

# Commission des finances du Sénat

## Rapport d'information

### « Financer les infrastructures de transport »

Intervention de Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, au nom du groupe  
de travail

*Mercredi 28 septembre 2016*

Madame la Présidente,

Monsieur le rapporteur général,

Mes chers collègues,

Le 10 février dernier, notre commission a mis en place **un groupe de travail pluraliste sur le financement des infrastructures de transport** composé de Vincent Capo-Canellas, Yvon Collin, Thierry Foucaud, Roger Karoutchi, Fabienne Keller, François Patriat, Daniel Raoul et moi-même.

Les grandes infrastructures de transport constituent **un enjeu décisif** pour notre pays en matières **économique, sociale et environnementale**. En facilitant la circulation des personnes et des biens, elles sont **sources de croissance**, favorisent **le désenclavement des territoires les moins favorisés** et permettent **un report modal vers les types de transports les plus sobres en carbone**.

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

Dans ce contexte, nous avons souhaité, au lancement de nos travaux, répondre à des questions simples :

- la France **investit-elle suffisamment** dans ses infrastructures de transport et sélectionne-t-elle **les meilleurs projets** ?
- les principaux projets d'infrastructures actuellement programmés ou en cours de réalisation sont-ils **soutenables d'un point de vue budgétaire et financier** ?
- quelles sont aujourd'hui **la situation et les perspectives financières des acteurs chargés d'investir dans les infrastructures de transports** ?

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

Ayant été désignée par mes collègues comme porte-parole de notre groupe de travail, je vais à présent vous en présenter les conclusions.

\*

\* \*

Pendant longtemps, **les plans quinquennaux** élaborés par le Commissariat général du plan ont permis à notre pays de disposer **d'une vision claire et forte des projets d'investissements de l'État dans les infrastructures de transport**.

Leur disparition a laissé **un vide** qui n'a jamais vraiment été comblé.

À la suite du Grenelle de l'environnement, les pouvoirs publics ont adopté en 2011 **un schéma national d'infrastructure de transport (SNIT)** au terme d'une importante concertation. Mais il s'agissait **d'une longue liste de projets non hiérarchisés**, dont la facture totale représentait *a minima* **245 milliards d'euros**, ce qui a **décrédibilisé** cet exercice.

En 2013, la commission « Mobilité 21 », composée de parlementaires et de personnalités qualifiées, a présenté un rapport visant à établir une hiérarchisation et un « phasage » des opérations inscrites dans le SNIT de 2011. Elle a ainsi classé les projets en trois groupes : **les premières priorités** dont l'engagement doit intervenir

**avant 2030, les secondes priorités** dont l'engagement doit être envisagé **entre 2030 et 2050** et **les projets à horizon plus lointain** pour lesquels il est proposé de **suspendre les études**.

Les conclusions de ce rapport qui, pour la première fois depuis longtemps, promouvait **une véritable stratégie pour nos infrastructures de transport**, ont constitué **la feuille de route du Gouvernement depuis 2013**.

L'ensemble des personnes que nous avons entendues ayant salué le travail réalisé par la commission « Mobilité 21 », notre groupe de travail considère que **son action doit être pérennisée et amplifiée**. En effet, la commission « Mobilité 21 » n'était qu'une commission *ad hoc*, dont les conclusions n'ont pas valeur juridique contraignante. Elle fut dissoute une fois son rapport remis et n'a donc pas pu assurer un suivi de ses préconisations.

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

Cette loi serait élaborée sur la base des travaux **d'une commission permanente** composée d'élus nationaux, locaux et d'experts, qui serait ensuite chargée d'examiner tous les ans **l'avancement des projets programmés** et de **proposer**, le cas échéant, **des ajustements**.

À un niveau beaucoup plus fin, notre groupe de travail a également souhaité analyser précisément **la manière dont les projets d'infrastructure de transport sont choisis dans notre pays**. Nous avons acquis la conviction que ce processus de sélection **manquait encore trop souvent de rigueur et de clarté**.

