



Perspectives budgétaires de l'agence de financement des infrastructures de transport

DÉCEMBRE 2017

Laurent **VACHEY** •
David **GENET** •
Benoît **WEYMULLER** •
Pascal **HORNUNG**

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



**Inspection générale
des finances**

**Conseil général
de l'environnement
et du développement durable**

N° 2017-M-070

N° 011818-01

RAPPORT

**PERSPECTIVES BUDGÉTAIRES DE L'AGENCE DE FINANCEMENT DES
INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT**

Établi par

Laurent VACHEY
Inspecteur général des finances

Benoît WEYMULLER
Ingénieur général des ponts, des eaux
et des forêts

David GENET
Inspecteur des finances

Pascal HORNUNG
Ingénieur général des ponts, des eaux
et des forêts

- DECEMBRE 2017 -

SYNTHÈSE

Le financement par l'Etat des grands projets de transports passe aujourd'hui essentiellement par le budget de l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF) qu'il s'agisse au premier chef des infrastructures ou de façon plus exceptionnelle des matériels.

Dans un contexte budgétaire contraint, l'AFITF doit faire face à une somme d'engagements passés de plus en plus conséquente à mesure que les projets arrivent à maturité. Malgré une augmentation de son budget de 10 % en 2017 et une trajectoire, prévue par la loi de programmation des finances publiques (LFPF), de hausse de 15 % d'ici 2020 (à 2,5 Mds€), la capacité de l'agence à faire face à ces engagements est remise en cause.

Le dernier état des discussions entre le ministère chargé des Transports et celui de l'Action et des Comptes publics faisait état d'un différentiel de 269 M€ de besoins non couverts sur 2018 et 2019 selon le premier. Dans le séquençage des crédits de paiements à mobiliser, les deux administrations n'étaient pas non plus en phase sur certaines des opérations. La mission s'est donc attachée à identifier les restes à payer des opérations lancées à fin 2017 en examinant les marges existantes pour éventuellement réaménager les échéanciers de paiements de ces créances. Pour les opérations qui sont à lancer lors des années 2018 à 2020, la mission a examiné le degré de réversibilité des engagements pris que ce soit sur le principe même des engagements ou quant à leur calendrier.

La soutenabilité des engagements pris et à venir d'ici 2020 a été examinée au regard des dispositions de la LFPF et donc sans considération pour une éventuelle évolution des ressources de l'AFITF ou un relèvement de son plafond de dépenses.

Au final la mission considère comme possible la tenue des objectifs de la LFPF sur le seul examen des engagements pris, moyennant des ajustements sur des engagements non encore confirmés juridiquement.

Le premier élément contribuant à cette soutenabilité est **la finalisation de deux opérations dans une enveloppe budgétaire plus réduite que prévue de 109 M€ :**

- ◆ l'achat en 2013 de 34 rames pour les lignes ferroviaires d'équilibre du territoire devrait finalement représenter un coût de 420 M€ soit 90 M€ de moins qu'envisagé ;
- ◆ la réalisation de la 2^e phase de la ligne à grande vitesse (LGV) Est permettra de dégager une économie de 19 M€.

A l'inverse et malgré les perspectives de « financements innovants » dédiés qui pourraient se mettre en place postérieurement, la mission considère indispensable d'assurer la continuité des financements sur deux grands projets d'infrastructures :

- ◆ le canal Seine nord-Europe (SNE) pour lequel l'État doit assurer **l'exécution de la convention signée en 2015 et qui pourrait représenter, en 2018, 15 M€**. Les financements nécessaires pour les deux années suivantes devraient être apportés par les collectivités locales y compris en faisant l'avance de la participation de l'État ;
- ◆ le tunnel ferroviaire transfrontalier Lyon-Turin, dont le chantier est déjà en cours, nécessite des financements en 2018 et 2019 afin d'assurer la continuité des opérations. Néanmoins les nombreuses incertitudes pesant sur les éléments financiers remis à la mission ne lui permettent pas de déterminer le niveau de crédits de paiements qui serait nécessaire pour assurer la couverture des engagements déjà pris et la continuité du chantier. **Un effort conséquent doit être fait pour obtenir une meilleure visibilité sur les comptes de la société de projet.**

Rapport

Les risques identifiés à ce stade (contrat Ecomouv, concession Perpignan-Figueras) ne semblent pas suffisamment certains pour devoir être intégrés dans les besoins de financements (le bouclage du financement de la ligne TGV SEA, pour la part respective des collectivités locales et de l'État, peut cependant avoir une incidence).

Ces éléments pris seuls ne permettent pas d'assurer le respect de la trajectoire de la LPFP. La soutenabilité des engagements sur les trois prochains exercices n'est donc possible qu'au prix d'efforts supplémentaires **qui présentent tous un coût politique et financier** :

- ◆ **la première méthode a été déjà largement utilisée par le passé et consiste à accumuler des retards auprès de SNCF Réseau** dans le paiement des appels de fonds restant pour la ligne Sud-Europe Atlantique (SEA). La trajectoire retenue par le ministère des transports envisage de reporter 89 M€ de créances sur l'exercice 2021. Une telle méthode présente toutefois un coût élevé pour les finances publiques au regard de la faiblesse actuelle des taux d'intérêts (les intérêts de retard réglés par l'État s'élèveraient à 56 M€ soit 3,5 % du montant total de la participation de l'État) ;
- ◆ **le deuxième poste susceptible d'aménagement dans les calendriers de paiement est celui de renouvellement des trains d'équilibre du territoire (TET)** qui représentent, selon les échéanciers actuellement proposés, 1,3 Md€ de crédits de paiements entre 2018 et 2020. À l'exception du marché le plus ancien, ils sont tous susceptibles de faire l'objet d'aménagements soit parce que le projet est au stade de la consultation (renouvellement du matériel roulant des lignes structurantes) soit parce qu'aucune convention financière n'a encore été signée (régions Centre-Val-de-Loire et Hauts-de-France) soit parce qu'une négociation peut s'engager sur un portage financier (30 rames TET commandées en 2017). Si toutes ces perspectives peuvent être explorées, elles ont chacune un coût politique et/ou financier voire industriel qu'il convient de ne pas sous-estimer ;
- ◆ **la troisième voie exploitable est celle de la contractualisation avec les collectivités locales** à travers les contrats de plan État-région (CPER) et les appels à projets. Un premier accord entre ministères a entériné la perspective d'une consommation de 80 % des autorisations d'engagements de la génération des CPER 2015-2022 et de 50 % des crédits de paiements à la même date. Cet accord représente déjà un effort réel mais qui pourrait être accentué à partir de 2019-2020 si la nécessité d'identifier des disponibilités supplémentaires devenait plus prégnante ;
- ◆ enfin parmi les sujets non explicitement visés par la lettre de mission, **la montée en puissance rapide des crédits consacrés à la régénération du réseau routier national – de 110 M€ en 2014 à 400 M€ en 2019 – pourrait éventuellement être lissée** sur une période plus longue.

Au final il ne semble possible de tenir les objectifs fixés par la LPFP au regard des engagements existants à l'AFITF que moyennant l'aménagement ou la remise en cause de certains de ces engagements, le tout dans un contexte où aucun nouvel engagement, ou presque, ne pourrait être pris. Ces aménagements et remises en cause (notamment concernant les TET, les crédits routiers et les CPER) ne sont toutefois pas cohérents avec les orientations politiques exprimées par Mme la ministre chargée des transports lors de la clôture des assises de la mobilité le 13 décembre 2017, ce qui souligne la complexité des arbitrages à effectuer.

La mission souligne que, d'une part, ces aménagements sont tous susceptibles de présenter un coût d'abord politique et ensuite financier et, d'autre part, qu'ils ne font, pour la plupart, que repousser une partie de la contrainte sur les exercices 2021 et 2022, obérant de fait la capacité à engager de nouveaux projets sur cet horizon-là.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LES DIFFERENTS EXERCICES DE PROGRAMMATION DES TRAVAUX D'INFRASTRUCTURES N'ONT PAS PLEINEMENT INTEGRE LA CONTRAINTE FINANCIERE.....	2
1.1. La trajectoire retenue par la loi de programmation des finances publiques ne permet pas en l'état de faire face à l'ensemble des engagements.....	2
1.2. Les processus de programmation ont conduit à un niveau d'ambition difficilement compatible avec les disponibilités budgétaires.....	3
1.3. La DGITM a construit un scénario sans contraintes financières qui permet de mesurer la bosse de paiement à laquelle l'AFITF pourrait avoir à faire face.....	4
2. PRINCIPALE SOURCE DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS LE BUDGET DE L'AFITF EST CONSTAMMENT SOUS TENSION	5
2.1. La création de l'AFITF répondait à une volonté de sanctuariser les crédits consacrés aux infrastructures de transport.....	5
2.1.1. <i>Sa mise en place venait appuyer un plan de développement des infrastructures à horizon 2025.....</i>	<i>5</i>
2.1.2. <i>L'AFITF finance en outre les crédits des CPER destinés aux mobilités</i>	<i>7</i>
2.2. La situation financière actuelle de l'AFITF se caractérise ainsi par un décalage important entre ses engagements et sa capacité à payer.....	7
2.2.1. <i>Les recettes de l'AFITF sont marquées par une grande instabilité depuis sa création</i>	<i>7</i>
2.2.2. <i>Les engagements pris par l'AFITF sur des projets de long terme sont bien supérieurs aux crédits de paiements annuels consentis.....</i>	<i>10</i>
3. DES AMENAGEMENTS DANS LES ENGAGEMENTS PRIS SONT NECESSAIRES POUR RESPECTER LA TRAJECTOIRE DE DEPENSES DE L'AFITF.....	10
3.1. Le financement simultané de quatre lignes à grande vitesse entrées récemment en service pèse sur les finances de l'AFITF à court et long terme	11
3.1.1. <i>Les retards de paiement de l'AFITF sont chroniques auprès de SNCF Réseau mais pourraient être apurés rapidement.....</i>	<i>11</i>
3.1.2. <i>Les engagements liés aux lignes construites par des contrats de partenariat viennent rigidifier les finances de l'AFITF dans la durée mais ne doivent pas être remises en cause.....</i>	<i>13</i>
3.2. La décision de renouveler l'intégralité des trains d'équilibre du territoire dans un contexte de transfert des lignes aux régions a un impact majeur sur les disponibilités de l'AFITF	13
3.2.1. <i>La première phase de renouvellement des TET est en voie d'achèvement</i>	<i>14</i>
3.2.2. <i>La seconde phase de renouvellement des matériels roulants a été lancée au début de l'année 2017.....</i>	<i>15</i>
3.2.3. <i>Dans le cadre de la reprise de l'exploitation de lignes par les régions le matériel roulant va être renouvelé</i>	<i>16</i>
3.2.4. <i>Une dernière tranche pour les lignes structurantes qui seront conservées par l'État est en cours de lancement pour renouveler le matériel</i>	<i>20</i>

3.2.5.	<i>Des solutions plus globales peuvent être envisagées pour permettre de lisser les contributions attendues de l'AFITF pour le renouvellement des TET.....</i>	22
3.2.6.	<i>Au total l'investissement pour les TET est massif lors des trois prochains exercices mais des pistes de lissage de la dépense existent.....</i>	23
3.3.	L'hypothèque que faisaient peser deux grands projets sur les perspectives de l'AFITF semble s'éloigner mais la question des engagements à court terme reste entière.....	25
3.3.1.	<i>Le projet Lyon Turin appelle des financements substantiels dès 2018.....</i>	25
3.3.2.	<i>Le canal Seine nord Europe pourrait se lancer sans la participation de l'État à court terme.....</i>	27
3.4.	La contractualisation avec les collectivités locales demeure suffisamment flexible pour constituer une variable d'ajustement lorsque cela est nécessaire	28
3.4.1.	<i>Les CPER sont déjà engagés dans une démarche de rationalisation du rythme des engagements et des paiements.....</i>	28
3.4.2.	<i>Les appels à projets vont générer des crédits de paiements substantiels dans les années à venir pour une contribution assez marginale de l'État.</i>	35
3.5.	Les risques contentieux existent mais sont inhérents aux projets d'infrastructures et ne devraient pas obérer les capacités d'action de l'AFITF à court terme.....	38
3.5.1.	<i>Le contentieux avec Ecomouv n'a pas d'impact sur les capacités financières de l'AFITF.....</i>	38
3.5.2.	<i>La reprise de la concession ferroviaire Perpignan-Figueras représente un risque maîtrisé à un horizon postérieur à 2020.....</i>	39
4.	DES MARGES DE MANŒUVRE EXISTENT POUR RESPECTER LES PLAFONDS DE DEPENSE EN 2018-2020, MAIS DE CE FAIT LES CREDITS DE PAIEMENT POUR LES EXERCICES ULTERIEURS SERONT PLUS CONTRAINTS.....	40
4.1.	Des économies sur les dépenses prévues améliorent la perspective de 2018 et des efforts de lissage sont nécessaires pour résoudre les difficultés pour le budget 2019.....	40
4.2.	Les incertitudes sur les projets du canal Seine Nord Europe et, surtout, de la liaison ferroviaire Lyon Turin ne permettent pas de dimensionner à ce stade les arbitrages à opérer.....	41
4.3.	Les aménagements qui pourront être mis en place pour passer les trois exercices à venir impliquent des reports équivalents sur 2021/2022, ce qui réduira les disponibilités sur ces exercices.....	41

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 6 octobre 2017, le ministre de l'action et des comptes publics et la ministre auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire chargée des transports ont confié au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et à l'inspection générale des finances (IGF) une mission relative aux financements des infrastructures de transports par l'agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF).

Dans le contexte de pause annoncée par le Président de la République¹ des nouveaux grands projets d'infrastructures, il est demandé à la mission d'évaluer les besoins de financements induits par les engagements déjà pris par l'AFITF et les possibilités d'optimiser les crédits de paiements liés à ces engagements, voire la possibilité de renoncer à certains d'entre eux.

La mission s'inscrit dans la perspective d'une loi d'orientation des mobilités annoncée pour le premier trimestre de 2018. Cette dernière doit s'appuyer d'une part sur la consultation engagée avec les assises de la mobilité, initiées en septembre 2017 par la ministre chargée des transports, d'autre part sur les travaux du conseil d'orientation des infrastructures (COI) installé le 17 octobre 2017, qui doit définir une stratégie et une programmation soutenables des actions à mener dans la prochaine décennie dans le domaine des transports et des mobilités. De nombreux projets ont en effet été annoncés et la trajectoire prévue pour les finances publiques ne permet pas de financer l'ensemble de ces annonces dans un temps court. Il convient donc d'identifier le degré réel d'engagement des projets et d'identifier les marges de manœuvre qui peuvent exister pour redonner une certaine latitude aux pouvoirs publics afin de modifier la priorisation des projets ou d'en faire émerger de nouveaux.

La mission ne s'est pas intéressée aux recettes de l'AFITF et le niveau de dépenses opérationnelles retenu dans ces travaux est donc celui figurant dans la loi de programmation des finances publiques. Pour des raisons de calendrier (la conclusion des assises de la mobilité est à mi-décembre, le COI remettra ses travaux en janvier 2018), la mission n'a pas été en mesure d'estimer l'enveloppe nécessaire au financement de nouveaux projets. L'opportunité d'attribuer de nouvelles recettes à l'agence relève des travaux des assises de la mobilité et *in fine* de la loi d'orientation sur les mobilités.

La mission s'est principalement intéressée aux sujets sur lesquels aucun consensus n'a pu émerger entre les administrations quant aux dépenses incontournables et au rythme de paiement nécessaire dans les exercices à venir. Ils concernent notamment les deux grands projets du canal Seine nord-Europe et du tunnel transfrontalier Lyon-Turin, l'acquisition de matériel roulant pour les lignes d'équilibre du territoire et le solde des projets de lignes à grande vitesse. La mission a également examiné l'engagement et le rythme des programmes des contrats de projet Etat-régions (CPER), au moins dans leurs grandes masses, sans disposer du temps nécessaire pour regarder le détail des opérations financées.

Il n'y a pas dans ce rapport de solution simple permettant de résoudre l'équation financière complexe qui se pose à l'AFITF. Les pistes proposées par la mission appellent toutes des négociations pour obtenir des aménagements plus ou moins conséquents des engagements de l'État voire des renoncements parfois substantiels à certains projets. Au regard des objectifs qui lui étaient fixés, il n'appartient cependant pas à la mission de se prononcer sur l'opportunité de chacun des projets.

¹ Discours prononcé à Rennes, le 1^{er} juillet 2017, par le Président de la République à l'occasion de l'inauguration de la ligne à grande vitesse Paris-Rennes.

1. Les différents exercices de programmation des travaux d'infrastructures n'ont pas pleinement intégré la contrainte financière

La soutenabilité des dépenses de l'AFITF est une problématique récurrente que les exercices de priorisation des travaux n'ont jamais réussi à résoudre de façon pérenne. S'il y a bien un problème d'ordre structurel, il reviendra au conseil d'orientation des infrastructures², dans le cadre de ses travaux, et à la représentation nationale, dans le cadre des débats sur la loi d'orientation sur les mobilités, de l'apprécier. En l'état il découle de cette faiblesse structurelle un problème conjoncturel qu'il faut régler pour que les dépenses prévues dans un avenir proche entrent dans la trajectoire des finances publiques nationales.

1.1. La trajectoire retenue par la loi de programmation des finances publiques ne permet pas en l'état de faire face à l'ensemble des engagements

Malgré une hausse de son plafond de dépenses (il était de l'ordre de 2 Mds€ sur les dernières années, il est passé à 2,2 Mds€ en 2017 et est prévu à 2,4/2,5 Mds€ de 2018 à 2022), l'AFITF n'est pas en mesure de faire face à l'ensemble de ses engagements en 2018 et plus encore en 2019. Cet écart se matérialise dans les positions respectives du ministère des transports et du ministère de l'action et des comptes publics qui ont construit des trajectoires de dépenses divergentes notamment pour l'année 2019 où l'écart entre les deux hypothèses est de 218 M€ et encore de 49 M€ en 2020 quand l'année 2018 fait apparaître des ventilations de crédits assez différentes qui ont un impact sur les années suivantes.

Tableau 1 : Plafond de dépenses de l'AFITF prévu par la LPFP (2018-2020) et prévisions du ministère des transports

	2017	2018	2019	2020
Plafond des dépenses opérationnelles	2 200	2 400	2 456	2 538
Dépenses prévisionnelles DGITM	2 200	2 400	2 674	2 587

Source : Direction du budget.

Les divergences se cristallisent autour de quelques grands sujets :

- ◆ pour l'année 2018, les différences ne résident pas dans le niveau des dépenses mais dans la ventilation des crédits entre les différentes opérations. Les écarts les plus notables sont :
 - les grands projets Lyon-Turin et le canal Seine nord Europe (CSNE) pour lesquels la direction du budget n'a pas retenu de crédits ni en 2018, ni en 2019 s'appuyant sur la pause annoncée des grands projets ;
 - le règlement des appels de fonds sur les LGV Est et Sud-Europe Atlantique que la DGITM souhaite pouvoir étaler jusqu'en 2020 et 2021 ;
 - les commandes de trains d'équilibre du territoire (TET) ;
- ◆ pour l'année 2019 les points de divergence restent les mêmes les 218 M€ d'écart se trouvant dans :
 - le financement prévu par la DGITM des grands projets Lyon Turin (152 M€) et CSNE (14 M€) ;
 - le renouvellement des TET (49 M€) ;
- ◆ pour l'année 2020, le seul écart significatif persistant est sur le renouvellement des TET (46 M€).

² Présidé par M. Philippe Duron, ancien président de l'AFITF, il a été installé le 17 octobre 2017, et doit rendre ses conclusions en janvier 2018.

