

Le "Plan d'avenir pour les transports" de 100 Mds€ destinés au ferroviaire

Ce qu'il faut retenir d'une annonce qui s'apparente davantage
à un plan de communication qu'une feuille de route stratégique

INTERVENANT



Antonin MAZEL

DATE

Mars 2023

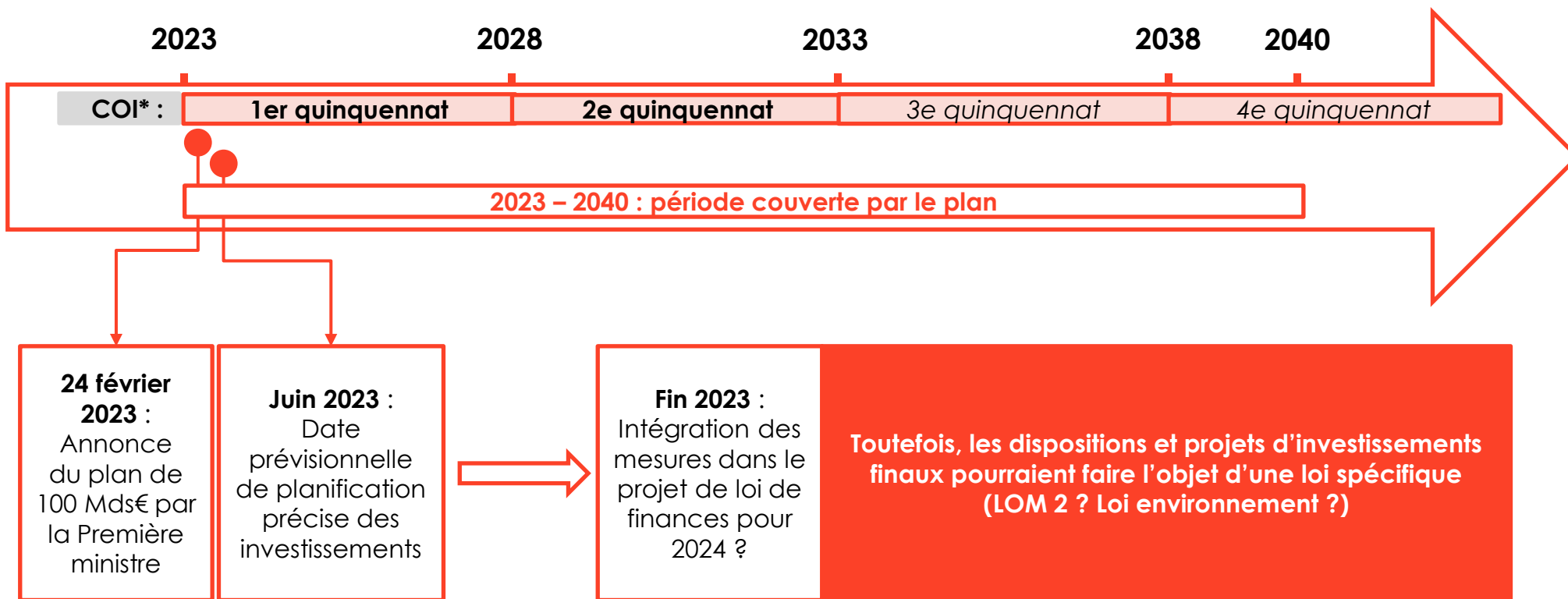
L'annonce du "plan d'avenir pour les transports" fait suite à la remise du rapport du COI et aux appels du Président du Groupe SNCF

Elle comporte bon nombre d'incertitudes et d'interrogations, qui pourraient largement relativiser sa portée

- Le 24 février dernier, la Première ministre Élisabeth Borne a annoncé un plan d'investissement de 100 milliards d'euros à destination du secteur ferroviaire d'ici 2040.
- Cette annonce fait suite à la remise du rapport du Conseil d'Orientation des Infrastructures (COI), mais aussi aux récentes déclarations du Président du Groupe SNCF, Jean-Pierre Farandou, qui appelait l'État à investir massivement dans le ferroviaire afin d'opérer un report modal de la route vers le fer, tant des voyageurs que des marchandises.
- Le Gouvernement a indiqué avoir basé son plan sur le scénario dit de "Planification écologique" du COI. Ce scénario englobe des dépenses qui vont au-delà du secteur ferroviaire et recense des axes d'investissements sur les deux quinquennats allant de 2023 à 2033.
- Toutefois, à date, si ces axes d'investissements ont été explicités, l'annonce comporte encore bon nombre d'interrogations et d'incertitudes, ayant trait notamment à la contribution financière des parties prenantes autres que l'État, à la capacité du plan à répondre aux enjeux impérieux du système ferroviaire français, ou encore au calendrier de mise en application des annonces.

