



MINISTÈRE
CHARGÉ
DES TRANSPORTS

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Grands projets : le temps des choix

Rapport de synthèse

Rapport établi par les membres du Conseil d'orientation des infrastructures :

David Valence (président), Alain Grizaud (vice-président), Alice-Anne Médard (rapporteuse générale*), Sophie Mougard (rapporteuse générale), Corinne Blanquart, Bruno Cavagné, Jean-François Coulomme, François Delétraz, Jean-Marc Délia, Franck Dhersin, François Durovray, Geneviève Laferrère, Sylvain Laval, Isabelle Le Callennec (invitée permanente), Franck Leroy, Nadège Havet, Christine Herzog, Fabienne Keller (invitée permanente), Olivier Milan (invité permanent), , Louis Nègre, Michel Neugnot, Anne Paugam (invitée permanente), Vincent Thiébaud et Estelle Youssouffa.

Et l'appui des co-rapporteurs :

Eléonore Delfortry et Renaud Morel.

** jusqu'au 10 décembre 2025*

Avril 2026

Le conseil d'orientation des infrastructures

Le conseil d'orientation des infrastructures (COI) a été instauré par l'article 3 de la loi n°2019-1428 du 24 décembre 2019 modifiant l'article L. 1212-1.-I. du code des transports et le décret n° 2020-1825 du 31 décembre 2020, modifié par le décret n° 2025-400 du 3 mai 2025. C'est un organe consultatif placé auprès du ministre chargé des transports.

Il a pour mission d'éclairer le gouvernement sur les politiques d'investissement dans la mobilité et les transports, incluant, en tant que de besoin, les équipements et services liés aux réseaux d'avitaillement en énergies alternatives aux carburants fossiles et de support aux échanges de données, en tenant compte de leurs modèles économiques et modes de financement spécifiques.

Il établit plus particulièrement des propositions sur les orientations et priorités des investissements publics, tout particulièrement ceux de l'État et de ses opérateurs, et leur financement, en veillant à la cohérence des politiques de l'ensemble des autorités organisatrices concernées et en tenant compte des conditions de maintenance et d'exploitation future de ces investissements. Outre la mission consultative prévue à l'article 178 de la loi du 24 décembre 2019, le conseil d'orientation des infrastructures est chargé de :

- remettre au Gouvernement, à sa demande, un rapport d'orientation éclairant l'action publique dans la mobilité et les transports ainsi que sur la programmation nationale des investissements dans ces domaines ;
- répondre à toute autre sollicitation prévue par la loi ou émanant du Gouvernement en matière de stratégie, de programmation et de financement des investissements concernant les mobilités et les transports.

Il est composé de dix-neuf membres comprenant un président désigné par le ministre chargé des transports, le président de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France, trois députés et trois sénateurs, trois élus locaux représentant les régions, les départements et les métropoles, huit personnalités désignées en raison de leurs compétences en matière de transport et de mobilité, d'évaluation économique, d'aménagement du territoire, d'environnement et de financement public. Parmi ces six personnalités sont désignés un vice-président et un rapporteur général chargé de la coordination de la rédaction des avis et rapports. Celui-ci est assisté de deux rapporteurs de l'administration, désignés respectivement par le directeur général des infrastructures, des transports et des mobilités et par le directeur général du trésor.

Deux personnalités désignées en raison de leurs compétences en matière de politiques européennes sont également invitées permanentes à participer aux travaux du conseil d'orientation des infrastructures et le président peut inviter d'autres personnes à participer aux travaux.

Son fonctionnement est défini par un règlement intérieur consultable à l'adresse :

<https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/conseil-dorientation-infrastructures-coi>

Avant-propos



« Grands projets », « projets majeurs », « grands travaux pour les transports », voire « mégaprojets » : quel que soit le nom qu'on choisit de leur donner, **les nouvelles infrastructures de transports sont au cœur des imaginaires de l'action publique en France**. Dans notre récit national, elles jouent en effet le double rôle de mètre-étalon du volontarisme étatique et de manifestations concrètes du progrès collectif, du canal du Midi réalisé sous Louis XIV à la grande vitesse ferroviaire voulue par Georges Pompidou, en passant par les routes royales de Louis XV ou à la « révolution

ferroviaire » du Second Empire. Il suffit, pour mesurer à rebours la prégnance de cet imaginaire, de rappeler les réactions qui ont accueilli certaines décisions récentes de renoncement à de grands investissements dans les transports. La suspension en 1997 du projet de mise à grand gabarit du canal du Rhône au Rhin, la fin du projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes en 2018 ou l'abandon en 2021 du projet de construction d'un quatrième terminal à l'aéroport Roissy-Charles-de-Gaulle ont ainsi été considérés par d'aucuns comme des symptômes de « l'affaiblissement de l'État », voire du déclin de notre pays.

Le chantier du Grand Paris Express témoigne au contraire de la capacité à conduire des « mégaprojets » en France, pour peu que l'ambition en soit largement partagée par l'opinion¹. Nombre de grands projets d'infrastructures de transports font en effet l'objet de **contestations croissantes depuis les années 1970**, qu'il s'agisse de remettre en cause d'une part leur effet réel sur la cohésion nationale et la qualité de vie, ou d'autre part leur consommation d'espaces naturels, agricoles et la perturbation, voire la destruction complète d'écosystèmes qu'ils induisent. La France se situe toutefois au cœur de trois corridors européens de transport² et à l'aboutissement d'un quatrième corridor³. Sa position géographique explique sans doute qu'elle demeure très concernée par de grands projets d'infrastructures de transports à dimension européenne.

Sans remettre directement en cause l'opportunité de lancer de nouveaux projets d'infrastructures de transports, de nombreux travaux ont lancé l'alarme depuis le début des années 2000, en soulignant **les retards d'investissement dont souffraient les réseaux de transports existants en France**. En 2005, le rapport « Rivier-Puttalaz » sur l'état du réseau ferroviaire français a ouvert une période de prise de conscience progressive à cet égard. Les travaux de la commission Mobilité 21 (2013), du Conseil d'orientation des infrastructures première formule (2018), puis du COI pérennisé (2023) ont élargi le constat d'un déficit chronique d'investissement aux autres réseaux de transports (routes et voies d'eau), appelant à **la mobilisation de moyens supplémentaires et à un effort de priorisation durable pour stabiliser l'âge moyen des réseaux, voire résorber une partie des dettes grises accumulées**. La loi d'orientation des mobilités s'inscrivait en 2019 dans cette perspective, que les annonces d'accélération de plusieurs grands projets routiers et ferroviaires ont semblé contredire quelques années plus tard. En juillet 2025, la conférence « Ambition France Transports » a donc souhaité insister à nouveau, dans son rapport conclusif, sur l'impérieuse nécessité d'un « rattrapage » et d'une **priorisation claire des travaux de remise à niveau du réseau ferroviaire structurant, du réseau routier national non concédé et du réseau navigable à grand gabarit**.

À l'issue de cette conférence, le Ministre des Transports a saisi le Conseil d'orientation des infrastructures de trois objets : la priorisation des projets d'infrastructures nouvelles, l'évaluation des besoins d'investissements pour adapter nos réseaux de transports au changement climatique et l'examen de l'état des réseaux routiers gérés par les collectivités territoriales (départements, bloc communal) afin d'en établir les coûts de remise à niveau. Les membres du Conseil ont considéré que chacun de ces thèmes pouvait être abordé par un rapport spécifique et qu'il était difficile de les traiter conjointement. C'est donc aux « grands projets » que le COI a décidé, en accord avec le Gouvernement, de consacrer d'abord ses travaux. La liste des dix-huit grands projets à analyser a

¹ La question de la reproductibilité du modèle associant une structure dédiée, une gouvernance claire et une fiscalité propre reste en revanche posée, en particulier s'agissant du volume et du dynamisme des recettes fiscales espérées.

² Les corridors atlantique, méditerranéen et mer du Nord-Méditerranée.

³ Le corridor Rhin-Danube, entre Strasbourg et la mer Noire.

également donné lieu à des échanges nourris au sein du Conseil comme avec le Ministère des Transports. Le dimensionnement des investissements, notamment au regard de leur empreinte environnementale, s'est imposé comme le principal critère de sélection des projets à examiner, quel que soit d'ailleurs le niveau des contributions publiques attendues.

Les membres du COI ont souhaité situer leurs travaux sur les « grands projets » d'infrastructures de transports nouvelles dans la continuité du rapport sur la programmation des transports⁴ remis à la Première Ministre Elisabeth Borne le 24 février 2023. Le contexte budgétaire de 2025-2026 n'a donc pas conduit le Conseil à privilégier une approche des projets par leurs coûts. Comme en 2023, c'est une cotation reposant sur de nombreux critères sans les hiérarchiser qui a nourri les analyses du COI. Les membres du Conseil ont en revanche été particulièrement sensibles au **risque d'éviction des programmes de régénération et de modernisation des réseaux existants dans l'affectation des crédits publics, au bénéfice de projets d'infrastructures nouvelles**. La France dispose aujourd'hui du deuxième réseau ferroviaire, du premier réseau routier et du premier réseau navigable d'Europe par leurs étendues. **Ces actifs de la Nation sont menacés d'une perte de valeur économique par effet de décennies cumulées de sous-investissement**.

Les termes de régénération et de modernisation peuvent paraître abstraits. Pour les usagers des lignes ferroviaires Paris-Clermont ou Paris-Orléans-Limoges-Toulouse, mais aussi pour ceux de dizaines d'autres lignes de SNCF Réseau, y compris en Île-de-France, le sous-investissement a pourtant déjà des conséquences sensibles : dégradations des temps de parcours, retards ou suppressions de trains à répétition... Pour les propriétaires de voitures électriques empruntant une route nationale non concédée, le déficit d'investissement revêt aussi un visage très concret : celui d'aires de service sous-équipées en bornes de recharge ou aux équipements très dégradés. Pour les céréaliers comme pour les plaisanciers qui circulent sur nos voies d'eau, le vieillissement du réseau se traduit enfin par la fermeture récente à la navigation de la Marne vers Paris... C'est pour remédier à ces retards accumulés que la Conférence Ambition France Transports a recommandé de **consacrer les produits supplémentaires pouvant être dégagés à partir de 2031⁵ à la faveur du renouvellement des concessions autoroutières en France en priorité au financement de l'accélération des investissements sur les réseaux existants : ferroviaire, routier et navigable**. Le Conseil d'orientation des infrastructures partage pleinement cette recommandation.

À cet égard, l'inscription de ce principe d'affectation aux transports dans un projet de loi-cadre⁶ doit être saluée comme **une avancée indiscutable**, y compris pour poursuivre les objectifs du scénario de planification écologique proposé par le Conseil d'orientation des infrastructures en février 2023. La question des modes de financement des surplus d'investissement attendus demeure toutefois posée pour la période intermédiaire (avant 2031-2032) qui nous sépare de l'échéance des concessions autoroutières, en particulier pour le ferroviaire. Le Conseil rappelle sa conviction que les recettes des péages ferroviaires ou le fonds de concours du groupe SNCF ne sauraient suffire à couvrir l'effort supplémentaire d'1,5 milliard d'euros d'investissement dès 2028 (en valeur constante) qu'a préconisé la Conférence Ambition France Transports pour le ferroviaire.

S'agissant des programmes comme des projets de développement des infrastructures de transports, le COI reste également convaincu de **la nécessité d'une programmation pluriannuelle** reposant sur une évaluation ambitieuse des besoins mais réaliste des calendriers comme des capacités publiques à financer. Cette programmation devrait faire l'objet d'un débat au Parlement, puis d'une mise en œuvre par une structure disposant de ressources propres et sécurisées dans le temps, toujours sous le contrôle du législateur.

Sa vision claire des priorités d'investissements dans les réseaux de transports n'a pas pour autant conduit le COI à considérer avec une réserve de principe les grands projets d'infrastructures nouvelles soumis à son examen. L'envie de train manifestée par les Français depuis la crise de la Covid-19, la nécessité de massifier les flux de marchandises dans les grands corridors européens, la reconfiguration démographique et économique du territoire national, comme la nécessité d'assurer sa cohésion, peuvent ainsi être invoquées à raison pour préconiser la réalisation de certains grands projets. C'est bien avec l'ambition d'une « **opération-vérité** » qui puisse être utile dès maintenant à la puissance publique que le COI a conduit son travail sur dix-huit grands projets

⁴ *Investir plus et mieux dans les mobilités pour réussir leur transition* : ce rapport était le troisième du Conseil d'orientation des infrastructures « pérennisé » par la Loi d'orientation des mobilités (2019) puis le décret N°2020-1825 du 30 décembre 2020.

⁵ Le renouvellement des concessions autoroutières « historiques » s'échelonne de fin 2031 et 2036.

⁶ Ce texte sera examiné par le Sénat en avril 2026.

d'infrastructures nouvelles, de juillet 2025 à mars 2026. Cette opération-vérité a embrassé à la fois **l'empreinte environnementale, l'état d'avancement, les délais de livraison, les coûts et les capacités à les couvrir par des financements adaptés, enfin les choix de maîtrise d'ouvrage pour chacun de ces grands projets.**

Le nombre réduit des grands projets à considérer a permis au COI d'entrer bien davantage dans le détail que pour son rapport précédent. **Le Conseil a bénéficié d'une totale liberté de la part du Gouvernement dans l'organisation de ses travaux comme dans la rédaction de ses avis.** Si les pressions issues d'autres acteurs attachés à la conduite de certains projets ont en revanche été nombreuses, elles ne se sont pas ressenties dans les débats que j'ai eu l'honneur d'animer. **Les échanges entre les membres du Conseil ont beaucoup porté sur la notion d'« aménagement du territoire »** et sur la valeur spécifique à lui accorder dans l'évaluation d'un projet. En matière d'infrastructures de transports, cette notion mériterait d'être systématiquement étayée. Elle suppose en effet une capacité affirmée de l'État et des collectivités à assumer des priorités territorialisées, afin d'adapter par exemple des réseaux sous-dimensionnés à la réalité d'une croissance démographique et économique, ou d'accompagner la transition de territoires ayant souffert de la désindustrialisation, mais qui demeurent traversés par des flux logistiques considérables. L'« aménagement du territoire » ne peut être invoqué que pour qualifier une vision claire des équilibres à rechercher, des solidarités à développer et de la cohésion à organiser à l'échelle de l'espace national et en Europe.

Lors de plusieurs séances de travail, les membres du Conseil d'orientation des infrastructures se sont aussi interrogés sur **la pertinence du modèle de financement des grandes infrastructures en France.** Il associe l'État aux collectivités territoriales, voire à l'Union européenne. Or, l'application de cette formule à de grands investissements de transports nouveaux, à dimension évidemment nationale, a ouvert la voie à des jeux d'acteurs qui rendent plus complexe la conduite des projets. Vu des collectivités, l'État y tient volontiers le mauvais rôle, celui d'un décideur qui paraît remettre en cause régulièrement la réalisation des projets et d'un financeur qui peinerait à honorer les engagements financiers qu'il a pourtant contractés. Combien de fois avons-nous lu dans nos quotidiens locaux cette expression de dépit amoureux à propos de grandes infrastructures de transport : « l'État n'est pas au rendez-vous » ? Sa capacité même à prioriser des projets par rapport à d'autres se trouve dès lors remise en cause dans certaines expressions publiques. Une caractérisation plus franche des projets en fonction de leur intérêt -local, régional, national- devrait trouver demain sa traduction dans des modes de financement différenciés et dans des modalités de gouvernance où les responsabilités de chacun seraient davantage établies et reconnues.

Les membres du Conseil d'orientation des infrastructures ont été très mobilisés, de juillet 2025 à mars 2026, par ce rapport portant sur dix-huit grands projets. Je souhaite les remercier de leur apport au sein du collectif que nous formons et à saluer tout particulièrement le travail de l'équipe de rédaction formée par Sophie Mougard, Renaud Morel, Olivier Milan et Éléonore Delfortry⁷. À l'issue de très nombreuses réunions et auditions, de deux déplacements et d'heures de débats sur la rédaction de ses avis, le Conseil d'orientation des infrastructures n'est resté divisé que sur trois grands projets sur dix-huit : le Canal Seine-Nord-Europe, la ligne nouvelle du Sud-Ouest (LNSO) et les accès neufs du tunnel international Lyon-Turin. Y compris sur ces trois projets, les échanges nourris entre des membres d'avis divergents ont permis de dégager des rédactions partagées par toutes et tous. **Ce travail est bien collectif.** Il ne reflète pas le point de vue d'un ou de quelques membres du Conseil. Il traduit **un point d'équilibre** dégagé à force de débats entre nous. Il devrait permettre d'éclairer des décisions publiques dont certaines sont attendues dès 2026.

Qu'on me permette en conclusion de ce propos d'ouverture de partager quelques convictions !

Quoi qu'il arrive, la France devra consacrer dès demain davantage de moyens à ses infrastructures de transports existantes, sauf à accepter de dégrader durablement les services qu'elles rendent. C'est dans cette accélération des investissements sur les réseaux de transports dont nous avons hérité que se situe à nos yeux la priorité des priorités. A quoi ressemblerait un pays engagé dans plusieurs très grands projets d'infrastructures nouvelles, mais dont le réseau ferroviaire connaîtrait par exemple un véritable effondrement ? En Allemagne, ce paradoxe est devenu réalité ces derniers mois ; il a même pris la dimension d'une crise historique.

Quoi qu'il arrive, les choix en matière d'infrastructures de transports doivent et devront être opérés dans le cadre d'une planification écologique. L'ambition de la réduction de l'empreinte carbone comme des émissions

⁷ Respectivement rapporteure générale (à la suite d'Alice-Anne Médard), rapporteur, invité permanent du Président et rapporteure du Conseil d'orientation des infrastructures.

de particules fines liées à nos déplacements et à notre consommation ne saurait passer au second plan des grandes orientations collectives. Plus encore que d'autres, les décisions en matière d'infrastructures de transport façonnent l'avenir ; elles doivent être mesurées à l'aune de notre responsabilité vis-à-vis des générations futures.

Quoi qu'il arrive, des projets de développements (services express régionaux métropolitains - SERM) et de grands projets d'infrastructures nouvelles devront cependant être menés à bien, selon des priorités assumées et dans des calendriers parfois repensés. Notre pays vit des mutations démographiques et économiques accélérées. La croissance de « l'arc atlantique », la renaissance spectaculaire de la zone industrielle et portuaire de Dunkerque ou les effets du vieillissement généralisé de la population transforment par exemple nos besoins de déplacement et réorientent certains flux logistiques ; il est compréhensible qu'en émergent des besoins d'infrastructures nouvelles.

Quoi qu'il arrive enfin, une gouvernance plus robuste des programmes et des projets d'infrastructures doit être imaginée en France, adossée à des financements pérennes.

Je crois, dans le paysage parfois tourmenté de la décision publique, à l'utilité de lieux de débats comme le Conseil d'orientation des infrastructures. Des élus nationaux et locaux, des experts issus du monde économique ou des milieux associatifs, des fonctionnaires d'État issus des ministères ou des corps d'inspection y dialoguent et y recherchent des équilibres entre des positions parfois très éloignées. Les membres du COI n'ont jamais eu le sentiment ou l'ambition, dans leurs travaux, de s'ériger en décideurs. Ils nourrissent en revanche le timide espoir d'avoir concouru, dans cet exercice et à leur place, à la recherche du Bien commun.

Table des matières

Avant-propos	2
Table des matières	6
Synthèse	8
1 La saisine gouvernementale et son contexte	9
1.1 Les travaux du COI en 2023 et le scénario de « planification écologique »	9
1.1.1 Le COI avait relevé la nécessité d'un effort important par rapport aux tendances récentes.....	9
1.1.2 Contenu du scénario de planification écologique (PE)	10
1.1.3 Réunir les conditions de réussite d'une programmation inscrite dans la planification écologique	12
1.2 L'évolution du contexte depuis 2023	13
1.2.1 Une exécution financière inférieure au scénario de planification écologique et pour partie divergente dans ses priorités sur la période 2023-2025.....	13
1.2.2 Un contexte budgétaire contraint pour l'État, et des collectivités locales qui demandent de nouvelles recettes en mettant en avant leurs difficultés budgétaires	16
1.2.3 Des besoins importants à nouveau mis en exergue par la conférence Ambition France Transports.....	17
1.2.4 Les Services express régionaux métropolitains (SERM)	19
1.2.5 L'évolution du financement européen des grands projets.....	20
1.3 La priorité à la régénération et à la modernisation de l'existant : où en est-on ?	23
1.3.1 La régénération et la modernisation du réseau ferroviaire	23
1.3.2 L'entretien et la modernisation du réseau routier national non concédé	30
1.3.3 La régénération et la modernisation du réseau fluvial	32
1.4 La demande du gouvernement au COI : actualisation et priorisation des grands projets	34
2 L'évaluation des grands projets soumis au Conseil	35
2.1 Les projets ferroviaires.....	39
2.1.1 La congestion actuelle ou future des réseaux ferrés et l'apport des Plateformes ferroviaires services et infrastructures	39
2.1.2 Ligne nouvelle Montpellier – Perpignan (LNMP)	43
2.1.3 Ligne nouvelle Provence-Côte d'Azur (LNPCA)	46
2.1.4 Lignes nouvelles du Sud-Ouest (LNSO).....	49
2.1.5 LGV Rhin-Rhône branche Est phase 2 (Belfort – Mulhouse).....	55
2.1.6 Etoile ferroviaire lyonnaise et liaison Lyon-Turin.....	57
_____ Tunnel transfrontalier Lyon-Turin	57
_____ Accès au tunnel Lyon - Turin : ligne Dijon - Ambérieu-en-Bugey – Modane	60
_____ Etoile ferroviaire de Lyon : mise à 4 voies entre Saint-Fons et Grenay et contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise (CFAL).....	62
_____ Mise à 4 voies entre Saint-Fons et Grenay	63
_____ Raccordement de Saint-Fons	64
_____ Contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise (CFAL)	65
_____ Deuxième phase des accès au tunnel Lyon-Turin : ligne nouvelle et tunnels	68
_____ Synthèse des avis du Conseil sur l'EFL et la liaison Lyon-Turin	70
2.1.7 Liaisons nouvelles Ouest Bretagne - Pays de Loire (LNOBPL)	71
2.1.8 Ligne nouvelle Paris Normandie (LNPN) et Paris Saint-Lazare	74
_____ Optimisation de l'avant-gare de Paris Saint-Lazare.....	75
_____ Ligne nouvelle Paris-Normandie (LNPN)	76
2.2 Les projets fluviaux	79
2.2.1 Mise au gabarit européen de l'Oise (MAGEO).....	79
2.2.2 Canal Seine Nord Europe (CSNE).....	81

2.3	Les projets routiers :	85
2.3.1	Liaison A28-A13 – Contournement Est de Rouen (A133-A134)	85
2.3.2	Liaison Fos-Salon	86
2.3.3	A154 – A120 (RN154-RN12 Nonancourt-Allaines)	88
2.3.4	A31bis Nord entre Thionville et la frontière luxembourgeoise	89
2.3.5	RN2 entre Laon, Avesnes-sur-Helpe et Maubeuge (CPER)	92
2.3.6	A54 - Contournement d'Arles sud	94
2.4	L'examen des grands projets conduit le Conseil à réaffirmer deux recommandations déjà formulées en 2023	97
3	Les perspectives de programmation des projets	98
3.1	Une trajectoire budgétaire difficilement compatible avec la priorité de régénération/modernisation de l'existant et le maintien des engagements déjà pris	98
3.2	Une actualisation de scénario de planification écologique nécessiterait un rattrapage très ambitieux, peu probable dans un contexte contraint	99
3.3	Les 18 grands projets représentent 1,1 à 2,5 Md€ par an de dépenses pour l'État sur la décennie à venir	100
3.4	La nécessité d'un outil de suivi global par l'Etat	102
3.5	La nécessité d'une programmation en réponse au besoin de stabilité et de prévisibilité	103
	Annexes	105
	Annexe 1. Lettre du ministre chargé des transports du 2 juillet 2025	106
	Annexe 2. Composition du COI	108
	Annexe 3. Auditions conduites et contributions écrites reçues	109
	Annexe 4. Contributions de certains membres du COI	111
	Annexe 5. Méthode de simulation des trajectoires de dépenses des grands projets examinés par le COI	120
	Annexe 6. Sigles et acronymes	122

Synthèse

Le Conseil d'orientation des infrastructures (COI) a été saisi par le gouvernement en juillet 2025 pour actualiser ses travaux de 2023 sur la programmation des investissements dans les transports, en se concentrant sur l'examen de 18 grands projets d'infrastructures nouvelles de transport.

Ce travail fait également suite aux conclusions de la conférence Ambition France Transports, tenue de mai à juillet 2025, qui a réaffirmé la priorité à la régénération et à la modernisation des réseaux existants.

Ces projets ferroviaires, routiers et fluviaux sont particulièrement dimensionnants au regard de leur poids financier et des enjeux de transition écologique, de cohésion territoriale et d'aménagement du territoire qu'ils emportent.

Au terme d'auditions, de déplacements et à l'issue de l'examen des dossiers transmis par les maîtres d'ouvrages, le COI a dressé un état des lieux actualisé de l'avancement technique et financier des grands projets, dans l'esprit d'une « opération vérité » sur les calendriers et les coûts. Le Conseil a évalué chaque projet de manière rigoureuse au regard de plusieurs critères : l'inscription dans le réseau transeuropéen de transports, le degré de maturité technique, procédurale et financière, la robustesse des évaluations socio-économiques, les impacts environnementaux et la contribution à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et aux nuisances, l'état du débat public local ainsi que la compatibilité des projets avec une programmation soutenable des investissements publics.

Le COI a évalué les besoins complémentaires indispensables à la régénération et la modernisation des réseaux existants tant routier, ferroviaire que fluvial, en confirmant notamment la nécessité d'un supplément d'investissement de 1,5 Md€ par an dans le réseau ferroviaire structurant. Il a également mis en évidence l'impact prévisible des projets sur les finances publiques pour la décennie à venir. Cet exercice souligne l'importance de l'écart entre le niveau actuel de financement des infrastructures et les trajectoires de dépenses telles que programmées actuellement. **S'agissant des 18 grands projets, ils représentent 1,1 à 2,5 Md€ par an de dépenses pour l'État sur la décennie à venir, soit un niveau en moyenne 2 fois supérieur chaque année aux dépenses consacrées aux grands projets sur les derniers exercices budgétaires.**

La trajectoire budgétaire actuelle est difficilement compatible avec la priorité donnée à la régénération-modernisation de l'existant et le maintien des engagements déjà pris tant sur les grands projets que sur les programmes récurrents dont les CPER. **Le Conseil alerte en conséquence sur le risque d'éviction des investissements en régénération et modernisation des réseaux existants**, pourtant prioritaires, par rapport à la réalisation de grands projets d'infrastructures nouvelles.

Dans ce contexte, le Conseil estime indispensable, quoiqu'il arrive, d'accroître les financements consacrés aux transports sur la décennie à venir. Il appelle les décideurs publics à opérer au plus tôt des choix sur les grands projets, à travers une programmation pluriannuelle sécurisée, prenant en compte la priorité à la régénération et à la modernisation des réseaux existants et marquant une réelle ambition pour les mobilités tant des personnes que des biens et leur décarbonation dans notre pays.

1 La saisine gouvernementale et son contexte

1.1 Les travaux du COI en 2023 et le scénario de « planification écologique »

Par lettre du 7 octobre 2022, le ministre chargé des transports avait demandé au Conseil d'orientation des infrastructures (COI) d'élaborer un rapport de proposition de stratégie et de programmation des investissements pour les mobilités et les transports.

La lettre de commande mettait particulièrement l'accent sur la régénération et la modernisation des réseaux existants, en particulier ferroviaire, les mobilités du quotidien ainsi que sur la décarbonation des transports et la résilience des infrastructures au changement climatique.

Le rapport de proposition de programmation a été remis à la Première ministre le 24 février 2023.

1.1.1 *Le COI avait relevé la nécessité d'un effort important par rapport aux tendances récentes*

La consolidation des besoins effectuée par le rapport du COI de mars 2022 représentait plus de 200 milliards d'euros sur dix ans, tous financeurs confondus, et sans tri ou hiérarchisation préalable. Cette estimation a constitué un premier signal de la nécessité d'un effort budgétaire supplémentaire important en faveur des mobilités.

Les travaux du COI menés en 2022 ont consisté à confronter l'ensemble des besoins exprimés, sur les programmes récurrents comme sur les projets, aux priorités exprimées par la lettre de commande, dans un contexte ayant connu une évolution profonde depuis la précédente programmation prévue par la loi d'orientation des mobilités de 2019.

La méthode mise en œuvre a reposé sur une approche systématique, croisant analyse des besoins exprimés, adéquation de ces attentes avec les objectifs des politiques publiques et évaluation de la maturité des opérations. Elle reposait sur quatre piliers :

- un recensement complet des besoins d'investissement sur l'ensemble des modes de transport (ferroviaire, transports collectifs urbains, route, fluvial, ports, logistique, outre-mer), se fondant principalement sur le rapport de mars 2022⁸, qui avait conduit le COI à rencontrer notamment toutes les régions ;
- une revue multicritère des projets et programmes, fondée sur une grille d'analyse homogène (coûts, calendrier, maturité technique, impacts socio-économiques, environnementaux et territoriaux) ;
- une traduction des coûts des projets et programmes en chroniques budgétaires réalistes, étalées sur quatre quinquennats — avec intégration des risques de coûts et de délais ;
- une distinction entre programmes récurrents, répondant notamment à des besoins structurels, et projets d'investissement pour le développement des réseaux.

L'analyse a reposé sur les documents mis à disposition par les maîtres d'ouvrages et la DGITM, ainsi que sur les auditions de nombreux acteurs.

Le COI a produit des scénarios de programmation très contrastés, mais fondés sur les mêmes priorités : la régénération et la modernisation des réseaux existants, les besoins des déplacements du quotidien et la décarbonation des mobilités, en orientant les efforts vers le report modal, les modes massifiés et les modes actifs. Il a proposé d'écarter un premier scénario dit de « cadrage budgétaire » suggéré par la commande et s'est mis d'accord sur la nécessité de réaliser un scénario qu'il a qualifié de « planification écologique ». Une partie

⁸ Rapport Bilan et perspectives des investissements pour les transports et les mobilités : Prendre le cap des nouvelles mobilités, mars 2022.

des membres du COI a souhaité également que soit proposé un scénario dit de « priorité aux infrastructures » incluant une accélération de grands projets ferroviaires qui était écartée dans la demande du gouvernement et davantage de projets routiers afin de répondre à la demande des collectivités. Ce scénario maximaliste ne recueillait pas davantage l'assentiment de la majorité des membres du Conseil que la trajectoire dite de cadrage budgétaire. Le COI a établi ses scénarios à 10 ans, conformément à la commande, mais a élargi son approche à 20 ans, pour donner de la visibilité sur le temps long qui est celui de la programmation des infrastructures.

Les ordres de grandeur des besoins identifiés pour chacun des scénarios proposés sont les suivants :

Comparaison des besoins à dix ans (2023-2032)	Montants (Md€ 2021)
Recensement initial (mars 2022)	> 200 Md€
Scénario de cadrage budgétaire	120 Md€
Scénario de planification écologique	175 Md€
Scénario de priorité aux infrastructures	195 Md€

Ils se traduisaient comme suit pour la chronique des crédits de paiements attendus de l'AFIT France :

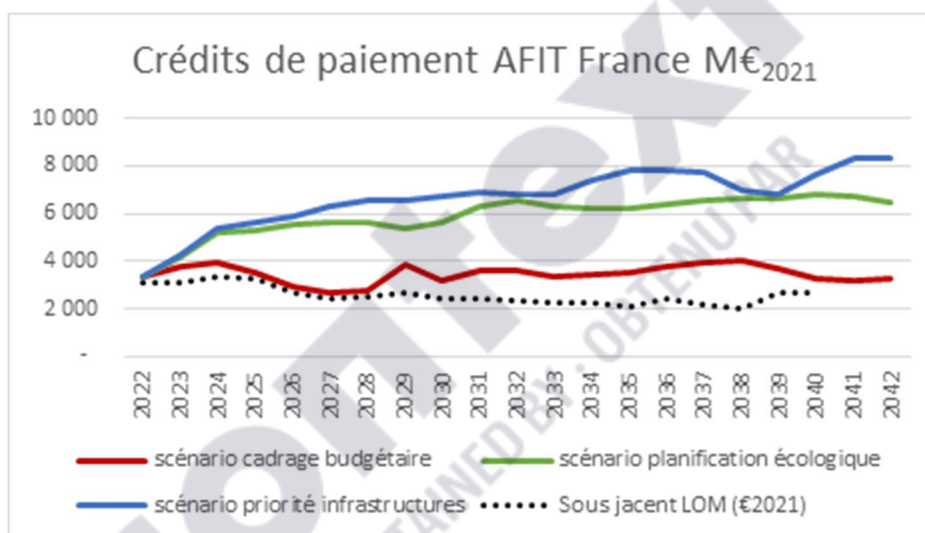


Figure 1 : Chroniques de crédits de paiement de l'AFIT France selon les scénarios du COI (source : rapport du COI 2023).

Le COI a proposé au gouvernement de s'appuyer prioritairement sur le scénario dit de « planification écologique » (PE), considéré comme le scénario central, en ce qu'il établissait un équilibre entre les objectifs de transition des mobilités, vectrice de transition écologique, la continuité de l'action publique dans les territoires et la soutenabilité financière des politiques d'investissement.

La Première ministre, lors de la remise du rapport du COI le 24 février 2023, a annoncé que le gouvernement retiendrait comme référence ce scénario de planification écologique.

1.1.2 Contenu du scénario de planification écologique (PE)

Le scénario sélectif de planification écologique visait à concentrer les efforts sur les programmes et opérations que le COI jugeait en l'état des études les plus indispensables pour répondre aux attentes de mobilités du quotidien, de transport massifié et aux besoins urgents de modernisation des réseaux afin d'y faire face.

Ce scénario était d'ailleurs le seul à faire l'objet d'un soutien unanime des membres du Conseil.

Il visait à répondre aux objectifs de décarbonation et de maîtrise de l'énergie, et à intégrer les projets et programmes les plus respectueux des objectifs environnementaux (zéro artificialisation nette - ZAN, préservation de la biodiversité, réduction des nuisances...) et favorisant la résilience des réseaux au changement climatique (y compris par maillage). Ce scénario ambitieux concentrait les efforts sur les leviers de mutation des mobilités,

notamment sur les transports massifiés et la valorisation de tous les réseaux existants, et permettait également d'accompagner et de faciliter la mise en œuvre des politiques territoriales de maîtrise des déplacements qui doivent s'accompagner de celle de l'étalement urbain. A contrario il n'accélérait pas les grands projets et restait très prudent sur les opérations routières, qu'il limitait sauf exceptions au renouvellement et à la modernisation/transformation de ce patrimoine.

Ce scénario présentait les besoins selon trois blocs cohérents – régénération et modernisation des réseaux existants, programmes récurrents (dont les contrats de plan Etat-Région - CPER) et grands projets permettant d'identifier clairement pour chaque bloc les leviers d'action et les conditions de mise en œuvre. Il offrait ainsi un cadre opérationnel, à la fois réaliste et mobilisateur, compatible avec les premières orientations de planification écologique portées par le Gouvernement et les contraintes budgétaires de l'État et des collectivités.

Il proposait :

- **Régénération et modernisation des réseaux existants – socle prioritaire**
- Ferroviaire : enveloppe supplémentaire de 1 Md€₂₀₂₁/an à partir de 2026 et pour les trois prochains quinquennats pour atteindre un niveau soutenable de régénération, et augmentation progressive de l'effort de modernisation (CCR et ERTMS), porté à 600 M€₂₀₂₁ en 2027 puis 1,2 Md€₂₀₂₁ à horizon 2030 ;
- Routes : enveloppe de 1020 M€₂₀₂₁/an à partir de 2025 pour la régénération du réseau national non concédé, complété par la création d'une enveloppe de modernisation (environnement, sécurité, etc.) de 60M€₂₀₂₁ par an, portée progressivement à 100 M€₂₀₂₁/an ;
- Fluvial : progression de l'enveloppe financière jusqu'à 215 M€₂₀₂₁/an en 2031 (réhabilitation et sécurisation des ouvrages), associée à une enveloppe pour la modernisation (automatisation des ouvrages).

Ce bloc représente plus de la moitié des besoins identifiés dans la trajectoire PE.

- **Programmes récurrents**
- Contrats de plan Etat-région (CPER) : enveloppe annuelle de 1280 M€₂₀₂₁ pour le premier quinquennat, avec réorientation réelle mais progressive sur 20 ans des priorités du développement du réseau routier national vers les modes alternatifs ; déploiement des services express régionaux métropolitains (SERM), inscrits dans une logique de désaturation des nœuds ferroviaires et d'intermodalité ; maintien d'enveloppes importantes au premier quinquennat pour les transports en commun en Ile-de-France pour couvrir des opérations déjà engagées ;
- Fret ferroviaire : poursuite de l'effort engagé dans le cadre de la Stratégie nationale de développement du fret ferroviaire, portant l'investissement de 175 à 310 M€₂₀₂₁/an ;
- Trains d'équilibre du territoire (TET) conventionnés par l'État : poursuite du renouvellement du matériel roulant des trains de jour et de nuit ;
- Transport collectif urbain et périurbain (en province, hors CPER Ile-de-France) : après l'achèvement du troisième appel à projets, objectif d'une enveloppe de 100 M€₂₀₂₁/an pour les 4 prochains quinquennats ;
- Mobilités actives : niveau moyen de 110 M€₂₀₂₁/an pour les deux prochains quinquennats.
- **Grands projets**

La proposition de programmation du scénario de planification écologique pour les grands projets restait proche de celle proposée par le COI 2018 et retenue par la loi d'orientation des mobilités (LOM). Elle accordait la priorité aux grandes opérations ferroviaires concourant à la désaturation des nœuds. Elle ne répondait pas cependant aux attentes locales d'accélération des lignes nouvelles, étalait dans le temps les projets routiers, et permettait par ailleurs la poursuite du Canal Seine Nord Europe et du tunnel Lyon-Turin⁹. Au total, les grands projets représentaient de l'ordre de 15 % des enveloppes.

Le COI avait par ailleurs souligné que les attentes concernant les niveaux de subventions européennes étaient exagérément optimistes et que leur non-obtention à la hauteur des espérances reporterait une charge

⁹ Pour autant, ces deux projets avaient explicitement été exclus du champ d'examen du COI en 2023.

supplémentaire sur l'État et les collectivités, ce qui s'est confirmé avec les dernières attributions au titre du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) 2021-2027. Le scénario de planification écologique (PE) réaffirmait donc, dans la continuité du précédent rapport du Conseil en 2018, une forte priorité à la régénération et à la modernisation des réseaux existants, ainsi qu'aux déplacements du quotidien et à la transition écologique des mobilités. Cette proposition de programmation n'a cependant pas été traduite par le gouvernement en une trajectoire de référence, contrairement à ce qui avait été fait avec le rapport de programmation annexé à la LOM dans la suite du rapport du COI de 2018. La LOM n'était pas pour autant et à proprement parler une loi de programmation.

1.1.3 Réunir les conditions de réussite d'une programmation inscrite dans la planification écologique

Le COI a également établi en 2023 plusieurs conditions de réussite pour la mise en œuvre d'une programmation des investissements. Il avait rappelé que la planification ne se limitait pas à une trajectoire budgétaire ; elle devait s'appuyer sur une capacité collective d'action : conforter les modèles économiques, mieux structurer la gouvernance, mobiliser les capacités industrielles, améliorer la coordination territoriale et renforcer les bases factuelles pour éclairer la décision publique. Sans ces conditions, la planification écologique resterait une intention.

1. Modèles économiques et financiers à sécuriser

Le COI avait souligné que les équilibres financiers du secteur des transports seraient profondément modifiés à horizon 2030–2040. Deux tendances majeures avaient été identifiées :

- l'expiration progressive des concessions autoroutières, qui posait la question du modèle de péage et de la redistribution des recettes ;
- la diminution attendue du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE, devenue depuis accise sur les produits pétroliers) avec la décarbonation du parc automobile, qui fragilisera le principal levier fiscal du secteur.

Face à cela, plusieurs pistes étaient suggérées, sans préempter les choix politiques : renouvellement des concessions, reprise en gestion nationale, ou gestion territorialisée.

Pour les transports collectifs, la fragilisation des ressources des autorités organisatrices des mobilités - AOM - (télétravail, baisse de fréquentation dans les premières années suivant la crise de la COVID19, politiques tarifaires) appelait une vraie réflexion sur le financement des services par les recettes perçues des usagers et par de nouvelles ressources : fiscalité foncière, mécanismes de captation de valeur ou redevances sectorielles.

2. Gouvernance et contractualisation à simplifier

La mise en œuvre opérationnelle souffre de la superposition des outils : CPER, conventions bilatérales, appels à projets... Le COI recommandait à ce titre de clarifier l'articulation des instruments, notamment selon les échelles territoriales, et de renforcer les protocoles de gouvernance spécifiques pour les grands projets.