Rapport

Il faut de plus rappeler que la trajectoire présentée ci-dessus n'est pas en adéquation avec la trajectoire budgétaire globale de la France : il manque en effet, sur l'ensemble du budget de l'État, 4,5 Mds€ à l'horizon 2020 et 10 Mds€ à l'horizon 2022, que des réformes structurelles non identifiées à ce stade doivent permettre d'économiser. La trajectoire aujourd'hui présentée pour l'AFITF constitue donc un scénario susceptible d'être impacté dans un avenir proche.

1.2. Les processus de programmation ont conduit à un niveau d'ambition difficilement compatible avec les disponibilités budgétaires

S'ils paraissent difficilement soutenable, les engagements de l'AFITF sont pourtant la résultante d'efforts de programmation des grandes infrastructures de transport qui ont eu lieu ces dernières années.

Le schéma national des infrastructures de transports (SNIT) de 2011 est le résultat, pour les grands projets de transport, des orientations fixées par le Grenelle de l'environnement. Il recensait toutefois un nombre conséquent de projets qu'il n'apparaissait pas possible de financer dans un horizon de temps raisonnable³. Une commission dite Mobilité 21 a alors été installée pour réaliser cet effort de hiérarchisation des projets en fonction de leur intérêt mais également des financements disponibles. Cette commission a rendu ses conclusions en juin 2013.

La commission Mobilité 21 a classé les différents projets du SNIT dans plusieurs catégories en fonction de deux scénarios de financement :

- ◆ le premier scénario s'appuie sur un maintien de ressources de l'AFITF jusqu'en 2030 au niveau prévu à l'époque pour 2017 de 2,26 Mds€ annuels ;
- ◆ le second scénario fait l'hypothèse de contraintes budgétaires moins importantes et du recours à de nouvelles sources de financement pour porter le budget de l'AFITF à plus de 2,6 Mds€ par an.

Dans chaque scénario, les projets sont ensuite classés en trois catégories : premières priorités, secondes priorités et horizons lointains. Cependant, en l'état actuel de ses finances, l'AFITF n'est pas en mesure de financer l'ensemble des projets de rang 1 et 2 alors même que des projets conséquents n'ont pas été intégrés aux travaux de la commission (CSNE ou le tunnel transfrontalier Lyon-Turin) et que de nouvelles dépenses importantes ont été engagées depuis (notamment le financement du matériel roulant des lignes TET conservées ou transférées par l'État aux régions⁴).

Dans ce contexte, **il est régulièrement nécessaire d'opérer une nouvelle hiérarchisation des priorités ou un lissage des engagements de l'AFITF** pour parvenir à lancer de façon simultanée plusieurs projets, au prix parfois de montages peu orthodoxes (par exemple le portage financier par la SNCF de l'acquisition de nouveaux matériels, cf. 3.1.1). Cet exercice se fait essentiellement au moment de la discussion budgétaire et dans le cadre du conseil d'administration de l'AFITF.

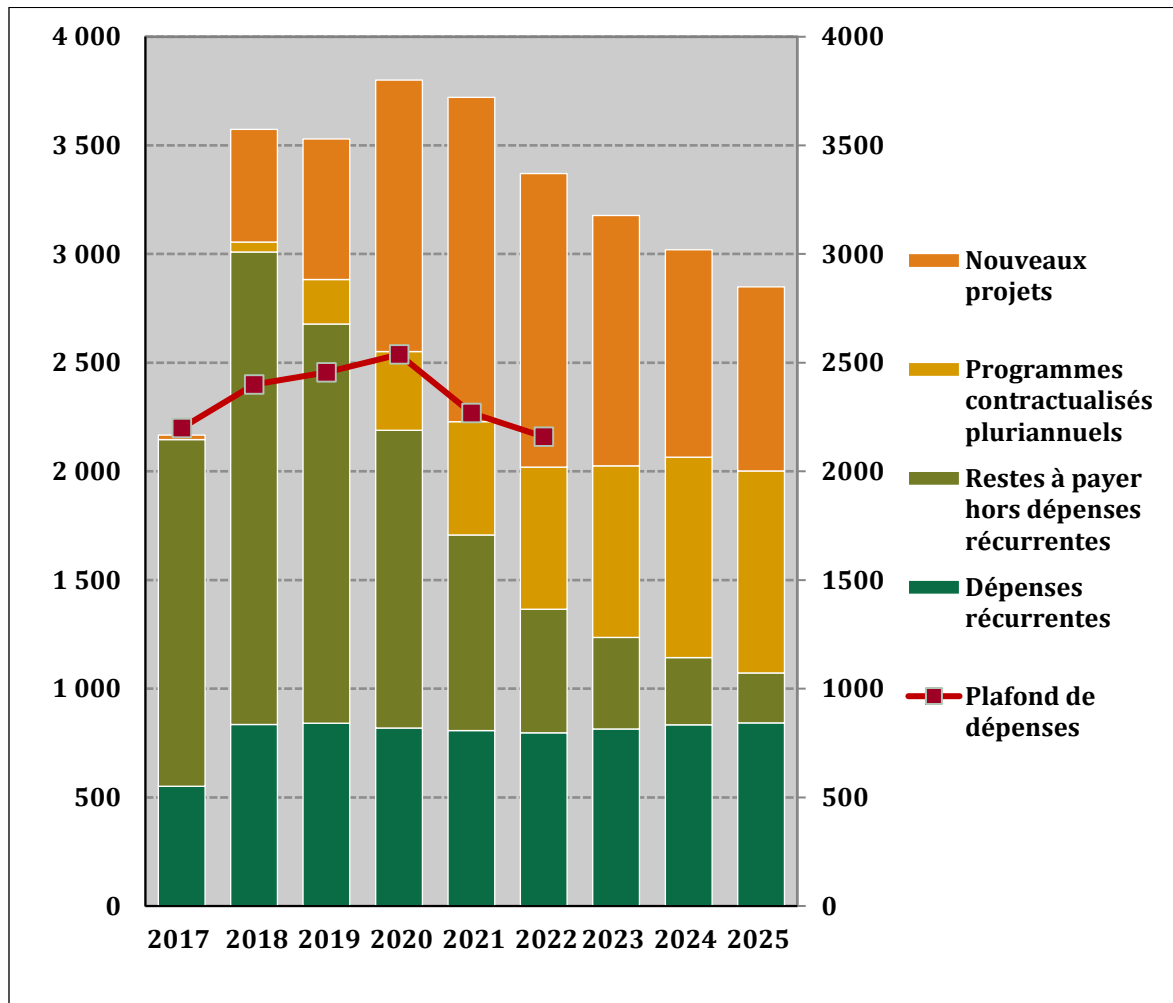
³ Le projet publié en novembre 2011 comportait un montant d'opérations et de projets à réaliser sur 25 ans évalué à plus de 245 Mds€ – dont 88 Mds€ au moins à la charge de l'État.

⁴ La commission prévoyait bien un renouvellement des TET mais uniquement pour les quatre lignes structurantes du réseau.

1.3. La DGITM a construit un scénario sans contraintes financières qui permet de mesurer la bosse de paiement à laquelle l'AFITF pourrait avoir à faire face

Ce scénario dit « sans contraintes financières » reprend l'ensemble des projets annoncés quel que soit leur degré de maturité ou la nature des engagements pris par l'État, des simples intentions jusqu'à la signature d'une convention de financement. Ce scénario débouche dès l'exercice 2018 sur des besoins de crédits de paiement hors de proportion avec la réalité des ressources de l'agence.

Graphique 1 : Scénario « sans contraintes financières » des besoins de CP pour l'AFITF (en M€)



Source : DGITM, traitement mission.

Quatre types de dépenses sont ainsi recensés :

- ◆ **les dépenses dites « récurrentes »** qui recouvrent essentiellement les opérations de régénération et de mise en sécurité des réseaux routiers et ferroviaires et les projets relatifs au développement du fret et des ports. Ces dépenses représenteraient à compter de 2018 environ **800 M€** par an ;
- ◆ **les restes à payer hors dépenses récurrentes** qui concernent les grands projets déjà engagés notamment les LGV et la route du littoral à la Réunion, les projets issus des contrats de plan État-Régions (CPER) et des appels à projets déjà lancés. Ces dépenses après une forte augmentation attendue en 2018, **2,1 Mds€**, sont logiquement **en décroissance** sur la période à mesure de la réalisation des projets ;

Rapport

- ◆ **les programmes contractualisés pluriannuels** où l'on retrouve les projets issus des CPER et de la troisième génération d'appels à projets qui n'ont pas encore été engagés à ce jour. Ces dépenses n'étant pas encore engagées, elles vont logiquement monter en puissance sur la période pour atteindre **un point haut au-delà de 900 M€ en 2024** ;
- ◆ **les nouveaux projets** qui recouvrent l'ensemble des projets d'infrastructures concernés par la pause annoncée par le Président de la République en juillet 2017 et le renouvellement des trains d'équilibre du territoire. Ces dépenses n'étant pas encore engagées, elles doivent logiquement monter rapidement en puissance pour **dépasser le milliard d'euros de CP dès 2020**.

Ce graphique permet de souligner que la soutenabilité des dépenses de l'AFITF ne pourra uniquement résider dans une pause des nouveaux projets puisque les engagements considérés comme déjà pris, qu'ils soient ou non récurrents, l'inscrivent d'ores et déjà dans une trajectoire de dépenses supérieure à ce que prévoit la LPPF. Il illustre en outre le déficit de financement évoqué lors de l'installation des assises de la mobilité en septembre 2017. D'ici 2022, l'écart entre ce scénario et les plafonds prévus par la LPPF se monte en effet à 6 Mds€.

2. Principale source de financement des infrastructures de transports le budget de l'AFITF est constamment sous tension

La situation actuelle n'est toutefois pas exceptionnelle et correspond à un phénomène récurrent tenant à la sensibilité politique de la programmation des travaux d'infrastructures de transport. Le budget de l'AFITF n'est ainsi qu'un reflet des orientations prises qui ont longtemps mis l'accent sur la construction de nouvelles infrastructures, notamment des lignes à grande vitesse (LGV), sans investir pour le renouvellement des équipements existants. Aujourd'hui les deux dynamiques s'ajoutent pour rendre l'exercice d'arbitrage plus difficile entre la priorité à donner au renouvellement de l'existant et les échéances nombreuses des grands projets en cours qu'ils soient entrés en exploitation ou au stade des études et travaux préliminaires.

2.1. La création de l'AFITF répondait à une volonté de sanctuariser les crédits consacrés aux infrastructures de transport

2.1.1. Sa mise en place venait appuyer un plan de développement des infrastructures à horizon 2025

Dans l'immédiat après-guerre, le financement de la reconstruction des grandes infrastructures de transports s'est fait à travers les plans quinquennaux préparés par le commissariat général au plan. Cette dynamique de programmation s'est poursuivie jusqu'aux années 1990, le onzième et dernier plan prenant fin en 1992, pour assurer le développement en France d'un réseau routier et ferroviaire de qualité notamment grâce aux autoroutes et aux liaisons ferroviaires à grande vitesse. Cette logique de programmation a été préservée localement par les contrats de plan État-régions (CPER).

Rapport

Avec l'arrêt de cette programmation pluriannuelle nationale, une baisse tendancielle du niveau d'investissement dans les infrastructures de transport a été constatée et, dans le même temps, des projets nécessitant des financements conséquents ont émergé au début des années 2000. Le comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003 a défini un plan de développement, à horizon 2025, pour les infrastructures de transports et décidé de créer, pour porter les ambitions de ce plan, une agence de financement dédiée, dotée de 7,5 Mds€ à sa création. Un décret du 26 novembre 2004⁵ a porté sur les fonds baptismaux l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) qui a débuté son activité en 2005.

L'AFITF est uniquement un véhicule financier qui n'a pas de responsabilité de maître d'ouvrage dans les projets qu'elle finance⁶. Elle constitue également une instance de programmation qui doit permettre d'associer les élus et les administrations à la programmation des opérations prévues par les schémas d'orientation (CIADT en 2003, SNIT en 2012, Mobilité 21 en 2013).

Encadré 1 : Une structure légère dans sa gouvernance et dans son fonctionnement

L'AFITF est un établissement public administratif dont le conseil d'administration est constitué de :

- trois élus locaux ;
- deux élus nationaux représentant les deux chambres du Parlement ;
- une personnalité qualifiée ;
- six représentants de l'État représentant les principales directions intéressées dont la DGITM et la direction du budget.

Le président du conseil d'administration est désigné parmi les élus.

Le fonctionnement de l'agence est assuré par une structure administrative légère composée de quatre personnes à fin 2016 qui s'appuie en outre sur les services du ministère des transports. C'est ce dimensionnement réduit qui a conduit la Cour des comptes à questionner la pertinence du maintien de l'AFITF en tant que structure indépendante du ministère des transports. Il a régulièrement été répondu que l'AFITF devait être maintenue parce que constituant une structure de concertation entre la représentation nationale, les élus locaux, et les administrations intéressées au choix et au financement des investissements.

Source : Art. R 1512-13 du code des transports, AFITF.

Afin de s'assurer de la pérennité des financements, le décret de création de l'AFITF prévoit de lui affecter des financements dédiés :

- ◆ des dotations de l'État ;
- ◆ des taxes et contributions :
 - le produit de la redevance domaniale perçue sur les sociétés d'autoroutes ;
 - le produit des participations détenues par l'État dans le capital des sociétés concessionnaires d'autoroutes qui étaient alors des sociétés d'économie mixte pour la grande majorité d'entre elles.

⁵ Décret n° 2004-1317 relatif à l'agence de financement des infrastructures de transports de France, depuis abrogé par l'intégration des dispositions relatives à l'AFITF dans la partie réglementaire du code des transports, art. R 1512-12 à R 1512-19.

⁶ La Cour des Comptes a régulièrement critiqué ce montage, qu'elle considère comme une simple débudgétisation. Cf. notamment le référé du 10 juin 2016, et la réponse du Premier ministre en date du 10 août 2016.

Rapport

Les ressources de l'AFITF ont cependant été remises en question dès 2005 avec la privatisation des sociétés d'autoroutes qui a privé l'AFITF d'une part importante de ces ressources prévisionnelles, celle qui disposait de plus d'une dynamique d'évolution de moyen terme la plus favorable. En guise de compensation, l'État a versé à l'AFITF 4 Mds€ issus du produit de la vente des autoroutes et décidé de l'attribution d'une subvention d'équilibre pour couvrir les déficits enregistrés par l'agence.

La transformation de la structure des ressources de l'agence et la mise en place d'une comptabilité en conformité avec le décret GBCP a entraîné la fin du versement de la subvention d'équilibre par le budget général et une modification substantielle de la structure des ressources de l'agence (cf. 2.2.1).

2.1.2. L'AFITF finance en outre les crédits des CPER destinés aux mobilités

La manne importante qu'a constituée la dotation de 4 Mds€ issue de la privatisation des sociétés d'autoroutes a conduit les pouvoirs publics à étendre le champ d'intervention de l'AFITF initialement créée pour financer uniquement les grands projets qui nécessitaient des crédits pluriannuels.

Depuis sa création, l'AFITF assure le versement des participations de l'État au volet transport des CPER dès la génération des contrats 2000-2006. Dans le cadre de ces contrats, l'AFITF peut également verser à l'État des fonds de concours qui viennent financer les opérations à maîtrise d'ouvrage État notamment au titre du programme 203.

De façon plus marginale, l'AFITF finance aussi des programmes plus récurrents hors grands projets et hors CPER. Ces projets concernent entre autres :

- ◆ la mise en accessibilité pour les personnes à mobilité réduite (PMR) des gares ;
- ◆ l'engagement national pour le fret ferroviaire (ENFF) ;
- ◆ la mise en sécurité des tunnels routiers et ferroviaires.

2.2. La situation financière actuelle de l'AFITF se caractérise ainsi par un décalage important entre ses engagements et sa capacité à payer

2.2.1. Les recettes de l'AFITF sont marquées par une grande instabilité depuis sa création

L'alimentation du budget de l'AFITF se fait désormais par différents canaux qui ont connu des évolutions substantielles, notamment depuis l'abandon en 2014 de la taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises (dite « écotaxe »), qui devait lui être affectée afin de lui assurer un financement régulier et pérenne⁷. Pour l'année 2016, les sources de financement sont les suivantes :

- ◆ produit de **la redevance domaniale** prévue à l'article R 122-27 du code de la voirie routière (**315 M€**, contre 310 M€ au budget initial 2015) ;

⁷ Outre la perte de recettes, l'AFITF a aussi dû assumer une charge de 529 M€ du fait de la rupture des contrats, et assure le remboursement de la dette Dailly de la société Ecomouv, sur un rythme de 47 M€ par an environ jusqu'en 2024. Ce remboursement est considéré comme « hors dépenses opérationnelles » dans la structure du budget de l'AFITF.

Rapport

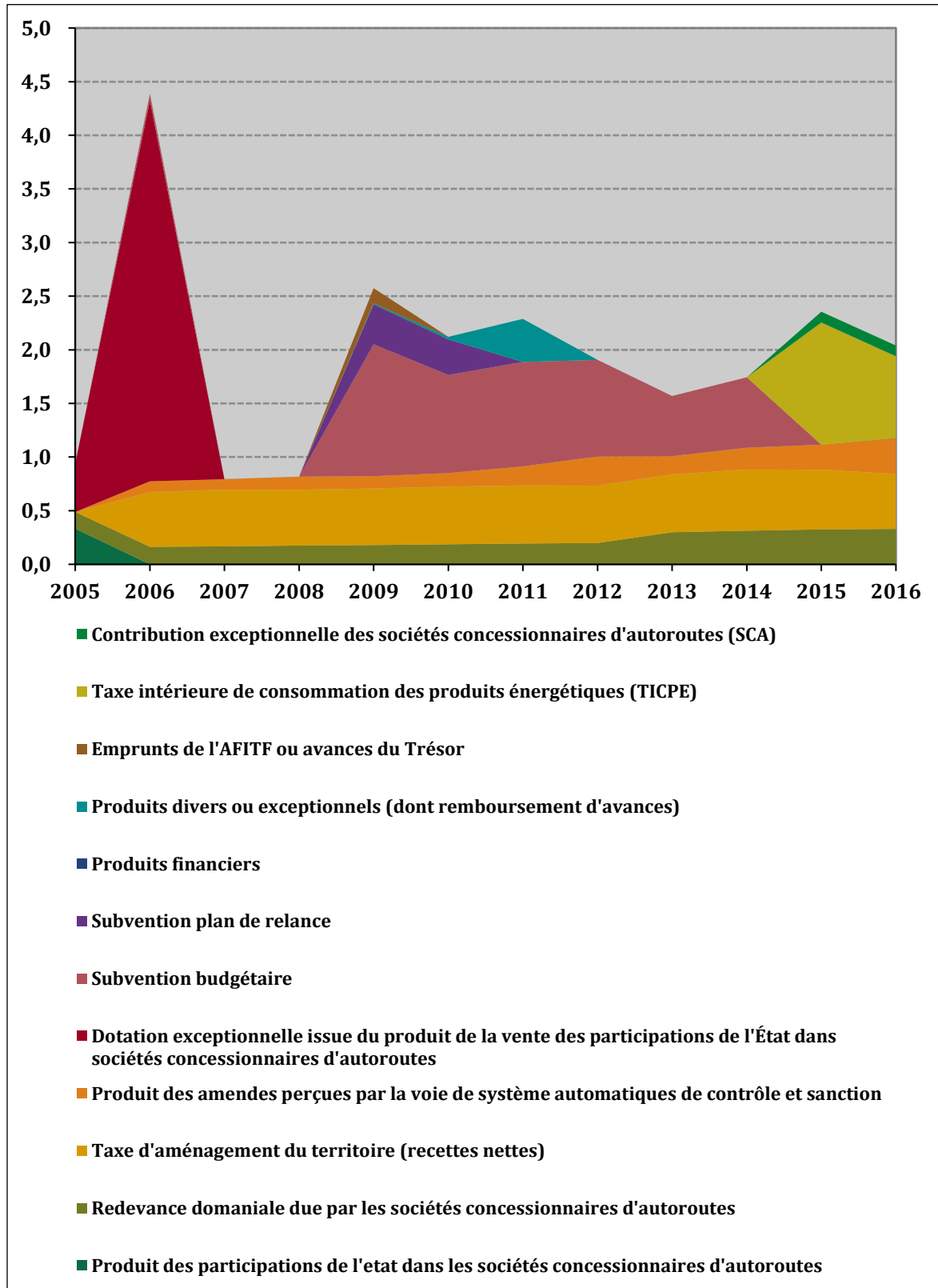
- ◆ produit de la taxe due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes, dite **taxe d'aménagement du territoire**, en application de l'article 302 bis ZB du code général des impôts (**560 M€**, contre 561 M€ au budget initial 2015) ;
- ◆ une partie du produit des amendes perçues par la voie de systèmes automatiques, dites **amendes radar (230 M€**, soit autant qu'au budget initial 2015) ;
- ◆ une partie du produit de la **majoration de deux centimes d'euro pour les automobilistes et de quatre centimes pour les poids lourds de la TICPE** (taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques) sur le gazole, à hauteur de **763 M€** (1 139 M€ en 2015) ;
- ◆ la **contribution volontaire exceptionnelle** versée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes au titre du protocole signé avec l'État le 9 avril 2015, pour un montant de **100 M€** en 2016⁸ (comme en 2015).