Le plan de 100 milliards d'euros à destination du secteur ferroviaire devrait être explicité d'ici fin juin 2023

Il devrait prendre en compte les éléments contenus dans le scénario dit "Planification écologique" du COI, même si le cadrage demeure encore flou



* Dans son rapport, le COI fixe des cadres d'investissements plus ou moins précis pour les deux quinquennats couvrant la période 2023-2033, permettant d'aboutir à un montant d'investissement préconisé dans les infrastructures pour les 10 prochaines années. Il va plus loin concernant la trajectoire de l'Agence de Financement des Infrastructures de Transport de France (AFITF), avec une préconisation sur 4 quinquennats.

Un plan de 100 milliards d'euros, vraiment ?

Le décryptage de l'annonce est rendu complexe tant par l'hétérogénéité des financeurs prévus, que par la nature des investissements à réaliser selon le COI, qui vont au-delà du ferroviaire

**100
Mds€**



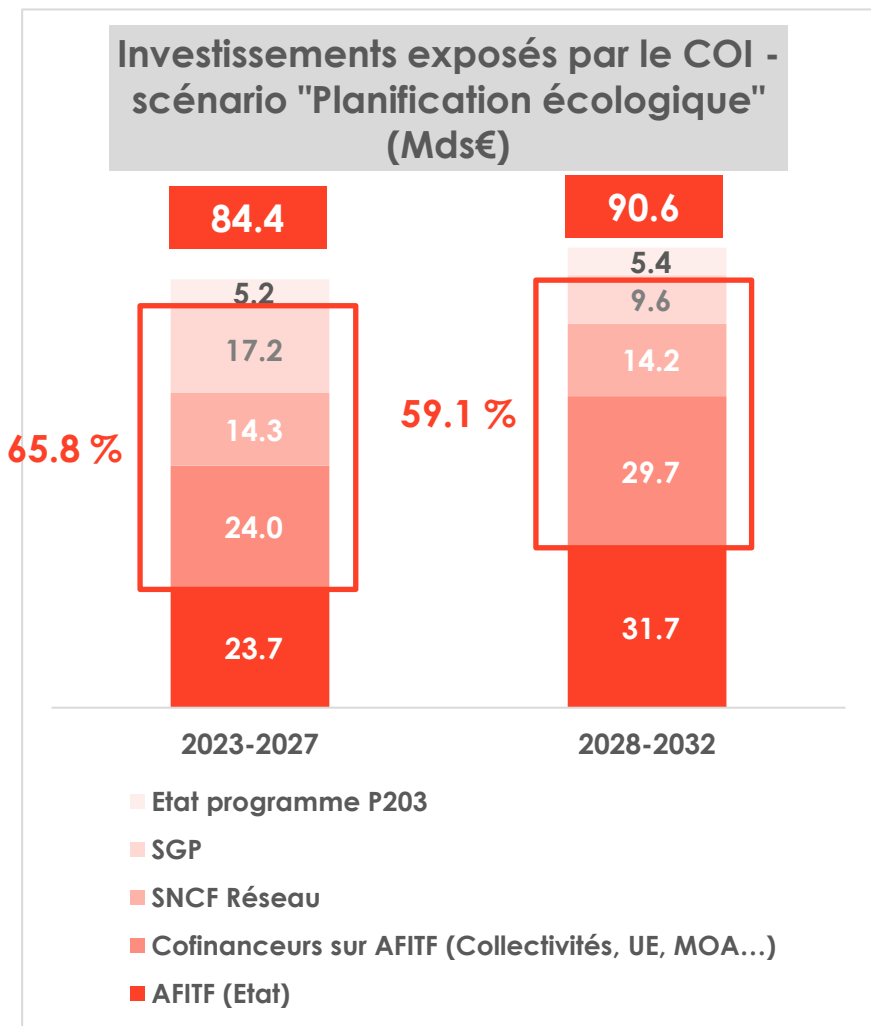
Cela ne signifierait pas que l'État investirait 100 Mds€ à destination du ferroviaire, car d'autres financeurs devraient être mis à contribution : Union Européenne, SNCF Réseau, Société du Grand Paris, collectivités, nouvelles sociétés de financement...



