

N° 858

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2015-2016

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 septembre 2016

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le **financement des infrastructures de transport**,*

Par MM. Vincent CAPO-CANELLAS, Yvon COLLIN, Mme Marie-Hélène DES ESGAULX, MM. Thierry FOUCAUD, Roger KAROUTCHI, Mme Fabienne KELLER, MM. François PATRIAT et Daniel RAOUL,

Sénateurs

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS DE VOTRE GROUPE DE TRAVAIL</b> .....	9
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	13
<b>PREMIÈRE PARTIE</b>	
<b>METTRE EN PLACE UNE VÉRITABLE PROGRAMMATION ET UNE SÉLECTION PLUS RIGOUREUSE DES PROJETS D'INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT</b>	
<b>I. DES CARENCES EN MATIÈRE DE PROGRAMMATION DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT SUSCEPTIBLES D'ENTRAÎNER DE GRAVES PROBLÈMES DE SOUTENABILITÉ FINANCIÈRE</b> .....	15
A. L'ABSENCE DE STRUCTURE PERMANENTE DE CONCERTATION ET DE PROGRAMMATION DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT .....	15
B. LES DERNIERS EXERCICES DE PROGRAMMATION DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT ONT CONNU DES RÉSULTATS CONTRASTÉS.....	17
1. <i>Le schéma national des infrastructures de transport (SNIT) de 2011, une longue liste de projets non hiérarchisés</i> .....	17
2. <i>La commission Mobilité 21 a établi un schéma national de mobilité durable qui constitue aujourd'hui la feuille de route du Gouvernement</i> .....	19
C. S'ASTREINDRE À UNE PLANIFICATION NATIONALE RIGOUREUSE, ASSOCIANT LE PARLEMENT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES .....	22
<b>II. LES ÉVALUATIONS SOCIO-ÉCONOMIQUES DES PROJETS D'INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT RESTENT TROP OPTIMISTES ET LEURS PLANS DE FINANCEMENT TROP TARDIFS</b> .....	24
A. UNE GESTATION DES PROJETS TRÈS LONGUE, UN BOUCLAGE FINANCIER QUI INTERVIENT TROP TARDIVEMENT .....	24
1. <i>Des projets souvent annoncés avant même la réalisation de toute étude et qui deviennent progressivement irréversibles</i> .....	24
2. <i>Les obligations qui pèsent sur les porteurs de projets sont nombreuses et exigeantes, parfois au risque d'allonger démesurément le temps de préparation des projets</i> .....	25
3. <i>La définition du plan de financement des projets intervient souvent à un stade très tardif, ce qui peut mettre en péril leur soutenabilité</i> .....	28
B. SI LA FRANCE DISPOSE D'UNE SOLIDE EXPÉRIENCE EN MATIÈRE D'ÉVALUATION SOCIO-ÉCONOMIQUE DES INVESTISSEMENTS D'INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT, CERTAINES MARGES D'AMÉLIORATIONS EXISTENT.....	30
1. <i>Le rapport Quinet de 2013, dernière mise à jour des méthodes d'évaluation socio- économique des grands projets d'infrastructures en France</i> .....	30

a) Une longue tradition d'évaluation socio-économique (coûts-bénéfices) des investissements publics en matière de transport.....	30
b) Des évaluations qui souffrent encore trop souvent d'un biais optimiste et qui doivent mieux prendre en compte les risques pesant sur les projets d'infrastructures .....	32
(1) Des coûts de construction sous-estimés en moyenne de 10 % à 20 % .....	32
(2) Si les estimations des trafics routiers sont réalistes, celles des trafics ferroviaires demeurent systématiquement trop optimistes .....	33
(3) La nécessité de choisir des hypothèses plus raisonnables pour les scénarii de référence .....	35
2. <i>Les contre-expertises du Commissariat général à l'investissement apportent une réelle plus-value aux dossiers des projets examinés et mériteraient d'être étendues aux projets antérieurs à 2014</i> .....	35
3. <i>Les rapports LOTI permettent une évaluation a posteriori des infrastructures de transport sans équivalent dans l'OCDE</i> .....	37
<b>III. LES CONCESSIONS ET LES MARCHÉS DE PARTENARIAT, DES OUTILS PERFORMANTS MAIS À MANIÈRE AVEC PRÉCAUTION ET SANS ABANDONNER LA MAÎTRISE D'OUVRAGE PUBLIQUE</b> .....	38
<b>A. LES CONTRATS DE CONCESSION, UN MODÈLE ANCIEN QUI A FAIT SES PREUVES MAIS N'EST PAS EXEMPT DE CERTAINES DÉRIVES</b> .....	39
1. <i>Les résultats mitigés des concessions ferroviaires</i> .....	39
a) Le contrat de concession Lisea pour la construction et l'exploitation de la ligne SEA a connu de fortes tensions en raison d'interrogations récurrentes sur le risque de trafic .....	39
b) L'échec cuisant de la ligne Perpignan-Figueras .....	41
2. <i>Les concessions autoroutières, un système efficace en dépit des polémiques sur la rentabilité excessive des sociétés d'autoroutes</i> .....	42
a) Les concessions autoroutières ont permis de doter la France d'un réseau de plus de 9 000 kilomètres d'autoroutes.....	42
b) Des interrogations qui persistent sur la rentabilité des concessions .....	43
c) Des plans de relance des investissements autoroutiers financés par des allongements des durées des concessions : un système opaque qui présente peu de garanties.....	45
<b>B. LES CONTRATS DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ, UN OUTIL À MIEUX UTILISER ET CONTRÔLER DANS LE DOMAINE DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT</b> .....	46
<b>C. VERS UN CONTINUUM DANS LES DIFFÉRENTS TYPES DE CONTRATS DE LA COMMANDE PUBLIQUE</b> .....	47
<b>D. LE RISQUE D'UN AFFAIBLISSEMENT DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE PUBLIQUE EN CAS DE RECOURS SYSTÉMATIQUE AU SECTEUR PRIVÉ</b> .....	48

**DEUXIÈME PARTIE**  
**LA PRÉFÉRENCE POUR LES INFRASTRUCTURES NOUVELLES AU**  
**DÉTRIMENT DE LA MODERNISATION :**  
**UN FACTEUR DE RISQUE POUR LES FINANCES PUBLIQUES**

<b>I. LA FRANCE EST TRÈS BIEN ÉQUIPÉE EN INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT MÊME SI SA SITUATION RELATIVE SE DÉGRADE .....</b>	<b>51</b>
A. UN RÉSEAU D'INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT BIEN DÉVELOPPÉ .....	51
B. UNE RÉTROGRADATION DE LA QUATRIÈME À LA SEPTIÈME PLACE PAR LE FORUM ÉCONOMIQUE MONDIAL .....	53
<b>II. LA MAINTENANCE ET LA RÉGÉNÉRATION DES RÉSEAUX EXISTANTS DOIVENT DEVENIR LES PRIORITÉS ABSOLUES POUR LES QUINZE PROCHAINES ANNÉES.....</b>	<b>55</b>
A. DES RÉSEAUX DONT LE VIEILLISSEMENT EST ALARMANT .....	55
1. <i>Si les sociétés d'autoroutes ont l'obligation de restituer les infrastructures en bon état au terme des concessions, le réseau routier national, pour sa part, est confronté à une dégradation marquée.....</i>	55
2. <i>Le vieillissement du réseau ferroviaire français demeure très préoccupant, plus de dix ans après la remise à la SNCF de l'audit Rivier .....</i>	56
a) Un réseau ferroviaire gravement négligé pendant plus de trente ans .....	56
b) La vétusté des infrastructures est aujourd'hui très inquiétante, particulièrement en Île-de-France.....	57
B. DES TRAVAUX CONSIDÉRABLES À MENER SUR LES QUINZE PROCHAINES ANNÉES POUR RATTRAPER PLUSIEURS DÉCENNIES DE SOUS-INVESTISSEMENTS CHRONIQUES.....	58
1. <i>Si le Gouvernement a annoncé deux plans en faveur du réseau routier à quelques mois d'intervalle, sa remise à niveau exigera un effort financier important et durable .....</i>	58
2. <i>Les investissements en faveur des voies navigables demeurent insuffisants .....</i>	58
3. <i>Le renouvellement du réseau ferré, chantier majeur des quinze prochaines années .....</i>	59
a) <i>L'audit Rivier a provoqué une prise de conscience et une montée progressive des moyens en faveur du renouvellement du réseau existant.....</i>	59
b) <i>Les moyens consacrés au renouvellement du réseau structurant demeurent insuffisants et resteront difficiles à réunir sans suspension des financements accordés aux nouveaux développements du réseau et aux lignes les moins fréquentées.....</i>	60
<b>III. LES NOUVEAUX PROJETS DOIVENT ÊTRE SÉLECTIONNÉS SELON DES CRITÈRES DE RENTABILITÉ SOCIO-ÉCONOMIQUE TRÈS EXIGEANTS MÊME SI CELA IMPLIQUE DE RENONCER À DES PROJETS DÉJÀ ANNONCÉS .....</b>	<b>61</b>
A. DES LIGNES LGV DONT LA RENTABILITÉ SOCIO-ÉCONOMIQUE EST TRÈS FAIBLE, APPARAISSENT COMME DES INVESTISSEMENTS EXCESSIFS À L'HEURE OÙ L'ARGENT PUBLIC EST RARE ET DOIT ÊTRE MOBILISÉ EN FAVEUR DE L'ENTRETIEN DES RÉSEAUX EXISTANTS .....	62
1. <i>La grande vitesse ferroviaire, un modèle qui connaît aujourd'hui des difficultés .....</i>	62
a) <i>Le TGV, un modèle économique moins performant que par le passé .....</i>	62
b) <i>Les lignes les plus pertinentes ont déjà été construites.....</i>	63
c) <i>Des coûts de construction qui s'envolent.....</i>	63

2. Les lignes LGV actuellement en cours de gestation présentent, pour certaines, des faiblesses .....	63
a) Le grand projet du Sud-Ouest aurait le mérite de mieux relier Toulouse au reste du réseau ferroviaire mais n'a pas la pertinence qui était celle des premières lignes à grande vitesse .....	63
b) Le Conseil d'État a donné un coup d'arrêt à la ligne LGV Poitiers-Limoges, jugeant son utilité publique insuffisante .....	64
3. Construire de nouvelles LGV qui ne sont pas prioritaires, alors que toutes les ressources devraient être mobilisés en faveur du réseau structurant, serait une erreur .....	65
<b>B. L'ÉTAT S'EST D'ORES-ET-DÉJÀ ENGAGÉ À FINANCER PLUSIEURS PROJETS D'INFRASTRUCTURE DE TRANSPORT D'AMPLEUR CONSIDÉRABLE ET NE POURRA PLUS SOUSCRIRE DE NOUVEAUX ENGAGEMENTS AVANT LONGTEMPS .....</b>	<b>66</b>
1. Le Lyon-Turin, un ambitieux projet dont la rentabilité socio-économique est controversée, mais qui est pris en charge à 40 % par l'Union européenne .....	67
2. Le canal Seine-Nord Europe, projet fragile pris en charge à 42 % par l'Union européenne ....	68
3. Le Grand Paris express, le grand chantier français du XXI siècle.....	69

### **TROISIÈME PARTIE**

#### **FINANCER LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE CONTRAINT**

<b>I. DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE TRÈS CONTRAINT POUR LE BUDGET DES TRANSPORTS ET POUR L'AFITF, L'ÉTAT VA DEVOIR FAIRE DES CHOIX DRASTIQUES .....</b>	<b>73</b>
<b>A. UN NIVEAU D'INVESTISSEMENT EN INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT D'ENVIRON 1 % DU PIB .....</b>	<b>73</b>
1. Un niveau d'investissement supérieur à la moyenne européenne .....	73
2. Des investissements d'environ 14 milliards d'euros portés par l'ensemble des administrations publiques en 2015.....	76
<b>B. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE L'ÉTAT PARRAISSENT TROP LIMITÉS POUR FAIRE FACE AU FINANCEMENT DE TOUS LES PROJETS DÉJÀ ANNONCÉS .....</b>	<b>78</b>
1. Les crédits budgétaires consacrés par l'État aux infrastructures de transport sont relativement stables depuis une dizaine d'années .....	78
2. Les montants accordés par l'État aux infrastructures de transport dans le cadre des contrats de plan État-région (CPER) pour la période 2015-2020 seront analogues à ceux de la période 2007-2014 .....	79
3. L'AFITF, un outil qui manque toujours de transparence .....	80
4. L'AFITF ne pourra pas mener à bien dans les années à venir sa mission de financement des infrastructures de transport pour le compte de l'État sans augmentation substantielle de ses recettes .....	82
<b>C. LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA SNCF, QUI A ÉTÉ BEAUCOUP TROP SOLLICITÉE POUR LA CONSTRUCTION D'INFRASTRUCTURES NOUVELLES, DOIT CESSER DE SE DÉGRADER .....</b>	<b>84</b>
1. Une dette en pleine dérive .....	84
2. Le Gouvernement refuse pour le moment toute reprise, même partielle, de la dette de SNCF Réseau .....	85
3. Une « règle d'or » déjà inopérante avant même son entrée en vigueur et une trajectoire financière toujours pas annoncée .....	85
a) La bonne application de la « règle d'or » ferroviaire apparaît déjà compromise alors que le décret censé l'instaurer n'a pas encore été publié .....	85

---

b) La trajectoire financière de SNCF Réseau n'a toujours pas été fixée par un contrat de performance qui tarde à venir .....	86
4. La dette de SNCF Réseau doit être allégée pour permettre à l'entreprise de retrouver des marges de manœuvre .....	87
<b>D. DES FINANCEMENTS EUROPÉENS SUBSIDIAIRES MAIS INDISPENSABLES POUR LA RÉALISATION DES GRANDS PROJETS .....</b>	<b>88</b>
1. Des soutiens européens en hausse depuis 2000 et dont la France est l'un des premiers bénéficiaires.....	88
2. Des initiatives au niveau européen pour élargir la palette des instruments de financement des infrastructures .....	91
<b>II. LE NÉCESSAIRE RÉÉQUILIBRAGE DU FINANCEMENT DES TRANSPORTS ENTRE CONTRIBUABLE ET USAGER.....</b>	<b>92</b>
<b>A. UNE STRUCTURE DE FINANCEMENT QUI VARIE FORTEMENT SELON LES MODES DE TRANSPORT .....</b>	<b>92</b>
<b>B. UNE TENDANCE À LA HAUSSE DE LA CONTRIBUTION DES USAGERS DANS LES AUTRES PAYS EUROPÉENS .....</b>	<b>94</b>
1. La multiplication des redevances kilométriques poids lourds en Europe .....	94
2. Le financement des transports franciliens : un modèle en crise ?.....	97
<b>C. DEMAIN, QUELLE CONTRIBUTION DES USAGERS AU FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT ?.....</b>	<b>98</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>103</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>121</b>
<b>ANNEXE I.....</b>	<b>125</b>
<b>ANNEXE II CONTRIBUTIONS DE GROUPES POLITIQUES.....</b>	<b>127</b>
<b>I. CONTRIBUTION DE M. THIERRY FOUCAUD, MME MARIE-FRANCE BEAUFILS ET M. ÉRIC BOCQUET, SÉNATEURS DU GROUPE COMMUNISTE, RÉPUBLICAIN ET CITOYEN .....</b>	<b>127</b>
<b>II. CONTRIBUTION DE M. YVON COLLIN, SÉNATEUR DE TARN-ET-GARONNE, AU NOM DU GROUPE DU RASSEMBLEMENT DÉMOCRATIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN DU SÉNAT.....</b>	<b>131</b>



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS DE VOTRE GROUPE DE TRAVAIL

### Les principales observations

1. Les travaux de la **commission « Mobilité 21 »** ont permis de **hiérarchiser les projets d'infrastructures de transport** à réaliser à moyen et long termes, ce qui constitue un progrès par rapport au schéma national des infrastructures de transport (SNIT) de 2011. **Une structure permanente chargée du suivi régulier de cette programmation fait néanmoins toujours défaut.**

2. Si la France dispose **d'une solide expérience en matière d'évaluation socio-économique et d'un dispositif de contre-expertise performant** depuis la création du Commissariat général à l'investissement (CGI), **les évaluations des projets d'infrastructure de transport souffrent encore trop souvent d'un biais optimiste** tandis que la définition du plan de financement intervient à un stade très tardif, ce qui peut mettre en péril la soutenabilité de certains projets.

3. La concession est un outil ancien ayant fait ses preuves pour développer le réseau autoroutier. Néanmoins **l'allongement de la durée des concessions autoroutières pour financer des plans de relance des investissements est une méthode opaque, rendant quasiment impossible la connaissance précise du taux de rentabilité des concessions.**

4. Malgré le recours assez rare aux contrats de partenariat public-privé dans le domaine des transports, le **risque d'affaiblissement des capacités de maîtrise d'ouvrage des personnes publiques est réel** et constitue un sujet de préoccupation légitime.

5. L'étendue et la qualité de ses équipements routiers et ferroviaires valent à la France d'être classée **au septième rang des réseaux d'infrastructure au monde mais sa situation relative se dégrade** en raison du vieillissement de ses réseaux historiques. **L'effort de régénération du réseau ferroviaire** de 2,5 milliards d'euros par an permet seulement de **limiter ce phénomène**, tandis que **les travaux réalisés sur le réseau routier national non concédé** sont principalement **curatifs et non préventifs.**

6. **Les projets de développement des grands réseaux de transport demeurent très ambitieux**, alors même que **les lignes à grande vitesse les plus pertinentes ont déjà été construites** et que le modèle de la grande vitesse ferroviaire connaît aujourd'hui des difficultés.

7. Si la France a investi suffisamment dans les infrastructures de transport, avec en moyenne **un niveau d'investissement représentant 1 % de son produit intérieur brut (PIB)** au cours des vingt dernières années, **les crédits budgétaires consacrés par l'État - soit 4,4 milliards d'euros en 2015 -** sont désormais **insuffisants pour faire face aux engagements souscrits** en faveur de projets de grande ampleur.

8. Même si son fonctionnement manque toujours de transparence, y compris à l'égard du Parlement, **l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) est un outil utile** en ce qu'il permet de **sanctuariser les crédits pluriannuels destinés aux infrastructures de transport**.

9. **La dette de SNCF Réseau, qui a enregistré une hausse de 12 milliards d'euros** entre 2010 et 2015 pour s'établir à **44 milliards d'euros**, est devenue **un fardeau très lourd**, limitant fortement la capacité d'action du gestionnaire du réseau ferré national. **Il paraît peu probable que l'entrée en vigueur de la « règle d'or » - dont le décret d'application se fait toujours attendre - permette d'apporter une solution à la hauteur des enjeux.**

10. Si l'essentiel du financement du réseau autoroutier et les dépenses de fonctionnement des lignes à grande vitesse reposent largement sur l'utilisateur, **le réseau routier national, le transport ferroviaire de proximité et les transports collectifs en Île-de-France sont financés de façon croissante par l'impôt** depuis l'abandon de la vignette automobile et de l'écotaxe poids lourds, soit **une évolution à rebours de celle observée chez nos voisins européens.**

### Les principales propositions

#### Mieux prendre en compte les enjeux financiers aux stades de la programmation et de l'évaluation

**Proposition n° 1 :** Adopter, au début de chaque législature, **une loi de programmation des infrastructures de transport**, établissant une liste hiérarchisée des grands projets et une programmation financière pluriannuelle, sur la base des travaux **d'une commission permanente** composée d'élus nationaux, locaux et d'experts, qui sera ensuite chargée **d'examiner tous les ans l'avancement des projets programmés** et de proposer, le cas échéant, des ajustements.

**Proposition n° 2 :** Rendre obligatoire **l'actualisation de l'étude socio-économique** du projet d'infrastructure lors du renouvellement de sa déclaration d'utilité publique (DUP), en cas de modification substantielle de ses caractéristiques ou de bouleversement des conditions économiques.

**Proposition n° 3 :** Prévoir la **structure de financement** de tout grand projet d'infrastructure de transport en amont, dès la phase de conception, en vue de garantir la viabilité financière du projet et de la soumettre au débat public.

**Proposition n° 4 :** Rendre obligatoire la réalisation d'une **étude de soutenabilité budgétaire** du plan de financement proposé pour tous les investissements publics en matière d'infrastructures de transport **supérieurs à 20 millions d'euros** (et pas seulement dans le cas du recours à un contrat de partenariat).

**Proposition n° 5 :** Privilégier la **fourchette basse des hypothèses de trafic et la fourchette haute des coûts de construction** pour établir le scénario de référence des études socio-économiques des projets d'infrastructures de transport afin d'éviter de surévaluer leur rentabilité et mieux cartographier les risques.

**Proposition n° 6 :** Soumettre à l'avis du Commissariat général à l'investissement (CGI) les projets dépassant le seuil de 100 millions d'euros dont la déclaration d'utilité publique a été prise **avant 2014** ainsi que **les grands projets de modernisation des réseaux existants**.

**Proposition n° 7 :** **Mettre fin à la pratique consistant à allonger la durée des concessions autoroutières** pour financer des investissements de développement du réseau.

**Proposition n° 8 :** Préserver et renforcer une **maîtrise d'ouvrage forte des personnes publiques** en matière de réalisation d'infrastructures de transport, par exemple en mutualisant les fonctions de maîtrise d'ouvrage entre collectivités publiques.

**Un patrimoine d'infrastructures exceptionnel dont la modernisation doit devenir une priorité nationale**

**Proposition n° 9 :** Investir massivement pendant les quinze prochaines années en faveur de la **maintenance, du renouvellement et de la modernisation des réseaux existants**, en particulier du réseau ferroviaire, dont le vieillissement est très inquiétant.

**Proposition n° 10 :** Geler pendant une quinzaine d'années le financement par l'État des nouveaux projets de ligne à grande vitesse, en vue de **donner la priorité à la modernisation des réseaux existants** dans un contexte budgétaire très contraint.

**Financer les infrastructures de transport dans un contexte budgétaire contraint**

**Proposition n° 11 :** Transmettre systématiquement le **budget prévisionnel de l'AFITF** au Parlement avant l'examen de la loi de finances afin que députés et sénateurs puissent opérer **un véritable contrôle** sur les crédits destinés au financement des infrastructures de transport.

**Proposition n° 12 :** **Augmenter les ressources de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)** pour qu'elle puisse faire face à ses engagements, en particulier avec la montée en charge du projet de liaison Lyon-Turin puis du canal Seine-Nord Europe.

**Proposition n° 13 :** Envisager **une opération de reprise, même partielle, de la dette de SNCF Réseau** par l'État ou son cantonnement dans **une structure dédiée**, afin de redonner des marges de manœuvre financières au gestionnaire du réseau ferré national.

**Proposition n° 14 :** Concevoir **une nouvelle forme d'écotaxe**, que ce soit sous la forme **d'une redevance kilométrique** ou **d'une vignette**, en vue de l'affecter en priorité **au renouvellement des infrastructures de transport** et de renforcer **le principe utilisateur-payeur**, notamment pour **les poids lourds**.

**Proposition n° 15 :** Rééquilibrer **la participation de l'utilisateur au financement du transport ferroviaire de proximité**, en particulier en Île-de-France, sous réserve d'une amélioration perceptible de la qualité de l'infrastructure.

---

Mesdames, Messieurs,

Le 10 février 2016, votre commission des finances a mis en place **un groupe de travail pluraliste sur le financement des infrastructures de transport** composé de Vincent Capo-Canellas, Yvon Collin, Marie-Hélène Des Esgaulx, Thierry Foucaud, Roger Karoutchi, Fabienne Keller, François Patriat et Daniel Raoul.

Les grandes infrastructures de transport constituent **un enjeu décisif** pour notre pays en matières **économique, sociale et environnementale**.

En facilitant la circulation des personnes et des biens, elles sont **sources de croissance**, contribuent **au désenclavement des territoires les moins favorisés** et permettent **un report modal vers les types de transports les plus sobres en carbone**.

Pour autant, **leur financement** constitue un sujet épineux, dans la mesure où l'entretien des infrastructures existantes et l'extension ou la construction de nouvelles infrastructures reposent sur **des investissements massifs**, particulièrement difficiles à mobiliser dans le contexte budgétaire contraint que connaît aujourd'hui notre pays.

Dans ce contexte, votre groupe de travail a souhaité, au lancement de ses travaux, répondre à des questions simples : la France **investit-elle suffisamment** dans ses infrastructures de transport et sélectionne-t-elle **les meilleurs projets** ? Les principaux projets d'infrastructures actuellement programmés ou en cours de réalisation sont-ils **soutenables d'un point de vue budgétaire et financier** ? Quelles sont aujourd'hui **la situation et les perspectives financières des acteurs chargés d'investir dans les infrastructures de transport** ?

Les travaux du groupe de travail se sont concentrés sur le financement des grandes infrastructures de transport **roucier, autoroutier, ferroviaire et fluvial**, excluant **les transports collectifs en site propre, les ports et les aéroports**.

Ils viennent confirmer **l'intérêt très vif de notre Haute assemblée pour le sujet des infrastructures de transport**, qui s'est notamment manifesté en 2003 avec le rapport d'information de notre ancien collègue Jacques Oudin sur « **le financement des infrastructures de transport à**

**l'horizon 2020** »<sup>1</sup> fait au nom de votre commission des finances , puis en 2008 avec le rapport d'information « **Infrastructures de transport : remettre la France sur la bonne voie** »<sup>2</sup> de nos collègues Daniel Reiner, Michel Billout et Claude Biwer, fait au nom de la commission des affaires économiques. Plus récemment, la délégation aux collectivités territoriales du Sénat a également consacré un rapport d'information aux rôles respectifs de l'État et des collectivités territoriales en matière d'infrastructures de transport<sup>3</sup>.

Nos grands réseaux d'infrastructure de transport sont **parmi les plus performants au monde**. Mais le choix politique de multiplier les grands projets nous a conduits à **délaisser pendant trop longtemps le cœur historique de ces réseaux**, aujourd'hui vieillissants.

À l'heure où **l'argent public est très rare**, où l'État, son bras armé l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), les collectivités territoriales ou bien encore SNCF Réseau **sont à court de moyens financiers et humains**, notre pays va devoir faire **des choix : investir massivement en faveur de la modernisation des réseaux existants, geler les projets qui ne sont pas prioritaires** voire les redimensionner à la baisse, être **beaucoup plus sélectifs et exigeants dans la sélection des nouveaux projets**.

Dans les limites qui sont celles d'un rapport d'information, votre groupe de travail a souhaité **esquisser les grandes lignes d'une politique en matière de financement d'infrastructures de transport, concrète et réaliste**, venant répondre aux besoins de notre pays.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 303 (2002-2003) de Jacques Oudin, fait au nom de la commission des finances, déposé le 21 mai 2003.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 196 (2007-2008) de Daniel Reiner, Michel Billout et Claude Biwer, fait au nom de la commission des affaires économiques et de la mission d'information, déposé le 6 février 2008.

<sup>3</sup> Rapport d'information n° 617 (2012-2013) de Jacques Mézard et Rémy Pointereau, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 30 mai 2013.

---

## PREMIÈRE PARTIE

### METTRE EN PLACE UNE VÉRITABLE PROGRAMMATION ET UNE SÉLECTION PLUS RIGoureuse DES PROJETS D'INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

#### I. DES CARENCES EN MATIÈRE DE PROGRAMMATION DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT SUSCEPTIBLES D'ENTRAÎNER DE GRAVES PROBLÈMES DE SOUTENABILITÉ FINANCIÈRE

##### A. L'ABSENCE DE STRUCTURE PERMANENTE DE CONCERTATION ET DE PROGRAMMATION DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

Les grands projets d'infrastructures de transport ont longtemps été programmés dans le cadre **des plans quinquennaux**, élaborés par le Commissariat général du Plan. La disparition de ces plans au début des années 1990 a laissé un vide, seulement partiellement comblé par **les contrats de plan État-région (CPER)** et **les schémas nationaux d'infrastructures de transport**.

Les CPER organisent, sur plusieurs années, les investissements réciproques de l'État, des régions et de certaines collectivités territoriales dans le champ de différentes politiques publiques. Au cours des périodes de programmation 1994-1999 et 2000-2006, **les infrastructures de transport** représentaient environ **la moitié du total des financements inscrits dans les contrats de plan**. Après une baisse des montants inscrits sur cette thématique en 2007-2013<sup>1</sup>, le volet « mobilité multimodale » représente à nouveau la moitié des engagements financiers des CPER 2015-2020, soit environ **15 milliards d'euros**<sup>2</sup>. Si les CPER déclinent, pour chaque région, une liste d'opérations par mode de transport, à engager dans les années à venir, **ils n'intègrent généralement pas les grands projets d'infrastructure à dimension nationale**, notamment les lignes ferroviaires à grande vitesse (LGV)<sup>3</sup>.

De nature différente, les **schémas nationaux**, préparés par les services techniques du ministère chargé des transports, sous l'égide de comités ministériels, ont vocation à **cartographier et planifier les investissements**, sans nécessairement établir de priorité, ni indiquer les

---

<sup>1</sup> Les transports demeuraient toutefois le premier domaine de contractualisation avec 3,27 milliards d'euros.

<sup>2</sup> Dont 6,7 milliards d'euros financés par l'État.

<sup>3</sup> Ils comprennent néanmoins fréquemment des aménagements liés au développement de lignes à grande vitesse, comme par exemple la désaturation de la gare de Rennes dans le CPER 2015-2020 en prévision de l'ouverture en 2017 de la ligne Le Mans-Rennes.

modalités de financement envisagées. Si les premiers schémas d'infrastructures de transport, adoptés à partir des années 1970, suivaient une **logique sectorielle<sup>1</sup>, une approche multimodale prévaut depuis 2002.**

Les **organismes consultatifs du secteur des transports ont quant à eux été progressivement supprimés**, avec le remplacement en 2010 du Conseil national des transports<sup>2</sup> et du Conseil supérieur du service public ferroviaire<sup>3</sup> par **un Conseil supérieur des transports terrestres et de l'intermodalité<sup>4</sup>, lui-même supprimé en 2014** en même temps que d'autres commissions administratives facultatives<sup>5</sup>.

Par ailleurs, le **comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire (CIADT)**, responsable de la définition des orientations de la politique des transports antérieures au schéma national des infrastructures de transport (SNIT) décidé dans le cadre du Grenelle de l'environnement, **s'est réuni pour la dernière fois en mai 2010.**

Ainsi, en dehors des périodes d'élaboration des schémas d'infrastructure et de négociation des CPER, **il n'existe plus, en France, de structure permanente de concertation et de programmation des infrastructures de transport.**

---

<sup>1</sup> Cf. notamment le schéma directeur des grandes liaisons routières et aéroportuaires de 1972, le schéma directeur routier national et le schéma directeur national des liaisons ferroviaires de 1992 et le schéma directeur des voies navigables de 1985.

<sup>2</sup> Créé par la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI), le Conseil national des transports était composé de 89 membres permanents, dont un président et trois vice-présidents nommés par le ministre des transports, quatre parlementaires, dix élus locaux, vingt-deux représentants de l'État, treize représentants des usagers, vingt-trois représentants d'entreprises de transport et vingt-trois représentants des syndicats représentatifs du secteur des transports.

<sup>3</sup> Créé par décret n° 99-221 du 19 mars 1999, le Conseil supérieur du service public ferroviaire était composé de 45 membres, dont trois députés, trois sénateurs, six élus locaux, cinq représentants de l'État et cinq personnalités qualifiées.

<sup>4</sup> Créé par l'article 251 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle II », le Conseil supérieur des transports terrestres et de l'intermodalité était composé de 52 membres, répartis en cinq collèges, dont un collège de huit parlementaires nationaux, européens et élus locaux, un collègue de dix-sept membres représentant les entreprises et établissements intervenant dans le transport terrestre, un collègue de huit salariés du transport terrestre, un collègue de dix membres de la société civile et un collègue de neuf représentants de l'État.

<sup>5</sup> Décret n° 2014-132 du 17 février 2014 portant suppression de commissions administratives à caractère consultatif.

## B. LES DERNIERS EXERCICES DE PROGRAMMATION DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT ONT CONNU DES RÉSULTATS CONTRASTÉS

### 1. Le schéma national des infrastructures de transport (SNIT) de 2011, une longue liste de projets non hiérarchisés

L'élaboration d'un nouveau **schéma national d'infrastructures de transport (SNIT)** fut décidée par la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du **Grenelle de l'environnement**<sup>1</sup>.

Ce schéma devait fixer « *les orientations de l'État en matière d'entretien, de modernisation et de développement des réseaux relevant de sa compétence, de réduction des impacts environnementaux et de la consommation des espaces agricoles et naturels, et en matière d'aides apportées aux collectivités territoriales pour le développement de leurs propres réseaux* »<sup>2</sup> et servir de « *référence à l'État et aux collectivités territoriales pour harmoniser la programmation de leurs investissements respectifs en infrastructures de transport* »<sup>3</sup>.

Tenant compte des objectifs relevant d'autres politiques publiques définis dans la loi dite « Grenelle I », notamment en matière de réduction des gaz à effet de serre, le SNIT présentait **un caractère novateur** par rapport à la précédente programmation établie en 2003 par le CIADT. Toutefois, **la durée de la concertation** - environ seize mois -, **la longue liste de projets inscrits** et **la sous-estimation initiale des financements nécessaires ont contribué à décrédibiliser l'exercice**.

L'avant-projet de SNIT présenté en juillet 2010 identifiait une liste de grands projets dont la poursuite des études apparaissait « souhaitable », en vue de leur réalisation dans les vingt à trente prochaines années, pour un **coût total estimé à 166 milliards d'euros**<sup>4</sup>. Cet avant-projet comprenait notamment **4 000 kilomètres de lignes ferroviaires nouvelles** et **370 kilomètres de nouvelles voies d'eau** mais **peu de projets routiers**.

À l'issue de la consultation publique et du débat au Parlement, le projet de SNIT rendu public en octobre 2011 représentait un coût global estimé à **245 milliards d'euros sur vingt-cinq ans, dont 88 milliards d'euros à la charge de l'État et 56 milliards d'euros financés par les collectivités territoriales**, le reste étant pris en charge par les gestionnaires d'infrastructures, concessionnaires et partenaires privés. La révision à la hausse du coût global du schéma s'expliquait principalement par les critiques du Commissariat général au développement durable (CGDD) ainsi

---

<sup>1</sup> Article 16 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

<sup>2</sup> Article 16 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 précité.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> En incluant les projets de transport collectif urbain.

que par l'ajout de projets routiers. Relevant la **sous-estimation des dépenses de régénération ferroviaire** d'environ **25 milliards d'euros** et l'absence de chiffrage robuste pour un grand nombre de projets, ce dernier estima le coût total du SNIT à **260 milliards d'euros**<sup>1</sup>.

Au sein de l'enveloppe de 245 milliards d'euros, **105 milliards d'euros correspondaient à des projets d'optimisation** des réseaux, dont **67 milliards d'euros** en faveur du transport ferroviaire, et **140 milliards d'euros à des projets de développement**, dont **107 milliards d'euros** correspondant à des projets ferroviaires.

### Estimation du coût des investissements inscrits dans le SNIT

(en milliards d'euros)

	Avant-projet de SNIT Juillet 2010	Projet de SNIT Octobre 2011	CIADT 2003
Ferroviaire	103	174	
Fluvial	16	23	
Portuaire	3	5	
Routier	13	42	
Aérien	1	2	
<b>Coût total</b>	<b>140</b>	<b>245</b>	<b>100</b>
Transports collectifs urbains	30	47	

Source : CGEDD, avant-projet et projet de SNIT

L'estimation de **245 milliards d'euros** retenue par le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, semblait d'autant plus élevée **qu'elle n'incluait pas le projet de métro automatique du Grand Paris Express ni les investissements de transport collectif** relevant des collectivités territoriales ou d'autorités organisatrices autonomes<sup>2</sup>.

Comparativement **aux précédents schémas de services collectifs de transport** établis en 2002 et critiqués, à juste titre, par notre ancien collègue Jacques Oudin pour **leur absence d'évaluation financière et de référence aux moyens financiers de l'État**<sup>3</sup>, le SNIT comportait **un effort de chiffrage**, qui plus est **contradictoire**. Cependant, il **n'était pas soutenable d'un point de vue financier**.

<sup>1</sup> CGEDD, rapport d'évaluation globale de l'avant-projet consolidé de schéma national des infrastructures de transport, mars 2011.

<sup>2</sup> Le montant de l'ensemble des investissements programmés afférents était alors estimé à 47 milliards d'euros.

<sup>3</sup> Cf. Rapport d'information n° 303 (2002-2003) sur le financement des infrastructures de transport à l'horizon 2020 fait par Jacques Oudin au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du Sénat, mai 2003.

Il était ainsi admis dans le projet consolidé de SNIT lui-même que *« la dépense totale qui résulterait de la réalisation intégrale du schéma sur vingt-cinq ans excède les moyens de financement aujourd'hui mobilisés dans le cadre de la politique de l'État en matière d'infrastructures de transport. Un financement sur vingt-cinq ans de l'ensemble des projets et mesures figurant dans le schéma apparaît donc difficile, a fortiori au regard de la situation budgétaire et d'endettement de l'État, des collectivités territoriales et de certains opérateurs et au regard de la dynamique actuelle de croissance économique. Mais le schéma n'est pas un document de programmation. Il s'agit d'un document d'orientation générale qui définit le cadre d'action de l'État en matière d'infrastructures de transport pour les vingt à trente prochaines années et qui vise dans ce cadre à impulser et à dessiner des perspectives. L'ensemble des dépenses que sa mise en œuvre est susceptible de générer n'a pas nécessairement vocation à être mobilisé à 100 % sur la période même en considérant que n'ont été pris en compte que des projets ou mesures qui peuvent se concrétiser avant trente ans »*.