⁸ Celle-ci est de vingt annuités de 60 M€, avec une anticipation à hauteur de 100 M€ sur les trois premières années, plus un mécanisme d'anticipation en N-1 de perception de la contribution de l'année N, dont la pérennité n'est pas assurée. La mission n'a pas intégré ce risque dans ses projections.

Rapport

Le graphique 2 visualise la volatilité des ressources de l'AFITF depuis sa création :

Graphique 2 : Évolution des ressources de l'AFITF depuis sa création (en Mds€)



Source : AFITF.

Rapport

Si les recettes de l'AFITF présentent objectivement une grande volatilité, il faut toutefois garder à l'esprit que les recettes notamment fiscales sont modulées lors de la loi de finances pour être en cohérence avec le plafond de dépenses déterminé pour l'agence.

Pour l'année 2016, ce sont donc 2 Mds€ de recettes qui ont été perçues par l'AFITF permettant de faire face aux crédits de paiements de l'année. Dans le même temps ce sont plus de 2,4 Mds€ d'engagements qui ont été pris au cours de cet exercice rompant avec une modération observée en 2014 et 2015.

2.2.2. Les engagements pris par l'AFITF sur des projets de long terme sont bien supérieurs aux crédits de paiements annuels consentis

La mise en place de l'AFITF poursuivait l'objectif de soustraire, en partie, les grands projets d'infrastructures aux incertitudes de l'annualité budgétaire en sanctuarisant les crédits nécessaires. À ce titre les engagements de l'AFITF sont logiquement élevés en début de période alors que tous les projets sont à lancer. Le stock des autorisations d'engagements de l'agence a ainsi cru de façon continue, et plus rapidement que le rythme de paiements décaissés, entre 2005 et 2013. Les deux exercices 2014 et 2015 ont vu une baisse du stock des restes à payer de l'agence en lien avec des autorisations d'engagement en forte baisse et même négatives en 2015. Depuis cette date, la tendance est repartie à la hausse lors des exercices 2016 et 2017⁹, hausse s'expliquant au premier chef par la prise en charge du renouvellement d'une partie des matériels roulants des lignes TET.

Il faut cependant se garder d'une lecture trop uniforme de ces restes à payer, la maturité des autorisations d'engagement pouvant fortement varier d'un projet à l'autre. Ainsi la durée moyenne de décaissements des engagements de l'AFITF est de six années : cette durée moyenne porte sur 90 % des sommes engagées et est plus compatible avec les disponibilités annuelles de crédits de paiements de l'agence.

A l'inverse, les projets conduits dans le cadre de contrats de partenariat pour le ferroviaire tels que le contournement Nîmes-Montpellier ou la LGV Bretagne-Pays-de-Loire donnent lieu à des décaissements sur des durées de 20 à 30 annuités ou, pour les projets routiers comme la L2 à Marseille jusqu'en 2043.

Au 31 décembre 2016, l'AFITF avait ainsi pris des engagements à hauteur de 35,6 Mds€ et avait payé 23,3 Mds€ à la même date, générant un reste à payer de 12,3 Mds€. **La maturité des différents engagements pris pose ainsi aujourd'hui une difficulté pour les assumer tout en finançant de nouveaux projets dans un contexte budgétaire contraint.**

3. Des aménagements dans les engagements pris sont nécessaires pour respecter la trajectoire de dépenses de l'AFITF

S'il n'appartient pas à la mission de se prononcer sur l'opportunité des différents projets, il semble malgré tout possible de réorienter pour partie les crédits de paiement prévus pour les années à venir afin de respecter les plafonds fixés par la LPFP. La mission a fait le choix de présenter les principaux enjeux de façon segmentée afin d'identifier, pour chacun d'entre eux, les marges de manœuvres existantes.

⁹ Hors annulation d'une partie des AE de 2017 qui devrait être présentée au dernier conseil d'administration de l'année.

3.1. Le financement simultané de quatre lignes à grande vitesse entrées récemment en service pèse sur les finances de l'AFITF à court et long terme

3.1.1. Les retards de paiement de l'AFITF sont chroniques auprès de SNCF Réseau mais pourraient être apurés rapidement

Deux projets de ligne à grande vitesse (Sud Europe Atlantique (SEA) et Est 2^e phase) sont à l'origine de retards de paiements importants de l'AFITF auprès de SNCF Réseau. Cet état de fait ne résulte pas d'un problème de gestion au sein de l'AFITF mais bien d'un choix fait par les tutelles de faire porter la charge financière de ces projets par SNCF Réseau plutôt que directement par l'AFITF ou le budget de l'État. Cette solution n'est pas neutre d'un point de vue financier puisque SNCF Réseau facture des frais financiers à l'AFITF de l'ordre de 15 M€ par an pour les exercices 2014 et 2015 correspondant au taux légal pour pénalité de retard majoré de deux points, alors même que l'État s'endette à taux très faible voir nul.

Tableau 2 : Échéancier de paiement de la LGV Est 2^e phase (en M€)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Appels de fonds	4,6	5,2	24,6	60,1	97,4	182,3	134,9	128,2	51,8	27,3	36,8
Montant versés par l'AFITF	0	7,8	12,3	60,3	37,7	70,4	121,4	87	90	215,2	22,6
Dette cumulée	- 4,6	- 2	- 14,3	- 14,1	- 73,8	- 185,7	- 199,2	- 240,4	- 202,2	- 14,5	- 28,7

Source : DGITM.

Tableau 3 : Échéancier de paiement de la LGV SEA (en M€)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Appels de fonds	120,9	425,9	412,0	285,0	217,0	71,3	64,8
Montant versés par l'AFITF	120,8	225,9	236,3	150,0	185,0	190,0	190,0
Dette cumulée	- 0,1	- 200,1	- 375,8	- 510,8	- 542,8	- 424,2	- 299,0

Source : DGITM.

Tableau 4 : prévision d'apurement du reste à payer des lignes LGV Est 2^e phase et SEA (en M€)

		2018	2019	2020
LGV Est 2e phase	Appels de fonds	-	-	-
	Montant à verser par l'AFITF	19,0	9,7	-
	Dette cumulée	- 9,7	0	-
LGV SEA ¹⁰	Appels de fonds	15,7	0	-
	Montant à verser par l'AFITF	25,0	100,0	100,0
	Dette cumulée	- 289,7	- 189,7	- 89,7

Source : DGITM.

La dette qui a connu son point haut à la fin des années 2014/2015 avec 745 M€ a depuis fortement décliné. Les perspectives sur ces deux projets permettent d'envisager une sortie à court terme :

- ◆ la 2nde phase de la LGV-Est pourrait être soldée en 2018. Le coût total de l'opération sera inférieur aux autorisations d'engagements : un dernier appel de fonds de 59 M€ a été réalisé en 2017 comprenant 51,3 M€ pour solder les travaux et 7,8 M€ d'intérêts moratoires. Toutefois l'AFITF ne serait en mesure de régler que 22,6 M€ avant la fin de l'exercice (montant à confirmer), 28,7 M€ resteraient ainsi à régler en 2018 (19,0 M€) et en 2019 (9,7 M€) selon la proposition de la DGITM ce qui génèrera des intérêts de retard supplémentaires mais non substantiels au regard des montants concernés ;

¹⁰ Dans cette hypothèse 89 M€ resteraient à régler en 2021.

Rapport

- ◆ l'engagement de l'État pour la ligne SEA¹¹ s'élève à 1,6 Md€ et couvre également les contributions de certaines collectivités locales n'ayant pas encore versé leur participation à hauteur de 143 M€. Selon les projections de la DGITM les paiements pourraient s'échelonner jusqu'en 2021.

Un certain nombre de collectivités n'ont pas signé la convention de financement SEA, pour des montants cumulés de 267 M€ et les perspectives d'un recouvrement sont par conséquent très improbables. En outre, le tribunal administratif de Paris a rejeté récemment le mécanisme de « portage provisoire » qui permettait de faire financer une partie des participations non versées par les collectivités par la provision pour risque prévue par la convention initiale¹². Il était prévu de répartir les 267 M€ de manque de financement entre l'Etat pour 143 M€ et les collectivités pour 124 M€, le risque pour l'Etat est donc équivalent à ce dernier montant. Enfin la remise en cause du barreau grande vitesse Poitiers-Limoges pourrait aussi pousser les collectivités du Limousin à remettre en cause les 26 M€ qu'elles ont déjà versés.

Les retards accumulés dans les paiements dus à SNCF Réseau sur la ligne SEA ont déclenché l'application des intérêts de retard dans les conditions prévues par la convention. À date, les intérêts de retard appelés par la SNCF se montent à 18,3 M€ et couvrent la période allant jusqu'en juillet 2016. Les intérêts de retard qui seraient dus selon l'échéancier aujourd'hui proposé par le ministère des transports seraient au total de 56 M€ (cf. tableau 5).

Tableau 5 : Intérêts de retard dus au titre du chantier SEA (en M€)

	2011-2016	2017	2018	2019	2020	2021
Intérêts de retard	18	14	9	8	5	2

Source : DGITM.

Le ministère des transports envisage un versement réduit à 25 M€ pour l'année 2018 puis 100 M€ pour les deux années suivantes avant un règlement du solde, estimé à 89 M€ en 2021. Cet échéancier est juridiquement possible et fait partie des marges de manœuvre mobilisables, mais générera des intérêts de retard substantiels représentant à la liquidation du marché 56 M€ soit 3,5 % de la participation totale de l'État.

¹¹ Incluant également les travaux sur le nœud ferroviaire de Bordeaux et le fonds de solidarité territorial qui finance les mesures d'accompagnement.

¹² TA de Paris n° 1608058/2-1, SNCF Réseau c/ département des Pyrénées Atlantiques, 31 mai 2017. La requête du département visait principalement les derniers appels de fonds relatifs à sa participation financière (79,9 M€), en considérant que le non engagement par l'Etat de la prolongation du TGV au-delà de Bordeaux était de nature à remettre en cause cette participation. Le TA a estimé que ce n'était pas le cas au vu du texte de la convention de financement, la réalisation de la section Tours Bordeaux de la ligne SEA ayant de plus diminué significativement les temps de trajets entre Paris et Pau. La question de l'imputation sur la provision pour risques non consommée d'une part des financements manquants du projet, du fait de certaines collectivités locales non signataires, n'a été traitée qu'incidemment, le Tribunal considérant « que le département des Pyrénées Atlantiques soutient sans être contredit que le montant de 25 549 349,23 € réclamé en l'espèce par SNCF Réseau inclut la part de provision pour risque de taux prévue par les stipulations précitées alors qu'un tel risque de taux ne s'est pas réalisé ; que dans ces conditions SNCF Réseau ... est seulement fondé à demander la condamnation du département des Pyrénées Atlantiques à lui verser la somme de 25 549 349,23 € minorée du montant correspondant à ladite provision... ».

3.1.2. Les engagements liés aux lignes construites par des contrats de partenariat viennent rigidifier les finances de l'AFITF dans la durée mais ne doivent pas être remises en cause

Les deux autres lignes à grande vitesse sont financées dans le cadre de contrats de partenariat et viennent ainsi rigidifier les financements de l'AFITF sur une longue période :

- ◆ la ligne Bretagne Pays de Loire (BPL) représente un coût total de 3,3 Mds€, l'État prenant en charge 955 M€. L'État contribue ainsi, à compter de 2018 et pour la totalité de la durée du contrat de partenariat signé entre SNCF Réseau et la société Eiffage rail express (ERE), à hauteur de 102 M€ par an versés par l'AFITF à SNCF Réseau jusqu'en 2036¹³ ;
- ◆ le contournement Nîmes Montpellier (CNM) représente un coût total de 1,7 Md€ pour la ligne nouvelle, 135 M€ pour la nouvelle gare de Montpellier et 95 M€ pour la nouvelle gare de Nîmes. L'État contribue aux trois conventions de financement dont deux impliquent des contrats de partenariat. Les deux gares appellent des financements jusqu'en 2020 et le financement de la ligne jusqu'en 2037. À compter de 2021, la participation annuelle de l'AFITF sera de 96 M€.

Ce financement sur une longue période résulte du choix fait, dès l'origine, par l'État de payer sa quote-part de financement par des loyers étalés. Les collectivités territoriales, pour leur part, avaient fait le choix contraire de contribuer pendant la seule période de construction aux dépenses d'investissement et s'en trouvent aujourd'hui libérées.

Ces dépenses peuvent très difficilement être remises en cause au regard des engagements pris auprès des entreprises concessionnaires de ces lignes. Tout retard de paiement pèserait sur SNCF Réseau qui se verrait contraint d'assurer la trésorerie pour l'État pour ne pas subir des pénalités de retard.

La mission recommande d'inscrire durablement ces deux dépenses dans la trajectoire financière de l'AFITF et de ne pas les envisager comme des variables d'ajustement au regard des risques juridiques et financiers.

3.2. La décision de renouveler l'intégralité des trains d'équilibre du territoire dans un contexte de transfert des lignes aux régions a un impact majeur sur les disponibilités de l'AFITF

Si l'AFITF est, par vocation, consacrée au financement des infrastructures de transports, ses statuts prévoient également que son budget puisse être sollicité pour financer du matériel de transport¹⁴. Le renouvellement du matériel roulant des lignes d'équilibre du territoire se fait donc par une mobilisation des financements de l'AFITF, dans un contexte marqué par :

- ◆ le déficit d'exploitation récurrent de ces lignes, déficit comblé par une contribution du budget général de l'État au travers du compte d'affectation spécial (CAS) des services nationaux de transport conventionnés de voyageurs qui se montait en 2016 à 400 M€ (cf. 3.2.3.4) ;

¹³ Ce montant comprend outre le coût des travaux, le coût d'entretien de l'infrastructure.

¹⁴ Art. R 1512-12 du code de transports.

Rapport

- ◆ le transfert de 18 des 24 lignes d'équilibre du territoire aux autorités organisatrices régionales conformément aux recommandations du rapport de la commission « TET d'avenir », présidée par M. Philippe Duron, remis en mai 2015. Ce transfert a été rendu notamment possible par l'engagement pris par l'État de financer, *via* le budget de l'AFITF, le renouvellement du matériel roulant des lignes concernées¹⁵.

Ce transfert doit redonner une meilleure cohérence à l'offre de transport ferroviaire dans certains territoires où les offres des trains express régionaux (TER) et des TET pouvaient se faire concurrence ou, *a minima*, manquer de lisibilité pour les usagers. Il est de plus facilité par la nouvelle carte des régions issue de la loi du 16 janvier 2015.

Au-delà du matériel roulant des lignes transférées, l'État a également engagé le renouvellement des matériels circulant sur les lignes qui demeureront de compétence nationale. Il n'appartenait pas à la mission d'examiner et *a fortiori* de remettre en cause l'analyse faite par SNCF Mobilités ou par la DGITM du diagnostic porté sur l'état de vieillissement réel du matériel et sur toute alternative possible pour y pallier.

3.2.1. La première phase de renouvellement des TET est en voie d'achèvement

Le mouvement de renouvellement des matériels roulant sur les lignes d'équilibre du territoire a commencé en 2013 avec le passage d'une première commande de 34 rames. Ces rames permettent d'exploiter les lignes non entièrement électrifiées du réseau : Paris-Troyes-Belfort, Paris-Amiens-Boulogne, Nantes-Lyon, Nantes-Bordeaux et Vierzon-Montluçon, dont certaines seront transférées aux régions.

Le montant prévisionnel fixé en 2013 de cette commande était de 510 M€ payables sur cinq années selon les modalités figurant dans le tableau 6.

Tableau 6 : Échéancier théorique de paiement de la commande de 34 rames en 2013

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Annuité (en M€)	100	100	100	100	100	10	510

Source : Convention de financement signée entre l'AFITF et SNCF Mobilités.

Afin de lisser la participation de l'État, c'est l'exploitant, SNCF Mobilités, qui a assuré le portage financier de l'opération contre rémunération. La rémunération de l'exploitant a été fixée par la convention à 4,75 % devant générer, pour l'ensemble du contrat, des frais financiers à hauteur de 26 M€. Le taux fixé par la convention peut toutefois sembler élevé dans un contexte de faiblesse des taux d'intérêt sur les marchés en particulier pour un établissement public bénéficiant de fait d'une garantie de l'État. SNCF Mobilités bénéficie ainsi d'une très bonne notation de sa dette par les principales agences tant à court qu'à long terme¹⁶.

L'exécution du contrat touchant à sa fin, la participation de l'AFITF a été réévaluée à la baisse lors du comité de suivi du 10 octobre 2017, permettant de diminuer la facture globale de 89,8 M€. Ce chiffre doit encore être confirmé par SNCF Mobilités.

Tableau 7 : Échéancier effectif de paiement de la commande de 34 rames en 2017

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Annuité (en M€)	100,0	100,0	100,0	100,0	11,3	8,9	420,2

Source : DGITM.

¹⁵ Transferts actés à l'issue d'une concertation conduite avec les autorités organisatrices régionales par le Préfet François Philizot au cours de l'année 2015.

¹⁶ AA- pour *Standard and Poors*, AA pour *Fitch*, Aa3 pour *Moody's* sur le long terme, Rapport financier 2016, SNCF Mobilités.

Rapport

Cette baisse de près de 20 % de la facture finale tient à plusieurs facteurs favorables :

- ◆ la surestimation des indices d'actualisation qui conduit à un prix final par rame qui s'approchera de 11,5 M€ contre 13,0 M€ prévus par la convention ;
- ◆ la baisse des frais fixes (cf. *infra*) de 5,6 M€, liée à la nouvelle commande passée en février 2017 ;
- ◆ la restitution de la provision de 3 % prévue par la convention pour un montant de 13,3 M€ ;
- ◆ une diminution du coût d'adaptation des ateliers, une partie étant transférée sur la convention de février 2017 générant une économie, sur cette convention, de 4,9 M€ ;
- ◆ une diminution des coûts de portage financier de 7,9 M€.

Cette bonne nouvelle en exécution témoigne cependant du manque de visibilité donné à l'autorité organisatrice lorsque les contrats sont conclus entre l'opérateur et le constructeur.

Cette commande arrive à son terme, 20,2 M€ restant à régler sur les deux exercices à venir. **Les 89,8 M€ non consommés allègent d'autant les besoins de crédits de paiements en 2018 et 2019, et pourront être réorientés vers d'autres dépenses de l'AFITF.**

3.2.2. La seconde phase de renouvellement des matériels roulants a été lancée au début de l'année 2017

En février 2017, l'État a signé une nouvelle convention avec la SNCF pour procéder au renouvellement du matériel roulant sur des lignes déjà concernées par la première tranche mais aussi sur d'autres lignes du réseau des TET dont certaines seront reprises par les régions¹⁷. Cette commande de 30 rames représente un montant de 362 M€ à payer sur quatre années.

