

Des annonces qui tiennent lieu de décision de principe

Page 63 :

Le projet de la LGV Tours-Bordeaux s'inscrit dans le schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse approuvé par le décret du 1^{er} avril 1992. Le 13 janvier 1994, le Premier ministre a proposé au conseil régional d'Aquitaine d'engager les études du projet de ligne Tours-Bordeaux. Le 14 février 1994, le ministre des transports a confirmé l'engagement d'un débat préalable au sein des régions Aquitaine, Centre et Poitou-Charentes, en association avec la région Midi-Pyrénées. On constate, par ces deux exemples, que les annonces politiques, à haut niveau, confortent solidement les projets avant même que soient menées à bien les phases préliminaires.

De multiples « petits pas » qui ancrent le projet

Page 64 :

Après l'annonce du lancement d'un projet commence une phase, relativement longue, comportant une concertation avec le public et la poursuite d'études. Elle est ponctuée par les décisions de RFF et du ministre des transports, qui « donnent corps » au projet.

Des concertations qui ancrent les projets dans la réalité locale

Le débat préalable aux études préliminaires a été organisé sans délai entre novembre 1995 et mars 1996 par le préfet de la région Aquitaine. Les comptes rendus de ces débats sont toujours positifs. Par exemple, « tous les intervenants (...) ont vivement manifesté leur volonté de voir le projet de TGV Aquitaine, structurant l'aménagement de la façade Atlantique et cohérent avec un développement équilibré du réseau ferroviaire à grande vitesse, se réaliser dans les délais les plus rapprochés »

Page 66

Des études et des décisions « techniques » qui engagent les projets de LGV sur une voie irréversible

Tours-Bordeaux : une succession de phases techniques qui concrétisent petit à petit le projet

Après le débat préalable sont intervenues plusieurs décisions « techniques » : la définition du cahier des charges de l'infrastructure entre Tours et Bordeaux (1995-1996), la réalisation d'études préliminaires (1997-1998), puis, entre 1999 et 2007, une phase d'études visant à définir les grandes caractéristiques du projet, puis à en réaliser un « avant-projet sommaire ».

Ces phases d'études sont lancées et validées par décision du ministre des transports. Ainsi, pour le projet Tours-Bordeaux, quatre décisions ministérielles « techniques » portant sur les études interviennent, en 1999, 2002, 2003 et 2007⁶⁶. Ces études font l'objet d'un co-financement État et collectivités territoriales⁶⁷, qui marquent, dès le départ, l'implication de celles-ci dans le projet, alors même que sa construction n'est, en principe, pas décidée.

⁶⁶ Le 29 décembre 1999, des décisions du ministre chargé des transports approuvent les études préliminaires sur la section Angoulême-Bordeaux et lancent des études complémentaires sur la section Tours-Angoulême et des études d'avant-projet sommaire de la première phase Angoulême-Bordeaux ; le 21 février 2002, une nouvelle décision ministérielle lance les études d'avant-projet sommaire sur la section Tours-Angoulême ; le 18 décembre 2003, le ministre a approuvé les études d'avant-projet sommaire pour la section Angoulême-Bordeaux et demandé à RFF de préparer l'enquête publique correspondante. Enfin, le 16 avril 2007, le ministre a approuvé les études d'avant-projet sommaire et demandé à RFF de préparer l'enquête publique de la section Tours-Angoulême de la LGV Sud Europe Atlantique.

⁶⁷ Une convention de financement du projet Tours-Bordeaux a ainsi été signée le 15 décembre 2000 entre l'État, RFF, la SNCF, les régions Aquitaine et Poitou-Charentes, le département de la Gironde, et la communauté urbaine de Bordeaux.

Page 68

Les décrets de DUP entérinent l'existence d'un projet au lieu d'en être l'acte fondateur

Un décret de déclaration d'utilité publique, précédé d'une enquête publique, consacre en principe « l'intérêt général qui s'attache à la réalisation d'un projet ». Avec le processus de concertation et de décisions par étapes, ces textes perdent en partie leur caractère fondateur : l'enquête publique a été précédée de nombreuses concertations, et la décision de réaliser le projet a souvent déjà été prise. La déclaration d'utilité publique apparaît donc désormais comme une étape ultime, qui permet de commencer à libérer des emprises foncières tout en marquant l'irréversibilité d'un projet.