L'implication des maîtres d'ouvrage opérationnels (notamment SNCF Réseau) dès la phase de contractualisation était identifiée comme un point critique pour éviter les blocages ultérieurs.

Le COI estimait enfin que les bassins de mobilité, introduits par la LOM, pouvaient constituer une maille pertinente pour penser les mobilités quotidiennes, l'articulation avec les infrastructures structurantes et, demain, l'organisation des services express régionaux métropolitains (SERM) ou des zones à faibles émissions (ZFE).

3. Capacité industrielle et compétences : un enjeu de faisabilité

L'augmentation des volumes d'investissement dans la modernisation ferroviaire, les SERM, l'adaptation du réseau aux usages de demain et l'évolution des systèmes de signalisation (ERTMS/CCR) représente un défi industriel majeur. Les tensions concernent :

- la disponibilité de la main-d'œuvre qualifiée,

- les capacités d'ingénierie et productives,
- la synchronisation des chantiers d'infrastructures.

Le COI identifiait comme pistes de travail la nécessité de renforcer les filières de formation, de mutualiser les moyens entre acteurs publics et privés et d'anticiper les besoins en compétences, notamment dans le pilotage de projets, la signalisation et la maîtrise d'ouvrage territoriale.

4. *Cohérence territoriale et données pour l'action publique*

La coordination entre transports, urbanisme, foncier et logistique demeure souvent incomplète. Le COI estimait nécessaire de renforcer l'articulation des documents de planification (SCoT, PLU, SRADDET) avec les trajectoires de mobilité et de mieux structurer les dispositifs de concertation territoriale.

La qualité des données est un facteur déterminant. Les limites actuelles concernent l'hétérogénéité des enquêtes mobilité, l'insuffisance des données logistiques et la difficulté à intégrer les évolutions récentes (télétravail, e-commerce, livraisons). Un socle commun de données territoriales, actualisé régulièrement et partagé entre acteurs, constituait pour le COI un préalable à l'objectif d'une décision publique partagée et éclairée.

La réussite d'une programmation compatible avec la planification écologique reposait dans les conclusions du COI 2023 sur la consolidation d'un écosystème complet : financement, gouvernance, capacités industrielles, cohérence territoriale et base de connaissances partagée. C'est l'ensemble de ces conditions qui devait permettre aux investissements proposés de devenir une trajectoire d'action soutenable, et non un exercice théorique.

Le Conseil, dans sa composition actuelle, considère que ces conclusions n'ont rien perdu de leur pertinence ni de leur actualité.

1.2 L'évolution du contexte depuis 2023

1.2.1 *Une exécution financière inférieure au scénario de planification écologique et pour partie divergente dans ses priorités sur la période 2023-2025*

Depuis 2023 et en l'absence de toute programmation pluriannuelle officiellement validée après la remise du rapport du COI, un écart s'est creusé entre la trajectoire du scénario de planification écologique et l'exécution budgétaire effective, tant du point de vue des enveloppes globalement mobilisées que de leur allocation entre différentes priorités. Ce constat a conduit à la nouvelle saisine du Conseil par le ministre des transports en 2025 : actualiser ce scénario de planification écologique et réexaminer la programmation des grands projets dans un contexte de contraintes budgétaires accrues et de besoins de financement restant insatisfaits en matière de modernisation et de régénération des réseaux existants.

Une trajectoire globale nettement inférieure au scénario de planification écologique

L'exécution budgétaire cumulée sur la période 2023-2025 comparée au scénario de planification écologique ("PE"), montre des autorisations d'engagements inférieures d'environ 1,5 Md€ (14 Md€ au lieu de 15,5 Md€) et des crédits de paiements inférieurs d'environ 3,5 Md€ (12,9 Md€ au lieu de 16,2 Md€).

Pour les seuls budgets de l'AFIT France, l'écart est encore plus important, 3 Md€ en autorisations d'engagement (AE) et 4,4 Md€ en crédits de paiement (CP).

En milliers d'euros courants		2023	2024	2025	Total
AFIT France Exécution	AE	3 507	4 811	4 211	12 528
	CP	3 587	4 349	3 840	11 777
COI scénario PE courants	AE	5 972	4 578	5 028	15 578
	CP	4 538	5 739	5 931	16 208
Ecart	AE	-2 465	233	-817	-3 050
	CP	-951	-1 390	-2 091	-4 431

Figure 2 : Ecart en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP) entre le scénario de planification écologique du COI 2023 et l'exécution du budget de l'AFIT France (source COI 2026 sur la base de prévisions DGITM de juillet 2025).

Cet écart a été partiellement compensé par une mobilisation accrue, à hauteur de 790 M€ sur 3 ans, du fonds de concours du groupe SNCF pour le financement de l'effort supplémentaire de régénération et modernisation du réseau ferroviaire national, dont le COI avait pris l'hypothèse qu'il serait financé par l'AFIT France, et plus marginalement par des contributions de la Société du Grand Paris (SGP, devenue Société des Grands projets depuis lors) et de Voies navigables de France (VNF) sur d'autres objets.

À noter en outre que les restes à payer sur les crédits engagés par l'AFIT France ont progressé sur la période, de 14,3 Md€ fin 2022 à 14,8 Md€ à fin 2025.

Des priorités et des rythmes d'engagement substantiellement différents.

Les principaux écarts, en AE et en CP, entre l'exécution budgétaire 2023-2025 et les trajectoires du scénario de planification écologique du COI sont les suivants :

- **Régénération et modernisation des réseaux existants**
 - Régénération et modernisation ferroviaire : écart de -1 250 M€ en AE et -200 M€ en CP en crédits budgétaires (cumul sur 3 ans). Cet écart s'explique principalement par l'absence d'inscription de crédits au budget de l'AFIT France, en dehors de 100 M€ en 2023, la différence ayant été pour partie prise en charge par un abondement du fond de concours du groupe SNCF (790 M€ : 100 M€ en 2023, 300 M€ en 2024 et 390 M€ en 2025) ;
 - Régénération et modernisation fluviale : les trajectoires proposées par le COI ont été plutôt respectées ;
 - Régénération routière : trajectoire proposée par le COI dans l'ensemble respectée, mise en place d'un programme de modernisation, à un rythme légèrement inférieur (40 M€/an au lieu de 60).
- **Programmes récurrents**
 - Contrats de plan État-Région 2023-2027 :

Le COI avait proposé dans le scénario de planification écologique un rythme annuel de 1 280 M€₂₀₂₁ pour les volets mobilisés 2023-2027 des CPER soit au total 6 789 M€_{courants}. Les mandats de négociation confiés aux préfets représentaient un total de 8 558 M€, et les contrats finalement signés, ou en voie de l'être, le sont à hauteur de 9 000 M€, soit 33 % de plus que ce qu'avait recommandé le COI. Les écarts les plus importants concernent le développement routier : +820 M€, soit +74 %, mais cependant en baisse par rapport aux CPER précédents, et les transports en commun en Île-de-France, +617 M€, soit +31 %.

En termes de conventionnement, l'avancement moyen des CPER à fin 2025 (60 % de la durée théorique) est de 46 % à fin 2025, dont 47 % pour le routier, 61 % pour les transports en commun en Ile-de-France, mais seulement 38 % pour le volet ferroviaire.

Rapporté aux trajectoires proposées par le COI :

- le volet ferroviaire apparaît en retard de -650 M€ en AE et -900 M€ en CP, traduisant souvent une maturité insuffisante des projets ferroviaires retenus dont la réalisation sous exploitation est souvent complexe tant pour

les aménagements du réseau, notamment pour les SERM, que pour les travaux en gares; cette situation a malheureusement souvent été constatée par le passé.

- le volet routier apparaît en écart de +400 M€ en AE, il est plus faible en CP. Il s'explique en partie par la mise en place des ressources nécessaires pour le versement au titre de 2025 des soultes dues aux régions expérimentant la mise à disposition du réseau national au titre de la loi « 3DS » (Auvergne-Rhône-Alpes, Grand-Est et Occitanie).

- Trains d'équilibre du territoire :

Un écart de +100 M€ apparaît en AE, mais au contraire de -200 M€ en CP, s'expliquant par des retards de production du matériel roulant pour la ligne Bordeaux-Marseille. A noter par ailleurs que l'État ayant décidé de renouveler le matériel roulant des trains de nuit par le biais d'une location ("Rolling stock company", Rosco), environ 1 Md€ (dont le coût des ateliers doit être déduit) ne seront pas à engager de 2024 à 2031 sur les enveloppes de l'AFIT France comme le COI l'avait envisagé, mais pèseront en loyers sur le programme budgétaire P203.

- Appels à projets transports collectifs et mobilités actives :

Écart de -400 M€ en AE et -200 M€ en CP environ, pour les appels à projets (AAP) "transports collectifs en site propre et pôles d'échanges multimodaux", du fait de retards dans l'engagement des projets retenus lors du 4e AAP en 2021, mais aussi de la décision de l'État de ne pas reconduire de tels appels à projets.

Écarts d'environ -50 M€ en AE et CP pour les mobilités actives, le gouvernement ayant décidé en 2025 de ne pas reconduire le fonds mobilités actives (FMA), outil principal du plan vélo et marche 2023-2027, annoncé à 250 M€/an et affiché comme politique prioritaire du gouvernement pour le développement du vélo en France depuis 2019.

- **Grands projets**

- Grands projets ferroviaires :

Écart de +750 M€ en AE liés à la prise en charge des surcoûts pour les aménagements ferroviaires au nord de Toulouse et au sud de Bordeaux (AFNT/AFSB) et la ligne nouvelle Provence-Côte d'Azur (LNPCA) ainsi que de subventions européennes moindres qu'attendues, sujet sur lequel le COI avait formulé des mises en garde. A *contrario* retard important de l'engagement des travaux pour la modernisation de la ligne existante Dijon - Ambérieu-en-Bugey - Modane (600 M€ avaient été réservés), dont les études techniques sont en retard. En crédits de paiement, l'écart est de -400 M€, du fait du retard de ce projet, mais aussi de plusieurs autres (modernisation des lignes POLT et Paris-Clermont, tunnel de base Lyon-Turin, etc.)

- Grands projets fluviaux :

Écart faible en AE mais d'environ -250 M€ en CP du fait du retard des travaux du Canal Seine Nord Europe.

- Grands projets routiers :

Écart d'environ +100 M€ en AE, principalement du fait de la Route centre Europe Atlantique (RCEA), mais faible en CP.

Au total pour la période 2023-2025, les engagements sur les grands projets ont été en excédent d'environ 750 M€ par rapport aux scénarios PE, mais les paiements en retard d'environ 650 M€, augmentant d'autant les restes à payer dans les années à venir.

Le COI constate de forts écarts de réalisation donc de priorités par rapport aux projections financières (AE et CP) du scénario de planification écologique et regrette en particulier un fort retard dans la montée en charge du programme de régénération et modernisation du réseau ferroviaire pourtant prioritaire.

Il constate que les volets mobilités des CPER 2023-2027 ont été contractualisés à un niveau très supérieur à ce qu'il avait recommandé, en particulier sur le développement du réseau routier national (pourtant significativement en baisse par rapport à la génération précédente de CPER), le niveau des contrats sur le volet ferroviaire étant plus cohérent, mais accusant un fort retard dans leur mise en œuvre.

Le conseil regrette par ailleurs, dans sa majorité, la décision de l'Etat d'arrêter l'appel à projets relatif aux transports collectifs en site propre. Ce constat vaut également pour le fonds mobilités actives (FMA) qui était destiné à amorcer une politique publique en faveur de la pratique du vélo dans les territoires périurbains et ruraux.

Ces constats conduisent le COI à recommander à la DGITM (et à l'AFIT France) de renforcer son pilotage des CPER. Le Conseil considère que leur rythme devra impérativement être rendu compatible avec les objectifs d'accélération de la régénération et la modernisation des réseaux existants. Le Conseil appelle, au sein des enveloppes qui seront disponibles, à une réorientation des priorités sur les 10 ans qui viennent, afin de permettre à l'AFIT France d'accompagner la montée en charge des programmes de régénération et de modernisation des réseaux, dont la priorité doit être réaffirmée.

1.2.2 Un contexte budgétaire contraint pour l'État, et des collectivités locales qui demandent de nouvelles recettes en mettant en avant leurs difficultés budgétaires

La France évolue dans un contexte budgétaire particulièrement contraint, marqué par un déficit public qui demeure nettement supérieur à la trajectoire visée par le Gouvernement. Le déficit des administrations publiques a atteint 5,8 % du PIB en France en 2024¹⁰, bien supérieur au reste de la zone euro (moyenne à 3,1 % du PIB¹¹). Le Gouvernement vise un retour à un déficit inférieur à 3 % du PIB à l'horizon 2029 avec un objectif à 5,4 % pour 2025¹². En complément de la dynamique attendue de l'activité, atteindre cet objectif nécessitera une maîtrise de la dépense publique. L'objectif de niveau de déficit vise à maîtriser la hausse de la dette publique de la France (113 % du PIB fin 2024¹³, contre environ 98 % en 2019) qui renforce la charge d'intérêt de la dette (plus de 50 Md€ en 2024¹⁴), et expose les finances publiques au durcissement des conditions de financement sur les marchés.

Par ailleurs, la France a le taux de prélèvements obligatoires le plus élevé de la zone euro (46 % du PIB en 2023¹⁵) et un niveau de dépenses publiques également parmi les plus importants d'Europe (57 % du PIB en 2024¹⁶).

Dans le même temps, les collectivités locales appelées au cofinancement des grands projets de développement des infrastructures mettent en avant des difficultés budgétaires. La Cour des comptes constate qu'en 2024, les collectivités contribuaient à la hausse du déficit public total, en conséquence d'un effet de ciseaux croissant entre d'une part des dépenses de fonctionnement et d'investissement dynamiques, et d'autre part des recettes qui progressent mais moins fortement¹⁷.

Le développement des infrastructures de transports mobilise principalement des financements publics, qu'ils proviennent de l'État ou des collectivités territoriales. Or la contrainte budgétaire se renforce pour ces acteurs. Les travaux du COI s'inscrivent dans ce contexte de pression accrue sur les finances publiques, conduisant à un nécessaire étalement dans le temps des projets de développement des réseaux (CPER et grands projets) afin d'éviter un effet d'éviction des financements de la régénération et de la modernisation des réseaux existants.

¹⁰ INSEE, *Comptes nationaux des administrations publiques 2024 – Premiers résultats*, le 27 mars 2025.

¹¹ Eurostat, *Transmission des données du déficit et de la dette pour 2024*, le 21 octobre 2025.

¹² Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, *Plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) pour 2025-2029*, le 23 octobre 2024. Le PSMT et son rapport de suivi d'exécution sont désormais les documents transmis par les Etats membres de la zone euro pour présenter une trajectoire des finances publiques respectant les règles budgétaires européennes.

¹³ INSEE, *idem*. A titre de comparaison, la dette publique dans la zone euro est en moyenne de 87,4 % du PIB en 2024 (cf. Eurostat, *idem*).

¹⁴ Annexes budgétaires du Projet de loi de finances pour 2025.

¹⁵ INSEE, *Poids des prélèvements obligatoires au sein de l'UE*, 21 mai 2025

¹⁶ Banque de France, *Bulletin « Où la France dépense-t-elle davantage que ses voisins de la zone euro ? »*, le 25 juillet 2025.

¹⁷ Cour des comptes, *Rapport 2025 sur les finances publiques locales*, le 27 juin 2025.

1.2.3 Des besoins importants à nouveau mis en exergue par la conférence Ambition France Transports

En France, le secteur des transports et des mobilités représentait 18,5 % du PIB et était responsable de 34 % des émissions de gaz à effets de serre en 2023. 31 Md€¹⁸ sont ainsi investis annuellement dans le secteur par les administrations publiques. Néanmoins, si ces investissements dans les infrastructures ont augmenté en valeur absolue entre 2012 et 2023 (+6 Md€), leur poids dans le PIB a diminué (passant de 1,05 % à 0,95 %). Ceci situe la France dans la moyenne des pays de l'OCDE.

Le besoin de financement des modes de transport collectifs et massifiés décarbonés (ferroviaire, transports en commun locaux, fluvial) devrait s'accroître dans les prochaines années pour prendre en compte la nécessité d'améliorer la performance et la résilience des grandes infrastructures nationales routières, ferroviaires et fluviales. Leur état s'est en effet dégradé de manière continue ces dernières décennies. L'accélération de la transition écologique du secteur, l'amélioration de la mobilité de nos concitoyens (notamment entre les villes et leurs périphéries et en milieu rural) et enfin le rééquilibrage de la domination du mode routier en matière de transport de marchandises ne pourront être poursuivies sans un tel effort.

Cette augmentation des besoins intervient dans un contexte de tension sur les finances publiques qui doit conduire à dégager des priorités claires et à assurer une permanence de la décision publique pour éviter les « stop and go » toujours coûteux.

La fin des concessions autoroutières historiques permet de repenser le financement de la route et plus largement des mobilités à travers les excédents de recettes de péages.

À la demande du Premier ministre et sous l'égide du ministre des Transports, la conférence Ambition France Transports a réuni une soixantaine d'experts des mobilités, parlementaires, élus locaux ou représentants de fédérations professionnelles ou d'utilisateurs, pour définir un modèle de financement du secteur des transports pour les vingt prochaines années.

Reprenant une large part des préconisations du COI 2023, la conférence a accordé la priorité aux investissements dans la régénération et la modernisation des infrastructures existantes, à hauteur d'environ 3 Md€/an supplémentaires sur la période 2026-2031 dont :

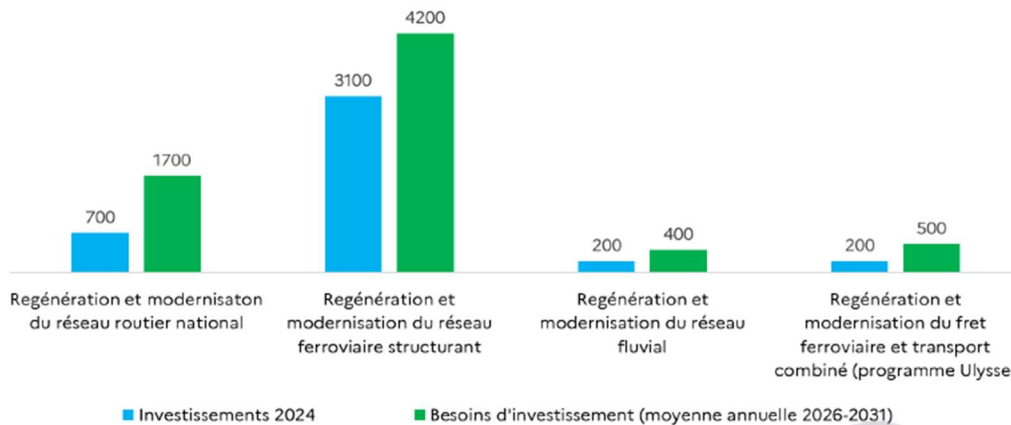
- 1 Md€ pour la régénération (dette grise) et la modernisation (adaptation à la nouvelle donne environnementale) du réseau routier national non concédé pour un total de 1,7 Md€ annuels¹⁹,
- 1,5 Md€ pour la régénération (dette grise) et la modernisation (CCR, ERTMS) du réseau ferroviaire structurant à compter de 2028 pour un total de 4,5 Md€ annuels²⁰,
- 300 M€ pour la régénération des installations de fret ferroviaire existantes (voies de service, installations de tri), leur modernisation (augmentation des capacités, rehaussement des gabarits) et le développement des plateformes de transport combiné (plan Ulysse), pour un total de 500 M€ annuels,
- 200 M€ pour la régénération et modernisation du réseau fluvial, téléconduite des ouvrages de grand gabarit, réarmement à distance des ouvrages du petit gabarit, supervision des ouvrages hydrauliques) pour un total de 450 M€ annuels.

La conférence invite au lancement d'une revue générale d'étape des lignes fines de desserte du territoire circulées pour établir un bilan de la classification de ces lignes et les conditions de leur financement. Les coûts de remise en état des lignes aujourd'hui qualifiées d'intérêt régional et local représenteraient un investissement annuel de 600 M€, à comparer aux 400 M€ investis en 2024 soit +200 M€/an à couvrir.

¹⁸ Bilan 2024 des transports, SDES.

¹⁹ Ce montant, fondé sur les estimations du maître d'ouvrage, la DIGITM, était très sensiblement supérieur aux données recueillies par le COI en 2023 (voir supra).

²⁰ Ce montant reste néanmoins inférieur aux recommandations du COI 2023 (voir supra).



* le programme Ulysse constitue le programme d'investissement de la stratégie nationale de développement du fret ferroviaire pour atteindre les objectifs de parts modales fixées par la SNBC3. Il a été élaboré par la filière et les pouvoirs publics.

Figure 3 : Besoins d'investissements annuels sur la période 2026-2031, en M€₂₀₂₅, selon la conférence Ambition France Transport (source : Rapport final, juillet 2025)

D'autres investissements ont été recensés par la conférence, mais avec pour certains de fortes incertitudes. De ce fait le COI 2026 a conservé, à ce stade, dans ses simulations des besoins à venir, les chiffres de 2022 qu'il avait utilisés.

Pour financer ces priorités d'investissement, cinq types de ressources ont été identifiées par la conférence, dont c'était à proprement parler le rôle :

1. l'amélioration de la performance des infrastructures et services, permettant le développement de l'offre à coût constant,
2. la contribution accrue des usagers et clients, directement via la tarification ou via une fiscalité spécifique,
3. la priorisation des transports dans le budget de l'État via des ressources existantes ou nouvelles prélevées sur le secteur des transports dans une logique « pollueur payeur », consolidées au sein de l'AFIT France ou directement affectées à certains modes,
4. des ressources locales destinées à renforcer et diversifier le modèle économique des AOM,
5. la mobilisation de financements privés pour certains projets d'investissement.

Compte tenu de l'ampleur des besoins, la conférence souligne la nécessité de combiner ces propositions de ressources et considère qu'il est primordial d'élaborer une trajectoire d'affectation de ces ressources à l'AFIT France qui corresponde aux besoins d'investissements identifiés à moyen terme, avec la construction d'une loi de programmation des infrastructures de transport.

Pour les autoroutes, la conférence a proposé un principe d'affectation des ressources supplémentaires issues des concessions, aux transports. Il s'agissait de faire financer une partie des besoins du réseau routier actuellement non concédé voire une partie des besoins liés au ferroviaire par des recettes de redevances/péages. Le produit devra en effet être affecté aux réseaux existants.

Conclusion du rapport Ambition France Transports de juillet 2025 : « La conférence a tenu à réaffirmer l'absolue priorité qui devait être accordée aux investissements dans la performance et dans la résilience des infrastructures existantes circulées. Il convient dès lors de renforcer et de sécuriser dès à présent les investissements à réaliser dans la régénération et la modernisation des réseaux ferroviaire, routier et fluvial, estimés à 3 Md€ par an supplémentaires sur la période 2026-2031 par rapport à aujourd'hui. Conjointement à ces investissements, un travail de re-priorisation des nouveaux projets d'infrastructures pourra être mené par le Conseil d'orientation des infrastructures, afin de mettre à jour des estimations de coûts parfois datées mais aussi de réévaluer leur pertinence au regard des priorités nouvellement définies et, enfin, de tenir compte du cadre budgétaire nouveau, des recettes qui auront été décidées et de la priorité absolue accordée aux investissements dans la performance et dans la résilience des infrastructures actuelles ».

1.2.4 Les Services express régionaux métropolitains (SERM)

Le rapport du COI de 2023 a approfondi les besoins d'amélioration de la desserte, notamment ferroviaire, de la périphérie des grandes agglomérations. Il a proposé le terme de « services express régionaux métropolitains » (SERM), qui s'est depuis imposé, pour mettre l'accent sur le fait qu'il devait d'abord s'agir de projets de services, et non pas d'infrastructures, ainsi que sur le besoin de coopération renforcée entre métropoles et régions qu'ils supposent. En se fondant sur les démarches déjà engagées (Léman Express, Strasbourg, Bordeaux), le COI avait estimé à quinze le nombre de projets majeurs, correspondant à des besoins d'investissements ferroviaires compris entre 15 à 20 Md€₂₀₂₁. Les projets de SERM considérés comme prioritaires par le Conseil en 2023 étaient les suivants : Marseille, Toulon, Nice, Strasbourg, Lyon, Lille, Bordeaux, Toulouse, Rennes, Nantes, Grenoble, Rouen, Sillon lorrain (Lorraine-Luxembourg), Bâle-Mulhouse, en plus du Léman Express déjà en service (mais dont le renforcement et l'extension sont en projet).

La loi relative aux SERM promulguée le 27 décembre 2023 a réaffirmé que le ferroviaire devait constituer leur armature, mais en leur donnant un caractère multimodal plus accentué (pôles multimodaux, car express, réseaux cyclables, ...). Le ministre des transports a proposé en 2024 une démarche de « labellisation », non prévue par la loi, accordée à 26 dossiers fin 2025 (carte ci-après), soit un nombre supérieur à celui envisagé par le COI en 2023. Un 27^e projet de SERM a été labellisé en février 2026, celui du Nord Franche-Comté (Belfort – Montbéliard – Héricourt, non cartographié ci-dessous).



Figure 4 : Projets de SERM labellisés par le ministre chargé des transports en 2024 et 2025 (source : DGITM)

L'article L. 1215-6 du code des transports prévoit une procédure d'octroi du statut de SERM par le ministre chargé des transports, sur la base d'une proposition conjointe de la région et des autorités compétentes pour l'organisation de la mobilité contribuant au financement de ce service. Il permet également le recours à la Société des grands projets (SGP). À fin janvier 2026, quatre dossiers de demande de statut ont été adressés au ministre (Touraine, Rouen, Toulouse et Strasbourg). Les conséquences de l'octroi de ce « statut » n'ont en revanche pas complètement été explicitées jusqu'ici.

Les CPER 2023-2027, volets mobilités, prévoient 2,7 Md€ de financements dédiés aux SERM, dont 900 M€ de crédits de l'État. Le rapport de l'IGEDD et l'IGF sur la *Financement des autorités organisatrices des mobilités* rendu en janvier 2025²¹ a estimé que le coût total des infrastructures ferroviaires des projets de SERM labellisés

²¹ https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/015772-01_rapport_public_cle5feee6.pdf

s'élèverait à plus de 20 Md€²⁰²³ sur une vingtaine d'années, dont 8 Md€ pour le projet de Lille et 3 Md€ chacun pour les projets de Lyon et Toulouse.

En accord avec le gouvernement, le Conseil a choisi de ne pas examiner à nouveau les projets de SERM, qui s'apparentent au demeurant davantage à des « plans et programmes » organisant le développement de services qu'à des projets d'infrastructures. En revanche plusieurs des grands projets ferroviaires examinés par le Conseil contribuent, directement par les infrastructures qu'ils créent, ou indirectement par les capacités qu'ils dégagent dans les nœuds ferroviaires, à ces projets : la ligne nouvelle Provence-Côte d'Azur (LNPCA) pour Marseille, Toulon, et l'Aire azurée, les aménagements ferroviaires au sud de Bordeaux et au nord de Toulouse (AFSB, et AFNT) pour Bordeaux et Toulouse, la ligne nouvelle Montpellier-Perpignan (LNMP) pour Montpellier, la ligne nouvelle Paris Normandie (LNPN) pour Rouen, le contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise (CFAL) et la mise à 4 voies de la ligne Saint-Fons – Grenay pour Lyon. Pour les autres métropoles, aucun des projets d'infrastructures le cas échéant prévus n'a une maturité suffisante pour pouvoir être considéré à ce jour comme « grand projet », à traiter en dehors du cadre de droit commun des CPER.

Les objectifs assignés aux SERM sont clairs : favoriser le report modal et la décarbonation des mobilités à l'échelle des plus grandes agglomérations souffrant de congestion ; limiter l'étalement urbain autour des métropoles ; et s'appuyer pour ce faire sur un niveau de service ferroviaire ou de cars express élevé (fréquence et amplitude). Dans cette perspective, **le COI alerte sur le risque d'une « dilution » de la notion de SERM** sur un trop grand nombre d'agglomérations de taille plus modeste, au-delà des quinze périmètres pour lesquels le Conseil avait identifié en 2023 un réel potentiel. Le COI invite donc à maintenir un haut niveau d'exigences au regard de ces objectifs pour l'attribution à venir du statut. Il recommande également, compte tenu des contraintes budgétaires, que les investissements envisagés soient phasés et proportionnés à des objectifs quantifiés de report modal et de gains attendus (réduction des émissions de carbone, limitation de l'artificialisation, etc.). Les gains rapides et issus d'investissements modérés devront en tout état de cause être recherchés.

1.2.5 L'évolution du financement européen des grands projets

Rappel des recommandations du COI 2023

Le COI en 2023 avait appelé l'attention sur la crédibilité du niveau des fonds européens attendus. Il invitait à prendre en compte les subventions totales mobilisables et à prévoir des dispositions pour tenir compte des risques de moindre financement et assurer le bouclage des financements.

Le réseau transeuropéen de transport (RTE-T)

Le réseau transeuropéen de transport (RTE-T) est défini par le règlement (UE) 2024/1679 adopté en 2024 et remplaçant celui de 2013, qui fixe les orientations de l'Union pour le développement d'un réseau de transport intégré, durable et résilient à l'échelle européenne. Ce programme vise à éliminer les goulets d'étranglement, à renforcer les continuités transfrontalières, à moderniser les infrastructures et à améliorer l'interopérabilité entre les réseaux nationaux, tout en contribuant aux objectifs de décarbonation et de sécurité de l'Union. Il repose sur une architecture à trois niveaux : le réseau central (pour une échéance de mise en service en 2030), le réseau central étendu (2040) et le réseau global (2050).

Le réseau est également structuré autour de corridors européens de transport multimodaux renforcés (voir ci-après). Il couvre l'ensemble des modes de transport – routier, ferroviaire, aérien, fluvial et maritime – ainsi que les nœuds urbains et plateformes intermodales. Il intègre les exigences liées à la résilience des infrastructures et à la mobilité militaire.

Neuf corridors européens de transport ont été définis par le règlement RTE-T de 2024, avec des exigences accrues de continuité, d'interopérabilité, de résilience et de performance. La définition de ces corridors s'accompagne également d'une priorité donnée par l'Union européenne à l'achèvement des grands axes transfrontaliers structurants du réseau central.

La France est concernée par quatre corridors du RTE-T :

- le corridor Méditerranée,
- le corridor Atlantique,
- le corridor Mer du Nord – Rhin – Méditerranée,
- le corridor Rhin-Danube.

La plupart des grands projets soumis à l'examen du COI, qu'ils soient transfrontaliers ou non, figurent dans l'un de ces corridors.

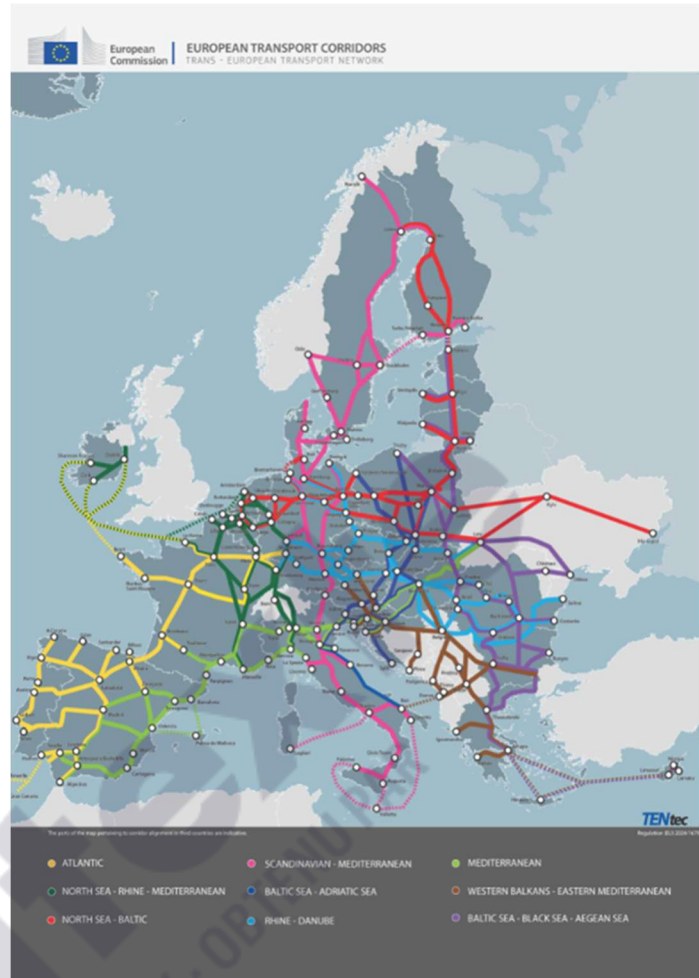


Figure 5 : Carte des corridors européens du RTE-T (source : règlement (UE) 2024/1679).

Le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)

L'Union Européenne dispose de plusieurs enveloppes permettant de financer des projets d'infrastructures de transport dont le **Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE, en anglais Connecting Europe Facility, CEF) qui cible principalement les projets situés sur le réseau transeuropéen de transport (RTE-T)**. Les grands projets analysés par le COI sont principalement cofinancés, lorsque c'est le cas, par l'enveloppe du MIE. Le RTE-T constitue le référentiel juridique et opérationnel pour le déploiement de l'actuel MIE 2 (2021-2027) et du prochain MIE 3 (2028-2034), notamment pour la priorisation des projets et la définition du rôle des coordonnateurs de corridors.

Sur les 25,8 Md€ du volet transport du MIE 2 (2021-2027), 11,29 Md€ sont réservés aux États éligibles au Fonds de cohésion et 1,69 Md€ à la mobilité militaire, soit **une enveloppe générale hors cohésion de l'ordre de 12,9 Md€ à laquelle la France est éligible**. La France est actuellement parmi les tous premiers bénéficiaires de cette enveloppe générale avec, en décembre 2025, plus de 2,08 Md€ sur l'enveloppe de 12,9 Md€, soit une part française de 16 % de l'enveloppe à laquelle la France est éligible. Les deux principaux projets pour lesquels la France a obtenu des subventions, le Canal Seine-Nord Europe (CSNE, 848 M€) et le tunnel Lyon-Turin (295 M€) représentent à eux deux un taux de cofinancement de 11 %. À l'exception de ces deux projets, la part des cofinancements obtenus pour les grands projets français est faible, représentant au maximum 1 % du coût de ces projets à ce jour.

Ces taux doivent cependant être considérés avec prudence dès lors qu'ils ne concernent que le MIE 2 : les grands projets s'étendent sur un temps long, et ils ont pu ou pourront bénéficier de plusieurs MIE successifs, 1, 2 et 3 à venir, conduisant à des taux à terminaison qui pourraient être nettement plus élevés.

Projet	Subvention	2021	2022	2023	2024	Total	Coût (FR)	% MIE
CSNE	Demandées	143	423	2 230	0	2 796	6 300	13%
	Obtenues	143	405	300	0	848		
Lyon-Turin	Demandées	0	0	1 222	0	1 222	4 673 ²	6%
	Obtenues	0	0	295	0	295		
Accès Lyon-Turin	Demandées	0	0	71	0	71	7 600 ³	1%
	Obtenues	0	0	65	0	65		
GPSO	Demandées	17	172	274	0	463	10 300 ⁴	<1%
	Obtenues	0	60	20	0	80		
LNPCA	Demandées	0	9	30	58	97	5 100	1%
	Obtenues	0	0	0	54	54		
Roissy-Picardie	Demandées	152	81	74	0	307	800	1%
	Obtenues	0	0	10	0	10		
LNMP	Demandées	0	7	23	0	29	6 120 ⁵	<1%
	Obtenues	0	6	23	0	29		
CFAL nord	Demandées	0	0	21	0	21	2 090 ⁶	0%
	Obtenues	0	0	0	0	0		

Figure 6 : Subventions européennes obtenues pour les grands projets français au titre du MIE 2021-2027, en M€¹ (source : DGITM, septembre 2025)

¹ €_{courant} sauf indication contraire, ²€₂₀₁₂, ³€₂₀₂₃, ⁴€₂₀₂₀, ⁵€₂₀₂₀ (phases 1 et 2) et ⁶€₂₀₂₁.

En juillet 2025, la Commission européenne a présenté sa proposition de budget européen **pour la période 2028-2034, MIE 3, et a proposé de doubler le budget du MIE par rapport à la période financière actuelle – à savoir quelques 51,5 Md€, dont 17,6 Md€ pour la mobilité militaire**. Le projet proposé par la Commission européenne en juillet 2025 est en cours de négociation dans le cadre financier pluriannuel 2028-2034 et n'a pas, à ce stade, fait l'objet d'une adoption définitive. Cette proposition de la Commission fait ainsi l'objet de débats au sein du Conseil et du Parlement en vue d'une adoption en 2027. En conséquence, ses orientations, ses priorités d'intervention, ses enveloppes financières et ses règles d'utilisation doivent être considérées avec prudence, dans l'attente de la stabilisation du texte à l'issue du processus législatif européen.

À ce stade, la France aurait accès à une enveloppe générale qui pourrait être augmentée. Cinq grands projets français du réseau central avec une dimension transfrontalière ont été mis en avant à ce stade d'avancement de l'examen du MIE 3 :

- Bordeaux – Burgos pour LNSO ;
- Lyon – Turin pour le tunnel transfrontalier, Dijon-Modane, le CFAL et les accès neufs ;
- Montpellier - Perpignan – Barcelone pour LNMP ;
- Marseille - Nice – Gênes pour LNPCA ;
- Seine – Escaut (fluvial) pour CSNE et MAGEO.

À travers ces projets à dimension transfrontalière définis comme prioritaires, la France peut raisonnablement espérer conserver sa part relative dans le MIE sur la période 2028-2034. Les résultats des derniers appels à projet montrent que la compétitivité des projets français est globalement bonne lorsque les projets sont matures.

S'agissant des corridors européens, à l'été 2026, les coordinateurs européens devront présenter leur premier plan de travail, à valider par les États membres. Cet exercice s'annonce particulièrement délicat, notamment pour les sections transfrontalières, dont la mise en œuvre progresse à des rythmes très inégaux.

La Commission européenne envisage de généraliser les actes d'exécution pour chaque corridor d'ici 2027, soit un an au plus tard un an après l'adoption des plans de travail.

Ces décisions visent à garantir que les projets prioritaires du réseau central soient réalisés dans les délais et de manière cohérente entre les États membres. **Étant donné qu'elles offriront une visibilité à long terme en précisant dans le temps les échelons des projets prioritaires, il serait souhaitable que le programme de travail du MIE et ses appels à projets soient alignés sur les décisions d'exécution des corridors, assurant ainsi les engagements financiers de l'Europe projet par projet. Ces futures décisions d'exécution, à l'échelle des corridors, permettraient aux maîtres d'ouvrage, aux collectivités territoriales et à l'État français, de disposer de visibilité et de garanties sur la part du financement européen sur les grands projets et, ainsi, d'en sécuriser la réalisation. Le COI a ainsi constaté, au titre de son examen des projets et de leur plan de financement, que les questionnements sur la part du financement européen étaient nombreux et souvent sources de risque et d'incertitude.**

Le volet « mobilité militaire » du MIE 3

L'enveloppe du MIE 3 dédiée à la mobilité militaire pourrait s'élever à 17,6 Md€. Ce montant représenterait une multiplication par dix de l'enveloppe actuelle qui a déjà été totalement consommée dans la première moitié de la période 2021-2027. Cette enveloppe vise à permettre des déplacements rapides, fluides et sécurisés des forces armées en Europe, en adaptant les infrastructures de transport à un usage dual, civil et militaire (gabarit, charge, continuité). Elle cible prioritairement des corridors stratégiques européens de mobilité militaire (annexés au document du Conseil intitulé « Besoins militaires pour la mobilité militaire à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE » – en anglais *Military Requirements for military mobility*), définis en articulation avec le RTE-T et les priorités de défense, afin de lever les goulets d'étranglement, notamment transfrontaliers et d'assurer la résilience des réseaux. Elle financerait principalement des opérations de modernisation sur les infrastructures ferroviaires, routières, portuaires et aéroportuaires existantes, en contribuant à l'harmonisation des normes et à la continuité opérationnelle à l'échelle européenne.

Les exigences militaires convergent avec celles du fret ferroviaire et de l'interopérabilité, permettant de soutenir des opérations de renforcement des infrastructures et de modernisation des systèmes. Cette logique de double usage constitue ainsi un levier pour accélérer la transformation du réseau structurant sur les corridors prioritaires. Aucun des quatre corridors de mobilité militaire prioritaires pour l'UE validés en mars 2025 par le Conseil européen ne concerne les nouvelles infrastructures soumises à l'examen du Conseil en 2026 à l'exception de la liaison Lyon-Turin.