L'exercice de planification du SNIT se révéla donc, *in fine*, **largement insuffisant** en tant qu'outil d'aide à la décision et **inadapté** au nouveau contexte économique et budgétaire.

## **2. La commission Mobilité 21 a établi un schéma national de mobilité durable qui constitue aujourd'hui la feuille de route du Gouvernement**

Compte tenu du caractère irréaliste du SNIT, le gouvernement issu des urnes au printemps 2012 décida de confier à une commission de parlementaires et de personnes qualifiées<sup>1</sup> - dénommée par la suite commission « Mobilité 21 » - la tâche d'établir **une hiérarchisation et un « phasage » des opérations inscrites dans le SNIT**.

Considérant **deux scénarios de financement différents**<sup>2</sup> - **le premier** retenant un montant d'investissements d'ici à 2030 **de 8 à 10 milliards d'euros** et **le second** un montant compris **entre 28 et 30 milliards d'euros** - la commission a présenté, en juin 2013<sup>3</sup>, **deux classements**<sup>4</sup> répartissant les projets en **trois groupes** :

- les **premières priorités dont l'engagement doit intervenir avant 2030** et pour lesquels il est proposé de **poursuivre les études de façon active jusqu'à la déclaration d'utilité publique (DUP)**. Figurent notamment dans cette catégorie le traitement des nœuds ferroviaires de Paris-Saint Lazare-

---

<sup>1</sup> La commission « Mobilité 21 » était composée des députés Philippe Duron, également président de la commission, André Chassaigne, Bernard Plancher et Eva Sas, des sénateurs Michel Delebarre et Louis Nègre et des personnes qualifiées Jean-Michel Charpin, Yves Crozet, Marie-Line Meaux et Patrice Parisé.

<sup>2</sup> Excluant tous deux le projet de liaison ferroviaire binationale Lyon-Turin.

<sup>3</sup> Commission « Mobilité 21 », « Pour un schéma national de mobilité durable », Rapport au ministre chargé des transports, de la mer et de la pêche, juin 2013.

<sup>4</sup> Cf. Annexe.

Mantes-la-Jolie, de Marseille et de Paris-Gare de Lyon ainsi que la route Centre Europe Atlantique (RCEA) en Allier et Saône-et-Loire ;

- les **secondes priorités dont l'engagement doit être envisagé entre 2030 et 2050**. Pour ce groupe de projets, il est proposé de **poursuivre les études ; sans viser explicitement la DUP, et d'effectuer un réexamen ultérieur avant de décider de leur réalisation**. Un certain nombre de lignes à grande vitesse (dont, par exemple, les lignes Poitiers-Limoges, Bordeaux-Toulouse et Montpellier-Perpignan) et de projets autoroutiers (notamment l'autoroute A 45 Lyon-Saint-Etienne et le grand contournement Ouest de Strasbourg) sont classés dans cette catégorie, ainsi que le projet d'accès ferroviaire, côté français, au tunnel Lyon-Turin ;

- les **projets à horizons plus lointains (2050 et au-delà)**, pour lesquels il est proposé de **suspendre les études**.

### Scénarios n° 1 et n° 2 proposés par la commission « Mobilité 21 »

(montants en milliards d'euros)

	Scénario 1		Scénario 2	
	Estimation basse	Estimation haute	Estimation basse	Estimation haute
<b>Premières priorités</b>				
<b>Amélioration des liaisons entre les ports de niveau européen et leur hinterland</b>	480	570	480	570
<b>Traitement des points noirs du réseau ferroviaire</b>	7 800	8 550	13 700	14 450
<b>Réponse aux enjeux d'attractivité économique et de desserte des territoires</b>	960	1 320	14 630	15 150
<b>Total</b>	9 240	10 640	28 810	30 170
<b>Secondes priorités</b>				
<b>Projets ferroviaires</b>	71 450	81 350	58 450	68 250
<b>Projets fluviaux</b>	230	230	-	-
<b>Projets routiers</b>	10 580	12 620	6 240	8 120
<b>Total</b>	82 260	94 200	64 690	76 370
<b>Horizons lointains</b>				
<b>Projets ferroviaires</b>	15 620	25 000	15 620	25 000
<b>Projets fluviaux</b>	15 000	17 000	15 000	17 000
<b>Projets routiers</b>	4 020	4 020	4 020	4 020
<b>Projets aéroportuaires</b>	210	210	210	290
<b>Total</b>	34 850	46 310	34 850	46 310

Source : commission « Mobilité 21 »

Pour établir ce classement, la commission « Mobilité 21 » s'est appuyée sur un ensemble de critères, non pondérés, reflétant la **contribution aux grands objectifs de la politique des transports** - notamment la compétitivité et la réduction des inégalités territoriales - la **performance écologique** en fonction de leurs effets attendus sur l'environnement et des émissions de gaz à effet de serre, la « **performance sociétale** » mesurée par la

contribution des projets à l'amélioration de la sécurité, de la santé ou à la réduction des nuisances pour les riverains, et enfin, la **performance socioéconomique** mesurée par la valeur actualisée nette.

À ce jour, **le Gouvernement s'est écarté des propositions de la commission « Mobilité 21 » sur trois projets routiers**, classés initialement dans la catégorie des « secondes priorités », à engager entre 2030 et 2050 :

- l'aménagement de la **section Allaines-Dreux de la route nationale 154** (RN 154), qui sera traité avec la section Dreux-Nonancourt, classée en priorité de premier ordre dans le scénario n° 2 dans le cadre d'un projet d'autoroute concédée qui sera soumis à une enquête publique d'ici la fin de l'année 2016. Selon la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), « *le coût de cet aménagement, estimé à 769 millions d'euros 2015 hors taxes, n'apparaît pas finançable autrement que par mise en concession et de manière globale. La participation de l'État dans le cadre de la subvention d'équilibre est fixée à hauteur de 50 %* »<sup>1</sup> soit environ **28 millions d'euros** ;

- la **desserte du Chablais**, en raison de demandes fortes **du conseil départemental de Haute-Savoie**, qui s'est par ailleurs engagé à prendre en charge l'intégralité de l'éventuelle subvention d'équilibre nécessaire pour financer le projet ;

- le **grand contournement Ouest de Strasbourg**, au regard des travaux complémentaires menés par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) en 2013 confirmant **la pertinence d'une autoroute de contournement pour faciliter l'accès à Strasbourg**, sous réserve de procéder à des adaptations aboutissant à un projet d'une taille plus modeste. À la suite d'un appel d'offres, un contrat de concession a été signé le 28 janvier 2016.

La DGITM souligne que ces décisions « *ne remettent pas en cause la pertinence de l'exercice général, les financements de l'État mobilisés par ces trois projets étant très réduits* »<sup>2</sup>.

Si certains arguments en faveur de l'accélération de ces projets peuvent être entendus, votre groupe de travail estime que cette situation illustre la **nécessité de procéder à un suivi régulier de toute programmation**.

De plus, contrairement à son intention initiale, **le Gouvernement n'a pas formellement adopté le classement proposé par la commission « Mobilité 21 » en tant que « schéma national de mobilité durable »**, ce qui lui aurait pourtant conféré davantage de poids.

---

<sup>1</sup> Réponse de la DGITM au questionnaire du groupe de travail.

<sup>2</sup> Ibid.

### **C. S'ASTREINDRE À UNE PLANIFICATION NATIONALE RIGoureuse, ASSOCIANT LE PARLEMENT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Malgré la qualité de son travail, la commission « Mobilité 21 » n'était **qu'une commission *ad hoc*, dont les conclusions n'avaient pas valeur juridique contraignante.** Elle fut **dissoute une fois son rapport remis** et n'a donc **pas pu assurer un suivi de ses préconisations.**

Au regard de cette expérience positive, il serait souhaitable de **répéter à échéance régulière un tel exercice de hiérarchisation des projets d'infrastructure**, en veillant toutefois à exercer **un suivi de la mise en œuvre des propositions formulées et de l'avancement des projets.**

Cette mission de suivi pourrait être assurée par **une commission instituée sur une base permanente, composée d'élus nationaux, locaux et d'experts**, et qui ne serait **pas rattachée au Premier ministre** afin de conserver une certaine souplesse.

À cet égard, la DGITM indique que « *la démarche initiée par la commission « Mobilité 21 » a vocation à être renouvelée tous les cinq ans en tenant compte de l'avancement des différents projets, de la situation des comptes publics et de l'évolution des besoins de déplacements et de développement économique* »<sup>1</sup>.

Constatant que « *la politique des transports, malgré son importance pour la société française et les territoires qui la composent, ne fait pas l'objet de discussions régulières au sein de la représentation nationale sur ce que doivent être ses priorités, à la différence d'autres politiques et de ce qui se passe dans d'autres pays européens* »<sup>2</sup>, la commission « Mobilité 21 » avait également recommandé que la politique des transports de l'État fasse l'objet d'**une loi de programmation ou d'orientation tous les cinq ans.**

Cette préconisation, déjà formulée dans son principe il y a plus de dix ans par notre ancien collègue Jacques Oudin<sup>3</sup>, s'inspire notamment de la **gouvernance mise en place en Allemagne**, où le Bundestag adopte tous les cinq ans des lois autorisant la construction d'un ensemble de projets et les besoins de financement afférents, sur la base du document stratégique de planification des infrastructures de transport adopté par le Gouvernement, après consultation publique<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Ibid.

<sup>2</sup> Commission « Mobilité 21 », op. cit., p. 20.

<sup>3</sup> Rapport d'information n° 303 (2002-2003) sur le financement des infrastructures de transport, op. cit., p. 46.

<sup>4</sup> Cf. encadré page suivante.

## La programmation des infrastructures de transport en Allemagne Le plan fédéral d'infrastructures de transport 2030

Le **plan fédéral d'infrastructures de transport** (*Bundesverkehrswegeplan - BVWP*) est le document de référence de la politique des transports en Allemagne. À l'instar des schémas français, il a vocation à définir **un ensemble d'orientations pour les dix à quinze prochaines années**. Adopté par les ministres compétents au niveau fédéral, le plan constitue la **base des projets de loi d'aménagement** de routes, lignes ferroviaires ou de voies fluviales (*Ausbaugesetze*) et des plans de financement correspondants.

Le **Bundestag** décide de la liste des projets retenus *in fine* dans la loi. Il peut également inscrire de nouveaux projets ne figurant pas dans le plan fédéral. **Seul le vote des lois de construction peut autoriser la construction d'un projet d'infrastructure et leur financement par le budget fédéral**, qu'il s'agisse d'un projet de rénovation ou d'une construction nouvelle. La loi indique également la date prévue de lancement et de réalisation du projet.

Le ministère fédéral des transports est ensuite responsable de :

- l'élaboration d'un **plan cadre d'investissement de cinq ans**, où sont détaillées les conditions de réalisation des projets d'infrastructure de transport inscrits dans les lois d'aménagement ;

- du **suivi** de la réalisation des projets figurant dans les lois d'aménagement. En particulier, il est tenu d'examiner tous les cinq ans si les plans de financement doivent être adaptés aux évolutions de trafic ou au contexte économique.

En mars 2016, le Gouvernement fédéral a présenté un **nouveau plan fédéral d'infrastructures de transport pour l'horizon 2030** (BVWP 2030), le précédent datant de 2003. Ce plan privilégie la maintenance et la rénovation des réseaux existants avant la construction de nouvelles infrastructures. Il estime que **264,5 milliards d'euros d'investissement** seraient nécessaires à l'horizon 2030 pour disposer de réseaux de transports performants, dont près de **142 milliards d'euros pour l'entretien et l'amélioration des réseaux existants**. Il établit également un classement des opérations selon leur degré d'urgence.

### Calendrier du plan fédéral d'infrastructures de transport pour l'horizon 2030 (BVWP 2030)

<b>2013-2016</b>	Élaboration du BVWP
<b>Mars-Mai 2016</b>	Consultation publique
<b>Août 2016</b>	Adoption par le gouvernement
<b>Septembre 2016</b>	Discussion du BVW au Bundesrat
<b>Fin septembre 2016</b>	Début de la procédure parlementaire d'examen des lois de construction
<b>Octobre 2016</b>	Examen des lois de construction par la commission des transports du Bundestag
<b>Novembre 2016</b>	Auditions publiques au Bundestag
<b>Décembre 2016</b>	2ème lecture des lois de construction au Bundestag
<b>Janvier 2017</b>	3ème lecture et adoption finale par le Bundestag

Source : commission des finances du Sénat (à partir du site internet du Ministère fédéral des transports et des infrastructures numériques de la République fédérale d'Allemagne)

Votre groupe de travail propose donc, à l’instar de ce qui existe en Allemagne, d’adopter, au début de chaque législature, **une loi de programmation des infrastructures de transport**, établissant **une liste hiérarchisée** des grands projets et **une programmation financière pluriannuelle**.

Cette loi serait élaborée sur la base des travaux **de la commission permanente précitée**, qui serait ensuite chargée d’examiner tous les ans **l’avancement des projets programmés** et **de proposer**, le cas échéant, **des ajustements**.

**Proposition n° 1** : adopter, au début de chaque législature, **une loi de programmation des infrastructures de transport**, établissant une liste hiérarchisée des grands projets et une programmation financière pluriannuelle, sur la base des travaux d’**une commission permanente** composée d’élus nationaux, locaux et d’experts, qui sera ensuite chargée **d’examiner tous les ans l’avancement des projets programmés** et de proposer, le cas échéant, des ajustements.

## II. LES ÉVALUATIONS SOCIO-ÉCONOMIQUES DES PROJETS D’INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT RESTENT TROP OPTIMISTES ET LEURS PLANS DE FINANCEMENT TROP TARDIFS

### A. UNE GESTATION DES PROJETS TRÈS LONGUE, UN BOUCLAGE FINANCIER QUI INTERVIENT TROP TARDIVEMENT

#### 1. Des projets souvent annoncés avant même la réalisation de toute étude et qui deviennent progressivement irréversibles

Au cours des auditions qu’ils ont menées, les membres de votre groupe de travail ont acquis la conviction que **le processus de décision et de sélection des projets d’infrastructures de transport** en France **manquait** encore trop souvent **de rigueur** et **de clarté**.

Ainsi, les membres de la Cour des comptes qu’ils ont entendus leur ont fait valoir combien nombre de projets, parfois très importants (des lignes ferroviaires à grande vitesse par exemple), progressent non pas au cours d’un processus encadré et structuré, mais **par « petits pas », au fil des effets d’annonces**, jusqu’à progressivement **devenir irréversibles**, leur véritable évaluation socio-économique intervenant à un stade si tardif que **tout renoncement** aurait **un coût politique et financier considérable**.

De façon plus globale, la direction générale du Trésor a évoqué devant le groupe de travail la nécessité **de favoriser une meilleure structuration**, tant au niveau ministériel qu'interministériel, **de la gouvernance des projets d'infrastructures de transport**, au stade de leur sélection comme à celui de leur instruction, pour que les décisions finales puissent être **véritablement rationnelles** et non pas **le fruit d'une succession d'engagements mal maîtrisés**.

Elle a également insisté sur la nécessité de **renforcer la prise en compte dans la décision publique des résultats des évaluations socioéconomiques**, dont l'importance tend parfois à être minorée lorsqu'elles sont peu favorables au projet présenté, comme l'avait également souligné la Cour des comptes dans son rapport « La grande vitesse ferroviaire : un modèle porté au-delà de sa pertinence »<sup>1</sup>.

Enfin, la direction générale du Trésor a souligné combien **la cartographie et la répartition des risques du projet** – risques de maîtrise d'ouvrage, de construction, de disponibilité, de performance, risque trafic – à un stade précoce **demeurait perfectible**.

## **2. Les obligations qui pèsent sur les porteurs de projets sont nombreuses et exigeantes, parfois au risque d'allonger démesurément le temps de préparation des projets**

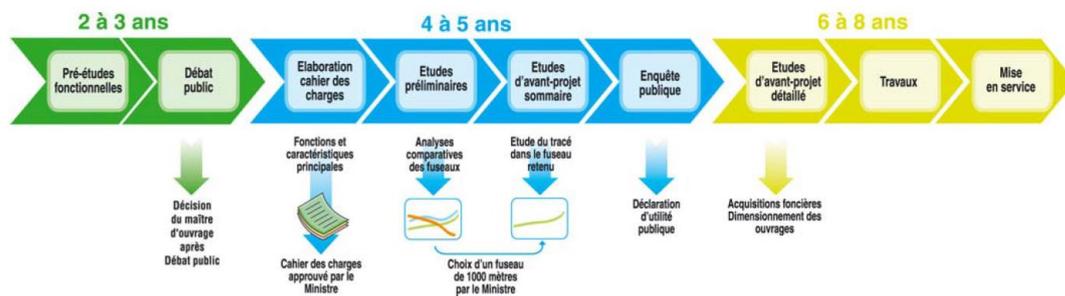
La réalisation d'infrastructures de transport est **un processus long et complexe**, très encadré par la loi, qui comprend **de nombreuses étapes** destinées à préciser le projet, vérifier sa pertinence, assurer son acceptabilité, réunir son financement, etc.

Si la plupart de ces étapes apparaissent **pleinement légitimes**, dans la mesure où elles ont pour but d'éviter le manque de rigueur et l'opacité évoqués *supra*, elles peuvent entraîner **un allongement déraisonnable de la durée de gestation des projets**. Ce phénomène a d'ailleurs eu tendance à **s'aggraver ces dernières années** avec **la multiplication des études réclamées**, notamment dans le domaine environnemental.

---

<sup>1</sup> Cour des comptes : La grande vitesse ferroviaire : un modèle porté au-delà de sa pertinence, octobre 2014.

## Les étapes de conception et de réalisation d'un projet d'infrastructure ferroviaire



Source : Commission nationale du débat public

Par exemple, un projet d'infrastructure ferroviaire se doit de commencer par **la réalisation d'études préliminaires** destinées à **évaluer son utilité et son opportunité**. Il s'agit de mesurer **les besoins de déplacements** et d'analyser **les trafics existants**, de préciser **le type d'infrastructure** susceptible d'y répondre **de la meilleure manière possible** et d'évaluer **sa faisabilité**.

Dans un deuxième temps, sous l'égide de la Commission nationale du débat public (CNDP), est organisé **un débat public**<sup>1</sup> d'une durée de quatre mois<sup>2</sup>, obligatoire pour les projets d'infrastructures qui présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire<sup>3</sup>. Lors de ce débat, le maître d'ouvrage doit **porter à la connaissance du public** un grand nombre d'études sur **les objectifs du projet, ses caractéristiques et son opportunité**, en garantissant au public une véritable participation.

Une fois le débat terminé, ses organisateurs rédigent **un bilan et un compte-rendu** puis le maître d'ouvrage prend **une décision motivée** sur la poursuite du projet, publiée au Journal officiel.

Dans un troisième temps, le maître d'ouvrage fait réaliser **des études d'avant-projet** permettant notamment de déterminer **les caractéristiques techniques, économiques et environnementales du projet** ainsi que son **coût**.

Parmi elles, **l'étude d'impact** évalue les impacts directs et indirects du projet et **l'évaluation socio-économique** cherche à mesurer **la plus ou moins grande utilité du projet pour la société** en prenant en compte le **maximum de variables**.

<sup>1</sup> Les débats publics sont régis par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et le décret n° 2002-1275 du 22 octobre 2002 relatif à l'organisation du débat public et à la Commission nationale du débat public

<sup>2</sup> Cette durée peut être allongée de deux mois en cas de contre-expertise demandée au cours du débat.

<sup>3</sup> Une simple concertation suffit pour les projets d'ampleur plus modeste.

Lorsque le projet est d'une ampleur suffisante, commence alors **l'enquête publique**, au cours de laquelle sont présentées aux riverains l'ensemble de ces études.

Une fois l'enquête publique terminée, l'autorité compétente (le Premier ministre par décret en Conseil d'État pour les projets d'ampleur nationale) peut **déclarer ou non le projet d'intérêt public**. Un dossier de programme permet alors au maître d'ouvrage de préciser les détails de l'opération.

**C'est alors seulement que peuvent commencer les travaux de réalisation du projet** qui déboucheront sur sa mise en service, une fois une inspection préalable et un audit de sécurité effectués.

Mais la vraie difficulté n'est pas tant **cette multiplicité d'étapes à franchir** que **les délais qui les encadrent** et qui sont **incompressibles**. Le projet peut rapidement **s'enliser** pour peu qu'il peine à franchir l'une d'entre elles.

Ainsi, selon la Cour des comptes dans son rapport « La grande vitesse ferroviaire : un modèle porté au-delà de sa pertinence »<sup>1</sup>, **les délais de réalisation d'une ligne ferroviaire à grande vitesse (LGV) sont de huit à dix ans** entre le démarrage des premières études et la déclaration d'utilité publique **puis de six à huit ans** entre celle-ci et la mise en service, soit **une durée totale comprise au minimum entre quatorze et dix-huit ans**, ce qui est considérable.

Ce problème prend **une acuité particulière** dans le cas de projets qui, confrontés à **une forte adversité** (difficultés techniques, de financement, multiplication des recours des opposants, défaillances du maître de l'ouvrage etc.) **restent bloqués pendant des années**, voire, dans les pires hypothèses, **des décennies**.

Or, les pouvoirs publics, pressés d'avancer malgré tout, **ne cherchent pas toujours à actualiser les études** sur lesquelles ils sont basés et, **lorsque la déclaration d'utilité publique était acquise, peuvent être tentés de la renouveler automatiquement** lorsque elle arrive à échéance.

Or, dans l'intervalle, **de multiples paramètres qui conditionnaient l'opportunité du projet peuvent avoir changé** : nouveaux modes et habitudes de mobilité, évolution de la population, conditions financières plus ou moins favorables, innovations technologiques, etc.

Ainsi, il peut paraître légitime de se demander si un projet de LGV dont les études datent déjà de quelques années reste pertinent dans un contexte de développement rapide du covoiturage et de libéralisation du marché des autocars.

---

<sup>1</sup> *La grande vitesse ferroviaire : un modèle porté au-delà de sa pertinence*, Cour des comptes, octobre 2014.

C'est pourquoi les membres de votre groupe de travail considèrent **qu'il serait opportun que les projets les plus anciens puissent faire l'objet d'un nombre limité de nouvelles études** afin qu'une vérification de leur opportunité puisse être effectuée, en particulier en cas **de modification substantielle de leurs caractéristiques ou de bouleversement des conditions économiques**.

**Proposition n° 2 :** Rendre obligatoire l'actualisation de l'étude **socio-économique** du projet d'infrastructure de transport lors du renouvellement de sa déclaration d'utilité publique (DUP), en cas de modification substantielle de ses caractéristiques ou de bouleversement des conditions économiques.

### **3. La définition du plan de financement des projets intervient souvent à un stade très tardif, ce qui peut mettre en péril leur soutenabilité**

**Le plan de financement du projet** - le « *tour de table* » - constitue naturellement le « *nerf de la guerre* » pour la réalisation d'une infrastructure de transport.

Pourtant, ainsi que l'ont rappelé devant votre groupe de travail les membres de la Cour des comptes et de la direction générale du Trésor, celui-ci **n'apparaît que très rarement comme une priorité des maîtres d'ouvrages** et est très souvent déterminé **à un stade avancé du projet**, au point de provoquer parfois **des retards**.

Or **cette mauvaise habitude** devient de plus en plus **problématique** dans un contexte où l'argent public est rare et où les maîtres d'ouvrages sont interpellés dès le débat public sur ce sujet par les citoyens qui y participent.

À titre d'exemple, la Cour des comptes relevait dans son rapport sur la grande vitesse ferroviaire précité, que « *c'est seulement après le prononcé de la déclaration d'utilité publique de la ligne Sud Europe Atlantique qu'a été mise en place une mission de financement et effectuée la recherche d'un tour de table, soit douze ans après le lancement des études et seulement quatre ans avant le début des travaux* ».

Il convient d'ailleurs de noter que **l'un des deux motifs d'illégalité** ayant conduit à l'annulation par le Conseil d'État le 15 avril 2016 du décret déclarant d'utilité publique les travaux de la construction de la LGV Poitiers-Limoges était précisément **le caractère insuffisamment précis des**

informations apportées dans le dossier d'enquête publique **sur le mode de financement de ce projet et sa répartition**<sup>1</sup>.

La décision du Conseil d'État précise ainsi :

*« Considérant que le dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique du projet de ligne à grande vitesse Poitiers-Limoges se borne, dans son analyse des conditions de financement du projet, à présenter les différentes modalités de financement habituellement mises en œuvre pour ce type d'infrastructures et les différents types d'acteurs susceptibles d'y participer ; qu'il ne contient ainsi aucune information précise relative au mode de financement et à la répartition envisagés pour ce projet ; qu'en égard notamment au coût de construction, évalué à 1,6 milliard d'euros en valeur actualisée 2011, l'insuffisance dont se trouve ainsi entachée l'évaluation économique et sociale a eu pour effet de nuire à l'information complète de la population et été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative ; que le décret attaqué a ainsi été adopté dans des conditions irrégulières ».*

Les membres de votre groupe de travail considèrent donc que la **question du financement des projets d'infrastructure doit être abordée très tôt dans leur gestation** et, en tout état de cause, être bien définie au moment de l'enquête publique.

**Proposition n° 3 :** Prévoir la **structure de financement** de tout grand projet d'infrastructure de transport en amont, dès la phase de conception, en vue de garantir la viabilité financière du projet et de la soumettre au débat public.

La direction générale du Trésor a également mis en avant devant votre groupe de travail **l'absence trop fréquente d'études de soutenabilité budgétaire** pour les projets d'infrastructures de transport : elles viennent seulement d'être rendues obligatoires en cas de recours à un marché de partenariat.

Le contenu de ce type d'étude est défini par l'article 148 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, qui dispose que *« l'étude de soutenabilité budgétaire prend en compte tous les aspects financiers du projet de marché de partenariat. Elle inclut notamment le coût prévisionnel global du contrat en moyenne annuelle, l'indication de la part que ce coût représente par rapport à la capacité d'autofinancement annuelle de l'acheteur et son effet sur sa situation financière, l'impact du contrat sur l'évolution des dépenses obligatoires de l'acheteur, ses conséquences sur son*

---

<sup>1</sup> La Cour des comptes s'en était inquiétée à juste titre, notant qu'en octobre 2014, « alors même que l'enquête publique était achevée et que le décret de déclaration d'utilité publique était en préparation, les modalités de financement de cette infrastructure n'étaient ni déterminées, ni même envisagées ».

*endettement et ses engagements hors bilan ainsi qu'une analyse des coûts résultant d'une rupture anticipée du contrat ».*

Ces études de soutenabilité budgétaire sont en effet un outil pertinent et efficace pour **garantir le sérieux et l'absence d'impact négatif pour les finances publiques du plan de financement d'un projet d'infrastructure de transport.**

Dès lors, les membres de votre groupe de travail considèrent qu'elles devraient être rendues **obligatoires pour tous les projets d'infrastructures de transport financés à hauteur d'au moins 20 millions d'euros par l'État et ses établissements publics**, quel que soit leur mode de financement (marché de partenariat, concession, maîtrise d'ouvrage publique, etc.).

**Proposition n° 4 :** Rendre obligatoire la réalisation d'une **étude de soutenabilité budgétaire** du plan de financement proposé pour tous les investissements publics en matière d'infrastructures de transport **supérieurs à 20 millions d'euros** (et pas seulement dans le cas du recours à un marché de partenariat).

***B. SI LA FRANCE DISPOSE D'UNE SOLIDE EXPÉRIENCE EN MATIÈRE D'ÉVALUATION SOCIO-ÉCONOMIQUE DES INVESTISSEMENTS D'INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT, CERTAINES MARGES D'AMÉLIORATIONS EXISTENT***

**1. Le rapport Quinet de 2013, dernière mise à jour des méthodes d'évaluation socio-économique des grands projets d'infrastructures en France**

*a) Une longue tradition d'évaluation socio-économique (coûts-bénéfices) des investissements publics en matière de transport*

L'évaluation socio-économique des infrastructures de transport vise à **éclairer le choix des décideurs publics**, afin qu'ils puissent sélectionner **les projets les plus bénéfiques à la société**, définir **des priorités et des hiérarchies entre les projets envisagés** et **éviter d'engager de lourds investissements en faveur de projets coûteux et apportant peu à la société.**

Elle consiste à **mesurer les gains et les coûts d'un projet donné pour la société toute entière** (maître d'ouvrage, usagers, riverains) en évaluant non seulement **ses retombées financières directes** mais également **les gains de temps pour les usagers et l'ensemble des externalités provoquées ou évitées**, telles que **la pollution et les nuisances sonores**, ce qui implique de leur conférer **une valeur monétaire.**

Elle est donc **distincte de l'analyse de la rentabilité financière de l'investissement** pour le maître d'ouvrage.

Une infrastructure de transport ayant vocation à fonctionner pendant une longue période de temps, ses bénéfices sont ensuite **actualisés selon un taux d'intérêt** qui reflète la valeur accordée par l'investisseur public au futur par rapport au présent<sup>1</sup>.

Les évaluations socio-économiques des projets d'investissements publics ont été rendus **obligatoires dans le secteur des transports** par la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI), en vertu d'une disposition codifiée à l'article L. 1511-1 du code des transports.

#### **Article L. 1511-1 du code des transports**

*« Les choix relatifs aux infrastructures, aux équipements et aux matériels de transport dont la réalisation repose, en totalité ou en partie, sur un financement public sont fondés sur l'efficacité économique et sociale de l'opération. »*

*Ils tiennent compte des besoins des usagers, des impératifs de sécurité et de protection de l'environnement, des objectifs de la politique d'aménagement du territoire, des nécessités de la défense, de l'évolution prévisible des flux de transport nationaux et internationaux, du coût financier et, plus généralement, des coûts économiques réels et des coûts sociaux, notamment de ceux résultant des atteintes à l'environnement. »*

*Source : code des transports*

De fait, au sein de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), la France possède, à l'instar du Royaume-Uni, **une expertise ancienne et reconnue en matière d'évaluation socio-économique des investissements publics**, tout particulièrement en matière de transport, dont la méthodologie a notamment été formalisée par les commissions présidées par Marcel Boiteux en 1994 et en 2001.

Les derniers travaux qui font autorité en la matière et guident les contre-expertises menées par le Commissariat général à l'investissement (CGI) sont ceux réalisés en septembre 2013 par la mission présidée par Émile Quinet dans le cadre du Commissariat général à la stratégie et à la prospective (France Stratégie) et intitulés « L'évaluation socio-économique des investissements publics ».

Les recommandations issues de ce rapport ont permis **d'affiner considérablement les techniques d'évaluation socio-économique des projets d'infrastructures de transport**, notamment grâce à la prise en compte des valeurs tutélaires du carbone et du temps proposées par la mission.

---

<sup>1</sup> Ce taux de rentabilité socio-économique est le même pour tous les investissements publics.

**Le nouveau référentiel d'évaluation des projets de transports adopté en 2014<sup>1</sup> s'inspire en grande partie - mais pas totalement - de ses conclusions.**

*b) Des évaluations qui souffrent encore trop souvent d'un biais optimiste et qui doivent mieux prendre en compte les risques pesant sur les projets d'infrastructures*

L'évaluation socio-économique ayant vocation à jouer **un rôle décisif dans la décision de réaliser ou non une infrastructure de transport**, les porteurs du projet peuvent être incités à présenter des chiffres qui s'avèreront *a posteriori* **excessivement optimistes**.

Les principales sources d'erreurs peuvent porter sur l'appréciation de deux grands paramètres : **les coûts de construction** et **les prévisions de trafic**.

(1) Des coûts de construction sous-estimés en moyenne de 10 % à 20 %

En ce qui concerne **les projets d'infrastructures routières**, les bilans LOTI (voir *infra*) menés trois à cinq ans après la mise en service d'une quarantaine de grands projets routiers entre 1995 et 2010 témoignent **d'une sous-estimation moyenne de 10 % à 20 % des coûts de construction** par les études socio-économiques menées *ex ante* par rapport aux coûts observés *ex post*.

Selon la DGITM, **ces dérives des coûts de construction constatées de façon quasi systématique** pour les projets d'infrastructures routières s'expliqueraient par les facteurs suivants :

- **des évolutions réglementaires** qui obligeraient à revoir en cours d'exécution les caractéristiques techniques de certains ouvrages ;
- **des aléas techniques mal anticipés** (géotechnique, hydraulique) ;
- **l'ajout par le maître d'ouvrage de fonctionnalités techniques** (échangeurs, rétablissement de voirie locale) ou **de mesures d'insertion environnementales** (murs anti-bruit) supplémentaires ;
- **la réalisation des opérations de construction en plusieurs tranches espacées dans le temps**, généralement en raison de difficultés budgétaires, et qui tend à **priver le maître d'ouvrage de gains d'économies d'échelle** et nécessite **la réalisation d'aménagements provisoires**.

Les bilans LOTI des lignes à grande vitesse (LGV) en service, pour leur part font état **d'une sous-estimation moyenne des coûts de construction de 19 % entre la réalisation et la déclaration d'utilité publique**.

---

<sup>1</sup> Instruction du Gouvernement du 16 juin 2014 relative à l'évaluation des projets de transports, note technique du 27 juin 2014 de la DGITM relative à l'évaluation des projets de transports et fiches-outils de la DGITM.

Selon la DGITM, ces écarts proviendraient essentiellement **des modifications de conception des projets**, ce qui expliquerait d'ailleurs que la sous-estimation des coûts **ne soit plus que de 4 % entre la réalisation et la décision ministérielle fixant les modalités de financement de l'infrastructure**.

Il convient également de noter que **les coûts d'exploitation** (dépenses d'entretien et d'exploitation du matériel et de l'infrastructure) **font eux aussi l'objet de minorations**.

Soucieuse de se justifier, la DGITM a expliqué aux membres de votre groupe de travail qu'elle avait mis en place **des outils pour mieux maîtriser cette dérive des coûts**.

Dans cette perspective, **elle centralise désormais des bilans financiers pour chaque opération routière**, censés lui permettre de consolider son appréciation des coûts et d'identifier les cas de figure où des possibilités de dérive peuvent se reproduire.

Elle a également signalé au groupe de travail l'existence d'un exercice spécifique en cours de finalisation sous l'égide de la Mission d'appui au réseau routier national (MARRN) et destiné à proposer des méthodes de travail aux services de l'État **en matière d'estimations et de maîtrise des coûts des opérations routières**.

**Si de telles initiatives vont incontestablement dans le bon sens, leur efficacité reste à prouver.**

(2) Si les estimations des trafics routiers sont réalistes, celles des trafics ferroviaires demeurent systématiquement trop optimistes

Selon la DGITM, les bilans LOTI (voir *infra*) des projets routiers témoignent plutôt **d'un excès de prudence des modélisateurs**. Ainsi, à quelques exceptions près, les trafics routiers observés sur les projets mis en service ces vingt dernières années ont généralement été **supérieurs de 10 % à 30 % aux prévisions**.

Le constat est un peu plus nuancé pour les projets autoroutiers mis en service à partir de la fin des années 2000, avec toutefois des trafics en moyenne **supérieurs de 10 % aux prévisions**, même si **les trafics poids-lourds sont régulièrement inférieurs aux prévisions**.

S'agissant des projets de LGV réalisés (hors première phase de la LGV Est et branche Est de la LGV Rhin-Rhône), **l'étude des lignes en activité confirme le biais optimiste des estimations de trafics**, sauf pour la LGV Paris-Lyon.

Globalement, **l'écart moyen en période de croisière entre la réalisation et la prévision au moment de l'enquête d'utilité publique est de l'ordre de -27 %**. Si l'on exclut la LGV Nord Europe, avec des trafics

atteignant seulement la moitié de la prévision du fait du tunnel sous la Manche, **l'écart est de l'ordre de - 19 %, ce qui est considérable.**

Pour **nuancer ce constat très négatif**, la DGITM a insisté devant votre groupe de travail sur le fait que, même si la rentabilité des projets s'était avérée systématiquement inférieure aux prévisions du fait de la surestimation des trafics, **leur taux de rentabilité interne socio-économique à 20 ans avait toujours été supérieur à 4 %** : il s'établit ainsi par exemple a posteriori à **12 %** pour la LGV Atlantique, à **10,3 %** pour la LGV Rhône-Alpes et à **8 %** pour la LGV Méditerranée.

**Cette surestimation fréquente des trafics** n'en demeure pas moins **problématique** à l'heure où le **modèle économique du TGV est contesté par l'affirmation de nouveaux concurrents** (*low cost*, covoiturage, autocars) et tend à **décrédibiliser la qualité des études socio-économiques** menées par les maîtres d'ouvrage.

#### Taux de rentabilité interne ex ante et ex post de plusieurs LGV

(en %)	TRI RFF+SNCF prévu	TRI RFF+SNCF ex post	TRI socio-économique prévu	TRI socio-économique ex post
LN1 (Sud-Est)	15	15	28	30
LN2 (Atlantique)	12	7	23,6	12
LN3 (Nord)	12,9	2,9	20,3	5
Interconnexion IDF	10,8	6,5	18,5	13,8
LN4 (Rhône-Alpes)	10,4	6,3	15,4	10,3
LN5 (Méditerranée)	8	4,1	12,2	8
LGV Est européenne 1 <sup>re</sup> phase	7,2	5	8,5	3,7

Source : bilan LOTI de la LGV Est phase 1

Pour essayer de mettre fin à ce types de dérives, une initiative intéressante a été prise dans le cadre du grand projet du Sud-Ouest (GPSO), qui comprend les lignes Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Dax.