Le décret de déclaration d'utilité publique pour la section Angoulême-Bordeaux a été pris le 18 juillet 2006, celui pour la section Tours-Angoulême le 10 juin 2009. Les acquisitions foncières ont commencé en 2010, et les travaux à partir de début 2012, pour s'achever en principe en 2017.

Pages 70 et 71

Un financement de l'infrastructure défini tardivement et ne constituant pas un critère de décision

Sud Europe Atlantique (Tours-Bordeaux) : un financement mis en place tard dans le processus, avec une forte part de concours publics

C'est seulement après le prononcé de la déclaration d'utilité publique (DUP) de 2006 qu'est mise en place une mission de financement et effectuée la recherche d'un tour de table, soit douze ans après le lancement des études et seulement quatre ans environ avant le début des travaux. Cette phase de recherche de financements s'est déroulée en parallèle à celle aboutissant à la désignation du concessionnaire⁷⁰. À l'issue d'une procédure d'appel public à candidatures, RFF a désigné le groupement LISEA⁷¹ comme concessionnaire pressenti. Des négociations ont été conclues le 11 mai 2010, et le décret n° 2011-761 du 28 juin 2011⁷² a finalement approuvé le contrat de concession passé entre RFF et la société LISEA pour le financement, la conception, la construction, la maintenance et l'exploitation de la ligne ferroviaire à grande vitesse Sud Europe Atlantique (LGV SEA) entre Tours et Bordeaux, et des raccordements au réseau existant.

S'agissant du financement, les besoins ont été évalués à 8 868,4 M€. Le concessionnaire apporte 772,6 M€ de fonds propres et quasi fonds propres, dont 1 % en capital social et 99 % sous forme de dette subordonnée. Les collectivités ou opérateurs publics apportent directement 45,54 % des financements sous forme de subventions (1 505 M€ pour l'État, 1 476 M€ pour les collectivités locales, 1 058 M€ pour RFF)⁷³. RFF contribue en outre à hauteur de 1 028 M€ pour des travaux sous maîtrise d'ouvrage RFF et Fonds de solidarité territoriale (FST).

Par ailleurs, le concessionnaire a obtenu que de nombreux autres acteurs publics interviennent dans le montage financier. Ainsi, l'État a garanti, dans le cadre du plan de relance de l'économie de 2009, une partie de la dette privée (1 460 M€, dont 1 060 M€ de dettes du consortium directement garanties et une garantie de l'État sur 400 M€ des 600 M€ de prêts apportés à l'opération par la Banque européenne d'investissement). Par ailleurs, la Caisse des dépôts et consignations a accordé un prêt sur fonds d'épargne de 750 M€ au concessionnaire. Ce schéma financier accroît l'exposition financière de RFF puisque l'établissement a reçu pour instruction de contre-garantir le prêt de la Caisse des dépôts et consignations. La garantie de RFF est faiblement rémunérée (1,52 %).

⁷⁰ Le CIACT du 14 octobre 2005 avait en effet prévu de recourir pour cette LGV à une délégation de service public, RFF étant autorité concédante. Le concessionnaire doit construire puis exploiter la ligne.

⁷¹ Les actionnaires de la société concessionnaire LISEA sont VINCI Concessions et VINCI SA (33,4 %), CDC Infrastructure (groupe Caisse des dépôts et consignations 25,4 %), SOJAS, structure d'investissement dédiée (22 %), et des fonds d'investissement infrastructure gérés et conseillés par AXA *Private Equity* (19,2 %).

⁷² Décret du 28 juin 2011 approuvant le contrat de concession passé entre Réseau ferré de France et la société LISEA pour le financement, la conception, la construction, la maintenance et l'exploitation de la ligne ferroviaire à grande vitesse Sud Europe Atlantique (LGV SEA) entre Tours et Bordeaux et des raccordements au réseau existant.

⁷³ Il convenait de ne pas dépasser un taux de subvention de 50 % afin d'éviter tout risque de requalification du projet au regard des règles relatives aux marchés publics.