1.3 La priorité à la régénération et à la modernisation de l'existant : où en est-on ?²²

1.3.1 La régénération et la modernisation du réseau ferroviaire²³

Un diagnostic sans appel pour investir dans le réseau existant afin de maintenir ses performances

Le besoin d'investissement pour assurer la pérennité du patrimoine, la qualité de service et l'attractivité du transport ferroviaire concerne l'ensemble du réseau : lignes les plus circulées du réseau structurant, lignes de desserte fine du territoire, lignes capillaires fret. Ce besoin doit être satisfait dans sa globalité pour réaliser le potentiel de développement du transport ferroviaire.

Les conséquences d'une insuffisance d'investissements de régénération du réseau sont déjà observées aujourd'hui sur le réseau. Le sous-investissement a des impacts lourds sur les performances du réseau : dans un premier temps la perte de substance des voies conduit à devoir mettre en place des ralentissements (voir

²² Les investissements nécessaires et supplémentaires pour répondre aux besoins d'adaptation au changement climatique des infrastructures de transport sont encore mal connus et ne figurent pas explicitement dans la présente analyse (hors réseau routier national non concédé). Figurant dans la lettre de mission du ministre des Transports au COI du 2 juillet 2025, un travail spécifique sera conduit courant 2026 sur ce sujet par le Conseil.

²³ Le Conseil n'a pas examiné en 2026 la question de la régénération des actifs en gares, qui accuse également un retard important, par exemple pour les grandes halles voyageurs. Il renvoie à ce propos vers les analyses et propositions formulées dans son rapport de 2023.

graphique ci-dessous), dégradant la fiabilité et le temps de parcours, et augmentant dans le même temps les coûts de surveillance et de maintenance corrective. Lorsque la situation perdure et que la dégradation de la ligne s'aggrave, la ligne peut être fermée pour des raisons de sécurité. Ceci a des conséquences sur l'ensemble du trafic du réseau et pas uniquement celui de la ligne concernée.

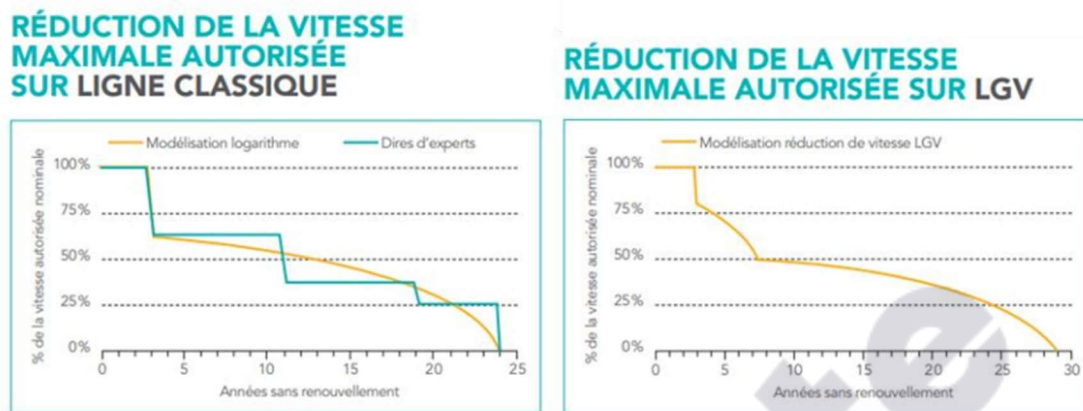
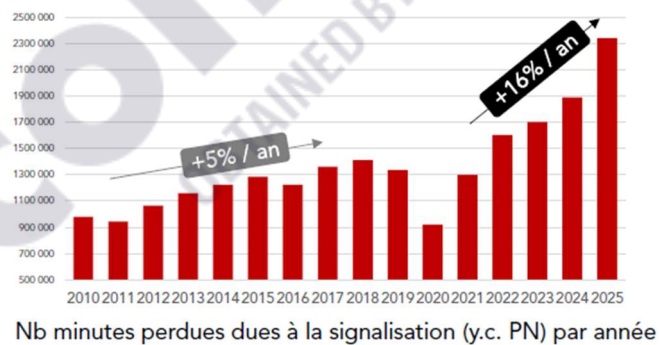


Figure 2 Diminution de la vitesse d'exploitation en fonction du nombre d'année sans renouvellement pour les LGV et les lignes classiques

Source : Méthodologie du programme green bonds 2016 de SNCF Réseau, Carbone 4, septembre 2017

Figure 7 : Diminution de la vitesse autorisée sur le réseau ferré en cas d'absence de régénération (source : ART, scénarios de long terme pour le réseau ferroviaire français, 2023)

L'augmentation de l'irrégularité liée à des défauts de signalisation est une illustration des enjeux forts de régénération. Les figures ci-dessous montrent la croissance importante depuis 2021 du nombre de minutes perdues du fait d'une défaillance de la signalisation.



Nb minutes perdues dues à la signalisation (y.c. PN) par année

En 2021 : 109 000 trains retardés ou supprimés

En 2025 : 147 000 trains retardés ou supprimés

Figure 8 : Nombre de minutes perdues par les trains du fait de défaillances de la signalisation, y compris aux passages à niveaux (PN), de 2010 à 2025 (source : SNCF Réseau).

Illustrations sur quelques origines / destination Part irrégularité Signalisation sur part irrégularité Réseau

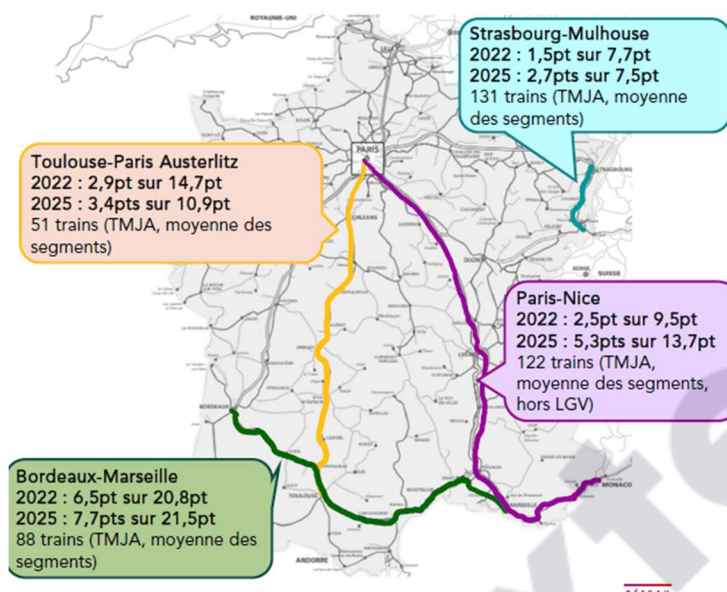


Figure 9 : Exemples sur quelques destinations du poids de la signalisation dans la part d'irrégularité sur le réseau ferroviaire (source : SNCF Réseau).

L'exemple du réseau ferroviaire allemand montre en outre que la dégradation des performances de l'infrastructure et de la qualité de service n'est pas linéaire et progressive dans le temps, mais peut conduire à un effondrement dont il est difficile, long et très coûteux de sortir.

L'exemple du réseau ferroviaire allemand

Le réseau ferroviaire allemand a fait l'objet d'investissements insuffisants pendant trois décennies, ce qui a eu pour conséquence une dégradation rapide du service ferroviaire. Ces dernières années ont vu la ponctualité des trains allemands diminuer significativement (perte de 13 % de taux de ponctualité sur la longue distance, 8 % sur le transport régional). Cette ponctualité continue de se dégrader : la Deutsche Bahn a dû abandonner son objectif de ponctualité pour l'année 2024 fixé à 70 % de ses trains à l'heure. Sur le premier semestre de 2024, la ponctualité des trains grandes lignes n'était qu'à 62,7 %, soit 6 points de moins qu'à la même période en 2023. La dégradation de l'infrastructure ferroviaire allemande n'est pas homogène entre les actifs : on observe une dégradation très avancée des postes d'aiguillage et de signalisation (60 % des postes d'aiguillage doivent être renouvelés), une dégradation avancée des passages à niveau, aiguillages et voies, mais des caténaires, tunnels et ponts en bon état. Ceci illustre la nécessité de travaux ciblés de régénération liés à la durée de vie de chaque actif, afin de maintenir une bonne qualité de service au global.

L'augmentation des investissements dans les années récentes ne suffit pas à inverser la tendance à la dégradation et rétablir la qualité du mode ferroviaire en Allemagne. Le gouvernement allemand a lancé un plan de financement de la maintenance et de la régénération à hauteur de 86 Md€ sur 10 ans (contrat 2020-2029), dont l'enveloppe a été augmentée à 93 M€. Le montant alloué à la régénération a en particulier augmenté de près de 57 % par rapport à la décennie précédente. Le montant annuel d'investissements est ainsi passé d'en moyenne 6,6 Md€/an entre 2017 à 2020, à 11 Md€ en 2021, 9,9 Md€ en 2022 et 9,3 Md€ en 2023. Bien que colossaux, les montants investis ne suffiront a priori pas à couvrir les ambitions de rénovation du réseau. Le nouveau gouvernement allemand a annoncé début 2025 la mise en place d'un fonds d'infrastructures de 500 Md€ sur 12 ans, dont une part serait consacrée aux investissements dans le réseau ferroviaire existant.

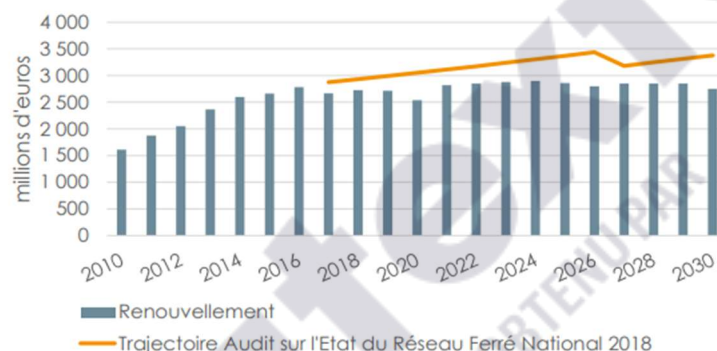
L'exemple allemand enseigne l'importance des investissements en régénération et la nécessité d'investir assez tôt pour éviter d'atteindre un point de non-retour. Le décrochage du réseau allemand en quelques années démontre que le vieillissement du réseau n'est pas linéaire et qu'un déficit d'investissement sur le temps long peut mener à un décrochage rapide de la qualité de service que des investissements massifs peinent à combler sur le court terme.

Le diagnostic a été établi par plusieurs audits, et repris par l’Autorité de régulation des transports

L’audit du réseau de 2021 mené par SNCF Réseau comme les précédents²⁴ (réalisés par l’École Polytechnique Fédérale de Lausanne, puis par le cabinet IMDM qui a pris sa suite) établissait que, malgré un accroissement des crédits de régénération, les montants d’investissements ne suffisaient ni à enrayer le vieillissement du réseau ni à assurer la qualité de service et sa pérennité. **L’audit de 2025 présenté au conseil d’administration de SNCF Réseau en décembre 2025 confirme le besoin de financements complémentaires : une trajectoire de 4,5 Md€₂₀₂₅/an est indispensable pour stabiliser l’état du réseau structurant (le réseau le plus circulé), ce que ne permettraient pas des trajectoires plus basses.**

Après un effort important entre 2010 et 2019 où les montants alloués au renouvellement de l’infrastructure sont passés de 1,6 Md€/an à 2,7 Md€/an courants, l’Autorité de régulation des transports (ART) notait dans son avis sur le projet de contrat de performance État-SNCF Réseau 2021-2030, toujours en vigueur, que le montant programmé de 2,84 Md€ courants par an en moyenne était insuffisant au regard des besoins, restant inférieur de 13 % au montant préconisé par l’audit de 2018, soit un déficit de 4,3 Md€ sur la période 2021-2030.

Figure 3 – Investissements de régénération du réseau



Périmètre : Dépenses de renouvellement et performances comprenant une part de charges d’exploitation.

Source : ART d’après SNCF Réseau

Figure 10 : Investissements de régénération du réseau ferré national structurant en euros courants (source : ART d’après SNCF Réseau).

Ceci a conduit le COI dès 2023 à mettre en avant dans ses recommandations la prise en compte d’un effort supplémentaire pour la régénération et la modernisation du réseau ferroviaire. Il chiffrait alors le besoin complémentaire par rapport à la trajectoire du contrat de performance qui prévalait à environ 2 Md€₂₀₂₁ par an (soit 40 Md€₂₀₂₁ sur 20 ans) pour espérer atteindre en vingt ans, donc vers 2040, l’objectif d’un réseau central en conformité avec les objectifs européens fixés pour 2030 (déploiement de la signalisation ERTMS) en ayant réalisé conjointement le déploiement de la commande centralisée du réseau (CCR) et les régénérations nécessaires. Les trajectoires recommandées par le COI 2023 prévoyaient la montée en charge suivante : entre 2023 et 2027, progression jusqu’à +1 Md€₂₀₂₁/an sur la régénération et +0,6 Md€₂₀₂₁ sur la modernisation, atteignant au total un effort de 3,5 Md€₂₀₂₁/an puis de 2028 à 2032, l’investissement annuel passerait à 4,85 puis 5 Md€₂₀₂₁/an pour s’y stabiliser.

Les investissements du scénario de planification écologique représentent au total des enveloppes de 204 Md€₂₀₂₁ pour la période 2022-2042, dont 98 Md€₂₀₂₁ pour le renouvellement et la modernisation. **Ces montants ont été repris par l’ART dans ses avis et rapports successifs.** Ils doivent permettre d’éviter un risque lourd de ralentissements permanents voire de fermeture sur un tiers du réseau à horizon d’une dizaine d’années.

²⁴ Audit « Rivier » de septembre 2005, École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL), audit EPFL de suivi / « revisite de l’audit Rivier » de 2012, Audit commandé par SNCF Réseau à IMDM en 2017 dans le cadre de la mission gouvernementale sur l’avenir du transport ferroviaire dite « Spinetta », audits IMDM de 2021 et 2025.

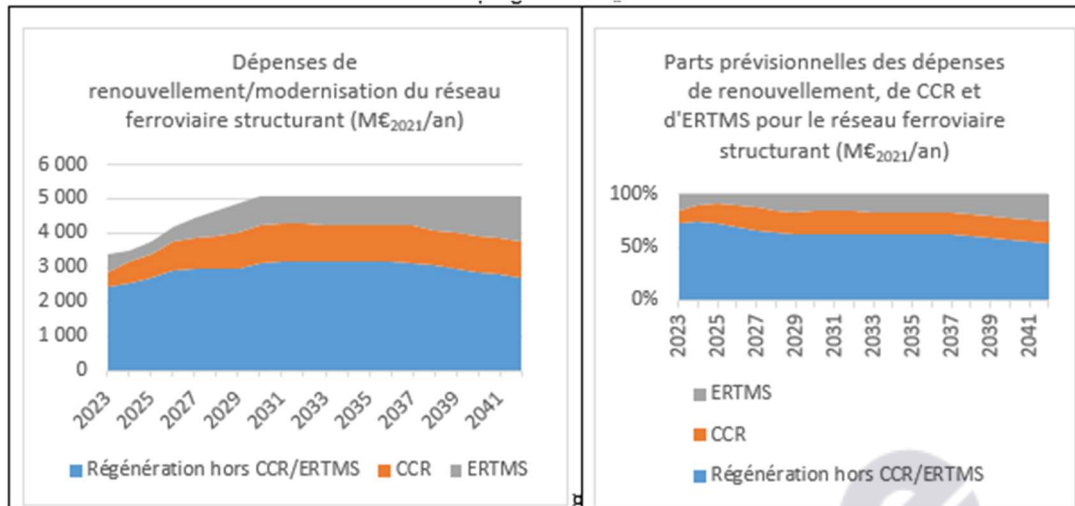


Figure 11 : Trajectoire indicative des investissements ferroviaires de renouvellement et de modernisation du réseau structurant ferroviaire recommandées par le COI en 2023 (source : rapport du COI 2023).

S'inscrivant dans les recommandations du COI 2023, l'ART, dans son rapport du 12 juillet 2023 sur les *Scénarios de long terme du réseau ferroviaire*²⁵, a comparé deux scénarios, l'un dit « tendanciel » qui reprend la trajectoire du contrat de performance et l'autre dit « transition écologique » qui reprend la trajectoire de planification écologique issue des recommandations du COI 2023. **Seul le scénario de planification écologique permet d'ici 2042 la modernisation du réseau avec le déploiement de la CCR sur la quasi-totalité du réseau (au lieu de 2070 dans la trajectoire tendancielle) et l'ERTMS déployé sur près de 9 000 km de lignes**, permettant de respecter, avec une dizaine d'années de retard néanmoins, les objectifs fixés par la réglementation européenne. Dans ces hypothèses, la quasi-totalité du réseau structurant peut être préservée grâce à une augmentation forte des montants dédiés au renouvellement.

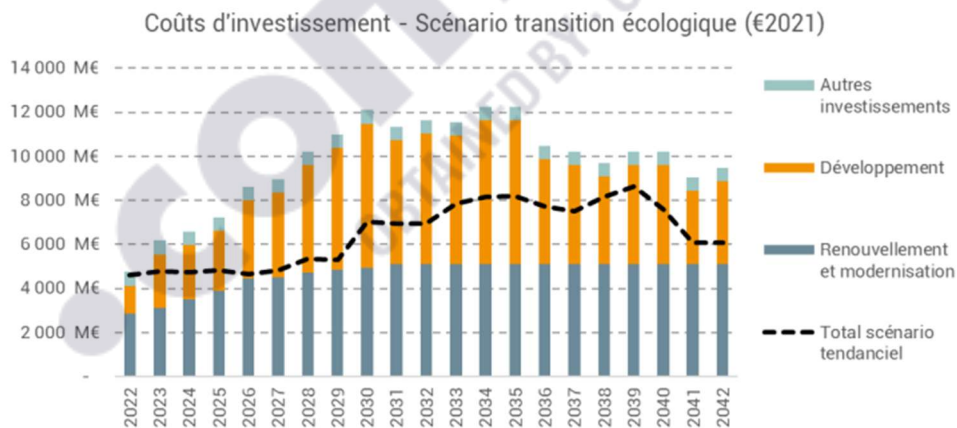


Figure 12 : Trajectoire des coûts d'investissements dans le scénario de transition écologique (source : ART d'après les données du COI 2023, scénario de planification écologique).

À noter que l'ART a également examiné un scénario dit « maximaliste » permettant de préserver et de rajeunir la quasi-totalité du réseau ferré national grâce à un effort de renouvellement et de modernisation du réseau structurant encore plus important (121 Md€₂₀₂₁ sur la période 2022-2042) et une enveloppe pour les lignes classées UIC 7 à 9 avec voyageurs, dites de desserte fine du territoire (LDFT), conséquente de près de 12 Md€₂₀₂₁ sur la même période (soit entre 500 et 600M€₂₀₂₁/an). Contrairement au scénario tendanciel qui stabilise le coût d'exploitation, **l'ART souligne que le scénario recommandé par le COI permet une baisse forte (38 % d'ici 2042) et durable du coût d'exploitation par train.km**. Il passe ainsi de 10,82 €/train.km en 2022 à 7,81 €/train.km en 2030 (-24 %) puis 6,69 €/train.km (-38 %) en 2040.

²⁵ <https://autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2023/07/rapport-scenarios-de-long-terme-pour-le-reseau-ferroviaire-francais-12-07-23-final.pdf>

Le COI et l'ART soulignaient que seule la progression du scénario de planification écologique permet d'accueillir la croissance attendue du trafic (+36 % durant la période soit 650 000 train.km).

Un scénario « optimisé » par SNCF Réseau et présenté lors de la conférence Ambition France Transports aboutit à un montant de 4,5 Md€₂₀₂₈ d'investissements en régénération et modernisation du réseau

SNCF Réseau a décliné la cible du COI 2023 en élaborant depuis cette date un scénario dit « optimisé ».

Ce scénario intègre une part de performance économique et industrielle par rapport à la maquette des travaux du COI de 2023. Il intègre en outre de nouveaux engagements (dont un certain nombre d'actions de renforcement de la résilience du réseau au changement climatique et un soutien au plan de mobilité militaire) tout en maintenant une enveloppe permettant une participation de SNCF Réseau au financement des lignes structurantes de catégorie 2 (standard 2, cf. ci-dessous).

Il consiste à investir, à partir de 2028, **4,5 Md€ par an dans la régénération et la modernisation**, ce qui nécessite de sécuriser au plus tôt les nouvelles ressources externes à mobiliser.

Synthèse des investissements de régénération-modernisation par domaine, par année, en M€ (prévisions, en € courants)

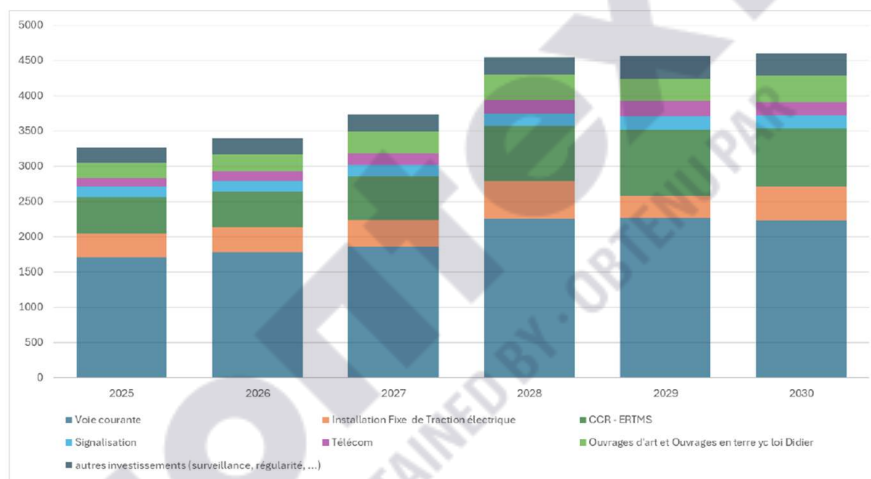


Figure 13 , synthèse des investissements 2025-3030 de régénération-modernisation par domaine, (source graphique SNCF Réseau).

Sur la période 2025-2029 ce sont ainsi près de 20 Md€ qui devraient être consacrés à la régénération et la modernisation du réseau ferroviaire existant. En 2028, 96 % des investissements de régénération-modernisation du réseau structurant seront consacrés aux lignes les plus circulées (~99 % des km parcourus). Près de 2000 chantiers seront engagés.

L'enveloppe supplémentaire de 1,5 Md€ doit permettre de stabiliser la consistance du réseau structurant, d'assurer sa modernisation et donc a minima de préserver ses fonctionnalités :

- en augmentant de 1 Md€ par an les dépenses de régénération dès 2028 pour stabiliser d'ici à 2030 le vieillissement du réseau et inverser la tendance au vieillissement sur certains composants ;
- en consacrant 500 M€ par an au financement d'un socle de modernisation permettant au réseau français de ne pas décrocher par rapport aux standards européens, (digitalisation avec le déploiement de la CCR, d'ERTMS et de la technologie FRMCS succédant au GSMR pour la téléphonie sol-train ferroviaire).

Les enveloppes proposées par SNCF Réseau sont inférieures de l'ordre de 500 M€/an à celles qui étaient envisagées par le COI 2023, elles-mêmes aux conditions économiques de 2021 et prennent désormais en compte une date de valeur 2028. Elles traduisent néanmoins une augmentation très significative des efforts consacrés à la régénération et modernisation.

L'audit rendu en décembre 2025 souligne la nécessité d'inscrire ces efforts dans la durée : en examinant **une trajectoire 2025-2042 à 4,5 Md€ CE 2025**, ils permettront de **juguler le vieillissement des infrastructures appartenant aux réseaux mass-transit, haute performance et standard 1²⁶**, sans toutefois suffire à **permettre de recouvrer totalement leur substance** (le portefeuille d'actifs comprendra toujours une part notable d'équipements obsolètes). Ils ne **sauraient enrayer le vieillissement des lignes de l'ambition standard 2**, qui continueront à perdre de la substance.

Le COI souligne que la trajectoire issue de la conférence Ambition France Transport diminue légèrement l'effort annuel en Euros courants, là où ses préconisations visent à soutenir l'effort sur la période. Le COI recommande donc de raisonner en Euros constants, en indexant sur l'inflation la trajectoire de dotation annuelle de 4,5 Md€ CE 2025.

Une préoccupation demeure : la capacité à réellement tenir cette trajectoire dans le temps face au risque d'éviction par les grands projets de développement

Malgré les conclusions favorables de la Première ministre à la suite de la remise du rapport du COI en février 2023 et le relais par l'ART de ces mêmes conclusions, **la trajectoire budgétaire arbitrée n'a pas permis l'augmentation souhaitable des sommes consacrées au maintien et à la modernisation du réseau dès 2023.**

Les écarts entre les propositions du COI 2023 pour la régénération et la modernisation du réseau ferroviaire structurant et les montants exécutés sur la période 2023-2025 s'élèvent à 1,253 Md€ en autorisations d'engagement. **L'effort depuis 2023 a principalement mobilisé le fonds de concours du groupe SNCF, sans enveloppe budgétaire supplémentaire, contrairement à ce qu'avait recommandé le COI en 2023.** 2026 devrait reconduire cette situation. Dès lors un retard significatif de plus de 3 Md€ a déjà été accumulé par rapport à l'objectif affiché. Par ailleurs, la réalisation de certains grands projets d'infrastructures nouvelles a été annoncée entre-temps : ces projets sont susceptibles d'entrer en concurrence avec les dépenses sur le réseau existant, qui pourrait subir à terme donc un fort risque d'éviction.

En 2028, l'effort à réaliser tant en financement que du point de vue industriel sera conséquent avec une « marche » de l'ordre d'un milliard d'euros.

SNCF Réseau s'est mis en situation de faire face à cette montée en charge. Le COI avait identifié dès 2022 les conditions de succès de cette trajectoire de progrès et souligné la nécessité de réussir le programme de régénération et de modernisation du réseau ferroviaire. Or l'avis de l'ART sur l'exécution 2024 du contrat de performance²⁷, tout en rappelant l'insuffisance des crédits et ses conséquences, pointait également les difficultés de productivité rencontrées par SNCF Réseau. SNCF Réseau doit se préparer à la montée en puissance de ce chantier avec des ressources d'ingénierie, industrielles et capacitaires adaptées, tout en veillant à progresser dans la maîtrise des coûts en lien avec la massification des opérations. Enfin la réservation des plages travaux indispensables et le traitement des conséquences (impact sur les circulations, performance économique, mesures de substitution...) doivent être préparés en concertation avec toutes les parties prenantes. Le COI note à cet égard avec satisfaction les attributions de marchés intervenues en 2025 pour tenir les jalons industriels.

Soulignant le risque d'éviction dans la durée des moyens consacrés à la régénération et la modernisation, **le COI invite l'État et SNCF Réseau à inscrire une trajectoire sur longue période (2025-2042) à hauteur de 4,5 Md€ aux conditions économiques de 2025.** SNCF Réseau doit poursuivre sans délai l'ordonnancement capacitaire des opérations à compter de 2028 et assurer la montée en puissance des ressources indispensables pour atteindre ces niveaux d'investissements.

Le COI recommande que le programme d'investissements à déployer soit défini avec des cibles de performance explicites (disponibilité, fiabilité, capacité) quant à la qualité et l'efficacité du gestionnaire d'infrastructures qui devront figurer dans le contrat de performance, en cours.

²⁶Le réseau structurant est segmenté par SNCF Réseau en fonction de l'usage et la performance des lignes. Les performances sont appréciées selon le débit de ligne, la vitesse, l'amplitude commerciale, la régularité, le matériel accepté (gabarit et vitesse), les enjeux économiques (coûts et recettes commerciales). Cette segmentation comprend le « mass transit » (1 471 km, principalement en Ile-de-France) où le débit est essentiel, la haute performance (15 801 km, dont les lignes à grande vitesse) pour laquelle vitesse et robustesse sont privilégiées, le standard 1 (17 133 km) dont les exigences sont moyennes et enfin le standard 2 (2289 km) pour lequel l'optimisation maximale est recherchée.

²⁷ https://autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2025/07/avis-n-2025-042_vnc.pdf

L'engagement de l'État pourra être inscrit dans le contrat de performance²⁸ qui le lie à SNCF Réseau et devrait être signé rapidement. Toutefois l'effort en faveur de la régénération et modernisation des infrastructures doit être maintenu au-delà de la durée du contrat et donc renouvelé dans les contrats successifs.

Le COI souligne que ces investissements de rénovation et modernisation du réseau répondent concrètement aux enjeux d'adaptation au changement climatique en améliorant la résilience des infrastructures aux événements extrêmes. Ces questions seront approfondies lors des travaux à venir du COI conformément à sa lettre de mission. Le COI se félicite du consensus dégagé lors de la conférence Ambition France Transports autour de constats connus de longue date mais reste très attentif au calendrier de mise en place de **l'effort budgétaire par l'État** ainsi qu'au risque d'éviction au profit des grands projets et programmes récurrents, dont les CPER, des budgets indispensables à la régénération et la modernisation. À ce titre, **le COI considère comme inenvisageable une quelconque contribution de SNCF Réseau au financement des grands projets de développement des infrastructures, l'autofinancement dégagé par SNCF Réseau devant prioritairement être consacré à la régénération et la modernisation du réseau.**

1.3.2 *L'entretien et la modernisation du réseau routier national non concédé²⁹*

Lors de son audition par le COI en 2025 le DGITM a confirmé un besoin d'augmentation de **+1 Md€ pour la régénération (dette grise) et la modernisation** (résilience, adaptation à la nouvelle donne environnementale) **du réseau routier national non-concédé.**

La régénération du réseau routier national non concédé

Les dépenses d'entretien et de régénération du réseau routier national non concédé sur la période 2008-2024 ont été les suivantes :

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
573	790	783	694	676	652	642	695	775
2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	
708	814	838	802	872	907	980	969	

Figure 14 : Dépenses d'entretien et de régénération du réseau routier national non concédé, en M€, de 2008 à 2024 (source DGITM, note au COI du 12/12/2025).

A l'occasion de la conférence Ambition France Transports, la DGITM a revu l'estimation des besoins d'exploitation et d'entretien du réseau routier national non concédé (RRN NC) à moyen et long termes à hauteur de 1,7 Md€ annuels. La référence principale reste un audit réalisé en 2017, aucun nouvel audit de l'état du réseau n'ayant été réalisé depuis lors. La DGITM retient deux hypothèses particulièrement dimensionnantes pour l'exercice réalisé d'actualisation des besoins :

- la première hypothèse est celle d'un **remboursement en huit ans de la « dette grise »**, actuellement évaluée à 2,7 Md€ cumulés en 2025. **Cette notion de dette grise correspond selon la DGITM à l'écart par rapport à la trajectoire optimisée des besoins d'investissements auquel s'ajoutent les surcoûts liés à la dette technique générée par la poursuite des dégradations du fait du retard pris dans l'entretien. Cette notion est donc très différente de celle de dette grise dans le secteur ferroviaire ;**
- la seconde hypothèse est l'impact sur la dette grise du report d'une opération de maintenance : un décalage d'opération préventive des chaussées induit une augmentation de dette de +50 %, les travaux nécessaires ainsi décalés correspondant alors à une réfection de la structure même de la voirie.

²⁸ Si le contrat de performance de SNCF Réseau retient des niveaux ambitieux d'investissement, le Conseil estimerait souhaitable qu'il précise également les ressources financières associés à cette ambition.

²⁹ Le réseau routier des collectivités territoriales (départements et bloc communal), l'évaluation de son état ainsi que les besoins d'investissements nécessaires à la résorption de sa dette grise ne font pas l'objet du présent rapport du Conseil. Figurant dans la lettre de mission du ministre des Transports au COI du 2 juillet dernier, ce travail sera conduit ultérieurement sur la base d'un audit national sur l'état du réseau routier des collectivités territoriales, qui reste à conduire. En tout état de cause, ce réseau est amené à jouer un rôle important dans les années à venir pour le développement des transports collectifs

Enfin la DGITM ajoute aux évaluations précédentes issues de l'audit de 2017 une enveloppe de besoins complémentaires (non exprimés dans le cadre de de l'audit), représentant 245 M€_{courants}/an sur 2026-2031 et répondant aux enjeux et obligations réglementaires (**en gras**) suivants : entretien des tunnels, **mise en œuvre de la loi Didier** (et ses conséquences sur l'entretien ces ouvrages d'art), politique de décarbonation des chaussées, **désamiantage des chaussées**, amélioration de la qualité des aires de repos **et réalisation de places de stationnement poids lourds**, transformation des systèmes d'information notamment de gestion de trafic, traitement curatif des événements climatiques, augmentation de la sous-traitance du fait de la diminution des effectifs dans le services. Dans son avis de 2023, le Conseil avait retenu une enveloppe annuelle de 82 M€₂₀₂₁ pour répondre à ces besoins supplémentaires exprimés par la DGITM au sein de l'enveloppe globale de 1020 M€₂₀₂₁ dédiée à l'entretien et la régénération du RRN non concédé.

Au global, le COI 2023 recommandait de suivre la trajectoire issue de la LOM un peu accélérée, portant le total à 700M€₂₀₂₁/an pour la régénération à partir de 2029 afin de tenir compte de la réévaluation de besoins liés aux nouvelles obligations réglementaires. Combiné, pour l'entretien, au programme budgétaire P203 qui serait augmenté à 320 M€₂₀₂₁ dès 2025 ceci conduisait à un total de 1020M€₂₀₂₁/an.

Pour rester aligné avec les objectifs de l'audit de 2017, le budget consacré à l'entretien, à la régénération et à la modernisation du RRN non concédé devrait être augmenté selon les estimations actuelles de la DGITM de l'ordre de +800 M€/an courants en 2027.

Modernisation du réseau routier national non concédé

Le COI 2023 invitait également à faire de la modernisation du RRN non concédé un programme dédié avec mise en place d'un suivi ad hoc. Ce programme serait doté de 60 M€₂₀₂₁ dès 2023 puis 90 M€ sur 2028-2032 et enfin 100 M€/an à compter de 2032. Les recommandations du COI n'incluaient cependant pas les investissements pour l'adaptation au changement climatique, faute d'éléments disponibles lors de ses travaux.

Pour répondre aux enjeux de mise à niveau de ce réseau, notamment sur le plan de l'environnement, l'État a décidé depuis fin 2023 de dédier des financements à sa modernisation. Dotée de 40 M€/an en 2023, 2024 et 2025, cette enveloppe a vocation à monter en puissance pour répondre aux enjeux importants identifiés. Sans attendre la fin des études de hiérarchisation des besoins en cours au sein des services territoriaux de l'État, les travaux de premières opérations prioritaires, sans regret, ont été financés grâce aux crédits mis en place depuis 2023. Le COI salue l'effort significatif de la DGITM pour mettre en place ce programme dédié.

Les études menées par la DGITM depuis l'avis du Conseil de 2023 ont permis d'évaluer les besoins globaux de modernisation du réseau routier national non concédé répondant aux enjeux suivants : modernisation environnementale, adaptation au changement climatique³⁰, sécurisation du réseau, électrification des aires et aménagements pour faciliter et accélérer les usages collectifs³¹ (tels que les voies réservées aux transports en commun en Île-de-France ou en Provence-Alpes-Côte-d'Azur) ; ces études sont désormais achevées et ont permis d'identifier des besoins globaux évalués par la DGITM à 9,3 Md€, se décomposant comme suit.

³⁰ Une étude de vulnérabilité du réseau routier national a été réalisée par la DGITM entre 2023 et 2025 permettant d'identifier les principaux enjeux (inondations, glissements, chutes de blocs...) du RRN ainsi que le coût global des mesures préventives estimé à 2,8 Md€, soit 2% de la valeur du patrimoine du RRN.

³¹ La définition de ces voies réservées aux usages collectifs est à lier notamment aux réflexions sur le déploiement de plans de cars express (tel que celui porté par Île-de-France Mobilités en Ile-de-France) qui vise à développer des lignes de bus rapides et prioritaires sur les axes routiers pour offrir une alternative efficace à la voiture

Modernisation environnementale (assainissement, continuités écologiques et acoustique)	3,4 Md€
Adaptation du réseau au changement climatique	2,8 Md€
Aménagements de sécurité	0,8 Md€
Infrastructures de recharge pour les véhicules électriques	1 Md€
Aménagements pour les usages collectifs	1,3 Md€
Total	9,3 Md€

Figure 15 : Besoins de modernisation du réseau routier national non concédé (source : DGITM, présentation au COI du 9 février 2026).

Face aux enjeux de modernisation de son réseau routier national, la DGITM propose une trajectoire d'investissement annuelle progressive sur 30 ans (atteignant un pic d'investissement en 2032 évalué à 450 M€) qui, lissée sur cette durée, représenterait de l'ordre de 310 M€ annuels soit +210 M€ par rapport à la trajectoire retenue par le Conseil dans son avis de 2023.

Recommandations et avis du Conseil

Au contraire de la DGITM, le COI a veillé à raisonner en Euros constants en précisant les conditions économiques. Ainsi la plupart des montants retenus par le COI s'entendait en Euros CE2021. Le passage en euros courants diminue de fait les montants réellement disponibles pour engager les travaux nécessaires. Aussi **pour comparer les efforts annuels qui s'inscrivent dans une trajectoire pluriannuelle, le COI invite tant la DGITM que la direction du budget à utiliser ensemble la double approche Euros courants et Euros constants.**

Au total les évaluations de la DGITM conduiraient à un besoin supplémentaire considérable de crédits de l'ordre d'un milliard d'euros chaque année. Le Conseil invite donc la DGITM à actualiser l'audit de 2017 pour affiner la connaissance de l'état du réseau non concédé, au regard des efforts déjà réalisés depuis 2018 et des nouveaux besoins identifiés depuis l'avis du COI de 2023. À cette occasion il sera utile que différents scénarios soient examinés en fonction notamment d'hypothèses de durée de résorption de la dette grise et des conséquences prévisibles sur le réseau, comme cela a pu être réalisé sur le réseau ferré national. Enfin il est indispensable que la DGITM examine l'évolution du coût des opérations de maintenance et de l'impact de leur report : tant l'affichage d'une hypothèse de surcoûts de 50% entre les mesures préventives et curatives des chaussées que celle d'une augmentation de 10% du fait de sous-traitance méritent une analyse détaillée et l'explicitation de mesures de maîtrise de ces renchérissements.

Le COI salue la mise en place d'un programme de modernisation et les initiatives visant à identifier les besoins liés à l'adaptation au changement climatique du réseau routier national non concédé. Il invite la DGITM à une actualisation approfondie de l'audit des infrastructures de 2017 afin notamment d'explicitier les besoins non couverts en particulier de modernisation et y intégrer les mesures d'adaptation au changement climatique. Il souligne l'importance du suivi et de la surveillance de l'état du réseau permettant de superviser le déploiement des efforts budgétaires suivant les différents programmes à couvrir et d'en évaluer la performance. Ces travaux d'actualisation devront prendre en compte plusieurs hypothèses d'échéances de résorption de la dette grise et en éclairer les conséquences physiques sur le réseau.

Le COI pourra être saisi de nouveau dès que ces éléments d'éclairage seront disponibles.

Dans l'attente, le COI renouvelle ses recommandations de 2023 de croissance des enveloppes dédiées à la régénération et la modernisation du réseau routier jusqu'à un total minimal de 1 110 M€₂₀₂₁/an soit 1 300 M€₂₀₂₅ dès 2026. Cette trajectoire devra être réexaminée à la lumière des conclusions de l'actualisation de l'audit début 2027.

1.3.3 La régénération et la modernisation du réseau fluvial

Soulignant, dans la continuité de son rapport de 2018, la nécessité de garantir la performance de la voie fluviale, le COI 2023 avait recommandé de porter l'effort de régénération à 181 M€₂₀₂₁ dès 2023, d'éviter le creux alors programmé entre 2024 et 2027 et de prolonger sa croissance jusqu'à 215 M€₂₀₂₁ à partir de 2031. Une enveloppe de 33 M€₂₀₂₁/an serait ajoutée au titre du programme de modernisation pendant 10 ans jusqu'en 2030 (70 M€ d'enveloppe moyenne annuelle y sont de fait actuellement consacrés).

La Cour des Comptes a produit en 2025³² un rapport dans lequel elle fait état de récents travaux de recensement interne de Voies navigables de France (VNF) concernant les besoins d'entretien du réseau fluvial. Parmi ses conclusions, la Cour des Comptes relève que « *Prolongeant les préconisations du Conseil d'orientation des infrastructures, à la suite des crédits ouverts au titre du plan de relance (+175 M€ sur 2020-2022), le nouveau contrat d'objectif et de performance (COP) signé avec VNF permet d'augmenter de près de 50 % les crédits consacrés à l'entretien en portant le montant cible d'investissement entre 2023 et 2032 à 2,5 Md€. En contrepartie, des efforts de productivité sont attendus de VNF grâce notamment à la modernisation de l'exploitation.* ».

Mais la Cour pointe également l'insuffisance de ces efforts en soulignant que « *ces moyens, exprimés en euros courants, restent cependant très en-deçà des besoins d'entretien (régénération et modernisation) estimés à 3 Md€ sur dix ans pour stabiliser l'état du réseau et à 3,8 Md€ pour le remettre réellement à niveau* ».