La France possède **une expertise ancienne et reconnue en matière d'évaluations socio-économiques des infrastructures de transport**. Nos bureaux d'études savent précisément prendre en compte l'ensemble des variables qui permettent de déterminer si un projet sera bénéfique ou non à la société dans son ensemble. Mais **l'importance des résultats de ces évaluations socio-économiques** tend parfois à être **minorée** lorsqu'elles sont peu favorables au projet présenté.

Plus inquiétant, nous avons pu constater, grâce aux bilans « LOTI » réalisés trois à cinq ans après la mise en service de grandes

infrastructures, que **les coûts de construction** présentés dans ces études étaient **sous-estimés en moyenne de 10 % à 20 %**.

En outre, si les estimations **des trafics routiers** étaient généralement **réalistes**, ceux **des trafics ferroviaires** étaient en moyenne **inférieures de 27 % aux prévisions**.

C'est pourquoi nous souhaitons que soit systématiquement **priviliégiée la fourchette basse des hypothèses de trafic et la fourchette haute des coût de construction** pour établir **le scénario de référence** des études socio-économiques des projets d'infrastructure de transport, afin **d'éviter de surévaluer leur rentabilité** et de **mieux cartographier les risques**.

Le législateur a déjà mis en place une procédure destinée à **améliorer la qualité des études** et à éviter certaines dérives, en confiant, fin 2013, au **Commissariat général à l'investissement (CGI)** la mission de **mener une contre-expertise indépendante de l'évaluation socio-économique des projets financés par l'État** ou ses établissements publics pour un montant supérieur à **100 millions d'euros**.

Cette nouvelle procédure, qui est applicable à tous les projets n'ayant pas connu un début de réalisation avant le 27 décembre 2013, a déjà permis **d'améliorer de nombreux projets grâce aux recommandations du CGI**. Comme en témoigne son avis sur la seconde partie de la ligne 18 du Grand Paris express, le CGI n'hésite pas à donner **un avis défavorable lorsque la rentabilité socio-économique d'une infrastructure lui paraît trop faible**.

Notre groupe de travail souhaite donc que le CGI puisse **se saisir de projets antérieurs à 2014**, afin d'éclairer les pouvoirs publics par ses analyses.

Au cours de ses auditions, notre groupe de travail a été alerté sur le caractère **très tardif de la recherche de financements** des infrastructures de transport et sur **l'absence fréquente d'études de soutenabilité budgétaire**, exigées seulement dans le cas du recours à un marché de partenariat.

C'est pourquoi nous jugeons indispensable :

- que la **structure de financement de tout grand projet d'infrastructure de transport soit déterminée en amont**, dès la phase de conception, en vue de **garantir la viabilité financière du projet** et de la soumettre au débat public ;
- que la **réalisation d'une étude de soutenabilité budgétaire du plan de financement** proposé soit **rendue obligatoire** pour tous les investissements publics en matière d'infrastructure de transport supérieurs à 20 millions d'euros.

Nous avons étudié avec précision **les trois grands types de montages financiers** qui permettent de financer un projet d'infrastructure de transport : la concession, le contrat de partenariat public-privé et la maîtrise d'ouvrage publique.

**La concession**, système dans lequel le co-contractant privé de la personne publique est rémunéré avant tout par **l'exploitation commerciale de l'infrastructure et les recettes versées par les usagers**, est un système utilisé dans notre pays depuis le XIX<sup>e</sup> siècle et **qui a fait ses preuves**. Il a largement été utilisé depuis une soixantaine d'années pour **développer notre système autoroutier**.

Nous n'avons pas souhaité rouvrir **le débat sur la rentabilité des sociétés concessionnaires d'autoroutes**, qui s'est terminé par l'adoption de **nouvelles clauses contractuelles prévoyant un partage de leurs éventuels surprofits avec l'État et des pouvoirs de contrôle importants confiés à l'ARAFER**.