Le détail de ces 100 Mds€ n'est pas encore connu à date, car si le rapport du COI constitue une "base de travail" pour le Gouvernement, il englobe des dépenses qui vont au-delà du ferroviaire... et qui dépassent ce montant.

Un État qui communique plus qu'il ne finance

Selon le scénario dessiné par le COI, la part de l'État dans le financement des investissements serait largement minoritaire, alors que les collectivités ou encore SNCF Réseau seraient appelés à contribuer de façon significative



Le COI, à travers le scénario "Planification écologique", préconise des investissements à hauteur de 175 Mds€ sur la période 2023-2032. Leur montant est donc significativement supérieur aux 100 milliards d'euros communiqués par la Première ministre, mais les investissements ne se limitent pas au secteur ferroviaire :



La part de l'État dans le financement des projets listés par le COI est minoritaire, puisqu'elle représenterait environ un tiers de l'enveloppe globale sur la période 2023-2033 (37 %). Ainsi, même si les détails du plan ne sont pas encore entérinés, lorsque la Première ministre indique que "l'État souhaite s'engager, aux côtés de la SNCF, de l'Union européenne et des collectivités locales, pour réussir une 'nouvelle donne ferroviaire', de l'ordre de 100 milliards d'euros d'ici 2040", il ne faut pas comprendre que l'État injectera directement 100 Mds€... mais qu'il fera vraisemblablement porter la majorité du financement sur des tiers !

Des pistes pour comprendre ce que pourrait englober la "nouvelle donne" ferroviaire

Ou comment faire du neuf avec du vieux, ou de l'insuffisant

Synthèse du plan de 100 Milliards d'euros		
Mds€	2023-2040	Financier
SNCF Réseau - Contrat de performance	48.5	SNCF Réseau
Régénération du réseau - crédits additionnels	17.0	AFITF
RER Métropolitains	13.6	Etat + Régions
Grands projets ferroviaires	10.4	AFITF
Modernisation du réseau	8.5	AFITF
TET : compensations	5.1	Programme 203
Fret ferroviaire : installations	4.4	Etat + Régions
Fret ferroviaire : aides au secteur	4.1	Programme 203
Surcoût EOLE et Grand Paris Express	3.1	AFITF, SGP
TET : matériel roulant jour et nuit	1.5	AFITF
Sécurité ferroviaire	0.5	AFITF
Accessibilité des gares	0.5	Etat + Régions
Régénération et amélioration des gares	0.3	AFITF
Traitement du bruit ferroviaire	0.2	Etat + Régions
Total	117.6	

1
Le rapport du COI reprend les 2.8 Mds€/an investis par SNCF Réseau pour la régénération du réseau ferroviaire... ce que l'État pourrait intégrer dans son plan, bien que la trajectoire date de 2021 !

2
1 Md€ supplémentaire/an serait dégagé pour la régénération : un correctif aux montants investis, largement insuffisants.