S'appuyant sur ce rapport, les conclusions de la conférence Ambition France Transports réaffirment la nécessité d'un renfort des moyens consacrés à la régénération et la modernisation des réseaux fluviaux.

Le graphique ci-dessous présenté par VNF explicite l'écart entre les montants à mobiliser pour rattraper le retard accumulé sur les réseaux selon trois scénarios dits « gestion hydraulique », « stabilisation » ou « rattrapage » selon leur ambition, et les montants actuels consacrés à la régénération et la modernisation.



Figure 16, : Comparaison des investissements de régénération et de modernisation du réseau fluvial géré par VNF avec les besoins selon trois scénarios (source : données VNF)

Les volumes globaux d'investissement, de régénération et de modernisation programmés par le contrat d'objectif entre l'État et VNF, évoluent entre 200 et 300 M€ par an sur la décennie. Les besoins de régénération et de modernisation étudiés en 2017, issus de trois scénarios de régénération d'une étude réalisée par le cabinet MENSIA ont été rehaussés de 70 M€/an pour tenir compte des besoins de modernisation. Il en résulte un besoin annuel de 243 M€ à 447 M€ par an selon les scénarios.

Le COI renouvelle sa recommandation d'accroissement des enveloppes prévues au contrat pour la régénération et la modernisation, en actualisant les montants initialement établis aux conditions économiques de 2021 à celles de 2027.

Le COI réitère ses précédentes recommandations quant à l'augmentation des crédits budgétaires dédiés à la régénération et la modernisation du réseau fluvial. L'enveloppe globale y compris de modernisation inscrite au contrat d'objectif et de performance entre l'État et VNF devrait atteindre 284 M€₂₀₂₁/an dès 2027 (soit 333 M€₂₀₂₇/an) et s'accroître pour atteindre 318 M€₂₀₂₁/an (soit 405 M€₂₀₃₁/an) à compter de 2031.

³² <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/lentretien-des-voies-navigables-lexemple-de-vnf>

Enfin, le Conseil souligne que le réseau navigable pourrait faire l'objet d'une stratégie globale envisageant une priorisation des investissements sur le grand gabarit, réseau structurant qui est utilisé pour le transport de marchandises. Les besoins de régénération et de modernisation y sont importants, notamment sur l'axe Seine. Des solutions alternatives pourraient être étudiées quant aux voies d'eau « capillaires » à petit et moyen gabarits, sur le modèle de ce qui a été réussi pour les lignes ferroviaires de desserte fine du territoire à partir de 2020.

1.4 La demande du gouvernement au COI : actualisation et priorisation des grands projets

Par lettre de mission du 2 juillet 2025, le ministre chargé des transports a confié au Conseil d'orientation des infrastructures la responsabilité d'actualiser ses travaux de 2023 dans un contexte marqué par de fortes contraintes sur les finances publiques, tout en réaffirmant la priorité donnée à la modernisation et à la régénération des réseaux existants, conformément aux orientations formulées par le COI en 2023.

Cette demande s'inscrit dans le prolongement des conclusions de la conférence nationale de financement des mobilités « Ambition France Transports », qui ont souligné la nécessité de mieux maîtriser le rythme d'engagement des grands projets d'infrastructure afin d'éviter tout effet d'éviction au détriment des investissements indispensables à la résorption de la dette grise, à la sécurité, à la résilience des réseaux et à la décarbonation des mobilités.

Le présent rapport répond à la première partie de la lettre de saisine ministérielle. Il a pour objet, d'une part, d'actualiser le scénario de planification écologique des investissements de transport, en tenant compte de l'exécution, et des évolutions budgétaires de 2022 à 2025 et des décisions du gouvernement. D'autre part, après avoir dressé un état des lieux actualisé de l'avancement technique et financier des grands projets d'infrastructure, il a pour objet de proposer une priorisation au sein des principaux grands projets.

Cet exercice intègre, le cas échéant, les actualisations des évaluations socio-économiques disponibles, afin d'éclairer les choix de priorisation, de phasage et de séquençage des investissements dans une trajectoire soutenable à moyen et long terme. En revanche, le présent rapport n'a pas pour objet les deuxième et troisième volets de la lettre de mission, relatifs respectivement aux conséquences de l'adaptation au changement climatique sur la programmation des infrastructures de transport et aux modalités de résorption de la dette grise des réseaux routiers des collectivités territoriales, qui feront l'objet de travaux spécifiques ultérieurs du Conseil.

Conformément à ce mandat, le Conseil a centré ses travaux sur l'examen d'un nombre limité de grands projets d'infrastructure, identifiés comme dimensionnants au regard de leur poids financier et des enjeux de transition écologique, de cohésion territoriale et d'aménagement du territoire qu'ils emportent. Dans la continuité de la méthode retenue dans le rapport du COI de 2022, cet examen vise à apprécier, pour chacun d'eux, leur degré de maturité technique, procédurale et financière, la robustesse et les résultats de leurs évaluations socio-économiques, leurs impacts environnementaux et leur contribution à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et à la pollution, ainsi que leur compatibilité avec une programmation soutenable des investissements publics.

Compte tenu du risque d'éviction des besoins financiers prioritaires liés à la modernisation et à la régénération des réseaux au profit des grands projets, le Conseil a conduit une évaluation de ceux-ci, fondée sur une analyse multicritère.

Cette évaluation distingue, d'une part, des projets dont la poursuite sans retard apparaît nécessaire afin de garantir l'efficacité globale, la maîtrise des coûts et le respect des engagements déjà pris ; d'autre part, des projets pour lesquels des échéances prochaines appellent des décisions structurantes du Gouvernement, sous réserve de la soutenabilité de leur financement ; enfin, des projets dont le calendrier ou les caractéristiques pourraient être réexaminés au regard des contraintes budgétaires et des priorités réaffirmées en faveur de la régénération des réseaux existants. Les développements qui suivent présentent successivement les projets retenus à l'examen du Conseil, selon cette grille de lecture, en précisant pour chacun les principaux enseignements relatifs à leur état d'avancement, à leurs coûts, à leurs conditions de financement et aux enjeux de soutenabilité associés.

2 L'évaluation des grands projets soumis au Conseil

Le COI a examiné 18 grands projets ferroviaires, routiers et fluviaux, proposés par la Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités en juillet 2025, correspondant peu ou prou aux projets d'un coût supérieur à un milliard d'euros, pris isolément, ou en les considérant comme faisant partie d'un ensemble interdépendant comme le Canal Seine Nord Europe (CSNE) et la Mise au gabarit européen de l'Oise (MAGEO). Après des auditions des maîtres d'ouvrage, services de l'État, collectivités concernées et associations, le COI a passé en revue les projets selon une analyse multicritère reprenant les principaux axes suivants :

- la maturité et l'analyse des risques, afin d'apprécier l'avancement des procédures, le soutien au projet, la solidité de la gouvernance et le consensus autour du projet ;
- le volet financier, permettant d'évaluer la robustesse du plan de financement, lorsqu'il existe, et la soutenabilité pour les parties prenantes tant des dépenses d'investissements que des coûts d'exploitation ;
- les fonctionnalités du projet et la contribution de ce dernier à la robustesse et la régularité du service, à la capacité, et ce faisant au développement des mobilités régionales ou longue distance, à l'accroissement du report modal et du recours à la multimodalité ainsi qu'au développement des territoires ;
- l'évaluation socio-économique et sa fiabilité (voir ci-dessous) ;
- l'impact environnemental (artificialisation, maîtrise de l'urbanisation, effets sur la ressource en eau, la biodiversité, le bruit ou la qualité de l'air...) et la contribution du projet à la décarbonation.

Le COI s'est également appuyé sur une équipe d'experts constituée de membres de l'IGEDD qu'il remercie pour leur apport.

Le COI a été confronté à plusieurs difficultés lors de cette analyse :

- les projets soumis à son examen sont à des stades d'avancement divers, le plus ancien ayant été déclaré d'utilité publique en 2007 alors que d'autres projets ne le sont pas encore. Le niveau de détail des études disponibles des projets est donc très hétérogène ;
- l'ancienneté des études de certains projets, études de trafic ou évaluations socio-économiques en particulier, n'a pas permis au COI de considérer les résultats disponibles comme robustes. Ceci a souvent conduit le Conseil à recommander une actualisation de ces études, indispensables à l'appréciation de l'utilité et la priorité à donner à l'opportunité du projet ;
- l'hétérogénéité des référentiels retenus pour le calcul des valeurs actualisées nettes socio-économiques ou VAN-SE (voir ci-dessous).

L'ancienneté de certains projets peut en outre affecter la manière dont ils ont été conçus : certains d'entre eux ne seraient probablement pas étudiés de la même manière aujourd'hui. Les projets routiers les plus récents prennent par exemple davantage en compte que par le passé les transports en commun, le covoiturage ou les modes actifs, comme le COI l'avait recommandé en 2023. Les projets de lignes nouvelles ferroviaires les plus anciens privilégient la très grande vitesse pour les seuls voyageurs et l'accessibilité à Paris, tandis que d'autres plus récents considèrent davantage les besoins des transports du quotidien, le transport de marchandises, la résilience et le maillage du réseau, ce qui peut conduire à privilégier **des lignes nouvelles mixtes, ou des vitesses intermédiaires (250 km/h), fréquentes par exemple en Allemagne. Ces orientations mériteraient d'être davantage envisagées à l'avenir.**

L'absence d'actualisation des coûts de certains grands projets peut conduire et à des sous-estimations manifestes de nature à affecter la fiabilité des résultats socio-économiques et à remettre en question les plans de financement. **L'affichage par certains maîtres d'ouvrage d'échéances irréalistes** au regard des durées des procédures, des travaux et de l'avancement du projet a pu être noté.

Au regard de ces constats, le Conseil a pris en compte ces analyses avec les précautions d'usage indispensables.

La nécessité d'une évolution du référentiel d'évaluation socio-économique des projets

L'évaluation socio-économique vise à valoriser les effets de la réalisation d'un projet d'investissement public sur le bien-être collectif au regard de son coût et de ses impacts, par comparaison avec une situation de référence qui prévaudrait si le projet n'est pas réalisé. La valeur actualisée nette socio-économique (VAN-SE) résulte d'un bilan des avantages quantifiables du projet (temps gagné, sécurité, pollutions et émissions de gaz à effet de serre évitées, etc...) et des coûts et éventuelles nuisances supportés par la collectivité pour sa réalisation et son fonctionnement.

Le COI a auditionné les représentants du groupe de travail inter-administrations mis en place par le Premier Ministre en 2025 et relatif à la mise à jour des analyses socio-économiques de certains grands projets d'infrastructures de transport. Parmi ses conclusions, le groupe de travail a souligné l'importance des gains de temps dans les méthodes actuelles d'évaluation socio-économique des projets d'infrastructure de transport. D'après le rapport sur l'approfondissement des méthodes d'appréciation de la valeur du temps pour les transports de voyageurs et le fret réalisé en octobre 2023 par l'IGEDD, 80 % des bénéfices quantitatifs des projets sont constitués des gains de temps découlant de la fréquentation de l'infrastructure considérée. La robustesse de l'estimation de la VAN-SE des projets d'infrastructures de transport est donc conditionnée par la fiabilité des prévisions de trafic.

Certains effets des projets peuvent difficilement être monétarisés : les effets d'agglomération, de biodiversité ou d'occupation de l'espace public, les impacts sociaux tout comme des enjeux majeurs tels l'adaptation au changement climatique. Ils nécessitent dès lors des éclairages complémentaires que le Conseil a pris en compte qualitativement dans ses travaux.

L'évaluation socio-économique s'appuie sur des méthodes en évolution permanente. Ainsi que mentionné par le GT lors de son audition, des travaux d'actualisation de la méthodologie actuellement menés de manière coordonnée par les groupes d'experts animés par la DGITM ou le Haut-commissariat à la stratégie et au plan (HCSP) s'appuient à la fois sur un retour d'expérience pratique et les progrès scientifiques émanant du territoire national ou du niveau européen.

Parmi les paramètres méthodologiques figurent les valeurs tutélaires, le taux d'actualisation, le coût d'opportunité des fonds publics, ou encore le prix fictif de rareté des fonds publics. Le taux d'actualisation recommandé et couramment utilisé était de 4,5 %. Le taux d'actualisation recommandé depuis 2023 par France Stratégie et repris par le groupe de travail GT précité est de 3,2 %, ce qui aura pour effet de revaloriser à la hausse la VAN-SE des projets toutes choses égales par ailleurs. Les évaluations disponibles pour les projets soumis au COI ont presque toutes été effectuées avec le taux de 4,5 %.

La détermination de la situation de référence doit aujourd'hui prendre en compte les hypothèses de la 2^e Stratégie nationale bas carbone (SNBC 2) dans l'attente de la parution de la SNBC 3. Selon le référentiel, ces hypothèses doivent être déclinées selon les scénarios « avec mesures existantes » (AME), qui reflète l'impact des politiques et mesures adoptées, et « avec mesures supplémentaires » (AMS), qui traduit l'impact de nouvelles mesures qui seraient mises en œuvre dans le futur pour atteindre les objectifs de la SNBC 2, lorsque c'est possible. Les projets d'infrastructures visant un report modal vers des modes plus respectueux de l'environnement ont ainsi une VAN-SE supérieure dans le scénario AME que dans le scénario AMS dans lequel la décarbonation des mobilités routières est plus rapide. Selon le référentiel, le scénario de référence est le scénario AMS, mais un test de sensibilité sur le scénario AME est recommandé de manière systématique.

Lorsque ces données sont disponibles, les fiches reprennent les deux évaluations.

Le COI a observé que la méthode actuelle d'évaluation et son référentiel conduit à des VAN-SE des projets routiers significativement supérieures à celles des projets de modes massifiés et dédiés aux déplacements du quotidien, du fait de la prépondérance des gains de temps favorable aux projets routiers, en particulier de longue distance. La prise en compte des hypothèses de la SNBC et particulièrement du scénario AMS dans la situation de référence limite l'effet du report modal pour les projets massifiés. Pourtant cette massification permise par le fer ou le fluvial peut présenter des avantages significatifs pour la collectivité, aujourd'hui non ou mal valorisés (partage de l'espace public, effets d'agglomération, artificialisation des sols...) et qui mériteraient d'être mieux mesurés dans le calcul de la VAN-SE. Par ailleurs, s'il se réduit en termes d'émissions de gaz à effet de serre, l'avantage structurel des modes massifiés en termes de consommation énergétique perdurera de manière structurelle.

Le Conseil, en 2023, avait pour commande de contribuer à la réflexion concernant les modes de financement, mais n'avait pas été en mesure de conduire une réflexion approfondie dans le délai imparti et avait retenu des scénarios purement budgétaires³³. Pour le présent rapport, le COI s'est penché sur les modes de réalisation faisant intervenir des financeurs privés : au-delà des conclusions projet par projet (voir fiches ci-dessous), plusieurs grandes conclusions se dégagent des auditions menées, résumées dans l'encadré ci-après.

Les modalités de réalisation des grands projets d'infrastructures

Les projets d'infrastructures de transport peuvent faire l'objet de montages en partenariat public-privé (PPP).

Les PPP prennent la forme de marchés de partenariat ou de concessions, selon la nature et le niveau des risques transférés au partenaire privé³⁴. Le recours à des PPP a déjà eu lieu pour les grands projets de construction d'infrastructures de transports. En particulier, quatre grands contrats de partenariat ou de concession ont été mis en œuvre dans le domaine ferroviaire en 2011 : LGV Sud Europe Atlantique entre Tours et Bordeaux, LGV Bretagne - Pays de la Loire, Contournement de Nîmes et Montpellier, réseau de télécommunication GSM-R.

Les PPP se distinguent des autres modes de réalisation (maîtrise d'ouvrage publique, ou contrat de conception-réalisation par exemple) :

Les PPP représentent des surcoûts financiers³⁵ par rapport à un financement public direct, d'une part pour assurer la rémunération des investisseurs, et d'autre part pour leur financement (l'emprunt privé étant le plus souvent plus coûteux que l'emprunt public). En outre, la puissance publique, lorsqu'elle réalise le projet, ne couvre pas les risques a priori, contrairement aux investisseurs privés.

En contrepartie, le recours à un PPP peut permettre de maîtriser davantage et d'optimiser les coûts de construction et respecter les délais de réalisation, notamment grâce à une meilleure tenue du calendrier³⁶.

Les PPP sanctuarisent contractuellement le financement public pluriannuel d'un projet sur le temps long. Ils affranchissent le projet d'une remise en cause des apports publics attendus pour la réalisation mais également pour la maintenance et la régénération de l'infrastructure.

Le recours à des PPP doit donc être décidé au cas par cas, selon les avantages et inconvénients des différents montages évalués pour chaque projet et la capacité des différentes parties prenantes à maîtriser les risques qu'elles supportent. Pour les projets dont l'intérêt public est confirmé, il convient de s'interroger sur les points suivants préalablement au choix du montage : les objectifs recherchés par la puissance publique, la capacité de la puissance publique à faire en propre, les caractéristiques de l'infrastructure (complexité du projet, maîtrise des technologies, évolutivité de l'infrastructure), l'existence de marges d'optimisation du projet, le caractère sécable ou non du projet (en plusieurs phases, permettant d'étaler le coût budgétaire), les incertitudes éventuelles sur les perspectives de trafic, ou encore la capacité à programmer à long terme les dépenses d'exploitation-maintenance.

Le modèle concessif peut être adapté pour des projets pour lesquels il est possible de transférer une part substantielle du risque de trafic au concessionnaire dans les cas où l'utilisateur final est susceptible de payer tout ou partie du service. Le recours à la concession n'est pas conseillé si le transfert du risque d'exploitation est trop faible (risque de requalification) ou si ce même risque est difficilement appréciable. Le titulaire du contrat est naturellement intéressé à la performance car cela lui permettra de recueillir davantage de recettes, qu'il perçoit directement.

Le marché de partenariat se prête davantage aux projets avec un risque de trafic incertain. Les acteurs auditionnés ont fait état de plusieurs conditions pour qu'un marché de partenariat soit adapté à un projet : (i) le

³³ Cf. paragraphe 2.3.2 du rapport du COI « *Investir plus et mieux dans les mobilités pour réussir leur transition* » de 2022

³⁴ Le marché de partenariat est un contrat global de long terme confiant à un opérateur privé la conception, la construction, le financement et l'exploitation et/ou la maintenance d'un ouvrage ou d'un équipement public, en contrepartie d'un paiement par la personne publique de loyers échelonnés sur une longue période. Dans la concession , l'opérateur privé est rémunéré via des recettes provenant des usagers de l'infrastructure, et il assume une part significative des risques d'exploitation.

³⁵ Le recours au financement privé peut représenter un surcoût de jusqu'à 10 % du coût d'investissement par rapport à un financement public direct (cf. IGF, Évaluation des contrats et marchés de partenariat , janvier 2025)

³⁶ La LGV Bretagne-Pays-de-la-Loire réalisée en PPP affiche des surcoûts de maintenance de 5 % et des surcoûts de financement de 5 % par rapport à la LGV Est européenne (réalisée en maîtrise d'ouvrage publique), mais un coût de construction 24 % moins élevé par rapport à un échantillon d'autres lignes à grande vitesse (cf. IGF, *idem*).

maître d'ouvrage souhaite externaliser la maîtrise d'ouvrage, (ii) l'objectif principal est la tenue des coûts et des délais, (iii) le risque de trafic est trop incertain, (iv) l'objectif de performance sur le long terme est recherché (le titulaire est incité à la performance sur le long terme car sa rémunération peut varier dans le temps, en fonction du respect ou non des objectifs de performance). A l'inverse, le recours au marché de partenariat est peu pertinent si les projets présentent un risque technologique fort et si les projets sont fortement évolutifs dans le temps (dans leur contenu ou leur calendrier).

En revanche, la déconsolidation de la dette du projet ne saurait être la seule motivation de recours à un PPP, compte tenu des autres paramètres en jeu (capacité à faire, maîtrise des coûts et des calendriers). En outre, la déconsolidation de la dette d'un projet réalisé en PPP nécessite de réunir plusieurs conditions exigeantes, et est décidée par l'INSEE, en toute indépendance et sous la supervision d'Eurostat³⁷. Une déconsolidation de la dette et du déficit du projet par rapport à la dette et au déficit publics n'est envisageable que lorsque plusieurs conditions cumulatives sont réunies : (i) les risques associés au projet sont principalement portés par le privé, (ii) le cocontractant est classé en dehors du secteur des administrations publiques, (iii) le financement public ne dépasse pas 50 % du total des financements, (iv) la puissance publique ne garantit pas la dette et n'offre pas une protection excessive contre les pertes, (v) les clauses du contrat prévoient une allocation équilibrée des risques et (vi) les modalités de fin de contrat prévoient un transfert effectif des risques. Ces conditions sont parfois réunies en concession : les concessions autoroutières sont déconsolidées, tandis que la concession ferroviaire Tours-Bordeaux est consolidée. Les marchés de partenariat sont généralement consolidés en France du fait de la structuration juridique et financière retenue. Par ailleurs, l'INSEE peut librement reclassifier un projet en cours de vie, si les conditions du projet évoluent. Par exemple, les coûts de construction de la LGV Sud Europe Atlantique (Tours-Bordeaux), réalisée en concession, ont été reconsolidés en 2016 par décision de l'INSEE (augmentation du stock de dette publique de 3,4 Md€ en 2016³⁸) : la dette a été reclassée car le risque économique a été jugé comme majoritairement porté par le secteur public.

Des exemples de marché de partenariat non consolidants existent toutefois à l'étranger, avec un coût du montage accru, sous l'effet du transfert de risques (construction et trafic) supplémentaires au titulaire privé : plusieurs pays européens ont accepté ce corollaire pour mettre en place des projets de PPP non consolidés (Royaume-Uni, Belgique³⁹, Slovaquie, Lettonie). Dans ce cas, les loyers versés au cocontractant à compter de la livraison de l'ouvrage sont comptabilisés en dépense publique, impactant le solde et la dette, de façon échelonnée sur la durée du contrat. Le traitement comptable d'un PPP peut être réévalué en cours de contrat si des amendements ou événements modifient la répartition des risques (par exemple, ajout d'une garantie, modification du paiement ou du contrôle de l'actif).

Parmi les projets examinés par le Conseil, plusieurs pourraient faire l'objet d'un PPP. Sur les projets routiers pour lesquels le choix d'engager une concession est arrêté (A154, contournement d'Arles, contournement de Thionville), le COI n'a pas questionné ce choix et a retenu dans ses travaux la part d'apports publics (dites subventions d'équilibre) telle qu'évaluée par la DGITM. Le COI a néanmoins pu interroger l'acceptabilité d'un péage pour les concessions comprenant partiellement l'aménagement d'une section routière initialement gratuite. La fin des concessions historiques représente une opportunité de repenser le périmètre des nouvelles concessions et l'éventuelle intégration de nouveaux projets en leur sein (cas du projet de liaison Fos-Salon). Sur certains projets ferroviaires examinés par le COI (en particulier LNSO), se pose la question d'une réalisation en marché de partenariat qui a été évaluée au cas par cas des projets.

Le lecteur trouvera ci-dessous la synthèse de l'analyse des projets soumis à l'examen du COI, classés par mode. **L'analyse a été conduite en prenant en compte les informations disponibles jusqu'à fin février 2026.**

³⁷ Le *Manuel on Government Deficit and Debt 2022* détaille les règles régissant le traitement en comptabilité nationale des PPP.

³⁸ Cf. INSEE, note "Les comptes nationaux passent en base 2014", mai 2018, p. 7 ; Rapport d'information de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur le programme de stabilité pour les années 2018 à 2022, 17 avril 2018, p. 41

³⁹ Par exemple en Belgique, Eurostat a exprimé son accord avec l'analyse du comptable national belge en faveur d'une déconsolidation d'un PPP pour l'élévation de 7 ponts sur le canal Albert (cf. [avis Eurostat](#) du 21 septembre 2016).

2.1 Les projets ferroviaires

2.1.1 La congestion actuelle ou future des réseaux ferrés et l'apport des Plateformes ferroviaires services et infrastructures

L'État, en partenariat étroit avec SNCF Réseau, a décidé en 2020 de mettre en place, sur l'ensemble du réseau ferroviaire national, des « plateformes ferroviaires services et infrastructures », un dispositif de concertation destiné à construire une vision cohérente - qui jusqu'à présent faisait défaut en France, à moyen (5 ans) et long termes (10 ans) - des besoins de mobilité fret et voyageurs, eu égard à la capacité réelle de l'infrastructure (circulation et travaux). L'objectif poursuivi est d'anticiper la saturation de certaines lignes et de renforcer la cohérence entre les investissements et les services.

Il s'agit d'identifier les évolutions de services (conventionnés ou librement organisés) souhaitées et, si le réseau ne permet pas de les satisfaire, d'identifier les investissements à programmer pour accroître la capacité, avec un triple objectif :

- maximiser l'utilisation de la capacité sur le réseau, pour le transport de voyageurs comme pour le fret ;
- améliorer l'efficacité et la cohérence des investissements (régénération, modernisation, développement) et leur inscription dans les politiques nationales (SERM, développement du fret...) ;
- fiabiliser les bénéfices attendus des grands projets en les inscrivant dans une logique d'évolution globale du réseau.

Le dispositif repose sur un dialogue entre l'État, SNCF Réseau et les utilisateurs du réseau, principalement les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) et les entreprises ferroviaires (EF). L'Autorité de régulation des transports (ART) y participe en tant qu'observatrice.

Il s'organise en huit plateformes territoriales, deux plateformes nationales (fret et voyageurs) pour les flux de long parcours, des groupes territoriaux fret et un dispositif spécifique pour l'Île-de-France.

Le travail des plateformes conduit à la production de deux séries de documents :

- les plans d'exploitation de référence (PER) : projection sur 5 ans des besoins et des capacités ferroviaires disponibles, validés par SNCF Réseau, et dont la publication sur l'intégralité du réseau s'est achevée en 2025 ;
- les plans d'exploitation émergents (PEE) : projection sur 10 ans environ, intégrant des hypothèses d'évolution des infrastructures, en cours d'élaboration, et qui seront approuvés par l'Etat.

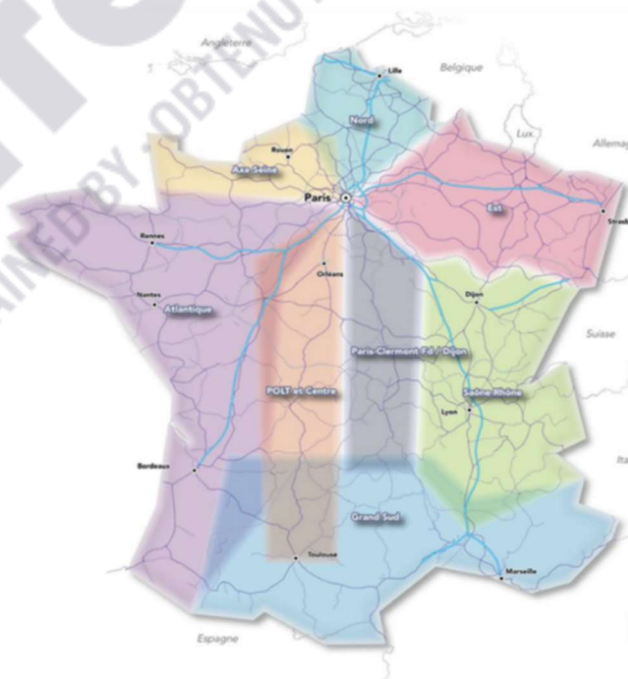


Figure 17 : cartographie des huit territoires des plateformes ferroviaires services et infrastructures (source : SNCF Réseau)

Ces documents n'ont pas d'opposabilité juridique directe, mais ils constituent des cadres de référence pour tous les acteurs et le dispositif est décrit dans le Document de Référence du Réseau (DRR).

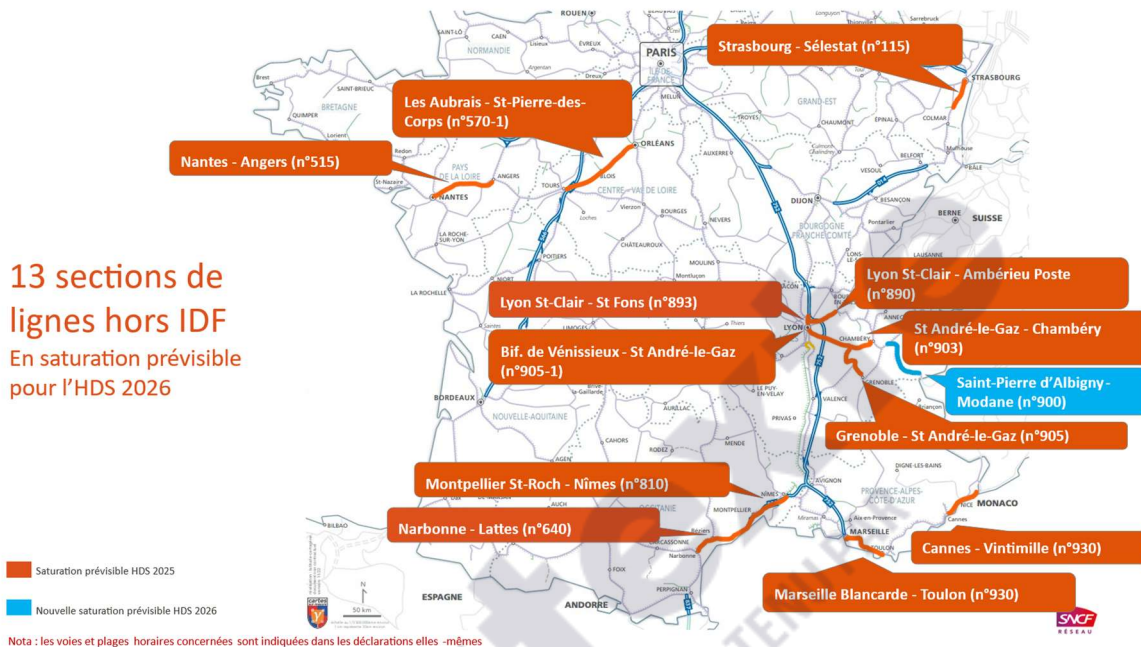
Pour analyser l'utilité et le degré de priorité des projets qui lui ont été soumis, le COI a auditionné les présidents des plateformes concernées, membres de l'IGEDD, afin d'identifier les sections ou les nœuds du réseau susceptibles d'être confrontés à des situations de congestion et leur horizon (actuellement, à 5 ans, à 10 ans).

- Pour la situation actuelle

Les déclarations de saturation prévisibles⁴⁰ publiées annuellement par SNCF Réseau ont également été examinées. Elles concernent 24 sections de lignes (dont 9 en Ile-de-France) pour le service annuel 2026, cartographiées ci-dessous, dont 23 étaient déjà concernées en 2025. Ces déclarations concernent des plages horaires spécifiques, plus ou moins étendues dans la journée et selon le sens de circulation, et demandent donc un examen au cas par cas.

13 sections de lignes hors IDF

En saturation prévisible pour l'HDS 2026



9 sections de lignes en IDF

En saturation prévisible pour l'HDS 2026

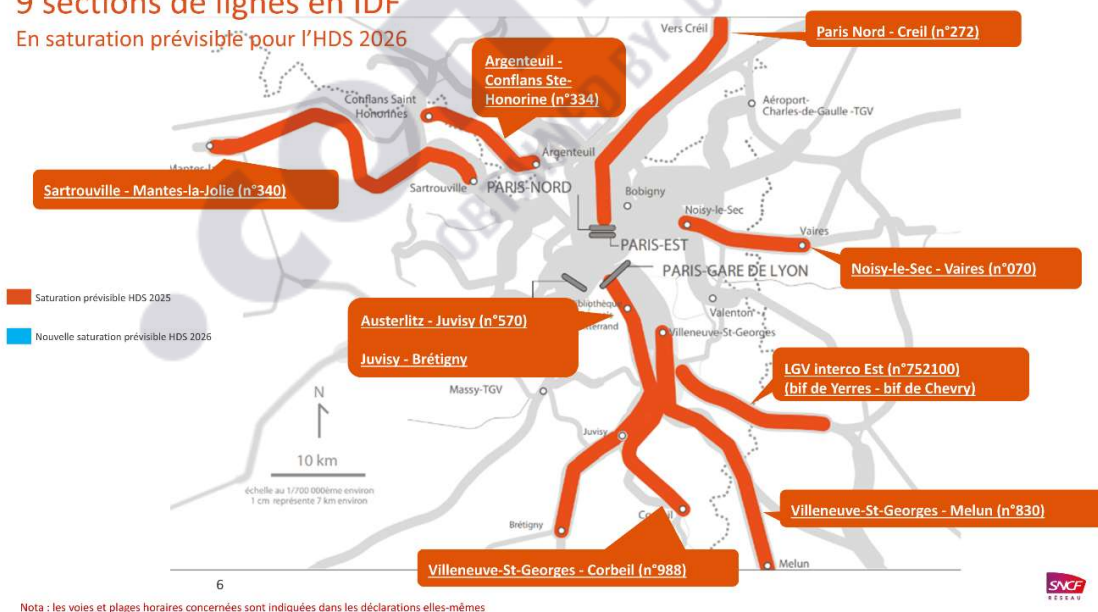


Figure 18 : cartographie des sections de lignes ferroviaires faisant l'objet d'une déclaration de saturation prévisible pour l'horaire de service (HDS) 2026 (source : SNCF Réseau).

⁴⁰ Si les conflits entre demandes de circulations ne se résorbent pas après concertation entre SNCF Réseau et les demandeurs de capacité, par adaptation ou renoncement à leur demande, SNCF Réseau peut publier des déclarations de saturation constatée. Cette situation de saturation reconnue, très rare dans la pratique, oblige, en droit européen, à l'établissement d'un plan d'action et permet une tarification additionnelle de l'usage du réseau. Tant que la saturation n'est pas juridiquement constatée, on parle plutôt de congestion.

À cette situation de saturation prévisible de sections de lignes s'ajoute une congestion des nœuds et gares ferroviaires (voies d'accès et voies à quais, faisant l'objet d'un graphique d'occupation des voies). Celle-ci ne fait pas l'objet de procédure formalisée de déclaration de saturation prévisible. Actuellement, avant travaux programmés ou à envisager, SNCF Réseau considère comme très congestionnés et ne permettant donc pas d'accueillir dans des conditions de robustesse suffisante toutes les demandes, plus d'une quinzaine de nœuds et gares ferroviaires, tels que Paris-Montparnasse, Strasbourg, Toulouse, Nantes, Angers, Lyon Part-Dieu et Perrache, Rouen, Marseille, Bordeaux.... Pour certaines liaisons, la capacité en ligne existe, mais c'est la capacité des nœuds qui limite les possibilités de développement.

- **Pour l'approche des congestions prévisibles à moyen et plus long termes**

Le travail des plateformes peut être illustré sur la plateforme Grand Sud, qui est concernée par plusieurs grands projets en interaction : LNPCA, LNMP et LNSO. Actuellement Montpellier - Narbonne figure parmi les sections les plus congestionnées de France, déclarée en saturation prévisible par SNCF Réseau depuis plusieurs années. Les horaires quotidiens de saturation prévisible sont les plus étendus parmi les sections identifiées au niveau national pour 2026, avec Cannes-Vintimille.

Les analyses de la plateforme prévoient une extension des linéaires susceptibles d'être congestionnés à l'avenir, figurant sur les schémas ci-après, à horizon de 5 ans (PER publiés) et de 10 ans (PEE en cours de finalisation).

De nombreuses zones de congestion (*) identifiées à 5 ans

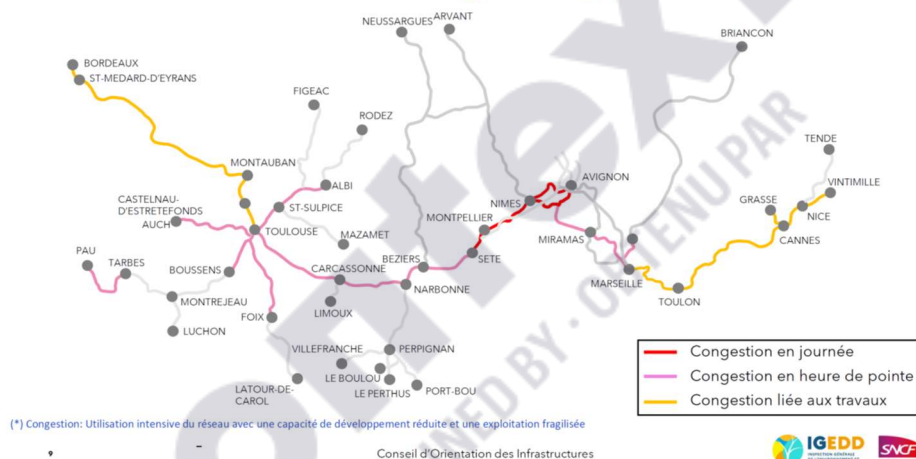


Figure 19 : Perspectives de congestion des lignes ferroviaires à 5 ans, sur le périmètre de la plateforme Grand Sud (source : SNCF Réseau).

Les travaux en cours (Aménagements ferroviaires du sud de Bordeaux et du nord de Toulouse, LNPCA), qui consomment de la capacité, aggravent en outre temporairement la congestion des sections de lignes concernées.

Ce phénomène de congestion est susceptible de s'accroître à échéance de 10 ans compte tenu des besoins actuellement annoncés.

Un phénomène de congestion (*) accru à 10 ans

Vision prospective, hors projets de lignes nouvelles



Figure 20 : Perspectives de congestion des lignes ferroviaires à 10 ans, sur le périmètre de la plateforme Grand Sud (source : SNCF Réseau)

Les plateformes examinent également la congestion prévisible des nœuds, qui n'est pas représentée sur les graphiques ci-dessus. Certains des grands projets vont créer de la capacité dans les nœuds comme la future gare souterraine de Marseille, prévue dans la phase 2 du projet LNPCA. Dans d'autres cas, les lignes nouvelles et trafics supplémentaires induits vont aggraver la congestion actuelle, c'est en particulier le cas pour Bordeaux.

À l'instar du mécanisme en vigueur pour les sections de lignes, un processus de déclaration prévisible de saturation des nœuds et gares devrait être envisagé par SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions, permettant à tous les acteurs de visualiser plus complètement les situations de congestion du réseau.

2.1.2 Ligne nouvelle Montpellier – Perpignan (LNMP)



Figure 21 : Carte schématique du projet de ligne nouvelle Montpellier – Perpignan (source : SNCF Réseau)

La liaison ferroviaire fret et voyageurs entre la France et l'Espagne inscrite au RTE-T (réseau central), présente plusieurs difficultés. Elle est exposée aux risques de submersion marine, accrus du fait du changement climatique (notamment entre Sète et Agde et au sud de Narbonne vers Port-la-Nouvelle), au risque de ruissellement et au risque d'incendie. Elle est d'ores et déjà saturée sur certaines sections. La région entre Montpellier et Perpignan présente une dynamique démographique et économique forte amenant une demande de déplacements croissante entre les différents bassins et les grandes agglomérations. Un SERM ambitieux est projeté par la région Occitanie et la métropole de Montpellier mais il est actuellement impossible de le déployer pour son volet ferroviaire sans capacité nouvelle. La croissance du fret est évaluée entre 7 et 10 % par an, tirée par le développement des ports de Sète et Port-la-Nouvelle et la réindustrialisation de l'Espagne.

Le projet consiste en la réalisation d'une nouvelle ligne ferroviaire à grande vitesse entre Montpellier et Perpignan, desservant les agglomérations de Béziers et de Narbonne. Elle permettra de dégager des capacités pour améliorer la desserte TER et développer la desserte fret, notamment vers les ports de Sète et Port la Nouvelle. D'une longueur totale de 150 km, le projet est découpé en deux phases : Montpellier-Béziers (ligne mixte fret-voyageurs, permettant une vitesse de 300 km/h) et Béziers-Perpignan, dont les caractéristiques restent à décider. La phase 1 permettra de gagner environ 18 minutes sur un trajet d'une heure entre Montpellier et Béziers et la phase 2 environ 21 minutes supplémentaires sur la totalité du trajet Montpellier - Perpignan. Il se conçoit comme un doublet de lignes entre la ligne nouvelle et la ligne historique, la réalisation de l'une permettant de dégager des capacités sur l'autre.

Avis du COI 2023 :

Le Conseil a pris en compte :

- dans le scénario Planification écologique, un engagement dès le premier quinquennat des études détaillées Montpellier-Béziers, puis des travaux au quinquennat suivant, un engagement des études de Béziers-Perpignan sur le quinquennat 2033-2037, puis des travaux sur 2038-2042. Ce calendrier est proche de celui prévu par la LOM ;
- dans le scénario Priorités aux infrastructures, un engagement au plus vite de Montpellier-Béziers, puis de Béziers-Perpignan, permettant un achèvement avant 2040 ;
- dans le scénario cadrage budgétaire, un engagement des études détaillées de la ligne Montpellier-Béziers différé au quinquennat 2028-2032, puis des travaux au quinquennat suivant et un engagement de la section Béziers-Perpignan différé au quinquennat 2038-2042.