En 2011, une mission de contre-expertise des projections de trafics a été confiée au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD). Celle-ci a débouché sur **la mise en place d'un observatoire des trafics et des évolutions économiques transfrontaliers dans les Pyrénées-Atlantiques** pour éclairer les décisions ultérieures s'agissant de la réalisation de la section entre Dax et la frontière espagnole.

Cette démarche a été généralisée à la suite des conclusions de la commission « Mobilité 21 », avec la mise en place **des observatoires de la saturation ferroviaire**, sur les axes Paris-Lyon et Nîmes-Montpellier-Perpignan.

Votre groupe de travail ne peut qu'appeler à **la multiplication de tels observatoires, à même d'introduire plus de réalisme dans le processus de sélection des projets d'infrastructures de transport.**

- (3) La nécessité de choisir des hypothèses plus raisonnables pour les scenarii de référence

La tendance à **la minoration des coûts** des projets d'infrastructures de transport et celle, toute aussi fréquente, à **la majoration des trafics**, est un **vrai sujet de préoccupation**, car elles tendent à **fausser les études socio-économiques** qui permettent de déterminer l'opportunité de ces projets.

Dès lors, votre groupe de travail considère qu'une bonne pratique consistant à **privilégier la fourchette basse des hypothèses de trafic et la fourchette haute des coûts de construction** pour établir le **scénario de référence des études socio-économiques des projets d'infrastructure** devrait être **adoptée par les pouvoirs publics.**

**Proposition n° 5 : Privilégier la fourchette basse des hypothèses de trafic et la fourchette haute des coûts de construction** pour établir le scénario de référence des études socio-économiques des projets d'infrastructures de transport afin d'éviter de surévaluer leur rentabilité et de mieux cartographier les risques.

## **2. Les contre-expertises du Commissariat général à l'investissement apportent une réelle plus-value aux dossiers des projets examinés et mériteraient d'être étendues aux projets antérieurs à 2014**

Afin **d'améliorer la qualité de l'évaluation socio-économique** des investissements publics, l'article 17 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 a prévu que « *les projets d'investissements civils financés par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé ou les structures de coopération sanitaire font l'objet d'une évaluation socio-économique préalable. Lorsque le montant total du projet et la part de financement apportée par ces personnes excèdent des seuils fixés par décret, cette évaluation est soumise à une contre-expertise indépendante préalable* ».

Le décret d'application de cet article a prévu que **tout projet financé à hauteur d'au moins 20 millions d'euros par l'État et ses établissements publics devrait être déclaré à l'inventaire des projets à l'étude et faire l'objet d'une évaluation socio-économique.**

Au-delà d'un financement par l'État et ses établissements publics **supérieur à 100 millions d'euros**, l'évaluation socio-économique du projet est soumise au Commissariat général à l'investissement pour qu'il organise **une contre-expertise indépendante de l'évaluation** puis émette **un avis avant toute décision d'approbation du projet**. La contre-expertise et son avis constituent des pièces du dossier versées à l'enquête publique.

Cette nouvelle procédure est applicable à **tous les projets n'ayant pas connu de début de réalisation** (ordre de service de travaux, notification d'un marché de conception-réalisation, signature d'un contrat de partenariat, etc.) **avant le 27 décembre 2013**.

Devant votre groupe de travail, la DGITM, qui a eu à connaître de toutes les contre-expertises réalisées par le Commissariat général à l'investissement pour des projets d'infrastructures de transport, a estimé qu'« *on peut a minima relever que les contre-expertises réalisées par le Commissariat général à l'investissement ont permis de soumettre les dossiers d'évaluation à un regard critique très fin* ». Les experts mandatés vérifient en effet **la cohérence des estimations de coût de construction et des modélisations de trafic**, et, plus globalement **la pertinence des résultats obtenus pour l'évaluation socio-économique**.

La DGITM reconnaît également que « *ce travail des experts ainsi que les réserves qui ont pu être exprimées sur certains points spécifiques ont permis de renforcer les évaluations réalisées par les maîtres d'ouvrage et de faire évoluer la méthodologie d'évaluation* ».

Enfin, elle souligne que « *la contre-expertise permet d'attester de la sincérité des études techniques et évaluations produites par le maître d'ouvrage, dans un souci de transparence vis-à-vis du public* ».

Votre groupe de travail, qui a entendu au cours de ses auditions le Commissariat général à l'investissement et a pu consulter l'ensemble des avis qu'il a émis depuis l'entrée en vigueur de la procédure de contre-expertise, a été **convaincu de l'utilité et de la pertinence de cette démarche**.

Il a pu constater que le Commissariat général à l'investissement n'hésitait pas à **émettre des réserves** parfois fortes sur certains des projets qui lui étaient soumis, voire **un avis défavorable** comme dans le cas de la seconde partie de la ligne 18 du Grand Paris express.

Il déplore en revanche que **le Commissariat général à l'investissement ne puisse pas organiser de contre-expertise sur les projets antérieurs au 27 décembre 2013**, ce qui **prive les pouvoirs publics d'une analyse précieuse** sur des projets dont l'impact sera considérable sur les finances publiques, tels que le tunnel transfrontalier du Lyon-Turin.

C'est pourquoi les membres de votre groupe de travail souhaitent vivement que le Commissariat général à l'investissement puisse à l'avenir **organiser des contre-expertises des évaluations socio-économiques de**

projets d'infrastructures antérieurs au 27 décembre 2013, ainsi que les grands projets de modernisation des réseaux existants.

**Proposition n° 6 : Soumettre à l'avis du Commissariat général à l'investissement les projets dépassant le seuil de 100 millions d'euros dont la déclaration d'utilité publique a été prise avant 2014 ainsi que les grands projets de modernisation des réseaux existants.**

### **3. Les rapports LOTI permettent une évaluation *a posteriori* des infrastructures de transport sans équivalent dans l'OCDE**

La loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI) a prévu l'**obligation pour les maîtres d'ouvrage** de réaliser un **bilan socio-économique et environnemental** de leurs infrastructures de transport **trois à cinq ans après leur mise en service**.

L'objectif de ce « **bilan LOTI** » est de **mesurer et d'analyser les écarts observés entre les résultats des études socio-économique des projets établies à l'issue de l'enquête publique et les résultats qu'ils ont véritablement obtenus une fois l'infrastructure utilisée**.

Il s'agit également d'un **précieux retour d'expérience**, à même de **renforcer la pertinence des études socio-économiques des projets futurs**.

Ainsi que le précise la DGITM, la méthodologie retenue pour l'élaboration de ces bilans consiste à :

- évaluer si **les objectifs du projet ont été atteints** ;
- analyser et expliquer **les écarts entre la prévision** (évaluation *ex ante*) **et la réalisation** (évaluation *ex post*) du projet pour les paramètres clés de l'évaluation (coûts, trafics, sécurité, rentabilité, environnement...)
- identifier les effets non prévus dans l'évaluation *ex ante*.

Il convient de noter que **la France est le seul pays de l'OCDE à réaliser systématiquement des études socio-économiques *ex post* de ses infrastructures de transport**. En Europe, la seule institution à avoir mis en place ce type de dispositif vertueux est la Banque européenne d'investissement (BEI).

Au cours de leurs auditions, les membres du groupe de travail ont pu constater que l'existence de **cette remarquable exception française** avait permis **d'améliorer considérablement** au cours du temps **la qualité des études menées lors de la préparation des projets d'infrastructures** de notre pays et avait contribué à **responsabiliser davantage les maîtres d'ouvrage**, conscients que toute sous-estimation grossière des coûts de construction ou

surestimation excessive des trafics apparaîtraient clairement *a posteriori* à la lumière des bilans LOTI.

### III. LES CONCESSIONS ET LES MARCHÉS DE PARTENARIAT, DES OUTILS PERFORMANTS MAIS À MANIER AVEC PRÉCAUTION ET SANS ABANDONNER LA MAÎTRISE D'OUVRAGE PUBLIQUE

Si en définitive, le financement d'une infrastructure de transport repose toujours sur le contribuable, local ou national, ou sur l'utilisateur, il existe **trois grands types de montages financiers qui permettent de financer un projet d'infrastructure de transport** :

- la concession ;
- le contrat de partenariat public-privé (aussi appelée contrat ou marché de partenariat) ;
- la maîtrise d'ouvrage publique (MOP).

**Les similitudes entre la concession et le contrat de partenariat public-privé, sont nombreuses.** Dans les deux cas, la personne publique qui y a recours confie à son co-contractant privé **une mission globale portant sur la conception, la réalisation, le financement, total ou partiel, l'entretien et la maintenance d'une infrastructure publique.**

La seule différence entre ces deux types de contrat réside dans **les modalités de rémunération du co-contractant privé** de la personne publique.

Dans le cas de la concession, **la rémunération est substantiellement assurée par l'exploitation commerciale de l'infrastructure et les recettes versées par les usagers.** Elle est donc exposée à **un risque d'exploitation, le risque de trafic.** Pour que le co-contractant accepte de s'exposer à un tel risque, le contrat encadre précisément les déterminants-clés de l'exploitation de l'infrastructure, et notamment **le tarif (péage) dont devra s'acquitter l'utilisateur.** Une fois celui-ci conclu, la personne publique n'est plus en mesure de déterminer le tarif librement, sauf si elle prévoit une compensation pour son cocontractant.

Dans le cas du contrat de partenariat, **la rémunération est assurée par des paiements (loyers) versé par la personne publique,** généralement assis sur des objectifs de performance. La personne publique conserve **la maîtrise discrétionnaire de la politique commerciale de l'infrastructure** et notamment des éventuels tarifs payés par les usagers.

L'externalisation au secteur privé est donc plus importante dans le cas de la concession qu'elle ne l'est pour le contrat de partenariat.

Historiquement, **de nombreuses infrastructures de transport ont été conçues en France grâce à des concessions**. Les personnes publiques ont pour le moment **moins eu recours aux contrats de partenariat**, plus récents.

#### **A. LES CONTRATS DE CONCESSION, UN MODÈLE ANCIEN QUI A FAIT SES PREUVES MAIS N'EST PAS EXEMPT DE CERTAINES DÉRIVES**

La concession est un outil auquel les pouvoirs publics ont traditionnellement recours depuis le XIX<sup>e</sup> siècle. Elle a été en particulier très utilisée pour **assurer le développement du réseau autoroutier français**.

Des contrats de concession ont également été conclus pour étendre le réseau ferroviaire français, comme dans le cas de la ligne Perpignan-Figueras et de la LGV Sud Europe Atlantique (SEA), avec des succès variables.

##### **1. Les résultats mitigés des concessions ferroviaires**

*a) Le contrat de concession Lisea pour la construction et l'exploitation de la ligne SEA a connu de fortes tensions en raison d'interrogations récurrentes sur le risque de trafic*

Les travaux de construction de la ligne à grande vitesse Sud Europe Atlantique (SEA) entre Tours et Bordeaux comprennent **la réalisation de 302 kilomètres de lignes nouvelles, 39 kilomètres de raccordements et la seconde phase de résorption du bouchon ferroviaire de Bordeaux**.

Le coût d'investissement du tronçon central Tours-Bordeaux s'établit à environ **6,7 milliards d'euros**<sup>1</sup>. Le taux de rentabilité socio-économique du projet, évalué lors de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique en 2007, est compris **entre 7,7 % et 8,4 %**.

À la suite de la déclaration d'utilité publique de la section Angoulême-Bordeaux survenue le 18 juillet 2006 puis à celle de la section Tours-Angoulême intervenue le 10 juin 2009, **un contrat de concession**, publié au Journal officiel le 30 juin 2011, **a été conclu entre SNCF Réseau (ex-Réseau ferré de France RFF) et la société Lisea pour une durée de 50 ans** (soit de 2011 à 2061).

**Une convention de financement liant l'État, les collectivités territoriales et SNCF Réseau** avait permis de confirmer la mise à disposition de subventions publiques préalablement à la signature du contrat de concession.

---

<sup>1</sup> Aux conditions économiques de juillet 2009.

Cette convention, qui porte sur un montant total de **6,7 milliards d'euros**, est ainsi répartie :

- **5,8 milliards d'euros d'investissements** sur le périmètre de la société concessionnaire Lisea, dont **3,6 milliards d'euros** versés au concessionnaire en période de construction et financée par **l'État (1,3 milliard d'euros)**, **les collectivités territoriales (1,3 milliard d'euros)** et **SNCF Réseau (1 milliard d'euros)** ;

- **642 millions d'euros d'investissements** sur le périmètre SNCF Réseau (dépenses préliminaires en études et acquisitions foncières et réalisation des jonctions et centres de commande centralisée) ;

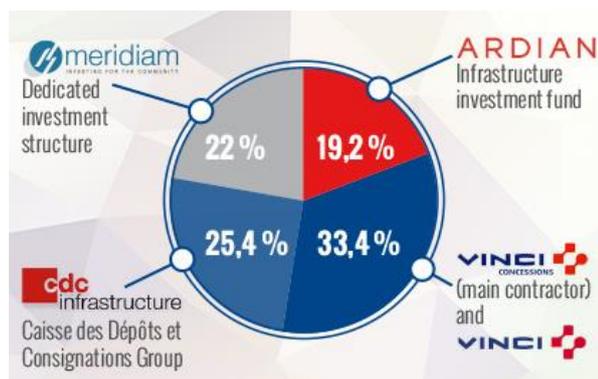
- **210 millions d'euros** pour le financement de la seconde phase de résorption du bouchon ferroviaire de Bordeaux ;

- **24 millions d'euros** pour le fonds de solidarité territoriale (FST).

Ainsi cette convention prévoit que **la contribution des collectivités publiques** au financement s'élève à **2 980,8 millions d'euros** et celle de **SNCF Réseau** à **1 760 millions d'euros**, celle de **l'Union européenne** s'établissant à **10,2 millions d'euros**.

Lisea, consortium qui associe quatre actionnaires distincts, est ainsi devenue **la première entreprise privée concessionnaire d'une ligne ferroviaire à grande vitesse**.

#### L'actionnariat de la société Lisea, titulaire de la concession de la ligne LGV Sud Europe Atlantique (SEA)



Source : site internet de Lisea

Lisea<sup>1</sup> a investi **3,8 milliards d'euros** pour assurer la conception, la réalisation, le financement, l'entretien et la maintenance de la LGV Sud Europe Atlantique.

<sup>1</sup>Lisea a confié la conception et la construction de la LGV SEA Tours-Bordeaux au groupe d'entreprises Cosea, piloté par Vinci Construction, et associant également Eurovia, ETF, le pôle

A la mise en service de la ligne, la société sera **rémunérée via les redevances versées par les entreprises ferroviaires** qui l'emprunteront.

Les travaux se déroulant sans difficulté notable, **la nouvelle LGV devrait être mise en service en juillet 2017.**

Mais sur le plan financier, **les tensions ont été très vives entre le concessionnaire Lisea et la SNCF.** En effet, à l'automne 2015, les dirigeants de Lisea ont évoqué **un risque de cessation des paiements en cas de refus de la SNCF d'augmenter le nombre de dessertes journalières de la ligne Tours-Bordeaux.** Selon eux, avec 13 à 15 allers-retours par jour, la ligne serait déficitaire d'environ 20 à 30 millions d'euros, seuls 19 allers-retours permettant à la ligne d'être rentable. Finalement, les deux parties semblent s'être entendues pour **17 allers-retours par jour.**

Même s'il est encore tôt pour tirer des leçons de cette concession, Fin Infra, qui intervient dans ce dossier comme représentant de l'État dans le cadre de la garantie apportée par celui-ci sur une partie de la dette commerciale et de la dette BEI de Lisea estime qu'« *il est d'ores et déjà apparent que la mise en service de la ligne interviendra dans un contexte d'évolution en profondeur de l'économie du TGV marqué par un environnement concurrentiel en pleine mutation (pression du low cost, covoiturage, autocars, etc.)* ».

Tout laisse donc à penser **qu'un nouveau contrat de concession de cette ampleur ne sera sans doute pas signé avant longtemps.**

*b) L'échec cuisant de la ligne Perpignan-Figueras*

Très récemment, l'exemple de la ligne Perpignan-Figueras a montré **les risques du recours à la concession pour concevoir, construire et exploiter une ligne ferroviaire lorsque le projet est mal conçu.**

En 2003, la société TP Ferro, détenue à parité par Eiffage et par le groupe de BTP espagnol ACS, avait obtenu un contrat de concession pour **la construction et l'exploitation de la ligne à grande vitesse (LGV) entre Perpignan et Figueras,** tronçon de la ligne sud-ouest de l'Europe (PP3) reliant Paris à Barcelone.

Longue de 44 kilomètres, cette ligne comprenait le percement d'un tunnel de 8,3 kilomètres sous les Pyrénées, le tunnel du Perthus, pour **un coût total du chantier de 1,2 milliard d'euros.**

TP Ferro a mobilisé 110 millions d'euros de fonds propres, a bénéficié de 590 millions d'euros de subventions et a emprunté 410 millions d'euros. Après cinq ans de travaux, **elle a livré l'infrastructure à la France et**

à l'Espagne le 17 février 2009. Mais ce n'est qu'en décembre 2013 que la ligne entre Figueras et Barcelone a été mise en service.

Ce retard a occasionné **de lourdes pertes** pour TP Ferro, partiellement indemnisée par une compensation de 132 millions d'euros et un allongement de trois ans de la durée de la concession.

Mais même la mise en service n'a pas permis d'améliorer la situation, **le trafic étant très inférieur aux attentes**, tant pour le fret que pour les passagers.

Cette situation a conduit TP Ferro, **endettée à hauteur de 557,2 millions d'euros**, à annoncer sa mise en liquidation judiciaire le 15 septembre 2016. Les États français et espagnol devront **assumer la charge de la dette associée à cette concession**, qui sera reprise par une société formée par SNCF Réseau et son homologue espagnol, Administrador de infraestructuras ferroviarias (ADIF).

**Cet échec complet** démontre que **l'équilibre d'une concession**, en particulier d'une concession ferroviaire, **est très fragile**, et suppose, pour donner satisfaction aux différentes parties prenantes, **une évaluation très réaliste des trafics futurs** ainsi **qu'un respect pointilleux des délais de réalisation** d'infrastructures qui dépendent les unes des autres pour bien fonctionner

## **2. Les concessions autoroutières, un système efficace en dépit des polémiques sur la rentabilité excessive des sociétés d'autoroutes**

*a) Les concessions autoroutières ont permis de doter la France d'un réseau de plus de 9 000 kilomètres d'autoroutes*

Le système des concessions, mis en place par une loi du 18 avril 1955, a été largement utilisé au cours des soixante dernières années pour bâtir **le réseau français d'autoroutes**, aujourd'hui **long de près de 12 000 kilomètres**, dont **plus de 9 000 kilomètres<sup>1</sup> d'autoroutes concédées à dix-neuf sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA)**, en ayant le moins possible recours à des ressources budgétaires.

Le concessionnaire assure, sous le contrôle des services de l'État, le financement, la conception, la construction, l'entretien et l'exploitation de l'infrastructure et en supporte les aléas à ses risques et périls (dette, risque de trafic, etc.).

En contrepartie, il perçoit **un péage** dont le niveau est déterminé *ex ante* par le contrat de concession. **Au terme de la concession, l'infrastructure revient à l'État.**

---

<sup>1</sup> Fin 2015, 9 111,9 kilomètres d'autoroutes concédées et d'ouvrages à péage étaient en service selon *Autoroutes & Ouvrages concédés*.

C'est donc **l'usager, via les péages**, et non le contribuable, **qui finance le développement, l'entretien et l'exploitation des autoroutes**. En outre, tous les usagers participent au financement du réseau à proportion des trajets effectués, qu'ils soient résidents en France ou non.

Alors que l'État s'était longtemps appuyé sur des sociétés d'autoroutes publiques, il a procédé à **leur privatisation complète en 2006**. Cette opération lui a rapporté environ **17 milliards d'euros** en comptabilisant les sommes perçues dès 2002 lors d'une première ouverture de capital<sup>1</sup>. En contrepartie, il a transféré aux acheteurs privés **une dette de 19,5 milliards d'euros et un programme d'investissement de 4,4 milliards d'euros**.

*b) Des interrogations qui persistent sur la rentabilité des concessions*

En 2015, le chiffre d'affaires global des concessions autoroutières était évalué à **9,39 milliards d'euros hors taxe environ** (en hausse de 3 % par rapport à 2014). Sept sociétés concessionnaires d'autoroutes historiques réalisaient **92 % de ce chiffre d'affaires**, provenant à **95 % des péages**.

Entre 2013 et 2015 a éclaté **une violente polémique sur la rentabilité des sociétés concessionnaires d'autoroutes**, jugée excessive par la Cour des comptes<sup>2</sup> puis, dans un rapport controversé, par l'Autorité de la concurrence<sup>3</sup>, qui avait estimé que « *la rentabilité exceptionnelle des sociétés concessionnaires d'autoroutes* « historiques », *largement déconnectée de leurs coûts et disproportionnée par rapport au risque de leur activité, est assimilable à une rente* ». L'Autorité avait ainsi calculé que **la rentabilité nette des sociétés concessionnaires d'autoroutes<sup>4</sup> avait atteint entre 20 % et 24 % de leur chiffre d'affaires**, soit un niveau très élevé.

Devant votre groupe de travail, les représentants des sociétés concessionnaires d'autoroutes ont présenté **le modèle économique qui, selon eux, régit une concession autoroutière**.

En début de contrat, le concessionnaire **construit l'ouvrage** dont il a la concession, ce qui le conduit à **s'endetter** et à **constater des pertes** ; dans un second temps, il **exploite l'ouvrage** et **engrange des bénéfices d'exploitation** qui lui permettent de **compenser ses pertes antérieures** et de **rembourser sa dette**. Ainsi, la forte rentabilité constatée par l'Autorité de la concurrence s'expliquerait par **la relative maturité des concessions**.

---

<sup>1</sup> À l'exception de Cofiroute qui a toujours été une société privée, les autres sociétés concessionnaires d'autoroutes historiques ont été rachetées par Vinci, Eiffage et Abertis.

<sup>2</sup> Cour des comptes, *Les relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes*, 24 juillet 2013

<sup>3</sup> Autorité de la concurrence, *avis 14-A-13 du 17 septembre 2014 sur le secteur des autoroutes après la privatisation des sociétés concessionnaires*.

<sup>4</sup> Il s'agit du rapport entre le résultat net de la société concessionnaire d'autoroutes (résultat d'exploitation auquel sont intégrés les résultats financier et exceptionnel ainsi que l'impôt sur les sociétés) et son chiffre d'affaires.

Selon les représentants des sociétés d'autoroutes, il conviendrait de s'intéresser non pas à leur rentabilité à un moment donné mais **au taux de rentabilité interne (TRI) de chaque autoroute concédée**, qui rapporte la somme des *cash flows* actualisés dégagés par l'exploitation de l'ouvrage au montant de l'investissement initialement consenti.

Ainsi, selon la DGITM, interrogée par votre groupe de travail sur cette question délicate, « **un taux de marge annuel élevé, et croissant au fur et à mesure qu'on se rapproche de la fin de la concession, est compatible avec un taux de rentabilité interne raisonnable sur la durée de la concession, dès lors que l'investissement initial est très important et concentré en début de période** ».

La DGITM a reconnu toutefois que **la privatisation de 2006 avait perturbé l'appréciation de la rentabilité des concessions d'autoroutes historiques**.

Pour y remédier, les contrats conclus en 2006 ont été modifiés en 2015 pour **prévoir des clauses de limitation des sur-profits** :

- une première qui **contraint l'évolution des péages et prévoit même leur diminution** sur la période allongée de la concession **si le chiffre d'affaire annuel du concessionnaire dépasse certains seuils** ;

- une seconde qui prévoit **une fin anticipée de la concession si le chiffre d'affaires cumulé depuis la privatisation de 2006 dépasse un certain seuil**.

Le législateur a confié à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer), dans le cadre de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, entre autres nouvelles missions, le soin de **rendre un avis transmis au Parlement sur l'équilibre économique des nouveaux projets de contrats de concessions autoroutières<sup>1</sup>** et d'assurer, par des rapports également transmis au Parlement, **un suivi périodique de la situation économique des sociétés concessionnaires d'autoroutes**.

Enfin, les sociétés concessionnaires d'autoroutes (APRR, Sanef, Vinci autoroutes, etc.) acquittent annuellement environ **4 milliards d'euros d'impôts**, dont environ **900 millions d'euros** au titre de la taxe d'équipement et de la redevance domaniale qui viennent abonder le budget de l'AFITF et financer les autres infrastructures de transport.

Ainsi que le relevait l'économiste Yves Crozet devant votre groupe de travail, **leur bonne santé économique est donc également une bonne nouvelle pour l'État**.

---

<sup>1</sup> Le décret n° 2016-234 du 1<sup>er</sup> mars 2016 relatif à la régulation des contrats dans le secteur des autoroutes prévoit que l'Arafer transmet son avis au ministre chargé de la voirie routière nationale et au ministre chargé de l'économie dans le délai de trois mois sur les nouveaux contrats de concession et sur les hausses de péages éventuellement engendrées par les nouveaux avenants aux contrats de concession historiques.

*c) Des plans de relance des investissements autoroutiers financés par des allongements des durées des concessions : un système opaque qui présente peu de garanties*

Le Gouvernement a conclu un accord avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes le 9 avril 2015 sur **le lancement d'un plan de relance autoroutier d'un montant de 3,27 milliards d'euros à la charge de ces sociétés.**

Ces travaux, qui devraient permettre **la création de 15 000 emplois** à compter de 2016 dans un secteur du BTP qui en a perdu environ 30 000 depuis 2007, **concernent une trentaine d'opérations** : élargissement de voiries, création et reprises d'échangeurs, aménagement environnementaux, etc. Les différentes infrastructures construites dans ce cadre devraient **entrer en service entre 2018 et 2024<sup>1</sup>.**

Pour mettre un terme à la polémique sur leur rentabilité excessive, les sociétés concessionnaires d'autoroutes ont également accepté **d'abonder le budget de l'AFITF par vingt annuités de 60 millions d'euros** indexées à l'inflation<sup>2</sup>, soit **1 milliard d'euros en valeur actuelle**, ainsi que de participer à hauteur de **200 millions d'euros** à la constitution d'un fonds de financement des infrastructures de transport durable.

En contrepartie, l'État a accepté **d'allonger la durée des concessions** d'une durée proportionnelle aux charges nouvelles engendrées par ce plan de relance pour les sociétés concessionnaires d'autoroutes, **soit entre deux et quatre ans selon les concessions**, ce qui avait de son point de vue le mérite d'être **indolore à court terme**, tant **pour les finances publiques** que **pour les usagers.**

L'État avait notifié ce plan à la Commission européenne au titre du régime des aides d'État et avait obtenu, non sans difficultés, sa validation le 28 octobre 2014. Il a ensuite été mis en œuvre par le biais d'avenants aux contrats des sept concessions concernées, publiés le 23 août 2015 au Journal officiel.

Alors que les membres de votre groupe de travail s'étonnaient de **l'opacité de ce recours**, sans mise en concurrence, à **un allongement des durées des concessions existantes pour financer un plan d'investissement dans les infrastructures**, les représentants des sociétés d'autoroutes qu'ils entendaient **ne sont pas parvenus à leur démontrer que des contrats de**

---

<sup>1</sup> Parmi ces opérations, on retrouve entre autres la réalisation des raccordements d'extrémités sur la RCEA et la RN42 entre Saint-Omer et Boulogne-sur-Mer, la mise à 2x3 voies de l'A13 entre Pont l'Évêque et Dozulé, l'aménagement à 2x3 voies de l'A63 entre Ondres et Saint-Geours-de-Maremne, le complément de l'échangeur de Bailly-Romainvilliers sur l'A4, l'achèvement de l'itinéraire autoroutier A50-A57 à Toulon ou encore la sécurisation des tunnels de l'A14 à l'ouest de Paris. Il comprend également de nombreuses opérations de mise aux normes environnementales.

<sup>2</sup> Une partie de ces versements ont été anticipés pour porter la contribution des sociétés concessionnaires d'autoroute au budget de l'AFITF à 100 millions d'euros pour chacune des trois premières années d'application de l'accord du 9 avril 2015.

**concessions, régulièrement rallongés par avenants, pouvaient conserver leur lisibilité.**

Bien au contraire, **l'utilisation par l'État de ce type de contrepartie, en complexifiant sans cesse les contrats de concession autoroutière et en éloignant le terme, rendent quasiment impossible, sauf pour quelques spécialistes, la vérification de leur caractère équitable et entretiennent la défiance des parlementaires et des citoyens à leur égard.**

Dès lors, il devrait être **mis fin au recours à ce type de procédé** qui, s'il permet de faire à court terme de la relance sans utilisation de ressources budgétaires, est susceptible de **représenter pour la collectivité un coût d'opportunité très important.**

À cet égard, **le nouveau plan de relance autoroutier de 1 milliard d'euros** annoncé par le secrétaire d'État chargé des transports le 18 septembre 2016 est, à tout le moins, **plus visible pour les usagers**, puisqu'il sera financé par **une augmentation des tarifs des péages comprise entre 0,3 % et 0,4 % par an entre 2018 et 2020.**

**Proposition n° 7 : Mettre fin à la pratique consistant à allonger la durée des concessions autoroutières pour financer des investissements de développement du réseau.**

#### ***B. LES CONTRATS DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ, UN OUTIL À MIEUX UTILISER ET CONTRÔLER DANS LE DOMAINE DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT***

Si la concession est de longue date utilisée pour financer les infrastructures de transport en limitant les ressources budgétaires mobilisées, **les partenariats publics-privés**, outil introduit en droit français en 2004<sup>1</sup>, sont jusqu'ici restés relativement **peu nombreux dans le domaine des infrastructures de transport.**

À ce jour, on compte, notamment, **deux grands partenariats ferroviaires** – la LGV Bretagne Pays de la Loire et le contournement Nîmes-Montpellier – et **sept partenariats routiers**, dont, pour l'État, la rocade L2 de Marseille.

La direction générale du Trésor, entendue par votre groupe de travail, a estimé que **certaines caractéristiques structurelles du secteur des transports ne jouaient pas en faveur des contrats de partenariat public-privé**, notant notamment que **le potentiel de financement par l'utilisateur**

---

<sup>1</sup>Par l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat.

**incite naturellement à privilégier le recours à la concession lorsque cela est possible.**

Elle considère toutefois que les contrats de partenariat sont un outil qui mérite d'être valorisé dans la mesure où ils peuvent permettre :

- de mobiliser **la capacité d'innovation du secteur privé** ;
- de **valoriser les synergies entre la phase de conception et la stratégie d'entretien et de maintenance d'une infrastructure** ;
- de **renforcer l'effectivité du transfert de risque de construction et de performance**, sécurisant ainsi les délais de livraison de l'infrastructure et les coûts pour la personne publique ;
- **d'offrir une solution de contrat global à financement privé en l'absence de recours possible à la concession** (en particulier lorsqu'il n'est pas possible de mobiliser le financement par l'utilisateur).

La direction générale du Trésor estime ainsi que *« sous réserve d'être correctement utilisés notamment pour des projets d'une ampleur suffisante, correctement définis, et de disposer des équipes pluridisciplinaires sachant assurer une bonne passation mais également un bon contrôle des contrats, les contrats de partenariat sont un outil permettant de répondre à des besoins spécifiques mettant à profit les compétences très développées du secteur privé spécialisé dans les infrastructures de transport, particulièrement développée en France »*.

### **C. VERS UN CONTINUUM DANS LES DIFFÉRENTS TYPES DE CONTRATS DE LA COMMANDE PUBLIQUE**

La direction générale du Trésor relève surtout que dans le contexte économique actuel (croissance faible, inflation basse) et compte tenu de la maturité des réseaux existants<sup>1</sup>, **la concession pourrait devenir moins attractive pour les acteurs privés, confrontés à un risque d'exploitation (risque trafic en particulier) plus élevé.**

Dès lors, pourraient voir le jour des modèles contractuels *« hybrides »* **partageant plus finement l'allocation du risque trafic entre la personne publique et son co-contractant** et combinant **les logiques de la concession** (versement de péages par l'utilisateur) **et du marché de partenariat** (paiements publics en fonction des performances).

La récente refonte du droit de la commande publique<sup>2</sup> va précisément dans ce sens, puisqu'elle a cherché à **rationaliser la gamme des**

---

<sup>1</sup> Selon la direction générale du Trésor, la rentabilité économique des nouvelles infrastructures devrait être moins forte que celle des projets passés, plus structurants, et une part croissante de la rentabilité économique des opérations pourrait se manifester à travers les réseaux existants et être difficilement « captable » par l'économie des nouveaux projets.

<sup>2</sup> Ordonnance et décret « marchés publics » du 23 juillet 2015 et 25 mars 2016, ordonnance et décret « concessions » du 29 janvier et 1<sup>er</sup> février 2016.

**outils contractuels à disposition des personnes publiques, en regroupant les différents contrats existants en quelques grandes catégories (concessions, marchés publics) et sous catégories (au sein des marchés publics : marchés publics « classiques », marchés publics globaux, marchés de partenariat) précisément identifiés.**

Elle étend et renforce l'approche visant à **identifier le contrat le plus adapté aux caractéristiques du projet** conduit par la personne publique : est ainsi consacrée l'existence **d'un continuum d'outils d'achat**, avec différentes combinaisons possibles dans l'étendue des missions et des risques transférés au cocontractant (contrat global ou alloti, avec ou sans financement privé, avec ou sans risque de recettes).

Dans ce schéma, il revient à la personne publique acheteuse **d'identifier la meilleure formule au regard du projet qu'elle mène, des risques qu'elle souhaite assumer et du prix qu'elle est prête à payer.**

#### ***D. LE RISQUE D'UN AFFAIBLISSEMENT DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE PUBLIQUE EN CAS DE RECOURS SYSTÉMATIQUE AU SECTEUR PRIVÉ***

Devant votre groupe de travail, la direction générale du Trésor a souligné que, quels que soient les mérites du recours à la commande publique pour la conception et la réalisation des infrastructures de transport, **un enjeu déterminant pour l'avenir serait la préservation et le renforcement de la qualité de la maîtrise d'ouvrage publique.**

Selon elle, les comparaisons internationales montrent que **la culture de la maîtrise d'ouvrage et la qualité des corps techniques spécialisés dans les infrastructures de transport constituent des points forts traditionnels du secteur public français.** Elle estime donc que ces points forts doivent permettre que **le PPP ne s'impose pas « par défaut » comme la solution de droit commun pour la conduite des projets d'investissements** et que **cet outil reste cantonné aux projets pour lesquels sa valeur ajoutée est avérée.**

De ce point de vue, la direction générale du Trésor a alerté votre groupe de travail sur **l'existence de risques réels d'affaiblissement des capacités de maîtrise d'ouvrage des personnes publiques,** liés notamment au contexte contraint des finances publiques et à la nécessité pour les acteurs publics de progressivement concentrer leurs ressources financières et humaines sur leurs missions stratégiques.

À l'instar de la direction générale du Trésor, votre groupe de travail considère **qu'il est essentiel de préserver la maîtrise d'ouvrage publique,** par exemple en mutualisant les fonctions de maîtrise d'ouvrage entre collectivités publiques.

**Proposition n° 8 :** Préserver et renforcer **une maîtrise d'ouvrage forte des personnes publiques** en matière de réalisation d'infrastructures de transport, par exemple en mutualisant les fonctions de maîtrise d'ouvrage entre collectivités publiques.



## DEUXIÈME PARTIE

### LA PRÉFÉRENCE POUR LES INFRASTRUCTURES NOUVELLES AU DÉTRIMENT DE LA MODERNISATION : UN FACTEUR DE RISQUE POUR LES FINANCES PUBLIQUES

#### I. LA FRANCE EST TRÈS BIEN ÉQUIPÉE EN INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT MÊME SI SA SITUATION RELATIVE SE DÉGRADE

##### A. UN RÉSEAU D'INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT BIEN DÉVELOPPÉ

La France dispose aujourd'hui de réseaux de transport largement développés et répartis sur l'ensemble du territoire. Le réseau routier représente 20 % de celui de l'Union européenne avec un million de kilomètres au total, dont 11 560 kilomètres d'autoroutes – soit le troisième réseau après l'Espagne et l'Allemagne – 9 600 kilomètres de routes nationales et environ 380 000 de routes départementales, le reste étant constitué de routes communales<sup>1</sup>. Depuis 1995, la longueur totale du réseau routier s'est accrue de 12 % et celle des autoroutes concédées de 42 %.

Le réseau ferroviaire français est le deuxième en Europe par sa longueur, avec plus de 29 000 kilomètres de lignes et 15 000 kilomètres de voies de service, et le plus dense d'Europe rapporté au nombre d'habitants<sup>2</sup>. Selon la commission « Mobilité 21 », lorsque la construction des quatre lignes à grande vitesse (LGV) lancées en 2008 sera achevée, la France confortera sa place de plus grand réseau à grande vitesse en Europe derrière l'Espagne<sup>3</sup>.

Enfin, la France possède le plus long réseau de voies navigables d'Europe avec 8 500 kilomètres, même si celui-ci est peu dense comparativement aux Pays-Bas et à l'Allemagne.