3
cf. page dédiée

4
cf. page dédiée

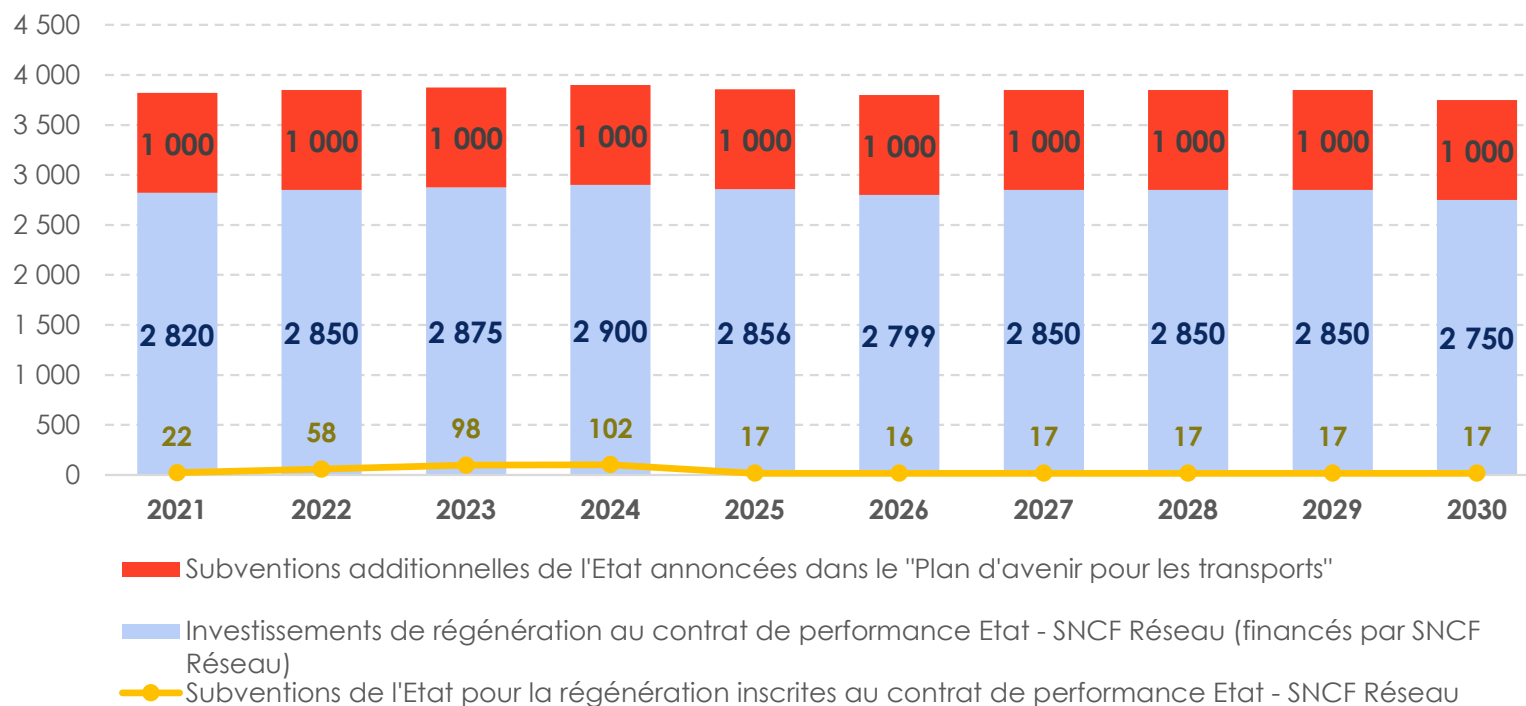
5
500 M€/an destinés à financer l'équipement en CCR et ERTMS (-700 M€/an par rapport aux préconisations du COI)

La somme des montants indiqués dans le rapport du COI et/ou communiqués dans la presse fait état d'un total à investir de plus de 116 M€. Cela signifie que des arbitrages devraient être réalisés à la baisse d'ici à fin juin 2023, alors même que certaines dépenses sont inférieures aux préconisations du COI, ou des besoins du réseau (par exemple, l'équipement en CCR (commande centralisée du réseau), ERTMS représenterait un investissement de plus de 35 Mds€ (contre 8.5 Mds€ prévus).

Le principal investissement contenu dans le plan communiqué par l'État est l'investissement annuel de SNCF Réseau dans la régénération du réseau ferré national

... et il n'est quasiment payé sur fonds propres du gestionnaire du réseau !