Cette commande permettra de renouveler le matériel roulant sur les lignes Paris-Amiens-Boulogne, Vierzon-Bourges-Montluçon, Clermont-Ferrand-Nîmes (dit Cévenol), Bordeaux-La Rochelle, Bordeaux-Limoges et Toulouse-Hendaye. Ces livraisons permettront, pour certaines d'entre elles, de couvrir les accords de transfert de lignes passés avec les conseils régionaux.

L'échéancier de paiement prévu par la convention est relativement court puisque 80 % du montant de la commande est à verser sur les deux exercices 2018 et 2019 (soit 291,5 M€) et un dernier versement d'ajustement doit intervenir en janvier 2020. L'autorisation d'engagement correspondant au montant total de cette commande a été passée sur le budget de l'année 2017.

Tableau 8 : Échéancier théorique de paiement de la commande de 30 rames en 2017

	2017	2018	2019	2020	Total
Annuité (en M€)	69,8	150,1	141,4	1,1	362,4

Source : Convention de financement signée entre l'AFITF et SNCF Mobilités.

Dans la précédente convention, la SNCF avait assuré le portage financier permettant ainsi à l'autorité organisatrice de lisser sa contribution sur une plus longue durée et avec des montants mieux maîtrisés. La SNCF n'a pas souhaité s'engager dans cette voie pour la deuxième convention malgré le bon déroulement de la première commande. SNCF Mobilités souhaitait en effet pouvoir déconsolider de sa dette cet engagement en recourant à une titrisation de sa créance sur l'État, sur le modèle de ce qui avait été fait en 2012 pour la région Ile de France.

¹⁷ Alors que la première commande de 2013 était justifiée par la vétusté des matériels, celle de 2017 s'explique aussi largement par des considérations industrielles.

Rapport

Encadré 2 : Opération Cézembre

L'opération Cézembre a été mise en place lors de la commande passée par le STIF de 70 trains en 2012. La participation du STIF à cet achat se fait sous la forme de subventions d'investissement versées sur une durée de huit ans pour un montant total proche du milliard d'euros.

La titrisation de cette créance détenue par la SNCF permet de transférer le risque de retard ou de défaut de paiement à un acteur financier indépendant. Les conditions nécessaires à la mise en œuvre d'un tel montage sont que les créances cédées doivent être certaines, irrévocables et non compensables. Cela permet de plus à la SNCF d'encaisser immédiatement les recettes liées à ces créances avec des effets positifs sur son bilan financier, ainsi l'opération avec le STIF avait permis d'afficher une diminution de l'endettement financier net de 946 M€.

Source : Rapport financier 2012, SNCF Mobilités.

Ce sont les conditions attachées aux créances (certaines, irrévocables et non compensables) qui ont finalement fait reculer l'autorité organisatrice. La question pourrait néanmoins se poser à nouveau dans un contexte de difficulté à boucler les budgets 2018 et 2019 de l'AFITF.

La convention prend en compte une estimation de révision des prix de 3 % par an (art. 8-1) pour déterminer le coût du matériel acquis. Pour chaque livraison de matériel le coût définitif est ajusté en fonction de l'évolution des prix effectivement constatée. Les taux de révision retenus pour le précédent marché ont conduit à une surestimation substantielle du coût total de la commande de 34 rames, de l'ordre de 50 M€. Une révision à la baisse du coût final de cette nouvelle commande ne peut donc être totalement exclue.

Il y a peu de solutions pour réduire ou mieux étaler les paiements :

- ◆ une indemnité de résiliation est prévue à l'article 17.2 de la convention. Elle prévoit notamment que l'autorité organisatrice devra indemniser la SNCF de l'ensemble des préjudices devant résulter d'une telle résiliation. Cette hypothèse est donc à écarter au regard des pénalités qui pourraient être dues d'une part et d'autre part parce que ces matériels vont équiper des lignes qui seront transférées aux conseils régionaux ;
- ◆ **négocié avec la SNCF un portage financier** dans les mêmes conditions, ou des conditions moins onéreuses que sur la première tranche, nécessitera un avenant à la convention dans la mesure où celle-ci est déjà entrée en vigueur ;
- ◆ il semble enfin désormais difficile de repousser certaines livraisons ou commandes pour alléger la charge des années 2018 et 2019.

3.2.3. Dans le cadre de la reprise de l'exploitation de lignes par les régions le matériel roulant va être renouvelé

Le transfert de certaines lignes aux autorités organisatrices régionales se fait dans la plupart des cas à deux conditions :

- ◆ un financement par l'AFITF du renouvellement de la majorité des matériels roulants ;
- ◆ la prise en charge par le CAS TET d'une part fixe du déficit d'exploitation des lignes.

3.2.3.1. Le renouvellement du matériel roulant d'une partie des lignes transférées se fait dans le cadre des commandes en cours

Les 64 rames commandées en deux tranches en 2013 et 2017 (cf. *supra*) vont en partie équiper des lignes qui seront transférées aux conseils régionaux assurant ainsi une part des engagements pris par l'État auprès des autorités organisatrices régionales.

Rapport

Tableau 9 : Répartition des nouvelles rames entre les différentes AO

	AO régionales	AO nationale
Commande 34 rames en 2013	19 rames	15 rames
Commande 30 rames en 2017	21 rames	9 rames

Source : DGITM.

Pour ces lignes, les régions n'auront donc pas à passer de commande directement auprès de SNCF Mobilités. Cela concerne les régions Nouvelle Aquitaine, Grand Est et Occitanie pour l'ensemble des lignes qui leur seront transférées. De plus, dans le cadre des accords passés avec l'État, ces régions bénéficieront d'une contribution du CAS au titre du déficit d'exploitation des lignes reprises.

Pour les autres lignes transférées, des marchés spécifiques seront conclus par les régions auxquelles l'AFITF versera les montants correspondant à l'intégralité des sommes engagées. Sont ainsi concernées les régions Centre-Val-de-Loire, Hauts-de-France et Normandie.

3.2.3.2. La convention signée avec la région Normandie ouvre la voie à une reprise des lignes TET au prix d'un investissement massif dans le matériel roulant

Une convention a été signée en novembre 2016 entre l'État et la région Normandie pour que cette dernière devienne l'autorité organisatrice des lignes normandes des trains d'équilibre du territoire. Il s'agit des lignes Paris-Caen-Cherbourg, Paris-Évreux-Serquigny, Paris-Granville, Caen-Le Mans-Tours et Paris-Rouen-Le Havre.

L'accord signé pour le transfert de ces lignes prévoit :

- ◆ le financement du renouvellement du matériel roulant par l'AFITF à hauteur d'un montant plafond de 720 M€ ;
- ◆ la participation de la région à la prise en charge du déficit d'exploitation des lignes pendant deux ans puisque la reprise effective des lignes se fera en 2020, soit 70 M€ qui seront versés au budget de l'AFITF¹⁸.

Le calendrier de financement prévu se déroule sur cinq ans avec un point haut très significatif en 2020 qui représente 43 % du montant total de la commande.

Tableau 10 : Échéancier théorique de paiement à la région Normandie

	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Annuité (en M€)	75	61	179	311	94	720

Source : Convention État-AFITF-région Normandie.

Les paiements ne sont dus par l'AFITF que lorsque la région elle-même a déjà engagé des fonds pour le renouvellement du matériel. Les commandes ont été passées par la région Normandie auprès de SNCF Mobilités et le premier versement a ainsi été réalisé en 2017.

La meilleure opportunité sur ce marché réside dans une éventuelle renégociation de la convention avec la région Normandie pour alléger les échéances en 2019 et 2020. Le retard de versement de l'AFITF nécessiterait pour la région d'assurer le portage financier d'une partie de l'opération, portage dont le coût pourrait être partagé entre les deux parties à la convention.

¹⁸ Ces recettes exceptionnelles entrent toutefois dans le plafond de dépenses de l'AFITF pour les exercices 2018 et 2019.

3.2.3.3. Des accords préalables ont été passés avec deux conseils régionaux sans qu'une convention financière ait encore été signée

Les régions Centre-Val-de-Loire et Hauts-de-France, ont signé, en 2017¹⁹, un accord préalable avec l'État. Sont concernées par ce transfert les lignes Paris-Amiens-Boulogne et Paris-Saint-Quentin-Maubeuge/Cambrai pour les Hauts-de-France²⁰ et Paris-Montargis-Nevers, Paris-Bourges et Paris-Orléans-Tours-Blois pour le Centre-Val-de-Loire.

Les régions ont fait part aux services de l'État des échéanciers de paiement qu'elles souhaiteraient voir se mettre en place afin de pouvoir disposer au plus vite des nouveaux matériels et en tout état de cause avant 2021.

Tableau 11 : Échéancier théorique de paiement à la région Centre-Val-de-Loire

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Annuité (en M€)	44	18	39	10	149	212	0	8	480

Source : Région Centre-Val-de-Loire.

Tableau 12 : Échéancier théorique de paiement à la région Hauts-de-France

	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Annuité (en M€)	18	39	80	105	8	250

Source : Région Hauts-de-France.

Ces échéanciers de paiement n'ont à ce jour pas été acceptés par l'État, seul le montant global de la participation de l'État a fait l'objet d'un accord à hauteur de 250 M€ pour la région Hauts-de-France auquel s'ajoutent dix rames dans le cadre du marché passé en 2017 (cf. 3.2.2) et de 480 M€ pour Centre-Val-de-Loire auquel s'ajoutent trois rames dans le cadre du même marché passé en 2017 (cf. 3.2.2). Au regard de l'avancée des discussions, il est désormais acquis que la participation pour l'année 2017 sera reportée sur l'année 2018.

Aucune convention financière ne lie encore l'État avec ces deux régions, les échéanciers et le renouvellement des matériels restent donc théoriques à ce jour. Cependant un accord écrit a déjà été signé par l'État avec ces régions et les conventions financières sont dans une phase d'élaboration.

S'il semble préférable de préserver la logique qui a permis le transfert aux régions d'un grand nombre de lignes, certains termes des accords conclus, en particulier avec la région Centre-Val-de-Loire, pourraient utilement être rediscutés et notamment l'échéancier de paiement.

S'il est envisagé de repousser la commande, le constructeur retenu par les deux régions indique qu'une confirmation des commandes après le premier trimestre 2018 ne permettrait pas d'envisager une première livraison dans le calendrier souhaité par les conseils régionaux soit avant 2022.

L'alternative pourrait être de demander à une ou aux deux régions de ne toucher la participation de l'AFITF qu'à compter de 2019 ce qui suppose que celles-ci assurent une partie du portage financier de ces opérations. Ce sont ces dernières qui assureront le versement des subventions d'investissement à la SNCF et elles pourraient recourir au même mécanisme que le STIF en 2012 (cf. encadré 2 ci-dessus) pour lisser leur participation dans la durée.

¹⁹ Le 19 janvier pour la région Centre-Val-de-Loire et le 16 mars pour les Hauts-de-France.

²⁰ Reprise de ces lignes au 1^{er} janvier 2019.

Rapport

3.2.3.4. L'aménagement des engagements pris avec les conseils régionaux pourrait avoir des conséquences sur la trajectoire du compte d'affectation spéciale

A l'heure actuelle, l'État contribue au budget des lignes d'équilibre du territoire en compensation de l'obligation de service public qui pèse sur l'exploitant de ces liaisons ferroviaires. Cette contribution est versée à la SNCF *via* un compte d'affectation spéciale (CAS) qui permet de déroger au principe de non affectation des recettes et qui est alimenté par trois taxes :

- ◆ une fraction de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) versée par les sociétés concessionnaires d'autoroute qui est en hausse depuis 2015 passant de 19 à plus de 100 M€ prévus en 2018 ;
- ◆ la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF) qui pèse uniquement sur la SNCF à l'heure actuelle à hauteur de 226 M€ depuis 2016 ;
- ◆ la contribution de solidarité territoriale (CST) qui pèse uniquement sur la SNCF à l'heure actuelle à hauteur de 90 M€ en 2016 et 16 M€ en 2018.

Ces recettes financent la contribution de l'État qui s'inscrit dans une tendance à la hausse depuis plusieurs années avec un point haut atteint en 2016 et une contribution de 400 M€ qui est appelée à baisser après la fermeture d'une grande partie des liaisons de nuit puis les transferts aux régions.

Dans le cadre des accords conclus avec les régions, l'État s'est toutefois engagé à prendre en charge une part fixe du déficit d'exploitation. Les régions assumeront d'une part le reste du déficit constaté et d'autre part son évolution à venir. Sur les dernières années il semble très difficile de stopper le creusement des déficits sur la plupart des lignes concernées. L'État s'est ainsi engagé pour les montants suivant auprès des conseils régionaux :

Tableau 13 : Compensations versées aux régions

Autorité organisatrice régionale	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Grand Est	13,0	13,0	13,0	13,0	13,0	13,0	13,0
Hauts-de-France	-	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0
Occitanie	0,8	3,8	4,5	4,5	4,5	-	-
Nouvelle Aquitaine	6,7	6,7	5,0	5,0	5,0	-	-
Centre-Val-de-Loire	49,0	49,0	39,2	34,3	24,5	24,5	24,5
Total compensations	69,5	87,5	76,7	71,8	62,0	52,5	52,5
Contribution État TET ²¹	316,7	287,0	273,0	252,0	252,0	252,0	252,0
Compensation + contributions	385,4	371,5	349,0	323,8	314,0	304,5	304,5

Source : DGITM.

Le transfert de ces lignes viendrait alléger la contribution que verse l'État à court et moyen terme. Si cet allègement est substantiel avec une baisse de plus de 20 % soit 80 M€ par an à terme, il se fait au prix fort en renouvelant le matériel roulant pour un investissement supérieur à 2 Mds€. Il semble toutefois que ce montage soit un choix qui permette à la fois d'envisager une meilleure qualité de l'offre ferroviaire et de réduire les incertitudes budgétaires pour l'État.

Il semble désormais délicat de revenir sur le principe de ces conventions puisque si l'État manquait à sa parole sur le renouvellement des matériels, les régions seraient moins disposées à reprendre l'exploitation de ces lignes qui affichent un déficit chronique et croissant depuis plusieurs années. Une renégociation des montants pour les deux régions dont les conventions restent à finaliser serait par contre envisageable.

²¹ Selon la projection prévue par la convention TET signée en février 2017 courant jusqu'en 2020 et en faisant l'hypothèse d'une stabilité des déficits après cette date.

Rapport

A contrario, si l'État conservait la gestion de ces lignes il faudrait assumer une contribution, potentiellement en hausse dans les prochaines années, du CAS qui est alimenté, entre autres recettes, par la taxe d'aménagement du territoire dont la part résiduelle revient à l'AFITF. Dans cette hypothèse le système de financement pourrait provoquer un report des déficits qui pèserait au final sur l'AFITF et imposerait de relever la part de TICPE versée à son budget.

Toute modification des accords conclus aura nécessairement un impact, au-delà des gains calendaires escomptés sur les commandes de matériel, sur la contribution aux déficits d'exploitation qui sera attendue du budget de l'État.

3.2.4. Une dernière tranche pour les lignes structurantes qui seront conservées par l'État est en cours de lancement pour renouveler le matériel

À l'issue des transferts de dix-huit lignes TET aux régions, l'État doit rester autorité organisatrice de six lignes TET :

- ◆ trois lignes structurantes à l'échelle du territoire national : Paris-Orléans-Limoges-Toulouse, Paris-Clermont-Ferrand et Bordeaux-Toulouse-Marseille ;
- ◆ trois lignes spécifiques au titre de l'aménagement du territoire : Nantes-Bordeaux, Toulouse-Hendaye et Nantes-Lyon.

3.2.4.1. État d'avancement du marché

Afin d'aboutir à un renouvellement de l'ensemble du matériel roulant TET et en prévision de la fin de vie des matériels actuels, l'autorité organisatrice a lancé un appel d'offres pour le renouvellement du matériel roulant sur les lignes Paris-Limoges-Toulouse et Paris-Clermont, dans un second temps la ligne Bordeaux-Marseille pourrait également être concernée²².

L'appel à candidature a été lancé à la fin de l'année 2016 et l'appel d'offres proprement dit a lui été lancé au mois de juin 2017 avec une remise des offres attendue au premier trimestre 2018. Ce calendrier permettrait de signer une convention de financement à l'automne 2018.

Cet appel d'offre prévoit une tranche ferme de 28 rames pour un coût estimé de 700 à 800 M€, une tranche optionnelle de 75 rames est prévue par le marché mais non inscrite actuellement dans les perspectives financières de l'AFITF.

La chronique financière prévue pour la tranche ferme de 28 rames s'étale sur sept ans avec un pic de paiement en 2023-2024 à hauteur de 220 M€.

Tableau 14 : Chronique financière prévisionnelle pour la commande de 28 rames pour les lignes structurantes

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Total
Annuité (en M€)	60	60	60	100	220	220	60	20	800

Source : DGITM.

L'essentiel des crédits de paiements nécessaires pour cette commande n'impacte donc pas les prochains exercices.

Cet appel d'offre est justifié par l'âge des matériels roulants qui approche 40 ans sur ces lignes. Les voitures ont bénéficié d'une révision générale en 2014 et 2015 ce qui permet d'envisager une utilisation jusqu'en 2022 et 2023. Pour ce qui concerne les locomotives, l'opération de mi-vie a été réalisée, elles peuvent donc circuler sans difficulté au-delà de 2030.

²² Pour cette dernière ligne, il a été envisagé d'y faire circuler du matériel susceptible d'utiliser à terme la ligne nouvelle GPSO ce qui permettrait d'améliorer la rentabilité de cette infrastructure.

Rapport

De plus ces lignes font partie des lignes susceptibles d'être ouvertes à la concurrence²³ à l'horizon 2023 au plus tard, or l'état des matériels sur ces lignes pose problème en vue d'un appel à concurrence :

- ◆ le matériel actuel est propriété de la SNCF ;
- ◆ il contient de l'amiante ce qui interdit toute exploitation par un autre prestataire que la SNCF ainsi qu'une revente à un opérateur ferroviaire extérieur.

Les entreprises souhaitant exploiter ces lignes devront donc être en mesure de fournir leur propre matériel en l'état actuel d'équipement des lignes. Cette condition préalable constitue une barrière significative mise à l'entrée de ce marché (cf. *infra*).

3.2.4.2. Le calendrier du marché peut être aménagé

À la suite de l'appel à candidature, trois entreprises ont fait part de leur intérêt pour ce marché. Il n'y a pour l'instant aucun engagement de pris puisque les offres des candidats doivent encore être reçues.

La réception des offres permettra d'affiner le budget nécessaire pour la commande de ces 28 rames et le calendrier de paiement qui devra l'accompagner notamment au regard de la capacité du fabricant retenu à insérer cette commande dans les plans de charge de ses ateliers.

Malgré les contraintes techniques existantes liées au vieillissement prononcé du matériel, il n'est pas inconcevable de repousser cet appel d'offre d'une ou deux années pour permettre de diminuer la contrainte sur les exercices 2019 voire 2020. **La mission recommande d'opérer une priorisation entre cet appel d'offre et le financement de ceux qui seront lancés par les régions pour les lignes qui leur seront transférées, l'AFITF n'étant pas en mesure de financer simultanément ces acquisitions.**

La pérennité du matériel de traction étant assurée, les solutions techniques permettant d'y associer des voitures en état devront être étudiées. SNCF Intercités a estimé que le décalage d'un trimestre de la date de signature du marché nécessite la prolongation d'une vingtaine de voiture et donc un investissement d'environ 4 M€ afin de les maintenir en état de rouler²⁴. Le report d'un an de la signature soit début 2020 représenterait ainsi un coût de 16 M€. Au regard des contraintes pesant sur le budget de l'AFITF en 2019 et 2020, cette solution d'attente doit pouvoir être pleinement explorée.