---

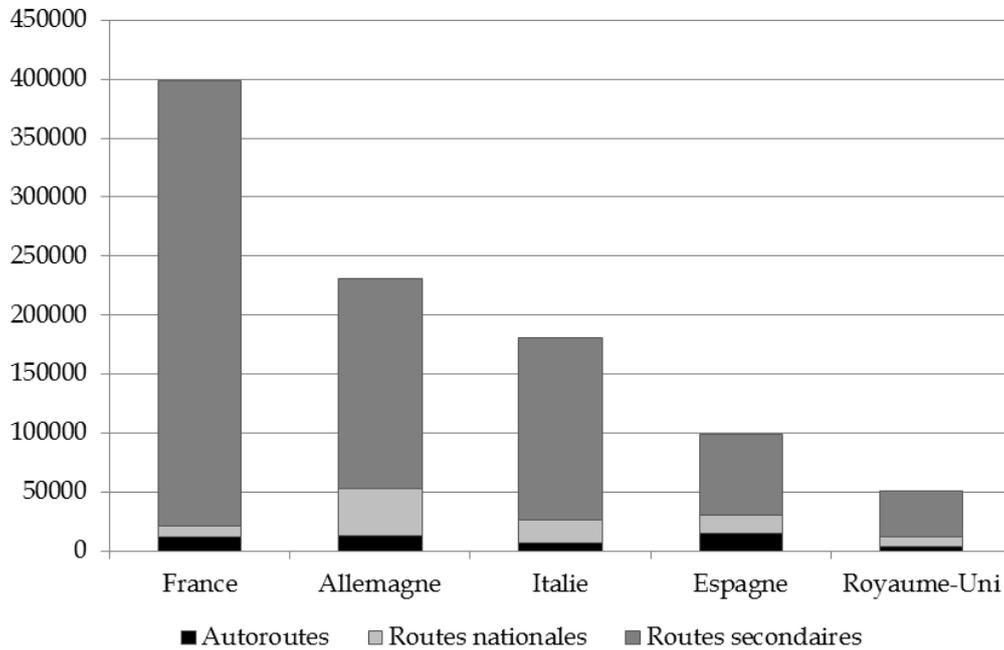
<sup>1</sup> CGDD, *Chiffres clés du transport* Edition 2016, mars 2016.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Commission « Mobilité 21 », op. cit., p. 10.

### Longueur des réseaux routiers en Europe

(en kilomètres)

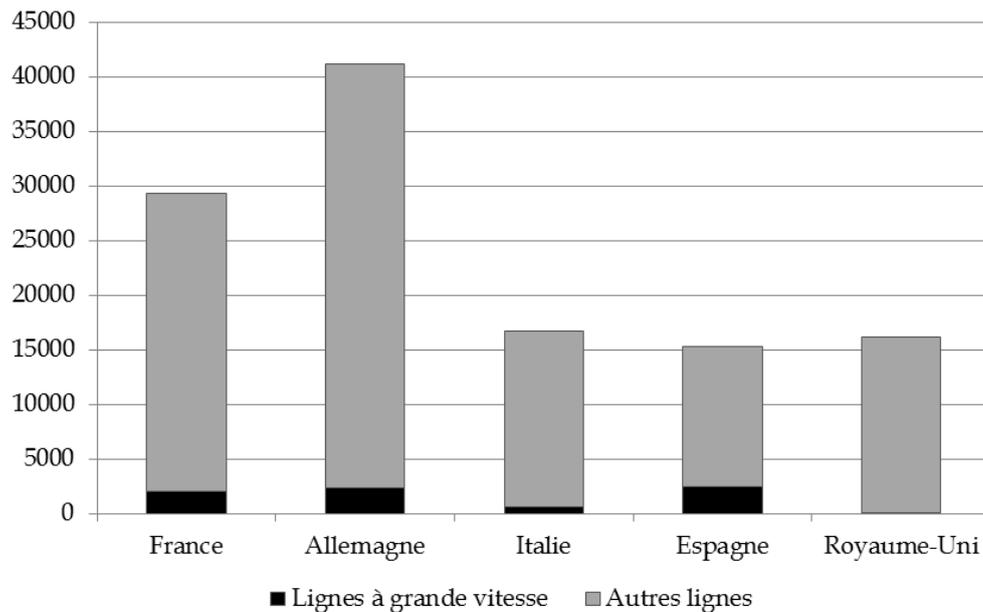


NB : Hors routes communales.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données d'Eurostat)

### Longueur des réseaux ferroviaires en Europe

(en kilomètres)

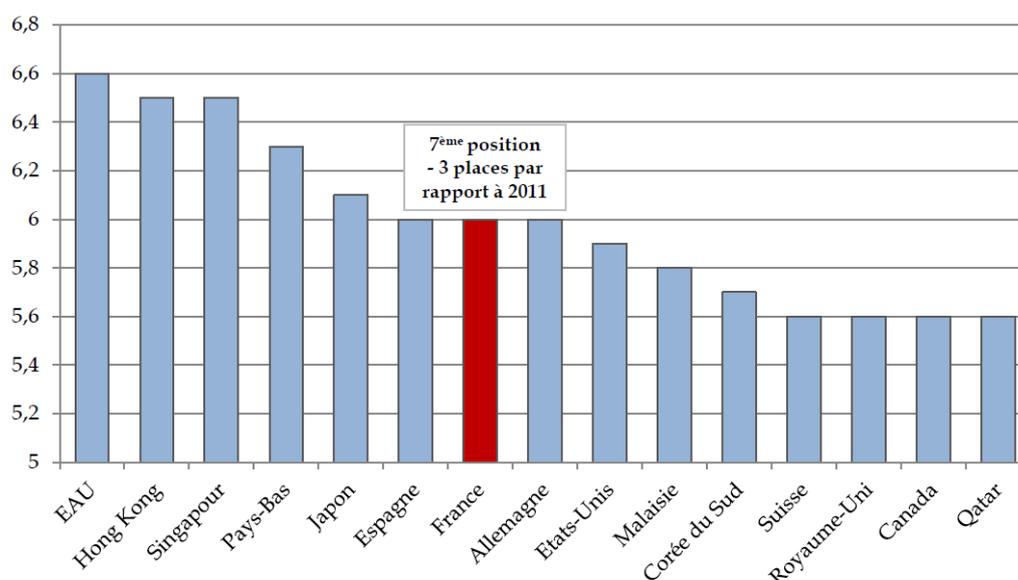


Source : commission des finances du Sénat (à partir des données d'Eurostat)

## B. UNE RÉTROGRADATION DE LA QUATRIÈME À LA SEPTIÈME PLACE PAR LE FORUM ÉCONOMIQUE MONDIAL

L'étendue et la qualité du réseau d'infrastructures de transport valent à la France d'être régulièrement classée parmi les meilleurs réseaux d'infrastructure au monde. Elle occupe ainsi la **septième place du classement établi par le Forum économique mondial en 2015-2016 en matière d'infrastructures de transport**, en considérant à la fois les infrastructures routières, ferroviaires, portuaires et aéroportuaires ainsi que le nombre de kilomètres disponible par passager sur l'ensemble des vols. On observe cependant une récente dégradation, puisqu'elle occupait la quatrième position dans le classement 2011-2012.

Classement des pays disposant des meilleures infrastructures de transport  
selon le Forum économique mondial

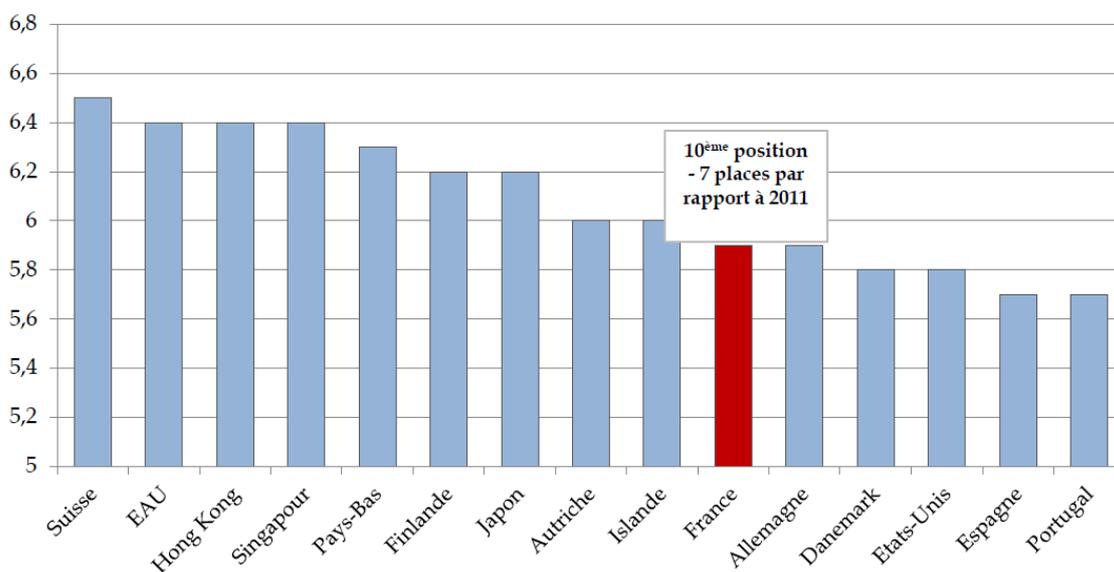


NB : la note maximale est de 7. EAU : Émirats arabes unis.

Source : commission des finances (à partir des données du Forum économique mondial)

Cette situation s'explique par la **baisse du score obtenu concernant la qualité des infrastructures**, de 6,5 à 5,9 sur 7 entre 2011 et 2016. Si l'on considère uniquement la **qualité d'ensemble des infrastructures**, la France se classe ainsi à la **dixième position**, derrière l'Islande, l'Autriche et le Japon, la Suisse occupant la première place. En effet, la note obtenue par la France a été abaissée de 6,6 à 6,1 pour la qualité de ses infrastructures routières et de 6,4 à 5,8 pour celle de ses infrastructures ferroviaires entre 2011 et 2016.

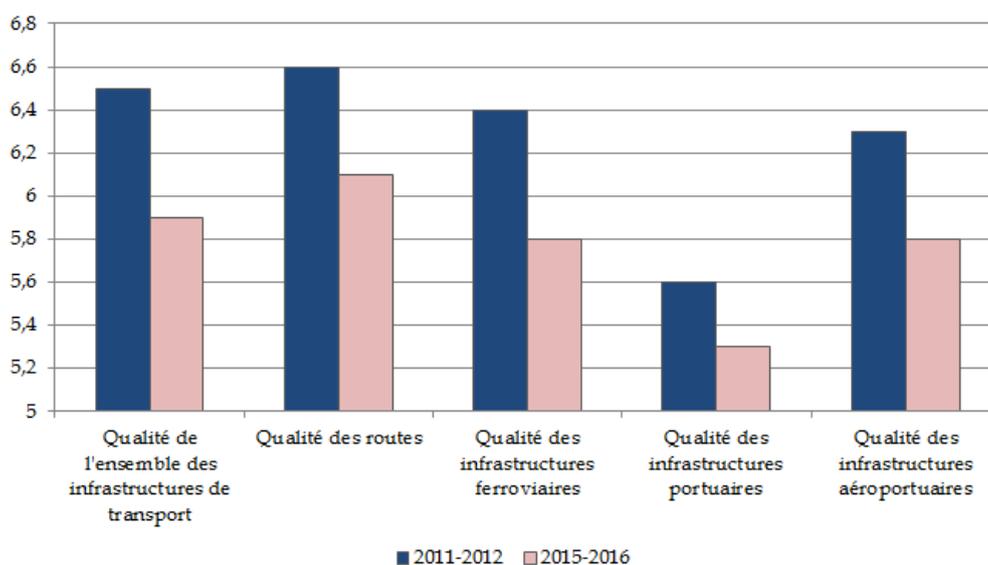
### Classement des pays possédant les infrastructures de transport de meilleure qualité selon le Forum économique mondial



NB : la note maximale est de 7. EAU : Émirats arabes unis.

Source : commission des finances (à partir des données du Forum économique mondial)

### Notation de la France par le Forum économique mondial en matière d'infrastructures de transport



Source : commission des finances (à partir des données de la Commission européenne)

Le tableau de bord des transports établi par la Commission européenne confirme cette tendance : la France continue de se classer parmi les trois meilleurs réseaux routiers et ferroviaires de l'Union européenne

mais la qualité de ces derniers tend à se dégrader. Une légère détérioration de la qualité des réseaux est également observée en Allemagne. La plupart des pays européens développés sont en effet aujourd'hui confrontés au défi de la modernisation de leurs réseaux d'infrastructures de transport vieillissants.

**Tableau de bord des transports de la Commission européenne**

		2012-2013	2013-2014	Evolution
Qualité des infrastructures ferroviaires	France	6,29	5,89	
	Allemagne	5,72	5,66	
	Moyenne UE 26	4,35	4,38	
Qualité des infrastructures routières	France	6,40	6,17	
	Allemagne	6,01	5,88	
	Moyenne UE 28	4,84	4,88	

Source : commission des finances (à partir des données du Forum économique mondial)

## II. LA MAINTENANCE ET LA RÉGÉNÉRATION DES RÉSEAUX EXISTANTS DOIVENT DEVENIR LES PRIORITÉS ABSOLUES POUR LES QUINZE PROCHAINES ANNÉES

### A. DES RÉSEAUX DONT LE VIEILLISSEMENT EST ALARMANT

1. Si les sociétés d'autoroutes ont l'obligation de restituer les infrastructures en bon état au terme des concessions, le réseau routier national, pour sa part, est confronté à une dégradation marquée

Le rapport<sup>1</sup> du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) réalisé à la suite des intempéries de l'hiver 2009-2010 a mis en lumière l'accélération du vieillissement du réseau routier national.

Alors que la borne supérieure du vieillissement acceptable des chaussées est en général estimée à environ dix ans, celle du réseau routier national de notre pays est aujourd'hui d'environ douze ans.

De fait, le pourcentage de couches de roulement renouvelées a chuté après le plan de relance de 2009-2010 pour s'établir à environ 5 % en 2014, ce qui permet uniquement un entretien curatif et non préventif. Et ce

<sup>1</sup> Les dégâts occasionnés sur le réseau routier national (RRN) durant l'hiver 2009-2010, Jean-François Corte et Pierre Garnier, Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), novembre 2010.

phénomène s'aggrave : alors qu'en 2010 la **fréquence moyenne de renouvellement de la couche de surface** était de dix-huit ans, elle était **supérieure à vingt ans en 2014**.

En ce qui concerne le réseau autoroutier, **la remise en bon état des infrastructures concédées à la fin de la concession** est une obligation contractuelle des sociétés concessionnaires d'autoroutes. **Les investissements nécessaires sont donc intégralement financés par les péages autoroutiers**, sans participation budgétaire de l'État.

Pour autant, l'État devra **veiller au bon respect de cette obligation dans les quinze à vingt prochaines années**, puisque le terme des différentes concessions historiques sera atteint à cette échéance.

Selon la DGITM, les dépenses nécessaires pour assurer **les investissements de renouvellement des revêtements de chaussée des autoroutes concédées** devrait représenter environ 700 millions d'euros par an, soit **un montant total supérieur à 12 milliards d'euros d'ici la fin des contrats** (environ 7 milliards d'euros en valeur actualisée).

## **2. Le vieillissement du réseau ferroviaire français demeure très préoccupant, plus de dix ans après la remise à la SNCF de l'audit Rivier**

L'**audit Rivier**<sup>1</sup> réalisé en 2005 pour la SNCF par l'école polytechnique de Lausanne a montré **l'ampleur du vieillissement du réseau ferroviaire français**, qui avait jusque-là **largement été sous-estimé**.

### *a) Un réseau ferroviaire gravement négligé pendant plus de trente ans*

À partir des années 1980, les gouvernements successifs ont donné pour priorité à la SNCF et à RFF **le développement des lignes à grandes vitesses (LGV)**, chantier titanesque qui a mobilisé **l'essentiel de ses ressources financières et humaines**.

Dans le même temps, **le réseau classique**, y compris **le réseau structurant**, c'est-à-dire le plus fréquenté, **a été négligé**. Alors même qu'il est indispensable aux déplacements du quotidien, **il n'a pas fait l'objet des investissements nécessaires à sa maintenance et à son renouvellement**.

La Cour des comptes estime ainsi dans son enquête, annexée au rapport d'information de votre rapporteur Marie-Hélène Des Esgaulx sur « Le réseau ferré à l'heure des choix »<sup>2</sup>, réalisée à la demande de votre

---

<sup>1</sup> *Audit sur l'état du réseau ferré national français, dirigé et coordonné par Robert Rivier et Yves Putallaz et remis à la SNCF et à RFF le 7 septembre 2005.*

<sup>2</sup> *Rapport d'information n° 783 (2011-2012) du 26 septembre 2012 de Marie-Hélène Des Esgaulx, fait au nom de la commission des finances, Le réseau ferré à l'heure des choix, comprenant une enquête réalisée par la Cour des comptes en application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances.*

commission en juillet 2012, que, **de 1985 à 2005, le volume de rénovation des voies avait été divisé par deux** alors qu'il est de 1 000 kilomètres par an en moyenne sur longue période.

De plus, les maigres efforts consentis étaient largement inefficaces car **la France consacrait 70 % de son budget de maintenance à de l'entretien curatif et seulement 30 % à de véritables opérations de régénération du réseau.**

Au surplus, il n'existait **aucune programmation générale des investissements de renouvellement du réseau** et les pouvoirs publics étaient **réticents à privilégier franchement les lignes sur lesquelles la circulation était la plus importante au détriment de lignes moins utiles.**

*b) La vétusté des infrastructures est aujourd'hui très inquiétante, particulièrement en Île-de-France*

Conséquence de cette longue période de sous-investissement, **l'âge moyen des voies du réseau ferroviaire français n'a eu de cesse d'augmenter** au cours des dernières décennies, passant ainsi **de 29,7 ans en 1995 à 32 ans en 2005**. Il s'est depuis maintenu à ce niveau très élevé, **l'âge du réseau étant estimé à 31,9 ans en 2015**, en dépit des efforts consentis par le gestionnaire d'infrastructure depuis 2006.

La partie du rapport public annuel 2016 de la Cour des comptes consacrée aux transports ferroviaires en Île-de-France est venue récemment souligner **la situation particulièrement préoccupante du réseau ferré francilien**, fréquenté par plus de 6 millions de voyageurs par jours<sup>1</sup>.

Selon les magistrats financiers, **l'âge moyen des voies en zone dense a augmenté de 30 % entre 2003 et 2014**. Alors qu'ils doivent être régénérés au bout de 25 ans, **40 % des voies du Transilien et 30 % de ses aiguillages ont plus de 30 ans**. Environ **15 % des caténaires ont plus de 80 ans et 5 % plus de 100 ans**, l'âge des caténaires de la ligne C du RER étant **supérieur à 90 ans**. Selon la direction de Transilien, **l'état du réseau va continuer à se dégrader jusqu'en 2020** en dépit des efforts de rénovation consentis, lesquels devraient seulement permettre en 2025 de retrouver le niveau d'aujourd'hui.

**Il en résulte de nombreux désagréments pour les usagers** : vitesse réduite sur les installations les plus vieillissantes (soit 213 kilomètres en Île-de-France), retards, manque de régularité, incidents techniques, risque pour la sécurité des passagers etc. La catastrophe du **déraillement d'un train Intercités en gare de Brétigny-sur-Orge** survenue le 12 juillet 2013 a tragiquement mis en lumière la gravité de la situation.

---

<sup>1</sup> Le réseau Transilien, qui ne représente que 10 % du réseau ferré national avec 3 700 kilomètres de voies supporte à lui seul 40 % du trafic voyageur assuré quotidiennement par la SNCF sur l'ensemble du territoire national.

**B. DES TRAVAUX CONSIDÉRABLES À MENER SUR LES QUINZE PROCHAINES ANNÉES POUR RATTRAPER PLUSIEURS DÉCENNIES DE SOUS-INVESTISSEMENTS CHRONIQUES**

**1. Si le Gouvernement a annoncé deux plans en faveur du réseau routier à quelques mois d'intervalle, sa remise à niveau exigera un effort financier important et durable**

Le réseau routier national ayant été **fortement dégradé ces dernières années par une succession d'hivers rigoureux** (en particulier des successions de périodes humides suivies de gel), le Gouvernement a progressivement pris conscience de la nécessité de procéder à **d'importants travaux de rénovation**.

Il a ainsi décidé d'allouer en juin 2015 **100 millions d'euros** en plus de l'enveloppe prévue dans le budget 2015 du ministère des transports pour **des travaux de régénération routière sur 150 chantiers**. Selon la DGITM, tous ces chantiers étaient achevés au début de l'année 2016.

Cette somme demeurant insuffisante eu égard à l'ampleur des enjeux, le Gouvernement a annoncé le 8 février 2016 **un nouveau plan d'investissement exceptionnel de 150 millions d'euros** pour l'entretien du réseau routier national et des voies navigables.

Ainsi, selon la DGITM, **près de 300 millions d'euros seront investis dans environ 400 opérations de régénération des routes nationales, soit une hausse de 55 % par rapport à 2015 des moyens qui leur sont consacrées**, ce qui permettra d'atteindre **le niveau d'investissement en faveur des routes le plus élevé des dix dernières années**.

S'il a bien noté que le Gouvernement avait pris la mesure de **l'urgence de la situation**, votre groupe de travail estime toutefois que les deux plans de relance annoncés ces dernières années en faveur des routes demeurent **insuffisants pour faire face à l'ensemble des besoins qui se manifestent sur le territoire français**.

Il sera donc nécessaire de **dégager durablement des ressources**, et non pas seulement par à-coups, **en faveur de notre réseau routier national** pour parvenir à **compenser plusieurs décennies de renouvellement insuffisant des chaussées**.

**2. Les investissements en faveur des voies navigables demeurent insuffisants**

Selon les responsables de l'établissement public Voies navigables de France (VNF), les investissements actuellement consentis en faveur de nos voies navigables, à hauteur de **150 millions d'euros par an**, demeurent

**insuffisants pour maintenir le réseau en état et empêcher son vieillissement.**

Ainsi, **certains ouvrages**, notamment sur le petit gabarit, **se dégradent et deviennent moins fiable**, au point qu'il n'est plus possible d'y circuler (c'est le cas du canal Sambre-Oise par exemple).

Pour les remettre à niveau, il faudrait notamment procéder à **des drainages, régénérer les écluses, renforcer l'automatisation et améliorer la sécurité des installations**. La situation devrait demeurer **sous contrôle encore cinq à six ans**, mais deviendrait plus difficile au-delà sans investissements supplémentaires.

### **3. Le renouvellement du réseau ferré, chantier majeur des quinze prochaines années**

*a) L'audit Rivier a provoqué une prise de conscience et une montée progressive des moyens en faveur du renouvellement du réseau existant*

Alors que l'effort annuel de rénovation du réseau ferroviaire n'était **que de 900 millions d'euros en 2005**, il a progressivement été porté au cours des six dernières années à **2,5 milliards d'euros<sup>1</sup>** à travers les plans successifs de remise à niveau du réseau.

Mais, selon SNCF Réseau, ce montant d'investissements permet seulement de **limiter le vieillissement des voies les plus circulées**, mais **pas de remettre à neuf la signalisation, ni de moderniser les lignes de desserte fine des territoires**.

Alors que, dans un premier temps, l'ex-RFF avait eu tendance à se disperser en renouvelant en priorité des lignes peu fréquentées, SNCF Réseau **concentre désormais ses investissements sur le réseau structurant**, c'est-à-dire les lignes classées 1 à 6 par le classement international de l'International Union of Railways (UIC), qui classe les lignes de 1 à 9<sup>2</sup>.

En ce qui concerne le renouvellement des lignes 7 à 9, c'est-à-dire les lignes les moins fréquentées, deux voies ont été explorées ces dernières années par SNCF Réseau en cas de volonté politique forte de les régénérer :

- **une inscription dans les contrats de plan État-région (CPER)**, dont près de la moitié des crédits y sont consacrés pour la période 2015-2020 (surtout en faveur des lignes 7 à 9 avec voyageurs) ;

---

<sup>1</sup> Les dépenses d'entretien du réseau, distinctes des dépenses de rénovation, représentaient pour leur part 2,1 milliards d'euros en 2015.

<sup>2</sup> L'Union internationale des chemins de fer (UIC) a établi une classification des lignes en fonction des charges de trafic supportées par l'infrastructure ainsi que du type de trafic. Le groupe UIC 1 correspond à des lignes très chargées et, à l'opposé, le groupe UIC 9 correspond à des lignes très faiblement chargées.

- la mise en place de « *tours de table* » réunissant plusieurs partenaires financeurs pour remettre à niveau **le capillaire fret**, dans une perspective de **développement économique local**.

Dans les deux cas, **le financement de SNCF Réseau est limité aux économies de maintenance que l'opération de renouvellement occasionne, soit environ 15 % du coût du projet.**

Si le financement par les collectivités territoriales de lignes peu fréquentées dans une perspective d'emploi local et d'aménagement du territoire est pleinement légitime, les membres de votre groupe de travail n'en considèrent pas moins que **la fermeture des lignes les moins circulées doit également être envisagé.**

Le constat effectué en 2005 par l'audit Rivier sur **la taille excessive du réseau français** reste en effet valable pleinement valable aujourd'hui, avec **11 200 kilomètres de voies sur lesquelles circulent moins de 20 trains par jour** (37 % du réseau) et **6 400 kilomètres avec moins de 10 trains par jours** (21 % du réseau).

Or, seulement **200 kilomètres de lignes**, essentiellement de fret, **ont été retirées du Document de référence du réseau (DRR) par SNCF Réseau** ces dernières années et ne font officiellement plus partie du réseau ferré français.

**Votre groupe de travail considère donc qu'il ne faut pas s'interdire de fermer davantage de lignes non rentables**, si cela peut permettre de rationaliser l'emploi de ressources financières rares, **tout en respectant les principes d'aménagement équilibré du territoire.**

*b) Les moyens consacrés au renouvellement du réseau structurant demeurent insuffisants et resteront difficiles à réunir sans suspension des financements accordés aux nouveaux développements du réseau et aux lignes les moins fréquentées*

Selon la direction générale du Trésor, entendue par votre groupe de travail, SNCF Réseau a proposé, dans sa trajectoire d'investissements présentée à l'État en juillet 2015, **une forte hausse des investissements de rénovation** qui pourraient atteindre **3,5 milliards d'euros par an en 2020** (contre 2,5 milliards d'euros en 2015), dont **3,1 milliards d'euros** pour le renouvellement du réseau et **400 millions d'euros** pour la mise en conformité.

Parallèlement, **les investissements de développement du réseau** (LGV, projets régionaux), représenteraient un investissement annuel de **1,6 milliard d'euros en 2020** et de **1,2 milliard d'euros en 2025.**

Votre groupe de travail considère que l'État doit **pleinement soutenir le plan ambitieux de SNCF Réseau en faveur de la rénovation de son réseau ferré**, voire même **l'amplifier en retardant les projets de développement du réseau les moins urgents.**

Il estime ainsi que, par rapport à la situation actuelle, il serait indispensable **dégager 1 à 2 milliards d'euros supplémentaires en faveur du renouvellement des lignes structurantes de notre réseau ferré**, afin de porter l'effort consenti par SNCF Réseau **entre 3,5 et 4,5 milliards d'euros par an pendant quinze ans**.

Seul des investissements de cette ampleur permettront de **réhabiliter un patrimoine trop longtemps négligé**, au détriment du confort et surtout **de la sécurité de nos concitoyens**.

**Cette mobilisation exceptionnelle devra également être humaine.**

Une partie considérable des ingénieurs de SNCF Réseau sont aujourd'hui mobilisés sur la conception et la construction des nouvelles lignes LGV, faisant de **la régénération du réseau existant le parent pauvre**.

Or les besoins humains pour **réussir le gigantesque chantier de sa réhabilitation**, qui comprend des aspects éminemment complexes comme les nœuds ferroviaires, rendra nécessaire **une affectation massive de cadres supérieurs sur ce projet**.

**Proposition n° 9 : Investir massivement pendant les quinze prochaines années en faveur de la maintenance, du renouvellement et de la modernisation des réseaux existants**, en particulier du réseau ferroviaire, dont le vieillissement est très inquiétant.

### III. LES NOUVEAUX PROJETS DOIVENT ÊTRE SÉLECTIONNÉS SELON DES CRITÈRES DE RENTABILITÉ SOCIO-ÉCONOMIQUE TRÈS EXIGEANTS MÊME SI CELA IMPLIQUE DE RENONCER À DES PROJETS DÉJÀ ANNONCÉS

Le schéma national des infrastructures de transport (SNIT) élaboré en 2011 suite aux Grenelle de l'environnement prévoyait **une longue liste de projets de nouvelles infrastructures de transport pour notre pays** (voir *supra*).

Si la commission « Mobilité 21 » a eu le grand mérite d'effectuer un tri et une hiérarchisation de ces projets, force est de constater que **les projets de développement de nos grands réseaux de transport demeurent très ambitieux**, sans doute **trop compte tenu de la situation contrainte de nos finances publiques et de l'état alarmant des réseaux existants**, qui appellent **une mobilisation financière et humaine sans précédent**.

**A. DES LIGNES LGV DONT LA RENTABILITÉ SOCIO-ÉCONOMIQUE EST TRÈS FAIBLE, APPARAISSENT COMME DES INVESTISSEMENTS EXCESSIFS À L'HEURE OÙ L'ARGENT PUBLIC EST RARE ET DOIT ÊTRE MOBILISÉ EN FAVEUR DE L'ENTRETIEN DES RÉSEAUX EXISTANTS**

**La passion française pour les grands projets d'infrastructure**, chers et pas toujours très rentables d'un point de vue socio-économique, mais valorisants pour les porteurs de projets et très positifs d'un point de vue économique pour les acteurs du BTP, s'est traduite au cours des dix dernières années par **une multiplication de projets de lignes à grande vitesse (LGV)**. Le SNIT comportait ainsi pas moins de **quatorze projets de nouvelles LGV !**

Sur ces quatorze projets, **quatre**, comportant au total **671 kilomètres de lignes à grande vitesse, sont devenus réalité** et ont été conduits simultanément, **au prix d'un endettement considérable de SNCF-Réseau** : la deuxième phase de la LGV Est, mise en service le 3 juillet 2016 ; Le Mans-Rennes, également appelée Bretagne - Pays de la Loire ; Tours-Bordeaux, également appelée Sud Europe Atlantique (SEA) ; Nîmes-Montpellier, également appelée contournement Nîmes-Montpellier.

Au moins **trois autres grands projets de ligne LGV sont en cours de développement** : le grand projet du Sud-Ouest, qui comprend les lignes Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Espagne ; Poitiers-Limoges ; Montpellier-Perpignan.

Or, les membres de votre groupe de travail ont acquis la conviction que **la construction de ces nouvelles lignes**, qui viendraient s'ajouter à un réseau de lignes à grande vitesse déjà largement mature au moment même où le modèle de la grande vitesse connaît des difficultés dans notre pays, mérite d'être différée, à tout le moins pendant une quinzaine d'années.

**1. La grande vitesse ferroviaire, un modèle qui connaît aujourd'hui des difficultés**

*a) Le TGV, un modèle économique moins performant que par le passé*

Alors que **la fréquentation des TGV** avait crû pendant une trentaine d'années, elle **a stagné depuis 2012**. Parallèlement, alors qu'elle avait longtemps compté parmi les activités les plus profitables de la SNCF, **la rentabilité des TGV s'est dégradée ces dernières années**, ainsi que le relève la Cour des comptes dans son rapport La grande vitesse ferroviaire : un modèle porté au-delà de sa pertinence<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *La grande vitesse ferroviaire : un modèle porté au-delà de sa pertinence, Cour des comptes, octobre 2014.*

De fait, **les prix du TGV apparaissent déjà élevés** et celui-ci doit faire face à **la concurrence de nouveaux modes de transports alternatifs à bas coût**, tels que les vols *low cost*, les autocars et le covoiturage.

*b) Les lignes les plus pertinentes ont déjà été construites*

Le TGV est le mode de transport le plus pertinent pour **les durées de trajet comprises entre 1 heure 30 et 3 heures** et reliant **des villes de taille démographique suffisante**. En termes de distance, le TGV apparaît comme **le mode de transport le plus performant jusqu'à 500 kilomètres**, voire parfois jusqu'à 750 kilomètres, sous certaines conditions.

D'ailleurs, c'est lui qui dispose systématiquement de la plus forte part de marché pour les liaisons correspondant à ce type de configuration : Paris-Bruxelles, Paris-Londres, Paris-Lyon, Paris-Nantes, Paris-Strasbourg, Paris-Marseille, etc.

Or, **toutes les lignes correspondant à ces caractéristiques ont d'ores-et-déjà été construites**. Les nouvelles lignes qui pourraient l'être seront donc **moins rentables** que celles qui les ont précédées.

*c) Des coûts de construction qui s'envolent*

De plus, selon la Cour des comptes, **les coûts de construction des LGV ont augmenté avec le temps**, passant ainsi de **4,8 millions d'euros par kilomètre construit pour la ligne Paris-Lyon à 26 millions d'euros par kilomètre construit pour la ligne Sud Europe Atlantique**, qui représente un investissement colossal de **7,8 milliards d'euros pour 300 kilomètres de lignes à grande vitesse**.

## **2. Les lignes LGV actuellement en cours de gestation présentent, pour certaines, des faiblesses**

*a) Le grand projet du Sud-Ouest aurait le mérite de mieux relier Toulouse au reste du réseau ferroviaire mais n'a pas la pertinence qui était celle des premières lignes à grande vitesse*

**Le grand projet du Sud-Ouest (GPSO)** comprend les lignes **Bordeaux-Toulouse** et **Bordeaux-Espagne**, soit **360 kilomètres de lignes nouvelles**.

Considérant que Toulouse, quatrième ville de France, devait être raccordée au réseau ferré à grande vitesse, **la commission Mobilité 21 a classé la ligne Bordeaux-Toulouse dans la catégorie des projets les plus prioritaires**, c'est-à-dire dont l'engagement doit intervenir avant 2030.

Sur ce fondement, le Gouvernement a adopté le 23 octobre 2013 **un schéma de réalisation** prévoyant la mise en service de **la ligne Bordeaux-Toulouse en 2024** et celle de **la ligne Bordeaux-Dax en 2027**, la mise en service de la section Dax-Espagne intervenant ultérieurement.

Ce projet, dont le coût est pour le moment estimé à **8,3 milliards d'euros**, a reçu **un avis favorable avec réserves** de la part du Commissariat général à l'investissement, qui s'est inquiété de **sa faible valeur actualisée nette (VAN)** et de **son coût élevé**.

Il a ensuite reçu **un avis négatif de la commission d'enquête publique**, qui a **regretté que des alternatives techniques à la grande vitesse n'aient pas été suffisamment étudiées**. Néanmoins, les décrets de déclaration d'utilité publique des deux lignes ont été publiés le 5 juin 2016<sup>1</sup>.

Si votre groupe de travail ne remet pas en cause **la nécessité d'assurer une meilleure desserte de la métropole de Toulouse**, il déplore néanmoins que **d'autres solutions techniques beaucoup moins coûteuses que la construction d'une nouvelle LGV**, n'aient pas été envisagées par l'État, alors qu'il devient de plus en plus difficile de réunir les ressources publiques nécessaires au financement de ce type d'infrastructure.

**Les lignes pendulaires**, utilisées en particulier en Italie (pendolino), permettent en effet de faire rouler des trains à grande vitesse sur des lignes classiques grâce à des vérins qui provoquent une légère inclinaison des wagons, **évitant ainsi la construction de lignes nouvelles**.

Selon les magistrats de la Cour des comptes entendus par votre groupe de travail, **le recours à cette technologie augmenterait de seulement 20 minutes le trajet de Bordeaux-Toulouse** par rapport au temps de trajet sur une LGV.

L'opportunité de construire la ligne Bordeaux-Dax fait, pour sa part, l'objet de controverses. Il convient d'ailleurs de rappeler **qu'elle n'a pas été classée comme prioritaire** par la commission « Mobilité 21 ».

Si le secrétaire d'État chargé des transports, interrogé sur ce point par votre groupe de travail, **n'a pas nié la faible rentabilité socio-économique de cette ligne LGV**, il a en revanche attiré son attention sur **la possibilité d'obtenir des financements européens** à l'avenir, en raison du caractère transfrontalier de cette ligne.

Votre groupe de travail considère que c'est à cette condition que **ce projet, qui ne revêt pas un caractère urgent, pourrait devenir pertinent** pour notre pays.

*b) Le Conseil d'État a donné un coup d'arrêt à la ligne LGV Poitiers-Limoges, jugeant son utilité publique insuffisante*

**Le projet de construction d'une ligne à grande vitesse (LGV) entre Poitiers et Limoges** remonte au début des années 2000. Après une concertation à l'automne 2006, les études de définition du projet ont commencé en 2007-2008 et se sont poursuivies les années suivantes.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2016-738 du 2 juin 2016 déclarant d'utilité publique et urgents les travaux nécessaires à la réalisation des lignes ferroviaires à grande vitesse Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Dax.

En dépit **d'interrogations récurrentes sur son coût et sa rentabilité**, la **décision de construire cette ligne** a été prise par le ministre des transports le **25 mars 2013**.

Bien que le projet **n'ait pas été considéré prioritaire par la commission « Mobilité 21 »**, le Gouvernement l'a déclarée **d'intérêt public** par un **décret en date du 10 janvier 2015**.