Néanmoins, nous estimons que la méthode utilisée pour financer le plan de relance autoroutier annoncé le 9 avril 2015 **ne devrait pas être utilisée de nouveau à l'avenir**. Pour mémoire, les sociétés concessionnaires d'autoroutes avaient accepté de réaliser une trentaine de projets d'infrastructures sur le réseau concédé **en échange d'un allongement de la durée des concessions de 2 à 4 ans**.

Pour l'État, ce type de procédé, qui n'implique aucune mise en concurrence, est commode. Il permet de **pratiquer une relance par les travaux publics, sans utiliser de crédits budgétaires, ni faire appel à des hausses de péages impopulaires**, à l'instar de celles qui ont été annoncées la semaine dernière. Mais il rend quasiment **impossible pour les parlementaires**, et *a fortiori* pour le grand public, **la connaissance précise du taux de rentabilité des concessions**, renforçant la suspicion à l'égard des sociétés d'autoroutes.

Dans le domaine ferroviaire, nous manquons sans doute encore un peu de recul pour savoir si la concession peut être un véritable succès. Le projet de ligne à grande vitesse Sud Europe Atlantique reliant Tours à Bordeaux a été marqué par **les tensions suscitées par la question du trafic futur** entre le concessionnaire Lisea et la SNCF. Le projet Perpignan-Figueras, pour sa part, a subi **un échec retentissant**.

**Les marchés de partenariat**, dans lesquels le co-contractant privé est rémunéré par la personne publique *via des loyers*, ont été pour le moment assez peu utilisés pour les infrastructures de transport. Ils présentent pourtant **de nombreux atouts** et mériteraient d'être **plus souvent sollicités** pour mettre à profit les compétences du secteur privé.

Toutefois, nous avons également été très attentifs aux nombreux appels de nos interlocuteurs à **préserver et à renforcer la qualité de la maîtrise d'ouvrage publique**, confrontée aujourd'hui à **un risque réel d'affaiblissement**.

Les personnes publiques ne doivent **pas se reposer entièrement sur les acteurs privés** mais **conserver des compétences robustes** leur permettant de concevoir elles-mêmes des projets d'infrastructure lorsque c'est la solution la plus opportune et de contrôler efficacement leurs co-contractants privés dans les autres cas.

\*

\* \*

Après nous être penchés sur la sélection des projets d'infrastructure et sur leurs méthodes de financement, nous avons souhaité nous intéresser **aux grands projets actuellement en cours** et à **leur soutenabilité financière**.

Notre réseau routier est le **troisième d'Europe** avec **un million de kilomètres de routes**, dont **11 560 kilomètres d'autoroutes**. Notre réseau ferroviaire est le **deuxième d'Europe** avec **29 000 kilomètres de voies ferrées**, y compris **pour la grande vitesse**. Notre réseau de voies navigables est le **premier d'Europe**, avec **8 500 kilomètres de voies d'eau**.

L'étendue et la qualité de nos réseaux de transports valent à la France d'être classée à **la septième place des meilleurs réseaux d'infrastructure au monde** par le Forum économique mondial. On

observe toutefois **une récente dégradation**, puisqu'elle occupait la **quatrième position dans le classement 2011-2012**.

Cette situation s'explique par le **vieillessement de nos réseaux historiques**. C'est vrai dans le secteur routier et dans celui des voies navigables. Mais c'est le cas du réseau ferré qui est le plus alarmant.

À force de **consacrer toutes les ressources financières et humaines** de la SNCF au **développement des lignes à grande vitesse**, notre pays a **gravement négligé les autres lignes du réseau structurant**, notamment en **Île-de-France**, si bien que **l'âge moyen du réseau atteignait 32 ans en 2015**.

**Les désagréments** sont nombreux pour les usagers, et c'est parfois même **leur sécurité** qui peut être mise en péril, comme l'a montré le **tragique accident de Brétigny-sur-Orge** survenu le 12 juillet 2013.

Assurer le **renouvellement et la modernisation** de nos réseaux, après plusieurs décennies de sous-investissements, représente **une tâche colossale et de longue haleine**.