Enfin le règlement de la consultation prévoit que les offres remises par les soumissionnaires sont valables pour 24 mois à compter de la date limite de réception des offres (repoussée, à la demande des constructeurs, au premier trimestre 2018). Ce qui permet, sans modifier la consultation actuelle, **d'envisager une signature du marché en début d'année 2020 et des premiers paiements en fin d'année 2020. Cela pourrait permettre d'économiser 60 M€ pour l'année 2019 et 10 à 30 M€ pour l'année 2020 tout en reportant cette charge sur les exercices ultérieurs soit 70 à 90 M€.**

²³ En application du « 4^{ème} paquet ferroviaire » européen, qui parachève la libéralisation des marchés ferroviaires en prévoyant l'ouverture à la concurrence de l'ensemble des services domestiques de transport ferroviaire.

²⁴ Une opération de prolongation limitée, pour une durée de 6 ans, représente un investissement de 200 k€ contre 300 k€ pour les opérations de révision permettant une prolongation de 11 ans de l'exploitation des voitures.

3.2.5. Des solutions plus globales peuvent être envisagées pour permettre de lisser les contributions attendues de l'AFITF pour le renouvellement des TET

3.2.5.1. Les négociations sur les frais fixes sont déjà engagées avec la SNCF

Dans le cadre de toute commande de nouveau matériel roulant, la première autorité organisatrice passant commande d'un modèle donné doit déboursier les frais fixes correspondant aux coûts de développement de ce modèle.

Ces frais fixes comprennent :

- ◆ les frais fixes de base ;
- ◆ les frais fixes pour les options mutualisées ;
- ◆ les frais fixes pour les options spécifiques à chaque projet. Ces derniers sont dus pour toute commande dans la mesure où ils permettent de répondre aux attentes spécifiques de chaque autorité organisatrice.

Pour le renouvellement du matériel roulant des lignes TET, SNCF Mobilités a estimé ces frais fixes à hauteur de 12 % du coût d'achat des matériels et 60 à 65 % de ces frais sont à régler dès la première année du programme, le solde devant être versé dès la deuxième année du programme.

Les deux premières composantes des frais fixes font ensuite l'objet d'un reversement au prorata du nombre de nouveaux matériels commandés par d'autres autorités organisatrices ou, ultérieurement, par la même autorité organisatrice.

À titre d'exemple, pour la commande de 30 rames passée en 2017, les frais fixes sont estimés à 34,5 M€ se composant de :

- ◆ 15,8 M€ de frais fixes de base ;
- ◆ 9,1 M€ de frais fixes pour les options mutualisées ;
- ◆ 9,6 M€ pour les options spécifiques.

Si l'existence de ces frais fixes n'est pas contestable en soi (bien que ceux-ci soient par exemple amortis sur l'ensemble d'un programme dans le secteur de la construction aérienne), les modalités de rétrocession des frais fixes sont aujourd'hui très favorables à la SNCF.

Les frais fixes sont en effet à verser dans les deux premières années de réalisation du programme que l'autorité organisatrice soit la première ou non à commander le matériel objet de la commande alors que les éventuels reversements ne se font qu'au moment de la liquidation du marché ce qui signifie que, dans cet intervalle, c'est la SNCF qui bénéficie d'un avantage de trésorerie substantiel.

Cette question a déjà été soulevée par l'État auprès de SNCF Mobilités qui a consenti une rétrocession de 5,6 M€ dès 2018 au titre de la commande de 30 rames passée en 2017.

Si une solution pouvait être trouvée sur le sujet des frais fixes, ce sont, pour chaque commande, plusieurs millions d'euros qui pourraient être lissés et contribuer à desserrer ainsi la contrainte pesant sur l'AFITF. La négociation concernerait, pour les deux exercices à venir, essentiellement les commandes passées par les régions qui, dans la configuration actuelle, n'ont pas d'intérêt réel à engager ces discussions avec la SNCF.

3.2.5.2. Des solutions alternatives à ces achats massifs et simultanés existent mais n'ont pas été retenues

Le rapport de la commission « TET d'avenir »²⁵ a envisagé les conditions dans lesquelles le matériel roulant des lignes d'équilibre du territoire pourrait être renouvelé dans la perspective d'une ouverture à la concurrence de l'exploitation de ces lignes. Parmi les trois schémas qu'elle proposait et qui pourraient s'appliquer aux lignes qui resteront de la compétence État :

- ◆ le premier schéma, dit graduel, proposait de faire évoluer le modèle actuel reposant sur l'expertise de l'opérateur, chargé au final de passer le marché avec le constructeur retenu. La mise en œuvre d'une délégation de service public (DSP) implique que la propriété du matériel reste acquise à l'État, qui pourra ainsi en assurer le transfert en cas de changement d'opérateur. La principale faiblesse de ce schéma résidant, selon la commission, dans le caractère faiblement incitatif pour l'opérateur de minimiser le coût du matériel roulant assumé *in fine* par l'autorité organisatrice ;
- ◆ le deuxième schéma verrait l'État procéder lui-même à la commande du matériel, et aurait pour ce faire recours à un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage, afin de l'aider à choisir le matériel adapté. Les conditions de réussite de ce schéma sont nombreuses, dans la mesure où un important renforcement des compétences de l'autorité organisatrice serait nécessaire afin d'assurer non seulement la passation et le suivi du marché, mais aussi la gestion du matériel et le contrôle des conditions de maintenance. La commission notait que la complexité inhérente à la commande et au portage d'un matériel roulant ferroviaire, voire à sa maintenance, pourrait nécessiter la création d'une structure *ad hoc* de gestion de ces actifs ;
- ◆ dans un troisième schéma, l'État aurait recours à un appel d'offres conjoint pour l'exploitation de la ligne et la fourniture du matériel. La commission soulignait que la fourniture du matériel par l'opérateur constituait une réelle limite, l'importance de l'investissement à réaliser risquant *de facto* de fermer le marché.

Encadré 3 : Les ROSCO une solution peu adaptée aux spécificités du marché ferroviaire français

Le rapport « TET d'avenir » soulignait les difficultés d'une transposition du modèle ROSCO en France. Le recours à une *rolling stock operating company* (ROSCO, société de portage de matériel roulant), qui acquiert, loue et maintient en condition des matériels roulants est une solution largement utilisée dans le monde par les exploitants, y compris en Europe. Ce modèle pourrait constituer une alternative à l'achat frontal du matériel à renouveler pour les lignes ferroviaires structurantes qui resteront de la compétence de l'État mais la commission en avait pointé les limites pour le marché français :

- absence de concurrence sur le marché ferroviaire ;
- risque important à supporter par l'État ;
- faible possibilité de transfert des matériels d'une ligne à l'autre ou d'un opérateur à l'autre.

Source : TET investir pour l'avenir, mai 2015.

3.2.6. Au total l'investissement pour les TET est massif lors des trois prochains exercices mais des pistes de lissage de la dépense existent

Les exercices 2018 à 2020 sont marqués par un besoin de financement très significatif. Les dépenses pour l'année 2019 représentent 21 % du plafond de crédits de paiement de l'AFITF et encore 20 % en 2020.

²⁵ « TET Investir pour l'avenir » 25 mai 2015, établi par la commission sous la présidence de M. Philippe Duron, député.

Rapport

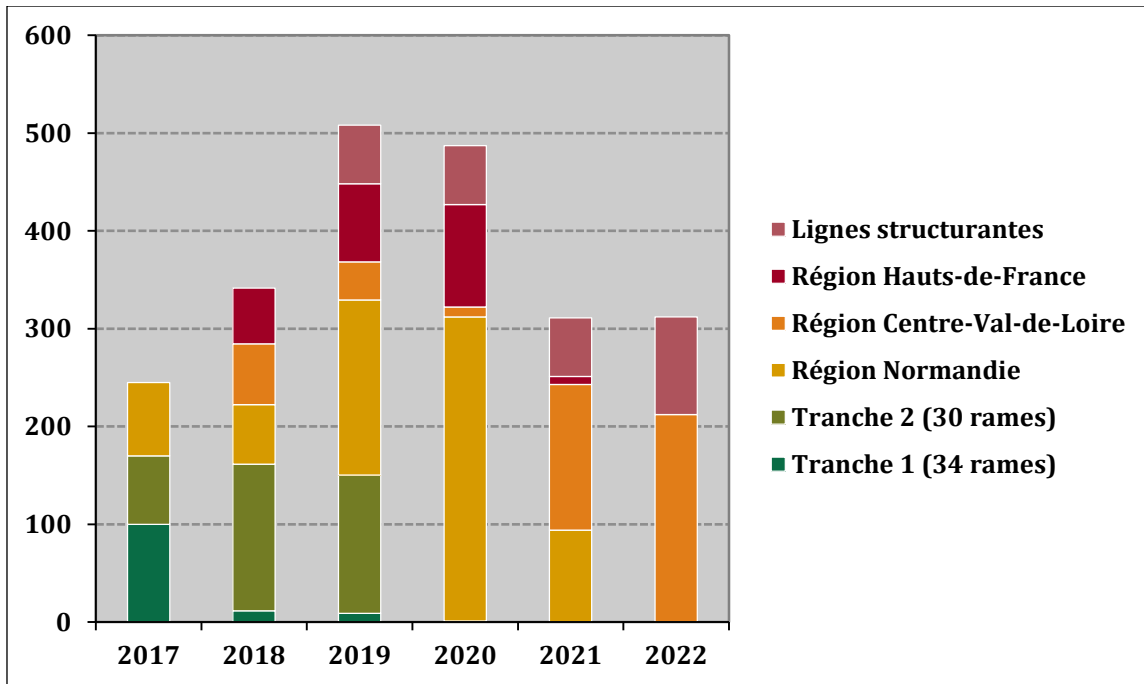
Tableau 15 : Chroniques théoriques des paiements TET (en M€)

Commandes	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total ²⁶
Tranche 1	100,0	11,3	8,9	-	-	-	420,4
Tranche 2	69,8	150,1	141,4	1,1	-	-	362,4
Lignes structurantes ²⁷	-	-	60,0	60,0	60,0	100,0	800,0
Normandie	75,0	61,0	179,0	311,0	94,0	-	720,0
Centre-Val-de-Loire ²⁸	44,0	18,0	39,0	10,0	149,0	212,0	480,0
Hauts-de-France	18,0	39,0	80,0	105,0	8,0	-	250,0
Total	306,8	279,4	508,3	487,1	311,0	312,0	3032,8

Source : Données DGITM.

Il est à noter que les versements prévus pour l'année 2017 pour les conseils régionaux Centre-Val-de-Loire et Hauts-de-France n'auront vraisemblablement pas lieu et sont donc à reporter sur l'année 2018. En tenant compte de cette dernière incertitude et des gains attendus sur la tranche 1, la chronique des paiements pour les TET sur les cinq prochaines années s'alourdit nettement au cours des exercices 2018 à 2020 (cf. graphique 3).

Graphique 3 : Chronique actualisée des paiements TET (en M€)



Source : DGITM.

Parmi les solutions actuellement envisagées :

- ◆ un report de l'appel d'offre sur les lignes structurantes : d'une ou deux années autorisant des gains pour l'exercice 2019 (60 M€) voire 2020 ;
- ◆ un aménagement des contributions versées aux régions avec soit un lancement immédiat mais sur une durée plus longue ou un lancement retardé mais des versements sur une plus courte période. Il s'agit dans les deux cas de soulager les années 2018 et 2019 ;

²⁶ Cette colonne reprend l'ensemble des montants payés, à payer ou projeté pour les différents marchés de renouvellement et ne se limite pas aux exercices 2017 à 2022.

²⁷ Les versements pour cette commande se poursuivent en 2023 (220 M€), 2024 (220 M€), 2025 (60 M€) et 2026 (20 M€).

²⁸ 8 M€ sont dus en 2024.

Rapport

- ◆ un report d'une partie des paiements pour la région Normandie afin d'éviter le pic de paiement de 311 M€ en 2020 ;
- ◆ une intervention sur le mécanisme des frais fixes permettant des gains de trésorerie de quelques millions d'euros.

Au final les dépenses à engager pour le renouvellement des trains d'équilibre du territoire apparaissent encore relativement flexibles et cette ligne de dépenses peut à ce titre être mise à contribution pour maintenir le budget de l'AFITF dans les limites des plafonds prévus par la LPFP. Ces adaptations auront vraisemblablement un coût politique dans la relation avec les autorités organisatrices régionales et financier ou commercial dans les relations avec SNCF Mobilités. Les conséquences industrielles d'un choix d'étalement des commandes restent également à apprécier.

3.3. L'hypothèque que faisaient peser deux grands projets sur les perspectives de l'AFITF semble s'éloigner mais la question des engagements à court terme reste entière

Les dernières annonces faites autour du canal Seine nord Europe (SNE) et de la liaison ferroviaire Lyon-Turin²⁹ laissent penser que leur financement devrait finalement se faire sans sollicitation du budget de l'AFITF, en dégagant des ressources propres, le plus souvent régionales, pour financer les travaux. Si ces solutions sont porteuses à long terme, elles ne permettent toutefois pas d'éviter les crédits nécessaires pour faire face aux engagements à court terme pris par les maîtres d'ouvrage pour assurer la continuité des travaux ou des opérations préalables en cours. **Par ailleurs, les éventuelles ressources propres auront un effet sur le taux de prélèvements obligatoires, que le gouvernement prévoit de réduire d'un point sur le quinquennat³⁰.**

3.3.1. Le projet Lyon Turin appelle des financements substantiels dès 2018

Le projet, piloté par la société Tunnel Euralpin Lyon Turin (TELT)³¹, vise à créer la section transfrontalière de la nouvelle liaison Lyon-Turin sur une longueur de 65 km entre Saint-Jean-de-Maurienne en Savoie et Susa/Bussoleno en Piémont, principalement sous la forme d'un tunnel de plaine de 57 km, en remplacement de l'actuelle liaison par le tunnel du Fréjus (passage à plus de 1300 m, avec des pentes nécessitant une traction onéreuse et à faible vitesse).

TELT est le promoteur public en charge de la réalisation puis de la gestion de la section transfrontalière de la future liaison Lyon-Turin. L'État est, pour la France, l'unique actionnaire, à hauteur de 50 %. L'Italie pour sa part est représentée par FS (chemins de fer italiens) également à hauteur de 50 %. Ce nouveau promoteur succède à la société LTF (Lyon Turin Ferroviaire) qui, d'octobre 2001 à février 2015, a mené les études et travaux de reconnaissance.

Le coût de la section transfrontalière est de 8,6 Mds€ (valeur 2012), coût qui a fait l'objet d'une certification en mai 2016³². Elle s'inscrit dans le réseau trans-européen de transport (RTE-T) et bénéficie à ce titre d'un fort subventionnement européen :

- ◆ 40 % sont financés par l'Union européenne ;
- ◆ 35 % par l'Italie ;

²⁹ Au vu des récentes déclarations du gouvernement, la mission a considéré que les deux projets restaient actés, nonobstant les différents rapports qui ont pu en contester l'utilité.

³⁰ Il est beaucoup question dans le cadre des assises de la mobilité de recourir à des « financements innovants ». La mission rappelle que si l'assiette est innovante, cela reste des prélèvements obligatoires.

³¹ SAS de droit français.

³² Certification réalisée par le groupement international Tractebel Engineering – Tuc Rail.

Rapport

- ◆ 25 % par la France soit 2,15 Mds€.

Il ne s'agit ici que des financements nécessaires au creusement d'un tunnel ferroviaire entre la France et l'Italie, cela ne permet pas de couvrir les travaux à prendre en charge par chaque État pour assurer l'accès à cette nouvelle infrastructure³³.

Les études de ce chantier majeur ont été initiées dans les années 1990. Trois descenderies³⁴ reliant la surface au tracé du tunnel de base ont été réalisées côté français entre 2002 et 2010, 1,4 Md€ avait été engagé fin 2016 (en sus des 8,6 Mds€ de la section transfrontalière proprement dite).

Les besoins de financement de ce projet constituent le point majeur de désaccord entre le ministère des comptes publics et celui des transports, ce dernier estimant le besoin de crédits de paiements à 162 M€ en 2018 et 152 M€ en 2019³⁵, alors que la direction du Budget ne prévoit aucun besoin de financements. Les CP estimés nécessaires pour ce projet expliquent les étalements envisagés sur d'autres lignes (2^{ème} phase de la LGV Est, LGV SEA, TET) pour respecter les plafonds de la LPFP en 2018.

Au regard des engagements pris lors du dernier sommet franco-italien³⁶, les opérations vont se poursuivre au cours de l'année 2018 et il convient donc d'inscrire au budget de l'AFITF les crédits de paiements qui seront nécessaires pour régler les factures de l'exercice à venir. Le besoin de trésorerie de TELT doit aussi être assuré : la société TELT n'a en effet pas à ce jour de possibilité d'emprunter pour sa trésorerie, et les mécanismes de versement des aides européennes et nationales, ainsi que les mécanismes de remboursement de TVA créent un décalage calendaire avec les décaissements.

Si l'idée d'un financement dédié est actuellement étudiée, il ne pourra vraisemblablement commencer à alimenter le budget de la société de projet qu'à l'horizon 2020.

Encadré 4 : Le dispositif Eurovignette appliqué au financement de la liaison Lyon-Turin

Le financement de la part de l'État français pour cette infrastructure pourrait reposer à terme sur un mécanisme d'eurovignette à l'instar de ce que l'Autriche a mis en place pour financer le tunnel du Brenner. Cette eurovignette, autorisée par une directive communautaire, permet de majorer les péages d'infrastructure routière jusqu'à 25 % en zone de montagne pour financer des infrastructures de transport transfrontalières. La mise en place d'un tel dispositif nécessite toutefois des travaux préparatoires importants tant d'un point de vue juridique, en lien avec la commission européenne et les concessionnaires du réseau autoroutier, que d'un point de vue technique pour mettre en place la perception et le reversement des produits de cette eurovignette. Elle ne pourra donc constituer une ressource pour le projet Lyon Turin qu'après 2020. Cette recette était estimée en 2015 à 40 M€ annuels³⁷.

Source : mission à partir du rapport Destot-Bouvard.

³³ Les réseaux existants permettent un raccordement à la nouvelle infrastructure, même si des aménagements plus coûteux, notamment pour permettre la grande vitesse, ont été évoqués.

³⁴ Les descenderies permettent de mieux connaître la nature des roches ; elles seront aussi utilisées comme point d'accès pour le percement du tunnel principal, puis intégrées à l'exploitation définitive (secours, ventilation...).

³⁵ Dans le document issu des conférences budgétaires de 2017, des montants plus importants ont été évoqués dans d'autres documents de la DGITM.

³⁶ Le compte-rendu du sommet franco-italien du 27 septembre 2017 indique à ce sujet « *La France et l'Italie confirment l'importance stratégique de la section transfrontalière de la ligne ferroviaire Lyon-Turin, qui fait partie des réseaux trans-européens de transport et dont la réalisation repose sur des accords internationaux. Les deux États soulignent que les travaux préliminaires sont désormais en voie d'achèvement et que le lancement des travaux ultérieurs, notamment pour la réalisation du tunnel de base est en préparation* ».

³⁷ *Examen de nouvelles sources de financement pour les travaux de la section transfrontalière de la liaison ferroviaire Lyon-Turin*, rapport au Premier ministre, MM. Michel Destot et Michel Bouvard, juillet 2015.