Une évaluation optimiste de la rentabilité attendue des LGV En théorie, aucun projet non rentable ne peut être financé par RFF sans compensation

Mise en oeuvre dans le cas de la LGV Sud Europe Atlantique : un biais optimiste caractérise la chronique des recettes attendues

Évalué à plus de 8 Md€, le coût total du projet était élevé et les ressources de l'État limitées. La contribution européenne à ce projet était symbolique (10 M€), faute de caractère transfrontalier. Les financeurs possibles étaient donc les collectivités locales d'une part, RFF de l'autre.

La contribution financière de RFF à un projet de LGV dépend des recettes additionnelles que cet organisme pourra espérer. Or RFF ne bénéficie, dans le projet SEA, d'aucun péage sur le tronçon concédé. Le calcul dépend donc essentiellement des augmentations de recettes de péages sur le tronçon non concédé, liées à l'augmentation prévue du trafic sur la ligne, ainsi qu'à la captation d'une partie du surplus des usagers⁷⁴.

a) Des hypothèses de trafic et de recettes de péages élevées

RFF, avec le ministère des transports, a tout d'abord évalué le surcroît de trafic lié au projet qui pourrait être espéré sur la partie du réseau non concédé et les recettes correspondantes pour RFF

Les estimations de recettes en début de période (de 2016 à 2025), qui sont les plus importantes du point de vue financier, s'appuient sur une forte augmentation des trafics et, en partie, des tarifs de péage sur le tronçon non concédé (alors que la mise en service du tronçon concédé est prévue pour 2017). La SNCF souligne d'ailleurs que cette projection est fortement sujette à caution, car elle « montre que le gain de trafic (projet référence) est plus faible en 2025 qu'en 2016 (3,01 contre 3,72 millions de voyageurs) et continue à baisser en 2040 (2,42 millions de voyageurs) ».

b) Conflit RFF-SNCF sur le niveau des péages du tronçon Paris-Tours

L'accroissement significatif des péages sur la partie non concédée, prévu par les études de rentabilité de la LGV Sud Europe Atlantique sera, pour RFF, difficile à négocier avec l'opérateur ferroviaire. RFF souligne avec raison l'« extrême dépendance des résultats aux augmentations tarifaires ».

Or ces tarifs n'ont, à l'heure actuelle, pas été validés par l'autorité de régulation ferroviaire, et sont fortement remis en cause par la SNCF, tant en méthodologie qu'en résultat. En particulier, la SNCF considère que la hausse des prix des billets qui serait nécessaire pour couvrir les péages à RFF réduirait les perspectives de développement commercial de la ligne. A l'inverse, si la SNCF modérait les hausses de prix pour préserver le potentiel commercial de la ligne, elle verrait son compte d'exploitation se dégrader sensiblement. Seule l'option de moindres péages à RFF permettrait, selon la SNCF, de résoudre ce dilemme.

À l'inverse, pour RFF, les bilans LOTI « ont mis en évidence une augmentation des produits moyens voyageurs ferroviaires à la mise en service d'une ligne à grande vitesse ». Dès lors, il est raisonnable de tabler sur une hausse des prix des billets lorsque la ligne sera construite, comme cela a été le cas jusqu'à présent. À défaut, la SNCF capterait une part excessive du surplus économique créé par le projet SEA.

Dans ce débat déjà ouvert entre la SNCF et RFF, ce dernier n'était pas jusqu'à présent en situation la plus favorable. En effet, l'accroissement de la dette de RFF, dès lors qu'elle n'était pas considérée comme une dette publique au sens du traité de Maastricht, n'était pas considérée comme un problème majeur, le ministère de transports estimant seulement souhaitable un « ralentissement » de l'augmentation de cette dette. Le risque que RFF ne puisse pas obtenir autant de recettes qu'il l'espère est donc bien réel sur le projet SEA.