Le Gouvernement, qui a pris progressivement conscience de l'enjeu, a mis en place ces dernières années **des plans destinés à augmenter l'investissement en faveur de leur régénération**. Alors qu'en 2005 **l'effort de rénovation du réseau ferroviaire** n'était que de **900 millions d'euros par an**, il est désormais de **2,5 milliards d'euros par an**. Mais ce montant permet seulement de **limiter le vieillissement des lignes les plus circulées**. Il ne permet **ni de remettre à neuf la signalisation, ni de moderniser les lignes de desserte fine des territoires**.

C'est pourquoi votre groupe de travail estime **qu'il est indispensable de dégager 1 à 2 milliards d'euros supplémentaires** en faveur du renouvellement des lignes structurantes de notre réseau ferré, afin de porter l'effort consenti par SNCF-Réseau entre **3,5 et 4,5 milliards d'euros par an pendant quinze ans**.

Pour assurer le financement de ce grand plan de modernisation, nous estimons qu'il est inévitable que **l'État gèle**, là encore pendant une quinzaine d'années, **toute participation au financement de projets de développement de nouvelles lignes LGV**, ce qui n'empêchera pas que des études, financées par l'Union européenne ou par les collectivités territoriales, puissent continuer à être menées.

En outre, dans la mesure où l'État aura **les pires difficultés à tenir simultanément l'ensemble de ses engagements** dans les années à venir – liaison ferroviaire Lyon-Turin, canal Seine-Nord Europe, Grand Paris express –, il devra **revoir** dans certains cas **ses ambitions à la baisse** et, surtout, **s'interdire de promouvoir de nouveaux projets**.

\*

\* \*

Enfin, notre groupe de travail a étudié la question de **l'impact des projets d'infrastructure de transport sur les finances publiques**.

En moyenne, **les investissements en infrastructures de transport réalisés en France ont représenté environ 1 % du produit intérieur brut (PIB) au cours des dernières années**. En 2015, le niveau d'investissement a légèrement diminué pour s'établir à **18 milliards d'euros**, soit 0,8 % du PIB, un volume élevé par rapport aux autres pays de l'Union européenne, y compris l'Allemagne.

Sur ces 18 milliard d'euros, **14 milliards ont été investis par les personnes publiques**, dont 4,39 milliards d'euros par l'État, directement ou via son bras armé, **l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)**, qui assure également sa participation aux contrats de plan État-région (CPER).

Si notre pays investit en moyenne suffisamment dans ses infrastructures de transport, il n'en demeure pas moins que **les crédits budgétaires qu'y consacre l'État sont notoirement insuffisants** pour faire face aux engagements qu'il a souscrits par le passé. De plus, même si la France bénéficie largement de soutiens financiers du budget de l'Union européenne – à hauteur d'environ 2 milliards d'euros entre 2015 et 2020 – et de prêts de la BEI, ceux-ci ne peuvent constituer qu'un complément aux projets participant à la construction du réseau transeuropéen.

Un récent référé de la Cour des comptes analysant la situation financière de l'AFITF montre ainsi que l'État devra **dégager entre 2017 et 2019 entre 1,6 et 4,7 milliards d'euros en plus des ressources actuellement prévues** pour permettre à l'agence de les honorer.

**Augmenter les ressources de l'AFITF** pour qu'elle puisse faire face à ses engagements, **en particulier avec la montée en charge du**



**Lyon-Turin et du canal Seine-Nord Europe**, apparaît donc comme **une nécessité incontournable**.

Si l'État est confronté à une situation budgétaire difficile, que dire de **SNCF-Réseau** ? L'entreprise porte aujourd'hui **une dette de 44 milliards d'euros**, dont les intérêts viennent grever ses finances de **1,2 milliard d'euros par an**, et ce, dans un contexte de taux bas. Cette dette, qui a connu **une forte hausse** ces dernières années en raison du lancement simultané de quatre lignes à grande vitesse après le Grenelle de l'environnement, est devenue **un fardeau très lourd à porter** pour le gestionnaire de notre réseau ferré national.