Toutefois, **le cheminement difficile de cette ligne controversée** a connu un **coup d'arrêt majeur**, et probablement **définitif**, avec la décision du Conseil d'État du 15 avril 2016, qui est venue **annuler le décret susmentionné**.

S'il a reconnu que le projet de LGV Poitiers-Limoges présentait un **intérêt public** (aménagement du territoire, amélioration du confort des passagers, réduction de la pollution), le juge administratif a en revanche constaté, entre autres griefs, que **le coût de la ligne était élevé - 1,6 milliard d'euros -**, que **son financement n'était pas assuré** et que **sa rentabilité socio-économique était inférieure au niveau habituellement retenu par le Gouvernement pour apprécier le caractère utile à la collectivité de ce type de projet**<sup>1</sup>.

Fort de ces constatations, le Conseil d'État a jugé que *« les inconvénients du projet l'emportaient sur ses avantages dans des conditions de nature à lui faire perdre son caractère d'utilité publique »*.

Cette décision marque probablement les débuts **d'une nouvelle jurisprudence administrative, plus attentive à l'utilité réelle des grands projets d'infrastructure de transport en période de tensions budgétaires**.

### **3. Construire de nouvelles LGV qui ne sont pas prioritaires, alors que toutes les ressources devraient être mobilisés en faveur du réseau structurant, serait une erreur**

Votre groupe de travail considère qu'à l'heure où l'argent public est très rare, **les grands projets d'infrastructure de transport doivent être sélectionnés avec la plus grande rigueur** : des projets dont la rentabilité socio-économique est douteuse, dont les coûts sont déraisonnables et dont le plan de financement est toujours inconnu après l'obtention de la déclaration d'utilité publique peuvent difficilement prospérer.

De plus les pouvoirs publics ne doivent pas seulement tenir compte **d'une situation budgétaire très difficile**. Ils doivent également prendre toute la mesure de **l'état alarmant du réseau ferroviaire français dans son ensemble**.

---

<sup>1</sup>La valeur actuelle nette de la ligne est de - 200 millions d'euros et son taux de rendement interne (TRI) de 3,34 %.

**Une grande partie des lignes du réseau structurant**, en particulier en Île-de-France, zone de très loin la plus fréquentée, sont aujourd'hui **dégradées**, ce qui provoque de nombreux désagréments pour les usagers et peut même, dans les pires des cas, mettre en péril leur sécurité.

C'est pourquoi **les priorités qui sont celles de notre pays en matière d'infrastructures de transport** doivent être **affirmées avec encore plus de forces qu'elles ne le sont aujourd'hui**.

Les ressources, tant humaines que financières, de l'État et de SNCF Réseau doivent être **concentrées sur le réseau structurant et sur les lignes classiques les plus vieillissantes**.

Il convient donc **de geler, au moins pour une quinzaine d'années, toute participation de l'État au financement de projets de développement de nouvelles lignes LGV**, ce qui n'empêchera pas que des études, financées par l'Union européenne ou par les collectivités territoriales, puissent continuer à être menées.

**Proposition n° 10 : Geler pendant une quinzaine d'années le financement par l'État des nouveaux projets de ligne à grande vitesse, en vue de donner la priorité à la modernisation des réseaux existants dans un contexte budgétaire très contraint.**

***B. L'ÉTAT S'EST D'ORES-ET-DÉJÀ ENGAGÉ À FINANCER PLUSIEURS PROJETS D'INFRASTRUCTURE DE TRANSPORT D'AMPLEUR CONSIDÉRABLE ET NE POURRA PLUS SOUSCRIRE DE NOUVEAUX ENGAGEMENTS AVANT LONGTEMPS***

Au fil des années, l'État s'est engagé **dans plusieurs chantiers de très grande ampleur** qui vont mobiliser dans les années à venir les financements publics et les ressources humaines des sociétés spécialisées dans la conception et la réalisation d'infrastructure de transport : **la liaison ferroviaire Lyon-Turin, le canal Seine-Nord Europe et le Grand Paris express**.

Toutefois, dans la mesure où il aura **les pires difficultés à tenir simultanément l'ensemble de ses engagements dans les années à venir**, l'État devrait **revoir dans certains cas ses ambitions à la baisse** - comme il l'a fait pour le canal Seine-Nord Europe - et, surtout, **s'interdire de promouvoir de nouveaux projets**.

### **1. Le Lyon-Turin, un ambitieux projet dont la rentabilité socio-économique est controversée, mais qui est pris en charge à 40 % par l'Union européenne**

La liaison ferroviaire Lyon-Turin vise à **favoriser les échanges entre la France et l'Italie** en opérant **un report modal de la route vers le fer** pour **désengorger le réseau routier et autoroutier du sud-est de la France**.

Le **24 février 2015**, le Président de la République et le Président du Conseil de la République italienne ont signé **un accord valant décision de construire la section transfrontalière du projet de nouvelle liaison ferroviaire Lyon-Turin**. Cet accord a été complété par **un protocole additionnel signé le 8 février 2016**.

La société Tunnel Euralpin Lyon Turin (TELT), qui est le promoteur public chargé de mettre en œuvre le projet, instruit actuellement **les appels d'offres européens**, dont les premiers pourraient être lancés **en 2017**.

**Les travaux n'en sont plus au stade des études préliminaires** - pour lesquels ont été engagés depuis 2005, y compris les financements italiens et européens, **1,24 milliard d'euros**, dont **334 millions d'euros apportés par la France via l'AFITF**. En effet, **la galerie de Saint-Martin la Porte, longue de 9 kilomètres et actuellement en cours de creusement**, servira **d'élément à part entière du tunnel de base**.

Le coût de ce tunnel de base, long d'environ 57 kilomètres, serait de **8,2 milliards d'euros**<sup>1</sup>. Sa construction durerait **12 ans**.

Pour 2016-2019, l'Union européenne a accordé au projet **814 millions d'euros** en juillet 2015, ce qui représente **41 % des dépenses prévues pour cette période**. La France devra pour sa part apporter **2,1 milliards d'euros**<sup>2</sup>, échelonnés sur les 12 ans de construction de l'ouvrage.

Selon les préconisations formulées par Michel Bouvard et Michel Destot dans le rapport qu'ils ont remis au Premier ministre le 13 juillet 2015 et qu'ils ont présenté à la commission des finances du Sénat le 27 octobre 2015, **un surpéage pourrait être institué en application de la directive Eurovignette**<sup>3</sup> sur les axes autoroutiers appelés à être en partie délestés par le tunnel. De telles dispositions ont notamment été mises en œuvre par l'Autriche pour financer le tunnel du Brenner.

Le montant de subvention budgétaire versée par la France (en pratique, par l'AFITF) pourrait alors être réduit par **un emprunt à long terme remboursé grâce à ce surpéage**.

Il convient de noter que ce projet n'avait **pas été examiné par la commission « Mobilité 21 »**, compte tenu des engagements internationaux

---

<sup>1</sup> Valeur janvier 2012.

<sup>2</sup> Valeur janvier 2012.

<sup>3</sup> Directive 1999/62/CE, modifiée par la directive 2011/76/UE du 27 septembre 2011.

déjà pris en sa faveur, et **qu'il n'a pas été soumis à une contre-expertise sous l'égide du Commissariat général à l'investissement**, cette procédure n'étant valable que pour les projets engagés à compter de 2014.

La Cour des comptes, en particulier dans un référé adressé au Premier ministre le 1<sup>er</sup> août 2012 et intitulé « Le projet de liaison ferroviaire Lyon-Turin », se montre très sceptique sur ce projet d'infrastructure, dont elle dénonce **la faible rentabilité socio-économique et les prévisions de trafic progressivement revues à la baisse**.

Pour leur part, les membres de votre groupe de travail estiment que ce projet peut représenter **une véritable opportunité économique pour le sud-est de la France**.

S'il présente **certaines faiblesses**, mises en lumière par la Cour des comptes, le fait que l'Union européenne finance **41 % des dépenses du tunnel de base** et que **la part de la France se limite à 2,1 milliards d'euros** devrait **préserver les intérêts de notre pays**.

Enfin, **le respect de nos engagements internationaux est un point fondamental**.

## **2. Le canal Seine-Nord Europe, projet fragile pris en charge à 42 % par l'Union européenne**

Inscrit au schéma directeur transeuropéen des voies navigables à grand gabarit, **le projet de canal fluvial Seine-Nord Europe** consiste en la réalisation **d'un nouveau canal à grand gabarit**, d'une longueur de **106 kilomètres**, entre Compiègne et le canal Dunkerque-Escaut, permettant l'acheminement de chargements de fret pouvant atteindre jusqu'à **4 400 tonnes**. Le canal Seine-Nord Europe, section française de la liaison internationale Seine-Escaut, doit permettre de **relier les bassins de la Seine et de l'Oise au réseau des canaux du nord de la France**, et plus largement à **l'ensemble du réseau fluvial nord-européen à grand gabarit**.

Le Gouvernement, lors de la réunion du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003, a confirmé la nécessité de **poursuivre les études de ce nouveau canal**.

Toutefois, le ministre délégué en charge des transports, de la mer et de la pêche a décidé, le 26 mars 2013, l'arrêt de la procédure de dévolution du contrat de partenariat, qui était en cours depuis 2009, et la mise en place **d'une mission de reconfiguration technique du projet de canal Seine-Nord Europe**, confiée par lettre du 17 avril 2013 à Rémi Pauvros, député du Nord et maire de Maubeuge. Ce dernier a rendu ses conclusions le 11 décembre 2013, proposant un projet moins ambitieux, et partant, moins coûteux.

À la suite de la remise de ce rapport, le ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche a entamé le 19 décembre 2013 les

démarches réglementaires liées à la modification de la déclaration d'utilité publique et a mis en place une mission administrative chargée d'approfondir le montage du projet et ses modalités de financement.

Conformément aux objectifs fixés par le Premier ministre le 26 septembre 2014 à Arras, **le démarrage des travaux est prévu en 2017, pour une première mise en service du canal en 2023.**

La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a autorisé le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour créer **la société de projet du canal**, établissement public qui assurera la construction de l'ouvrage et le développement économique lié à l'infrastructure **sous maîtrise d'ouvrage publique.**

L'Union européenne a annoncé en juin 2015 sa participation au financement de l'ouvrage à hauteur de **980 millions d'euros, soit 42 % de son coût prévisionnel de 2,33 milliards d'euros sur la période 2016-2019.**

Le secrétaire d'État aux transports a procédé le 7 octobre 2015 au lancement de l'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique des modifications du tracé du canal Seine-Nord Europe.

Depuis 2005, l'AFITF s'est engagée à hauteur de **182 millions d'euros, dont 139 millions d'euros d'ores-et-déjà payés**, au titre de conventions d'études, d'acquisitions foncières, de préparation et de poursuite du dialogue compétitif puis pour la reconfiguration du projet et la poursuite des études et des travaux.

A l'instar de la liaison ferroviaire Lyon-Turin, ce projet n'a été **ni examiné par la commission « Mobilité 21 », ni soumis à une contre-expertise sous l'égide du Commissariat général à l'investissement.**

Si **la soutenabilité financière de ce projet n'est pas encore totalement assurée**, le fort engagement de l'Union européenne en sa faveur devrait permettre de **contenir son impact sur les finances publiques** de notre pays.

### **3. Le Grand Paris express, le grand chantier français du XXI siècle**

La loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, dont l'article 1<sup>er</sup> dispose que « *le Grand Paris est un projet urbain, social et économique basé sur la construction d'un nouveau réseau de transport public* », a créé **la Société du Grand Paris (SGP)**, établissement public de l'État à caractère industriel et commercial (EPIC) qui emploie **160 personnes** et dont « *la mission principale est 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* ».

Placée sous la tutelle des ministères chargés du logement, de l'écologie, de l'économie et des finances, **la SGP a été confortée le 6 mars**

**2013 par le Gouvernement issu des élections de 2012** lors de la présentation par le Premier ministre du « *Nouveau Grand Paris* ».

Baptisé **Grand Paris Express**, le réseau de transport public porté par la SGP est constitué de **72 gares** (que la SGP a pour mission de construire et d'aménager) et de **200 kilomètres de lignes nouvelles** interconnectées au réseau existant (métro, RER et transilien).

Il comprendra :

**- Des prolongements de lignes de métro existantes :**

- **la ligne 14**, de Saint-Lazare à Saint-Denis-Pleyel au Nord et d'Olympiades à l'aéroport d'Orly au sud ;
- **la ligne 11** vers l'est, de Mairie des Lilas à Noisy-Champs en passant par Rosny-Bois-Perrier.
- **une rocade de zone dense autour de Paris, la ligne 15**, métro qui desservira Noisy-Champs, Villejuif, Pont-de-Sèvres, Nanterre, La Défense, Saint-Denis Pleyel, Bobigny, Rosny-Bois-Perrier et Champigny centre ;

**- trois lignes destinées à assurer le développement de territoires en expansion et une meilleure desserte des aéroports franciliens :**

- **la ligne 16** de Saint-Denis-Pleyel à Noisy-Champs *via* Le Bourget RER, Aulnay-sous-Bois et Clichy-Montfermeil ;
- **la ligne 17** de Saint-Denis Pleyel au Mesnil-Amelot en passant par Le Bourget RER, Gonesse et l'aéroport Roissy-Charles-de-Gaulle ;
- **la ligne 18** de l'aéroport d'Orly à Versailles, *via* Massy-Palaiseau et le plateau de Saclay, prolongée à terme jusqu'à Nanterre.

En avril 2015, les premiers travaux préparatoires – ceux de la ligne 15 sud entre Pont de Sèvres et Noisy-Champs – ont débuté.

Le prolongement de la ligne 14 de Saint-Lazare jusqu'à mairie de Saint-Ouen devrait être mis en service en **2019** et la ligne 15 sud être disponible en **2022** (contre une date de 2020 initialement prévue). Les autres lignes devraient progressivement entrer en service **entre 2023 et 2030**.

Lors de la dernière estimation réalisée **en 2012**, le coût du *Grand Paris Express* a été évalué à **22,625 milliards d'euros**, auxquels il convient d'ajouter :

- **798 millions d'euros** au titre de la participation de 55 % de la SGP au prolongement de la ligne 14 jusqu'à Mairie de Saint-Ouen ;

- **450 millions d'euros** pour la réalisation des interconnexions avec le réseau existant ;

- **1,625 milliard d'euros** pour la contribution de la participation de la SGP au plan de mobilisation de la région (Éole, ligne 11, schéma directeur des RER).

Au total, la SGP investira donc **25 milliards d'euros** à l'horizon 2030.

Pour financer ces dépenses, la SGP dispose pour le moment :

- de **trois recettes fiscales affectées dynamiques**, pour un montant de **500 millions d'euros** par an environ (en 2015, **60 millions d'euros** au titre de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau-IFER, **320 millions d'euros** au titre de la taxe locale sur les bureaux en Île-de-France et **117 millions d'euros** au titre de la taxe spéciale d'équipement)<sup>1</sup> ;

- d'un engagement de l'État et des collectivités territoriales à lui verser des dotations en capital, auxquels la SGP pourrait faire appel en tant que de besoin, et qui représenteraient au maximum respectivement **1 milliard d'euros** et **225 millions d'euros** ;

- à compter des mises en services, des produits de son domaine (péages, redevances commerciales, etc.).

Les investissements et interventions (qui correspondent à la participation au plan de mobilisation de la région) de la SGP connaissent une montée en charge progressive : **8,5 millions d'euros** en 2010, **35,1 millions d'euros** en 2011, **77,4 millions d'euros** en 2012, **153,6 millions d'euros** en 2013, **304,9 millions d'euros** en 2014 et **817 millions d'euros** en 2015. **968 millions d'euros** sont prévus à ce titre en 2016, sur un budget total de **1,112 milliard d'euros**.

En 2015, pour la première année, la SGP a dépensé davantage qu'elle n'a perçu de recettes, ce qui l'a conduit à prélever **316 millions d'euros** sur les fonds de roulement de l'établissement, accumulé depuis 2010<sup>2</sup>. Mais le besoin de financement de la SGP étant évalué à **8 milliards d'euros** d'ici 2020, la SGP devra en outre avoir recours à l'emprunt.

Elle a ainsi signé en 2014 un protocole d'accord avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC) qui prévoit qu'elle bénéficiera de **4 milliards d'euros** de prêts du fonds d'épargne d'ici 2022. Une première tranche de **1 milliard d'euros** a ainsi été débloquée en 2015. Toujours en 2015, la SGP a également emprunté **1 milliard d'euros** auprès de la Banque européenne d'investissements (BEI)<sup>3</sup>, dans le cadre d'une enveloppe globale qui pourra

---

<sup>1</sup> Ce qui devrait représenter environ 10 milliards d'euros sur 20 ans (de 2010 à 2030) et 30 milliards d'euros sur 60 ans (de 2010 à 2070, horizon prévu pour l'arrivée à échéance des derniers emprunts souscrits par la SGP).

<sup>2</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2015, ce fonds de roulement s'élevait à 1,036 milliard d'euros.

<sup>3</sup> En vertu d'un arrêté pris sur le fondement de l'article 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, la SGP ne peut souscrire d'emprunts d'une durée supérieure à douze mois auprès d'un établissement de crédit ni

s'élever au maximum à **4 milliards d'euros** à l'horizon 2023. La SGP a pour objectif le remboursement de tous ses emprunts à l'horizon 2070.

Selon les études réalisées par la SGP, **le taux de rentabilité** du *Grand Paris Express* serait de **7 % à 8 %** et ce nouveau réseau de transport induirait à terme un surcroît de PIB de **100 à 200 milliards d'euros** par an (pour un PIB actuel de **600 milliards d'euros** en Île-de-France) et **115 000 créations d'emplois**.

Le modèle de financement du Grand Paris express paraît **relativement robuste**, dans la mesure où il bénéficie de plusieurs ressources fiscales affectées, dont la taxe locale sur les bureaux en Île-de-France, particulièrement dynamique.

Toutefois, les membres de votre groupe de travail estiment que le Parlement devra faire preuve **d'une très grande vigilance** pour s'assurer que **ce chantier pharaonique**, réalisé à marche forcée, **ne connaîtra pas de dérives**.

**L'opportunité de chaque ligne doit être soigneusement évaluée** et son tracé, au besoin, modifié.

**Le seul projet d'infrastructure de transport ayant reçu un avis défavorable du Commissariat général à l'investissement (CGI) est la seconde partie de la ligne 18 du Grand Paris express** reliant le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) à Versailles, dont la rentabilité socio-économique a été jugée anormalement faible.

## TROISIÈME PARTIE FINANCER LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE CONTRAINT

### I. DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE TRÈS CONTRAINT POUR LE BUDGET DES TRANSPORTS ET POUR L'AFITE, L'ÉTAT VA DEVOIR FAIRE DES CHOIX DRASTIQUES

#### A. UN NIVEAU D'INVESTISSEMENT EN INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT D'ENVIRON 1 % DU PIB

##### 1. Un niveau d'investissement supérieur à la moyenne européenne

En 2015, les investissements en infrastructures de transport<sup>1</sup> réalisés en France ont représenté 18 milliards d'euros, soit 0,8 % du produit intérieur brut (PIB), en baisse de 7,7 % par rapport à 2014<sup>2</sup>. Cette baisse globale s'explique notamment par la très forte diminution des dépenses d'investissement des communes en voirie (- 16,5 % en 2015) et le recul des investissements ferroviaires (- 8,6 % en 2015 après -16,7 % en 2014).

Les investissements en infrastructures routières continuent de représenter 46 % du total, malgré la baisse observée en 2014 et 2015. Les dépenses en matière d'infrastructures ferroviaires connaissent elles aussi une baisse marquée après la forte hausse de 46 % en 2013, qui reflétait les importants investissements consentis en faveur de nouvelles LGV.

---

<sup>1</sup> Investissements routiers, ferroviaires, portuaires, aéroportuaires, fluviaux et en transports collectifs urbains.

<sup>2</sup> Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, Les comptes des transports en 2015, Tome 153 rapport de la commission des comptes des transports de la Nation, août 2016.

### Les investissements en infrastructures de transport en 2015

(niveau en milliards d'euros courants)

	Niveau	Évolution annuelle	Pourcentage du total des investissements
<b>Réseau routier</b>	<b>8,29</b>	<b>-6,8 %</b>	<b>45,7 %</b>
Réseau non concédé	6,83	-10,8 %	37,7 %
dont réseau départemental et local	5,86	-12,1 %	32,2 %
dont réseau national	0,97	-1,5 %	5,4 %
Réseau concédé	1,46	17,5 %	8,1 %
<b>Réseau ferré principal</b>	<b>5,3</b>	<b>-8,6 %</b>	<b>29,2 %</b>
Réseau grande vitesse	2,27	-23,6 %	16,4 %
Réseau principal hors LGV	3,03	7,3 %	15,5 %
<b>Transports collectifs urbains</b>	<b>3,27</b>	<b>-12,4 %</b>	<b>18 %</b>
Réseau ferré Île-de-France	0,92	-10,0 %	5,1 %
RATP	1,1	25,1 %	6,1 %
TCU de province	1,24	-31,8 %	6,9 %
<b>Autres infrastructures</b>	<b>1,28</b>	<b>4,7 %</b>	<b>7,1 %</b>
Ports maritimes	0,35	8,2 %	1,9 %
Aéroports et navigation aérienne	0,73	-0,8 %	4 %
Voies navigables et ports fluviaux	0,2	11,1 %	1,1 %
<b>Total des investissements</b>	<b>18,14</b>	<b>-0,4 %</b>	<b>100 %</b>

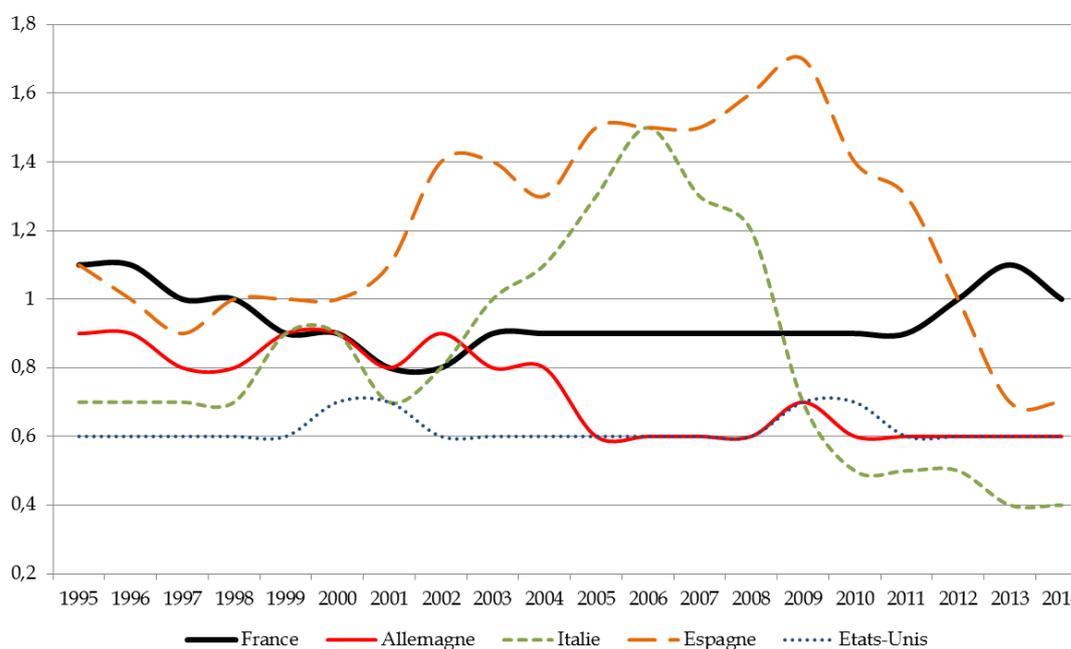
Source : comptes des transports 2015

En dépit de la baisse observée au cours des deux dernières années, le **volume d'investissement réalisé en France demeure élevé par rapport aux autres pays de l'UE**, qui ont enregistré un volume d'investissement moyen de **0,8 % du PIB<sup>1</sup> en 2014 contre 1 % en France cette même année**, et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) où le volume d'investissements en infrastructures de transports terrestres (route et rail) se situe aux alentours de **0,7 %<sup>2</sup> du PIB**. Cette observation se confirme sur la longue période : entre 1995 et 2014, **l'investissement public français en matière de transport est de 0,99 % du PIB en moyenne**, contre 0,84 % en moyenne pour les autres pays de l'OCDE. Il est ainsi **largement supérieur à l'investissement public allemand qui s'est établi à 0,59 % du PIB en moyenne entre 2000 et 2014** contre 0,95 % en France sur cette même période.

<sup>1</sup> Forum international des transports.

<sup>2</sup> Ibid.

### Évolution de l'investissement en infrastructures de transport terrestre en pourcentage du PIB



NB : investissements publics et privés en infrastructures de transport terrestre intérieur (routes, voies ferrées et voies navigables) comprenant les investissements dans les infrastructures nouvelles, la rénovation des infrastructures existantes et leur maintenance. Les dépenses de maintenance des concessionnaires d'autoroutes en France ne sont pas incluses dans ces données.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du Forum international des transports)

Le chiffre de **1 % du PIB** a longtemps été utilisé comme un **instrument de comparaison pour apprécier le niveau d'investissement en infrastructures de transport**. Il se fonde sur un simple constat historique concernant le niveau moyen des dépenses dans les pays européens de l'OCDE. Le Forum international des transports, rattaché à l'OCDE, considère désormais que **ce chiffre ne peut être utilisé comme un indicateur normatif** dans la mesure où « *la proportion de la richesse nationale à dépenser pour assurer une infrastructure adéquate et efficiente dépend de facteurs qui varient avec le temps et selon les objectifs fixés au niveau national* ». Ces éléments de comparaison internationale confirment néanmoins que **la France investit, dans l'ensemble, à un niveau relativement élevé en matière d'infrastructures de transport**.

### **Croissance économique et infrastructures de transport**

Considérant la théorie économique relative aux marchés de bien, le Conseil d'analyse économique (CAE) rappelait, en 2007, que « *L'analyse des relations entre infrastructures de transport et croissance est ancienne et la présentation qu'en faisait Adam Smith il y a 230 ans n'a rien perdu de son actualité. Elle repose sur la relation :*

***Infrastructure → Transport → Échange → Croissance***

*Une amélioration de l'infrastructure de transport (Adam Smith se réfère à un canal) va d'abord améliorer le service de transport. Améliorer veut dire abaisser les coûts ou augmenter les vitesses, ou encore réduire les retards. Cette amélioration des caractéristiques du transport va à son tour favoriser les échanges. Elle va réduire les distances et les quasi-monopoles que crée l'immobilité des biens, c'est-à-dire rendre possible des échanges qui ne l'étaient pas. Il n'y a pas d'échange sans transport. Plus de transport (au sens de transport moins cher, plus rapide, plus efficace) c'est plus d'échange. On retrouve ici la problématique bien connue de l'impact des échanges sur la croissance ».*

La plupart des analyses quantitatives modernes font quant à elles apparaître « un lien significatif entre infrastructures et production » par le canal de la productivité. Toutefois, « *il ne s'ensuit pas que plus d'infrastructure engendre nécessairement plus de production. Il se peut aussi que plus de production permette de financer plus d'infrastructure* ». De plus, « ***l'infrastructure est très hétérogène du point de vue de sa relation à la croissance. L'infrastructure inclut des éléments qui contribuent beaucoup à la croissance et des éléphants blancs qui n'y contribuent pas du tout*** ».

Tentant de répondre à la question : « ***Y a-t-il trop ou trop peu d'infrastructures de transport actuellement en France ?*** », le CAE indique que « *le transport éta[nt] géographiquement et techniquement divisé en nombreux sous-marchés, servis chacun par des infrastructures différentes, avec peu ou pas de substitutions possibles. La réponse à la question posée est donc : il y a trop d'infrastructures pour tel itinéraire, tel mode, telle demande, et pas assez pour tel autre itinéraire, mode ou marché* ». Par conséquent, il conclut que « ***toutes ces analyses soulignent les limites d'une approche globale de la contribution des « infrastructures de transport » à la croissance. Les infrastructures et les trajets sont si divers que le concept d'infrastructure de transport pris globalement n'est finalement pas très opérationnel. À ce niveau élevé de généralité, on ne peut pas dire grand-chose d'utile pour la décision. Mieux vaut utiliser une approche plus spécifique à chaque projet et s'interroger sur la contribution à la croissance de tel ou tel projet et sur les instruments et les processus de choix des investissements de transport*** ».

Source : Conseil d'analyse économique, Michel Didier et Rémy Prud'homme, *Infrastructures de transport, mobilité et croissance*, 2007

## **2. Des investissements d'environ 14 milliards d'euros portés par l'ensemble des administrations publiques en 2015**

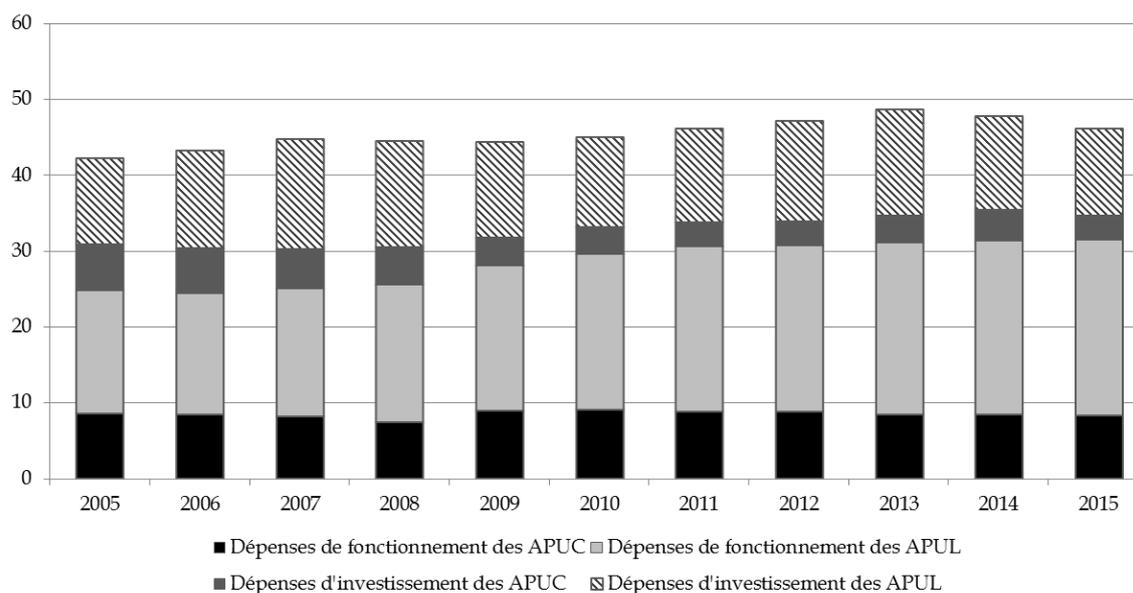
D'après les comptes des transports pour l'année 2015, **la dépense d'investissement de l'ensemble des administrations publiques en matière de transport, tous modes confondus, s'est élevée à 14 milliards d'euros, dont 3 milliards d'euros pris en charge par les administrations publiques**

centrales<sup>1</sup> et 11 milliards d'euros par les administrations publiques locales<sup>2</sup>. Même s'il ne s'agit pas d'investissements publics, il convient également de prendre en compte les 1,4 milliard d'euros investis par les sociétés concessionnaires d'autoroutes en faveur du réseau qu'elles exploitent.

Les dépenses d'investissement représentent ainsi moins d'un tiers de la dépense totale des administrations publiques en transports, les dépenses de fonctionnement s'élevant à 29 milliards d'euros<sup>3</sup> en 2015. Depuis dix ans, on observe notamment une forte hausse des dépenses de fonctionnement en transport des administrations publiques locales, de l'ordre de 44 % en euros courants, alors même que les dépenses de fonctionnement de l'État et des organismes d'administration centrale sont restées quasiment stables.

### Évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement en transports des administrations publiques

(en milliards d'euros courant)



NB : dépenses de fonctionnement hors charges de retraites ; les dépenses d'investissement incluent le matériel roulant.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données des comptes des transports)

<sup>1</sup> Les administrations publiques centrales (APUC) comprennent l'État et les organismes divers d'administration centrale (Odac). Les entreprises publiques de transport ou de gestion d'infrastructures telles que SNCF et SNCF Réseau ne sont pas comprises dans cette catégorie.

<sup>2</sup> Les administrations publiques locales (APUL) comprennent les communes, départements et régions, les groupements de communes à fiscalité propre, les syndicats de communes et syndicats mixtes ainsi que les chambres de commerce et d'industrie.

<sup>3</sup> Total consolidé hors transferts entre APUL et hors subventions d'équilibre de l'État aux régimes spéciaux de retraite de la SNCF et de la RATP.

***B. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE L'ÉTAT PARAISSENT TROP LIMITÉS  
POUR FAIRE FACE AU FINANCEMENT DE TOUS LES PROJETS DÉJÀ  
ANNONCÉS***

**1. Les crédits budgétaires consacrés par l'État aux infrastructures de transport sont relativement stables depuis une dizaine d'années**

En 2015, l'État a consacré, selon les données transmises à votre groupe de travail par la DGITM, **4,39 milliards d'euros au financement de l'investissement et du fonctionnement des grandes infrastructures de transport** (routes nationales, réseau ferroviaire et voies navigables).

Ces crédits budgétaires ont transité par deux grands canaux : **le programme 203 « Infrastructures et services de transport »** de la mission « Écologie » du budget général et **le budget de l'AFITF**.

Ce montant est relativement constant depuis une dizaine d'années, à l'exception des années 2009 et 2010, où, sous l'effet du plan de relance, l'État avait consacré successivement **5,54 milliards d'euros** puis **5,53 milliards d'euros** aux infrastructures de transport.

**Dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'État en faveur des infrastructures de transport**

Infrastructures	Programme	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Routes Développement	203	1 559	1 252	1 275	1 335	1 084	790	738	760	715	617
Routes Développement	AFITF	13	16	22	61	122	52	2	3	2	9
Routes entretien*	203	459	412	490	759	750	667	639	619	607	663
Infrastructures ferroviaires	203	195	211	208	233	248	286	244	226	131	118
Infrastructures ferroviaires	AFITF	356	560	656	619	680	409	431	502	372	450
Concours ferroviaires**	203	1 743	1 799	1 688	2 448	2 552	2 343	2 335	2 238	2 291	2 225
Infrastructures VN	203	8	12	14	9	6	6	7	2	2	2
Infrastructures VN***	AFITF	3	7	9	19	36	65	36	60	35	60
Subvention VNF****	203	0	58	55	56	55	46	53	263	256	246
<b>Total Routes, Fer et VN</b>		<b>4 337</b>	<b>4 327</b>	<b>4 417</b>	<b>5 540</b>	<b>5 532</b>	<b>4 663</b>	<b>4 483</b>	<b>4 673</b>	<b>4 411</b>	<b>4 389</b>

\* Routes entretien : hors transferts aux départements (décentralisation 2006)

\*\* Concours fer : réforme en 2009

\*\*\* Infras VN AFITF : y compris régénération

\*\*\*\* Subvention à VNF : intégration en 2013 de la masse salariale des agents transférés

Toutefois, il apparaît clairement **qu'il ne permettra pas**, sans substantielle augmentation, **de faire face** dans les années à venir à la **hausse des financements rendue nécessaire par les nombreux engagements souscrits par l'État.**

**2. Les montants accordés par l'État aux infrastructures de transport dans le cadre des contrats de plan État-région (CPER) pour la période 2015-2020 seront analogues à ceux de la période 2007-2014**

Le montant total des financements consentis par l'État *via* l'AFITF et inscrits au titre des infrastructures de transports **aux 27 contrats de plan État-région (CPER) 2015-2020 ainsi qu'aux deux contrats de plan interrégional État-région (CPIER) Vallée de la Seine et Plan Rhône signés en 2015 s'élève à 6,84 milliards d'euros**, auxquels s'ajoutent **193 millions d'euros** de crédits portés par Voies navigables de France (VNF).

En y ajoutant les financements apportés par les collectivités territoriales, les crédits mobilisés dans le cadre des CPER 2015-2020 pourraient atteindre **23,44 milliard d'euros.**

**76 %** de ces crédits sont consacrés **aux modes alternatifs à la route**, dont **7,48 milliards d'euros** au titre des seuls **transports collectifs en Île-de-France**.

Au titre de comparaison, le montant total des crédits accordés par l'État aux projets d'infrastructures de transports inscrits aux contrats de projets État-région (CPER) 2007-2013 prolongés au 31 décembre 2014 s'élevait à **3,27 milliards d'euros**. Toutefois, ces contrats de projets n'intégraient pas **le volet routier**, objet d'une contractualisation distincte au **titre des programmes de modernisation des itinéraires routiers (PDMI)**, pour un apport de l'État de **3,6 milliards d'euros**.

À périmètre comparable intégrant les routes, les contributions de l'État aux CPER 2015-2020 et aux CPER 2007-2014 et PDMI sont donc **quasiment identiques, à 6,8 milliards d'euros** environ.

Pour les CPER 2007-2014, le montant total des autorisations d'engagement (AE) de l'État effectivement mises en place au 31 décembre 2014 s'élevaient à **2,8 milliards d'euros**, soit **un taux d'exécution en AE de 86 %**. Le taux de crédits de paiement exécutés était pour sa part de **65 %** fin 2014. Le solde de crédits de paiement, soit **980 millions d'euros** environ devrait être reporté sur la période de mise en œuvre des CPER 2015-2020.