⁷⁴ Ces derniers bénéficient en effet d'un temps de trajet plus bref (un « surplus » au sens économique) et « paient » cet avantage par une hausse du prix du billet. La fourchette « classique » est, selon RFF, qu'il récupère entre 25 et 50 % de la valeur économique liée à un trajet plus bref (cf. « Sud Europe Atlantique, branche Tours Bordeaux, principes, hypothèses et résultats du montant de la participation financière de RFF au projet LGV SEA », Direction de projet SEA, juin 2010), la DGITM considérant qu'il doit plutôt s'agir de 50 % que de 25 %, tandis que la SNCF considère à l'inverse que les niveaux de 25 à 30 % constituent des maximums à ne pas dépasser.

c) Le taux d'actualisation est déterminé au cas par cas

Selon RFF, un taux d'actualisation à 8 %, qui intègre une prime de risque de 3 %, reflète correctement le risque sur le projet SEA. Toutefois, initialement, RFF avait proposé de ne retenir qu'un taux d'actualisation de 7 %, ce qui aurait conduit à majorer sa participation. Le ministère des finances s'était opposé à ce taux en réunion interministérielle, et le cabinet du Premier ministre avait finalement arbitré pour un taux de 8 %. À titre de comparaison, les participations de RFF ont été calculées avec des taux d'actualisation qui ont pu varier : par exemple, 7,5 % pour la ligne TGV Est phase 1, mais 4 % pour la LGV Rhin Rhône Est phase 1.

Ceci illustre d'une part que le taux d'actualisation varie en fonction d'arbitrages de circonstances afin d'atteindre un niveau minimum de rentabilité pour un projet, d'autre part que l'opérateur RFF est prêt ou incité à majorer son risque via le taux d'actualisation.

Finalement, après application du taux d'actualisation à 8 % à la chronique des recettes établie par RFF, la participation financière de RFF au titre de l'article 4 s'est établie à 2,010 Md€ pour le projet Sud Europe Atlantique. Ce montant semble plus la résultante des besoins liés au montage financier que d'un calcul objectif.

RFF reconnaît de son côté que « le décalage important entre la période de choix des hypothèses et la mise en service effective du projet apporte des éléments d'incertitude qu'il n'est pas toujours facile de maîtriser même dans le cas d'une analyse avec valorisation spécifique des risques ». Concrètement, il est facile d'être optimiste et de prévoir des hausses de recettes importantes sur un projet dont l'horizon de mise en service est lointain, afin d'obtenir une participation financière immédiate élevée de la part de RFF. Compte tenu de ces différents éléments, RFF reste exposé à un risque financier significatif sur le projet SEA et la probabilité que ce projet contribue, *in fine*, à augmenter la dette de RFF est considérée comme élevée par la Cour.

La construction de LGV non rentable facilitée par le recours aux financements locaux

Page 79

L'engrenage risqué des cofinancements de la LGV Sud Europe Atlantique

1 - Une négociation très complexe

Le projet SEA se caractérise par une implication particulièrement élevée des collectivités territoriales, puisque pas moins de 58 d'entre elles ont été concernées ou sollicitées pour participer au financement de la ligne à grande vitesse. Cette implication locale s'est faite en ordre dispersé, sans aucune collectivité désignée « chef de file » du projet ou responsable des contributions financières ou de leur collecte. De plus les différentes collectivités ont adressé à l'État, en contrepartie de leur implication, des demandes nombreuses et diverses, portant sur le projet Tours-Bordeaux (arrêts par exemple) mais aussi sur d'autres dossiers (infrastructures non ferroviaires, branches additionnelles au Tours- Bordeaux, etc.). Un « protocole d'intention pour la réalisation de la LGV SEA, ensemble composé des quatre branches Tours-Bordeaux, Bordeaux- Toulouse, Bordeaux-Espagne et Poitiers-Limoges », a été élaboré en 2007 entre l'État, RFF et les collectivités territoriales. Il prévoit d'associer au financement du projet 5 conseils régionaux, 19 départements et 34 communautés de communes ou d'agglomération, en faisant apparaître pour chacune des collectivités territoriales une clé de financement et, s'agissant de Tours-Bordeaux, un montant estimé de contribution. Ce protocole a servi de base à des ateliers de mise au point de la convention de financement qui organise les concours des collectivités participantes, pour 1 321,03 M€ valeur juillet 2009⁷⁷.