Malgré le reclassement en comptabilité nationale par l'INSEE de 10,9 milliards d'euros de la dette de SNCF-Réseau en dette publique en 2014, le Gouvernement **refuse pour le moment catégoriquement d'envisager tout cantonnement ou toute reprise par l'État, même partielle, de cette dette**, au motif qu'une telle opération viendrait dégrader le déficit et la dette de l'État.

Si une telle solution présente de nombreux inconvénients, il sera bien **nécessaire de s'attaquer un jour ou l'autre au problème**, sans attendre que SNCF-Réseau soit en proie à de graves difficultés financières, par exemple en cas de hausse des taux d'intérêt.

La loi ferroviaire d 6 août 2015 a instauré une « **règle d'or** », selon SNCF Réseau ne peut financer de nouveau projet d'investissement qu'à la condition de respecter un certain ratio d'endettement. Toutefois, le décret d'application fixant ce ratio se fait toujours attendre. Dans la mesure où l'entrée en vigueur de la « **règle d'or** » ferroviaire **ne permettra pas de faire progresser la situation**, nous restons persuadés que **le Gouvernement devra tôt ou tard envisager une opération de reprise, même partielle, de la dette de SNCF-Réseau ou son cantonnement dans une structure dédiée**, à même de redonner des marges de manœuvre à un opérateur qui doit pleinement **se mobiliser en faveur de la modernisation de notre réseau ferré**.

Puisque l'État comme ses grands opérateurs (AFITF, SNCF-Réseau, Voies navigables de France) devront assurer le financement dans les années à venir **de très lourds investissements**, le gel de certains projets ne suffira pas à dégager les crédits nécessaires.

Dès lors, **de nouvelles ressources** devront probablement **être dégagées**. Dans cette perspective, votre groupe de travail a souhaité se

pencher sur **les pistes qu'il pourrait être utile d'explorer à brève échéance.**

Après l'abandon de l'écotaxe poids lourds, **une fraction supplémentaire de TICPE** avait été affectée à l'AFITF. Cette solution avait été relativement bien acceptée car elle s'inscrivait dans un contexte de baisse des prix des carburants. Mais elle présente le défaut de **s'appliquer indistinctement à tous les véhicules, quel que soit le réseau sur lequel ils circulent, et de mettre peu à contribution les poids lourds étrangers en transit.**

À moyen et long termes, **un rééquilibrage entre les contributions respectives des usagers et des contribuables** apparaît donc **incontournable.**

À l'issue de ses travaux, le groupe de travail considère que **deux pistes** méritent plus particulièrement d'être considérées : **l'introduction d'une nouvelle forme de contribution sur la circulation des véhicules routiers**, que ce soit sur le modèle de l'écotaxe ou bien d'un « droit d'usage », et **la hausse modérée de la participation de l'utilisateur au transport ferroviaire de proximité, particulièrement en Île-de-France.**

Si une nouvelle forme de contribution poids lourds devait être introduite en France, deux options seraient envisageables :

- **une redevance kilométrique sur tout ou partie du réseau non concédé pour les poids lourds de plus de 3,5 tonnes**, sur le modèle de l'écotaxe adoptée en 2013 ;
- **l'introduction d'une vignette sur les véhicules poids lourds**, assimilable à un droit d'usage du réseau routier non concédé.

Dans tous les cas, la redevance ou le droit d'usage devront être **affectés en priorité à l'AFITF.**

La proposition de la Cour des comptes **d'accroître la part du coût des transports collectifs financée par les voyageurs en Île-de-France**, si elle ne peut être exclue, doit être envisagée **avec précaution.**

**Une hausse du prix des billets** permettrait de rééquilibrer la charge entre le contribuable et l'utilisateur. Toute hausse devrait s'accompagner d'une amélioration perceptible de la qualité de l'infrastructure car, sans une meilleure qualité de service rendu, il est illusoire d'imaginer que la mesure serait acceptée par les usagers ou considérée comme légitime.

\*

\* \*

Mes chers collègues, je vous remercie pour votre attention et attends vos questions.