Pour les PDMI, le taux global national d'exécution en AE des crédits de l'État s'élevait à **41 %** fin 2014, avec une variabilité très forte entre les différentes régions allant de **10 %** à plus de **70 %**.

### **3. L'AFITF, un outil qui manque toujours de transparence**

L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), établissement public administratif de l'État créé en 2004<sup>1</sup>, porte **l'essentiel des crédits budgétaires consacrés par l'État au financement des infrastructures de transport**.

Elle est administrée par **un conseil d'administration** composé de douze membres comprenant six représentants de l'État, un député, un sénateur, trois élus locaux et une personnalité qualifiée. Elle est actuellement présidée par le député Philippe Duron, que votre groupe de travail a entendu au cours de ses auditions. Mais **elle dépend entièrement pour son fonctionnement de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)**.

Son financement est assuré par **des taxes prélevées sur le secteur routier** qui lui sont affectées par l'État (voir *infra*), à qui elle reverse ensuite les deux tiers de son budget sous forme de **fonds de concours**<sup>2</sup>, en ayant

---

<sup>1</sup> Par le décret n° 2004-1317 du 26 novembre 2004.

<sup>2</sup> Aux termes de l'article 17 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, les fonds de concours sont des « fonds à caractère non fiscal versés par des personnes

préalablement « *fléché* » les sommes ainsi reversées vers des projets précis. Elle favorise ainsi **le report modal**, en contribuant avant tout **au financement d'infrastructures ferroviaires et fluviales** grâce à **des ressources provenant du secteur routier**.

### Les ressources de l'AFITF

Les taxes affectées à l'AFITF proviennent **exclusivement du secteur routier** :

- **la redevance domaniale** versée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes (315 millions d'euros prévus en 2016) ;

- **la taxe d'aménagement du territoire (TAT)** prélevée par les concessionnaires d'autoroute (566 millions d'euros prévus en 2016) ;

- **une partie du produit des amendes des radars automatiques** du réseau routier national (230 millions d'euros prévus en 2016) ;

- **une fraction du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques** (TICPE - 715 millions d'euros prévus en 2016), en remplacement de l'écotaxe poids lourds.

À la suite du protocole d'accord conclu le 9 avril dernier 2015, l'AFITF perçoit également **une contribution volontaire exceptionnelle des sociétés concessionnaires d'autoroutes pour un montant total de 1,2 milliard d'euros courants** sur la durée des concessions autoroutières répartis en fonction du trafic de chaque concession. Ainsi, 100 millions d'euros seront versés chaque année à l'AFITF de 2015 à 2017 puis le reliquat sera versé progressivement jusqu'en 2030.

Source : AFITF

L'AFITF est donc avant tout **une caisse de financement**, un « *opérateur transparent* »<sup>1</sup>, dont les décisions engagent l'État.

Ce recours à un établissement public vise délibérément à **soustraire les crédits nécessaires au financement des projets d'infrastructures de transport aux délibérations budgétaires annuelles et aux règles qui les régissent**<sup>2</sup>. Il s'agit de « *sanctuariser* » ces crédits pour avoir l'assurance de pouvoir **faire face aux engagements pluriannuels** qu'impliquent nécessairement ce type de projets<sup>3</sup>.

La Cour des comptes se montrent **particulièrement critique envers cet opérateur** dont elle dénonce « *l'absence de plus-value* ».

---

morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public. Les fonds de concours sont directement portés en recettes au budget général ».

<sup>1</sup> AFITF, *Rapport d'activité 2014, octobre 2015*.

<sup>2</sup> *En particulier les principes d'unité du budget de l'État et de non-affectation des recettes aux dépenses*.

<sup>3</sup> *Les projets engagés une année font l'objet de décaissements réguliers les années suivantes tout au long de leur réalisation*.

Elle considère en effet, dans un référé transmis au Premier ministre le 10 juin 2016, qu'il entraîne « *une débudgétisation massive* » sans pour autant garantir « *un pilotage pluriannuel des investissements de transport dans le cadre d'une trajectoire financière maîtrisée ainsi qu'une orientation des financements de l'État vers les projets les plus créateurs de valeur pour la société* ».

Pour leur part, les membres de votre groupe de travail considèrent que **le conseil d'administration de l'AFITF constitue un lieu de débat utile** et que **la sanctuarisation des crédits pluriannuels des infrastructures de transport** auquel procède cette agence présente **une véritable utilité**.

En revanche, ils considèrent que **l'utilisation de ces crédits est beaucoup trop soustraite à un contrôle effectif du Parlement**.

En effet, les parlementaires ne se voient remettre au moment de l'examen des lois de finance **aucun budget prévisionnel de l'AFITF**, et doivent se contenter du seul programme 203 « Infrastructures et services de transport » de la mission Écologie, qui ne porte pourtant qu'une part minoritaire des crédits consacrés par l'État aux infrastructures de transport.

**Le budget prévisionnel de l'AFITF**, dont la version définitive est adoptée en décembre par son conseil d'administration, **est pourtant déjà largement finalisé** au moment où le Parlement examine le projet de loi de finances.

C'est pourquoi votre groupe de travail réclame que **le budget prévisionnel de l'AFITF soit systématiquement transmis au Parlement avant l'examen de la loi de finances**, afin que députés et sénateurs puissent enfin **opérer un véritable contrôle sur les crédits destinés par l'État au financement des infrastructures de transport**.

**Proposition n° 11 :** Transmettre systématiquement **le budget prévisionnel de l'AFITF au Parlement** avant l'examen de la loi de finances afin que députés et sénateurs puissent opérer **un véritable contrôle** sur les crédits destinés au financement des infrastructures de transport.

#### **4. L'AFITF ne pourra pas mener à bien dans les années à venir sa mission de financement des infrastructures de transport pour le compte de l'État sans augmentation substantielle de ses recettes**

L'existence de l'AFITF soulève des interrogations quant au respect des grands principes budgétaires et au contrôle de ses crédits par le Parlement.

Mais **la principale inquiétude de votre groupe de travail porte sur sa capacité à faire face, dans les années à venir, à ses nombreux engagements financiers**.

À cet égard, la Cour des comptes formule **un diagnostic sévère** dans le référé précité : selon elle, la gestion de l'AFITF obéit à « *une régulation par les crédits de paiement annuels conduisant à une déconnexion entre les engagements pris et les moyens réels de l'AFITF, alimentant le volume de restes à payer et les dettes de l'établissement* ».

De fait, **le cumul des engagements contractés par l'AFITF** depuis sa création représentait au 31 décembre 2015 **33,23 milliards d'euros** et celui des paiements effectués s'élevait à **21,27 milliards d'euros**.

Les « restes à payer » s'élevaient donc à **11,86 milliards d'euros<sup>1</sup>**, dont environ **35 % de fonds de concours à l'État** et environ **65 % d'engagements vis-à-vis d'organismes tiers**, soit un montant correspondant à plus de **six exercices au regard du budget actuel de l'AFITF**, qui s'élevait à **1,89 milliard d'euros en 2015**.

À ces restes à payer s'ajoutent **746 millions d'euros de dettes**, principalement envers SNCF Réseau, qui constitue, selon la Cour des comptes, « *la principale variable d'ajustement de l'AFITF, présentant l'avantage de se situer, en comptabilité nationale, en dehors de la sphère des administrations publiques* ».

La loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 **prévoit une cible annuelle de dépenses de 1,9 milliard d'euros pour l'AFITF**.

Sur la base de ce chiffre, la Cour des comptes considère « *qu'en ne retenant que les paiements correspondant aux engagements budgétaires déjà pris, ainsi que les paiements liés aux contrats de plan 2015-2020, la trajectoire de dépenses de l'AFITF conduirait à une insuffisance cumulée de financement de 0,6 milliard d'euros à l'horizon 2019. En y ajoutant les paiements correspondant à des engagements nouveaux, l'insuffisance de financement atteindrait 1,6 milliard d'euros à ce même horizon* ».

A ces difficultés très importantes, devraient en outre bientôt **s'ajouter la montée en charge des dépenses nécessaires pour financer les grands projets du tunnel ferroviaire Lyon-Turin et du canal Seine Nord Europe**.

Selon la Cour des comptes, qui souligne « *le caractère très préoccupant de cette perspective pour l'équilibre futur des finances publiques* », l'État devra dégager entre 2017 et 2019 **entre 1,6 et 4,7 milliards d'euros** en plus des ressources prévues dans la loi de programmation des finances publiques précitée pour couvrir les dépenses liées aux engagements de l'AFITF.

---

<sup>1</sup> Il convient toutefois de noter que le montant de ces restes à payer a diminué en 2014 de 3,3 Md€ compte tenu du dégagement partiel de la convention Ecomouv et du fait que l'AFITF a décaissé globalement davantage en 2015 qu'elle n'a mis en place d'engagements nouveaux.

De fait, la DGITM reconnaît a minima qu' « en incluant la réalisation du tunnel ferroviaire Lyon-Turin et du canal Seine-Nord Europe, la moyenne des dépenses de l'AFITF sur la période 2017-2025 serait de 2,85 milliards d'euros, avec un pic de dépenses particulièrement important sur la période 2018-2019, pour une recette sur les bases actuelles d'environ 2 milliards d'euros ».

Au total, les membres de votre groupe de travail **ne voient pas comment l'AFITF pourrait faire face à sa dette, à ses restes à payer et souscrire des engagements nouveaux sans une nette augmentation de ses ressources dès les prochains exercices budgétaires.**

**Proposition n° 12 : Augmenter les ressources de l'AFITF pour qu'elle puisse faire face à ses engagements, en particulier avec la montée en charge du projet de liaison Lyon-Turin puis du Canal Seine-Nord Europe.**

### **C. LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA SNCF, QUI A ÉTÉ BEAUCOUP TROP SOLLICITÉE POUR LA CONSTRUCTION D'INFRASTRUCTURES NOUVELLES, DOIT CESSER DE SE DÉGRADER**

#### **1. Une dette en pleine dérive**

Dès sa création en 1997<sup>1</sup>, l'établissement public industriel et commercial Réseaux ferrés de France (RFF) portait une dette de 20,5 milliards d'euros, héritée de la SNCF.

La dette financière nette de son héritière, SNCF Réseau, devenue le gestionnaire d'infrastructure unifié du groupe SNCF, s'élevait au 30 juin 2016 à 40,8 milliards d'euros en normes françaises<sup>2</sup> et à 44,1 milliards d'euros en normes IFRS, soit une augmentation de 2,5 milliards d'euros par an en moyenne<sup>3</sup>.

Il convient en particulier de noter que **cet endettement a connu une très forte croissance de + 7 % par an depuis 2010, soit une hausse de 12 milliards d'euros, en raison du lancement simultané de la construction des quatre lignes à grande vitesse (LGV) Sud Europe Atlantique (Tours-Bordeaux), Bretagne-Pays de la Loire, Nîmes-Montpellier et de sa deuxième phase de la LGV Est, et, dans une moindre mesure, de la hausse du montant des investissements de renouvellement.**

---

<sup>1</sup> Par la loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France » en vue du renouveau du transport ferroviaire.

<sup>2</sup> Dette en valeur de remboursement hors intérêts courants échus.

<sup>3</sup> Ce montant constitue aujourd'hui plus du double de celui transféré à RFF en 1997.

Selon la DGITM, la dette de SNCF Réseau pourrait, dans le meilleur des cas, **se stabiliser aux alentours de 50 milliards d'euros en 2025**, ce qui impliquerait le versement d'environ **1,5 milliard d'euros d'intérêts** par l'établissement public à ses créanciers (le montant des frais financiers est actuellement de **1,2 milliard d'euros par an**).

Votre groupe de travail n'a toutefois pas manqué de relever que **cette charge déjà très lourde** ne demeurerait viable que dans l'hypothèse, très optimiste, où le niveau très bas des taux d'intérêt serait amené à perdurer. Mais **en cas de remontée des taux d'intérêt** auxquels se finance SNCF Réseau, la situation financière de l'établissement public pourrait rapidement **devenir très périlleuse**.

## **2. Le Gouvernement refuse pour le moment toute reprise, même partielle, de la dette de SNCF Réseau**

Alors que l'Allemagne avait procédé à une reprise de la dette de la Deutsche Bahn (DB) dès 1995 et que l'INSEE a d'ores et déjà procédé au reclassement en comptabilité nationale de **10,9 milliards d'euros de la dette de SNCF Réseau en dette publique**, le Gouvernement refuse pour le moment **catégoriquement d'envisager tout cantonnement ou toute reprise par l'État, même partielle, de cette dette**, au motif qu'une telle opération viendrait dégrader le déficit et la dette de l'État.

Il a réaffirmé cette position dans son « rapport du Gouvernement relatif à la trajectoire de la dette de SNCF Réseau et aux solutions qui pourraient être mises en œuvre afin de traiter l'évolution de la dette historique du système ferroviaire » daté d'août 2016 et remis aux commissions permanentes du Parlement compétentes en matière ferroviaire et financière, en application de l'article 11 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire.

Les seules réponses qu'il apporte aux inquiétudes exprimées par votre groupe de travail sont **l'entrée en vigueur prochaine de la « règle d'or » ferroviaire** et **l'adoption du contrat de performance de SNCF Réseau**.

## **3. Une « règle d'or » déjà inopérante avant même son entrée en vigueur et une trajectoire financière toujours pas annoncée**

*a) La bonne application de la « règle d'or » ferroviaire apparaît déjà compromise alors que le décret censé l'instaurer n'a pas encore été publié*

L'article 193 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances a instauré **une « règle d'or »** selon laquelle **SNCF Réseau ne peut financer un nouveau projet d'investissement qu'à la condition de respecter un certain ratio d'endettement**.

Selon la DGITM, le projet de décret opèrerait une distinction entre **les investissements de « développement »**, entrant dans le champ de la « règle d'or », et **les investissements de « maintenance »**, qui en seraient exclus.

Les investissements de « développement » correspondraient aux seules opérations **de création de lignes nouvelles en tracé neuf et aux réouvertures de lignes**. Ces règles devraient s'appliquer à **l'ensemble des dépenses relatives à une opération**, ce qui comprend les études et procédures administratives préalables, les acquisitions foncières et la réalisation.

En pratique, **le ratio d'endettement** qui servira d'indicateur, défini **comme le rapport entre la dette financière nette et la marge opérationnelle de SNCF Réseau** ne devra **pas dépasser un niveau fixé par décret**.

Selon les informations transmises à votre groupe de travail, **le décret d'application** de cet article, **qui n'est toujours pas paru** mais a été transmis au Conseil d'État, devrait prévoir que **ce ratio serait fixé à 18, soit un niveau élevé**.

Or, le niveau actuel de **ce ratio a d'ores-et-déjà atteint le chiffre de 19,4**, ce qui démontre combien **la dette de SNCF Réseau est devenue incontrôlable** et laisse à penser que **la « règle d'or » restera lettre morte** lorsqu'elle entrera enfin en vigueur.

Votre groupe de travail n'a toutefois pas manqué de relever **que ces règles nouvelles ne s'appliqueront pas aux projets** pour lesquels la **participation de SNCF Réseau a été déterminée formellement** par ses instances de gouvernance **avant l'entrée en vigueur du décret**.

Au surplus, une première exception devrait être faite par le Gouvernement à cette règle d'or, puisqu'il souhaite que **SNCF Réseau investisse 250 millions d'euros** au capital de la société de projet chargée de construire le Charles-de-Gaulle Express<sup>1</sup>. Dès lors, quelle crédibilité accorder à la « règle d'or » ?

*b) La trajectoire financière de SNCF Réseau n'a toujours pas été fixée par un contrat de performance qui tarde à venir*

L'article L. 2111-10 du code des transports, dans sa rédaction issue des lois n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire et n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, prévoit que **SNCF Réseau conclut avec l'État un contrat d'une durée de dix ans, actualisé tous les trois ans**.

Ce contrat devra prévoir en particulier **la trajectoire financière de SNCF Réseau**, c'est-à-dire :

**- les moyens financiers** alloués à ses différentes missions ;

---

<sup>1</sup> Annonce du secrétaire d'État chargé des transports devant la commission du développement durable de l'Assemblée nationale le 20 septembre 2016.

- les principes qui seront appliqués pour la détermination de la **tarification annuelle de l'infrastructure** ;

- l'évolution des **dépenses de gestion de l'infrastructure**, comprenant les **dépenses d'exploitation, d'entretien et de renouvellement**, celle des **dépenses de développement** ainsi que les mesures prises pour **maîtriser ces dépenses et les objectifs de productivité retenus** ;

- la chronique de taux de couverture par les ressources de SNCF-Réseau du coût complet à atteindre annuellement ainsi que **la trajectoire à respecter du rapport entre la dette nette de SNCF Réseau et sa marge opérationnelle**.

Utile garde-fou, ce contrat de performance sera soumis à **un avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER)**, au moment de sa signature initiale puis à chacune de ses actualisations.

C'est donc ce document qui est censé **formaliser les engagements réciproques de l'État et de SNCF Réseau** pour permettre son redressement financier.

Or, ce contrat censé donner à toutes les parties prenantes, y compris le Parlement, **la visibilité indispensable** sur l'avenir du gestionnaire du réseau ferré national, **n'a toujours pas été signé plus de deux ans après l'adoption de la réforme ferroviaire**.

Si le Gouvernement, dans le rapport sur la dette de SNCF Réseau précité, explique que « *le contrat qui sera signé d'ici la fin de l'année entre l'État et SNCF-Réseau sera l'occasion de confirmer les engagements que devront mettre en œuvre l'ensemble des acteurs pour atteindre l'objectif de stabilisation de la dette à l'horizon 2025* », votre groupe de travail attend pour sa part que soit démontrée **une volonté politique forte de s'attaquer enfin aux difficultés financières de l'établissement public**.

#### **4. La dette de SNCF Réseau doit être allégée pour permettre à l'entreprise de retrouver des marges de manœuvre**

Le rapport du Gouvernement sur la dette de SNCF Réseau insiste sur **les difficultés que poserait une reprise totale ou partielle, de la dette de l'établissement public ou son cantonnement dans une structure ad hoc** mais ne propose **aucune véritable solution** au problème qu'il était censé résoudre : la « *règle d'or* » n'est déjà plus respectée alors qu'elle n'est pas encore entrée en vigueur et le contrat de performance de SNCF-Réseau se fait toujours attendre.

Or, SNCF Réseau doit impérativement **retrouver des marges de manœuvre financières** pour pouvoir **faire face aux redoutables défis** qui sont les siens, et en particulier **le grand chantier de la modernisation du réseau existant**.

C'est pourquoi votre groupe de travail estime que **l'État devra tôt ou tard envisager une opération de reprise, même partielle, de la dette de SNCF Réseau ou son cantonnement dans une structure dédiée.**

**Proposition n° 13 :** Envisager **une opération de reprise, même partielle, de la dette de SNCF Réseau par l'État ou son cantonnement dans une structure dédiée**, afin de redonner des marges de manœuvres financières au gestionnaire du réseau ferré national.

#### **D. DES FINANCEMENTS EUROPÉENS SUBSIDIAIRES MAIS INDISPENSABLES POUR LA RÉALISATION DES GRANDS PROJETS**

##### **1. Des soutiens européens en hausse depuis 2000 et dont la France est l'un des premiers bénéficiaires**

Au départ limitée **aux projets transfrontaliers**, la politique européenne des transports est dotée, au titre du **Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) pour la période 2014-2020<sup>1</sup>**, de **24 milliards d'euros**, dont **11 milliards d'euros** affectés spécifiquement aux États membres éligibles aux fonds de cohésion. Le MIE a pour principal objectif de **financer des projets d'infrastructures nouvelles** permettant **d'achever le réseau transeuropéen de transport**, constitué de neuf corridors.

**Le budget de l'UE consacré aux transports a sensiblement augmenté** ces dernières années, puisqu'il s'élevait seulement à **8 milliards d'euros entre 2007 et 2013**, au titre du programme Réseau transeuropéen de transport (RTE-T). À ces financements spécifiques viennent s'ajouter les **fonds structurels européens**, dont une large part bénéficie aux transports. Au total, **94 milliards d'euros seront ainsi fléchés vers les transports** entre 2014 et 2020.

Lors de la mise en place en 2015 du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) - couramment appelé « **plan Juncker** » - une controverse était née en raison du transfert de 2,2 milliards du MIE vers le FEIS. Le plan Juncker ne retenant aucun fléchage thématique, des craintes que les crédits retranchés au MIE ne bénéficient pas *in fine* aux transports avaient été exprimées.

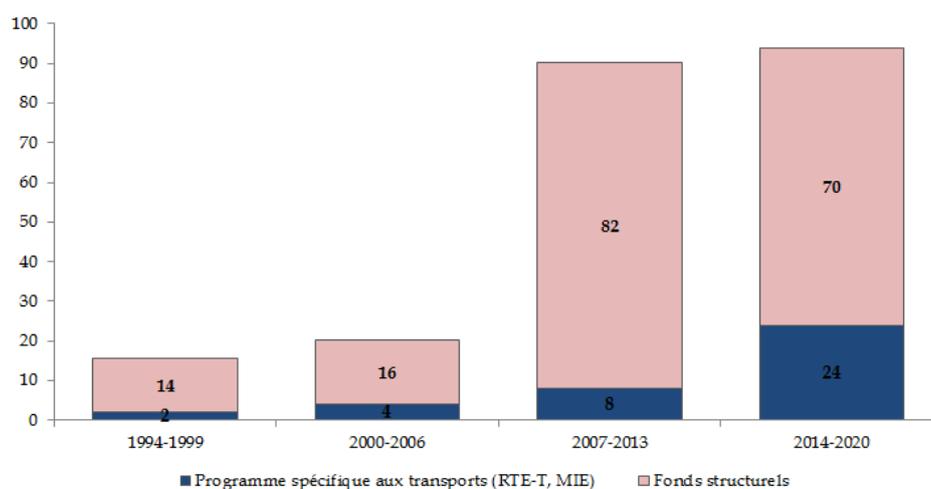
Entendus par votre groupe de travail, les services de la direction générale des transports de la Commission européenne ont indiqué que les

---

<sup>1</sup> Le MIE était initialement doté de 26,4 milliards d'euros, avant transfert de 2,2 milliards d'euros vers le FEIS.

**douze projets** sélectionnés dans le cadre du plan Juncker à la fin juin 2016 devraient permettre de réaliser un **investissement total de 8,5 milliards d’euros**, supérieur au montant d’investissements qui auraient pu être généré si les 2,2 milliards d’euros avaient été alloués sous forme de subventions au titre du MIE<sup>1</sup>. L’effet de levier observé dans le domaine des transports, inférieur à dix, reste cependant inférieur à l’effet multiplicateur de 15 fixé comme objectif dans le cadre du plan Juncker.

### Financements du budget de l’UE en faveur des transports



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de la Commission européenne)

Par ailleurs, les projets dans le domaine des transports peuvent bénéficier de **prêts de la Banque européenne d’investissement (BEI)**.

Entre 2011 et 2015, la BEI a investi près de **12 milliards d’euros en France dans les réseaux d’infrastructure de transport et de télécommunication**, ce qui place notre pays **au quatrième rang** des bénéficiaires de la BEI. **Pour la seule année 2015, 2,2 milliards d’euros ont été investis dans des projets d’infrastructure de transport français, soit 29 % de l’ensemble des prêts délivrés en France par la BEI pour cette même année.**

Même si elle dispose de fonds structurels d’un montant moindre par rapport aux pays moins développés et éligibles aux fonds de cohésion, la France se classe parmi **les principaux bénéficiaires des programmes européens en faveur des transports.**

**Au cours de la période 2007-2013, 1,1 milliard d’euros, sur un total de 7,2 milliards d’euros de subventions, ont été alloués à la France, soit 15 % du montant total.** La France occupe ainsi **la première place**, en montant

<sup>1</sup> En raison du taux de cofinancement plus élevé dans le cadre du MIE, pouvant atteindre jusqu’à 40 % pour certains réseaux ferroviaires et routiers.

absolu, devant l'Italie (1 milliard d'euros), l'Allemagne (834 millions d'euros) et l'Espagne (586 millions d'euros). Cette somme, certes importante, ne représente toutefois moins de 7 % du budget de l'AFITF sur l'ensemble de la période.

Pour 2014-2020, la France, traversée par cinq corridors transeuropéens, devrait à nouveau figurer parmi les principaux bénéficiaires des subventions européennes en matière de transports.

En 2015, deux projets d'ampleur se sont vus octroyer un financement du MIE à hauteur de 40 % : le canal Seine-Nord-Europe en raison de sa participation au projet de liaison fluviale Seine-Escaut (976 millions d'euros) et le tunnel de base transfrontalier entre Lyon et Turin (813 millions d'euros). Pour la Commission européenne, ces deux projets constituent des pierres angulaires du réseau transeuropéen et doivent à ce titre être soutenus, même si elle admet que des doutes subsistent concernant leur soutenabilité financière.

#### Principaux projets d'infrastructure de transport situés en France financé par le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe

(montants en millions d'euros)

Nom du projet	Type de dépense	Contribution de l'UE	Taux de cofinancement
Seine-Escaut 2020	Étude et travaux	979	40%
Section transfrontalière de la nouvelle liaison ferroviaire Lyon-Turin - Tunnel de base du Mont-Cenis	Étude et travaux	813	40%
LGV Bordeaux-Dax	Étude	52	50%
Ligne ferroviaire Montpellier-Perpignan	Étude	12	50%
Modernisation de la ligne Serqueux-Gisors	Étude et travaux	71	30%
Déploiement du système de signalisation ferroviaire sur la partie française de la ligne Anvers-Bâle	Travaux	55	50%
Projets sélectionnés dans le cadre du deuxième appel à projets	Divers	140	-

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de la Commission européenne)

Répondant à des objectifs différents de ceux définis au niveau national, l'UE peut ainsi apporter un soutien décisif à des projets qui ne seraient pas considérés comme prioritaires d'un point de vue strictement national, comme par exemple le projet de LGV Bordeaux-Dax dont les

études sont financées à hauteur de 52 millions d'euros par l'UE (soit 50 % du coût total).

Enfin, il convient de noter qu'environ **vingt projets** ont été sélectionnés par la Commission européenne dans le cadre du deuxième appel à projets du MIE, pour **des subventions d'un montant total de 140 millions d'euros** et que le projet du grand contournement Ouest de Strasbourg a été retenu dans le cadre du plan Juncker.

En-dehors du plan Juncker, **la quasi-totalité des financements européens disponibles pour la période 2014-2020 en faveur des transports a ainsi été allouée.**

## **2. Des initiatives au niveau européen pour élargir la palette des instruments de financement des infrastructures**

Hormis les subventions du budget de l'UE, les prêts de la BEI et le plan Juncker, des initiatives ont été prises, ces dernières années, au niveau européen afin d'**élargir la base des investisseurs dans les projets d'infrastructure**. Les **obligations de projet** (*project bonds*) et les **fonds européens d'investissement à long terme (ELTIF)** cherchent ainsi à inciter les acteurs financiers non bancaires tels que les compagnies d'assurance à financer des investissements de long terme.

La France joue un rôle actif dans le développement de ces nouveaux outils. En juillet 2014, elle a ainsi lancé, avec la BEI, le **premier project bond européen dans les infrastructures numériques**.

Selon la direction générale du Trésor, « *les conclusions de cette expérience pilote semblent plutôt positives et plaident pour qu'elle continue à être déployée* ». Dans le domaine des transports, il convient également de noter que **l'instrument de réhaussement de crédit de la BEI** (*Project bond credit enhancement*) a permis au port de Calais de boucler son plan de financement du projet « Calais Port 2025 » et d'attirer des investisseurs en fonds propres.

S'agissant des fonds « ELTIF », censés favoriser l'investissement de long terme grâce à un label européen facilitant l'identification et la commercialisation, ils constituent avant tout **un outil de marketing et de promotion des fonds d'infrastructure**. Du point de vue de la direction générale du Trésor, ils ne peuvent donc pas être considérés comme de véritables nouveaux instruments de financement.

## II. LE NÉCESSAIRE RÉÉQUILIBRAGE DU FINANCEMENT DES TRANSPORTS ENTRE CONTRIBUABLE ET USAGER

### A. UNE STRUCTURE DE FINANCEMENT QUI VARIE FORTEMENT SELON LES MODES DE TRANSPORT

L'**impôt** demeure le principal mode de financement des infrastructures en France et dans de nombreux pays. Cependant, la situation diffère sensiblement d'un mode de transport à l'autre.

**L'essentiel du réseau autoroutier – environ 82 % – est financé par le péage, c'est-à-dire en quasi-totalité par l'utilisateur.** Les recettes de péages des autoroutes et ouvrages concédés s'élèvent à **9,1 milliards d'euros en 2015**, dont 68 % provenant des voitures particulières et 32 % des poids lourds<sup>1</sup>. Les sociétés d'autoroutes ont réinvesti 1,4 milliard d'euros sur l'année 2015, soit 15,6 milliards d'euros d'investissements cumulés depuis 2006. Selon la DGITM, cette participation élevée de l'utilisateur est rendue possible par le niveau supérieur de service justifiant ce paiement et par l'habitude prise par les automobilistes depuis les années 1960. Les routes nationales non concédées, départementales et communales sont quant à elles essentiellement financées par l'impôt, même si **certaines taxes sont spécifiques aux usagers du réseau routier**, telles que :

- **la taxe spéciale sur certains véhicules routiers**, couramment appelée « taxe à l'essieu », dont les recettes affectées au budget général de l'État se sont élevées à 170 millions d'euros en 2015 ;

- **la taxe sur les véhicules de société**, dont une partie est affectée à la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) et l'autre au budget général de l'État, et qui représente au total 780 millions d'euros en 2015 ;

- **la taxe sur les contrats d'assurance automobile**, d'un montant de 1,1 milliard d'euros en 2015, affectée à la sécurité sociale ;

- **la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules** (« cartes grises ») dont les recettes s'élèvent à environ 2 milliards d'euros par an et son affectées aux régions ;

- **la taxe d'aménagement du territoire** assise sur le nombre de kilomètres parcourus sur les autoroutes concédées, incluses dans le prix des péages et réservées à l'AFITF (environ 560 millions d'euros).

Par ailleurs, **la taxe intérieure de consommation des produits énergétiques (TICPE)**, sans être une taxe spécifique sur les transports, est assise à 95 % sur les carburants automobiles et constitue la principale recette publique liée aux transports avec **26,2 milliards d'euros en 2015**, en hausse de près de 12 % par rapport à 2014.

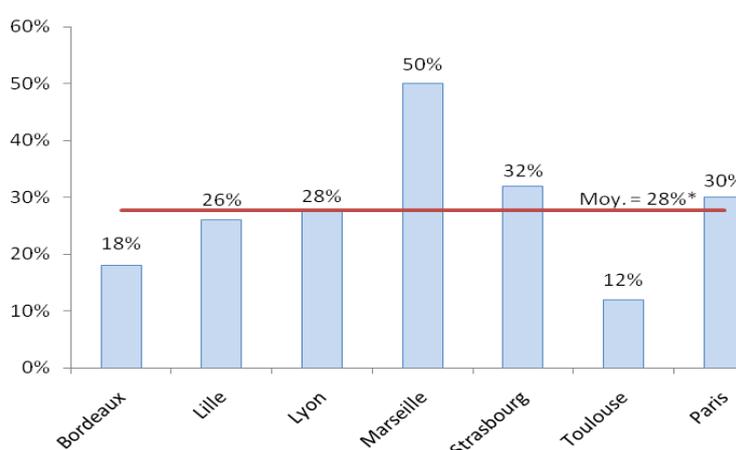
---

<sup>1</sup> Association des sociétés françaises d'autoroutes (Asfa), chiffres clés 2016.

En ce qui concerne le **réseau ferroviaire**, le taux de concours de la puissance publique est globalement élevé, avec environ 10 milliards d'euros versés au secteur ferroviaire, dont 4 milliards d'euros d'achats de prestations de services par les autorités organisatrices publiques<sup>1</sup>. Toutefois, **le taux de couverture du service varie fortement selon les types de lignes**. Ainsi, selon des estimations de 2011 qui demeurent largement valables, pour les trains à grande vitesse (TGV), la participation de l'utilisateur couvre la totalité du coût réel du service, tandis que **pour les TER ce taux de couverture ne s'élève qu'à environ 28 %**, le reste étant assumé par les régions. Quant aux trains Intercités, le taux de couverture du service par les usagers est estimé à environ 80 %.

S'agissant des **transports collectifs urbains**, les recettes tarifaires représentent en moyenne **28 % des coûts de fonctionnement du réseau dans les grandes villes de province et 30 % en Île-de-France**. De plus, pour cette catégorie de transports, la participation des usagers a eu tendance à diminuer au cours des dernières années tandis que la fiscalité qui lui est affectée, en particulier le **versement transport**, a augmenté d'environ 4 % en 2015. Avec **7,7 milliards d'euros**, cette cotisation des entreprises assise sur leur masse salariale et versée aux autorités organisatrices de transports urbains, est aujourd'hui la principale source de financement des transports collectifs urbains.

**Taux de couverture par les usagers des coûts de fonctionnement\*  
des transports collectifs urbains**



\* Coût complet.

Source : direction générale du Trésor

<sup>1</sup> Attention chiffres 2011, Assises du ferroviaire. [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/111018\\_Sildes\\_Assemblee\\_pleniere\\_-\\_Assises\\_Ferroviaires\\_C3\\_V10.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/111018_Sildes_Assemblee_pleniere_-_Assises_Ferroviaires_C3_V10.pdf)

Enfin, le financement du **réseau fluvial** ne repose que très marginalement sur les  **péages payés par les usagers, qui sont estimés à 14,5 millions d'euros en 2016**, dont 7,9 millions d'euros pour le fret et 6,6 millions d'euros pour la plaisance. La taxe hydraulique, acquittée par les concessionnaires de barrage et affectée à Voies navigables de France représente environ 140 millions d'euros en 2015, tandis que le produit des redevances domaniales s'élève à environ 30 millions d'euros. L'exploitation et l'investissement du réseau fluvial sont ainsi très majoritairement financés par l'État, à travers le budget général et l'AFITF.

## **B. UNE TENDANCE À LA HAUSSE DE LA CONTRIBUTION DES USAGERS DANS LES AUTRES PAYS EUROPÉENS**

Les personnalités qualifiées entendues par votre groupe de travail ont, dans leur grande majorité, indiqué que la **suppression de la vignette automobile en 2000<sup>1</sup>**, puis la **suspension, en 2014, de la mise en œuvre de la taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandise** – également appelée « **écotaxe poids lourds** » – semblaient à rebours de la tendance à la hausse de la contribution des usagers observée dans les autres pays européens. Ce décalage est d'autant plus net si l'on considère le transport routier de marchandises et les transports routiers et collectifs des grandes villes.

### **1. La multiplication des redevances kilométriques poids lourds en Europe**

En application de la directive « Eurovignette » dernièrement révisée en 2011<sup>2</sup>, **neuf pays membres de l'UE ont institué une redevance kilométrique pour les poids lourds, tandis que huit pays ont imposé un droit d'usage ou une « vignette »** pour cette même catégorie de véhicules, selon des modalités diverses<sup>3</sup>. L'objectif de ce type de contribution est de mieux prendre en compte le coût réel d'usage de l'infrastructure de transport et d'internaliser les externalités négatives, telles que les émissions de gaz à effet de serre liées à la circulation des véhicules lourds. Toutefois, les systèmes et le niveau de la taxation mis en place dans les différents États membres demeurent disparates. Une récente étude de la direction générale

---

<sup>1</sup> Loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000 de finances pour 2001.

<sup>2</sup> Directive 2011/76/UE du Parlement européen et du Conseil du 27 septembre 2011 modifiant la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures.

<sup>3</sup> Commission européenne, *Ex-post evaluation of Directive 1999/62/EC, as amended, on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures*, SWD(2013) 1 final, janvier 2013.

du Trésor confirme cette tendance à la hausse des contributions des usagers poids-lourds mais aussi des véhicules légers chez nos voisins européens<sup>1</sup>.

En France, depuis la suspension *sine die* de l'écotaxe, les poids lourds demeurent soumis au péage sur les autoroutes concédées, selon un tarif fonction de leur classe d'émission Euro, en application de la directive Eurovignette transposée. Dans son troisième examen environnemental concernant la France, l'OCDE relève ainsi que « *l'abandon de l'écotaxe poids lourds a clairement contredit le principe pollueur-payeur en maintenant une couverture partielle des coûts externes, y compris environnementaux, d'utilisation de l'infrastructure routière* »<sup>2</sup>.

### Prélèvements sur les poids lourds dans l'Union européenne

Redevance kilométrique	Droits d'usage / vignette
Autriche	Danemark
République tchèque	Lituanie
Allemagne	Luxembourg
Slovaquie	Pays-Bas
Pologne	Roumanie
Hongrie	Bulgarie
Slovénie	Suède
Portugal	Royaume-Uni
Belgique	

Source : Commission européenne (2013) et commission des finances du Sénat

**En Allemagne**, l'introduction d'une tarification kilométrique pour les poids lourds (LKW-Maut) à partir de 2005, a permis d'opérer progressivement **une substitution de recettes fiscales par des recettes de péage pour financer les investissements du réseau routier fédéral**. **En 2014, un peu plus de la moitié des investissements dans les routes fédérales, ont été réalisés à partir des recettes de la LKW-Maut**, soit 3,1 milliards d'euros, sur un produit total de 4,4 milliards d'euros, alors même que **les impôts représentaient encore 80 % de leurs sources de financement dix ans plus tôt**.