Au sein des régions, les conseils régionaux sont les principaux financeurs : le conseil régional d'Aquitaine devait apporter 306 M€, le conseil régional de Midi-Pyrénées 102 M€, le conseil régional de Poitou-Charentes 103 M€, le conseil régional du Limousin 26 M€, et le conseil régional du Centre 16 M€, soit au total 42 % du total des financements locaux.

⁷⁷ Ce total comprend 1 279,85 M€ valeur juillet 2009 pour Tours-Bordeaux, une contribution de 33,18 M€₂₀₀₉ à la seconde phase de la résorption du bouchon ferroviaire de Bordeaux (sur un investissement total de 210 M€) et une participation au fonds de solidarité territoriale (8 M€₂₀₀₉, sur un total de 24 M€).

Une négociation qui a engagé l'État très au-delà du projet Tours-Bordeaux

a) Les collectivités territoriales subordonnent leur participation financière à un projet ferroviaire à l'obtention d'avantages équivalents

Les responsables de la mission de financement du projet SEA ont indiqué⁷⁸ que la négociation avec l'ensemble des collectivités a été complexe et à l'origine de surcoûts pour le projet SEA :

- tout d'abord, les collectivités appelées à financer les grandes infrastructures considèrent comme anormal de devoir y apporter autant que l'État, compte tenu de la priorité qu'elles jugent nécessaire d'accorder aux ouvrages relevant de leur compétence, telles les routes ;
- pour SEA, « le besoin d'associer à son financement toutes les régions qui bénéficieraient de sa réalisation a conduit celles-ci à exiger en retour qu'on précise quand et comment les branches suivantes pourraient être réalisées, et à en hâter les débats publics et les études ». Par exemple, « les Toulousains subordonnent leur écot à Tours-Bordeaux, perçu comme servant d'abord les Aquitains, à un engagement de l'État et de RFF de réaliser au plus tôt Bordeaux-Toulouse et à un engagement réciproque des Aquitains d'y cotiser. De même, les élus de la côte basque, du Béarn ou de la Bigorre plaident pour la branche espagnole de SEA ». De même, les collectivités du Limousin sont venues « en renfort de SEA pour rapprocher le moment où le TGV les mettra à 2 heures de Paris, moyennant 115 kilomètres de LGV. Voilà comment on est passé d'un projet prioritaire de 300 kilomètres et 5,6 Md€ (en valeur juin 2006) réalisable d'ici 2015, à un ensemble de LGV de plus de 850 kilomètres et 14 Md€, toujours en valeur 2006 ».

Quatre protocoles d'accord ou d'intention ont finalement été signés par l'État, RFF et des collectivités signataires de la convention de financement pour prendre en compte les conditions émises par ces collectivités.

b) L'État s'est engagé à réaliser les autres branches du projet SEA dans des délais contraints

Les collectivités territoriales non directement concernées par le projet Tours-Bordeaux, mais uniquement par ses prolongements, ont obtenu que soient prévus, pour les branches Bordeaux-Toulouse, Bordeaux-Espagne et Poitiers-Limoges :

- le lancement de l'enquête publique dès 2013 ;
- l'intervention du décret portant déclaration d'utilité publique pour ces branches au cours de l'année 2014;
- le lancement effectif des opérations trois ans au plus après parution du décret de DUP et si possible avant la fin de l'année 2016.

Ces protocoles engagent l'État et RFF sur des projets et des dates précis et prévoient des clauses de sauvegarde portant sur la participation financière des collectivités au tronçon Tours-Bordeaux : les collectivités peuvent ainsi effectuer une retenue sur les montants appelés par RFF au titre du tronçon initial, de 30, 40 ou 50 % selon les cas. Cette participation sera ensuite versée à RFF en une fois au moment du lancement effectif des travaux de la branche de LGV concernée par le protocole. Les frais de trésorerie encourus par RFF sont compensés sur la base de l'intérêt légal, mais sur une période limitée dans le temps. En théorie, les engagements juridiques relatifs aux DUP sont tenables pour l'État quelles que soient les circonstances. Toutefois, les décisions prises par le gouvernement à la suite des conclusions du rapport de la commission « Mobilité 21 » rendent plus qu'aléatoire la réalisation de ces infrastructures avant 15 à 20 ans et, sans même se placer sur le terrain de leurs obligations juridiques, les collectivités territoriales pourraient considérer que le fondement même de leur accord au financement de SEA est aujourd'hui fragilisé.