En attendant la réalisation du projet, le Conseil recommande d'étudier le développement des transports collectifs locaux en utilisant par exemple les autoroutes existantes et en aménageant si besoin des voies réservées aux mobilités collectives et partagées.

Éléments intervenus depuis le COI 2023 :

La phase 1 (Montpellier-Béziers) a été déclarée d'utilité publique en février 2023. Un protocole de financement avec les collectivités locales avait auparavant été conclu le 22 janvier 2022, il prévoit une clé de répartition du financement de 40 % État et 40 % collectivités et envisage un financement de 20 % de l'Union Européenne. Le scénario de planification écologique du COI, proche de la trajectoire qu'avait auparavant prévu la LOM, prévoit un démarrage des travaux en 2029. Ce démarrage est actuellement confirmé en 2029 pour les seuls raccordements au réseau existant et est prévu en 2030 pour les travaux principaux. Ceci nécessite le lancement à l'été 2026 d'un marché de Conception-Réalisation (COREA), mode de réalisation décidé en 2024 par le comité de pilotage du projet. Depuis 2023, les études se sont poursuivies et les investigations et premières acquisitions foncières ont été engagées. L'enquête publique préalable à l'autorisation environnementale des travaux préparatoires s'est tenue fin 2025, après avis de l'Autorité environnementale rendu le 30 janvier 2025.

Le coût de la phase 1, évalué lors des études d'enquête publique, s'élève à 2 040 M€_{01/2020} soit 2 412 M€_{01/2025}. Le taux de provisions pris en compte pour aléas et imprévus est désormais de 17-18 % (le COI 2023 avait souligné la nécessité de revoir à la hausse le taux initial de 9 %).

La deuxième phase, d'un montant estimé d'environ 4 à 5,5 Md€₂₀₂₀ suivant les caractéristiques, nécessite la construction d'un consensus, sur la base des études à venir en vue de la DUP, pour confirmer son tracé et ses fonctionnalités (mixité ou non avec le fret, gares nouvelles, intégration paysagère...). En effet, les fonctionnalités de la phase 2, initialement conçue comme une ligne à grande vitesse réservée aux voyageurs, accompagnée de la création de deux gares nouvelles à Béziers et Narbonne, sont actuellement réinterrogées, et feront l'objet d'une concertation en 2026.

Fonctionnalités attendues

Le projet LNMP s'inscrit dans un contexte d'évolution importante de la demande de capacité ferroviaire avec :

- le projet de SERM de Montpellier (non connu en 2020 lors des études préalables à la DUP) dont le volet ferroviaire porte l'ambition de mise en place de 6 trains par heure et par sens en heure de pointe entre Nîmes et Sète ;
- les ambitions en matière de développement du transport de marchandises entre l'Espagne et la France en forte augmentation, portées par les raccordements au réseau à écartement UIC des ports de Barcelone, Tarragone, Valence et Murcie, tous prévus avant la mise en service de la phase 1 ;
- le plan d'exploitation émergent de la plateforme Grand Sud à 2035, qui a identifié des expressions de besoins de trafic fret⁴¹, grande vitesse et des trains d'équilibre du territoire (TET Bordeaux-Marseille de jour et Paris-Cerbère de nuit) significativement supérieures aux hypothèses prises dans le dossier de DUP et qui examine leur cohérence avec les évolutions fonctionnelles du réseau.

Prévisions de trafic et évaluation socio-économique

À ce jour, les prévisions de trafic réalisées fin 2020 n'ont pas été actualisées. Mais les difficultés d'ores et déjà rencontrées sur la ligne existante figurent parmi les arguments majeurs en faveur d'une prise en compte de ce projet. Le périmètre du projet LNMP est concerné annuellement par 8,4 millions de voyages internes, 16,2 millions de voyages en échange avec la région, et 5,2 millions de voyages de transit. Considérant le scénario AMS, à l'horizon 2035, la phase 1 engendrerait un accroissement du trafic ferroviaire dans le périmètre du projet LNMP de l'ordre de +0,7 million de voyages/an dont 490 000 voyageurs reportés des modes routiers et aériens.

Avec la mise en service du projet global, en 2045, le trafic ferroviaire annuel évoluerait de 30,1 millions de voyages à 33,1 millions de voyages, soit un gain de 3,0 millions de voyages.

La rentabilité socio-économique du projet évaluée en 2021 est essentiellement assurée par le gain de temps des passagers (qui effectuent majoritairement des trajets de longue distance vers et depuis l'Île-de-France ou la région Auvergne Rhône-Alpes). La VAN/€investi est de 0,5 € pour la phase 1 et 0,3 € pour le projet global. La VAN-SE est positive de 2,0 Md€ dans le scénario AMS (4,1 Md€ avec le scénario AME), avec prise en compte du coût d'opportunité des fonds publics (COFP). Le taux de rentabilité interne de la phase 1 s'établit à 6,3 %, et celui du projet global à 5,5 % soit une valeur supérieure au taux d'actualisation en vigueur jusqu'à présent de 4,5 %. Une

⁴¹ Pour le fret, dans le cadre du PEE à horizon 2035, 4 sillons par heure et par sens sont demandés entre Montpellier et Narbonne (2 sur la ligne classique et 2 sur la ligne nouvelle), soit entre 120 et 140 sillons par jour ouvrable.

actualisation de ces résultats est attendue prochainement dans le cadre du groupe de travail mis en place par le Premier ministre sur la socio-économie de plusieurs grands projets.

Impacts environnementaux

L'Autorité environnementale, dans ses avis successifs, dont le dernier en 2025, souligne un impact environnemental important (nombreuses zones sensibles pour leur biodiversité traversées) et des besoins de compensation forts, que le maître d'ouvrage a d'ores et déjà commencé à anticiper. Les enjeux environnementaux sont plus forts pour la phase 2, qui traverse des sites paysagers et des milieux remarquables, que pour la phase 1. L'artificialisation occasionnée par le projet dans sa totalité est évaluée à 2650 ha. Il est prévu 6030 ha de compensations dont 1975 ha pour la phase 1⁴².

L'économie carbone cumulée sur 15 ans réalisée en exploitation (scénario AMS) représenterait 131 200 tCO₂eq pour la phase 1 (sur la période 2035-2050) et 166 200 tCO₂eq pour le projet complet. Elle ne compenserait pas les émissions de carbone à la construction pour le scénario AMS, contrairement au scénario AME.

La ligne actuelle est particulièrement vulnérable aux risques liés au changement climatique (5 semaines d'interruption après les intempéries d'octobre 2019 entre Agde et Sète) et le projet fait donc partie de ceux qui contribuent à la résilience des systèmes de transports.

Financements

Ils s'inscrivent dans le cadre du protocole de 2022 prévoyant la répartition suivante : 40% Collectivités locales, 40 % État et 20 % attendus de l'Union Européenne. Le Conseil avait souligné en 2023 le volume très élevé des attentes françaises au regard des fonds européens globalement disponibles pour l'ensemble des projets et les risques de moindre financement de l'Europe en découlant.

L'établissement public local dit Société de la ligne nouvelle Montpellier Perpignan (SLNMP) a été créé en 2022 pour permettre la participation des collectivités locales au projet à l'aide notamment de taxes affectées et de subventions directes. La SLNMP reçoit une taxe additionnelle de 34 % à la taxe de séjour ; elle apportera environ 12 M€/an de recette en régime de croisière (hypothèse d'une fréquentation touristique constante).

Les conventions de financement déjà signées pour les études et de premières acquisitions foncières représentent un total de 203 M€ courants mi 2025 dont 38 % Etat (CPER et AFIT France). Il reste à contractualiser 2 037 M€₂₀₂₅ pour la phase 1.

Selon le maître d'ouvrage, SNCF Réseau, l'objectif de début des travaux dès 2029 nécessite de lancer l'appel d'offre de conception-réalisation de la phase 1 impérativement au premier semestre 2026 afin d'aboutir à un avant-projet en 2027 et un dossier projet en 2028.

Avis du COI 2026 :

Le Conseil considère que le projet répond de toute évidence à l'objectif de désaturation du réseau existant, plus particulièrement dans sa phase 1. Exploité en doublet de lignes avec la ligne historique, il offre des perspectives de développement pour tous les types de trafic et notamment de fret. En outre, il est une condition indispensable à l'amélioration de la desserte et au cadencement envisagés dans le cadre du projet de SERM de Montpellier.

Le projet présente un intérêt majeur en termes de résilience du réseau ferroviaire et de continuité de son exploitation dans un contexte où la ligne existante est exposée aux aléas climatiques, lesquels vont se multiplier.

Au-delà de l'intérêt certain de la liaison avec l'Espagne, le projet répond à la demande de capacités supplémentaires pour le développement des différents trafics voyageurs longue distance (grande vitesse et TET), régional et de fret.

Le Conseil recommande de lancer sans attendre et donc dès 2026 la conception-réalisation de la phase 1 Montpellier-Béziers, en cohérence avec l'objectif d'engagement des travaux en 2029. Le dialogue compétitif puis l'avant-projet devront permettre d'affirmer les coûts à l'horizon 2028 au plus tard et de mieux encadrer les risques et aléas.

⁴² Les avis successifs du Conseil national de la protection de la nature (CNP) et de l'Autorité environnementale soulignent les sujets environnementaux les plus sensibles de la phase 1.

Les fonctionnalités de la phase 2 Béziers-Perpignan ne sont pas stabilisées, avec une différence de coût importante entre les différents scénarii qui seront soumis à concertation en 2026. En tout état de cause, la solution de mixité de la phase 2 assurerait une continuité des flux de marchandises sur cet axe européen. Le Conseil recommande aux acteurs locaux, à l'État et à la maîtrise d'ouvrage de stabiliser les fonctionnalités de cette phase à l'issue de la concertation de 2026 et d'étudier l'intérêt et les conditions d'une réalisation phasée de cette section.

La maîtrise des impacts environnementaux et la mise en œuvre des compensations demeurent des enjeux forts du projet global.

2.1.3 Ligne nouvelle Provence-Côte d'Azur (LNPCA)



Figure 22 : Carte schématique des différentes phases du projet de ligne nouvelle Provence-Côte d'Azur (source : SNCF Réseau).

Le réseau ferroviaire dans la zone géographique entre Marseille et Nice est soumis à de nombreuses difficultés : vieillissement des infrastructures et besoin de modernisation, saturation des nœuds-clés Marseille-Saint-Charles, Toulon et Cannes-Nice alors que les besoins de développement de l'offre régionale dans le cadre des SERM sont importants, ainsi que la nécessité de relier les pôles entre eux, la zone au réseau à grande vitesse et de compléter l'arc méditerranéen du RTE-T, réseau central.

Le projet LNPCA vise à répondre à ces problématiques. Il constitue la colonne vertébrale des trois projets de SERM d'Aix-Marseille-Provence, de l'aire toulonnaise, et de l'aire azurienne (Cannes – Nice - Monaco) en permettant :

- un doublement de la capacité en pointe et une intensification des liaisons entre ces trois pôles ;
- une progression et une amélioration de la desserte du territoire au-delà de Marseille par les services longue distance à l'échelle nationale ;
- et enfin un développement des liaisons ferroviaires internationales et transfrontalières fret et voyageurs avec l'Espagne, l'Italie et le nord de l'Europe.

Le projet est découpé en quatre phases. Il présente un grand nombre d'opérations disjointes mais complémentaires. Les deux premières phases priorisent les déplacements du quotidien et le traitement du nœud ferroviaire de Marseille, actuellement pénalisé par la configuration en cul-de-sac de la gare de Marseille-Saint-

Charles. Les phases ultérieures concernent la création de sections de lignes nouvelles, pour améliorer les temps de parcours.

Le projet des phases 1 et 2 doit permettre d'augmenter l'offre ferroviaire (+66 % de trains chaque jour) et de fiabiliser les circulations ferroviaires. Il prévoit également la création et le réaménagement de 9 gares (dont Nice Aéroport en phase 1, une gare souterraine traversante à Marseille et une gare à Cannes La Bocca en phase 2), de préserver le trafic fret sur le corridor « Méditerranée » pour davantage de liaisons vers l'Espagne et l'Italie.

LNPCA repose sur le déploiement préalable du projet « Haute Performance Marseille Vintimille » (HPMV : combinaison du déploiement de la CCR et d'ERTMS en 3 lots : Théoule-Vintimille en 2028, La Ciotat – Théoule en 2030 et La Pomme – La Ciotat en 2031). Les calendriers d'HPMV et de LNPCA phase 1&2 sont coordonnés.

Les études socio-économiques conduites en 2021 pour le dossier de déclaration d'utilité publique annonçaient un gain de 7,5 M de voyageurs annuels en scénario AMS et 7,9 M en scénario AME. Pour plus des deux tiers, il s'agit de trafic interne à la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (dont 65 % de report de la route, près de 25 % de report du car et 10 % d'induits) et pour 30 % des trafics d'échange / transit (dont 55 % de report de la route, 30 % de trafic induits et un peu moins de 10% de reports de l'aérien).

Le bilan socio-économique des phases 1&2 de la LNPCA a été réalisé en 2021 pour le dossier de DUP. Le bilan socio-économique du projet, confirmée par les experts mandatés par le SGPI qui ont estimé que le maître d'ouvrage était trop prudent, aboutit à une VAN socio-économique (2029) de +1 568 M€ (AMS) et +2 829 M€ (AME) et une VAN par euro investi de +0,3 € en AMS et +0,6 € en AME et un taux de rentabilité interne (TRI-SE) de 5,6 % (AMS) et 6,4 % (AME), soit au-dessus du taux d'actualisation socio-économique de 4,5 %. Ce bilan positif est essentiellement dû aux gains de temps pour les voyageurs grande ligne et cela bien qu'il s'agisse d'un projet bénéficiant en premier lieu aux déplacements du quotidien. La contre-expertise du SGPI a noté que les avantages locaux avaient sans doute été sensiblement sous-évalués dans l'étude présentée.

Avis du COI 2023 :

Le conseil a pris en compte dans le scénario Planification écologique, un engagement dès 2023 des études détaillées des lots 2 et 3 du projet HPMV et des phases 1 et 2, puis des travaux au cours du quinquennat, pour mise en service de la phase 1 vers 2030-31 et de la phase 2 vers 2035-36. L'engagement de la phase 3 aurait lieu sur le quinquennat 2038-2042. Ce calendrier est cohérent avec celui prévu par la LOM.

Le COI recommande de sécuriser au plus vite le financement des lots 2 et 3 du projet HPMV : l'enveloppe préconisée par le Conseil pour le déploiement de la CCR et d'ERTMS permet dans les scénarios Planification écologique et Priorités aux infrastructures d'assurer ce financement.

Éléments intervenus depuis l'avis du COI 2023

Le projet HPMV est en phase de travaux avancés avec une première étape de mise en exploitation attendue fin 2028 puis globalement fin 2030. Ce projet décomposé en trois phases de déploiement prévoit notamment la centralisation des postes de commande et de contrôle à Marseille (CCR), le remplacement des 31 postes d'aiguillage par des postes digitaux et l'équipement de l'ensemble de l'axe avec une signalisation ERTMS. Le montant total d'investissements est évalué à 529M€ CE 2016⁴³.

Les phases 1 et 2 de LNPCA, considérées comme un ensemble indissociable, ont été déclarées d'utilité publique le 13 octobre 2022. Les maîtres d'ouvrage ont réalisé les enquêtes parcellaires pour l'acquisition des terrains nécessaires à la réalisation des travaux (phase 1) en février et mars 2025.

Environ 20% des marchés de travaux de la phase 1 sont lancés et plus de 60% devraient l'être mi-2026 (en lien avec les enjeux de desserte de l'aéroport de Nice à l'occasion de JOP d'hiver).

La phase 2, indissociable de la phase 1, se situe au stade de son Avant-Projet, avec quelques anticipations, foncières notamment. L'objectif du maître d'ouvrage est d'engager les travaux de la phase 2 dès 2026.

⁴³ Le plan de financement du lot 1 est le suivant : 15 M€ AFIT France, 100 M€ Plan d'investissement d'avenir 4, 103 M€ SNCF Réseau et 60 M€ Union européenne ; la subvention européenne ayant finalement été de 32 M€, et l'inflation plus forte que prévue, un complément de financement du lot 1 d'environ 50 M€ sera apporté par l'AFIT France (AE en 2026 et CP en 2027 et 2028) ; les lots 2 et 3 sont entièrement financés par SNCF Réseau sur la trajectoire de modernisation.

Les phases 3 et 4 devront faire l'objet le moment venu d'une nouvelle saisine de la CNDP pour statuer sur l'opportunité d'un nouveau débat public. Ces phases du projet se situent à des horizons de réalisation plutôt éloignés.

Coûts, prévisions de trafic et évaluation socio-économiques

En août 2025, le coût des phases 1 et 2 est estimé à 4,6 Md€ aux conditions économiques de janvier 2025 et se décompose en :

- phase 1 : 1,41 Md€₂₀₂₅ (CPPR⁴⁴ validé en mai 2025),
- phase 2 : 3,19 Md€₂₀₂₅ (EFP⁴⁵, en attente d'un CPPR actualisé à la fin des AVP courant 2027).

L'évaluation financière des phases ultérieures 3 et 4, encore amenées à évoluer et qui devront faire l'objet de débats publics avant enquête de DUP, n'a pas été arrêtée.

Impacts environnementaux

Seul l'impact environnemental des phases 1 & 2 a été évalué. S'agissant pour l'essentiel d'aménager des sections existantes en milieu urbain, les enjeux sont modérés. L'artificialisation nette reste marginale (moins de 5 ha), avec des aménagements en majorité souterrains ou sur sites existants. Le maître d'ouvrage s'est engagé à traiter divers sujets soulevés par l'Autorité environnementale dans son avis initial de 2021⁴⁶ lors de la levée des réserves en vue de la DUP. Concernant le bilan carbone, les émissions de la phase de construction sont compensées en 2049 dans un scénario SNBC2 AMS compte-tenu d'un report modal attendu y compris depuis l'avion.

Financements

Une convention cadre pour le projet des phases 1 et 2 a été signée le 21 mai 2024 et précise les engagements pris dans le cadre du protocole d'intention relatif au financement de la Ligne Nouvelle Provence Côte d'Azur mentionné dans l'ordonnance du 2 mars 2022. Elle porte sur les études et travaux. En mai 2025, l'intégralité de la phase 1, par ensemble fonctionnel, a fait l'objet de conventions entre les partenaires financiers et les maîtres d'ouvrages, ouvrant ainsi la phase réalisation et les travaux. Il reste deux conventions à contractualiser pour un total de 76 M€₂₀₂₅ à conclure pour cette phase 1.

Le financement n'est en revanche pas encore acté pour les phases études projet et réalisation de la phase 2 : l'enjeu majeur réside dans la mise en place d'une trajectoire financière à partir de 2026, afin de préciser les besoins en autorisations d'engagement (AE) pour lancer les premiers travaux à l'horizon 2029.

La société de financement dite Société de la Ligne Nouvelle Provence Côte d'Azur est un établissement public local, créé en 2022 pour porter les participations financières des 11 collectivités locales contributrices. La société se finance également à travers des ressources fiscales (taxe additionnelle à la taxe de séjour, taxe annuelle sur les locaux de bureaux, commerces, stockage et surfaces de stationnement) créées en loi de finances 2023. L'objectif est de limiter la participation budgétaire des collectivités à 50% de leur contribution totale.

Le projet de plan de financement suppose aujourd'hui un apport de 20% de l'Union Européenne soit 920 M€₂₀₂₅, qui devra être sollicité au titre du MIE 2028-2034, en complément des premiers financements déjà obtenus au titre du MIE 2021-2027.

Avis du COI 2026 :

Le Conseil estime que les phases 1 et 2 du projet LNPCA :

- constituent la colonne vertébrale des 3 futurs SERM d'Aix-Marseille-Provence, de l'aire toulonnaise et de l'aire azurienne (Cannes – Nice - Monaco) et des liaisons rapides entre les 3 métropoles régionales ;

⁴⁴ CPPR : Coût Prévisionnel Provisoire de Réalisation

⁴⁵ EFP : Enveloppe Financière Prévisionnelle

⁴⁶ Depuis lors, elle a rendu en 2025 un avis sur l'autorisation environnementale du projet de gare Nice Aéroport et est saisie en 2026 des opérations du corridor ouest de Marseille et de la navette toulonnaise (phase 1). Elle sera saisie ultérieurement des opérations de la phase 2, dont le tunnel et la gare souterraine de Marseille.

- permettent la progression et l'amélioration de la desserte du territoire au-delà de Marseille par les services longue distance à l'échelle nationale ;
- conditionnent le développement des liaisons ferroviaires internationales et transfrontalières, fret et voyageurs, avec l'Espagne, l'Italie et le nord de l'Europe.

Le Conseil recommande :

- de poursuivre la réalisation des travaux de la phase 1 et d'engager sans attendre les travaux de la phase 2 du projet LNPCA pour une mise en service en 2035 ;
- de mettre en place les financements complémentaires de la phase 1 (deux conventions de financement) pour ne pas retarder la signature des marchés à venir en 2026 et 2027 ;
- d'arrêter rapidement un plan de financement afin de couvrir les besoins des phases d'études projet et la réalisation de la phase 2, prenant en compte l'objectif d'une mise en service en 2035 ;
- de solliciter les financements de l'Europe dans le cadre du MIE 3 à venir.

2.1.4 Lignes nouvelles du Sud-Ouest (LNSO)

Le sud-ouest, dont la croissance démographique est et devrait rester élevée, principalement autour des deux métropoles de Bordeaux et Toulouse et sur le littoral, n'est pas équipé de lignes ferroviaires à grande vitesse au-delà de Bordeaux. Jusqu'à Toulouse ou Hendaye, les TGV y circulent sur des voies classiques.

Le nombre de voyageurs longue distance et régionaux croît à un rythme supérieur à la moyenne nationale et la fréquentation des gares a augmenté de 30 % à 80 % entre 2019 et 2024. Les besoins d'augmentation des circulations recensés par les Plateformes ferroviaires Grand-Sud et Atlantique sont élevés pour tous les types de trafic : périurbain des projets de SERM de Bordeaux (ayant déjà fait l'objet de développements significatifs de fréquence) et Toulouse, régionaux, nationaux et fret, variant entre +50 % et +100 % à horizon de 10 ans. Ils ne peuvent être satisfaits sans investissements capacitaires. Enfin le réseau n'est pas maillé. La ligne Bordeaux-Toulouse, si elle n'est pas saturée aujourd'hui, est en revanche inondable et vulnérable. Les aléas climatiques peuvent interrompre totalement les circulations pendant plusieurs jours⁴⁷. La part modale du ferroviaire reste donc faible pour les déplacements dans le secteur grand sud-ouest, tant pour les voyageurs que pour le fret. Les nœuds de Toulouse et Bordeaux sont néanmoins proches de la saturation.

⁴⁷ C'est ce qui est arrivé près de Tonneins en mai 2025, la plateforme s'étant affaissée pendant le passage d'un TGV après un violent orage.



Figure 23 : Carte schématique des différentes phases du projet LNSO (source : SNCF Réseau).

La réalisation des lignes nouvelles Bordeaux – Toulouse et Bordeaux – Dax – Espagne, inscrites au RTE-T, réseau central, s’inscrit dans ce contexte. Le grand projet du sud-ouest (GPSO), désormais plutôt appelé Lignes nouvelles du sud-ouest (LNSO), a pour objectif une amélioration globale des services ferroviaires aussi bien pour la mobilité longue distance que pour les transports du quotidien.

Il vise la grande vitesse pour les voyageurs interurbains (gain, pour les trains sans arrêts intermédiaires, d’une heure pour Toulouse, permettant Paris-Toulouse en 3h10 au plus court, de 20 minutes vers Bayonne, et gain d’1h35 entre Toulouse et la Côte Basque), relayée ensuite par la complémentarité trains à grande vitesse / trains régionaux pour sa diffusion sur le territoire local. Il permet également le développement de circulations plus fréquentes autour des deux métropoles, vers les autres villes des deux régions ou s’intégrant dans les projets de SERM (objectif à terme de 4 trains de proche périphérie par heure et par sens entre Bordeaux et Langon ou entre Toulouse et Castelnau d’Estrétefonds).

Le projet consiste à réaliser des aménagements ferroviaires sur les lignes existantes (12 km au sud de Bordeaux, 19 km au nord de Toulouse), 327 km de lignes nouvelles à grande vitesse dédiées aux voyageurs de Bordeaux vers Toulouse et Dax, dont 55 km de tronc commun jusque dans le sud de la Gironde et un raccordement permettant les liaisons Toulouse – Dax, ainsi qu’une nouvelle ligne mixte Dax-Espagne sur 91 km. Il est décomposé en plusieurs éléments successifs :

- Phase 1
 - Aménagements ferroviaires au sud de Bordeaux (AFSB, environ 760 M€₂₀₂₀, réévalués à 950 M€ courants) : amélioration capacitaire par une mise à 3 voies ;
 - Aménagements ferroviaires au nord de Toulouse (AFNT, environ 720 M€₂₀₂₀, réévalués à environ 1 045 M€ courants) : amélioration capacitaire par une mise à 4 voies ;
 - Ligne nouvelle à grande vitesse (320 km/h, voyageurs) Bordeaux – Toulouse (6,35 Md€₂₀₂₀) comprenant deux gares nouvelles, Agen et Montauban ;
 - Ligne nouvelle à grande vitesse (320 km/h, voyageurs) (Bordeaux) Sud-Gironde – Dax (2,5 Md€₂₀₂₀), comprenant une halte Sud Gironde et une gare nouvelle à Mont-de-Marsan ;
- Phase 2
 - Ligne nouvelle mixte voyageurs/fret à 220 km/h Dax – Espagne (4 Md€₂₀₁₃, à ré-évaluer), comprenant une halte nouvelle côte landaise.

Côté espagnol, la construction du « Y basque » Vitoria – Bilbao - San Sebastian (mixte voyageurs et fret) est en cours pour une mise en service prévue à l’horizon 2030⁴⁸, et permettra une continuité des voies à écartement européen depuis Madrid. Ce projet est attendu notamment par les acteurs du fret. La ligne Dax – Espagne a vocation à s’y connecter à terme. Par ailleurs, la phase 1 permettra également de dégager des capacités au bénéfice des circulations de fret sur les lignes existantes.

Les opérations de la phase 1 (AFSB, AFNT, lignes nouvelles) ont été déclarées d'utilité publique en 2015-2016, et l’ensemble des recours contre les trois DUP a été rejeté définitivement en 2020-21. La DUP des lignes nouvelles arrivera à échéance en 2031. La phase 2 n’a pas fait l’objet d’une DUP.

Un plan de financement des travaux a été signé en 2022. Il ne porte d’engagement de l’État que sur la 1^{ère} étape de la phase 1, à savoir les projets AFNT et AFSB et la ligne nouvelle Bordeaux-Toulouse, avec un coût d’objectif de 7,88 Md€₂₀₂₀ pour la 1^{ère} étape et 10,36 Md€₂₀₂₀ avec la 2^e étape Sud Gironde - Dax. L’objectif affiché par l’État à la signature était une mise en service de Bordeaux-Toulouse en 2032 soit un calendrier plus rapide que celui qui a été ensuite considéré comme réaliste par le scénario de planification écologique du COI 2023. Le plan prévoit des participations de 40 % de l’État, 40 % des collectivités et 20 % de l’UE. L’établissement public local société du GPSO (dite SGPSO) a été créé en 2022 pour recueillir la part financière des collectivités et les recettes fiscales qui lui ont attribuées⁴⁹. Il en est attendu près de 60 M€/an en régime de croisière.

Le projet bénéficie d’un fort portage politique de nombreuses collectivités territoriales (25 dont les régions Nouvelle-Aquitaine et Occitanie) réunies dans la société du GPSO, mais aussi d’oppositions notables principalement concentrées en Gironde et au Pays basque.

Avis du COI 2023 :

Le Conseil a pris en compte :

- *dans le scénario Planification écologique, un engagement dès le premier quinquennat des travaux d’AFSB et AFNT, pour mise en service vers 2032-33, puis en fin de quinquennat de la ligne nouvelle Bordeaux-Toulouse pour mise en service vers 2035, en fin de 2^e quinquennat de Sud-Gironde Dax, pour mise en service vers 2042, et l’engagement des études de Dax-Espagne au quinquennat 2038-2042. Ce scénario est un peu plus lent que les attentes locales, mais plus rapide que les trajectoires sous-jacentes à la LOM ;*
- *dans le scénario Priorités aux infrastructures, un engagement au plus vite dès le premier quinquennat d’AFSB, AFNT, et de Bordeaux-Toulouse, pour des mises en services à horizon 2032/34, dans la continuité avec un quinquennat de décalage de Sud Gironde Dax, pour mise en service vers 2038, puis au dernier quinquennat de Dax Espagne.*
- *dans le scénario Cadrage budgétaire, un engagement des travaux différé à 2027, puis des travaux au quinquennat suivant pour AFSB et AFNT, un engagement des études détaillées de Bordeaux-Toulouse au 2^e quinquennat, puis des travaux au quinquennat 2033-2037, un engagement de la ligne Sud-Gironde Dax au quinquennat 2038-2042, et de Dax Espagne au-delà.*

Le conseil suggère en outre de prendre en compte la position de la Commission européenne et donc de réviser les demandes de financement sur la base d’un taux de 20% pour la partie du projet contribuant à l’axe France –Espagne et de 10% pour la section Sud Gironde-Toulouse, et recommande de suivre la capacité résiduelle décroissante de la ligne classique, sur Bordeaux-Facture (développement RER M de Bordeaux) et la Côte basque, ainsi que la croissance du fret (Autoroute ferroviaire Atlantique) pour préciser la date de lancement de Sud-Gironde-Dax et déclencher la relance des études de Dax-Espagne. Il recommande également d’accélérer la modernisation de la ligne classique Bordeaux-Hendaye, qui est et restera un axe majeur du corridor atlantique France – Espagne.

Éléments intervenus depuis l’avis du COI en 2023 :

Avancement des études et travaux

- AFSB et AFNT

Les travaux des AFNT ont débuté en février 2024 et des AFSB en octobre 2024, après autorisations environnementales. Leur achèvement est prévu vers 2032. Ce calendrier est proche de celui prévu par la LOM puis le COI 2023. 2,1 Md€ ont été engagés, 268 M€ restent à engager en 2026 (134 M€ de part État). Le coût des opérations a été revu à la hausse, principalement pour les AFNT (environ +250 M€ au total).

⁴⁸ La cour des comptes européenne, dans son rapport « Projet de transport XXL : attention à la sortie de route » (<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/SR-2026-02>) publié le 19 janvier 2026 et actualisant son propre audit de 2020 sur 8 grands projets du réseau transeuropéen de transport RTE-T, évoque, p.13, un horizon de mise en service du projet du Y basque en 2030, mais qui pourrait être porté jusqu’à 2035 selon les promoteurs du projet.

⁴⁹ Une première part de taxe spéciale d’équipement (TSE) en 2023, un complément de TSE, une taxe additionnelle à la contribution foncière des entreprises (CFE) ainsi qu’une taxe additionnelle de séjour en 2024.

À Toulouse, en complément des AFNT, des travaux ont déjà été conduits et doivent se poursuivre dans le cadre du CPER pour améliorer le fonctionnement du nœud de la gare de Matabiau.

À Bordeaux, les AFSB consistent principalement en l'aménagement d'une 3^e voie sur une douzaine de kilomètres, à partir de Bègles, à environ 2 km au sud de Bordeaux, en direction de Toulouse, mais ne portent pas sur la gare de Bordeaux Saint-Jean et ses accès directs.

Les analyses de la Plateforme Atlantique ont montré que, dès 2028, des conflits de circulations apparaîtraient en sortie sud de la gare de Bordeaux Saint-Jean, et que la saturation serait critique vers 2035, horizon auquel les AFSB et la ligne nouvelle Bordeaux-Toulouse sont supposés réalisés. Malgré les investissements dans les AFSB, la croissance attendue des trafics ne pourra pas être intégralement satisfaite dans le nœud de Bordeaux.

Aussi des études exploratoires ont-elles été engagées début 2025 pour identifier des pistes de solutions, incluant le déploiement d'ERTMS. Elles associent les autorités organisatrices et les entreprises ferroviaires. Pour tirer le plein bénéfice de la ligne nouvelle Bordeaux - Toulouse, puis de celle Sud Gironde - Dax, de tels aménagements supplémentaires devront être réalisés concomitamment.

- Lignes nouvelles phase 1

Le comité de pilotage du projet a décidé en décembre 2024 de la réalisation des lignes nouvelles en conception-réalisation. Le lancement de l'appel d'offre pour Bordeaux - Toulouse est envisagé au printemps 2026. Le dossier est en cours de mise à jour globale. L'Autorité environnementale a rendu en septembre 2025 un avis préalable à l'autorisation des travaux préparatoires, pointant la nécessité de nombreuses actualisations et compléments. Les acquisitions foncières (bâti, compensations) sont engagées (1825 ha acquis).

L'avant-projet Bordeaux-Toulouse présente un scénario de travaux à 10 ans, aboutissant à une mise en service en 2032/2033, échéance que le COI juge particulièrement difficile à tenir. Pour la ligne Sud Gironde – Dax, les élus souhaitent une mise en service en 2034, ce qui est hors de portée. Pour mémoire, le scénario de planification écologique du COI 2023 avait estimé réalistes des échéances de livraisons respectivement vers 2035 pour Bordeaux - Toulouse et vers 2042 pour Sud Gironde - Dax.

- Ligne nouvelle phase 2, Dax – Espagne

Des arrêtés de prise en considération du fuseau de passage dans les documents d'urbanisme ont été renouvelés pour 10 ans en 2020. Le CPER 2023-2027 prévoit 560 k€ pour en actualiser les études du projet.

Un projet de SERM basco-landais, avec prolongement vers l'Espagne, est par ailleurs à l'étude depuis 2023 sur les lignes existantes. Il a été labellisé en 2024 mais ne figurait pas parmi les projets retenus comme prioritaires à l'échelle nationale dans les travaux du Conseil en 2023.

Trafic et socio-économie

Les études de trafic et socio-économiques sont en cours de mise à jour et attendues courant 2026. Selon les études antérieures (principalement de 2014) : pour les AFSB et AFNT, les gains de trafic voyageurs régionaux étaient estimés respectivement à 0,4 M voyageurs/an et 2,9 M voyageurs/an. Les gains de trafic voyageurs longue distance étaient estimés à 2,9 M voyageurs/an avec Bordeaux-Toulouse et entre 4,9 à 5,3 M voyageurs/an au global avec la branche de Dax. Les voyageurs supplémentaires seraient principalement des voyageurs régionaux (59 %). La part de report modal attendue est très importante (84 %) mais demande, elle aussi, à être actualisée. Les flux Toulouse – Pays basque ne sont pas négligeables, du fait des gains de temps importants (1h40) par rapport à la ligne sinueuse du piémont pyrénéen.

La VAN apparaissait très positive : 2,6 Md€ pour les lignes nouvelles, AFSB et AFNT, 4 Md€ pour les lignes nouvelles seules. L'actualisation en cours des évaluations socio-économiques par le groupe de travail mis en place mi-2025 par le Premier Ministre, fondée sur les nouvelles études de trafic, conduirait à une VAN significativement supérieure, en utilisant le taux d'actualisation de 3,2 % désormais applicable. Les investissements supplémentaires indispensables dans le nœud de Bordeaux n'y sont toutefois pas intégrés.

Dans le cadre de l'élaboration du Plan d'exploitation émergent (vers 2035), il est envisagé que la fréquence des trains d'équilibre du territoire (TET) Bordeaux-Marseille⁵⁰ soit augmentée et que la plupart passent par la ligne nouvelle, avec arrêts systématiques dans les gares nouvelles d'Agen et Montauban. Cela leur garantirait un niveau de desserte élevé, dans un contexte où les opérateurs de services librement organisés pourraient privilégier les

⁵⁰ La fréquentation de cette ligne a connu une augmentation de 60 % depuis 2019, malgré une régularité très médiocre (59 %).

dessertes sans arrêt Bordeaux-Toulouse. Le passage par la ligne nouvelle permettrait un gain de temps de parcours de 20 à 25 minutes par rapport à la ligne existante. Les rames « Oxygène », qui seront livrées à partir de 2028, sont en effet limitées à 200 km/h.

À noter qu'un Observatoire franco-espagnol des trafics pyrénéens a été mis en place en 2011, mais il paraît peu actif (dernier rapport en 2023 sur données 2020). Il pourrait avantageusement être réactivé pour éclairer l'évolution des trafics fret et voyageurs franchissant la frontière à Hendaye / Irun.

Impact environnemental

L'emprise de la phase 1 est estimée à 4 835 ha, couvrant en grande partie des zones non artificialisées (3 871 ha dont 1 044 ha agricoles et 2 827 ha de forêts), avec des traversées de zones sensibles (biodiversité, zones humides et milieux aquatiques, paysages), voire à valeur environnementale absolument exceptionnelle telles que la Vallée du Ciron⁵¹ en Gironde. Elles exigent donc des compensations particulièrement importantes. Celles-ci sont en partie identifiées. Leur foncier est pour partie maîtrisé.

Le bilan des émissions de gaz à effet de serre, partiellement réactualisé en 2025, reste positif, avec un équilibre en 16 ans entre les émissions à la construction et les gains en exploitation. L'équilibre était initialement attendu en 10 ans, mais la baisse récente du trafic aérien Toulouse-Orly a réduit les gains. Ce bilan doit être complètement actualisé sur la base des dernières études de trafic.

L'Autorité environnementale a salué dans son avis de septembre 2025 précité une actualisation en profondeur de l'étude d'impact depuis sa version de 2014, tout en soulignant que de nombreux volets restaient à approfondir.

Calendrier et financement de la phase 1

Les échéances de mise en service des lignes nouvelles Bordeaux-Toulouse puis Bordeaux-Dax attendues par les acteurs locaux, soit 2032 et 2034, paraissent particulièrement difficiles à tenir. Pour la ligne nouvelle Bordeaux-Toulouse, l'échéance de 2035, recommandée par le COI en 2023 semble plus plausible. L'augmentation de la capacité du nœud ferroviaire de Bordeaux dans des calendriers cohérents avec celui des deux branches est en tout état de cause une condition nécessaire au plein usage des capacités offertes par les lignes nouvelles.

Le coût total du projet n'est pas encore affermi. Selon les auditions auxquelles le Conseil a procédé, une réévaluation de +20 % environ paraît probable par rapport au coût objectif de 10,36 Md€₂₀₂₀ (y compris les surcoûts déjà constatés sur AFSB et AFNT).

Le plan de financement de 2022 supposait une participation de 20 % de l'Union européenne. Celle-ci envisage actuellement, au titre du MIE 2028-2034, une participation pouvant être portée à 50 %, mais sur les seules sections Bordeaux-Sud Gironde et Sud-Gironde - Dax, ce qui équivaldrait à environ 20 % sur l'ensemble du projet (hors la section Dax - Espagne).

Ce plan laissait ouverte la possibilité d'une participation de SNCF Réseau au financement du projet⁵². Dans le contexte actuel, où les recettes dégagées sur le réseau doivent en toute première priorité être réaffectées à sa régénération et à sa modernisation, **le Conseil estime qu'une telle participation doit être définitivement exclue. Elle ne saurait donc être mobilisée pour le bouclage du financement du projet.**

Afin de permettre une réalisation de la ligne Bordeaux-Toulouse dans des délais rapprochés, en limitant, pour le budget de l'État (AFIT France) un impact négatif sur l'effort nécessaire de régénération des réseaux, plusieurs pistes ont été proposées ou envisagées :

- une concession, du même type que pour la ligne Tours – Bordeaux, mais qui est a priori exclue du fait de l'insuffisance des recettes commerciales prévisibles ;

⁵¹ La vallée du Ciron constitue un ensemble écologique remarquable. Elle abrite des habitats naturels et des espèces patrimoniales d'intérêt européen (hétraie dont l'ancienneté est évaluée à 40 000 ans), formant un réservoir de biodiversité et un corridor écologique majeur à l'échelle régionale. L'évaluation environnementale du projet LNSO et les avis successifs de l'Autorité environnementale soulignent la sensibilité particulière de ces milieux forestiers et humides, ainsi que la nécessité d'une analyse approfondie des impacts du projet sur les continuités écologiques et le fonctionnement hydrologique du bassin versant.

⁵² Le plan de financement actuel stipule que « l'éventuelle participation de SNCF Réseau, postérieure à la conclusion du premier tour de table financier, viendra donc en déduction des contributions de l'ensemble des financeurs (hors Union européenne), au prorata de leur participation financière au projet ».

- une réalisation en marché de partenariat (PPP) ; un allotissement⁵³ serait indispensable pour bénéficier des effets d'une réelle concurrence ; un montage en PPP permettrait des gains probables en termes de maîtrise des coûts de réalisation et du calendrier mais pourrait entraîner un surcôt de financement (lié à la rémunération des investisseurs et aux conditions d'accès au financement de marché).