À l'avenir, la LKW-Maut doit également permettre d'augmenter les ressources dévolues aux investissements routiers de 5 à 6 milliards d'euros entre 2015 et 2017. Outre l'augmentation de 4 à 5 milliards d'euros prévue pour les années 2014 à 2017 par le contrat de coalition, la LKW-Maut a en effet été élargie à 1 000 kilomètres supplémentaires le 1<sup>er</sup> juillet 2015, en vue d'une **extension à l'ensemble des routes fédérales à partir de 2018**, ce qui devrait se traduire par une hausse de l'ordre de 2 milliards d'euros par an. Le péage a également été étendu aux véhicules entre 12 et 7,5 tonnes au

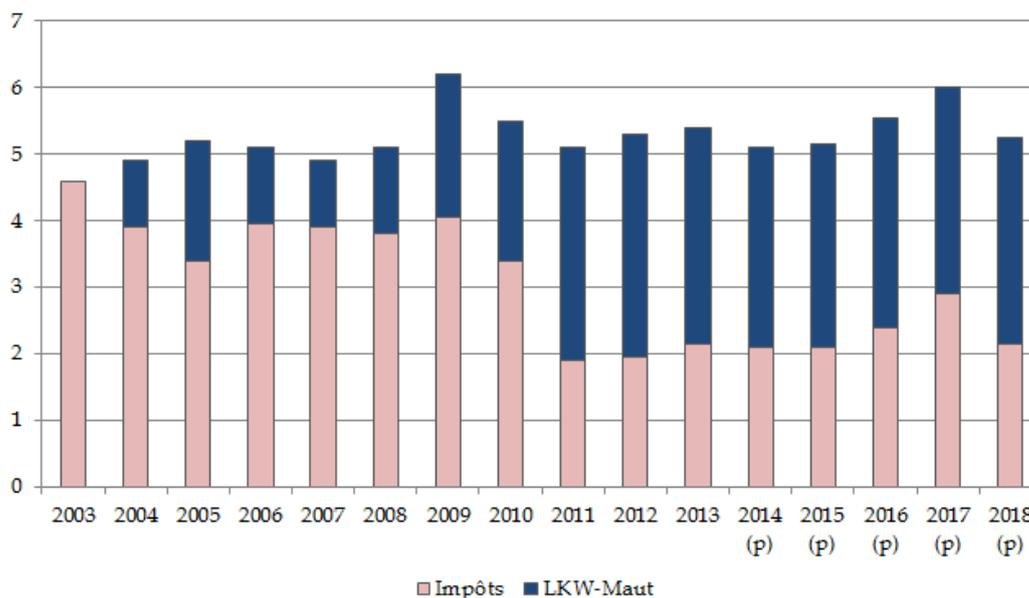
<sup>1</sup> Cf. annexe au rapport du CGEDD précité sur le financement des infrastructures et transport routier, juin 2015.

<sup>2</sup> OCDE, Examens environnementaux, France, juillet 2016.

1<sup>er</sup> octobre 2015, ce qui devrait entraîner 300 millions d'euros de recettes supplémentaires.

Enfin, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, une **redevance pour les voitures particulières (PKW-Maut)** est en vigueur, dont les recettes attendues s'élèvent à 500 millions d'euros par an. Selon le ministère des transports allemand, l'objectif de cet élargissement de la participation de l'utilisateur est de **garantir davantage d'indépendance par rapport au budget fédéral** et ainsi plus de certitude en matière de planification des investissements, dont certains sont particulièrement urgents en raison du vieillissement du réseau. La PKW-Maut fait néanmoins l'objet de controverses en raison de ses coûts de fonctionnement et de sa compatibilité avec le droit de l'UE. Une réduction de la taxation, d'un montant exactement équivalent à celui de la vignette, ayant été introduite pour les seuls véhicules immatriculés en Allemagne, la Commission considère qu'un tel système **discrimine les conducteurs des autres États Membres** et a ouvert une procédure d'infraction à l'encontre de l'Allemagne. Dans un avis motivé du 28 avril 2016, elle invitait ainsi l'Allemagne à modifier sa législation nationale, faute de quoi elle pourrait saisir la Cour de justice de l'UE.

Sources de financement des investissements prévus  
dans les routes fédérales en Allemagne



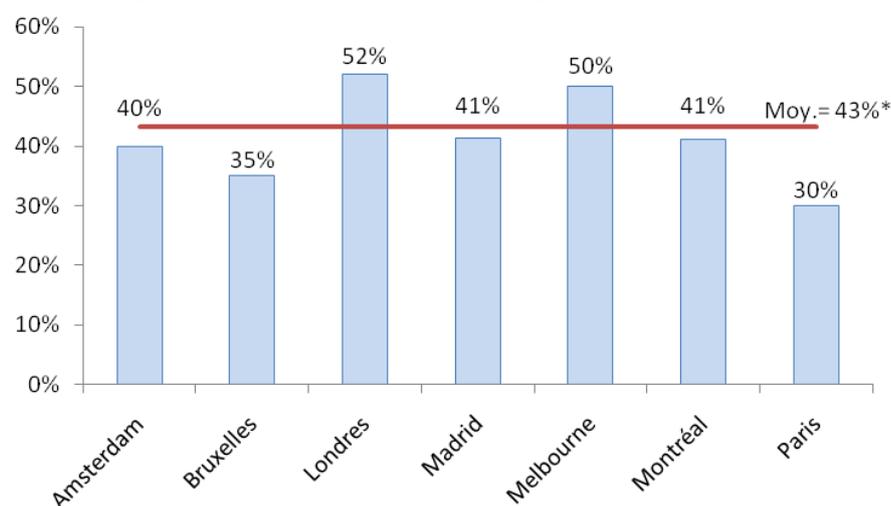
Source : ministère fédéral des transports et des infrastructures numériques de la République fédérale d'Allemagne

## 2. Le financement des transports franciliens : un modèle en crise ?

Selon le Forum international des transports, entendu par votre groupe de travail, **la structure du financement des transports franciliens**, partagé entre l'utilisateur, les entreprises et le contribuable national, sous la responsabilité du syndicat des transports d'Île-de-France (Stif), **a longtemps été considérée comme un modèle à l'étranger**.

La part croissante supportée par les entreprises, à travers le versement transport (3,7 milliards d'euros en 2015) et le remboursement des titres de transport des salariés (865 millions d'euros en 2014), soulève toutefois des questions légitimes concernant la compétitivité des entreprises. En Île-de-France, ces dernières financent environ la moitié des frais de fonctionnement des transports en commun, tandis que les voyageurs en supportent que 30 %, les 20 % étant couverts par d'autres concours publics de l'État et des collectivités territoriales. **Ce taux de couverture par les usagers est faible par rapport aux résultats observés dans d'autres capitales européennes** (35 % à Bruxelles, 40 % à Amsterdam et 52 % à Londres à la fin des années 2000).

### Taux de couverture par les usagers des coûts de fonctionnement (complet) des transports collectifs urbains : comparaison internationale



Source : direction générale du Trésor (d'après « Gestion déléguée de services publics des services publics de transports collectifs urbains. Analyse comparative internationale dans 15 pays. », Contribution des Services économiques, DGTPE, 282 p., mai 2009)

À Londres, le prix des billets de transport en commun ont récemment été augmentés et les efforts de productivité renforcés de telle sorte qu'en 2015 les recettes commerciales du métro ont, pour la première fois, dépassé les coûts d'exploitation. Le gouvernement britannique a toutefois décidé de mettre à contribution les entreprises pour le financement

du projet de renouvellement de l'infrastructure du métro, baptisé *Crossrail*<sup>1</sup>, dont 32 % seront financés par une augmentation ponctuelle de la taxe professionnelle locale.

### **C. DEMAIN, QUELLE CONTRIBUTION DES USAGERS AU FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT ?**

Compte tenu des besoins de financement liés au renouvellement des réseaux d'infrastructure routière et ferroviaire, des engagements pris par l'État à financer de nouveaux projets d'infrastructure et du taux de prélèvements obligatoires se situant à 44,7 % en 2015, la question de l'affectation de nouvelles ressources au financement des infrastructures de transport ne peut être éludée.

Après l'abandon de l'écotaxe poids lourds, un arbitrage fut rendu en faveur de l'affectation d'une fraction supplémentaire de TICPE à l'AFITF – notamment grâce aux recettes supplémentaires dégagées de l'alignement de l'accise sur le gazole et à la montée en puissance de la composante carbone au sein de la TICPE. La TICPE sur le gazole professionnel fut également relevé de 4 centimes par litre. Cette solution fut d'autant mieux acceptée qu'elle s'inscrivait dans un contexte de baisse des prix des produits pétroliers.

Cependant, à moyen et long termes, **un rééquilibrage entre les contributions respectives des usagers et des contribuables apparaît incontournable**. À l'issue de ses travaux, le groupe de travail considère que deux pistes méritent plus particulièrement d'être considérées : l'introduction d'une nouvelle forme de contribution sur la circulation des véhicules routiers, que ce soit sur le modèle de l'écotaxe ou bien d'un « droit d'usage », et la hausse modérée de la participation de l'utilisateur au transport ferroviaire de proximité.

Depuis fin 2014, les demandes récurrentes concernant la mise en place d'**écotaxes poids lourds au niveau régional**, en dernier lieu par la présidente du conseil régional d'Île-de-France, confirment que le débat n'est pas clos. En outre, la Commission européenne a annoncé, dans une communication du 20 juillet 2016<sup>2</sup>, son intention de :

**- réviser la directive Eurovignette** afin de permettre une différenciation fondée sur les émissions de dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>) et **d'étendre certains de ses principes aux autobus, autocars, voitures particulières et camionnettes ;**

---

<sup>1</sup> Ce projet représente un coût total de 14,7 milliards de livres sterling, en vue d'augmenter de 10 % la capacité de transport de passagers du métro londonien.

<sup>2</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions, « Une stratégie européenne pour une mobilité à faible taux d'émissions », COM(2016) 501 final.

- proposer de nouvelles normes harmonisées<sup>1</sup> en vue de créer des **systèmes de péage électronique interopérables dans l'UE**, « *de manière à faciliter l'accès aux marchés pour les nouveaux prestataires de services de péage et à réduire les coûts globaux des systèmes* »<sup>2</sup>.

La Commission européenne a également indiqué aux membres de votre groupe de travail qu'elle étudiait la possibilité **d'étendre, au-delà des seules zones de montagne, la possibilité d'appliquer une surcharge de péage sur l'utilisation d'une infrastructure routière** dans une zone congestionnée et sensible pour l'environnement en vue de l'affecter à un projet de transport alternatif. L'application d'une majoration de péage permettant de prendre en compte les externalités négatives peut, en effet, constituer une source de financement pertinente pour certains projets, en particulier la liaison ferroviaire Lyon-Turin, comme l'ont démontré nos collègues Michel Bouvard et Michel Destot<sup>3</sup>.

Si **une nouvelle forme de contribution poids lourds** devait être introduite en France, **sur l'ensemble du territoire**, deux options seraient envisageables.

La première serait **une redevance kilométrique sur tout ou partie du réseau non concédé sur le modèle de l'écotaxe** adoptée à l'unanimité par le Sénat en février 2013<sup>4</sup>, en tenant compte des propositions d'aménagement concernant la taille du réseau assujetti et la modulation des taux présentées à l'automne 2014<sup>5</sup>. Cette redevance pourrait s'appliquer dans un premier temps aux poids lourds de plus de 12 tonnes, puis à ceux d'un tonnage inférieur. La fixation d'une redevance en fonction du kilométrage réellement parcouru a pour principal avantage de tenir compte au mieux des externalités liées à la circulation des poids lourds sur le réseau concédé (coûts de congestion, pollution, usage de la route). Par ailleurs, **des dispositifs techniques alternatifs aux portiques semblent envisageables**, comme par exemple un système d'autodéclaration reposant sur un contrôle par GPS *ex post*.

---

<sup>1</sup> Révision de la directive 2004/52/CE et de la décision n° 2009/750/CE de la Commission sur le service européen de télépéage (SET).

<sup>2</sup> COM(2016) 501 final.

<sup>3</sup> Michel Destot et Michel Bouvard, Rapport au Premier ministre sur la liaison ferroviaire Lyon-Turin – Examen de nouvelles sources de financement pour les travaux de la section transfrontalière, juillet 2015.

<sup>4</sup> Loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports

<sup>5</sup> Décret n° 2014-1099 du 29 septembre 2014 relatif à la consistance du réseau routier national soumis à la taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises et arrêté du 16 septembre 2014 relatif au taux kilométrique et aux modulations qui lui sont appliquées de la taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises pour 2015.

L'introduction d'une **vignette** sur les véhicules poids lourds, assimilable à un **droit d'usage du réseau routier non concédé**, a également été avancée en janvier 2015 par le CGEDD<sup>1</sup>.

Selon ce dernier, l'instauration d'une vignette sur tout ou partie du réseau routier français non concédé est juridiquement possible au regard du droit de l'UE, à condition qu'il n'y ait aucune discrimination des poids lourds étrangers. Les coûts de gestion seraient de l'ordre de 40 à 50 millions d'euros pour une recette brute totale de **345 millions d'euros si une vignette annuelle de 500 euros venait à s'appliquer** aux poids lourds circulant sur l'ensemble du réseau routier national et départemental non concédé.

Cette piste présente néanmoins **des contraintes techniques et juridiques**. Compte tenu du principe de non cumul d'un péage et d'un droit d'usage pour l'utilisation d'un même tronçon de route fixé par la directive Eurovignette, la mise en place de la vignette devrait s'accompagner de la suppression des péages autoroutiers pour les poids lourds. Une compensation de la perte de recettes pour les sociétés concessionnaires d'autoroutes devrait ainsi très vraisemblablement être introduite. Cet inconvénient avait conduit, en 2014, la mission d'information de l'Assemblée nationale sur l'écotaxe poids lourds à écarter cette option<sup>2</sup>.

La seule **hausse de la TICPE** présente quant à elle l'inconvénient de s'appliquer aux véhicules circulant sur le réseau concédé et non concédé et de mettre peu à contribution les poids lourds étrangers en transit.

Dans tous les cas, la redevance ou le droit d'usage devraient être **affectés en priorité à l'AFITF, en vue de financer la modernisation des réseaux** d'infrastructure de transport existants.

Enfin, la proposition de la Cour des comptes **d'accroître la part du coût des transports collectifs financée par les voyageurs en Île-de-France**, déjà formulée en 2010<sup>3</sup> et réitérée en 2016<sup>4</sup>, si elle ne peut être exclue, doit être **envisagée avec précaution**. Une hausse du prix des billets permettrait de rééquilibrer la charge entre le contribuable et l'utilisateur, toutefois celle-ci devrait rester modérée pour éviter un report modal important vers l'automobile. De plus, la propension des usagers à payer davantage dépendant de la qualité du service, toute hausse devrait, en théorie, s'accompagner d'une amélioration perceptible de la qualité de l'infrastructure. Ce point est particulièrement sensible au regard de l'ampleur des travaux de mise à niveau nécessaires en Île-de-France.

---

<sup>1</sup> CGEDD, *Financement des infrastructures et transport routier*, op. cit.

<sup>2</sup> Cf. *Rapport d'information n° 1937 (XIVème législature) par la mission d'information sur l'écotaxe poids lourds, présenté par le député Jean-Paul Chanteguet*.

<sup>3</sup> *Cour des comptes, Rapport public thématique : Les transports ferroviaires régionaux en Île-de-France, novembre 2010*.

<sup>4</sup> *Cour des comptes, rapport public annuel 2016*.

**Proposition n° 14 :** Concevoir **une nouvelle forme d'écotaxe**, que ce soit sous la forme **d'une redevance kilométrique** ou **d'une vignette**, en vue de l'affecter en priorité **au renouvellement des infrastructures de transport** et de **renforcer le principe utilisateur-payeur**, notamment pour **les poids lourds**.

**Proposition n° 15 :** Rééquilibrer **la participation de l'utilisateur au financement du transport ferroviaire de proximité**, en particulier en Île-de-France, sous réserve d'une amélioration perceptible de la qualité de l'infrastructure.



---

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie mercredi 28 septembre 2016, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a entendu une communication de Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial, sur les travaux du groupe de travail sur le financement des infrastructures de transport.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial du programme 203 « Infrastructures et services de transport » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». – Le 10 février dernier, notre commission a mis en place un groupe de travail pluraliste sur le financement des infrastructures de transport composé de Vincent Capocanellas, Yvon Collin, Thierry Foucaud, Roger Karoutchi, Fabienne Keller, François Patriat, Daniel Raoul et moi-même.

Les grandes infrastructures de transport constituent un enjeu décisif pour notre pays en matières économique, sociale et environnementale. En facilitant la circulation des personnes et des biens, elles sont sources de croissance, favorisent le désenclavement des territoires les moins favorisés et permettent un report modal vers les types de transports les plus sobres en carbone.

Pour autant, leur financement constitue un sujet épineux, dans la mesure où l'entretien des infrastructures existantes et l'extension ou la construction de nouvelles infrastructures reposent sur des investissements massifs particulièrement difficiles à mobiliser dans le contexte budgétaire contraint que connaît aujourd'hui notre pays, ainsi que l'illustre la situation financière précaire de l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF).

Dans ce contexte, nous avons souhaité, au lancement de nos travaux, répondre à des questions simples : la France investit-elle suffisamment dans ses infrastructures de transport et sélectionne-t-elle les meilleurs projets ? Les principaux projets d'infrastructures actuellement programmés ou en cours de réalisation sont-ils soutenables d'un point de vue budgétaire et financier ? Quelles sont aujourd'hui la situation et les perspectives financières des acteurs chargés d'investir dans les infrastructures de transports ? Les travaux du groupe de travail se sont concentrés sur le financement des grandes infrastructures de transport routier, autoroutier, ferroviaire et fluvial, excluant les transports collectifs en site propre, les ports et les aéroports.

Ayant été désignée par mes collègues comme porte-parole de notre groupe de travail, je vais à présent vous en présenter les conclusions.

Pendant longtemps, les plans quinquennaux élaborés par le Commissariat général du plan ont permis à notre pays de disposer d'une vision claire et forte des projets d'investissements de l'État dans les infrastructures de transport. Leur disparition a laissé un vide qui n'a jamais vraiment été comblé. À la suite du Grenelle de l'environnement, les pouvoirs publics ont adopté en 2011 un schéma national d'infrastructure de transport (SNIT) au terme d'une importante concertation. Mais il s'agissait d'une longue liste de projets non hiérarchisés, dont la facture totale représentait a minima 245 milliards d'euros, ce qui a décrédibilisé cet exercice.

En 2013, la commission « Mobilité 21 », composée de parlementaires et de personnalités qualifiées, a présenté un rapport visant à établir une hiérarchisation et un « phasage » des opérations inscrites dans le SNIT de 2011. Elle a ainsi classé les projets en trois groupes : les premières priorités dont l'engagement doit intervenir avant 2030, les secondes priorités dont l'engagement doit être envisagé entre 2030 et 2050 et les projets à horizon plus lointain pour lesquels il est proposé de suspendre les études. Les conclusions de ce rapport qui, pour la première fois depuis longtemps, promouvait une véritable stratégie pour nos infrastructures de transport, ont constitué la feuille de route du Gouvernement depuis 2013.

L'ensemble des personnes que nous avons entendues ont salué le travail réalisé par la commission « Mobilité 21 ». Notre groupe de travail considère donc que son action doit être pérennisée et amplifiée. En effet, la commission « Mobilité 21 » n'était qu'une commission ad hoc, dont les conclusions n'ont pas valeur juridique contraignante. Elle a été dissoute une fois son rapport remis et n'a donc pas pu assurer un suivi de ses préconisations.

Nous proposons donc, à l'instar de ce qui existe en Allemagne, d'adopter, au début de chaque législature, une loi de programmation des infrastructures de transport, établissant une liste hiérarchisée des grands projets et une programmation financière pluriannuelle. Cette loi serait élaborée sur la base des travaux d'une commission permanente composée d'élus nationaux, locaux et d'experts, qui serait ensuite chargée d'examiner tous les ans l'avancement des projets programmés et de proposer, le cas échéant, des ajustements.

À un niveau beaucoup plus fin, notre groupe de travail a également souhaité analyser précisément la manière dont les projets d'infrastructure de transport sont choisis dans notre pays. Nous avons acquis la conviction que ce processus de sélection manquait encore trop souvent de rigueur et de clarté. La France possède une expertise ancienne et reconnue en matière d'évaluation socio-économique des infrastructures de transport. Nos bureaux d'études savent précisément prendre en compte l'ensemble des

---

variables qui permettent de déterminer si un projet sera bénéfique ou non à la société dans son ensemble. Mais l'importance des résultats de ces évaluations socio-économiques tend parfois à être minorée lorsqu'elles sont peu favorables au projet présenté.

Plus inquiétant, nous avons pu constater, grâce aux bilans instaurés par la loi d'orientation des transports intérieurs - dits « bilans LOTI » - réalisés trois à cinq ans après la mise en service de grandes infrastructures, que les coûts de construction présentés dans ces études étaient sous-estimés en moyenne de 10 % à 20 %. En outre, si les estimations des trafics routiers étaient généralement réalistes, celles des trafics ferroviaires étaient en moyenne inférieures de 27 % aux prévisions.

C'est pourquoi nous souhaitons que soit systématiquement privilégiée la fourchette basse des hypothèses de trafic et la fourchette haute des coût de construction pour établir le scénario de référence des études socio-économiques des projets d'infrastructure de transport, afin d'éviter de surévaluer leur rentabilité et de mieux cartographier les risques.

Le législateur a déjà mis en place une procédure destinée à améliorer la qualité des études et à éviter certaines dérives, en confiant, fin 2013, au Commissariat général à l'investissement (CGI) la mission de mener une contre-expertise indépendante de l'évaluation socio-économique des projets financés par l'État ou ses établissements publics pour un montant supérieur à 100 millions d'euros.

Cette nouvelle procédure, qui est applicable à tous les projets n'ayant pas connu un début de réalisation avant le 27 décembre 2013, a déjà permis d'améliorer de nombreux projets grâce aux recommandations du CGI. Comme en témoigne son avis sur la seconde partie de la ligne 18 du Grand Paris express, le CGI n'hésite pas à donner un avis défavorable lorsque la rentabilité socio-économique d'une infrastructure lui paraît trop faible. Notre groupe de travail souhaite donc que le CGI puisse se saisir de projets antérieurs à 2014, afin d'éclairer les pouvoirs publics par ses analyses.

Au cours de ses auditions, notre groupe de travail a été alerté sur le caractère très tardif de la recherche de financements des infrastructures de transport et sur l'absence fréquente d'études de soutenabilité budgétaire, exigées seulement dans le cas du recours à un marché de partenariat. C'est pourquoi nous jugeons indispensable que la structure de financement de tout grand projet d'infrastructure de transport soit déterminée en amont, dès la phase de conception, en vue de garantir la viabilité financière du projet et de la soumettre au débat public et que la réalisation d'une étude de soutenabilité budgétaire du plan de financement proposé soit rendue obligatoire pour tous les investissements publics en matière d'infrastructure de transport supérieurs à 20 millions d'euros.

Nous avons étudié avec précision les trois grands types de montages financiers qui permettent de financer un projet d'infrastructure de transport :

la concession, le contrat de partenariat public-privé et la maîtrise d'ouvrage publique. La concession, système dans lequel le co-contractant privé de la personne publique est rémunéré avant tout par l'exploitation commerciale de l'infrastructure et les recettes versées par les usagers, est un système utilisé dans notre pays depuis le XIX<sup>e</sup> siècle et qui a fait ses preuves. Il a largement été utilisé depuis une soixantaine d'années pour développer notre système autoroutier.

Nous n'avons pas souhaité rouvrir le débat sur la rentabilité des sociétés concessionnaires d'autoroutes, qui s'est terminé par l'adoption de nouvelles clauses contractuelles prévoyant un partage de leurs éventuels surprofits avec l'État et des pouvoirs de contrôle importants confiés à l'agence de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER).

Néanmoins, nous estimons que la méthode utilisée pour financer le plan de relance autoroutier annoncé le 9 avril 2015 ne devrait pas être utilisée de nouveau à l'avenir. Pour mémoire, les sociétés concessionnaires d'autoroutes avaient accepté de réaliser une trentaine de projets d'infrastructures sur le réseau concédé en échange d'un allongement de la durée des concessions de deux à quatre ans.

Pour l'État, ce type de procédé, qui n'implique aucune mise en concurrence, est commode. Il permet de pratiquer une relance par les travaux publics, sans utiliser de crédits budgétaires, ni faire appel à des hausses de péages impopulaires, à l'instar de celles qui ont été annoncées la semaine dernière. Mais il rend quasiment impossible pour les parlementaires, et a fortiori pour le grand public, la connaissance précise du taux de rentabilité des concessions, renforçant la suspicion à l'égard des sociétés d'autoroutes.

Dans le domaine ferroviaire, nous manquons sans doute encore un peu de recul pour savoir si la concession peut être un véritable succès. Le projet de ligne à grande vitesse Sud Europe Atlantique reliant Tours à Bordeaux a été marqué par les tensions suscitées par la question du trafic futur entre le concessionnaire Lisea et la société nationale des chemins de fer français (SNCF). Le projet Perpignan-Figueras, pour sa part, a subi un échec retentissant.

Les marchés de partenariat, dans lesquels le co-contractant privé est rémunéré par la personne publique via des loyers, ont été pour le moment assez peu utilisés pour les infrastructures de transport. Ils présentent pourtant de nombreux atouts et mériteraient d'être plus souvent sollicités pour mettre à profit les compétences du secteur privé. Toutefois, nous avons également été très attentifs aux nombreux appels de nos interlocuteurs à préserver et à renforcer la qualité de la maîtrise d'ouvrage publique, confrontée aujourd'hui à un risque réel d'affaiblissement. Les personnes publiques ne doivent pas se reposer entièrement sur les acteurs privés mais conserver des compétences robustes leur permettant de concevoir elles-

---

mêmes des projets d'infrastructure lorsque c'est la solution la plus opportune et de contrôler efficacement leurs co-contractants privés dans les autres cas.

Après nous être penchés sur la sélection des projets d'infrastructure et sur leurs méthodes de financement, nous avons souhaité nous intéresser aux grands projets actuellement en cours et à leur soutenabilité financière. Notre réseau routier est le troisième d'Europe avec un million de kilomètres de routes, dont 11 560 kilomètres d'autoroutes. Notre réseau ferroviaire est le deuxième d'Europe avec 29 000 kilomètres de voies ferrées, y compris pour la grande vitesse. Notre réseau de voies navigables est le premier d'Europe, avec 8 500 kilomètres de voies d'eau.

L'étendue et la qualité de nos réseaux de transports valent à la France d'être classée à la septième place des meilleurs réseaux d'infrastructure au monde par le Forum économique mondial. On observe toutefois une récente dégradation, puisqu'elle occupait la quatrième position dans le classement 2011-2012. Cette situation s'explique par le vieillissement de nos réseaux historiques. C'est vrai dans le secteur routier et dans celui des voies navigables. Mais c'est le cas du réseau ferré qui est le plus alarmant.

À force de consacrer toutes les ressources financières et humaines de la SNCF au développement des lignes à grande vitesse, notre pays a gravement négligé les autres lignes du réseau structurant, notamment en Île-de-France, si bien que l'âge moyen du réseau atteignait 32 ans en 2015. Les désagréments sont nombreux pour les usagers, et c'est parfois même leur sécurité qui peut être mise en péril, comme l'a montré le tragique accident de Brétigny-sur-Orge survenu le 12 juillet 2013.

Assurer le renouvellement et la modernisation de nos réseaux, après plusieurs décennies de sous-investissements, représente une tâche colossale et de longue haleine. Le Gouvernement, qui a pris progressivement conscience de l'enjeu, a mis en place ces dernières années des plans destinés à augmenter l'investissement en faveur de leur régénération. Alors qu'en 2005 l'effort de rénovation du réseau ferroviaire n'était que de 900 millions d'euros par an, il est désormais de 2,5 milliards d'euros par an. Mais ce montant permet seulement de limiter le vieillissement des lignes les plus circulées. Il ne permet ni de remettre à neuf la signalisation, ni de moderniser les lignes de desserte fine des territoires.

C'est pourquoi votre groupe de travail estime qu'il est indispensable de dégager 1 à 2 milliards d'euros supplémentaires en faveur du renouvellement des lignes structurantes de notre réseau ferré, afin de porter l'effort consenti par SNCF-Réseau entre 3,5 et 4,5 milliards d'euros par an pendant quinze ans. Pour assurer le financement de ce grand plan de modernisation, nous estimons qu'il est inévitable que l'État gèle, là encore pendant une quinzaine d'années, toute participation au financement de projets de développement de nouvelles lignes LGV, ce qui n'empêchera pas

que des études, financées par l'Union européenne ou par les collectivités territoriales, puissent continuer à être menées.

En outre, dans la mesure où l'État aura les pires difficultés à tenir simultanément l'ensemble de ses engagements dans les années à venir - liaison ferroviaire Lyon-Turin, canal Seine-Nord Europe, Grand Paris express - il devra revoir, dans certains cas, ses ambitions à la baisse et, surtout, s'interdire de promouvoir de nouveaux projets.

Enfin, notre groupe de travail a étudié la question de l'impact des projets d'infrastructure de transport sur les finances publiques. En moyenne, les investissements en infrastructures de transport réalisés en France ont représenté environ 1 % du produit intérieur brut (PIB) au cours des dernières années. En 2015, le niveau d'investissement a légèrement diminué pour s'établir à 18 milliards d'euros, soit 0,8 % du PIB, un volume élevé par rapport aux autres pays de l'Union européenne, y compris l'Allemagne. Sur ces 18 milliards d'euros, 14 milliards ont été investis par les personnes publiques, dont 4,39 milliards d'euros par l'État, directement ou via son bras armé, l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), qui assure également sa participation aux contrats de plan État-région (CPER).

Si notre pays investit en moyenne suffisamment dans ses infrastructures de transport, il n'en demeure pas moins que les crédits budgétaires qu'y consacre l'État sont notoirement insuffisants pour faire face aux engagements qu'il a souscrits par le passé. De plus, même si la France bénéficie largement de soutiens financiers du budget de l'Union européenne - à hauteur d'environ 2 milliards d'euros entre 2015 et 2020 - et de prêts de la BEI, ceux-ci ne peuvent constituer qu'un complément aux projets participant à la construction du réseau transeuropéen. Un récent référé de la Cour des comptes analysant la situation financière de l'AFITF montre ainsi que l'État devra dégager entre 2017 et 2019 entre 1,6 et 4,7 milliards d'euros en plus des ressources actuellement prévues pour permettre à l'agence de les honorer. Augmenter les ressources de l'AFITF pour qu'elle puisse faire face à ses engagements, en particulier avec la montée en charge du Lyon-Turin et du canal Seine-Nord Europe, apparaît donc comme une nécessité incontournable.

Si l'État est confronté à une situation budgétaire difficile, que dire de SNCF-Réseau ? L'entreprise porte aujourd'hui une dette de 44 milliards d'euros, dont les intérêts viennent grever ses finances de 1,2 milliard d'euros par an, et ce, dans un contexte de taux bas. Cette dette, qui a connu une forte hausse ces dernières années en raison du lancement simultané de quatre lignes à grande vitesse après le Grenelle de l'environnement, est devenue un fardeau très lourd à porter pour le gestionnaire de notre réseau ferré national.

---

Malgré le reclassement en comptabilité nationale par l'INSEE de 10,9 milliards d'euros de la dette de SNCF-Réseau en dette publique en 2014, le Gouvernement refuse pour le moment catégoriquement d'envisager tout cantonnement ou toute reprise par l'État, même partielle, de cette dette, au motif qu'une telle opération viendrait dégrader le déficit et la dette de l'État. Si une telle solution présente de nombreux inconvénients, il sera bien nécessaire de s'attaquer un jour ou l'autre au problème, sans attendre que SNCF-Réseau soit en proie à de graves difficultés financières, par exemple en cas de hausse des taux d'intérêt.

La loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire a instauré une « règle d'or », selon laquelle SNCF-Réseau ne peut financer de nouveau projet d'investissement qu'à la condition de respecter un certain ratio d'endettement. Toutefois, le décret d'application fixant ce ratio se fait toujours attendre. Dans la mesure où l'entrée en vigueur de la « règle d'or » ferroviaire ne permettra pas de faire progresser la situation, nous restons persuadés que le Gouvernement devra tôt ou tard envisager une opération de reprise, même partielle, de la dette de SNCF-Réseau ou son cantonnement dans une structure dédiée, à même de redonner des marges de manœuvre à un opérateur qui doit pleinement se mobiliser en faveur de la modernisation de notre réseau ferré.

Puisque l'État comme ses grands opérateurs – AFITF, SNCF-Réseau, Voies navigables de France – devront assurer le financement dans les années à venir de très lourds investissements, le gel de certains projets ne suffira pas à dégager les crédits nécessaires. Dès lors, de nouvelles ressources devront probablement être dégagées. Dans cette perspective, votre groupe de travail a souhaité se pencher sur les pistes qu'il pourrait être utile d'explorer à brève échéance.

Après l'abandon de l'écotaxe poids lourds, une fraction supplémentaire de TICPE avait été affectée à l'AFITF. Cette solution avait été relativement bien acceptée car elle s'inscrivait dans un contexte de baisse des prix des carburants. Mais elle présente le défaut de s'appliquer indistinctement à tous les véhicules, quel que soit le réseau sur lequel ils circulent, et de mettre peu à contribution les poids lourds étrangers en transit.

À moyen et long termes, un rééquilibrage entre les contributions respectives des usagers et des contribuables apparaît donc incontournable. À l'issue de ses travaux, le groupe de travail considère que deux pistes méritent plus particulièrement d'être considérées : l'introduction d'une nouvelle forme de contribution sur la circulation des véhicules routiers, que ce soit sur le modèle de l'écotaxe ou bien d'un « droit d'usage », et la hausse modérée de la participation de l'utilisateur au transport ferroviaire de proximité, particulièrement en Île-de-France. Si une nouvelle forme de contribution poids lourds devait être introduite en France, deux options seraient envisageables : une redevance kilométrique sur tout ou partie du réseau non

concedé pour les poids lourds de plus de 3,5 tonnes, sur le modèle de l'écotaxe adoptée en 2013, ou l'introduction d'une vignette sur les véhicules poids lourds, assimilable à un droit d'usage du réseau routier non concedé.

Dans tous les cas, la redevance ou le droit d'usage devront être affectés en priorité à l'AFITF. La proposition de la Cour des comptes d'accroître la part du coût des transports collectifs financée par les voyageurs en Île-de-France, si elle ne peut être exclue, doit être envisagée avec précaution. Une hausse du prix des billets permettrait de rééquilibrer la charge entre le contribuable et l'usager. Toute hausse devrait s'accompagner d'une amélioration perceptible de la qualité de l'infrastructure car, sans une meilleure qualité de service rendu, il est illusoire d'imaginer que la mesure serait acceptée par les usagers ou considérée comme légitime.

**M. Thierry Foucaud.** – Je rappellerai tout d'abord que le débat sur les infrastructures de transport est un débat récurrent et qu'une mission d'information avait été constituée en 2007 sur ce sujet.

Je rejoins certains constats formulés par Marie-Hélène Des Esgaulx. Les infrastructures de transport souffrent en effet d'un sous-financement chronique mais aussi de choix politiques qui se sont traduits par un assèchement des sources de financement. L'AFITF, qui a été créée pour sanctuariser ces ressources et permettre un rééquilibrage au profit des modes alternatifs à la route, est aujourd'hui moribonde. La privatisation des concessions d'autoroute et l'abandon de l'écotaxe ont privé cette structure de ressources pérennes. La question fondamentale du financement des infrastructures de transport est donc d'une actualité brûlante.

Je partage en outre certaines propositions faites par le groupe de travail. La semaine dernière, j'ai d'ailleurs émis une opinion positive sur ses travaux et me suis abstenu en raison d'un désaccord avec certaines propositions. Mon groupe devrait adopter cette même position ce matin.

Nous sommes favorables à l'investissement sur les quinze prochaines années dans la maintenance, le renouvellement et la modernisation des réseaux existants, comme le rapport Rivier le préconisait. Je rappelle cependant que, si l'on considère que ces investissements doivent être publics, cela suppose de desserrer l'étau sur les finances publiques. Les politiques de rigueur et la baisse des dotations sont incompatibles avec un tel effort.

S'agissant de la transparence, nous soutenons l'idée d'une loi de programmation qui permettrait d'améliorer la visibilité en matière de projets d'infrastructures de transport, ce qui était d'ailleurs déjà demandé dans le rapport de la commission « Mobilité 21 ». Nous sommes également favorables à la transmission du budget de l'AFITF au Parlement.

En matière de financements, nous partageons l'idée d'un encadrement des concessions autoroutières, dont l'abandon au privé a constitué une faute politique et stratégique majeure.

---

Ne pas rallonger la durée des concessions nous semble aller dans le bon sens. Nous allons cependant plus loin en proposant une renationalisation des sociétés autoroutières. L'État doit, dans un premier temps, dénoncer les contrats de concession en arguant de considérations d'intérêt général liées à la maîtrise de ce réseau. À défaut, il restera pieds et mains liés par les concessionnaires, qui exigeront continuellement des augmentations de tarif sur un patrimoine qui, je le rappelle, a été financé par l'impôt. Il s'agit d'une rente privée réalisée sur des investissements publics. Or le taux de rentabilité des sociétés autoroutières atteint 9 %, ce qui me semble exagéré.