⁷⁸ Gestion et finances publiques n° 2, février 2009.

c) Des engagements d'aménagements sur d'autres parties du réseau ferroviaire et des soutiens financiers aux collectivités

Les collectivités territoriales ont obtenu diverses concessions de la part de l'État dans le cours des négociations. Du reste, une clause de la convention garantit aux collectivités que le réseau ferroviaire national structuré par la LGV Tours-Bordeaux « est calibré pour répondre aux besoins prévisibles de circulation (...) durant une période minimale de 15 ans ». Dans ce contexte, diverses améliorations du réseau existant⁷⁹ ont par exemple été promises ou le financement, à 65 % par l'État, de la seconde phase de résorption du bouchon ferroviaire de Bordeaux⁸⁰.

Des soutiens financiers aux collectivités territoriales ont également été prévus :

- la Caisse des dépôts et consignations réservera, sur les fonds d'épargne, une enveloppe de 8 Md€ sur la période 2009-2013, destinée à être prêtée aux collectivités territoriales et aux sociétés porteuses de projet, en cofinancement des concours bancaires traditionnels ;
- l'État a ouvert la possibilité, au profit des conseils régionaux, d'une majoration du tarif de la taxe intérieure de consommation applicable aux carburants, dans la limite de 0,73 c€/L pour les supercarburants et de 1,35 c€/L pour le gazole, afin de mobiliser de nouvelles ressources en faveur du financement des infrastructures de transport durable, ferroviaire ou fluvial, mentionnées dans la loi Grenelle ;
- un montant de 30 M€ du fonds de solidarité territoriale sera disponible pour des projets locaux (18 M€ pour Tours- Angoulême et 12 M€ pour Angoulême-Bordeaux).

d) Des engagements de desserte

Parmi les éléments convenus par l'État avec les collectivités partenaires pour boucler le financement de SEA, figure une convention de desserte. Cette convention, signée entre l'État et RFF, d'une part, et, d'autre part, la région Aquitaine, les départements de la Vienne, de la Charente, de la Gironde, les communautés d'agglomération du Pays châtelleraudais, du Grand Poitiers, du Grand Angoulême et la communauté de communes du Nord Libournais, concerne l'engagement de l'État de « maintenir un haut niveau de qualité pour la desserte ferroviaire des gares » de Châtelleraut, du Futuroscope, de Poitiers, d'Angoulême et de Libourne. Cet engagement, que la SNCF n'a pas signé, peut grever la rentabilité de la ligne pour l'opérateur ferroviaire. Les arrêts fréquents font en effet disparaître l'avantage lié à la grande vitesse et affectent la rotation des rames qui constitue un élément important de rentabilité.

Pages 84 à 86

3 - Réseau ferré de France subit la non-participation de certaines collectivités locales et des retards dans le versement des concours financiers de l'ensemble des acteurs publics

Le contrat de concession pour la ligne SEA prévoit que les entités publiques (RFF, État et collectivités) versent des concours financiers au concessionnaire, au fur et à mesure de la réalisation d'événements clés sur le chantier. RFF assure le versement de ces concours financiers, et adresse en parallèle un appel de fonds à l'ensemble des collectivités publiques.

Sur les 58 collectivités dont la participation financière était envisagée dans le tour de table, seules 32 ont finalement signé la convention de financement du projet de LGV Tours-Bordeaux ; elles apportent une participation de 1 052,26 M€ valeur juillet 2009, soit 79,65 % du total de la part prévue des collectivités. La poursuite par l'État de sa démarche de collecte des signatures manquantes n'a pour l'instant pas permis de combler le défaut de signature qui représente 268,77 M€ valeur juillet 2009⁸¹.

⁷⁹ Ont été spécifiquement mentionnés la bifurcation de Saint-Benoît au sud de Poitiers (5 M€ environ), des aménagements des quais et voies en gare de Poitiers pour améliorer l'accueil des TER dans le cadre du cadencement (coût probable de 40 à 50 M€), l'augmentation de vitesse de Niort-La Rochelle, le doublement de la voie unique Lusignan-Saint-Maixent, le raccordement sud-est à Bordeaux, le financement des protections acoustiques et la suppression d'un passage à niveau à Sainte-Eulalie en Gironde (respectivement 15 M€ et 10 M€).