D'autres solutions alternatives de financement sont parfois évoquées :

- un portage par la SGPSO, par endettement, de la part de l'Etat, remboursée sur une longue durée, en poursuivant la procédure de conception-réalisation décidée à ce jour ;
- un emprunt direct de l'État pour le projet auprès de la Banque européenne d'investissement, avec différé possible de remboursement à la mise en service, possibilité exercée dans d'autres états européens, et qui peut permettre actuellement de bénéficier de taux plus avantageux que ceux auxquels emprunte actuellement la France.

Avis du COI 2026 :

Le Conseil considère qu'une mise à niveau globale du réseau ferroviaire du sud-ouest de la France est indispensable au regard de sa dynamique économique et démographique. Le COI estime que des investissements importants de robustesse et de capacité sont nécessaires et prioritaires sur le nœud ferroviaire de Bordeaux et les liaisons vers Toulouse et vers le sud de l'Aquitaine et l'Espagne, afin de satisfaire des besoins fortement croissants pour tous les trafics (périurbains, régionaux, longue distance et fret).

Les **AFSB et AFNT** sont engagés, comme l'avait recommandé le Conseil en 2023. Ils doivent être menés à leur terme. Ils apportent une première réponse capacitaire et concourent à l'amélioration des déplacements du quotidien autour de Bordeaux et de Toulouse. En tout état de cause, ils devront être complétés rapidement par des aménagements supplémentaires et capacitaires du nœud ferroviaire de Bordeaux. Le COI recommande, en vue des arbitrages à venir, de définir les principes d'un **programme phasé de désaturation du nœud ferroviaire de Bordeaux**.

Au vu des considérations explicitées plus haut, les avis au sein du Conseil sont néanmoins divergents quant à la réalisation des lignes nouvelles à grande vitesse Bordeaux-Toulouse et plus encore Bordeaux-Dax et Dax-Espagne.

Le Conseil estime en tout état de cause que le calendrier de réalisation du projet aujourd'hui envisagé doit être revu aux horizons de mise en service qu'il avait considérés comme réalistes en 2023 (à savoir 2035, pour la ligne nouvelle Bordeaux - Toulouse). Il observe en outre que la participation de l'État sera difficilement mobilisable à la hauteur et dans le cadre auxquels il s'était pourtant engagé.

Pour la ligne nouvelle Bordeaux – Toulouse, le COI recommande :

- de mener une actualisation des coûts, des études de trafics et socio-économiques ainsi qu'une évaluation complémentaire des impacts environnementaux et de leur compensation ;
- de statuer sur un mode de réalisation et de financement, en réexaminant attentivement les alternatives à la conception-réalisation ; le Conseil entend que soient exclues du financement toute participation de SNCF Réseau et toute mobilisation du produit des péages autoroutiers⁵⁴.

S'agissant de **la ligne nouvelle Sud Gironde - Dax**, le COI recommande, comme en 2023, d'être très attentif à la croissance du trafic de voyageurs et de fret sur la ligne classique afin d'anticiper sa saturation, notamment sur Bordeaux-Facture (SERM de Bordeaux) et la Côte basque. Cela permettra, le moment venu, de déclencher la relance des études de **la ligne nouvelle Dax-Espagne**. L'observatoire franco-espagnol des trafics pyrénéens, à relancer, et la plateforme ferroviaire Atlantique pourront y concourir.

Le Conseil demande également, comme en 2023, de poursuivre les efforts **de régénération et de modernisation de la ligne classique Bordeaux - Hendaye** (y compris le déploiement d'ERTMS), nécessaires au développement souhaitable du fret ferroviaire sur le corridor atlantique France – Péninsule ibérique. La mise en service annoncée du « Y basque » côté espagnol ouvrira ce débouché et la ligne reste essentielle pour les voyageurs avant mise en service **d'une section nouvelle Sud Gironde - Dax**.

⁵³ Cet allotissement présenterait des difficultés techniques, administratives et contractuelles importantes en l'absence de possibilité de découpage fonctionnel du projet.

⁵⁴ Cette recommandation du Conseil vaut pour l'ensemble des projets de lignes nouvelles à grande vitesse.

2.1.5 LGV Rhin-Rhône branche Est phase 2 (Belfort – Mulhouse)

Le projet original de LGV Rhin-Rhône, centré sur Dijon, comprenait trois branches : branche Ouest contournant Dijon et ralliant la LGV Sud-Est avant Montbard, branche Sud rejoignant l'est de Lyon, et branche Est rejoignant la plaine d'Alsace près de Mulhouse. Pour des raisons budgétaires, seule une première phase de la branche Est, déclarée globalement d'utilité publique en 2002, a été réalisée et mise en service en décembre 2011. Ses deux sections terminales, disjointes, Ouest (aux portes de Dijon) et Est (Belfort - Mulhouse) font l'objet de la deuxième phase.

Les branches Sud et Ouest du projet initial ont été repoussées à un futur lointain suite à la Commission Mobilité 21 de 2013 et ont été retirées du RTE-T révisé en 2024. Le projet de branche Est phase 2 consistait initialement en la réalisation de 50 km de ligne nouvelle comprenant deux sections autonomes aux extrémités Ouest (15 km entre Genlis et Soirans en Côte d'Or) et Est (35 km entre Petit-Croix et Lutterbach) de la LGV Rhin-Rhône actuelle. Compte tenu de ses faibles perspectives de trafic, la partie Ouest vers Dijon, doublant la ligne existante, a également été retirée du RTE-T sur proposition de la région Bourgogne-Franche-Comté.

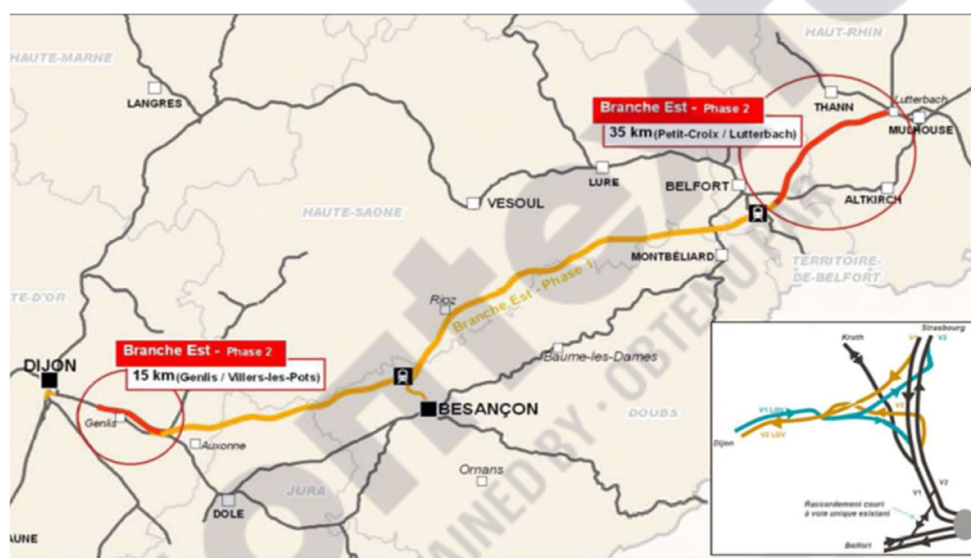


Figure 24 : Schéma de la LGV Rhin-Rhône en service (jaune) et des deux projets de prolongements (rouge) (source, SNCF Réseau).

Seule la section Est reste inscrite en projet au RTE-T (réseau central), dans la continuité de l'ensemble de la ligne existante depuis Dijon. Le COI a été saisi en 2025 de cette seule section.

Le projet répond à un besoin d'amélioration de la qualité et de la vitesse des circulations entre d'une part Paris, Dijon et Lyon et d'autre part Mulhouse et au-delà Bâle et Strasbourg. Il bénéficie du soutien de la région Bourgogne-Franche-Comté, de la région Grand-Est, et de l'association Trans Europe TGV Rhin Rhône Méditerranée qui rassemble des collectivités et acteurs économiques.

Le COI n'avait en 2018 pas retenu de financement pour cette phase 2, appelant à une réévaluation à l'échéance 2027. Dans le cadre des débats de la LOM, cette réévaluation avait été promise plus rapidement, mais les études de trafic et socio-économiques nécessaires n'ont cependant pas été conduites en temps utile pour nourrir les travaux du COI en 2023.

Le coût de la branche Belfort – Mulhouse est estimé entre 688 M€ et 741 M€₂₀₁₇, en intégrant les économies évaluées par les études d'optimisation menées entre 2016 et 2018. Le projet comprend une variante de raccordement direct vers Strasbourg, évitant un rebroussement à Mulhouse (et correspondant à la fourchette haute de l'estimation).

Les études de trafic réalisées en 2017-2018 indiquaient que le trafic circulant sur le corridor Rhin-Rhône s'élève à 52 millions de voyageurs en 2015 avec une prévision de 67 millions de voyageurs en 2030 (sans la réalisation de la 2ème phase), soit une augmentation de +28 %. À cet horizon, le projet apporterait selon les scénarios

étudiés un gain de trafic compris entre 350 000 et 509 000 voyageurs par an (moins de 1 % du trafic actuel) majoritairement par report modal, entre 248 000 et 374 000 voyageurs par an soit entre 700 et 1 000 par jour (dont plus de 60 % de la route). Le projet pourrait également dégager de la capacité pour le fret sur la ligne historique (corridor européen).

Avis du COI 2023 :

Le COI regrette de ne pas avoir pu disposer à temps pour ses travaux de l'actualisation des études de trafic et socio-économiques. Il considère en tout état de cause que la section ouest du projet, dont les bénéfices sont trop faibles au regard de son coût, peut être abandonnée.

S'agissant de la section Est, Belfort Mulhouse, le COI a pris en compte, en l'absence d'éléments nouveaux probants, dans la logique de l'avis du COI 2018 :

- dans le scénario Planification écologique, un lancement des travaux en fin de période ;
- dans le scénario Priorités aux infrastructures, l'engagement des études au quinquennat 2033-2037, pour un engagement des travaux sur le quinquennat 2038-2042 ;
- dans le scénario Cadrage budgétaire, le report des études et travaux à partir de 2042.

Compte tenu des nouveaux éléments attendus en 2023, ce projet fait partie de ceux qui mériteront un nouvel examen en cours de quinquennat.

Éléments intervenus depuis l'avis du COI 2023 :

Selon la mise à jour des études d'exploitation effectuée en 2022-2023, le projet permet de gagner 7 min 30 entre Paris et Mulhouse par rapport à l'itinéraire actuel par la voie existante de Petit-Croix à Lutterbach. Pour les autres liaisons, les contraintes d'insertion vers Mulhouse et Strasbourg limitent les possibilités de gains de temps, mais ouvrent la possibilité d'arrêts supplémentaires (dont Besançon et Belfort).

Les études menées en 2017-2018 faisaient apparaître une VAN négative dans quatre des cinq scénarios étudiés, dans une fourchette de -382 à +111 M€ (-0,3 à +0,1 € par euro investi). La mise à jour conduite en 2022-2023, plus encourageante, fait état de VAN positives dans quatre variantes de projet sur six, allant de -272 M€ à +389 M€ dont l'une maximise à la fois la VAN et le bilan du transporteur. Le projet souffre cependant de la politique de l'opérateur historique, déployant des matériels de plus en plus capacitaires, au détriment de la fréquence et de la densité des dessertes. Aucun concurrent de l'opérateur historique ne s'est manifesté à ce stade pour assurer des liaisons intersecteurs entre l'est et le sud de la France ou radiales de Paris vers Besançon, Mulhouse et Bâle ou au-delà.

La ligne classique ne montre pas actuellement de signe de congestion, avec des trafics de l'ordre de 70 trains par jour. Le plan d'exploitation de référence (PER 2028), préparé par la Plateforme ferroviaire services et infrastructures Est, ne fait pas apparaître de conflit ou exclusion par rapport aux expressions de besoins. Le plan d'exploitation émergent (PEE, environ 2035) est en cours d'élaboration. Une intensification des trafics, (notamment liés aux projets de SERM de Mulhouse - Bâle et de Belfort - Montbéliard⁵⁵) ou au fret pourrait faire évoluer la situation à l'avenir. Une amélioration des rabattements et correspondances (par exemple en gare de Belfort TGV par diamétralisation, via Belfort-Ville, de liaisons en provenance de Vesoul, Épinal, voire Nancy), pourrait également renforcer le potentiel de la ligne.

Le COI note par ailleurs que la relance en décembre 2024 de la liaison Nancy - Lyon par trains d'équilibre du territoire (TET), qu'il avait recommandée en 2023 pour améliorer les liaisons du Grand-Est, notamment lorrain, vers Lyon et le sud, est un succès commercial. Initialement quotidienne, sa fréquence a été doublée au service annuel 2026. Ce succès montre l'intérêt des voyageurs pour des liaisons transversales sans passage par Paris.

La DUP ainsi que plusieurs autorisations environnementales sont caduques. En cas de relance du projet, les études et procédures environnementales devront être complètement réactualisées (l'étude d'impact des années 2000 indiquait notamment plus de 160 ha d'espaces boisés touchés). La reprise du projet nécessiterait un délai de cinq années pour mettre à jour les études techniques, les dossiers réglementaires et mettre en œuvre les procédures associées. SNCF Réseau a acquis 700 ha d'emprises en 2011 et maîtrise le foncier, mais la caducité de la DUP l'expose à des demandes de rétrocessions.

⁵⁵ Seul celui de-Mulhouse-Bâle avait été considéré comme prioritaire par le COI en 2023.

Avis du COI 2026 :

Le Conseil constate que les nouvelles évaluations de trafic et socio-économique du projet, produites en 2023, confirment une évolution favorable par rapport à celles de 2018. Toutefois, le projet de LGV Rhin-Rhône phase 2 Belfort–Mulhouse ne répond, à ce stade, ni à une saturation de la ligne existante ni à une demande clairement exprimée par les opérateurs de services librement organisés. Ce projet pourra être reconsidéré dans une perspective de moyen terme.

Le Conseil recommande de réexaminer la situation au cours de la période 2028-2032, à la lumière des travaux de la Plateforme ferroviaire Est et après mise à jour des perspectives de trafic, notamment celles liées au développement du fret et aux projets de SERM de Mulhouse-Bâle et de Belfort-Montbéliard, afin d'apprécier les conditions d'une relance des études, puis des travaux.

2.1.6 Etoile ferroviaire lyonnaise et liaison Lyon-Turin

Tunnel transfrontalier Lyon-Turin

Maillon important du corridor ferroviaire méditerranéen du RTE-T, le projet Lyon-Turin doit contribuer à faire basculer, de la route vers le fer, le trafic de marchandises traversant les Alpes franco-italiennes, à améliorer les liaisons entre les agglomérations alpines et à sécuriser les déplacements entre les deux pays.

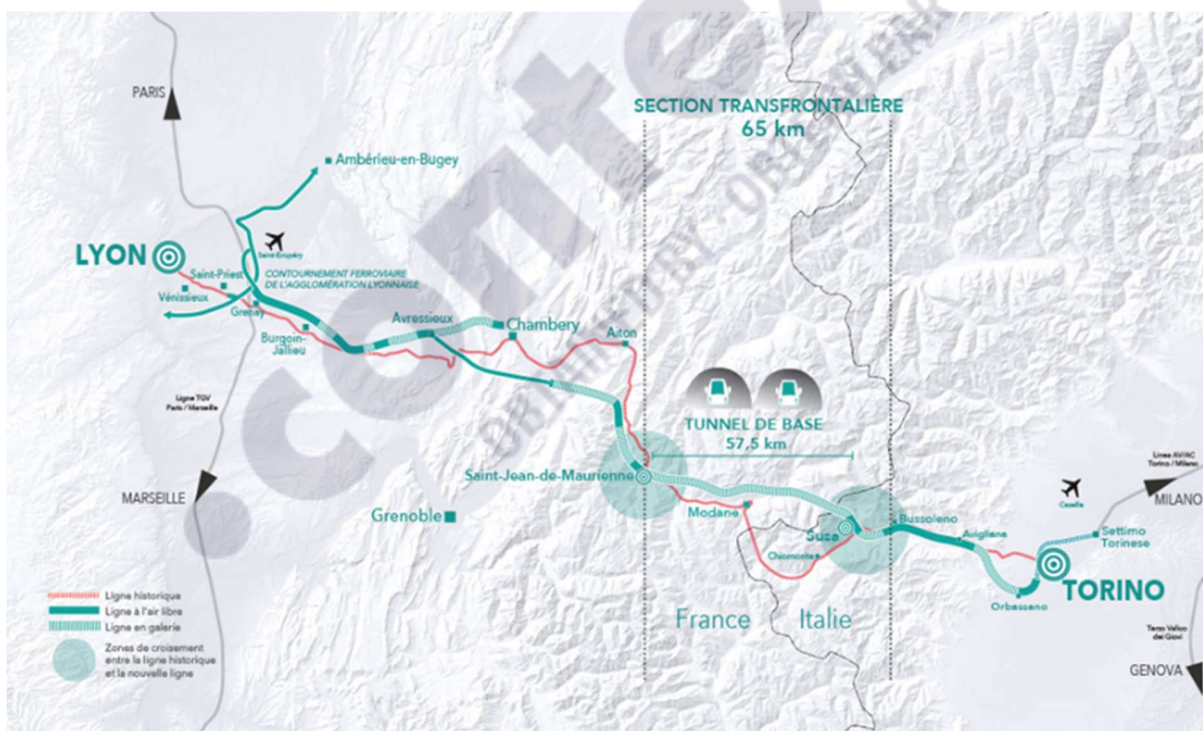


Figure 25 : Carte schématique des différents tronçons du projet de liaison transalpine entre la France et l'Italie incluant le tunnel de base Lyon-Turin (source, TELT).

Le projet se divise en trois parties :

- le tunnel transfrontalier de Saint-Jean-de-Maurienne en France à Suse en Italie dont le maître d'ouvrage est Tunnel Euralpin Lyon-Turin (TELT), objet de la présente partie ;
- les accès français de Lyon à Saint-Jean-de-Maurienne dont le maître d'ouvrage est SNCF Réseau (objet d'une fiche spécifique) ;
- les accès italiens de Suse à Turin dont le maître d'ouvrage est RFI.

Le projet a fait l'objet d'engagements de la France et de l'Italie, matérialisés par plusieurs accords internationaux, notamment le traité de Turin du 29 janvier 2001 et l'accord de Rome du 30 janvier 2012 relatifs à la réalisation et l'exploitation d'une nouvelle ligne ferroviaire Lyon-Turin, et l'accord de Paris du 24 février 2015 pour l'engagement des travaux définitifs de la section transfrontalière. Ces traités ont été ratifiés par les Parlements nationaux. La société TELT, détenue à 50 % par l'État français et à 50 % par l'État italien⁵⁶, est chargée de la construction puis de l'exploitation de cette section transfrontalière. Elle reprendra également l'exploitation de la ligne historique via le tunnel du Fréjus.

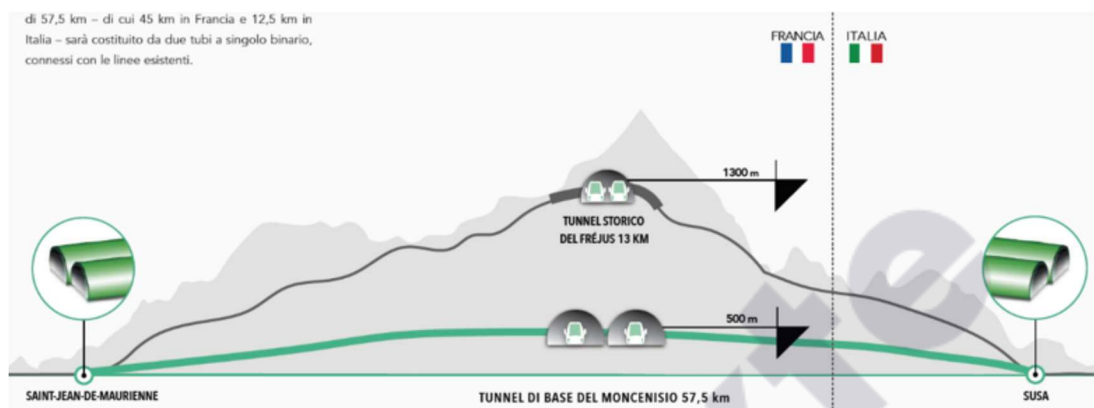


Figure 26 : Profils du tunnel historique et du projet de tunnel de base Lyon-Turin (source : TELT).

La section transfrontalière, accessible aux trains de voyageurs et de fret, s'étend sur 65 km ; outre les 57,5 km de tunnel de base bitube du Mont-Cenis (représentant 164 km de galeries à creuser), elle comprend les sections reliant l'ouvrage aux lignes nationales et les deux futures gares internationales de Saint-Jean-de-Maurienne (Savoie) et de Suse (Piémont). Le projet a été déclaré d'utilité publique le 18 décembre 2007 et a fait l'objet d'autorisations environnementales successives, la dernière en 2019.

La Commission mobilités 21 en 2013 et les COI de 2018 et 2023 n'ont pas examiné le projet de tunnel international. Il était en effet explicitement exclu de leur mandat, au motif qu'il avait fait l'objet d'engagements internationaux.

La réalisation de la section transfrontalière permettra un gain de temps de plus de 30 minutes entre Saint-Jean-de-Maurienne et Suse. La capacité du tunnel en lui-même est évaluée à plus de 30 Mt de marchandises par an, à comparer à un trafic ferroviaire actuel empruntant le tunnel historique du Mont-Cenis d'environ 3 Mt/an et à un trafic total de plus de 40 Mt traversant l'arc alpin entre la France et l'Italie, à plus de 90 % par la route. L'objectif à la mise en service du tunnel côté français est de pouvoir accueillir jusqu'à 16,8 Mt/an. La modernisation de la ligne existante Dijon-Modane doit permettre d'absorber ce flux avant le développement d'infrastructures nouvelles : contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise (CFAL), mise à 4 voies entre Saint-Fons et Grenay, nouveaux accès alpins (voir fiches spécifiques sur ces trois projets ci-après). La décision d'exécution de la commission européenne du 30 juillet 2025 affiche un objectif de 24 Mt de marchandises et 1,5 millions de voyageurs par an.

Le coût du projet avait été initialement évalué à 8,3 Md€₂₀₁₂. En 2024, le coût à terminaison a été mis à jour pour tenir compte à la fois de la signature des grands marchés de travaux et de leur avancement, du calcul précis des provisions pour risques et aléas et du contexte macroéconomique difficile (notamment, la pandémie de Covid-19 et la multiplicité de conflits armés dans le monde). Le coût prévisionnel a été réévalué à 11,1 Md€₂₀₁₂, avec une mise en service reportée à fin 2033.

L'accord de 2012 prévoit une répartition du financement pour la section transfrontalière de 42,1 % pour la France et 57,9 % pour l'Italie, hors subventions européennes. Tout surcoût sera réparti à parts égales entre l'Italie et la France. S'agissant des études et travaux menés jusqu'en 2024, la contribution de l'Union Européenne a été de 50 % pour les études et ouvrages de reconnaissance et de 40 % pour les travaux. Les financements à venir seront sollicités au titre du MIE 2028-2034 ; dans le cadre de la décision d'exécution de la commission du 30 juillet 2025 précitée, un financement jusqu'à 55 % est envisageable.

Le projet de tunnel international est à ce jour largement engagé avec environ 44 km de galeries déjà creusées (dont une part importante de descenderies) sur les 164 km totaux. À fin 2025, tous les marchés de travaux de

⁵⁶ à travers le groupe Ferrovie dello Stato Italiane

génie civil ont été conclus pour plus de 9 Md€, et près de 3 Md€ de dépenses ont été réalisées. Le marché des équipements ferroviaires et de maintenance, dont la consultation est en cours, demeure toutefois à attribuer en 2027. Il conduira à une nouvelle estimation du coût à terminaison.

Une incertitude forte demeure sur l'échéance de mise en service. Selon les indications qui lui ont été données, le conseil estime qu'une livraison en 2035 est une hypothèse réaliste et probable.

Avant cette échéance, et pour valoriser au mieux l'investissement public très conséquent qui a été consenti, le Conseil estime indispensable de définir les mesures incitatives et coercitives, financières et réglementaires, qui seront mise en place pour favoriser un report modal effectif de la route vers le train. Les mesures analogues prises en Suisse ou en Autriche pour soutenir la fréquentation des autres tunnels ferroviaires de base alpins offrent à cet égard un exemple efficace. De telles décisions sont également indispensables pour assurer l'équilibre financier de l'exploitation du tunnel pour la société TELT.

Parmi diverses idées évoquées, ces mesures pourraient être :

- réglementaires : limitations renforcées des circulations de poids lourds sur les traversées transalpines ;
- financières : majoration des péages sur les tunnels du Mont-Blanc et du Fréjus et leurs autoroutes d'accès, gérés par les sociétés d'économies mixtes ATMB et SFTRF, dont les concessions arrivent à échéance en 2050, et sur les autoroutes proches gérées par la société privée AREA, dont la concession expirera en 2036 ;
- organisationnelles, en articulant ou réorganisant les compétences entre la société TELT, les sociétés concessionnaires des deux tunnels routiers, dont l'actionnaire majoritaire est l'État⁵⁷, voire l'exploitation des terminaux d'autoroutes ferroviaires existants (Aiton-Bourgneuf en France) ou à créer, ou de services d'autoroute ferroviaire (à l'instar d'Eurotunnel).

Avis du COI 2026 :

Le COI constate que le projet de tunnel de base transfrontalier Lyon-Turin est désormais largement engagé. Il convient de le mener à son terme en maîtrisant ses coûts et ses délais. Une mise en service en 2035 paraît beaucoup plus probable que fin 2033 comme officiellement annoncé.

Le Conseil recommande fortement à l'État, en concertation avec le gouvernement italien et les autres parties prenantes, de préparer dès à présent les mesures réglementaires, financières et organisationnelles utiles afin de maximiser le report modal vers la nouvelle infrastructure et de veiller à l'équilibre économique de la société TELT, qui exploitera le tunnel après l'avoir construit.

⁵⁷ Via le Fonds pour le développement d'une politique intermodale des transports dans le massif alpin (FDPITMA). Créé en 2012 pour reconstituer les capitaux propres de la Société Française du Tunnel Routier du Fréjus (SFTRF) par des subventions d'exploitation intégralement financées par les dividendes reçus de la Société Autoroute et Tunnel du Mont-Blanc (ATMB). Ce fond pourrait voir son rôle effectif élargi, dans un sens plus conforme à sa dénomination.

Accès au tunnel Lyon - Turin : ligne Dijon - Ambérieu-en-Bugey - Modane

La ligne Dijon-Ambérieu-en-Bugey-Modane est un axe ferroviaire majeur, principalement pour le fret entre Dijon et Ambérieu-en-Bugey, pour tous les trafics entre Ambérieu-en-Bugey et Modane. Inscrite au RTE-T et reclassée en 2024 au réseau central élargi, la ligne Dijon – Ambérieu-en-Bugey – Modane constitue un maillon stratégique des liaisons ferroviaires franco-italiennes, en cohérence avec le projet Lyon – Turin. Elle est inscrite aux corridors fret Méditerranée et Mer du Nord - Méditerranée. Elle présente à ce titre un potentiel d'éligibilité aux financements européens, notamment au titre du MIE.

Cette ligne historique constituera bien l'accès côté français au tunnel ferroviaire Lyon-Turin à la mise en service de ce dernier comme l'avait déjà souligné le COI en 2023. Sa modernisation en vue d'accueillir le trafic fret à l'ouverture du tunnel de base est ainsi primordiale. Les aménagements seront dimensionnés pour permettre à la ligne d'absorber, de Modane à Ambérieu-en-Bugey, jusqu'à 16,8 Mt/an de fret lors de la mise en service du tunnel de base contre environ 4 Mt/an observés sur la période récente.

Le projet vise des aménagements de l'infrastructure permettant le développement des flux de trafic fret (notamment sur l'axe Dijon-Italie avec l'objectif de mise en circulation de trains de 850 m), sans conflit d'usage avec les circulations voyageurs. Il se répartit en deux sous-projets :

- Dijon - Ambérieu-en-Bugey (ligne de la Bresse) d'une part ; la modernisation de cet itinéraire offre également une alternative à l'axe majeur Dijon - Lyon en cas de travaux ou perturbations ;
- Ambérieu-en-Bugey – Modane, d'autre part.

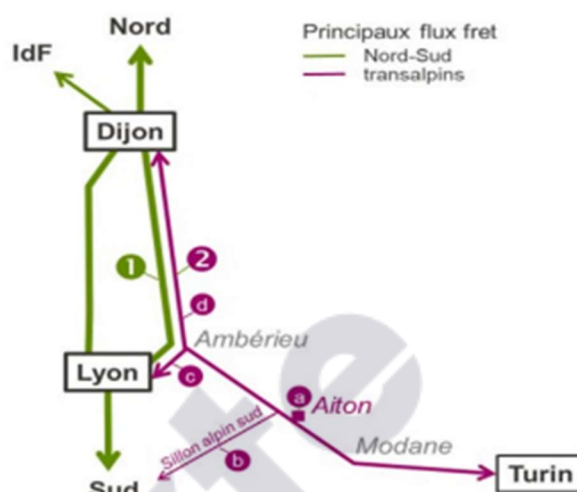


Figure 27 : Schéma des principaux flux fret entre Dijon, Lyon et Turin illustrant l'importance de la modernisation de la ligne existante Dijon – Ambérieu-en-Bugey - Modane (source : SNCF Réseau).

Avis du COI 2023 :

Le COI recommande d'accélérer les études et la réalisation en vue d'une livraison complète pour l'ouverture du tunnel de base Lyon-Turin, dont la ligne Dijon Modane constitue l'accès.

Le Conseil a pris en compte :

- dans les scénarios Planification écologique et Priorités aux infrastructures, la poursuite des études au plus vite pour un engagement des travaux en 2025, en cohérence avec la LOM, et leur achèvement vers 2030,
- dans le scénario Cadrage budgétaire, un engagement des travaux vers 2030, reportant la mise en service vers 2035 au-delà de la livraison du tunnel Lyon-Turin.

Des études d'opportunité, d'approfondissement et d'exploitation ont été engagées en ce sens sur la partie Ambérieu-en-Bugey - Saint-Jean-de-Maurienne puis sur la partie Dijon - Ambérieu-en-Bugey. Le caractère urgent de l'aménagement de la ligne existante a été confirmé par la décision ministérielle de décembre 2024. Celle-ci a souligné le niveau hautement prioritaire de l'ensemble des opérations destinées à la modernisation du tronçon Ambérieu-en-Bugey – Modane et les nécessaires coordination et mutualisation, lorsque cela est possible, avec le tronçon Dijon – Ambérieu-en-Bugey.

Le projet doit être conçu en cohérence avec les projets de Service express régional métropolitain (SERM) en cours d'études, en particulier ceux de Grenoble et Chambéry (dont les dossiers de demande d'octroi du statut sont annoncés début 2026). Plusieurs autres projets sont également en interaction avec la modernisation de la ligne : la mise sous commande centralisée du réseau (CCR) du secteur des Alpes et de la partie Nord de l'axe (enjeu de mutualisation de projet et d'économie), le contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise (CFAL) et la réalisation des sections de ligne nouvelle des accès français du Lyon-Turin.

Les aménagements envisagés sont les suivants : un renforcement de l'alimentation électrique, des aménagements d'infrastructures (voies d'évitement, plan de voies en gare et au niveau des bifurcations), une sécurisation de passages à niveau, des protections acoustiques et des aménagements ponctuels, dont la sécurisation du lac du Bourget contre les risques de pollution accidentelle. Le déploiement d'ERTMS et son échéance (10 à 15 ans) sont également étudiés. Le plan national de déploiement notifié par la France à la Commission européenne en décembre 2024 promet des échéances ambitieuses : au plus tard 2033 de Modane à Montmélian et 2038 de Montmélian à Ambérieu-en-Bugey.

Les aménagements prévus n'en sont pour l'essentiel qu'au stade des études préliminaires :

- sur la section Ambérieu-en-Bugey - Modane, le projet de schéma directeur est finalisé ; il doit être approuvé début 2026 et listera les opérations prioritaires à mener d'ici à la livraison du tunnel de base transfrontalier TELT ainsi que leur ordonnancement et une évaluation de leur coût, estimé à date à 695 M€₂₀₂₄ ; ce coût comprend notamment la sécurisation de 51 passages à niveaux. Plusieurs projets connexes précités sont liés au développement de l'axe Ambérieu-en-Bugey – Modane : la CCR Alpes et le SERM de Chambéry⁵⁸ notamment. Par ailleurs, les interactions fonctionnelles et la nécessité de réaliser des aménagements à plus long terme restent à confirmer (gare de Chambéry, gare d'Aix-les-Bains, saut de mouton de Montmélian), pour un coût estimé à 245 M€ hors enveloppe du programme d'aménagement de la ligne ;
- sur la section Dijon - Ambérieu-en-Bugey, les études sont conduites dans la perspective d'une approbation du schéma directeur fin 2026, schéma qui précisera également les opérations prioritaires nécessaires à l'ouverture du tunnel ainsi que le coût total de l'adaptation de cette section, estimé à date à 630 M€₂₀₂₄.

Le coût total du projet avait été évalué par la LOM puis par le COI de 2023 à 600 ou 700 M€ ; il s'agissait cependant plutôt d'une provision, en l'absence d'étude précise. **Le coût total, désormais évalué à environ 1,3 Md€₂₀₂₄ doit être encore considéré avec prudence.** Il ne sera stabilisé qu'à l'approbation des schémas directeurs de chaque section. La consistance du programme de sécurisation des passages à niveau, très coûteux, reste notamment à fixer. Son exécution ne s'impose peut-être pas en totalité à l'ouverture du tunnel transfrontalier.

L'État a jusqu'à présent financé seul les études. Le financement d'une partie du projet par l'État a été inscrit au Programme d'investissements pour le fret ferroviaire 2023-2032 « Ulysse fret » publié en mars 2025. Celui-ci affiche les montants suivants : 124 M€ pour la modernisation capacitaire de l'ensemble de l'axe, 386 M€ pour le renforcement de l'alimentation électrique entre Dijon et Ambérieu-en-Bugey. Ces montants sont de toute évidence insuffisants. Des compléments de financement pourraient être recherchés du côté de l'Union européenne voire des collectivités territoriales. La décision d'exécution de l'Union européenne de juillet 2025 sur la liaison Lyon-Turin a en effet consacré le caractère prioritaire de la modernisation de la ligne existante Dijon-Modane, avec objectif de mise en service 2033.

La socio-économie n'est pas évaluée à ce stade du projet. Les approches environnementales sont également incomplètes. Si le projet s'inscrit pour l'essentiel dans les emprises ferroviaires existantes, les effets des trafics supplémentaires attendus devront être traités, tels que le bruit ou la protection du Lac du Bourget.

Il sera enfin nécessaire de conduire une concertation territoriale autour des travaux projetés et de présenter les schémas directeurs aux élus locaux, au regard des impacts des circulations de fret ainsi que pour la bonne coordination avec les autres projets concernant les circulations voyageurs.

Avis du COI 2026 :

La ligne existante Dijon - Modane constituera l'accès côté français du tunnel transfrontalier à l'horizon de sa livraison, plus vraisemblablement en 2035. Son aménagement et sa modernisation à cette échéance constituent en conséquence une priorité absolue pour être en mesure d'accueillir le trafic fret attendu en préservant les circulations de voyageurs.

Le Conseil appelle donc à une finalisation des schémas directeurs sur les deux sections « Dijon- Ambérieu-en-Bugey » et « Ambérieu-en-Bugey - Modane » dans les meilleurs délais. Il recommande de rechercher une optimisation de leur programme (coûts, consistance) afin de répondre aux besoins fonctionnels liés à l'ouverture

⁵⁸ Le projet de SERM de Chambéry ne figurait pas dans la liste des projets considérés comme prioritaires à l'échelle nationale en 2023, contrairement à celui de Grenoble.

de tunnel. Les études, procédures administratives et environnementales, ainsi que les travaux devront ensuite être poursuivis avec diligence en vue d'une mise en service des deux sections à l'horizon considéré comme probable de 2035.

La concertation locale et interrégionale doit être engagée parallèlement pour associer davantage les collectivités territoriales à ce projet.

Etoile ferroviaire de Lyon : mise à 4 voies entre Saint-Fons et Grenay et contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise (CFAL)

Carrefour européen, national et régional stratégique, l'Étoile Ferroviaire Lyonnaise (EFL) joue un rôle majeur dans l'organisation des circulations de voyageurs et de marchandises. Chaque jour, elle accueille 1 200 trains, dont 600 TER. Très sollicitées avec une hausse des circulations de tous types de +10 % de 2019 à 2024 et des hausses de fréquentation voyageurs de +60 % de 2008 à 2018 et de 33 % de 2018 à 2024, ses infrastructures ont atteint leur limite de capacité. Les points de congestion multiples y dégradent la qualité de service et entravent les possibilités de développement de nouveaux services.

Le renforcement de capacité de l'étoile ferroviaire lyonnaise est un enjeu national. Il est nécessaire au développement des services voyageurs régionaux et nationaux, des circulations fret dans le couloir rhodanien notamment ainsi qu'au projet de SERM lyonnais. Mais il conditionne également la possibilité d'augmenter les circulations fret attendues à la mise en service du tunnel de base transfrontalier Lyon-Turin. A l'issue du débat public de 2019, le comité des grands partenaires, instance qui réunit les principaux acteurs institutionnels et techniques impliqués dans la gouvernance et la planification stratégique de ce projet ferroviaire (l'État, la Région Auvergne-Rhône-Alpes, la Métropole de Lyon, SYTRAL Mobilités, SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions), a acté en 2024 les objectifs suivants : doubler le trafic fret, augmenter de 50 % le nombre de trains à grande vitesse et assurer une desserte au ¼ d'heures de toutes les gares de l'étoile ferroviaire.

Cette ambition de long terme se décline à différents horizons de temps d'aménagement de l'EFL en articulant la trajectoire d'augmentation de l'offre voyageurs à la réalisation de grands projets d'infrastructure. À l'horizon « 2035+ », le comité des grands partenaires, compte-tenu des perspectives de trafics, a retenu l'objectif de réalisation prioritaire des aménagements suivants :

- un plan d'investissement 2025-2035, estimé à 500 M€, constitué d'un ensemble d'opérations localisées sur les différentes branches de l'étoile visant l'amélioration de la robustesse et de la régularité de l'EFL tout en poursuivant l'aménagement et le renforcement de la sécurité de ses deux gares principales ;
- la mise à 4 voies entre Saint-Fons et Grenay ;
- la phase 1 du contournement ferroviaire Nord de l'agglomération lyonnaise : CFAL Nord Phase 1.

La réalisation de ces trois grands ensembles d'aménagements de l'EFL est cohérente avec la démarche de SERM lyonnais et s'articule avec les démarches des projets de SERM de Grenoble, Clermont-Ferrand, Saint-Etienne et Chambéry⁵⁹.

Ce développement de l'EFL à l'horizon 2035 doit également être conduit en cohérence avec celui des corridors européens fret et voyageurs longue distance, inscrits au réseau central du RTE-T qui s'y croisent et en particulier le développement progressif de la capacité des accès alpins au tunnel de base entre Lyon et Turin.

À l'ouverture du tunnel de base à l'horizon 2033 – 2035, les trains de fret doivent pouvoir rejoindre le réseau ferré national tout en veillant à ce que le trafic supplémentaire attendu ne contribue pas à engorger davantage l'EFL. Ceci nécessite d'une part la mise en service des aménagements de la ligne Dijon-Modane et, d'autre part, la réalisation du CFAL Nord phase 1 et la mise à quatre voies entre Saint-Fons et Grenay.

⁵⁹ Seul les SERM de Lyon et Grenoble avaient été retenus en 2023 par le Conseil parmi les projets prioritaires à l'échelle nationale.

Mise à 4 voies entre Saint-Fons et Grenay

Un premier plan de mobilisation 2015-2025, à hauteur de 500 M€, s'est achevé fin 2025. Les études relatives à la définition de la trajectoire service / infrastructure menées en 2023 ont permis de définir un nouveau plan d'investissement 2025-2035 qui poursuit les mêmes objectifs : l'amélioration de la qualité de service et la robustesse des différentes branches de l'EFL (retournements, évitements fret, signalisation) et le renforcement du confort et de la sécurité dans les deux gares principales de Lyon-Part-Dieu (2 trains sur la même voie, traitement de l'avant-gare) et de Lyon-Perrache (2 trains sur la même voie, voie L).

Ce deuxième plan, d'un montant de l'ordre de 500 M€, doit concourir au déploiement progressif du SERM lyonnais (un train par 1/4h sur les branches les plus chargées et proches du centre de l'agglomération). Il doit être mis en œuvre concomitamment à la réalisation de 2 grands projets ferroviaires selon les décisions du comité des grands partenaires : le contournement ferroviaire nord de l'agglomération lyonnaise et la mise à 4 voies entre Saint Fons et Grenay.