Nous partageons en outre l'idée d'apporter de nouvelles ressources à l'AFITF, qui permettraient d'ailleurs de financer la renationalisation des sociétés d'autoroute que nous appelons de nos vœux.

Notre groupe va remettre une contribution sur les propositions formulées par le groupe de travail. Je le répète, nous portons un regard globalement positif sur ses travaux, mais, dans la mesure où nous sommes opposés à certaines propositions, telles qu'un financement reposant sur une plus grande contribution des usagers, nous nous abstenons.

**M. Roger Karoutchi.** – Je partage l'ensemble des conclusions présentées par Marie-Hélène Des Esgaulx. Je suis frappé par les effets de mode. Fût un temps où tout le monde considérait comme normal que la plupart des financements de la SNCF soient consacrés au TGV. On s'est ensuite rendu compte que ce choix avait pour conséquence de tuer les dessertes de proximité, les lignes de province et Intercités. On a donc fait marche arrière à tout va. Sans parler de l'entretien des canaux...

Je souscris à l'idée de trouver de nouveaux modes de financement. Il faut investir dans les quinze ou vingt ans qui viennent dans les transports publics. Mais avec quel argent ? S'il s'agit d'un vœu pieu, cela ne sert à rien. Où sont les réserves financières ? Pas dans la dette de la SNCF ni dans les moyens de l'AFITF. Nous sommes d'accord sur le constat et les préconisations, mais nous sommes aussi d'accord pour dire qu'il n'y a pas un centime de disponible pour les mettre en œuvre.

En Île-de-France, le financement du Grand Paris express ne coûtera pas un centime à l'État. En effet, un système étonnant a été mis en place où les entreprises payent plus et les citoyens, y compris ceux qui ne sont pas usagers des transports, contribuent lourdement : le Grand Paris express sera financé grâce à des taxes supplémentaires payées par l'ensemble des citoyens et les entreprises. Il convient cependant de clarifier les choses : soit on choisit de faire peser le coût de ce projet sur l'utilisateur et il convient alors de supprimer les taxes pesant sur l'ensemble des ménages, qui n'utilisent pas nécessairement les transports, soit on considère que le Grand Paris express doit être financé *via* une contribution publique. Je constate cependant l'absence de contribution de l'État depuis des années. Nous payons d'ailleurs

ce choix très lourdement aujourd'hui : l'ensemble des financements ayant été orientés vers le TGV, la SNCF n'a pas réalisé les investissements nécessaires sur nos voies - d'où les accidents - ni sur nos réseaux - on en mesure l'usure - ou encore sur nos rames - on ne peut que constater l'ancienneté des trains... Il est grand temps qu'il y ait un vrai effort d'investissement en Île-de-France.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Je salue la présentation de Marie-Hélène Des Esgaulx qui a été fidèle aux réflexions du groupe de travail. Dans le cadre de nos travaux, nous avons essayé d'aborder de nombreux sujets de manière claire et sans en écarter aucun. Je pense par exemple à la question de la dette de SNCF-Réseau, nos conclusions différant sensiblement de celles du Gouvernement. On ne peut pas continuer cette fuite en avant. Le système ferroviaire souffre d'une grave embolie : en termes de réseau et de financement.

Il nous est apparu nécessaire de trouver une source de financement en remplacement de l'écotaxe, ce qui est un sujet difficile dans certaines régions, Michel Canevet ne me démentira pas sur ce point.

Nous avons également souhaité lever des non-dits tels que l'affaiblissement global de la politique des transports, qui relève aujourd'hui d'un secrétariat d'État alors qu'elle faisait l'objet d'un ministère de plein exercice il y a quelques années encore. Aujourd'hui, on traite ce sujet comme d'une question subalterne.

Enfin, nous avons souhaité faire des efforts de clarification, y compris douloureux, en rappelant qu'en Île-de-France, l'utilisateur devra être mis davantage à contribution, même si une telle proposition n'est pas populaire.

Pour autant, notre groupe de travail n'a pas épuisé l'ensemble des problématiques. Il convient désormais de replacer la politique des transports dans un cadre global. Nous devons considérer ce secteur comme un élément de relance et de politique de l'emploi. Les classements rappelés par Marie-Hélène Des Esgaulx sont en effet alarmants : la dégradation de ses réseaux de transport fait perdre des places à la France en termes d'attractivité.

**M. Daniel Raoul.** – Contrairement à Thierry Foucault, je dirais que le rapport est globalement positif, sans connotation historique. J'aurais toutefois souhaité que nous approfondissions la question de la rentabilité et de la transparence des partenariats publics-privés (PPP). Par ailleurs, je considère qu'avoir vendu les concessions d'autoroute, les « bijoux de famille », était une faute politique. Il s'agit en effet de machines à cash, dont on aurait eu besoin pour soulager la dette de la SNCF-Réseau.

François Patriat et moi-même acceptons donc d'adopter le rapport.

---

**M. Louis Nègre, rapporteur pour avis du programme « Infrastructures et services de transports » au nom de la Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.** – Je salue la qualité d'un rapport consensuel sur un sujet qui intéresse tout le monde. Nous connaissons depuis des années la situation de nos infrastructures de transport et nous savons qu'il s'agit d'un point fort de la France mais l'État n'a pas été capable de trouver le moyen de les financer. N'allez pas en Suisse, vous verrez comment fonctionne un pays civilisé dans ce domaine ! Grâce à une loi de programmation correspondant à la durée d'un mandat, avec un financement associé, la Suisse dispose d'une vraie vision : c'est précisément ce qui manque à notre pays. D'ailleurs, un collègue l'a déjà souligné, le secrétaire d'État chargé des transports est très loin dans la liste des membres du Gouvernement.

Nous manquons donc d'une vision qui doit être proposée par le Parlement et rencontrons de grandes difficultés à dégager des financements. Je vous remercie pour les pistes que vous proposez en cette matière, même si je ne sais pas encore qui va se saisir de ces pistes.

Je souhaite que, aidés par le travail de la commission des finances, les candidats à l'élection présidentielle intègrent, dans leur programme, une politique des transports qui nous manque aujourd'hui.

Il faut conserver l'AFIFT. Je suis favorable à une structure de sanctuarisation pour éviter que l'État ne prélève les crédits des transports et considère que l'intendance suivra ! Dans le temps, nous avons déjà une structure *ad hoc* qui a été laminée par Bercy. Cette année, l'AFIFT devra faire face à un écrêtement de TICPE : elle n'aura donc pas l'argent qu'elle attendait.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – La Présidente et moi-même avons proposé en début de mandat au bureau la création de groupes de travail sur des sujets transversaux et transpartisans : je constate que cette démarche de la commission était utile.

Le Parlement doit examiner le budget prévisionnel de l'AFIFT, mais ne faut-il pas aller plus loin, avec des lois de programmation sur le modèle de la loi de programmation militaire (LPM) ? Car il s'agit du principal budget d'investissement de l'État, puisqu'aujourd'hui, ce sont les collectivités territoriales qui investissent. Nous n'avons pas de vision d'ensemble aujourd'hui : dans un instant, nous allons étudier un décret d'avance, qui annule 100 millions d'euros sur la mission « Écologie », qui concernent les infrastructures de transports alors que les besoins se chiffrent en milliards d'euros !

La manière dont l'écotaxe a été abandonnée est scandaleuse ! Nous nous sommes privés - y compris les départements - de plusieurs centaines de millions d'euros de recettes, sans parler de l'indemnisation d'Écomouv'. Peut-être y avait-il une erreur dans la tarification, mais comment peut-on

admettre aujourd'hui que les poids lourds étrangers traversent la France sans verser un seul centime pour financer les infrastructures qu'ils utilisent ? Ils peuvent même traverser le pays sans y faire le plein !

Avez-vous spécifiquement abordé la question des infrastructures autoroutières en Île-de-France, où on passe, en venant des aéroports, d'un réseau concédé à un réseau non concédé. Il existe en effet des nœuds d'engorgement, dont les conditions d'entretien sont déplorables. Je pense par exemple au barreau de Massy, mais il y a bien d'autres cas.

**M. Michel Bouvard.** – Je m'associe aux félicitations pour ce rapport qui met en évidence l'échec collectif de plusieurs générations d'élus et de plusieurs gouvernements. J'ai vécu la création de l'agence qui a précédé l'AFITF avec la loi Pasqua de 1995, supprimé par le Gouvernement Jospin contre l'avis de Jean-Claude Gayssot, l'ouverture du capital d'une société autoroutière pour procéder à des ajustements budgétaires par un amendement en pleine nuit, les promesses de Gilles de Robien et leur enterrement par M. de Villepin après une résistance acharnée de la commission des finances de l'Assemblée nationale. Il faut trouver des ressources dédiées pour financer toutes les infrastructures décidées et arrêter d'allonger la liste.

Je souscris à l'idée d'une loi cadre avec des ressources affectées aux projets, car nous ne trouverons pas les crédits budgétaires nécessaires. Il faut des recettes dédiées. Certains projets ont des recettes attachées ; c'est par exemple le cas pour le Lyon-Turin puisque l'eurovignette transalpine fait partie des recettes dédiées autorisées dans le cadre de la directive européenne. Le Premier ministre, qui était présent sur le chantier en juillet dernier, a annoncé un rapport de l'inspection générale des finances sur ce sujet du financement : il faut que nous soyons informés et associés à ces travaux.

Il faut aussi chercher des solutions adaptées aux territoires, avec des recettes provenant notamment de la valorisation foncière et des transports collectifs qui doivent financer les projets d'infrastructures. Plus généralement, je pense qu'une partie de la finance carbone doit financer les infrastructures de transport.

Enfin, nous devons veiller à ne pas risquer le syndrome de la terre plate : nous devons assurer les interconnexions avec les autres pays – y compris par le biais de la façade maritime française.

Nous n'avons pas l'attractivité fiscale : notre attractivité réside un peu dans la qualité de la formation de la main d'œuvre mais surtout dans nos infrastructures.

**M. Maurice Vincent.** – Je voudrais d'abord à mon tour remercier le groupe de travail pour la qualité de son travail. Il est important de disposer de ressources supplémentaires dans les années à venir, la difficulté étant de savoir lesquelles. En revanche, je suis en désaccord avec notre rapporteur

---

général s'agissant du tableau qu'il dresse des dernières années. En effet, ce Gouvernement a mis, avec le rapport « Mobilité 21 », un semblant d'ordre et de priorités dans les chantiers à prévoir et dont le montant s'élevaient à 245 milliards d'euros au moment du SNIT.

S'agissant de l'écotaxe, je crois qu'il faut tirer les leçons de cet épisode. Il faut aller vers une vignette, ou quelque chose de très simple et pratique.

Je voulais enfin demander dans quel scénario établi par la Cour des comptes pour les engagements futurs de l'AFITF figurait l'autoroute A45 ?

**M. Vincent Delahaye.** – Je ne suis personnellement pas convaincu de la nécessité d'une loi de programmation : nous avons déjà trop de lois, et je préférerais un plan pluriannuel d'investissements qui serait présenté par l'exécutif en début de législature.

Nous sommes tous d'accord pour dire que les infrastructures de transport sont indispensables au développement économique et à la valorisation des territoires qu'ils desservent. À cet égard, je considère que le territoire en question doit apporter une part significative du financement : j'avais proposé en ce sens une taxe sur la plus-value foncière des immeubles se situant à proximité d'une gare. En effet, ces immeubles voient leur valeur augmenter en raison d'une nouvelle desserte, sans contribuer à son financement...

**M. Marc Laménie.** – Certains modes de transport ont été quasiment abandonnés ; sur le volet ferroviaire, la maintenance s'est réduite au point que d'anciennes grandes lignes sont aujourd'hui dans un état de quasi-abandon. Le tout-TGV a ses limites... Les régions reprennent parfois des situations difficiles sur les trajets régionaux.

S'agissant du fret capillaire, rien n'a été fait sur certaines lignes, qui sont aujourd'hui dans un tel état que la vitesse y est limitée à 20 km/h. Il y a besoin d'une vraie prise de conscience pour éviter la fermeture de certaines lignes. Le fret capillaire est le parent pauvre des grands chantiers.

**M. Claude Raynal.** – Comme mes collègues Roger Karoutchi et Michel Bouvard, je crois que le sujet majeur est celui de trouver des ressources pour financer nos infrastructures de transport. Par ailleurs, je suis d'accord avec Vincent Delahaye pour dire qu'une loi de programmation n'est peut-être pas la bonne formule, parce que l'on corsète excessivement le budget de l'État avec ces lois de programmation, réduisant à néant sa capacité d'arbitrage, dans un contexte de finances publiques très contraint – qui nous différencie de la Suisse... Je ne suis pas favorable à une rigidification du budget de l'État ; en revanche, je suis favorable à une vision pluriannuelle.

Vous avez délibérément mis de côté, dans le rapport, la question des transports urbains au sein des grandes infrastructures de transport. Or je

crois que les transports urbains des grandes métropoles, notamment les métros, sont des grandes infrastructures de transport, essentielles au développement du territoire en question, et qui connaissent des difficultés de financement. Je pense qu'il faudrait en faire mention. À cet égard, je rappelle que le versement transport est plafonné à 2 dans les villes de province, alors qu'il atteint 2,85 à Paris. Une augmentation du versement transport en province permettrait déjà de réaliser des infrastructures dans les grandes métropoles régionales qui en ont besoin.

**M. Michel Canevet.** – Merci pour ce rapport et les propositions intéressantes qu'il formule. Peu importe qu'il s'agisse d'une loi ou d'un plan pluriannuel, je crois qu'il est nécessaire d'avoir une double programmation : une programmation sur la législature en matière financière, et une programmation à plus long terme pour préparer les futurs chantiers.

S'agissant du financement, je crois que les propos de Vincent Delahaye montrent qu'il existe des pistes. Je ne pense pas qu'il faille à nouveau se fourvoyer avec une écotaxe qui pénalisait les territoires les plus excentrés, comme la Bretagne. La révolte des bonnets rouges datait de 1675, quand le roi voulut imposer des impôts supplémentaires. Il ne faut pas pénaliser cette région dont l'économie est notamment fondée sur l'agroalimentaire, qui nécessite des flux de transport importants.

Par ailleurs, il faut que la France se dote d'une véritable politique de transport, au-delà de la question du financement. En effet, le transport ne se résume pas aux transports terrestre ni aux transports de voyageurs. Il nous faut une politique cohérente entre les différents modes de transport et, par exemple, il est dommage de voir la densité du transport maritime qui longe nos côtes et dont nous ne captions rien.

**M. Éric Doligé.** – Les infrastructures de transport sont un enjeu pour l'attractivité de nos territoires. Le fait que la France soit passée de la quatrième à la septième place dans les classements internationaux n'est évidemment pas une évolution positive.

Je souhaitais rappeler le rôle important joué par les collectivités territoriales en matière de transport, non seulement en termes de financements mais aussi de compétences. Or celles-ci sont relativement peu associées aux décisions en matière d'infrastructures locales alors que d'importants transferts ont eu lieu, je pense par exemple aux routes nationales. Il me semble important que les collectivités territoriales soient davantage associées au stade de la décision.

Par ailleurs, je crois indispensable de se doter, en la matière, d'une vision politique et non politicienne. Chaque changement ministériel se traduit par une inflexion en matière de politique de transport. Pour prendre l'exemple des routes, il a été à un moment envisagé de passer de trois voies à quatre voies. Des travaux ont été engagés. Puis un nouveau ministre a été

---

nommé, qui estimait qu'il convenait de rester à trois voies, décision sur laquelle sont revenus ses successeurs...

Les grands projets d'infrastructures font ainsi l'objet d'incessants allers-retours qui augmentent considérablement les délais de réalisation.

S'agissant du TGV Grand Centre Auvergne, qui est un sujet important pour le centre de la France, on nous annonce que le projet va être lancé, puis son abandon, avant de relancer des études qui coûtent quelques dizaines de millions d'euros. Pendant ce temps, rien n'est fait.

Par ailleurs, je trouve insupportable que, lorsque l'État ne participe pratiquement pas au financement, il se permette, pour des raisons politiciennes, de bloquer des dossiers. Je viens de recevoir un courrier d'Alain Vidalies, secrétaire d'État aux transports, annonçant qu'un projet routier attendu depuis des années va être lancé et qu'« un financement minoritaire de l'État » est prévu. Malgré une participation dans le financement de ce projet ultra minoritaire, l'État a bloqué pendant des années un investissement indispensable pour le territoire.

**M. François Marc.** – Sur la question des financements, je partage l'analyse du rapporteur général, qui a très justement rappelé que les camions étrangers qui sillonnent nos routes, à l'heure actuelle, gratuitement, devraient être mis à contribution. Ségolène Royal a essayé de trouver un dispositif dans ce sens, sans résultat pour l'instant.

S'agissant des propositions de financements alternatives présentées par Marie-Hélène Des Esgaulx, qu'il s'agisse d'un dispositif de redevance qui s'appuierait sur un système proche de l'écotaxe, ou d'une vignette, il me semble important qu'elles intègrent un critère d'équité. À cet égard, le dispositif de vignette me semble plus satisfaisant. La mise en place d'un système de redevance, qui serait perçu par les acteurs économiques et nos concitoyens comme inéquitable, se traduirait par un échec, comme l'a montré l'exemple de l'écotaxe... Il convient en effet de conserver à l'esprit que tous les territoires ne sont pas placés dans une situation équivalente en matière de desserte du marché européen.

**Mme Marie-France Beaufils.** – Les régions étant des opérateurs importants en matière de transport, il pourrait être envisagé de leur donner la possibilité de mettre en place un versement transport, comme cela est le cas pour le transport urbain. En effet, il existe certains territoires desservis par des infrastructures et qui ne contribuent pas à leur financement.

Par ailleurs, la question des concessions et des partenariats public-privé est abordée dans le rapport. La nouvelle ligne Paris-Bordeaux fournit un exemple de financement associant des financements publics et privés. Or on constate qu'en fin de compte, la participation des collectivités territoriales a été bien supérieure à ce qui avait été prévu au moment du lancement du projet alors que la part de financement relevant du secteur privé a eu tendance à diminuer.

Il y aurait un travail d'investigation et d'analyse à faire sur les avantages et les inconvénients de tels schémas. Je souhaiterais que cette question soit davantage abordée dans l'avenir et que l'on puisse s'appuyer sur cet exemple particulier qui montre que ce n'est probablement pas la voie à suivre. Il me semble au contraire qu'il conviendrait de veiller à ce que la participation publique soit plus importante.

**M. Bernard Delcros.** – Je partage les propos tenus par Michel Canevet et François Marc. Compte tenu de l'impact économique et en termes d'attractivité des infrastructures de transport, il est indispensable d'introduire un critère d'équité ou d'aménagement des territoires.

**Mme Fabienne Keller.** – Les infrastructures de transport sont importantes en termes d'organisation de la France et de l'Europe, mais aussi au niveau local.

Je tiens à souligner la ténacité de Marie-Hélène Des Esgaulx qui a souhaité que le groupe de travail engage une réflexion stratégique, qui n'est actuellement pas produite ailleurs.

En particulier, l'État n'a plus de lieu pour construire une telle vision et éprouve, de ce fait, des difficultés à définir des priorités. Je souhaiterais, à cet égard, évoquer le dossier Alstom. Il convient de croiser le calendrier de renouvellement nécessaire sur le long terme des matériels avec le soutien par le marché intérieur d'une industrie qui exporte dans le monde entier.

Enfin, je formulerais quelques réflexions personnelles : les recettes de l'écotaxe nous manquent cruellement ! L'Alsace subit un report de trafic en provenance de l'Allemagne. C'est une magnifique occasion manquée et il sera très difficile de recréer une taxe - des erreurs techniques ont également été commises.

Je souhaiterais également aborder la question du coût de la prolongation des concessions autoroutières : les recettes sont prolongées de deux à quatre ans et elles sont ramenées à une valeur actualisée qui ne prend pas en compte les taux d'intérêt actuels mais le taux d'intérêt utilisé à l'intérieur des concessions, le TRI. Ce mécanisme permet d'éviter la création d'une dette par rapport à un investissement classique de l'État, mais à un coût extrêmement élevé. On pourrait aller plus loin dans cette évaluation, mais le rapport propose très clairement de mettre fin à ce mécanisme opaque. Je tenais à souligner la force de cette proposition.

Enfin, en ce qui concerne la dette de SNCF-Réseau, son augmentation récente correspond à la réalisation simultanée de quatre projets de TGV. L'État a pris des engagements concernant les financements dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens et il ne les a pas respectés. D'autre part, il faut considérer l'impact énorme du coût salarial lié au statut des agents de la SNCF. On peut regretter l'abandon, par le ministre des transports, de la réforme du statut ferroviaire, pourtant en négociation

---

depuis longtemps : la rigidité des rythmes de travail génère des coûts importants.

**Mme Michèle André, présidente.** – Le bureau de la commission avait décidé de constituer des groupes de travail transversaux, il me semble que c'est une bonne manière de travailler, plutôt que chaque rapporteur spécial travaille dans son champ propre. Sans doute devons-nous réfléchir à d'autres sujets à mener dans ces conditions au prochain bureau.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial.** – Je souhaiterais répondre à Vincent Delahaye et défendre notre première proposition : il ne faut pas seulement une feuille de route. Nous avons besoin qu'une programmation des projets et des financements soient actés par le Parlement, mais aussi d'une commission permanente qui hiérarchise ces projets. La question des ressources est certes centrale, comme l'a dit Claude Raynal, mais il convient également de hiérarchiser les projets et de suivre leur mise en œuvre.

La remarque d'Éric Doligé est tout à fait pertinente : 11 milliards d'euros d'investissements en matière d'infrastructures de transport sont pris en charge par les collectivités territoriales contre 2 milliards d'euros pour l'État.

Je ne suis pas en mesure de répondre à Maurice Vincent concernant l'A45 car la Cour des comptes n'a pas détaillé le chiffrage.

Enfin, je souhaiterais insister sur les propositions 9 et 10 : nous souhaitons que certains projets soient gelés afin de pouvoir investir massivement dans le renouvellement et la modernisation des réseaux existants. Notre groupe de travail propose de faire porter la totalité des financements sur cette modernisation.

Je terminerais par une suggestion : il me semble que la commission des finances pourrait utilement permettre de poursuivre ce débat dans l'hémicycle en demandant à la conférence des présidents l'organisation d'un débat dans le cadre d'une semaine de contrôle.

**Mme Michèle André, présidente.** – Oui, bien sûr !

**La commission a donné acte de sa communication à Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial et a autorisé la publication des travaux du groupe de travail sur le financement des infrastructures de transport sous la forme d'un rapport d'information.**



---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### *Cour des comptes*

- **MM. François-Roger Cazala**, président de la section transports de la 7<sup>e</sup> chambre et **André Le Mer**, responsable secteur transports urbains et ferroviaires de la section Transports de la 7<sup>e</sup> chambre.

### *Direction du budget - Bureau des transports*

- **MM. Vincent Chip**, chef du bureau des transports 4BT, direction du budget et **Pascal Lefèvre**, adjoint au chef du bureau des transports à la direction du budget.

### *Commissariat général à l'investissement*

- **M. Thierry Francq**, commissaire général adjoint et **Mme Sylviane Gastaldo**, directrice de programme à l'évaluation des investissements publics.

### *SNCF Réseau*

- **MM. Jacques Rapoport**, président directeur général de SNCF Réseau et **Alain Quinet**, directeur général délégué de SNCF Réseau ; **Mme Laurence Nion**, conseillère parlementaire du groupe ;

- **M. Patrick Trannoy**, directeur général adjoint, directeur des grands projets de SNCF Réseau.

### *Direction générale du Trésor*

- **MM. Salim Bensmail**, directeur de la mission d'appui aux partenariats public-privé ; **Yann Le Tourneur**, directeur de projet ; **Benjamin Delozier**, sous-directeur des politiques publiques et **Éric Maurus**.

### *Caisse des dépôts et consignations*

- **MM. Pierre Auboin**, directeur du département infrastructures et transport et **Josselin Kalifa**, directeur des prêts et de l'habitat au fonds d'épargne ; **Mme Brigitte Laurent**, directrice des relations institutionnelles.

*Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)*

- **M. François Poupard**, directeur général ; **Mmes Isabelle Andrivon**, chef du service de l'administration générale et de la stratégie et **Nancy Canoves-Fuster**, directrice de cabinet.

*Fédération des industries ferroviaires (FIF)*

- **M. Jean-Pierre Audoux**, délégué général.

*Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) – Forum international des transports*

- **M. Stephen Perkins**, responsable de la recherche.

*Banque européenne d'investissement (BEI)*

- **MM. Ambroise Fayolle**, vice-président et **Julien Chebbo**, conseiller.

*Voies navigables de France (VNF)*

- **MM. Marc Papinutti**, directeur général ; **Renaud Spazzi**, directeur général adjoint et **Charles Belard**, directeur juridique, économique et financier ; **Mme Muriel Mournetas**, responsable des relations institutionnelles.

*Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)*

- **MM. Philippe Duron**, député, président de l'AFITF ; **Loïc Guinard**, secrétaire général et **Dominique Étienne**, secrétaire général adjoint ; **Mme Charlotte Leroy**, collaboratrice parlementaire.

*Sociétés concessionnaires d'autoroutes*

- **M. Jean-Charles Dupin**, conseiller président groupe APRR ;

- **MM Vincent Cuviller** et **Arnaud Harry**, groupe SANEF ;

- **MM. Pierre Coppey**, directeur général délégué de VINCI, en charge des concessions ; **André Broto**, directeur de la stratégie et de la prospective et **Patrick Priam**, directeur financier.

---

*Fédération nationale des travaux publics (FNTP)*

- **M. Jean-Louis Marchand** (groupe Vinci), vice-président de la Fédération ; M. Julien Guez, directeur général et **M. Franck de Bruyn**, conseiller du président.

**Commission européenne, direction générale de la mobilité et des transports**

- **M. Stéphane Ouaki**, chef de l'unité « Mécanisme pour l'interconnexion en Europe et les stratégies d'investissement » et M. Frédéric Versini.

*Aéroport de Paris*

- **Mme Alexandra Locquet**, directrice du projet CDG Express d'Aéroports de Paris (ADP) et M. Khaled Klaa, directeur adjoint des affaires publiques.

*Personnalités qualifiées*

- **M. Vincent Pourquoi de Boisserin**, coordonnateur interministériel, chargé du projet CDG Express de liaison ferroviaire dédiée entre l'aéroport Paris Charles-de-Gaulle et la capitale ;

- **M. Yves Crozet**, professeur émérite des universités ;

- **M. Michel Savy**, professeur émérite à l'université Paris Est.



## ANNEXE I

### État des engagements pluriannuels et mandatements annuels par mode au 31 décembre 2015

Opération budgétaire	Montant engagé	%	Paiements 2005 (réalisés)	Paiements 2006 (réalisés)	Paiements 2007 (réalisés)	Paiements 2008 (réalisés)	Paiements 2009 (réalisés)	Paiements 2010 (réalisés)	Paiements 2011 (réalisés)	Paiements 2012 (réalisés)	Paiements 2013 (réalisés)	Paiements 2014 (réalisés)	Paiements 2015 (réalisés)	Total mandaté	%	Reste à mandater
TRANSPORT ROUTIER	11 034 130 375	33%	452 839 251	969 960 430	978 093 699	813 979 123	1 063 901 297	771 479 049	869 345 039	762 523 869	663 889 818	704 677 696	738 892 052	8 789 581 323	41%	2 244 549 052
TRANSPORT FERROVIAIRE INTERURBAIN	15 818 739 175	48%	442 122 236	532 704 620	806 986 969	919 038 687	1 005 890 947	1 054 525 910	688 107 526	642 576 016	729 065 054	668 057 087	705 483 298	8 194 558 349	39%	7 624 180 826
TRANSPORT FLUVIAL	475 368 000	1%	16 696 600	25 836 237	21 673 347	15 881 500	25 195 723	45 034 277	72 748 750	43 976 754	66 088 913	34 713 897	64 700 710	432 546 709	2%	42 821 291
TRANSPORT MARITIME	656 280 630	2%	0	37 000 000	34 796 981	33 831 947	65 300 883	53 221 088	58 160 000	58 550 000	68 680 653	30 176 439	56 908 027	496 626 019	2%	159 654 611
TRANSPORTS COLLECTIFS D'AGGLOMÉRATION	3 691 149 213	11%	0	120 060 000	295 017 817	277 602 571	264 236 274	186 651 691	265 025 772	315 498 848	349 338 109	268 179 116	171 667 533	2 513 277 731	12%	1 177 871 482
DIVERS	1 412 346 186	4%	0	0	34 844 368	51 400 000	45 863 789	46 233 407	25 578 575	33 000 000	32 043 481	8 200 000	544 750 259	821 913 879	4%	590 432 307
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>33 088 013 578</b>	<b>100%</b>	<b>911 658 087</b>	<b>1 685 561 287</b>	<b>2 171 413 181</b>	<b>2 111 733 828</b>	<b>2 470 388 913</b>	<b>2 157 145 421</b>	<b>1 978 965 662</b>	<b>1 856 125 488</b>	<b>1 909 106 028</b>	<b>1 714 004 235</b>	<b>2 282 401 879</b>	<b>21 248 504 009</b>	<b>100%</b>	<b>11 839 509 569</b>



**ANNEXE II****CONTRIBUTIONS DE GROUPES POLITIQUES****I. CONTRIBUTION DE M. THIERRY FOUCAUD, MME MARIE-FRANCE BEAUFILS ET M. ÉRIC BOCQUET, SÉNATEURS DU GROUPE COMMUNISTE, RÉPUBLICAIN ET CITOYEN**

Une nouvelle fois, le Sénat s'est saisi de la question du financement des infrastructures de transport. Il s'agit d'un débat récurrent depuis plusieurs années, puisqu'une mission d'information a déjà été constituée sur ce sujet en 2008.

Aujourd'hui, le constat est partagé unanimement : les infrastructures de transport souffrent d'un sous financement chronique et de choix politiques qui ont asséchés ses sources de financements.

Ainsi, alors que l'AFITF a été créée pour sanctuariser ces ressources et être l'outil d'un rééquilibrage au profit des modes alternatifs à la route, cette structure est aujourd'hui moribonde.

La privatisation des concessions d'autoroutes, tout comme l'abandon de l'écotaxe, ont privé cette structure de ressources pérennes. La question du financement des infrastructures de transport est donc d'une actualité toujours évidente.

Sur les propositions faites par le groupe de travail, nous en partageons certaines.

Ainsi, nous sommes évidemment favorables à la proposition d'investir massivement pendant les quinze prochaines années en faveur de la maintenance, du renouvellement et de la modernisation des réseaux existants, comme le rapport Rivière en soulignait l'importance. Pour autant, cet investissement, si l'on considère qu'il doit être public, suppose de desserrer l'étau sur les finances publiques. Les politiques de rigueur et la baisse des dotations sont incompatibles avec l'effort désigné.

Bien sûr, nous sommes favorables aux éléments de transparence préconisés : à une loi de programmation qui donne la lisibilité à la programmation des infrastructures des transports, comme l'a fait, le rapport Duron, tout comme à la transmission du budget de l'AFITF au Parlement.

### **Sur les nouveaux financements**

Nous partageons l'idée d'un meilleur encadrement des concessions autoroutières, dont l'abandon au privé a constitué une faute politique et stratégique majeure. Ne pas rallonger la durée des concessions semble de bon sens. Pour autant nous allons plus loin en proposant la renationalisation de ces sociétés. L'État doit dans un premier temps dénoncer les contrats de concession au regard de considérations d'intérêt général liées à la maîtrise de ce réseau. À défaut, il restera pied et main lié aux concessionnaires, qui exigeront continuellement des hausses de tarifs, sur un patrimoine qui a été financé par l'impôt de tous. Avec ce schéma nous restons bien dans la définition d'une rente privée réalisée sur des investissements publics.

Nous partageons enfin, l'idée d'apporter de nouvelles ressources à l'AFITF, ce que permettrait d'ailleurs sur le long terme la renationalisation des concessions d'autoroutes au regard des taux d'intérêts pratiqués actuellement.

Sur les autres financements, les sénateurs du groupe CRC partagent également l'idée de trouver de nouvelles formes pour une écotaxe renouvelée, qui ne s'appuient pas sur un partenariat public privé, particulièrement avantageux pour le privé, comme c'était le cas avec la société Ecomouv. L'idée de faire payer les usagers de la route, et notamment les camions, afin de favoriser le rééquilibrage modal, est une exigence forte liée aux impératifs environnementaux réaffirmés lors de la COP 21. Alors que les usagers du rail payent les infrastructures, il semble normal que les usagers de la route en fassent de même.

Pour aller plus loin, il faut en finir avec les avantages fiscaux du secteur routier, notamment l'exonération de TIPP. Aujourd'hui, la route exerce une concurrence déloyale disposant d'un régime fiscal et social avantageux.

Pour cette raison notamment, les sénateurs du groupe CRC ont rejeté la loi Macron, qui ouvre la voie, à une nouvelle concurrence rail/route au profit de la route. L'urgence climatique commande pourtant de favoriser le rail et donc le financement de ces infrastructures.

La reprise de la dette de SNCF réseau est aussi une exigence que nous portons depuis de longues années, puisque cette dette plombe les investissements et les travaux sur le réseau ferroviaire. Les sénateurs du groupe CRC portent depuis longtemps cette exigence, comme en témoigne les propositions de loi qu'ils ont déposées. Ils regrettent donc que le gouvernement ai encore refusé de reprendre une partie au moins de la dette ferroviaire.

À l'inverse, les sénateurs du groupe ne partagent pas la proposition émise par le groupe de travail de rééquilibrer la participation de l'utilisateur au financement du transport ferroviaire de proximité. Le financement des transports par les usagers ne peut être envisagé comme une source de

CONTRIBUTIONS DE GROUPES POLITIQUES

---

ressources nouvelles, les sénateurs du groupe CRC estiment que les entreprises, qui bénéficient pour leurs salariés de bonnes conditions de transports, doivent également contribuer à l'effort de développement de l'offre ferroviaire. Pour cette raison, ils préconisent une augmentation du versement transport. Ils préconisent également la baisse du taux de TVA sur les transports pour que les autorités organisatrices disposent d'une marge de manœuvre renforcée.

Sur ce fond, et au-delà de ces considérations sur le financement, les sénateurs du groupe CRC estiment que ce qui mine aujourd'hui le secteur du transport public et donc son financement, c'est la libéralisation du secteur liée à l'abandon de toute notion de service public et d'aménagement du territoire. Progressivement, la SNCF a été démantelée, notamment dans son activité fret, la concurrence a été organisée, des lignes jugées trop peu rentables ont été abandonnées, les pans d'activités rentables ont été confiées au privé. L'État s'est désengagé du financement et de son rôle d'aménageur.

Ce qui a été placé au cœur de l'activité notamment ferroviaire, c'est la notion de rentabilité.

Les sénateurs du groupe CRC estiment donc, qu'il faut certes donner des financements nouveaux pour les infrastructures, mais qu'il est également important d'affirmer la nécessité d'une maîtrise publique du secteur, et donc l'abandon des lois de libéralisation et d'ouverture à la concurrence. Ce secteur, d'intérêt général, doit faire l'objet d'une politique publique à la mesure des enjeux environnementaux, sociaux et économiques ainsi que des enjeux d'aménagement du territoire.



## **II. CONTRIBUTION DE M. YVON COLLIN, SÉNATEUR DE TARN-ET-GARONNE, AU NOM DU GROUPE DU RASSEMBLEMENT DÉMOCRATIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN DU SÉNAT**

Le groupe de travail auquel j'appartiens, a cherché à porter un regard réaliste sur les conditions d'investissement dans les infrastructures de transport en France. Au terme de nos auditions, je partage plusieurs constats : un défaut de programmation cohérente qui nuit globalement à la visibilité stratégique et financière de la politique des transports, des procédures de gestation des grands projets beaucoup trop longues, des plans de financements le plus souvent tardifs et insuffisamment contrôlés dans leur mise en œuvre, un manque de financements innovants et l'inquiétant déclassement de la France s'agissant de la qualité du réseau existant. Dans un contexte de finances publiques sous contraintes, il me semble impératif de mettre en œuvre une véritable politique de planification des infrastructures de manière à hiérarchiser les priorités, sanctuariser les moyens dédiés à la modernisation des réseaux et garantir la soutenabilité financière des grands projets.

Sur ce dernier point, qui vise essentiellement les lignes LGV, je souhaitais toutefois préciser que certains grands projets structurants, largement entamés, doivent être poursuivis. Je pense en particulier au grand projet du Sud-Ouest (GPSO) que je suis depuis plusieurs années et qui est à un stade très avancé puisque les deux lignes Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Dax ont été déclarées d'utilité publique le 5 juin 2016, et dont le tracé est connu. J'ajouterai que le gouvernement a installé, depuis cet été, la mission de financement pour un projet qui a le soutien des élus des deux régions concernées, des deux métropoles et de l'Union européenne. Impliquant Toulouse, quatrième agglomération française, le projet aura un impact économique certain sur les territoires du Grand Sud-Ouest et particulièrement sur le Tarn-et-Garonne, et du reste, le report modal qu'il engendrera s'inscrit parfaitement dans le cadre de la transition écologique. Par conséquent, il est nécessaire de trouver des solutions financières pérennes pour les transports afin de gagner le défi de la modernité à la fois en termes de qualité des réseaux de transport, d'aménagement et de développement du territoire.