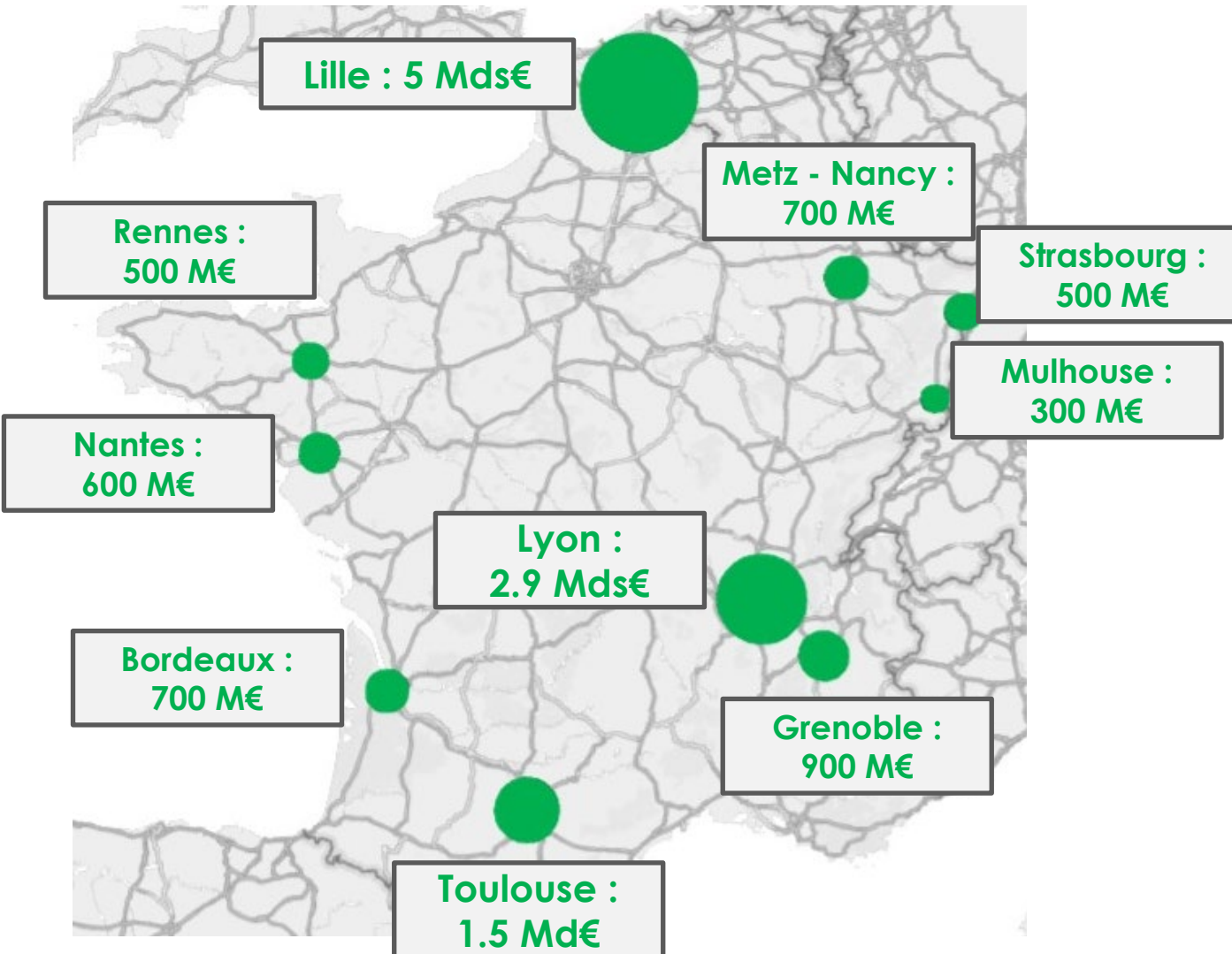
Détail des investissements de régénération du réseau ferré national de 2021 à 2030 (M€)



Les subventions de l'État au contrat de performance ne représentent que 1.3 % des investissements en fonds propres de SNCF Réseau : le "plan d'avenir pour les transports" ne vient que rééquilibrer partiellement un déséquilibre injuste pour le gestionnaire du réseau. Sa régénération est en effet du ressort de l'État, garant de la qualité et de la fiabilité des infrastructures.

Les investissements dans les RER Métropolitains pourraient être inclus dans le plan à destination du ferroviaire