Figure 28 : Carte du réseau ferroviaire et des gares dans l'aire lyonnaise (bleu clair : lignes à grande vitesse, violet : réseau classique, vert : lignes fret (source, SNCF Réseau).

En effet, la principale opération en cœur d'agglomération, utile à tous les trafics, est la mise à 4 voies de la section Saint-Fons - Grenay de la ligne vers Grenoble et Chambéry, brique essentielle et commune à tous les scénarios de désaturation de l'EFL. Cette opération est évaluée à 1 060 M€₂₀₂₃. Elle a pour but de permettre la croissance du trafic voyageur et fret sur cette portion, en séparant les circulations lentes et les circulations rapides de Lyon jusqu'à la bifurcation de Grenay (vers la LGV Méditerranée).

Avis du COI 2023 :

Le COI estime que la mise à 4 voies de Saint-Fons Grenay est urgente, pour répondre à l'échéance de l'ouverture du tunnel Lyon-Turin mais aussi aux ambitions du RER métropolitain ; il recommande donc que toutes les pistes soient recherchées pour en accélérer le calendrier.

Le Conseil a pris en compte :

- dans les scénarios Planification écologique et Priorité aux infrastructures, l'achèvement du plan de mobilisation 2015-2025 (500 M€) et sa poursuite par un plan 2025-2035 (350 à 500 M€) dans le cadre du CPER, sous réserve des négociations régionales à venir pour sa conclusion, et le lancement au plus vite des études de mise à 4 voies Saint-Fons-Grenay et du raccordement de Saint-Fons, afin de viser une DUP vers 2025-26, un engagement des travaux vers 2030 et une mise en service vers 2035/36, en visant à les accélérer.
- dans le scénario Cadrage budgétaire, l'achèvement du plan de mobilisation 2015-2025, et le lancement des opérations suivantes à partir de 2028, reportant la mise en service de Saint-Fons Grenay vers 2038.

Le conseil recommande également que la poursuite des études et travaux prévus sur l'étoile ferroviaire lyonnaise soit bien articulée aux améliorations ferroviaires envisagés comme alternatives à A45, Saint-Etienne étant une des branches de l'étoile.

Éléments intervenus depuis l'avis du COI 2023 :

Depuis 2023, les études d'avant-projet sommaire (APS) de la mise à 4 voies ont été conduites. Elles ont fait l'objet d'une concertation publique. Le projet consiste en la mise à 4 voies de la section de 19 km comprise entre Saint-Fons et Grenay, nécessitant une reprise générale du plan de voie et un élargissement de la plateforme, en recherchant une augmentation de la vitesse de circulation. L'APS confirme la faisabilité du projet. Celui-ci demeure toutefois complexe sur le plan technique. Il s'inscrit en effet dans un environnement très urbanisé et industriel, implique de nombreux ouvrages et nécessite la reconfiguration de gares ainsi que le maintien des fonctionnalités ferroviaires existantes. Les enjeux d'exploitation sont centraux : gains de capacité, robustesse

accrue, amélioration de la régularité et conditions de déploiement du SERM lyonnais. La concertation conduite en 2023 a permis d'aboutir à une solution d'insertion équilibrée, intégrant les attentes territoriales en matière de protection contre les nuisances, de franchissements du faisceau ferroviaire et de cohérence avec les projets urbains. La réalisation sous exploitation constitue un point de vigilance majeur en matière de phasage et de maîtrise des risques. Les mises en service progressives par secteur s'étaleront jusqu'en 2039.

À ce stade de l'APS, le projet ne fait pas l'objet d'une évaluation socio-économique chiffrée. Ses bénéfices structurants sont établis en termes de capacité, de régularité et de robustesse de l'exploitation, conditionnant le développement des services TER/SERM, grande vitesse et fret à l'échelle de l'EFL.

L'APS identifie des enjeux environnementaux forts en milieu urbain et périurbain (bruit, vibrations, eaux souterraines, espaces agricoles, milieux naturels et sites industriels à risques) et engage une démarche d'évitement réduction et compensation. Ses mesures devront être précisées et consolidées aux phases ultérieures et lors de l'enquête publique.

Le calendrier actuel de poursuite des études vise à ce titre une conduite de l'enquête d'utilité publique fin 2027 pour une DUP en 2028, dans la perspective d'un démarrage des travaux en 2032 pour une mise en service complète à l'horizon 2039.

Le programme d'études est financé au titre du CPER jusqu'à l'enquête publique. La recherche du financement des études d'APD (50 M€) puis des travaux est prioritaire pour ne pas retarder l'avancement de ce projet nécessaire à l'échelle de l'EFL.

Avis du COI 2026 :

Le Conseil recommande la poursuite des études, la finalisation du plan de financement puis la réalisation au plus tôt des travaux du plan d'investissement 2025-2035 sur l'ensemble de l'étoile ferroviaire lyonnaise (EFL). Ces opérations localisées en gares et sur les différentes branches de l'EFL constituent une étape essentielle pour développer la capacité en cœur de nœud. Leur mise en service est un préalable à tout développement d'offre ultérieur.

Le Conseil estime que la mise à 4 voies entre Saint-Fons et Grenay est une brique essentielle et invariante du projet global de désaturation de l'EFL, à réaliser concomitamment au plan d'investissement 2025-35. Il regrette le faible avancement des études du projet depuis son dernier avis.

Le Conseil recommande que tout soit mis en œuvre pour accélérer la réalisation des différentes phases de la mise à 4 voies entre Saint-Fons et Grenay avant 2039. L'acceptabilité des travaux pour les riverains et pour les usagers des transports ferroviaires demeure un enjeu fort du projet.

Raccordement de Saint-Fons

En continuité du projet de mise à 4 voies entre Saint-Fons et Grenay, le projet de raccordement de Saint-Fons constitue une opération clé pour l'amélioration des conditions de circulation du fret à l'entrée sud-est de l'Étoile Ferroviaire Lyonnaise. Il vise le doublement et la dénivellation du raccordement existant entre la ligne Lyon-Marseille et la ligne Lyon-Grenoble, aujourd'hui source de conflits de circulation et de fragilité d'exploitation. En supprimant les cisaillements à niveau, l'opération permet de sécuriser et fiabiliser les itinéraires fret, tout en préservant la capacité des circulations voyageurs. Étroitement articulé avec la mise à 4 voies Saint-Fons – Grenay, le raccordement contribue à la robustesse globale du nœud ferroviaire et à la cohérence des flux fret régionaux et nationaux. Réalisé dans un environnement urbain et industriel dense, il concentre toutefois des enjeux techniques, d'insertion et de concertation élevés, qui conditionnent son phasage et sa mise en œuvre.

Éléments intervenus depuis le COI 2023 :

Estimé à 150 M€ à dire d'expert lors du COI de 2023, le projet est désormais évalué à plus de 650 M€₂₀₂₃ (hors foncier). Il soulève de fortes oppositions locales compte-tenu de l'impact pour les populations riveraines de l'infrastructure projetée. Ces oppositions portent plus largement sur les perspectives du renforcement des circulations fret et des nuisances associées sur la totalité de la section Saint-Fons - Grenay dans l'hypothèse où elle supporterait une majorité des circulations fret sur cet axe.

Sa réalisation aurait un impact capacitaire très fort et très long sur les axes vers Marseille et Grenoble. Elle impliquerait un travail et une coordination avec les acteurs industriels de la vallée de la chimie (risques liés à la coactivité restant à caractériser) et nécessiterait une dérogation au plan de prévention des risques technologiques (PPRT) de la vallée de la chimie, envisagé au travers d'une évolution législative.

Ces nouveaux éléments techniques et de coût peuvent conduire à questionner les conclusions du COI 2023, qui recommandait de réaliser ce raccordement au plus vite, conjointement avec la mise à 4 voies entre Saint Fons et Grenay.

Une alternative fonctionnelle au raccordement de Saint-Fons est le CFAL Sud (voir fiche suivante).

Quelle que soit la configuration in fine retenue, la ligne entre Saint-Fons et Grenay restera néanmoins utilisée par le fret, compte-tenu notamment de l'installation stratégique qui lui est directement raccordée, le terminal de transports combinés de Vénissieux et du besoin de desserte ferroviaire du port Edouard Herriot.

Contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise (CFAL)

Le Contournement ferroviaire de l'agglomération Lyonnaise (CFAL) est un projet de contournement par l'est de l'agglomération lyonnaise, pour les circulations fret et voyageurs. Il participe à la désaturation de l'étoile ferroviaire en détournant les trafics fret de la traversée du centre de l'agglomération et de la gare de la Part-Dieu.

Faisant partie des corridors européens de fret, d'orientation Nord-Sud et vers l'Italie, ce projet a pour objectifs :

- de faciliter l'écoulement des trafics fret de transit Nord- Sud et d'augmenter la capacité,
- de libérer de la capacité pour les trains voyageurs et SERM lyonnais dans le centre de l'étoile,
- de constituer un débouché à la nouvelle liaison Lyon – Turin (avant réalisation des nouveaux accès alpins, puis avec branchement direct de ces nouveaux accès),
- d'améliorer la desserte des sites de fret ferroviaire actuels (sous réserve de mise à 4 voies Saint-Fons Grenay : terminaux de Vénissieux-Saint Priest et du port Edouard Herriot) ou de futurs sites potentiels (zones logistiques de l'est de l'agglomération),
- d'accueillir des circulations voyageurs, en particulier renforcer la desserte de la plateforme aéroportuaire de Saint-Exupéry, par un raccordement spécifique.

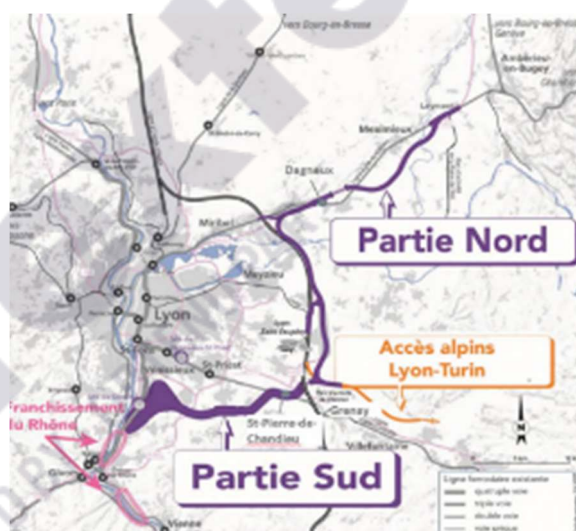


Figure 29 : Carte schématique du contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise (CFAL Sud et Nord) ainsi que de sa connexion avec les accès neufs du tunnel Lyon-Turin (source, SNCF Réseau).

Le projet comprend trois opérations :

- le CFAL Nord, qui a fait l'objet d'une DUP en 2012, entre Grenay et Leyment, décomposé en deux phases :
 - CFAL Nord phase 1, entre Grenay et Saint-Pierre-de-Chandieu – Dagneux, projet prioritaire, dont le coût a évolué avec l'avancement des études passant de 1 080 M€₂₀₂₁ à 1 240 M€₂₀₂₃ ;
 - CFAL Nord phase 2, entre Dagneux et Leyment, avec les raccordements de Saint-Exupéry et le de la Boisse (évalué à 1 010 M€₂₀₂₁ y compris les deux raccordements).
- le CFAL Sud, entre le CFAL Nord (à Saint-Pierre-de-Chandieu) et la ligne Paris-Lyon-Marseille en rive gauche du Rhône, estimé à 1 438 M€₂₀₂₁ au stade des études préliminaires. La variante Nord retenue par l'État soulève des oppositions locales ; elle a fait l'objet d'études d'insertion urbaine et d'atténuation de son impact foncier et environnemental qui n'ont pas été partagées à date avec les collectivités

territoriales. Le CFAL Sud permettra d'améliorer la qualité des circulations ferroviaires au sein de la zone de Chasse-sur-Rhône et Givors suite à l'augmentation des trafics prévue par la réalisation des opérations de l'EFL. Il permet d'améliorer l'accès tant au CFAL Nord qu'aux accès alpins nouveaux. Le CFAL sud viendra en particulier accompagner la montée en puissance du fret ferroviaire transalpin après l'ouverture du tunnel de base et le développement de l'axe Rhône-Saône-Méditerranée permettant en particulier de faciliter l'accès du port de Marseille à son hinterland. Son horizon de réalisation n'est pas précisément défini. Il constitue une alternative fonctionnelle au raccordement de Saint-Fons pour le fret (voir fiche précédente) ;

- un nouveau franchissement du Rhône, évalué à 510 M€₂₀₂₁, facilitant la liaison fret avec la ligne orientée fret de la rive droite du Rhône, et plus globalement le traitement du nœud de Chasse-sur-Rhône /Givors. Sous réserve d'études en cours, sa réalisation peut être considérée comme indépendante des autres composantes du CFAL et conditionnée aux niveaux de trafic attendus, notamment après ouverture du tunnel de base, pour une mise en service au-delà de 2040.

Avis du COI 2023 :

Le COI souligne que la réalisation du CFAL Nord est urgente, pour répondre à l'échéance du tunnel Lyon-Turin mais aussi aux ambitions du service express métropolitain lyonnais, en désaturant le centre de l'étoile ferroviaire. Il recommande que toutes les pistes soient recherchées pour en accélérer le calendrier : anticipation des acquisitions foncières, conception réalisation ou autres modalités spécifiques de réalisation, création d'une société de projet portant tout ou partie des grands projets lyonnais et des accès alpins ...

Le conseil a pris en compte :

- *dans le scénario Planification écologique, la relance au plus vite des études du CFAL Nord, en vue d'un engagement des travaux en 2028, en vue d'une mise en service vers 2035, et du nouveau franchissement du Rhône, en vue d'un engagement des travaux, après DUP vers 2030 et d'une mise en service vers 2037. Cela correspondait à une forte accélération par rapport à la LOM. L'engagement des travaux du CFAL Sud était prévu au quinquennat 2033-2037.*
- *dans le scénario Priorités aux infrastructures, une accélération d'un an du CFAL nord et du franchissement du Rhône, si elle est techniquement accessible, et un engagement des travaux du CFAL Sud au quinquennat 2028-2032.*
- *dans le scénario Cadrage budgétaire, un engagement des travaux du CFAL Nord vers 2032, du franchissement du Rhône au quinquennat suivant, et du CFAL sud au quinquennat 2038-2042.*

Éléments intervenus depuis l'avis du COI 2023 :

Dans la continuité de l'avis du conseil de 2023, le comité des grands partenaires a confirmé la phase 1 du CFAL Nord comme grand projet prioritaire à réaliser à l'horizon 2035 concomitamment à la mise en œuvre d'opérations localisées constituant le plan d'investissement 2025-2035 de l'EFL et à la mise à 4 voies entre Saint-Fons et Grenay.

Le CFAL Nord est déclaré d'utilité publique depuis 2012 et l'ensemble des recours a été purgé. Les études d'APD, lancées après le COI 2023 et conformément à ses recommandations, sont en cours malgré un financement encore incomplet (il manque 8 M€ sur 50 M€). La mise en service de sa phase 1 est actuellement envisagée en 2035, calendrier très tendu et sans marge. Celui-ci reste au surplus conditionné au bouclage du financement de ses travaux. Un maintien de cet objectif de mise en service est cependant indispensable pour répondre à l'échéance d'ouverture du tunnel Lyon-Turin.

La décision d'exécution de la commission européenne du 30 juillet 2025 sur les accès alpins du tunnel Lyon-Turin cite explicitement la réalisation du CFAL Nord Phase 1 comme prioritaire. Elle confirme donc le soutien de l'Europe. Un financement de l'Europe doit être en conséquence impérativement recherché au titre du prochain Mécanisme pour l'Interconnexion en Europe (MIE 3) pour la période 2028-2034.

La priorité à court terme est la prorogation de la DUP qui arrive à échéance en novembre 2027. SNCF Réseau, maître d'ouvrage, vise une prorogation anticipée de la DUP pour mi-2026.

Le projet CFAL relève de deux « programmes », reflétant les deux corridors fret européens qui s'entrecroisent à Lyon : un programme nord-sud de contournement de l'agglomération lyonnaise et un programme ouest-est de liaison nouvelle entre la France et l'Italie (Lyon – Turin). Chacun de ces programmes a fait l'objet d'une évaluation socio-économique en 2010 dans le cadre de la procédure d'enquête publique. Une actualisation spécifique au projet des études socio-économiques produites pour le débat public de 2019 doit être produite au plus tôt et se fonder sur une actualisation des études de trafic.

Des études environnementales sont actuellement en cours dans le cadre des études d'APD et en vue de la prorogation de la DUP de 2012. Les études environnementales étaient en effet anciennes pour la partie du tracé du CFAL Nord. A titre indicatif, la consommation d'espace avait alors été évaluée pour la totalité du projet entre 500 et 600 ha. Les bénéfices attendus proviennent notamment du report modal.

S'agissant du CFAL Sud, la concertation doit être reprise au plus vite, conjointement avec le raccordement de Saint-Fons, en tenant compte des fonctionnalités attendues : le choix effectué par l'État de la variante Nord avait été orienté par le besoin de desserte du triage de Sibelin, implantation stratégique au niveau national et point de passage (relais, maintenance) pour une majorité de trains fret franchissant l'agglomération lyonnaise.

Avis du COI 2026 :

Le Conseil souligne que la réalisation de la phase 1 du contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise (CFAL) Nord est urgente et prioritaire, pour répondre tant à l'échéance du tunnel Lyon-Turin qu'aux ambitions du SERM lyonnais, en désaturant le centre de l'étoile ferroviaire. Il recommande que toutes les pistes soient recherchées pour maintenir l'objectif d'une mise en service en 2035, au plus près de la livraison du tunnel Lyon-Turin.

Le Conseil appelle à une vigilance particulière sur la consistance du dossier de prorogation de DUP à obtenir avant 2027. Il invite également l'ensemble des acteurs à mettre en place un plan de financement pour la finalisation des études d'APD et la réalisation des travaux au plus tôt afin de ne pas retarder le calendrier d'un projet structurant, nécessaire et attendu à l'échelle de l'étoile ferroviaire lyonnaise. A ce titre, une nouvelle saisine de la commission européenne doit également être formulée pour obtenir un soutien financier dans le cadre du mécanisme pour l'interconnexion en Europe pour la période 2028-2034 (MIE 3), dans la continuité de la décision d'exécution sur les accès au tunnel Lyon-Turin.

S'agissant du CFAL Sud, le Conseil appelle à conduire une analyse comparative entre les deux options au regard de leurs fonctionnalités, de leur faisabilité technique, de leur impact foncier, de leur incidence sur le calendrier de réalisation de la mise à 4 voies entre Saint Fons et Grenay, de leur coût, de leurs modalités et de leurs délais de réalisation. Il invite l'État à conduire une concertation avec les collectivités territoriales afin d'arbitrer, dès 2026, entre ces deux solutions :

- soit le raccordement de Saint-Fons, dont le coût a sensiblement augmenté, dont l'acceptabilité sociale n'est pas démontrée et dont la réalisation sous exploitation s'avère extrêmement complexe ;
- soit le projet de CFAL Sud, qui présente des fonctionnalités meilleures pour la circulation du fret, dont la variante Nord retenue a par ailleurs bénéficié d'études d'insertion urbaine et d'atténuation des impacts environnementaux, mais qui soulève lui aussi des oppositions locales.

La définition du programme global de contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise courant 2026 est impérative pour être en mesure d'offrir des sillons de qualité au fret, de réduire les risques liés à la traversée de matières dangereuses et afin de libérer de la capacité ferroviaire au profit de l'offre de transports de voyageurs.

Deuxième phase des accès au tunnel Lyon-Turin : ligne nouvelle et tunnels

Phases 1 et 2 déclarées d'utilité publique en 2013

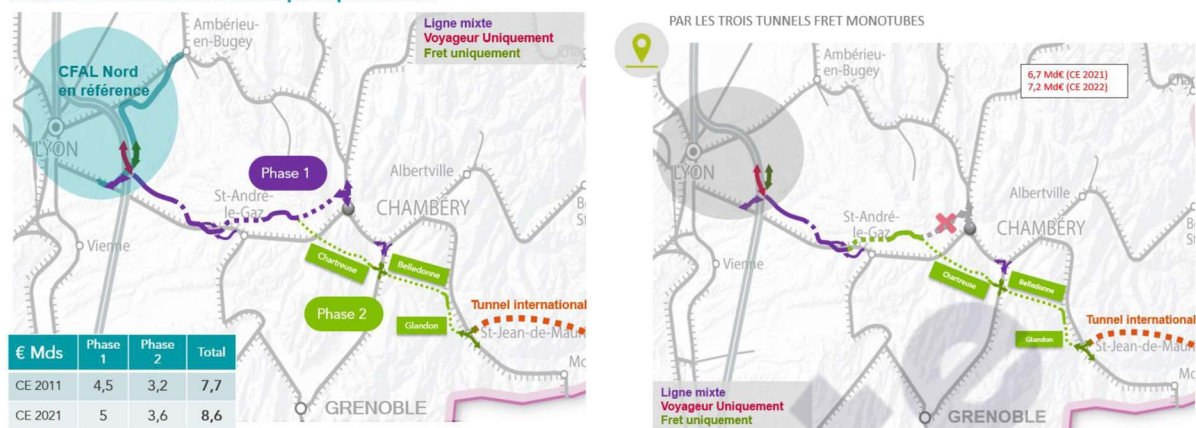


Figure 30 : Carte schématique des phases 1 et 2 des accès français neufs au tunnel Lyon-Turin (schéma de gauche) et du scénario grand gabarit choisi comme prioritaire en 2023 (schéma de droite) (source, SNCF Réseau).

Les études ont montré que le réseau existant, après modernisation de la ligne Dijon - Modane permettrait le transport de 16,8 millions de tonnes de fret/an, soit 67 % de l'objectif de 25 Mt/an du tunnel de base Lyon-Turin à l'horizon 2035-2040, à comparer à un peu moins de 3 Mt traversant le tunnel du Mont-Cenis actuellement et à une capacité théorique de 40 Mt/an dans le tunnel international. La part de marché du fer n'est actuellement dans les échanges de marchandises France-Italie que de 7 % (dont 0,7 Mt/an via Vintimille) sur un total d'environ 45 Mt/an.

Au-delà de la section transfrontalière comprenant le tunnel de base actuellement en travaux entre Saint-Jean-de-Maurienne et la vallée de Suse (sous maîtrise d'ouvrage de TELT), le programme prévoit la réalisation des accès italiens entre la vallée de Suse et Turin (sous maîtrise d'ouvrage de RFI) et des opérations de première phase des accès français dont la cible est qu'ils soient réalisés à la date d'ouverture du tunnel (modernisation de la ligne existante Dijon - Modane) ou au plus près (CFAL Nord Phase 1 pour 2035, mise à 4 voies entre Saint-Fons et Grenay pour 2039).

Le projet global des étapes ultérieures de réalisation de nouveaux accès au tunnel Lyon-Turin est décomposé en 4 phases étudiées autour de 2010. Il est constitué ainsi :

- 1^{ère} phase : ligne nouvelle mixte fret et voyageur (220 km/h) entre Grenay et Chambéry et aménagement ponctuel à Montmélián. Cette ligne sera raccordée au CFAL, permettant la connexion à la ligne Lyon Grenoble au niveau de Grenay, ainsi qu'à la gare de Saint Exupéry ;
- 2^{ème} phase : ligne nouvelle dédiée fret entre Avressieux et Saint-Jean-de-Maurienne avec réalisation de tunnels monotubes de franchissement des massifs de Chartreuse, Belledonne et Glandon. Dans cette phase, ces tunnels à voie unique sont exploités en alternat pour permettre les circulations dans les deux sens ;
- 3^{ème} phase : doublement des tunnels de Chartreuse, Belledonne et Glandon, rendus mixtes voyageurs/fret ;
- 4^{ème} phase : ligne grande vitesse (300 km/h) entre Lyon St Exupéry et Chambéry.

Les deux premières phases, objet de la présente fiche, ont fait l'objet d'une DUP en 2013.

Trois scénarios de phasage ont été construits par SNCF Réseau en 2021, reprenant en première étape une partie du programme de la DUP de 2013 : « dominante fret », « mixte », ou « grand gabarit fret par tunnels monotubes ». Suivant le scénario, la capacité pour le fret (ligne existante et ligne nouvelle) est comprise entre 17,9 et 28,2 Mt/an. En termes de temps voyageurs les 3 scénarios étaient assez proches. C'est le scénario « grand

gabarit » qui, en juillet 2022, a eu la préférence d'une large majorité des membres du comité de pilotage, réunissant les principaux élus du secteur.

Avis du COI 2023 :

Le COI recommande, dans la continuité du COI 2018, qu'une forte priorité soit accordée aux trois projets qui permettront au tunnel de base Lyon-Turin de bénéficier d'accès suffisamment capacitaires à moyen terme, afin qu'ils puissent être mis en service avant le tunnel : modernisation de la ligne Dijon - Modane, mise à 4 voies Saint-Fons - Grenay, nouveau franchissement du Rhône et CFAL Nord, tout en bénéficiant à tous les autres types de trafic.

Le Conseil prend en compte :

- *dans le scénario Planification écologique, le report des études pour de nouveaux accès en tunnel au quinquennat 2028-2032, pour un début de réalisation à partir de 2038, et une livraison au plus tôt vers 2045 ;*
- *dans le scénario Priorité aux infrastructures, l'engagement des études au quinquennat 2023-2027, pour un engagement de premiers travaux au quinquennat 2028-2032, permettant une livraison vers 2042 ;*
- *dans le scénario de Cadrage budgétaire, le report des études au quinquennat 2033-2037, pour un engagement des travaux au plus tôt en fin de quinquennat 2038-2042 et une livraison vers 2050.*

Le COI préconise également de poursuivre les études sur des aménagements plus modestes, mais qui pourraient procurer plus rapidement des bénéfices en termes de robustesse et de capacité pour tous les trafics, à discuter dans le cadre de la plateforme services et infrastructures Rhône-Saône, dans l'attente des lignes nouvelles (3^e voie au-delà de Grenay, section Saint-André-le-Gaz – Chambéry ...).

Éléments intervenus depuis le COI 2023 :

Une décision ministérielle du 2 décembre 2024 a validé le scénario « Grand gabarit » comme scénario de phasage des accès nouveaux. Evalué à 7,2 Md€₂₀₂₂, il permet d'atteindre une capacité de transport de fret ferroviaire de 28 Mt, en cohérence avec la capacité attendue côté italien. Issu de la consultation des collectivités locales en 2021, ce scénario prévoit, dans un premier temps, la réalisation d'une ligne nouvelle mixte fret et voyageurs entre Grenay et Avressieux, et d'une ligne à voie unique destinée au trafic de fret entre Avressieux et Saint-Jean-de-Maurienne. La décision ministérielle demandait également à SNCF Réseau de lancer les études d'avant-projet détaillé et de préparer les éléments nécessaires à la prorogation des effets du décret du 23 août 2013 déclarant d'utilité publique et urgents les travaux nécessaires à la réalisation de l'itinéraire d'accès au tunnel franco-italien de la liaison ferroviaire Lyon—Turin.

Les études d'APD des deux premières phases (hors grands tunnels au stade d'études plus amont), financées à hauteur de 164 M€, dont 59,1 M€ de l'État, 40,3 M€ des collectivités et 64,6 M€ de crédits européens au titre du MIE2, ont été engagées sur la base du scénario Grand Gabarit. Elle traite le sujet des infrastructures ferroviaires nouvelles du projet et leurs raccordements et intégration au réseau existant, y compris le doublement du raccordement de Montmélian entre la ligne du Grésivaudan et la ligne de la Maurienne.

Une décision d'exécution adoptée par la Commission européenne le 30 juillet 2025, est venue préciser les principaux jalons et échéances de mise en œuvre sur les prochaines années pour le projet Lyon-Turin, la section transfrontalière et les accès alpins français et italiens existants puis à créer.

L'analyse socio-économique établie en 2011 pour l'ensemble du projet et doit être reprise et mise à jour sur la base du scénario retenu et d'une actualisation des perspectives d'évolution des flux de marchandises tous modes et de la part du ferroviaire.

L'évaluation environnementale est ancienne. Elle a été établie en 2011 pour la DUP sur les 2 phases des accès français et sur l'ensemble du projet doit être également reprise et mise à jour dans le cadre des études d'APD en cours.

La priorité doit désormais être accordée, pour mi-2026, à la préparation de la saisine du Conseil d'État pour la prorogation de la DUP de 2013, avant son échéance en août 2028. Ce dossier de prorogation est réalisé par SNCF Réseau et l'État concomitamment à celui du CFAL Nord pour une saisine conjointe. S'agissant des sections proches de la saturation ou saturées, identifiés par la Plateforme ferroviaire Rhône-Saône, telle que la section en voie unique Saint-André-le-Gaz – Chambéry, le COI maintient l'avis de 2023 de poursuivre les études pour des aménagements plus modestes mais plus rapides.

Avis du COI 2026 :

Au sein du Conseil, les avis demeurent à ce stade divergents sur le choix du scénario à grand gabarit et sur les accès neufs.

Le COI préconise néanmoins de poursuivre les études APD (hors grands tunnels). Le dossier de prorogation de la DUP des accès doit par ailleurs être achevé pour une saisine du Conseil d'État à l'été 2026.

S'agissant des sections proches de la saturation ou saturées, identifiées par la Plateforme ferroviaire Rhône-Saône, telle que la section en voie unique Saint-André-le-Gaz – Chambéry, le COI maintient son avis de 2023, à savoir de poursuivre les études pour des aménagements plus modestes mais plus rapides, avant toute décision ultérieure.

Le Conseil invite à analyser les perspectives et le rythme d'évolution des trafics de fret et leur montée en charge sur la ligne existante après la mise en service du tunnel international, afin d'éclairer la décision de lancement de la réalisation des accès neufs. L'observatoire permanent de la saturation ferroviaire des accès alpins doit être réactivé à cet effet dans les meilleurs délais.

Synthèse des avis du Conseil sur l'EFL et la liaison Lyon-Turin

Le Conseil salue l'appropriation par l'ensemble des acteurs de la chronologie issue de ses recommandations dans le rapport remis à la Première ministre en février 2023.

Il considère que 2035 est l'échéance réaliste de livraison du tunnel de base transfrontalier. Il rappelle la nécessité de mesures incitatives ou contraignantes afin d'assurer un report modal effectif.

Dans la continuité de son avis de 2023, il recommande que les 4 grands projets assurant l'accès au tunnel transfrontalier Lyon-Turin et concourant à la désaturation de l'étoile ferroviaire lyonnaise s'ordonnent selon le phasage suivant :

- une priorité absolue doit être accordée à l'aménagement de la ligne existante Dijon-Modane pour être en mesure d'accueillir le trafic fret attendu à la mise en service du tunnel en 2035, tout en préservant les circulations de voyageurs ;
- la réalisation de la phase 1 du CFAL Nord est urgente et prioritaire pour une mise en service en 2035 afin de répondre tant à l'échéance de livraison du tunnel Lyon-Turin qu'à l'objectif de désaturation de l'étoile ferroviaire lyonnaise ;
- une accélération du calendrier des différentes phases de la mise à 4 voies entre Saint-Fons et Grenay sera recherchée pour un achèvement avant 2039 ; ce projet est une brique essentielle et invariante de l'ambition globale de désaturation de l'EFL ;
- la finalisation des études d'APD de la première phase des accès et la sécurisation de la DUP des accès neufs avant 2028 sont à mener en priorité. La décision de lancement de la réalisation des accès neufs sera conditionnée au suivi et à l'analyse des perspectives et du rythme d'évolution des trafics de fret et à une montée en charge des différents trafics sur la ligne existante après la mise en service du tunnel.

Enfin, seule la réalisation complète du contournement ferroviaire Est de l'agglomération lyonnaise permettra d'atteindre le plein effet de la désaturation de son étoile ferroviaire et de bénéficier à tous les types de trafic au-delà du fret. Aussi, le Conseil invite-t-il l'État à conduire et à conclure dès 2026 une concertation avec les collectivités territoriales afin d'arbitrer entre les deux solutions de raccordement actuellement à l'étude, à savoir le raccordement de Saint-Fons ou le projet de CFAL Sud, ce dernier présentant, dans sa variante nord, des fonctionnalités meilleures pour la circulation du fret.

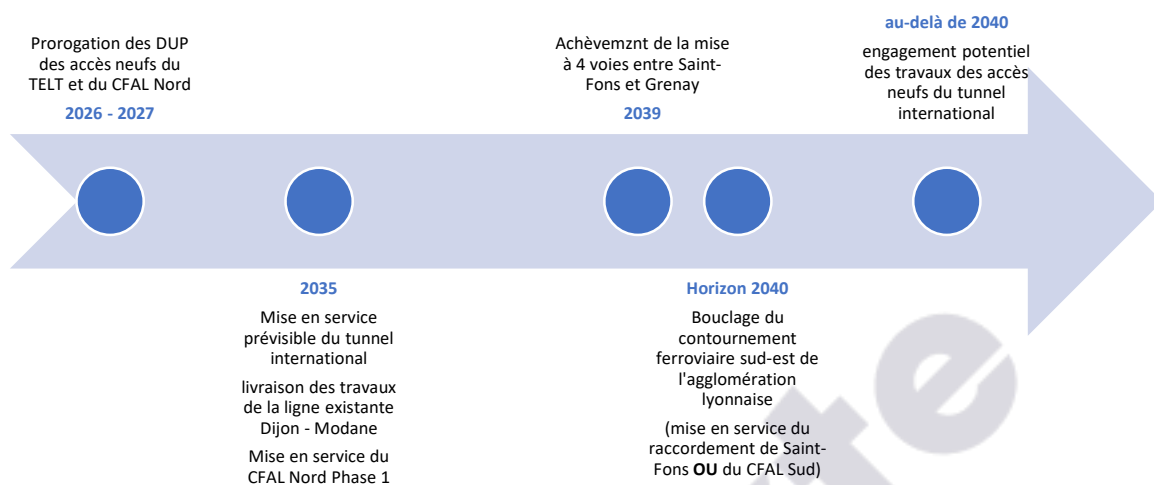


Figure 31 : Chronologie des projets concourant à la désaturation de l'étoile ferroviaire lyonnaise et aux accès au tunnel international (source : COI 2026)

2.1.7 Liaisons nouvelles Ouest Bretagne - Pays de Loire (LNOBPL)

Les régions Bretagne et Pays de la Loire comptent parmi les plus dynamiques de France sur les plans démographique et économique, avec une augmentation attendue des besoins de déplacements de leurs habitants (locaux, régionaux, nationaux et internationaux) et une congestion routière dans certains secteurs.

Le projet ferroviaire LNOBPL associe les deux régions afin de développer la part modale du ferroviaire et de renforcer les synergies territoriales (accessibilité de la pointe bretonne, rapprochement des métropoles de Nantes et Rennes), dans un territoire où le réseau ferroviaire est historiquement peu dense. Il est fondé sur deux composantes : les aménagements des lignes existantes et la création de lignes nouvelles. Le projet est articulé au traitement des nœuds ferroviaires nantais et rennais et à la régénération de lignes de desserte fine du territoire. L'objectif est d'améliorer à l'horizon 2040 la performance des liaisons sur les axes Nantes-Rennes-Bretagne Sud et Rennes-Brest, en augmentant les fréquences des trains et en réduisant leur temps de parcours.

Le projet, amorcé en 2009, a fait l'objet d'un débat public en 2014-2015 et a été relancé suite à l'abandon du projet d'aéroport Notre Dame des Landes (que ces liaisons devaient desservir) par une décision ministérielle de 2020. Il repose sur l'engagement de 11 partenaires (régions, départements, métropoles), l'opération figurant dans les deux CPER et les deux SRADDET. Les études préliminaires conduites de 2020 à 2023 ont conduit à préciser les priorités :

- d'abord désaturer le nœud de Rennes, au bénéfice notamment des transports du quotidien ;
- ensuite déployer l'ERTMS sur les différentes lignes concernées, au bénéfice de l'ensemble des trafics, dont le fret, très faible aujourd'hui, mais pour lequel les ambitions locales sont élevées ;
- puis envisager la création de lignes nouvelles, Rennes-Redon ou sur certaines sections de l'axe Rennes-Brest.

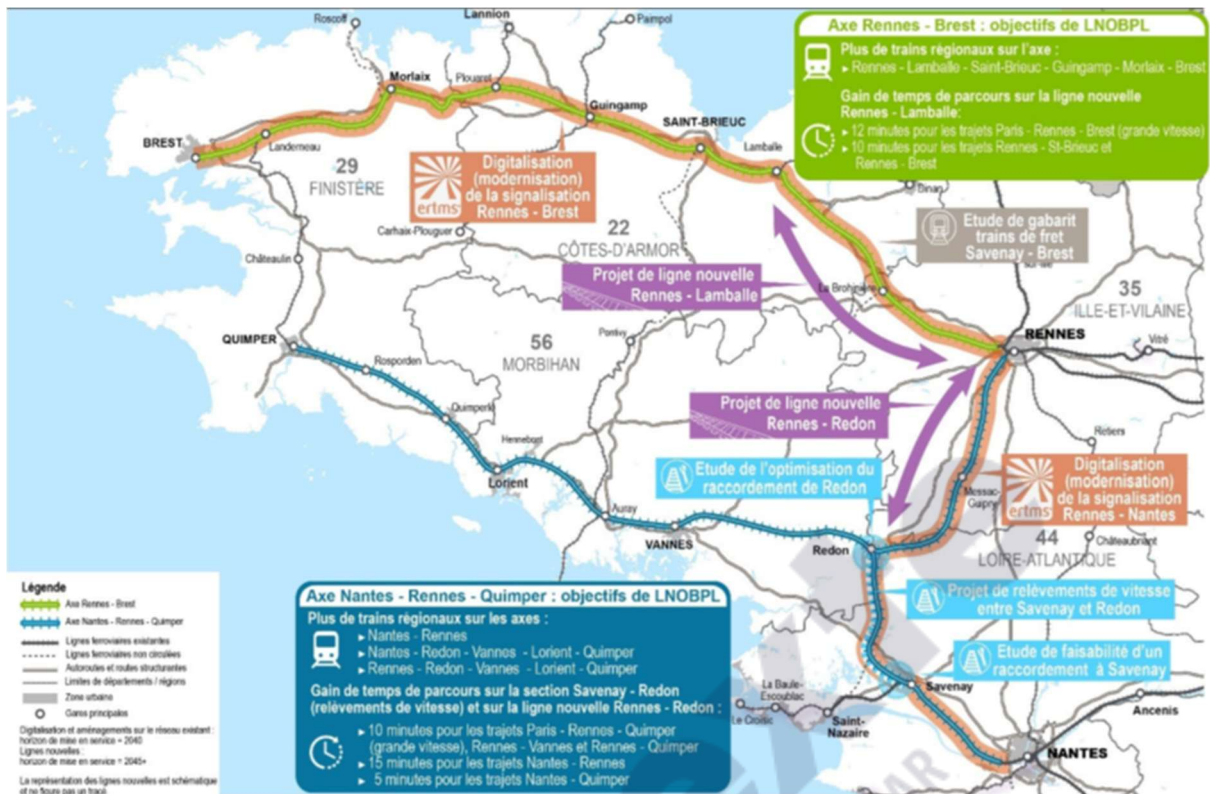


Figure 32 : Schéma des opérations de modernisation et de création de lignes nouvelles constituant le projet LNOBPL (source : SNCF Réseau).

Avis du COI 2023 :

Le COI constate que depuis la reprise des études sur ce projet, un consensus se dessine sur le phasage prioritaire des opérations. Il est cohérent avec les préconisations du COI 2018, toujours de pleine actualité.

Les nouvelles études, non encore finalisées, ne permettent pas au Conseil de proposer une programmation décomposée et phasée. L'échelonnement envisagé peut combiner des financements au titre du CPER volet ferroviaire, des financements au titre de la modernisation du RFN, tels que proposés par le COI dans un programme dédié, et un financement au titre des grands projets.

Le COI a pris en compte :

- dans le scénario Planification écologique, l'engagement des opérations de désaturation du nœud de Rennes et des études de déploiement d'ERTMS dès le quinquennat 2023-2027, pour mise en œuvre à partir du quinquennat suivant, et l'engagement des lignes nouvelles au plus tôt à partir du quinquennat 2033-2037 ;
- dans le scénario Priorité aux infrastructures, une légère accélération du précédent scénario ;
- dans le scénario Cadrage budgétaire, un déploiement beaucoup plus lent des opérations prioritaires, et un report des travaux de lignes nouvelles après 2042.

Compte tenu des nouveaux éléments attendus en 2023, ce projet fait partie de ceux qui mériteront un nouvel examen en cours de quinquennat.

Éléments intervenus depuis l'avis du COI en 2023

Le nouveau RTE-T publié en 2024 a ajouté au réseau central élargi le port de Brest-Roscoff, conduisant à y inscrire également le parcours ferroviaire Nantes-Rennes-Brest, en plus des lignes Paris – Rennes et Le Mans / Saint-Pierre des Corps – Angers – Nantes – Saint Nazaire, qui figuraient déjà au réseau central.