⁸⁰ L'ensemble des collectivités territoriales associées au projet apportera 35 %, déduction faite de la contribution de l'Union européenne.

⁸¹ Pour RFF, « sur la base des délibérations comptabilisées fin 2012, 81 % du montant de la convention de financement est couvert par des délibérations, 5 % correspondent à des collectivités encore incertaines (conseil général du Lot et Garonne ou des Hautes-Pyrénées), et 14 % (soit 200 M€) correspondent à des refus.

Extraits du rapport de la Cour des Comptes : « La Grande Vitesse ferroviaire »- octobre 2014 Analyse du projet de LGV SEA

Dans l'hypothèse la plus pessimiste, il manquerait ainsi 270 M€ (constants 2009), dont 103 M€ pour la seule région Poitou-Charentes ».

Les raisons de ces non signatures sont variables, parfois d'ordre politique, parfois parce que les collectivités territoriales sont réticentes à payer pour des LGV, parfois en raison de craintes sur les autres projets (GPSO⁸² par exemple), parfois par opportunisme (petites collectivités qui considèrent que le projet sera de toute façon réalisé). De ce point de vue, le choix opéré d'associer des collectivités territoriales de tailles très diverses, et de poursuivre le projet malgré le retrait de certains financeurs d'importance (le plus emblématique étant la région Poitou- Charentes) conduit nécessairement à une impasse financière pour le concédant.

Pour pallier momentanément cette difficulté, l'État a décidé que RFF utiliserait la réserve de taux de la convention financière pour prendre en charge les contributions non payées des collectivités territoriales⁸³. Initialement, le montant de la participation financière des différents acteurs avait en effet été majoré d'une provision globale pour risque de taux de 324 M€ (constants juillet 2009). La contribution de chaque financeur a ensuite été établie sur la base d'une subvention majorée de 155,65 M€ tant pour l'État que pour les collectivités territoriales. L'utilisation de cette provision implique toutefois que les autres cofinanceurs soient *de facto* appelés à financer la part des collectivités qui ne contribuent pas. Or, si l'État a, par lettre du 15 juin 2011, donné à RFF l'assurance d'une couverture par l'État du défaut de signature de certaines collectivités territoriales à hauteur de sa part de la provision pour risque de taux non utilisée, les collectivités signataires en revanche ont commencé à indiquer qu'elles n'accepteront plus l'utilisation de leur part de la réserve de taux, avec effet rétroactif le cas échéant. RFF est exposé au risque financier correspondant.

RFF est également confronté à des retards de paiement encore plus importants de la part de l'Agence de financement des infrastructures de France (AFITF), qui apporte les concours financiers de l'État. L'AFITF n'a ainsi pas été en mesure, à partir de l'exercice 2013, d'assurer le paiement régulier des appels de fonds dus sur le projet SEA. À la date de mi-juin 2013, sur 777 M€ appelés par RFF auprès de l'AFITF, celle-ci n'a payé que 547 M€, soit 70 % environ. Depuis, un règlement de 35,8 M€ est intervenu mi-juillet sur les appels de fonds validés fin juin tandis que de nouveaux appels de fonds ont été émis par RFF pour 181,6 M€ en novembre 2013.

Or la convention de financement ne prévoit pas les cas où RFF serait confronté à de tels retards ou impasses de paiement. La Cour considère qu'il ne convient pas de laisser l'opérateur (à qui l'État verse une subvention annuelle) gérer seul la situation, même si l'utilisation de la provision permet de traiter momentanément le problème créé par le retrait de certaines collectivités. En effet, il est évident qu'avec le report à 2030 ou au-delà de certains projets ferroviaires, les retenues opérées par les collectivités territoriales, voire l'arrêt pur et simple des paiements, risquent fort de se multiplier.

⁸² Grand projet ferroviaire sud-ouest.

⁸³ Résultat d'une réunion organisée par le Président de la République le 16 mai 2011.