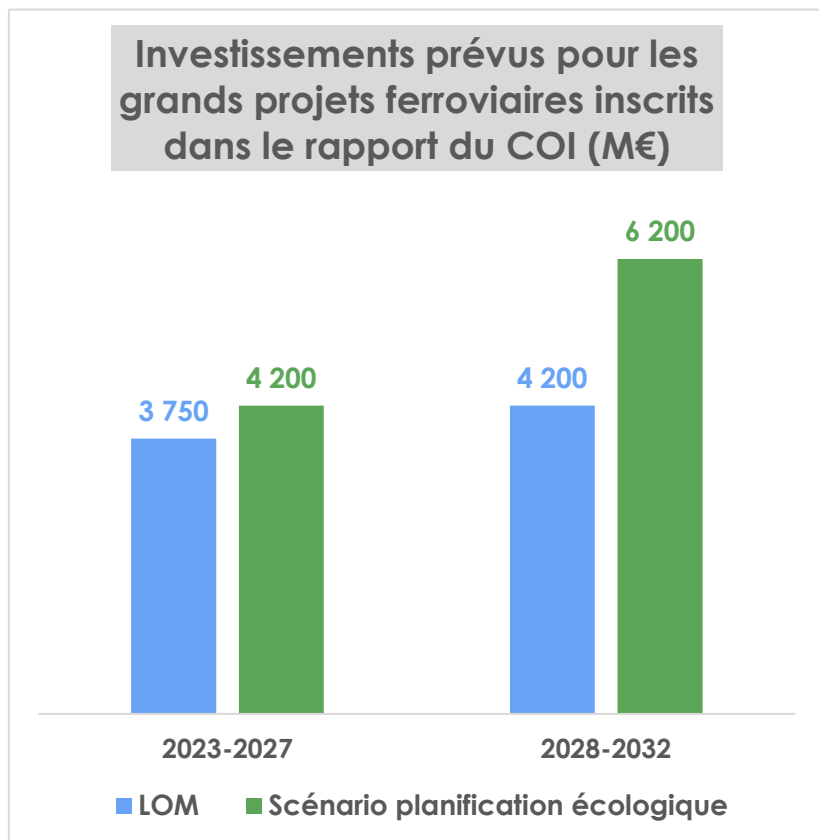
Leur coût global est estimé à plus de 13 milliards d'euros, pour 10 projets



À noter, d'autres projets de Service Express Régional Métropolitain (SERM) sont listés par le COI, mais ne font pas l'objet d'un chiffrage sur la période 2023-2042 : c'est le cas de Rouen, ou encore de Marseille, Toulon, Nice (dont le projet de ligne nouvelle est analysé distinctement).

Le rapport du COI prévoit également une enveloppe de 10.4 milliards d'euros pour les grands projets ferroviaires

Il entérine également des décalages de démarrage de projets, et d'étalements dans le temps, la priorité de du scénario du COI étant les trains du quotidien



Avec des montants supérieurs à la LOM, les investissements évalués par le COI pourraient faire l'objet d'un arbitrage à la baisse par le Gouvernement dans le plan final.

- Il est difficile d'anticiper les montants consacrés aux grands projets ferroviaires qui seront intégrés dans le "Plan d'avenir pour les transports". En effet, ces derniers (10.4 Mds€) sont supérieurs à ceux inscrits dans la LOM (8 Mds€), et le Gouvernement a déjà fait état de sa volonté d'investir davantage dans les transports du quotidien.
- Pour autant, le scénario Planification écologique du COI envisage des hypothèses hétérogènes pour les grands projets :
 - Développement de l'aménagement du réseau structurant et nœuds ferroviaires, notamment Grand Projet du Sud-Ouest (GPSO) avec aménagements ferroviaires au sud de Bordeaux et nord de Toulouse, Ligne Nouvelle Provence Côte d'Azur (LNPCA), sortie des gares Saint-Lazare et Gare de Lyon, amélioration des lignes TET Paris-Orléans-Limoges-Toulouse (POLT) et Paris-Clermont, modernisation de la ligne Dijon-Modane
 - Accélération des études du Contournement Ferroviaire de l'Agglomération Lyonnaise (CFAL) et mise à 4 voies de Saint-Fons – Grenay, mise en service du Lyon – Turin, développement du fret sur l'axe rhodanien
 - Construction d'une nouvelle gare Orly-Pont de Rungis
 - Différé de deux ans des lignes nouvelles Bordeaux – Toulouse, Montpellier – Béziers
 - Étalement dans le temps d'autres projets : branche de Dax, Ligne Nouvelle Paris-Normandie (LNPN), liaisons nouvelles Ouest Bretagne – Pays de la Loire (LNO BPL)

En synthèse, le "Plan d'avenir pour les transports" s'apparente surtout à un plan de communication, aux contours encore incertains...