Rapport

Les éléments transmis à ce jour par la société TELT ne permettent pas d'identifier avec précision dans ces besoins de crédits de paiement la part nécessaire pour assurer la continuité des marchés déjà signés et la part destinée aux nouveaux marchés qui seraient engagés en 2018. Ces éléments ne pourront être réellement clarifiés qu'à compter de l'établissement du budget 2018 de TELT qui ne sera présenté qu'au moment du conseil d'administration en décembre 2017. Selon les éléments disponibles à ce jour, TELT aurait engagé 128 M€ de CP en 2017 et aurait un besoin de financements de 300 M€ en 2018, dont environ 100 M€ seraient à financer par la France.

Au regard des éléments transmis la mission n'est pas en mesure de déterminer le niveau de financement nécessaire pour assurer la continuité des opérations. La mission souligne par ailleurs que les chiffres communiqués concernant ce projet souffrent d'une grande instabilité et ne peut que constater le manque de transparence de la société TELT vis-à-vis de ses tutelles françaises.

3.3.2. Le canal Seine nord Europe pourrait se lancer sans la participation de l'État à court terme

Le projet du canal SNE se construit sur un budget prévisionnel estimé entre 4,5 et 4,9 Mds€ avec un plan de financement prévoyant les contributions de :

- ◆ l'Union européenne à hauteur de 40 % du coût du projet soit 1,8 Md€ ;
- ◆ l'État à hauteur d'1,1 Md€ ;
- ◆ les collectivités à hauteur d'1,1 Md€ ;
- ◆ 700 M€ ne sont pas encore financés à l'heure actuelle.

Devant les difficultés à boucler le plan de financement et à lancer le projet, les collectivités locales ont formulé une proposition pour accélérer le lancement des travaux³⁸. Elles proposent ainsi de reprendre la gouvernance du projet et d'assurer l'avance de la participation de l'État pour les deux premières années. Cela devrait permettre de n'inscrire, dans le budget de l'AFITF, que le strict minimum en crédits budgétaires pour les deux années à venir.

L'hypothèse de n'avoir aucun financement pour l'année 2018 apparaît cependant très optimiste dans la mesure où il est peu probable que la transformation de la société de projet d'établissement public national en établissement public local soit effective et opérationnelle au 1^{er} janvier 2018. En outre une convention, signée le 30 novembre 2015, existe entre l'État et la société du canal SNE qui prévoit des financements à hauteur de 35 M€ pour les études, sondages et premiers travaux préparatoires. Il reste au titre de cette convention 15,8 M€ pas encore appelés par la société du canal et qui permettraient de couvrir les besoins avant un changement de gouvernance.

La mission recommande d'inscrire des crédits à hauteur de 15,8 M€ couvrant ainsi les dépenses déjà engagées à ce jour et prévues par la convention signée en 2015.

³⁸ Outre le rappel de la pause décidée par le Président de la République, le communiqué du gouvernement du 12 septembre 2017 à l'issue de la réunion avec les collectivités locales indique « le montage financier du projet de Canal Seine-Nord Europe, dont le Gouvernement a rappelé que, malgré les engagements passés, le financement n'est aujourd'hui pas totalement bouclé. Les ministres ont salué à ce titre les premières propositions formulées par les collectivités afin de parvenir à une solution, notamment sur la garantie des emprunts de la société de projet. » et « la gouvernance de la société de projet, chargée de la réalisation de cette infrastructure, qui pourrait évoluer vers une place majoritaire des collectivités locales ».

3.4. La contractualisation avec les collectivités locales demeure suffisamment flexible pour constituer une variable d'ajustement lorsque cela est nécessaire

L'État finance également sur le budget de l'AFITF et en partenariat avec les collectivités deux dispositifs :

- ◆ les CPER qui concernent les routes, les infrastructures ferroviaires, les ports et les voies navigables ;
- ◆ les appels à projets pour les transports en commun hors Île-de-France.

3.4.1. Les CPER sont déjà engagés dans une démarche de rationalisation du rythme des engagements et des paiements

Les CPER forment un dispositif contractuel, mis en œuvre par les préfets de région dans le cadre de l'article L1211-1 du code des transports : « *L'élaboration et la mise en œuvre de la politique des transports sont assurées, conjointement, par l'État et les collectivités territoriales concernées, dans le cadre d'une planification décentralisée et contractuelle, avec la participation des représentants de tous les intéressés* ».

Sur le réseau routier national, avant le CPER 2015-2020 qui l'inclut, l'État planifiait ses investissements selon une logique de grands itinéraires. Cette démarche était concrétisée au travers d'un programme de modernisation des itinéraires (PDMI). Le dernier PDMI couvre la période 2009-2014. Les projections analysées par la mission incluent donc les engagements pris par le PDMI d'avant 2015.

Les positions respectives des ministères des comptes publics et des transports, à l'issue du dialogue budgétaire, ne divergent pas sensiblement pour ce qui est du total et de la chronique de paiements à venir (CPER+PDMI) :

Tableau 16 : Perspectives de crédits de paiement des CPER de 2018 à 2022 (en M€)

	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Direction du budget	651	644	662	703	724	3384
DGITM	645	637	656	695	716	3349

Source : Direction du budget.

La mission s'est néanmoins interrogée sur la possibilité d'utiliser cette ligne pour contribuer au respect de l'enveloppe définie par la LPFP sur la période.

3.4.1.1. La précédente génération des contrats de plan continue à générer des paiements significatifs jusqu'en 2020

Les CPER 2007-2013 représentent, pour les questions de mobilités, près de 2,9 Mds€ d'investissement pour l'État auxquels il faut ajouter les crédits consacrés aux projets routiers qui figurent dans les PDMI qui prévoient un investissement à hauteur de 1,9 Md€ pour la période 2009-2014. Ces programmes recouvrent l'ensemble des opérations de modernisation du réseau routier non concédé. La séquence des engagements et des crédits de paiement constatée sur les CPER+PDMI de cette génération 2007-2013³⁹ est la suivante :

³⁹ Prolongés d'un an sur 2014.

Rapport

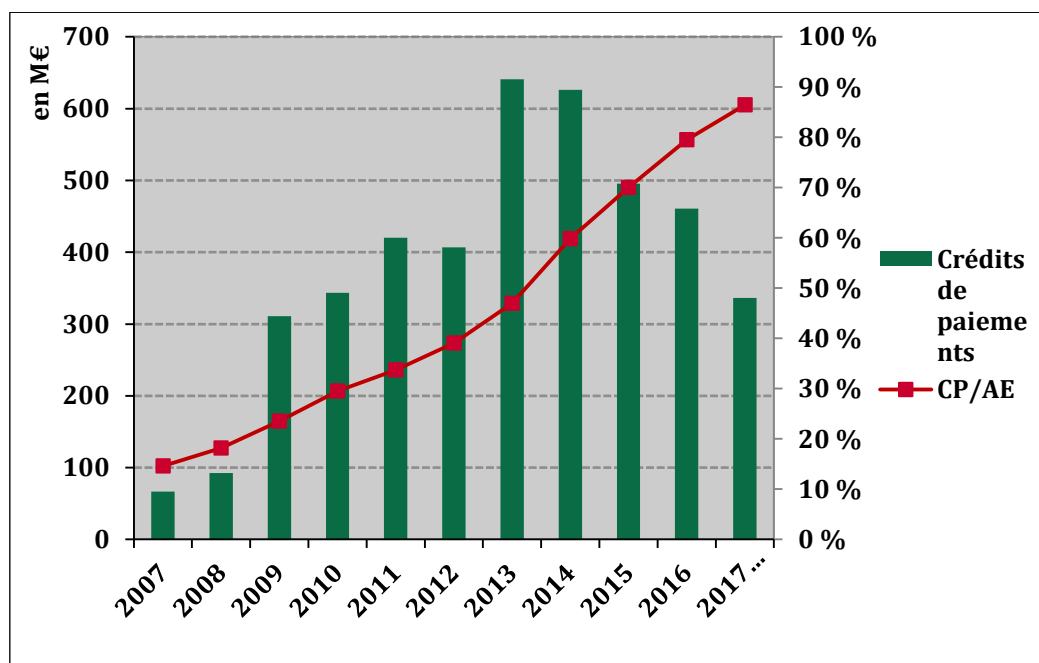
Tableau 17 : AE/CP des CPER 2007-2013 et PDMI 2009-2014 (en M€)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Autorisations d'engagement	456,6	418,6	1 124,4	758,2	898,0	543,0	660,0	-	-	-	-
Part consommée	13 %	18 %	41 %	57 %	75 %	86 %	100 %	-	-	-	-
Crédits de paiement	66,6	92,4	311,0	343,4	420,0	406,9	641,1	625,9	495,5	460,9	336,4
Part consommée	15 %	18 %	24 %	29 %	34 %	39 %	47 %	60 %	70 %	80 %	86 %

Source : AFITF.

Le rythme de consommation des CPER 2007-2013 et PDMI 2009-2014 peut permettre, sous réserve des différences de contenus entre les deux générations, d'anticiper le rythme à attendre pour ceux de 2015-2020 :

Graphique 4 : Rythme de consommation des CP pour les CPER 2007-2013 et PDMI 2009-2014



Source : AFITF, traitement mission.

À fin 2017, le solde restant à payer devrait être de 659 M€, sous réserve de l'effectivité d'un paiement en cours de 57,6 M€. L'AFITF estime que les annulations d'opérations devraient rester marginales, et prévoit la séquence suivante de besoins de CP liés à cette génération des CPER et au PDMI :

Tableau 18 : Chronique prévisionnelle des CP pour les CPER/PDMI 2007-2013 (en M€)

	Reste à payer au 9/11/17	Paiements prévus d'ici au 31/12/17	2018	2019	2020	2021
CPER	551,4	57,6	304,4	109,8	69,8	9,9
PDMI	164,8	0	99,7	56,5	8,7	0
Total	551,4	57,6	404,1	166,3	78,5	9,9

Source : AFITF.

Les restes à payer de la précédente génération des CPER avec plus de 400 M€ en 2018 réduisent sensiblement la marge de manœuvre pour cet exercice ; en revanche à compter de 2019 les CP liés aux CPER proviendront essentiellement des engagements de la nouvelle génération de contrats.

Rapport

3.4.1.2. Les contrats de plan 2015-2020 présentent un rythme de décaissement relativement lent permettant d'envisager d'étendre leur durée d'application

Les CPER, dont la génération actuelle couvre la période 2015-2020⁴⁰ qui devrait être prolongée jusqu'à 2022, comportent tous parmi leurs six volets un thème « mobilité multimodale » relatif aux infrastructures de transport. La mobilité multimodale représente la moitié des investissements prévus (15,2 Mds€ sur 30,7 Mds€⁴¹). Ces crédits sont prioritairement orientés vers les transports du quotidien, répondant en ce sens aux priorités annoncées par le gouvernement dans le cadre des assises de la mobilité.

La part État sur ce volet est de 7,8 Mds€ (51,3 %), variable selon les contrats. Le volet ferroviaire des CPER représente 7,9 Md€ dont 2,1 M€ (soit 27 %) financés par l'État (AFITF). Il est orienté sur la modernisation du réseau structurant et des principaux nœuds qui correspondent à 40 % de l'ensemble des financements (État, régions, SNCF Réseau, Union européenne, autres collectivités), près de 35 % étant consacrés aux petites lignes. Le volet routier représente un volume de près de 5,8 Mds€ d'investissement dont une part État de plus de 3,2 Mds€ (soit 55 %).

La lettre de mission demande, sans remettre en cause les CPER, d'analyser les besoins strictement nécessaires vis-à-vis des bénéficiaires finaux et les modalités pour les lisser, en retenant l'hypothèse d'une stabilisation du niveau d'engagement à celui de 2017 permettant leur engagement à hauteur de 80 % en 2022. Les CPER seraient ainsi prolongés de deux ans.

Pour les trois premiers exercices 2015, 2016 et 2017, les autorisations d'engagement (AE) budgétées et consommées au titre des CPER sont les suivantes :

Tableau 19 : Engagements pris par l'AFITF au titre du volet mobilité des CPER 2017-2022 (en M€)

CPER	AE 2015	AE 2016 (BR5)	AE 2017 (BR3)	Total AE
Routiers	366,0	376,5	316,0	1 058,5
Ferroviaires	190,0	190,0	160,0	540,0
Fluviaux	1,0	0,5	0,5	2,0
Portuaires	40,0	40,0	40,0	120,0
Transports collectifs ⁴²	160,0	160,0	183,0	503,0
Total	757,0	767,0	699,5	2 223,5

Source : AFITF.

Depuis une décision de 2005, les engagements pris par l'État dans le cadre des CPER (et assimilés) sont inscrits au budget de l'AFITF, qui les reverse, par fonds de concours, au programme 203 du budget de l'État, ce qui explique l'égalité entre les AE ouvertes et consommées de l'exercice⁴³.

Le budget rectificatif n° 3 de l'AFITF pour 2017 a été arrêté à fin juin. Sur les trois premiers exercices des CPER, le total des AE consommées est de 2,2 Mds€, soit 32,4 % de la part État du volet mobilité des CPER. La prolongation à l'identique de cette tendance sur cinq années (2018-2022) permettrait d'engager 3,7 Mds€ supplémentaires, soit au total 86,5 % des montants initialement contractualisés ce qui permet d'envisager l'atteinte de la cible implicite fixée à 80 % à l'horizon 2022 et qui correspond en tout état de cause à **une accélération du rythme par rapport à la génération précédente des CPER** qui n'a atteint 80 % d'engagements qu'en 2016 soit neuf ans après leur lancement.

⁴⁰ Ils ont fait l'objet d'une révision fin 2016, dans le contexte de la réforme de la carte régionale.

⁴¹ Les autres thématiques sont : transition écologique et énergétique (5,6 Mds€); numérique (0,9 Md€) ; innovation, filières d'avenir et usines du futur (0,4 Md€) ; enseignement supérieur, recherche et innovation (3,5 Mds€) et emploi (0,5 Md€). Source Commissariat général à l'égalité des territoires.

⁴² Uniquement pour la région Île-de-France.

⁴³ Le présent rapport, consacré à l'AFITF, n'examine pas la gestion du programme 203 qui dispose aussi de crédits budgétaires. La Cour des Comptes a critiqué à plusieurs reprises cette organisation qu'elle assimile à « un système de débudgétisation massive contournant les règles du droit budgétaire », cf. Référé S 2016-1842 du 10 juin 2016.

Rapport

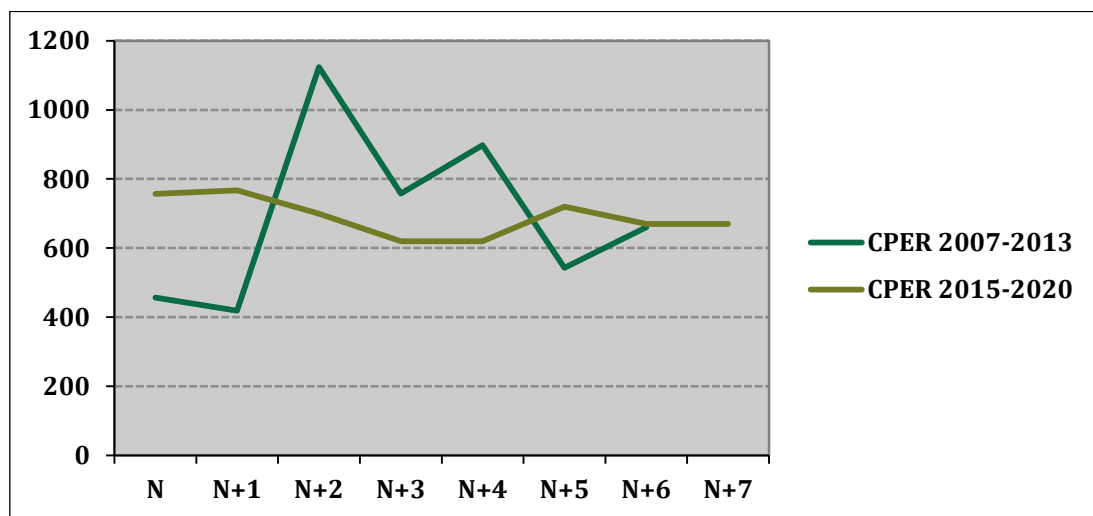
Le tableau de projection des besoins communiqué à la mission par la DGITM mentionne la séquence suivante sur la période 2018/2022 :

Tableau 20 : Besoins d'autorisations d'engagement pour les projets CPER (en M€)

	2018	2019	2020	2021	2022
Routiers	301	301	401	351	351
Ferroviaires	262	264	218	118	41
Fluviaux	0	0	0	0	0
Portuaires	39	22	22	22	17
Transports collectifs	231	228	220	219	113
Total	833	815	861	710	522
Arbitrage partagé	620	620	720	670	670

Source : DGITM et direction du budget.

Graphique 5 : Rythme d'engagement des CPER (en M€)



Source : AFITF, Direction du budget, traitement mission.

Le graphique 5 témoigne d'un rythme d'engagement des CPER mieux maîtrisé sur la génération en cours ce qui autorise une réelle lisibilité pour les disponibilités budgétaires de l'AFITF. Cette philosophie doit être conservée même si les montants étaient revus à la baisse.

Rapport

Le décalage entre les montants prévus dans les CPER et la réalité des engagements constatés en fin de période est récurrent⁴⁴. Il traduit pour une part les retards ou l'abandon de certains des projets qui y étaient inscrits, mais aussi le décalage structurel des engagements pris avec la réalité des moyens de l'AFITF.

En pratique de gestion, c'est le budget voté de l'AFITF mais aussi la capacité d'engagement des maîtres d'ouvrage qui limitent les enveloppes d'engagement que la DGITM répartit entre les régions. Dans la limite de ces enveloppes, la DGTIM valide le détail des opérations retenues par les DREAL. **Le montant des AE et leur séquençage annuel peuvent donc constituer une variable d'ajustement pour respecter le plafond du budget de l'AFITF, mais cela implique de ne pas respecter les engagements de l'Etat, au moins dans le calendrier d'exécution des contrats.**

Les crédits de paiement des CPER 2015-2020 inscrits au budget de l'AFITF et payés de 2015 à 2017 sont les suivants :

Tableau 21 : Crédits de paiements CPER 2015-2017 (en M€)

Mode	2015	2016	2017 ⁴⁵	CP/AE
Routiers	18,5	79,3	128,2	21,4 %
Ferroviaires	9,5	27,5	55,0	17,0 %
Fluviaux	0,5	0,8	0,5	90,0 %
Portuaires	2,0	8,6	12,4	19,2 %
Transports collectifs ⁴⁶	8,0	28,5	43,5	15,9 %
Total	38,5	144,4	239,7	19,0 %

Source : AFITF.

Le rythme constaté sur ces premières années ne renseigne pas réellement sur les crédits de paiement nécessaires dans le futur dans la mesure où la génération précédente des CPER témoigne déjà d'une montée en puissance assez lente des paiements sur les trois premiers exercices. Toutefois, à fin 2017, 19 % des engagements auront ainsi été passés en crédits de paiement contre 24 % à fin 2009 pour la génération précédente de CPER. Les crédits de paiements prévus, au stade des arbitrages budgétaires, figurent dans le tableau 22.

Tableau 22 : Crédits de paiements prévus 2018-2022 (en M€)

	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Crédits de paiements	651	644	662	703	724	3 384
Dont CPER 2007-2014 et PDMI	404	166	79	10	0	659

Source : Direction du budget et AFITF.

Le pilotage des enveloppes dédiées aux opérations contractualisées dans les CPER permet à la DGITM de disposer également d'une bonne maîtrise sur le rythme réel des décaissements des CP, comme illustré ci-après pour les CPER routiers.