... puisque des arbitrages seront nécessairement réalisés tant sur les projets que les montants d'investissements associés (1)

- Annoncé comme un effort majeur de l'État en faveur du secteur ferroviaire, le "Plan d'avenir pour les transports", qui s'appuie sur le scénario médian du Conseil d'Orientation des Infrastructures, englobe en réalité des financements déjà connus de longue date, apporte des correctifs largement consensuels, et ne lève pas les incertitudes pointées par de nombreux experts.
- Ainsi, si l'Etat s'attribue les lauriers d'une telle annonce, il ne sera pas le principal financeur du plan. En effet, près de la moitié des investissements (49 Mds€) seront financés par SNCF Réseau au titre des investissements de régénération sur la période 2023-2040, à hauteur de 2.8 Mds€ par an, selon le contrat de performance État – Réseau signé fin 2021. À ce titre, le Groupe SNCF sera mis à contribution, par la voie de la distribution de la majorité (60 %) de ses bénéfices au fonds de dotation pour le financement du réseau. Les Régions, les collectivités (par le biais des Contrats de Plan État-Régions) et d'autres financeurs (Union Européenne) seront également mis à contribution, si bien que l'État pourrait ne participer au financement des 100 Mds€ qu'à hauteur d'environ un tiers du montant annoncé.
- Le plan englobe également des correctifs, pour environ 25 Mds€. Ils concernent notamment la régénération du réseau ferroviaire (1 Md€ par an pendant 17 ans), ce qui ne constitue qu'une "réparation" de l'insuffisance de financement pour stopper le vieillissement du réseau national (29 ans en moyenne, un âge très élevé au regard des autres réseaux européens). Ils prennent également en compte 500 M€ par an d'investissements de modernisation, portant tant sur la Commande Centralisée du Réseau (CCR) que le déploiement du système ERTMS. Ce montant est considéré comme insuffisant par de nombreux observateurs, qui pointent l'écart significatif entre ce montant (8.5 Mds€) et les fonds nécessaires pour un déploiement satisfaisant (35 Mds€).

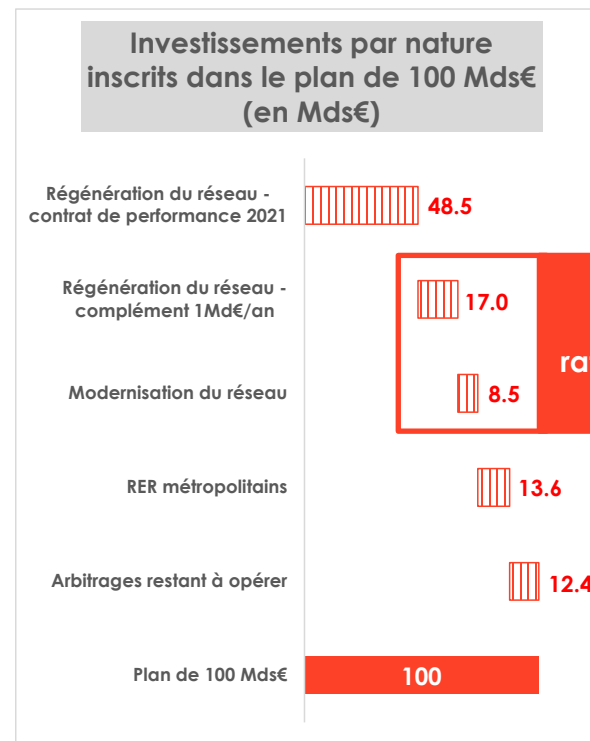
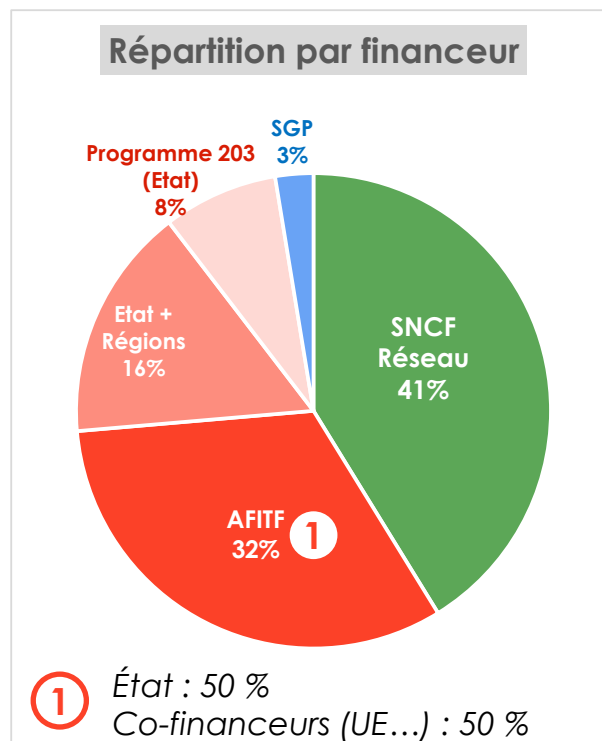
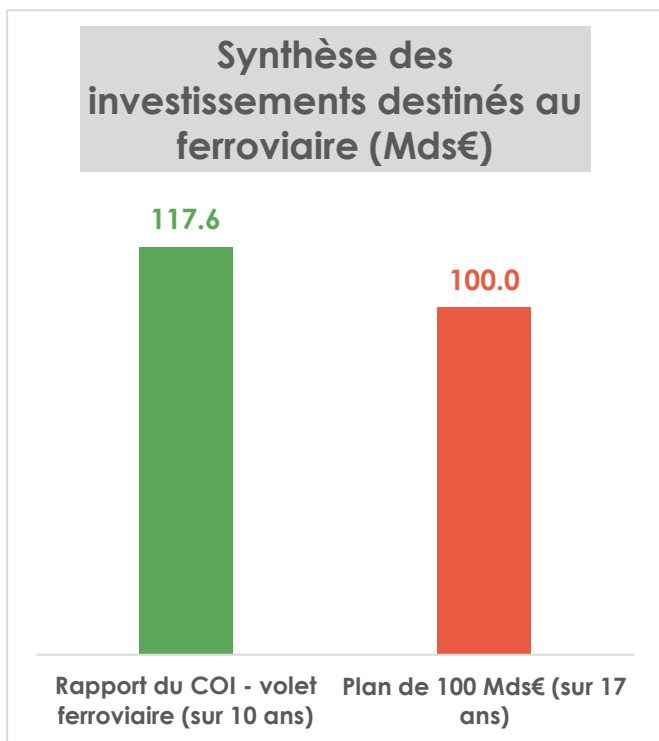
En synthèse, le "Plan d'avenir pour les transports" s'apparente surtout à un plan de communication, aux contours encore incertains...

... puisque des arbitrages seront nécessairement réalisés tant sur les projets que les montants d'investissements associés (2)

- Pour le reste, l'annonce du Plan ne lève pas le voile sur bon nombre de sujets :
 - ce dernier englobera-t-il l'ensemble des investissements listés par le COI (grands projets ferroviaires, RER métropolitains, investissements et subventions à destination du fret, des TET, gares, surcoûts EOLE...), et à quelle hauteur, sachant que les montants consacrés au ferroviaire seraient supérieurs aux 100 Mds€ annoncés, et ce sur 10 ans seulement, contre 17 pour le plan ?
 - Quelle sera la place de la Société du Grand Paris – ou de ses filiales ? – dans le cadre de la mise en place des RER métropolitains ? Si le Gouvernement communique sur un partenariat avec SNCF Réseau, ne doit-on pas y voir la marque d'une forme de concurrence du gestionnaire public du réseau ferré national ?
 - Quelles orientations et quels moyens seront donnés aux autres infrastructures ferroviaires, notamment les gares ?
- Il faudra vraisemblablement attendre la fin du mois de juin 2023 pour disposer de détails supplémentaires sur les moyens alloués au système ferroviaire. Pour l'heure, les craintes d'une insuffisance de financements du secteur – déjà fragilisé par les libéralisations historiques, le défaut de planification à long terme, ou encore l'attrition des moyens humains – sont nombreuses.

Comprendre les enjeux de l'annonce du "Plan de 100 Mds€" en un clin d'œil

Un montant inférieur aux préconisations du COI, une participation minoritaire de l'État, des investissements pour majeure partie déjà connus ou faisant l'objet de rattrapage



Le niveau d'investissements du "Plan de 100 Mds€" est inférieur aux montants inscrits dans le rapport du COI ; de plus il porte sur une période de 17 ans, contre 10 ans pour le COI.

SNCF Réseau est prépondérant dans le financement du plan. L'État ne contribuerait qu'à environ un tiers (environ la moitié de l'AFITF – soit 16 %, moitié des CPER – soit 8 % et P203).

Près des trois quarts des 100 Mds€ du plan sont déjà connus depuis 2021, ou font l'objet d'un rattrapage qui était inéluctable compte tenu des enjeux de régénération/modernisation du réseau ferré national...