⁴⁴ Le rapport d'information du Sénat en date du 15 octobre 2014 relève que « selon les données fournies par (le logiciel) Présage, avec les limites qui s'y attachent, le taux d'engagement constaté au 25 mai 2014 serait de 64,4 % des opérations initialement programmées soit 17 milliards d'euros sur un total de 26,4 milliards d'euros, avec une variation notable de ce taux selon la collectivité considérée : 75 % pour l'État¹, 54,5 % pour les régions, et 41,1 % pour les autres collectivités. Les paiements effectifs à la même date atteindraient 60,5 % des opérations engagées, soit 10,3 milliards d'euros sur un total de 17 milliards d'euros ». La Cour des Comptes, après retraitements pour tenter de corriger les insuffisances des données de Présage, indique que « Il en résulterait un taux réel d'engagement qui peut être estimé, au 25 mai 2014, à 78 % pour l'État, à 77 % pour les régions métropolitaines et à 42 % pour les autres collectivités signataires, soit un taux global de 76 % ».

⁴⁵ Arrêtés au 7 novembre 2017.

⁴⁶ Uniquement pour la région Île-de-France.

Rapport

Cette analyse purement budgétaire ne s'intéresse pas au bien-fondé des projets retenus dans les CPER. Or la logique de négociation avec les collectivités territoriales induit le financement de projets dont l'intérêt socio-économique est faible, par exemple la remise à niveau de lignes ferroviaires très peu fréquentées, pour lesquelles un transport en autocar serait plus économe. **Il serait donc possible, à l'occasion d'un bilan à mi-parcours des CPER, de générer des économies par l'abandon des projets les plus contestables, plutôt que par l'étalement dans le temps des réalisations. Cette solution serait plus rationnelle et plus respectueuse des engagements contractualisés.**

3.4.1.3. Les CPER routiers illustrent la capacité à maîtriser les dépenses en fonction de l'enveloppe budgétaire disponible

Les volets routiers des CPER concernent en exclusivité les routes nationales gérées par l'État. Ils permettent notamment l'aménagement et la modernisation de ce réseau, rôle dévolu un temps aux plans de développement et de modernisation des itinéraires (PDMI), en mobilisant à côté des moyens de l'État des concours des collectivités. L'extension du réseau routier national en revanche est portée par la mise en œuvre de grands projets unitaires.

L'État et les collectivités se sont engagés dans le cadre des volets routiers des CPER 2015-2020 sur un programme d'études et de travaux de 5,8 Mds€ dont 3,2 Mds€ pour l'État *via* des subventions apportées par l'AFITF au programme 203.

Ces contrats pour les routes concernent les douze régions de métropole ainsi que la Guyane et Mayotte. Il n'existe plus de voiries nationales en Corse, à la Réunion, en Martinique et en Guadeloupe.

Sur la période 2018-2022, les AE souhaitées s'établissent à 1 642 M€ et les CP s'élèveraient à 1 497 M€, répartis en 793 M€ pour les opérations en cours et 704 M€ pour les nouvelles opérations.

3.4.1.3.1. La gestion des crédits routiers des CPER est très centralisée pour maîtriser les trajectoires financières

Si les opérations inscrites aux CPER résultent de négociations locales, les mandats aux préfets, qui fixent les enveloppes et listent les opérations prioritaires, résultent d'orientations données par la DGITM qui possède la vision sur les itinéraires et sur la maturité des études pour engager les travaux entre les itinéraires.

Le déroulement des opérations routières est très codifié et relève de l'instruction gouvernementale du 29 avril 2014. On distingue ainsi successivement :

- ◆ deux phases d'études ;
- ◆ une étape de travaux préparatoires ;
- ◆ quatre phases de travaux : ouvrages d'art, terrassements, chaussées et aménagements paysagers.

Ce découpage donne une grande souplesse pour tenir compte de la contrainte financière globale annuelle mais laisse peu de possibilité d'interrompre une opération lancée d'un exercice sur l'autre.

Pour la programmation annuelle des AE, les priorités prises en compte sont les suivantes :

- ◆ poursuite des études en cours ;
- ◆ poursuite des opérations en travaux ;
- ◆ lancement des études des opérations prévues pour être financées en totalité au CPER ;

Rapport

- ◆ lancement des travaux d'opérations prévues pour être financées en totalité au CPER.

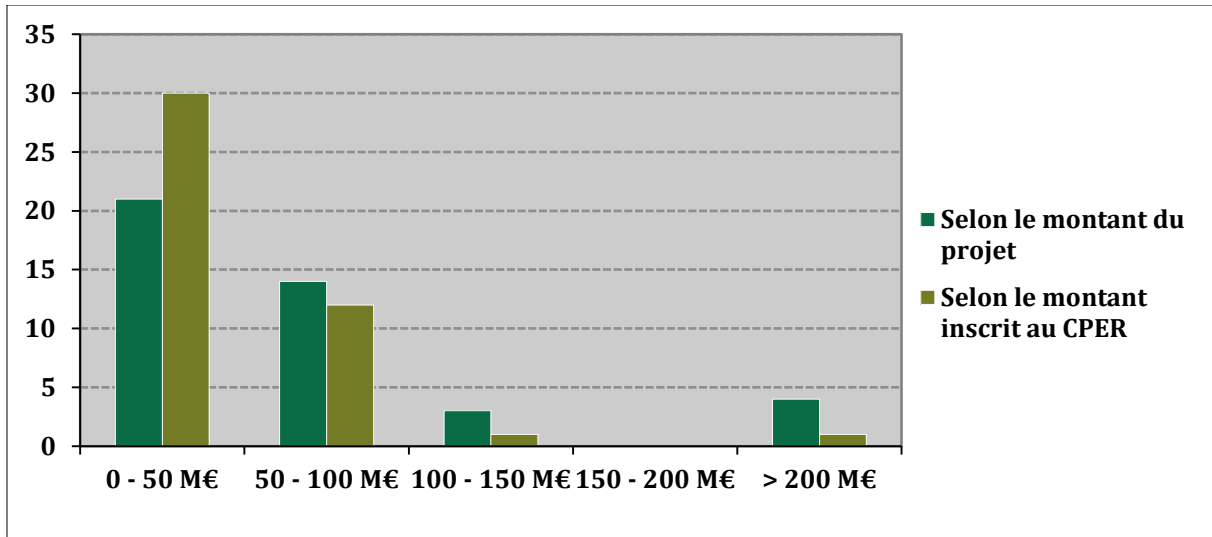
3.4.1.3.2. Les CPER 2015-2022 couvrent près de 280 opérations dont 80 opérations principales

Les opérations routières du CPER intéressent, pour près de la moitié des ressources, la fiabilisation des itinéraires (45 %) et un petit quart, les déviations d'agglomération (21 %). Le tiers restant traite par ordre décroissant de la congestion, de la requalification urbaine, de la sécurité et de la reconquête de l'environnement.

Au regard du grand nombre d'opérations, 280 environ, la mission s'est intéressée aux 73 principales opérations. Ces opérations mobilisent près des trois quarts des moyens financiers des contrats de plan 2015-2022. Plus de 72 % des projets présentent un coût unitaire d'opération inférieur à 100 M€ et les crédits inscrits aux CPER 2015-2022 privilégient les opérations inférieures à 50 M€ signe d'un séquençage important des projets.

Environ 40 % des conventions de financement ont été effectivement signées aujourd'hui, soit 29 sur un total de 73. La répartition des projets qui n'ont pas encore fait l'objet de convention et donc d'AE, est donnée sur le graphique 6.

Graphique 6 : Répartition des opérations sans convention



Source : DGITM, traitement mission.

Les opérations aux montants les plus élevés font presque systématiquement l'objet d'une convention signée. Pour les opérations aux montants compris entre 50 et 100 M€, la moitié des opérations ne sont pas encore conventionnées et les deux-tiers pour celles sous le seuil de 50 M€.

3.4.1.3.3. Les besoins budgétaires du volet routier des CPER sur 2018-2022

La DGITM considère que les besoins de financement de l'État des opérations engagées en travaux avant fin 2017, qui ne sont donc plus susceptibles d'être arrêtées (dit scénario 1), s'élèvent à 1 750 M€ sur la période du CPER et que les besoins de financement de l'État pour les opérations d'intérêt majeur (dit scénario 2), et prioritaires pour l'État, s'établissent à 752 M€. À fin 2018, 1 011 M€ d'AE auront été affectés.

Le montant d'AE devant être engagées au-delà de 2018 pour le premier paquet d'opérations est d'environ 740 M€. Pour le deuxième paquet des opérations, dites prioritaires, il apparaît que les AE n'ont pas encore été affectées et que le besoin reste donc de 752 M€.

Rapport

Tableau 23 : AE nécessaires pour les CPER 2015-2022 (en M€)

	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Scénario 1	270	280	280	-	-	830
Scénario 1+2	270	343	343	343	343	1 642
AE arbitrées	250	250	350	300	300	1 450

Source : DGITM.

Si l'on considère que les AE mises en place à fin 2017 s'établissent à 741 M€, la trajectoire souhaitée par la DGITM pour le scénario 1+2 sur l'ensemble de la période 2015-2022 conduirait à ouvrir 2 383 M€ d'AE soit 74 % de la part État contractualisée. On notera que les opérations principales nécessitent un total d'AE de 1 803 M€ soit 76 % du total. Les besoins en CP progresseront logiquement moins vite (cf. tableau 24).

Tableau 24 : Besoins de CP pour les CPER routes 2015-2022 (en M€)

	2018	2019	2020	2021	2022	Après 2022
Crédits de paiements	218	275	337	335	332	953
CP arbitrés	170	218	292	314	314	-

Source : DGITM.

Par rapport à la trajectoire souhaitée par la DGITM, l'arbitrage conduit à quasiment retenir le scénario 1+2 soit un report au-delà de 2022 de 192 M€ d'AE et 124 M€ de CP. Comme on l'a vu avec le séquençage des opérations, ces écarts peuvent se gérer compte tenu de la répartition dans le temps des opérations routières.

Les projections de CP sur 2018-2022 montrent que, compte tenu d'un montant annuel moyen de CP de 260 M€, **les marges de manœuvre sur le volet routier des CPER 2015-2022 sont réduites pour aller au-delà des premiers arbitrages. Cependant, le nombre important d'opérations qui ne font pas encore l'objet de convention sur l'échantillon des principales opérations, et pour un montant cumulé élevé, pourrait justifier un réexamen de ces opérations pour identifier des reports ou des décalages** permettant de mieux lisser les efforts. Les restes à payer au-delà de 2022 représenteraient près d'un milliard d'euros.

3.4.2. Les appels à projets vont générer des crédits de paiements substantiels dans les années à venir pour une contribution assez marginale de l'État

En matière de transports collectifs, l'AFITF finance le soutien aux collectivités qui développent leurs réseaux de transports urbains (métros, tramways, bus à haut niveau de service (BHNS)), et depuis quelques années, à celles qui innovent dans la mobilité (transport par câble, dessertes nautiques,...).

Ces financements sont attribués *via* deux canaux : des appels à projets en région ; et un volet *ad hoc* du CPER complété de contrats complémentaires en Île-de-France.

Ainsi en région, trois appels à projets (AAP) ont été lancés pour des concours de l'AFITF s'élevant à un total de 1,6 Md€ :

- ◆ 810 M€ au titre de l'AAP1 lancé en 2008 ;
- ◆ 390 M€ (plus 200 M€ par Ville de Demain/programmes d'investissements d'avenir (PIA)) au titre de l'AAP 2 lancé en 2010 ;
- ◆ 450 M€ au titre de l'AAP 3 lancé en 2013.

À fin 2016, 748 M€ ont déjà été payés et 812 M€ resteraient à payer.

Une vue plus précise des engagements et des marges de manœuvre passe par une revue des différentes générations d'AAP.

Encadré 5 : Interventions de l'État dans le financement des transports collectifs

La mise en place de réseaux de transport collectif en site propre est de la compétence des AOT locales. En toute rigueur, il n'y a donc pas de justification à l'intervention de l'État, autres que des raisons de sécurité des voyageurs.

Pourtant, depuis les années 90, l'État est intervenu en subventionnant soit directement les projets des collectivités soit plus récemment par le moyen d'appels à projets affectant une somme donnée à ces programmes de soutien avec des ressources apportées par l'AFITF.

Les raisons qui ont conduit l'État à participer à ces financements ont évolué au cours du temps.

Au départ, l'État a souhaité encourager la renaissance des tramways qui avait commencé dans les années 80. Il s'agissait aussi par-là d'accompagner le partage de la voirie et l'établissement des plans de déplacements urbains (PDU) en relation avec la loi sur l'air de 1996.

Ensuite, l'État a réduit son intervention mais a tenu à ce que les projets de TCSP qui desservent les quartiers de la politique de la ville soient favorisés dans les AAP.

Les appels à projet financés par l'AFITF, répondent à une disposition des lois issues du Grenelle de l'environnement en particulier l'article 18 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 qui prévoit l'apport par l'État de 2,5 Md€ pour le développement des transports collectifs d'ici 2020. Cette intervention est à relier aussi à la lutte contre le réchauffement climatique en favorisant le report modal de la voiture particulière vers les transports collectifs.

Il apparaît que cette intervention est toujours restée complémentaire de celle des collectivités en contribuant, par les aides, à environ 10 % du coût des projets.

Pour l'Île-de-France, compte tenu de la concentration élevée d'activités économiques d'intérêt national, l'État est fortement engagé dans le financement des transports, en particulier pour les déplacements et les réseaux de TC structurants.

Source : Mission.

Le premier appel à projets (2008) concerne 47 projets retenus pour un total de 810 M€ de subventions pour 6 Mds€ d'investissements. 41 conventions ont été signées au 31 décembre 2017 pour atteindre finalement 600 M€ de subventions, en totalité engagées en AE par l'AFITF. Seuls 54 M€ de CP restent à payer sur 2018-2020. Il n'existe plus de nouvelles conventions relevant de cet AAP à signer.

L'AAP 2 (2010) a sélectionné 78 projets pour un total de 590 M€ dont 390 M€ apportés par l'AFITF ; les 200 M€ restant, financés par le programme Ville de demain (PIA), ont été en totalité consommés ; les projets financés par l'AFITF ne faisaient pas l'objet de financement du PIA et réciproquement. 62 conventions ont été approuvées pour un total de 544 M€ dont 344 M€ de l'AFITF. La quasi-totalité des AE ont été ouvertes par l'AFITF et l'agence doit encore honorer 205 M€ de CP sur la période 2018-2022. Quelques opérations⁴⁷ pourraient toutefois encore être engagées à hauteur de 10 M€, d'autres opérations ont par ailleurs été reportées sur l'AAP 3.

Enfin pour l'AAP 3 (2013), dont l'assiette avait été élargie à la mobilité durable (consignes à vélos, liaisons maritimes,...), 99 projets ont été sélectionnés en 2014⁴⁸ pour un total de 450 M€ de subventions et un montant d'investissement de 5,2 Mds€. Fin 2017, seules 28 conventions ont été approuvées pour un montant cumulé de 119 M€ de subventions et 1,2 Md€ d'investissement.

⁴⁷ Opérations transfrontalières avec la Suisse notamment.

⁴⁸ Le report d'un an est lié à l'arrêt de l'écotaxe.

Rapport

Sur la période 2018-2021, 318 M€ d'AE resteraient à affecter selon les prévisions de la DGITM et 404 M€ de CP seraient prévus sur 2018-2025 répartis en 121 M€ pour les opérations faisant déjà l'objet d'AE et 283 M€ pour celles encore à engager. **Contrairement aux deux précédents appels à projets, l'intégralité des AE n'ayant pas été engagée, l'AAP 3 pourrait permettre un étalement des projets restant à engager.** On peut à cet égard noter que le règlement de l'appel à projets stipule que ne sont éligibles que les projets dont les travaux auront débuté avant le 31 décembre 2018⁴⁹ ; le lancement du projet étant apprécié comme la prise d'engagements, juridiquement contraignants, sur au moins 25 % du montant total du projet. Dès lors que cette condition n'est pas satisfaite, le bénéfice des aides cesse de plein droit. Des opérations peuvent en outre être reportées sur un futur appel à projet en particulier pour celles dont la consistance a pu évoluer.

Tableau 25 : Chronique souhaitée des AE/CP des AAP (en M€)⁵⁰

		2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
AAP 1	CP RAP	24	23	7	-	-	-	-	-
AAP 2	CP RAP	61	55	45	36	8	-	-	-
AAP3	AE	100	75	75	68	-	-	-	-
	CP RAP	21	21	21	21	22	15	-	-
	CP PCP	-	17	29	42	53	53	53	36
Total	AE	100	75	75	68	-	-	-	-
	CP RAP	106	99	73	57	30	15	-	-
	CP PCP	-	17	29	42	53	53	53	36
	CP	106	116	102	99	83	68	53	36
	CP arbitrés	85	85	85	85	85	-	-	-

Source : DGITM.

Sur la période 2018-2022, le niveau annuel moyen des CP estimés souhaitables par le ministère des transports pour les trois appels à projets s'établit à environ 100 M€ par an (85 M€ arbitrés) et les besoins s'élèveraient au total à 506 M€.

Un quatrième appel à projets est en cours d'étude. Selon les premières réflexions, il pourrait mobiliser 450 M€ de crédits État (cf. tableau 26) et être lancé en 2018 ou 2019 pour un début des opérations en 2019 ou 2020. Sur la période 2018-2022, ce nouvel appel à projets mobiliserait environ 180 M€ d'AE et 25 M€ en CP de la part de l'AFITF.

Tableau 26 : Chronique prévisionnelle des AE/CP de la quatrième génération d'AAP (en M€)

		2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
AAP4	AE	25	25	32	100	100	100	68
	CP	-	4	8	14	30	47	64

Source : DGITM.

Au regard de la part assez marginale des financements de l'État dans ces projets, la pertinence de son intervention dans cette compétence des collectivités locales peut se poser. Si l'étalement des concours apportés au titre des appels à projet pourrait constituer une marge de manœuvre supplémentaire en particulier dans l'exécution de l'AAP 3, le lancement d'un quatrième appel à projets ne semble pas envisageable avant 2020 et dépend des choix qui seront faits dans la loi d'orientation des mobilités. Les paiements débuteraient au mieux en 2022 au regard des contraintes de financement de l'AFITF.

⁴⁹ Initialement la date du 31 décembre 2016 figurait dans le règlement.

⁵⁰ RAP : reste à payer, PCP : programmes contractualisés pluriannuels.

Rapport

Encadré 6 : Les transports du quotidien en Île-de-France font l'objet de financements spécifiques

Seuls les CPER Île-de-France comprennent un volet « transports urbains ». Pour le CPER 2007-2014, la part de l'État se montait à 766 M€ (celle de la Région à 1 897 M€). Les AE de ce contrat ont été ouvertes jusqu'en 2013 et les CP ont été payés jusqu'en 2016.

Le CPER Île-de-France 2015-2020 s'est appuyé sur un accord préalable de 2013 entre la région et l'État, appelé Nouveau Grand Paris, prévoyant une contribution de l'État de 1 400 M€. Le CPER porte sur la modernisation du réseau, des extensions du RER et du métro, et la poursuite du déploiement des tramways. Les AE ont été ouvertes dès 2015 et les premiers CP ont commencé à être versés en 2016.

Aujourd'hui, seul le CPER Île-de-France 2015-2022 donne lieu à des AE et à des versements de CP par l'AFITF, les autres contrats étant soit achevés, soit intégrés au CPER.

Tableau 27 : Chronique des financements CPER Île-de-France (en M€)

		2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
CPER	AE	231	228	220	219	113	190	190	190
	CP RAP	216	190	119	95	70	47	25	
	CP PCP	12	48	84	118	148	170	200	193
Total	CP	228	238	203	213	218	217	225	193
	CP arbitrés	190	190	190	190	190	-	-	-

Source : DGITM.

Ainsi, sur la période 2018-2022, 1 011 M€ d'AE seraient apportés par l'AFITF et le besoin cumulé de CP s'établirait à 1 100 M€, dont 690 M€ pour les AE déjà engagées, soit une moyenne de 220 M€ par an. À noter que la chronique des AE considère qu'un nouveau CPER Île-de-France démarre en 2023 et que des engagements⁵¹ pris au titre des plans précédents appelleront, à ce moment, des crédits nouveaux. **Les premiers arbitrages ont abouti à un niveau de CP de 950 M€ plus en rapport avec les disponibilités de l'AFITF.**

Source : Mission.

3.5. Les risques contentieux existent mais sont inhérents aux projets d'infrastructures et ne devraient pas obérer les capacités d'action de l'AFITF à court terme

3.5.1. Le contentieux avec Ecomouv n'a pas d'impact sur les capacités financières de l'AFITF

Une convention a été signée entre l'État et la société mère d'Ecomouv prévoyant l'indemnisation de la société en l'absence de mise en œuvre de l'écotaxe. Cette convention prévoit une indemnité de résiliation de 966 M€ versée jusqu'en 2024 selon l'échéancier suivant :

Tableau 287 : Règlement échelonné de l'indemnité due à Ecomouv (en M€)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Indemnité annuelle	528	47	48	48	49	49	49	49	49	49
Reste à charge	438	391	343	294	245	196	147	98	49	0

Source : DGITM.

⁵¹ Extension de la ligne Eole notamment.

Rapport

Cette somme n'est pas intégrée au plafond de dépenses opérationnelles de l'AFITF ce qui signifie qu'elle n'obère pas ses capacités de paiement mais elle reste financée par les recettes de l'AFITF. Cela implique qu'une fois l'indemnité réglée, la charge disparaissant, la pérennité de la ressource au sein du budget de l'AFITF n'est pas acquise.

Il subsiste cependant une incertitude sur ce projet, c'est la persistance de la structure Ecomouv permettant un apurement de la dette conformément aux dispositions de la convention. La société n'ayant en effet plus d'activité après la fin du plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) en 2016, son actionnaire italien souhaiterait en sortir rapidement. Deux solutions se présenteront alors à l'État :

- ◆ la société est liquidée et la totalité de la créance sera alors exigible auprès de l'État, ce qui imposerait un décaissement important en une seule fois ;
- ◆ l'État reprend la société pour assurer le lissage de sa participation mais doit assurer les frais correspondant à la persistance de la structure administrative. Cette solution est vraisemblablement plus coûteuse mais permet de lisser les contributions de l'État.

Les deux administrations sont cependant d'accord sur le fait que si la première hypothèse devait se concrétiser il conviendrait alors de trouver, hors du périmètre opérationnel de l'AFITF, les financements permettant de faire face à cette créance.

Par ailleurs des contentieux liés à ce contrat ont été ouverts en août 2015 par trois sociétés habilitées de télépéage⁵² (SHT) pour des montants d'indemnisation de 252 M€. La DGITM estime que ces demandes ne sont pas forcément appelées à prospérer et il semble cohérent de considérer qu'en cas de condamnation les crédits devront être mobilisés hors du plafond des dépenses opérationnelles de l'AFITF.

3.5.2. La reprise de la concession ferroviaire Perpignan-Figueras représente un risque maîtrisé à un horizon postérieur à 2020

La concession pour l'exploitation de la ligne ferroviaire Perpignan-Figueras a été signée en 2004 avec la société TP Ferro. Sa faible fréquentation a conduit à la défaillance de la société puis à sa déchéance du contrat de concession en décembre 2016. Une nouvelle société a été créée pour assurer l'exploitation de la ligne.

D'ici la fin de l'année 2017, les États devraient notifier l'indemnité de déchéance à TP Ferro qui, selon leur lecture de la convention, serait négative. A l'inverse la société a déposé une demande d'indemnité à hauteur de 485 M€ ce qui ouvrira vraisemblablement la voie à une nouvelle procédure d'arbitrage entre les parties. Les précédents contentieux portés devant le tribunal arbitral ont tous eu une issue favorable aux intérêts de l'État :

- ◆ le premier contentieux, ouvert en 2010, dans lequel la société demandait 348,3 M€ a été intégralement rejeté en 2015 ;
- ◆ le second contentieux, ouvert en 2013, dans lequel la société demandait 36,2 M€ a abouti, en 2017, à la condamnation solidaire de l'Espagne et de la France à 1,4 M€ d'indemnisation du concessionnaire ;
- ◆ le troisième contentieux, ouvert en 2015, dans lequel la société demandait 246 M€ pourrait être abandonné mais le jugement interviendra en tout état de cause au début de l'année 2018.

Sur la forme, au regard des délais constatés lors des précédentes procédures et de la lourdeur de cette dernière, le contentieux ne devrait pas se dénouer dans les trois années à venir et emporterait d'éventuels impacts financiers plus certainement sur les exercices 2021 ou 2022.

⁵² Total, Axxès et Eurotoll.

Rapport

Sur le fond, la société TP Ferro semble s'appuyer uniquement sur le droit espagnol non conforme au droit spécifique prévu par l'accord de Madrid, signé en 1995, qui est le socle juridique de la convention signée par les deux États avec le concessionnaire. **La position de l'État français semble à ce titre suffisamment solide pour évaluer le risque financier sur ce contentieux comme étant faible.**

Les frais de justice, 1,5 M€ en 2016, et les conséquences d'un éventuel arbitrage défavorable sont quoi qu'il en soit pris en charge au titre du programme 203 et donc sans conséquences sur le budget de l'AFITF.

4. Des marges de manœuvre existent pour respecter les plafonds de dépense en 2018-2020, mais de ce fait les crédits de paiement pour les exercices ultérieurs seront plus contraints

4.1. Des économies sur les dépenses prévues améliorent la perspective de 2018 et des efforts de lissage sont nécessaires pour résoudre les difficultés pour le budget 2019

L'économie sur la première commande de TET permet un gain de 88,7 M€. Pour cette commande, la direction du Budget prévoyait une séquence de crédits de paiements de 100 M€ en 2018 et 10 M€ en 2019, là où la DGITM prévoyait 50 M€ en 2018, 50 M€ en 2019 et 10 M€ en 2020.

L'accostage financier sur la LGV Est 2^e phase est désormais connu et permettra une économie de 19 M€ ce qui se traduirait en 2018 par un gain équivalent par rapport à la répartition des CP envisagée par la DB et des gains de 9 M€ en 2019 et 10 M€ en 2018 par rapport à celle envisagée par la DGITM.

L'ensemble représente donc une marge d'ajustement de 109 M€ à répartir sur les exercices 2018 et 2019.

Un lissage des dépenses à concurrence des besoins est aussi possible sur les autres marchés TET :

- ◆ le portage financier par SNCF Mobilités des prochaines annuités de la tranche 2 ;
- ◆ le décalage de la chronique sur les deux conventions non signées avec les régions afin de diminuer les appels de fonds en 2019 et 2020 ;
- ◆ les délais du marché lignes structurantes (dont le montant reste à confirmer au vu des résultats de l'appel d'offre).

Ce lissage peut aussi concerner d'autres lignes du budget :

- ◆ les CPER peuvent servir de marge d'ajustement même si la trajectoire actuellement retenue représente déjà un effort substantiel par rapport à la programmation initiale. La mission n'a pas vocation à opérer cette sélection dans les projets mais une priorisation des chantiers les plus urgents tant sur le réseau routier que sur le réseau ferroviaire peut sans doute avoir pour effet de repousser des projets dont l'impact est moins substantiel sur la qualité des dessertes ; voire de remettre en cause les projets les moins rentables ;
- ◆ au-delà des sujets qui font aujourd'hui débat entre les administrations et qui étaient prioritairement ciblés par la lettre de mission, d'autres lignes de crédits de l'AFITF pourraient faire l'objet d'arbitrage si les besoins de financements pour d'autres projets s'avéraient nécessaires. Le niveau d'investissement prévu pour la régénération du réseau routier national est à ce titre très substantiel, à hauteur de 360 M€ en 2018 et 400 M€ par an entre 2019 et 2022, contre 110 M€ entre 2012 et 2014 et 270 M€ en 2017. Une montée en charge moins rapide pourrait créer là aussi des marges.

4.2. Les incertitudes sur les projets du canal Seine Nord Europe et, surtout, de la liaison ferroviaire Lyon Turin ne permettent pas de dimensionner à ce stade les arbitrages à opérer

L'économie sur la commande TET n'est cependant pas suffisante pour absorber le coût des projets du canal SNE et de la liaison ferroviaire Lyon Turin sur 2018 et 2019 tel qu'annoncé aujourd'hui par le ministère des transports et qui pèsera sur le budget de l'AFITF :

- ◆ **pour le projet Seine nord Europe, la convention liant l'État à la société de projet prévoit un maximum de 15 M€ pouvant encore être appelé. La mission recommande de ne pas aller au-delà.** La perspective d'une reprise de la société de projet par les collectivités locales permet d'envisager des années 2019 et 2020 sans financement direct de l'AFITF. A l'inverse il ne semble ni réaliste ni crédible de n'inscrire aucun crédit sur cette ligne pour 2018 ;
- ◆ pour le projet Lyon-Turin, il est inévitable que des fonds substantiels seront encore nécessaires pour les deux années à venir et ce même si un mécanisme de financement dédié se met en place pour la période ultérieure. La mission n'a pas eu d'éléments permettant de détailler et de contre-expertiser l'évaluation de ces besoins communiquée par TELT. **L'étude des frais de structure indispensables et des marchés effectivement lancés ou qui doivent impérativement être lancés pour assurer la pérennité de l'existant doit être réalisée pour apprécier pleinement les besoins financiers de la société de projet sur 2018-2019 avant qu'un financement dédié ne soit mis en place.**

Une fois ces incertitudes levées, il faudra donc arbitrer entre les possibilités d'étalement ou de réduction de dépenses évoquées ci-dessus pour dégager les crédits nécessaires à la poursuite de ces opérations.

4.3. Les aménagements qui pourront être mis en place pour passer les trois exercices à venir impliquent des reports équivalents sur 2021/2022, ce qui réduira les disponibilités sur ces exercices

Si différentes modifications peuvent permettre de conduire les prochains exercices dans la limite du plafond de la LPFP, les dépenses qui n'auront été que reportées pèseront sur les exercices suivants. **Les disponibilités seront donc très réduites et il conviendra de limiter également les autorisations d'engagement prises afin de ne pas se trouver confronté, à nouveau, au même phénomène dès l'année 2021 ou 2022.**

En l'absence d'évolution des recettes de l'AFITF, toute inscription d'un nouveau projet dans les années à venir nécessitera de réduire ou renoncer à d'autres projets qui sont pour l'instant inscrits dans les prévisions de dépenses de l'AFITF parmi les plus importants : le renouvellement des TET, les dépenses de régénération routière, les CPER et un nouvel appel à projets mobilités.

Sans tenir compte de reports de dépenses sur ces exercices, ni des incertitudes sur certains montants, la projection au-delà de la LPFP faite par le ministère des comptes publics identifiait des dépenses à hauteur de 2,268 Mds€ en 2021 et 2,152 Mds€ en 2022 : en supposant un maintien des ressources annuelles de l'AFITF à 2,4 Mds€ -donc sans ressources nouvelles, mais aussi sans prendre en compte sur ce poste une part des économies budgétaires indispensables globalement sur le budget de l'Etat-, la marge de manœuvre pour absorber de nouveaux projets est faible. Sauf à reproduire les difficultés de financement constatées aujourd'hui, ce n'est donc qu'à compter de 2020 que de nouvelles AE, dimensionnées en fonction d'un recadrage des perspectives, permettraient d'envisager les nouveaux projets retenus à l'issue du COI et des assises de la mobilité et dont la montée en puissance devra être progressive, principalement au-delà de 2022.

Rapport

A Paris, le

Laurent VACHEY



Inspecteur général des finances

Benoît WEYMULLER



Ingénieur général des ponts, des eaux
et des forêts

David GENET



Inspecteur des finances

Pascal HORNUNG



Ingénieur général des ponts, des eaux
et des forêts

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

ANNEXE II : LETTRE DE MISSION

ANNEXE I

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. MINISTERE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS	1
1.1. Cabinet du ministre	1
1.2. Direction du budget.....	1
2. MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET SOLIDAIRE.....	1
2.1. Cabinet de la ministre chargée des transports	1
2.2. Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer	1
2.2.1. <i>Service de l'administration générale et de la stratégie</i>	1
2.2.2. <i>Direction des infrastructures de transport</i>	1
2.2.3. <i>Direction des services de transports</i>	2
2.3. Conseil général de l'environnement et du développement durable	2
3. AGENCE DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT DE FRANCE (AFITF).....	2
4. SOCIETE NATIONALE DES CHEMINS DE FER FRANÇAIS (SNCF) – INTERCITES	2
5. PERSONNALITES EXTERIEURES.....	3

1. Ministère de l'action et des comptes publics

1.1. Cabinet du ministre

- ◆ M. Jérôme Fournel, directeur de cabinet ;
- ◆ M^{me} Justine Coutard, directrice adjointe ;

1.2. Direction du budget

- ◆ M. Denis Charissoux, sous-directeur de la 4^e sous-direction ;
- ◆ M. Vincent Chip, chef du bureau des transports ;
- ◆ M. Sylvain Durand, adjoint au chef du bureau des transports ;

2. Ministère de la transition écologique et solidaire

2.1. Cabinet de la ministre chargée des transports

- ◆ M. Marc Papinutti, directeur de cabinet ;
- ◆ M. Julien Dehornoy, directeur adjoint ;

2.2. Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer

- ◆ M. François Poupard, directeur général ;

2.2.1. Service de l'administration générale et de la stratégie

- ◆ M^{me} Isabelle Andrivon, cheffe du service ;

2.2.1.1. *Sous-direction du budget et du contrôle de gestion*

- ◆ M. Pascal Moulet, sous-directeur ;

2.2.2. Direction des infrastructures de transport

- ◆ M^{me} Christine Bouchet, directrice ;

2.2.2.1. *Sous-direction du développement et de la gestion des réseaux ferroviaires et des voies navigables*

- ◆ M. Olivier Rolin, sous-directeur ;
- ◆ M. Damien Teichner, chef du bureau de la planification et des grandes opérations (zone 1) ;

Annexe I

- ◆ M^{me} Martine Barthet, cheffe du bureau des opérations contractualisées et des grandes opérations (zone 2)
- ◆ M. Sylvain Glantenay, adjoint à la cheffe du bureau des opérations contractualisées et des grandes opérations (zone 2) ;
- ◆ M^{me} Anne-Lise Menu, adjointe au chef du bureau du réseau ferré national ;
- ◆ M. Vianney Bœuf, chef du bureau des voies navigables ;

2.2.2.2. Sous-direction de l'aménagement du réseau routier national

- ◆ M. Michel Hersemul, sous-directeur ;
- ◆ M. Thierry Mola ;

2.2.2.3. Sous-direction de la gestion du réseau routier national non concédé et du trafic

- ◆ M. Stanislas De Romemont, adjoint au sous-directeur ;

2.2.3. Direction des services de transports

2.2.3.1. Sous-direction des transports ferroviaires et collectifs et des déplacements

- ◆ M. Dominique Ritz, sous-directeur ;
- ◆ M. Bruno Dicianni, adjoint au sous-directeur ;
- ◆ M. Emmanuel Kozal, chef du bureau des opérateurs et des infrastructures de transport collectif ;
- ◆ M. Pierre-Christophe Soncarrieu, adjoint au responsable de la mission autorité organisatrice des TET ;

2.3. Conseil général de l'environnement et du développement durable

- ◆ M. Pierre-Alain Roche, président de la section Mobilités-Transports, membre du conseil d'orientation des infrastructures ;

3. Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)

- ◆ M. Dominique Etienne, secrétaire général adjoint ;

4. Société nationale des chemins de fer français (SNCF) – Intercités

- ◆ M. Arnaud Sohier, DGA Stratégie et finances ;
- ◆ M^{me} Mathilde Svagelski, responsable du pôle Stratégie et contrat ;

5. Personnalités extérieures

- ♦ M. Jean-Michel Charpin, inspecteur général des finances, membre du conseil d'orientation des infrastructures ;

ANNEXE II

Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS
MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE CHARGÉE DES TRANSPORTS

Paris, le **06 OCT. 2017**

Les Ministres

à

Madame la Chef du service
de l'Inspection générale des finances,

Madame la Vice-présidente du conseil général
de l'Environnement et du développement durable,

Objet : Investissements dans les transports de la vie quotidienne.

En juillet 2017, le gouvernement a annoncé une pause dans la réalisation de nouveaux grands projets d'infrastructures afin de privilégier les investissements dans les transports de la vie quotidienne, la recherche d'une meilleure efficacité dans l'exploitation des réseaux de transport existants et leur optimisation.

Des Assises de la mobilité ont été lancées en septembre 2017, afin de préparer les grandes orientations de la politique des mobilités et en vue de présenter une loi d'orientation des mobilités au premier semestre 2018.

Dans ce cadre, le financement des investissements à venir nécessite une estimation au plus juste des besoins nécessaires induits par certains engagements pris par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) au cours des dernières années.

La maîtrise du volume des autorisations d'engagement, inférieur à celui des crédits de paiement sur trois exercices consécutifs, a permis une forte diminution des restes à payer de l'AFITF depuis 2014. Cet effort sera poursuivi : les dépenses opérationnelles de l'agence sont fixées à 2 400 M€ en 2018.

Cependant, la cour des comptes dans un référé du 10 juin 2016 avait relevé « *une accumulation de besoins de paiements dont le financement n'est pas assuré à moyen terme* ». L'analyse par la Cour du niveau des restes à payer s'appuyait néanmoins pour l'essentiel sur des échéanciers théoriques.

La préparation de la loi de finances 2018 a confirmé le besoin de disposer d'informations précises s'agissant des engagements existants et l'étalement de leurs paiements.

Cela est particulièrement vrai pour plusieurs grands projets, ainsi que pour les TET et les CPER routiers et ferroviaires. Cela reste aussi important pour les restes-à-payer vis-à-vis de SNCF-Réseau s'agissant de la ligne à grande vitesse Sud Europe Atlantique et de la deuxième phase de la ligne à grande vitesse Est européenne.

Dans cette perspective, nous confions à l'Inspection générale des finances et au Conseil général de l'environnement et du développement durable une mission de six semaines visant à évaluer précisément les besoins strictement induits par certains des engagements déjà pris par l'agence, et leur optimisation. Cette analyse ne s'appuiera pas sur les échéanciers théoriques, notamment s'agissant des conventions passées entre l'Agence et l'État, mais sur les besoins réels et nécessaires des charges à payer vis-à-vis des destinataires finaux. En particulier :

- évaluer et isoler dans l'AFITF les financements en cours des deux projets Lyon-Turin et SNE ;
- établir la chronique des TET voire leur optimisation : vous étudierez les optimisations du rythme de paiement pour les conventions déjà engagées, et le décalage dans le temps des appels d'offre et des livraisons pour celles à venir ;
- sur la base d'un scénario ne remettant pas en cause les CPER et en retenant l'hypothèse d'une stabilisation du niveau d'engagement à celui de 2017 permettant leur engagement à hauteur de 80 % en 2022, vous analyserez les besoins strictement nécessaires vis-à-vis des bénéficiaires finaux et les modalités pour les lisser ;
- établir les risques autour des concessions et contrats actuels (y compris Perpignan-Figueras, Ecomouv etc...) ainsi que leurs provisions ou résolutions nécessaires à arbitrer ;
- évaluer "techniquement" les éventuelles conditions d'arrêt des engagements en cours (qui nécessitent des analyses par marchés) voire des projets (remboursement des crédits européens, par exemple) ;
- estimer l'enveloppe nécessaire aux projets sortis des assises de la mobilité qu'ils soient d'infrastructures ou de services afin d'en préparer le financement.

Vous rendrez compte aux cabinets du budget et des transports pour cette mission, les services de la DB et de la DGITM vous assistant dans votre travail. Vous disposez de six semaines pour rendre vos conclusions.



Gérald DARMANIN



Elisabeth BORNE