Les travaux de la Plateforme Atlantique ont montré que les nœuds de Rennes et Nantes ont d'ores et déjà atteint un niveau de saturation préoccupant, ne permettant plus de satisfaire les demandes (régionales, longue distance et fret). La section Nantes-Angers fait également l'objet de déclarations de saturation prévisible depuis plusieurs années.

Des projets de SERM de Nantes et de SERM breton sont à l'étude depuis 2024, venant témoigner des ambitions de renforcement des dessertes ferroviaires du quotidien, dans un contexte où les trafics de voyageurs régionaux croissent déjà à un rythme très élevé depuis 2019. La région Bretagne a créé un syndicat mixte SRU « Bretagne Mobilités », afin d'associer les autorités organisatrices des mobilités (environ 50 adhérents) à la conception et au financement des renforts d'offres.

Coûts, trafic et socio-économie

Les études achevées en 2023 ont permis de préciser les coûts : environ 2 Md€₂₀₂₄ pour la modernisation (1,26 Md€ pour Nantes-Rennes-Bretagne Sud et 0,74 Md€ pour Rennes - Brest) et environ 3,15 Md€₂₀₂₄ pour les lignes nouvelles (1,63 Md€ pour Rennes-Redon et 1,52 Md€ pour Rennes - Lamballe).

Le projet conduirait selon les scénarios à une augmentation de 0,6 à 1,4 millions de voyageurs ferroviaires par an en 2040 pour les deux axes, par rapport à une situation de référence à 16,6 millions. Cette augmentation repose principalement sur le report modal depuis la voiture et bénéficie très majoritairement à des trajets de courte distance. Dans les scénarios étudiés, combinant modernisation et lignes nouvelles, aucun scénario ne ressort actuellement avec une VAN positive (avec un taux d'actualisation de 4,5 %). Les moins négatifs sont ceux comprenant des lignes nouvelles (permettant gains de temps et report de l'aérien). Ces études vont être reprises et approfondies d'ici à 2029.

Impact environnemental

La modernisation des lignes existantes devrait avoir des impacts limités ou positifs (pollution de l'air grâce au report modal...), hors aménagements ponctuels envisagés (dénivellations de bifurcations, redressements de courbes, etc.). La résilience du réseau existant au changement climatique fera l'objet d'une attention particulière, par exemple dans le secteur de Redon, faisant l'objet d'inondations récurrentes.

Les sections de lignes nouvelles auront des impacts plus significatifs, à évaluer (artificialisation, traversée de zones sensibles...). Leur acceptabilité reste à étudier avant toute décision de poursuite des études après 2029.

Étapes à venir

S'agissant des opérations préalables à LNOBPL, inscrites dans une gouvernance distincte, les études se poursuivent et se traduisent par l'inscription crédits aux CPER 2023-2027 des deux régions (environ 200 M€ au total) :

- Nœud de Nantes (infrastructures, CCR), investissements totaux d'environ 450 M€, avec des mises en service de 2028 à 2034 ;
- Nantes-Angers-Sablé (ERTMS principalement), investissements totaux d'environ 650 M€, mise en service de 2037 à 2041 ; la région Pays-de-la Loire a d'ores et déjà engagé la réflexion sur l'adaptation de son matériel roulant ;
- Nœud de Rennes (infrastructures, CCR et ERTMS), investissements totaux d'environ 550 M€, mises en service de 2028 à 2038 (pour ERTMS).

Pour LNOBPL, faisant suite aux études préliminaires de première phase, une décision ministérielle de décembre 2024 a confirmé les priorités et cadré la suite des études. Un programme d'études de 38 M€, financé par les deux CPER 2023-27, et associant désormais 12 partenaires, a été contractualisé et engagé pour la période 2025-29, avec deux objets :

- études préalables de modernisation des lignes existantes, dont ERTMS, en vue d'une enquête publique vers 2030 et d'une mise en service vers 2040 ;
- étape 1 des études préalables (définition des zones préférentielles d'environ 1 km) des lignes nouvelles Rennes – Redon et Rennes – Lamballe, pour enquête publique vers 2035 et mise en service vers 2045.

Ce programme inclut une étude des apports territoriaux et de partage de la valeur, notamment pour définir un plan de financement quand les études auront atteint une maturité suffisante. La création d'une société de projet adossée à une fiscalité locale est sollicitée par les acteurs locaux ; elle est actuellement prématurée, mais la décision ministérielle de 2024 demande d'éclairer le sujet. Une concertation permanente avec garant CNDP est en place.

Le rendu de l'ensemble du programme d'étude LNOBPL et les avancées des travaux sur les nœuds et le déploiement d'ERTMS conduisent à ce qu'un point d'étape et de décision ait lieu vers 2029-2030.

Avis du COI 2026 :

Le Conseil considère que des aménagements de capacité et de robustesse sont indispensables autour de Rennes, Nantes et vers la pointe bretonne, sur le réseau ferroviaire existant, d'abord pour résoudre les congestions actuellement constatées, puis pour développer les dessertes dans un contexte de croissance forte de la demande de trains du quotidien, du fret et des déplacements longue distance.

Dans la continuité de son avis de 2023, le Conseil recommande de maintenir la priorité au traitement des nœuds de Rennes et Nantes et au déploiement d'ERTMS sur Nantes - Angers – Sablé-sur-Sarthe, bénéficiant à tous les types de trafics et aux projets de SERM, actuellement inscrits aux CPER, afin de viser leur achèvement au plus vite pour résoudre les situations de congestion.

S'agissant du projet LNOBPL, le COI prend acte du programme d'études engagé et recommande :

- de prioriser les études de modernisation des axes Rennes-Brest et Rennes-Nantes-Bretagne Sud (dont ERTMS), pour enquêtes publiques à partir de 2030, et mise en service vers 2040 ;
- d'examiner, au rendu des études actuellement engagées sur les sections de lignes nouvelles, l'opportunité de poursuivre ou non cette partie du projet ; une mise en service ne pourrait en tout état de cause qu'être postérieure à la phase de modernisation.

Ces études devront s'articuler avec les phases antérieures de traitement des nœuds ferroviaires décrites ci-avant.

L'accélération des calendriers de la digitalisation et de la signalisation pourrait par ailleurs bénéficier de l'abondement du budget de régénération et de modernisation de SNCF Réseau.

Le rendu de l'ensemble du programme d'étude LNOBPL engagé et les avancées des études et travaux sur les nœuds et le déploiement d'ERTMS conduisent à recommander un point d'étape et de décision autour de 2029.

2.1.8 Ligne nouvelle Paris Normandie (LNPN) et Paris Saint-Lazare

Le projet de ligne nouvelle Paris Normandie (LNPN) vise à doter la Vallée de la Seine d'une « colonne vertébrale » ferroviaire modernisée et performante, à même d'accompagner le développement économique de la région et de ses métropoles, et de faciliter les déplacements des Normands et des Franciliens. **Le réseau actuel est saturé de longue date, en particulier de Paris Saint-Lazare à la sortie de l'Ile-de-France et dans le nœud ferroviaire de Rouen et sa gare.** Il ne permet pas de développer l'offre ferroviaire ni en l'état d'améliorer la régularité sur la ligne, pour les trains normands, franciliens et de fret provenant notamment de Rouen et du Havre et qui se trouvent en conflit tant dans la conception des plans de transports que dans leur mise en œuvre.

La Plateforme ferroviaire de l'Axe Seine, première à avoir été mise en place à partir de 2015 du fait de ces difficultés, a documenté les différents points de contraintes capacitaires, nombreux à l'échelle de l'axe, en sortie d'Ile-de-France, et autour de Rouen et du Havre. En particulier, des déclarations de saturation prévisibles sur les sections Sartrouville – Mantes-la-Jolie et Argenteuil – Conflans-Sainte-Honorine sont publiées depuis plusieurs années. Au-delà des apports attendus des grands projets dont est saisi le COI, la plateforme a conduit des « études exploratoires » visant à préciser les autres opérations de moindre ampleur nécessaires pour améliorer la capacité de l'axe.

Le projet LNPN est ancien, il a fait l'objet d'un débat public en 2011. Depuis lors, et avec l'avancée des études et projets, trois grandes séquences ont été définies, proposées par le COI 2018 et confirmées par la LOM et par une décision ministérielle de 2020 :

- La réalisation du projet de prolongement à l'ouest du RER E (EOLE). Le projet est en cours, il a été mis en service en 2024 jusqu'à Nanterre, et le sera complètement en 2030 jusqu'à Mantes-la-Jolie (avec 5 ans de retard sur le planning initialement prévu). Il libèrera de la capacité en gare de Paris Saint-Lazare, préalable aux étapes suivantes ;
- Le traitement de l'avant gare de Paris Saint-Lazare, par construction d'un saut-de-mouton ; il est un préalable au projet LNPN proprement dit ;

- Le projet LNPN est lui-même décomposé en plusieurs étapes, la première consistant en la réalisation de deux sections nouvelles Paris-Mantes et Rouen-Barentin, celle-ci comprenant la création d'une nouvelle gare à Rouen, suivie des sections Barentin-Yvetot et Mantes-Évreux, et enfin du « Y de l'Eure ».

Le projet de Saint-Lazare, initialement inclus dans le projet LNPN, en a été disjoint, mais avec le maintien d'une gouvernance unique.

Optimisation de l'avant-gare de Paris Saint-Lazare

Les circulations entre Paris et la Normandie et les circulations franciliennes souffrent de problèmes de régularité compte tenu de conflits de circulations ferroviaires en sortie de la gare de Paris Saint-Lazare. La gare bénéficie d'une structuration de son réseau en 5 groupes de voies parallèles (2 à 6), favorable à une exploitation en « tubes ». Cependant, alors que les trains normands circulent sur les voies du Groupe 5, les 8 quais suffisamment longs pour les accueillir en rames doubles sont positionnés au sein du Groupe 6. Cela conduit à des cisaillements entre les trains de deux groupes ainsi qu'entre les mouvements techniques des trains normands et franciliens, ce qui fragilise l'exploitation.

Pour y remédier, et après examen de nombreuses autres solutions, le projet consiste à réaliser un « saut-de-mouton » ou pont ferroviaire en avant gare de Paris Saint-Lazare, à proximité de la gare de Clichy-Levallois, qui permettra de reclasser les groupes de voies selon les destinations sans croisement à niveau. Ces travaux visent à améliorer la robustesse et la capacité, mais aussi la lisibilité des destinations pour les voyageurs en gare de Paris Saint-Lazare. Les travaux ne pourront démarrer en tout état de cause qu'après la mise en service d'EOLE jusqu'à Mantes-la-Jolie et sont un préalable à toute augmentation du nombre de trains régionaux entre Paris et la Normandie.

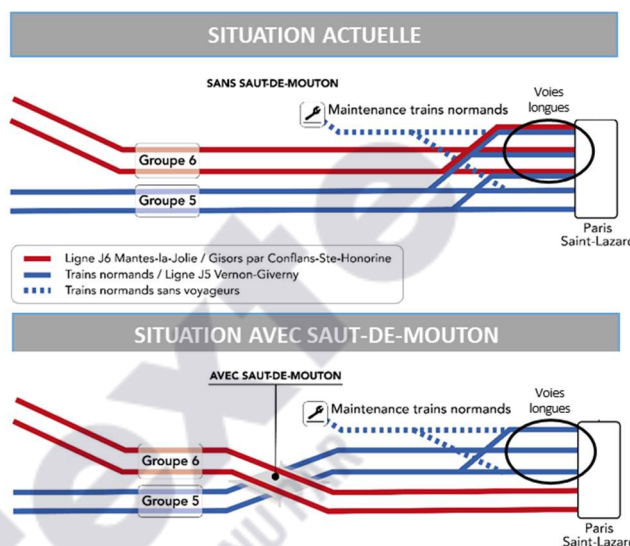


Figure 33 : Schéma du décroisement des voies de la gare de Paris Saint-Lazare par la réalisation d'un saut-de-mouton (source, SNCF Réseau).

Avis du COI 2023 :

Les scénarios Planification écologique et Priorité aux infrastructures ont pris en compte un engagement au plus vite, pour un début des travaux en 2026 et une mise en service après 2030 ; le scénario Cadrage budgétaire conduit à repousser l'engagement des travaux à 2028, pour une mise en service après 2033.

Le Conseil recommande de stabiliser au plus vite l'organisation des travaux, le projet étant bénéfique tant aux Normands (surtout capacité) qu'aux Franciliens (surtout robustesse et régularité), et donc globalement à l'attractivité du mode ferroviaire, et de l'articuler avec la régénération de la grande halle voyageurs de Paris Saint-Lazare.

Éléments intervenus depuis l'avis du COI 2023 :

Après des études préliminaires entre 2018 et 2020, les études préalables à l'AVP ont été réalisées en 2022-2023, dans le cadre d'un protocole de principe et de convention de financement (3,6 M€, 38,4 % État, 38,4 % Région Normandie, 23,2 % UE). Un scénario a été proposé en avril 2024, suivi d'une concertation publique conclue en décembre 2024 : la solution « boîte béton », plutôt que « bow string », a été retenue. Pour construire un ouvrage d'art d'environ 700 m de longueur entraînant des modifications des voies existantes sur plus de 1 km, les travaux nécessitent une coupure du Groupe 6 pendant un an et demi, avec maintien de l'offre reportée sur les Groupes 4 et 5. De nombreuses solutions ont été étudiées préalablement pour réduire cet impact au minimum.

Le projet est évalué à 220 M€₂₀₂₁ soit environ 300 M€ courants.

Le projet est soutenu par la région Normandie et un collectif de grandes collectivités normandes, à condition que la région Ile-de-France participe aussi au financement. Des réserves sur la pertinence du projet subsistent en revanche en Ile-de-France, notamment de la part d'Ile-de-France Mobilités (doutes sur son efficacité et sur

l'acceptabilité des travaux). Après une période de tensions depuis 2023 entre les deux régions autour du projet LNP et de l'arrêt des trains normands à Mantes, un accord a été trouvé le 6 novembre 2025 sur le maintien de l'arrêt après la mise en service d'EOLE. Cet accord a permis que les deux régions délibèrent sur le Contrat de plan inter-régional État – Régions (CPIER) Vallée de la Seine 2023-2027, qui devrait être signé prochainement. Le CPIER mentionne explicitement le saut-de-mouton, mais ne lui affecte pas de crédits. Un conventionnement direct avec l'AFIT France (hors CPER et CPIER) est visé pour la suite des études et travaux.

L'enquête publique est prévue à partir de 2028-29 si elle est requise par l'autorité environnementale (une DUP pourrait ne pas être nécessaire, le projet restant dans les emprises ferroviaires). Le planning de réalisation au plus tôt, engagement des travaux à partir de 2031 pour une mise en service en 2034, est décalé d'environ 4 ans, principalement du fait du retard pris par le projet EOLE : il se substitue à une partie des dessertes issues de Saint-Lazare (ligne J5) et libère de la place en gare et avant-gare.

Trafic et socio-économie

Selon les études rendues en 2023, le projet bénéficie à un volume considérable de 237 000 voyageurs / jour, très majoritairement (83 %) Franciliens. La meilleure régularité conduirait, à dessertes inchangées, à un gain de 5 500 voyageurs/jour, dont 17% reportés de la route. La VAN, incluant les pertes dues aux travaux, est proche de zéro (-8,8 M€) en scénario AMS, avec un TRI à 4,39 %, proche du taux d'actualisation de 4,5 %. Elle n'a pas été calculée en AME, mais serait vraisemblablement très positive. Ce résultat est à mettre en rapport de la VAN fortement positive de LNP (Paris - Mantes), à qui ont été attribués tous les gains de capacités, mais qui ne peuvent être obtenus sans réalisation préalable du saut-de-mouton, lui-même offrant un peu de capacité, qui n'a pas été valorisée.

Incidences environnementales

Les travaux ayant lieu au cœur des emprises ferroviaires, leurs incidences seront très limitées. Le projet une fois réalisé aura un impact légèrement positif sur le bruit, ainsi que sur les émissions de GES, sans compenser les émissions du chantier en scénario AMS.

Avis du COI 2026 :

Le COI estime que le projet de décroisement des Groupes 5 et 6 de Paris Saint-Lazare est à poursuivre au plus vite pour une mise en service fin 2034. Il est un préalable indispensable à la désaturation de l'axe Paris – Mantes-la-Jolie et au projet LNP. Il bénéficie aussi en lui-même de manière très prépondérante aux Franciliens (gains de régularité). Le Conseil invite le maître d'ouvrage à mieux valoriser les bénéfices pérennes du projet pour le réseau et les voyageurs issus de la gare Saint-Lazare.

Le Conseil appelle l'Etat et les régions Normandie et Ile-de-France à se mobiliser davantage en faveur de l'accélération de ce projet. Celui-ci s'inscrit en effet dans un ensemble d'opérations nécessaires à la désaturation de l'axe ferroviaire Paris – Mantes-la-Jolie et à la fiabilisation des services franciliens et normands.

Ligne nouvelle Paris-Normandie (LNP)

Le projet LNP vise à améliorer les transports ferroviaires, principalement au service des déplacements du quotidien, pour l'ouest francilien et la Normandie et à permettre de désaturer le nœud ferroviaire de Rouen. Le projet est inscrit au RTE-T (réseau central pour les premières phases), et consiste à réaliser en plusieurs étapes de nouvelles sections ferroviaires entre Paris et les villes normandes, Rouen et Le Havre sur une branche, Caen sur l'autre, phasées par décision ministérielle de 2020 :

- **Priorité 1 :** Paris - Mantes (35 km dont 19 km de tunnel, 3,8 Md€₂₀₂₃), Rouen – Barentin (1,7 Md€₂₀₂₃, 18 km dont 10 en tunnel), et une gare nouvelle à Rouen Saint-Sever (635 M€₂₀₂₃) : sections prioritaires sur lesquelles la préparation de l'enquête publique a été demandée par cette même décision ;
- **Priorité 2 :** Barentin – Yvetot (1,2 Md€₂₀₂₃) et Mantes – Évreux (1,7 Md€₂₀₂₃) ;
- **Priorité 3 :** le « Y » de l'Eure (5,5 Md€₂₀₂₃).

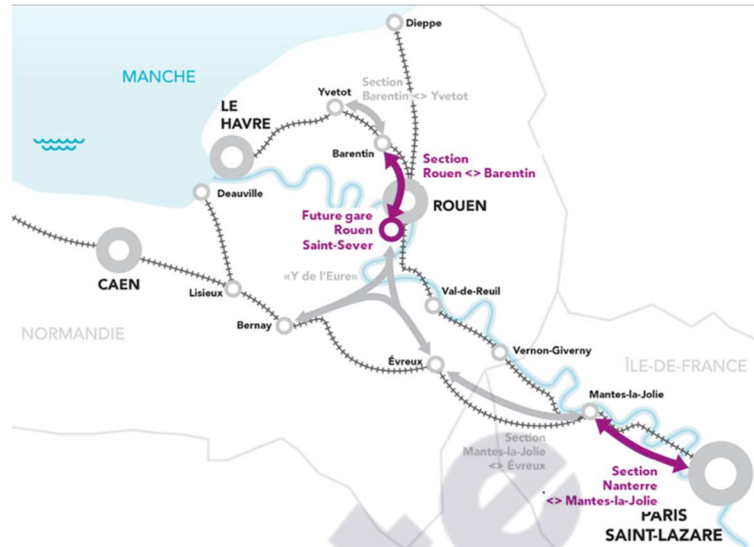


Figure 34 : Représentation schématique du projet LNP, dont la priorité 1 en violet (source, SNCF Réseau).

La gare actuelle de Rouen Rive Droite, enclavée entre deux tunnels, est très contrainte et ne peut être étendue. La création d'une nouvelle gare est nécessaire à LNP, mais aussi au développement des circulations périurbaines sur l'étoile de Rouen. Elle est prévue sur des emprises ferroviaires désaffectées dans le quartier Saint-Sever, en rive gauche de la Seine, et constituerait le cœur d'un projet urbain.

Avis COI 2023 :

Le conseil a pris en compte, dans le scénario Planification écologique, un engagement après DUP des études détaillées des sections prioritaires Paris-Mantes et Rouen Barentin au début du quinquennat 2028-2032, pour mise en service avant 2040, puis des sections Barentin-Yvetot et Mantes-Évreux pour mise en service après 2040, les travaux du Y de l'Eure et du contournement de Mantes étant reportés au-delà. Ce calendrier est proche de celui prévu par la LOM.

Le COI recommande de combiner étroitement les études sur la nouvelle gare de Rouen avec les réflexions sur le potentiel d'un système express régional métropolitain rouennais. En attendant la réalisation des projets de ligne nouvelle, il suggère :

- de poursuivre les études et le cas échéant les travaux des projets de nature à améliorer la robustesse et la capacité de la ligne existante pour tous les trafics, francilien, TER normands, fret (plan de voies en gare de Vernon, 4ème voie entre Épône et Mantes, 3ème voie entre les Mureaux et Aubergenville), identifiés par la plateforme services et infrastructures de l'axe Seine ;
- d'étudier le développement possible des transports collectifs routiers en aménageant le cas échéant des voies réservées aux mobilités collectives et partagées.

Éléments intervenus depuis l'avis du COI de 2023 :

L'une des principales avancées concerne la validation en 2023 des caractéristiques de la nouvelle gare de Rouen, qui sera la future gare principale d'agglomération (et non pas une gare « en binôme » avec la gare Rive Droite).

Le projet de SERM de Rouen, développé depuis 2023, a été conçu pour que ses deux premières phases soient indépendantes de LNP, mais son plein développement en phase 3 demande la création des capacités en ligne de la section Rouen-Barentin et de la gare nouvelle. Les collectivités ont délibéré en décembre 2025 sur le dossier de demande à l'État de l'octroi du statut de SERM.

La section Paris (Nanterre) - Mantes bénéficie d'un soutien actif de la région Normandie et des collectivités normandes. Une nouvelle phase de concertation a été suspendue en 2024, notamment du fait d'oppositions et d'incompréhensions dans le département des Yvelines, concerné au premier chef par le tracé, mais également premier intéressé au maintien de l'arrêt des trains normands à Mantes-la-Jolie. Après cette période de tension, un accord a été trouvé le 6 novembre 2025 entre les deux régions sur le maintien de l'arrêt après la mise en service d'EOLE. Le CPIER Vallée de la Seine en voie de signature prévoit 83 M€ pour améliorer les performances des infrastructures ferroviaires, affectés à « la refonte du projet de Ligne nouvelle Paris-Normandie » (pour 12 M€) et à des études et travaux d'amélioration des performances et de la capacité du réseau existant. L'État maintient son engagement par le délégué interministériel au développement de la vallée de la Seine qui assure le pilotage

du projet LNPN, conjointement avec celui du projet d'optimisation de Saint-Lazare, ce qui permet d'assurer la cohérence d'ensemble.

Le projet LNPN est conditionné par la mise en service complète d'EOLE en 2030 puis par l'optimisation de Paris-Saint-Lazare (saut-de-mouton), au plus tôt en 2034. Un accord sur une nouvelle feuille de route puis sur une réactualisation de la définition du projet en 2026 conduirait à une enquête publique puis une DUP vers 2029-2030, et une mise en service vers 2040 pour les sections de priorité 1 Paris-Mantes et Rouen (y compris gare nouvelle) – Barentin.

Trafics et socio-économie

De nouvelles études ont été conduites et rendues en 2024. Le projet de priorité 1 permet des gains de trafic importants : +30 % soit +9 millions de voyageurs / an, hors trafic interne à l'Île-de-France. Ces gains sont en grande majorité issus du report modal de la voiture vers le train pour les voyages interrégionaux. Il permet également des gains en capacité pour le fret, moins clairement évalués. Les sections Barentin - Yvetot et Mantes - Évreux n'apportent que des gains marginaux en trafic (+0,2 % et +1,3 % respectivement), et le Y de l'Eure permet un gain supplémentaire de +5 %.

Le projet de priorité 1 présente une VAN très positive de 3,4 Md€₂₀₂₃ pour un coût de 6,2 Md€₂₀₂₃, avec prise en compte du nouveau taux d'actualisation recommandé soit 3,2 %. La création de valeur est principalement portée par la section Paris - Mantes qui concentre la majorité des usagers bénéficiant du projet (21 millions / an entre Paris et la Normandie et 8 millions / an internes à l'Île-de-France entre Paris et Mantes-la-Jolie). Ces usagers bénéficient de l'accroissement de l'offre avant les gains de temps de parcours (10 minutes sur Paris-Mantes), et des gains de régularité pour tous les voyageurs apportés en retirant les trains rapides des voies existantes en Île-de-France et en Normandie. La VAN des autres sections (priorités 2 et 3) est largement négative en raison du coût élevé des infrastructures rapporté à un volume de voyageurs plus faible.

Incidences environnementales

Elles n'ont pas encore fait l'objet d'études très approfondies, et seront notamment dépendantes, s'agissant de l'artificialisation, de la biodiversité et des continuités écologiques, de la longueur des sections en tunnel, après réexamen des caractéristiques du projet de priorité 1. La configuration retenue pour la nouvelle gare de Rouen évite désormais les zones inondables. L'ampleur du report modal attendu rend probable des effets positifs, notamment sur la qualité de l'air. Le bilan carbone réalisé en 2011 reste à actualiser.

Les phases suivantes auront un impact potentiellement plus important (artificialisation de terres agricoles, risque de fragmentation d'écosystèmes), pour des bénéfices plus réduits.

Avis du COI 2026 :

Face à la saturation de l'axe ferroviaire de la Vallée de la Seine, en particulier entre Paris et Mantes-la-Jolie et dans le nœud ferroviaire de Rouen, le Conseil souligne que le développement de capacités nouvelles pour tous les trafics voyageurs et pour le fret, issu notamment des ports de Rouen et du Havre, est une priorité.

La désaturation de l'axe à moyen terme (vers 2040) passe d'abord par l'optimisation de la gare de Paris Saint-Lazare, puis par la réalisation de la priorité 1 du projet LNPN, à savoir les sections Paris – Mantes-la-Jolie et Rouen-Barentin incluant la création de la gare nouvelle de Rouen-Saint-Sever. Le Conseil recommande donc de poursuivre activement les études et les concertations en vue d'en arrêter les caractéristiques.

La mise en service de la section nouvelle Paris – Mantes-la-Jolie ne peut intervenir qu'après l'achèvement d'EOLE en 2030 d'une part, puis celle de l'optimisation de la gare Saint-Lazare, au plus tôt en 2034, d'autre part. Le Conseil recommande donc de poursuivre également et sans attendre les projets plus localisés, qui sont de nature à améliorer la robustesse et la capacité du réseau existant, pour le fret comme pour les voyageurs. Ceux-ci ont été identifiés dans le cadre des études exploratoires conduites sous l'égide de la Plateforme axe Seine.

Aussi le Conseil recommande-t-il de définir un programme d'ensemble phasé d'amélioration de la capacité et de la fiabilité de l'axe, fondé sur les ambitions de croissance de trafics des trains franciliens, normands et de fret, et s'appuyant sur les travaux de la Plateforme axe Seine. Il invite l'État et les régions Normandie et Île-de-France à définir une feuille de route partagée, sur les projets comme sur les services.

2.2 Les projets fluviaux

2.2.1 Mise au gabarit européen de l'Oise (MAGEO)

La création d'une liaison fluviale Seine-Escaut au gabarit européen est inscrite dans le réseau central du RTE-T afin de développer le fret fluvial. Le projet de mise au grand gabarit européen de l'Oise (MAGEO) s'inscrit dans la continuité du canal Seine Nord Europe (CSNE) dont il constitue le débouché vers la Seine.

Le projet consiste en l'aménagement de la rivière Oise entre Creil et Compiègne (42 km) afin de permettre le passage de bateaux au gabarit européen Vb (approfondissement du chenal principalement et rescindements de méandres⁶⁰). Le projet, qui prévoyait initialement de dégager une hauteur libre minimum sous les ponts de 7 mètres (3 niveaux de conteneurs) a été réduit à une hauteur de 5,25 m (2 niveaux), déjà disponible sans rehaussement d'ouvrages. La DUP a été obtenue en avril 2022.

L'utilité du projet est conditionnée en aval par le rehaussement du Pont ferroviaire de Mours, dont le tirant d'air est limité actuellement à un niveau de conteneur, l'aval de l'Oise vers la Seine permettant trois niveaux.



Figure 35 : schéma situant les projets CSNE et MAGEO au sein de la liaison globale Seine-Escaut (source, VNF)

Avis du COI 2023 :

Le conseil recommande de boucler au plus vite les négociations entre les parties prenantes pour établir un plan de financement stabilisé de cette opération, incluant le Pont de Mours. Le scénario Planification écologique prévoit son engagement dès 2023.

Le plan de financement de MAGEO n'est pas stabilisé suite à la non allocation des fonds européens initialement attendus au titre du MIE 2023-2027, en complément des financements de l'État et de la région Hauts-de-France, et de la réévaluation du coût du projet.

Le dossier d'autorisation environnementale unique a été préparé en août 2023. Suite à la découverte d'une espèce protégée, un dossier complété doit être déposé début 2026, pour une autorisation attendue courant 2027 après avis de l'autorité environnementale.

Le projet est estimé à 544 M€_{courants} HT à terminaison suite aux études AVP, à comparer aux 255 M€₂₀₂₁ annoncés au COI 2023. Le plan de financement initial qui faisait l'hypothèse d'une prise en charge à 47,8 % de la totalité de l'opération par l'Union européenne a dû être recalé.

Le bilan socio-économique actualisé en 2024 prend en compte en situation de référence la réalisation du CSNE, ce qui peut apparaître méthodologiquement discutable. La VAN-SE représente 535 M€₂₀₂₄. Le projet prévoit une augmentation du trafic de 0,8 Mt/an à la mise en service et de 1,4 Mt/an à l'horizon 2050. Ce niveau pourrait être « déplafonné » par un doublement de la capacité du CSNE. La croissance du trafic imputable au projet est limitée (0,8 Mt sur un total avec CSNE sans MAGEO de 13,2 Mt) mais son impact sur les coûts est substantiel : le surplus des acteurs économiques est de +673 M€ sans doublement des écluses de CSNE et +836 M€ avec le doublement de ces écluses. L'évaluation socio-économique du projet a fait l'objet d'un avis du SGPI en février 2026, favorable, mais assorti de très fortes réserves, notamment quant à l'optimisme de l'hypothèse de croissance de la demande de fret globale et à l'actualisation et la robustesse de la modélisation des trafics, donc des bénéfices du projet.

⁶⁰ Le gabarit européen Vb correspond à 4 400 tonnes, 180 mètres de long, 11,40 mètres de large.

Le financement du rehaussement du Pont de Mours, évalué à 67M€_{courants} doit être envisagée conjointement avec le projet MAGEO. Le financement de ce rehaussement n'est à ce jour pas non plus assuré⁶¹. Une enveloppe de 5 M€ est inscrite au projet de CPIER de la Vallée de la Seine signé en décembre dernier.

De manière générale, les bénéfices que les projets MAGEO et du Pont de Mours pourraient, indépendamment du CSNE, apporter au bassin de la Seine (élargissement du bassin depuis Le Havre, Rouen et Paris, homogénéisation des flottes, etc.) et en quoi il concourt à la stratégie de développement des ports d'HAROPA ne sont pas explicités.

Le bilan carbone a été actualisé en 2024 et la neutralité carbone est atteinte en 2048 pour une mise en service 2032. La nature du projet permet de prévoir un impact environnemental limité en termes d'artificialisation, mais une attention particulière est nécessaire sur les milieux aquatiques. Après un premier avis rendu avant la DUP en 2017, l'Autorité environnementale devrait rendre un avis en vue de l'autorisation environnementale au printemps 2026.

Deux hypothèses de recalage du planning sont envisagées par le maître d'ouvrage VNF : l'une vise une mise en service de MAGEO concomitante avec celle du CSNE (voir fiche CSNE) et suppose que le plan de financement soit bouclé dès 2026 et l'autre à un horizon décalé selon l'échéance de bouclage du plan de financement.

Le projet MAGEO et le rehaussement du Pont de Mours s'inscrivent dans un ensemble d'aménagements du corridor Seine Escaut, détaillés dans une décision d'exécution de la Commission européenne de juillet 2024 relative au projet Seine-Escaut. Ils sont supposés réalisés et financés indépendamment du CSNE mais plusieurs d'entre eux sont nécessaires à la continuité de l'aménagement du corridor et sa capacité (voir fiche CSNE).

Avis du COI 2026 :

Le projet Mageo vise à élargir le bassin de la Seine accessible au grand gabarit et à lui faire bénéficier des effets de la mise en service du canal Seine Nord Europe.

L'impact de ce projet sur le trafic attendu sur le canal Seine Nord Europe est toutefois limité. Le Conseil invite donc VNF, en lien avec la SCSNE, à réaliser des études socio-économiques propres à chaque projet en répartissant géographiquement les impacts de chacun.

Le calendrier de mise en service de Mageo en 2033 apparaît excessivement ambitieux. Sa réalisation devra être déterminée au regard de la démonstration de l'utilité propre du projet vis-à-vis de la navigation sur le bassin de la Seine et de ses ports, en particulier ceux du Havre, de Rouen et de Paris.

Le Conseil réitère ses recommandations de conclure les négociations entre les parties prenantes afin d'établir un plan de financement stabilisé et global de l'ensemble constitué par Mageo et le Pont de Mours, concomitamment au bouclage de celui du Canal Seine Nord Europe et de l'ensemble du corridor.

⁶¹ Les travaux d'une durée de 3 ans ne sont pas engagés et les délais de démarrage sont de 3 ans minimum, compte tenu de la nécessité d'interrompre les circulations ferroviaires.

2.2.2 Canal Seine Nord Europe (CSNE)

La création d'une liaison fluviale Seine-Escaut⁶² au gabarit européen est inscrite dans le réseau central du RTE-T afin de développer le fret fluvial. Le projet du canal Seine Nord Europe (CSNE) relie les bassins de l'Oise et de la Seine à celui de l'Escaut dans le nord de la France et en Belgique (avec trois débouchés possibles, vers Dunkerque, et par Lille ou Valenciennes, vers Anvers et Rotterdam). C'est un maillon central de la liaison Seine – Escaut.

Le projet consiste en la réalisation d'un canal de 107 km reliant l'Oise (au niveau de Compiègne) au réseau à grand gabarit du nord de la France (au niveau de Cambrai). La DUP a été obtenue en 2008, modifiée en 2018 et prorogée jusqu'en fin 2027. Le projet comprend en particulier 6 écluses et 3 ponts-canaux, dont celui de la Somme de plus d'un km. Il est décomposé en quatre secteurs de travaux (et deux secteurs fonctionnels, écluses et système et Pont-canal de la Somme).

Le projet est porté depuis 2020 par la Société du canal Seine Nord Europe (SCSNE), établissement public local, ce qui est atypique s'agissant d'un projet à dimension nationale et internationale. L'État a cependant conservé un tiers des sièges au conseil de surveillance et la Commission Européenne siège avec voix consultative, soulignant son attachement à la réalisation de ce projet. L'ouvrage sera remis en pleine propriété à VNF, qui l'exploitera, à sa livraison.

La Commission mobilités 21 en 2013, les COI de 2018 et 2023 n'ont pas examiné ce projet, exclu explicitement du mandat de ces instances (de même que le tunnel de base Lyon-Turin). Il est heureux que le COI 2026 ait pu en revanche étudier ce projet.

État d'avancement du projet

Les autorisations environnementales ont été obtenues en 2024. 400 ha de mesures compensatoires ont déjà été réalisées. De premiers ouvrages d'art ont été livrés fin 2025 et la première écluse est en construction. Les marchés principaux sont en consultation. Actuellement la mise en navigation du canal est annoncée par la SCSNE en 2032. Moins de 10% des dépenses seraient engagées fin 2025, même si des engagements importants sont prévus début 2026 (tel que le Pont-Canal sur la Somme).

Le pilotage d'un projet aussi complexe et la maîtrise des coûts et délais nécessitera quoiqu'il arrive un renfort significatif des moyens de la SCSNE.

Coût prévisionnel, prévisions de trafic, évaluation socio-économique

Le coût prévisionnel du projet, fixé dans la convention de financement du 22 novembre 2019, était estimé à 5,1 Md€ HT courants⁶³ Cette convention prévoyait un financement à hauteur de 1,1 Md€ par l'État, 1,1 Md€ par les collectivités et une contribution de 2,1 Md€ attendue de l'Union européenne sur la base d'un taux de

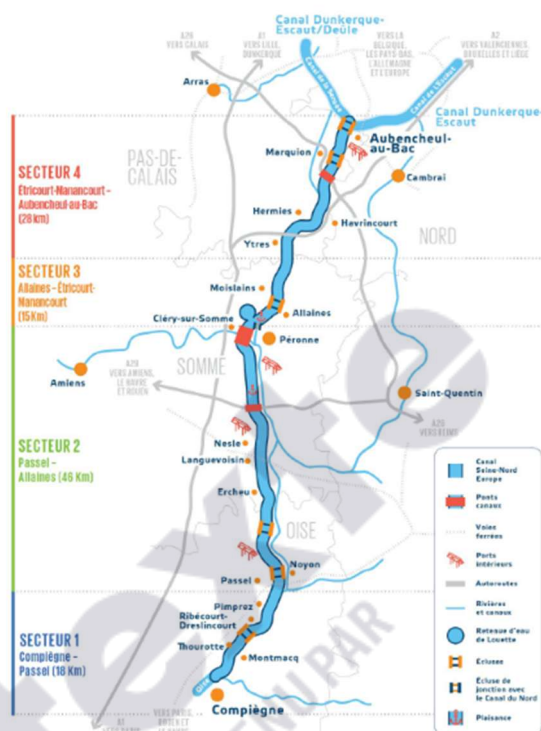


Figure 36 : Schéma des quatre secteurs du CSNE et de ses ouvrages de franchissement (source : SCSNE)

⁶² Cette liaison à grand gabarit Seine-Escaut comporte des aménagements en France et en Belgique, principalement sur l'Oise, la Deûle, la Lys et l'Escaut.

⁶³ selon les hypothèses à revoir qui étaient alors : dépenses à compter du 1er janvier 2016 -ouverture 2028 - taux d'actualisation de 1,5 %.

financement de 40% des travaux et 50% des études. La convention prévoyait enfin 0,84 Md€ via un « emprunt de bouclage » garanti par les collectivités à lever en fin de phase de construction une fois épuisées les contributions de l'État et des collectivités, et remboursé par une recette provenant d'une taxe à assiette locale incitative au report modal.

600 M€ ont été dépensés à fin 2025. La SCSNE a révisé le coût du projet, notamment pour intégrer les évolutions survenues depuis 2016, date de son lancement. **Lors de son conseil de surveillance de décembre 2025 elle a arrêté le coût du projet à 7,3 Md€ courants. L'emprunt de bouclage initialement évalué à 840 millions d'euros a été revu en 2024 à hauteur de 2,25 Md€.**

Les prévisions de trafic tablent sur une augmentation de plus de 30 Mt/an sur l'ensemble Seine Escaut dont 84 % provenant de la route et 16 % du rail. Sur le CSNE ce sont 10 Mt/an à l'horizon 2035. Elles indiquent un trafic fluvial (transit et chargements/déchargements) de 17,4 Mt sur le CSNE après la phase de montée en charge du trafic (5 à 10 ans après son ouverture contre 2,3 Mt sur le canal du Nord actuel) et de 32,7 Mt en 2070. Le report modal annoncé représenterait 1 million de camions en moins chaque année dans la deuxième partie de la décennie 2030 en France.

L'évaluation socio-économique du canal a été actualisée en 2015 à l'appui de la DUP modificative. Elle concernait l'ensemble du projet Seine-Escaut (TRI entre 6,9% et 7,1%) **mais aucun bilan propre au canal n'a été produit jusqu'alors.** L'étude socio-économique n'a jamais fait l'objet d'une contre-expertise et d'un avis du SGPI, la DUP initiale étant antérieure à 2013, date à laquelle cette obligation a été instituée.

L'Autorité environnementale mentionne dans son dernier avis de 2022 la forte sensibilité aux hypothèses de croissance annuelle retenues, qui sont très élevées. A l'horizon 2035, la part modale de la voie d'eau doublerait pour passer de 5 % à 10 % des tonnages (17 Mt). Les marchandises transportées seraient constituées pour plus de la moitié (environ 60 %) de matériaux du BTP et de céréales, le reste se répartissant entre containers, engrais, chimie..., soit les clients traditionnels des modes massifiés. Elle recommandait d'actualiser l'étude socio-économique sur la base d'hypothèses de croissance cohérentes avec celles observées les dix dernières années et précisant les facteurs⁶⁴ conditionnant l'atteinte des objectifs de trafic annoncés. Selon l'avis de l'AE « *la projection à 2070 présentée dans le dossier (sans goulets d'étranglement) considère comme réalisées des évolutions radicales, notamment le remplacement des ponts historiques parisiens, ce qui n'est a priori pas réaliste* ».

Un nouveau bilan socio-économique a été établi par VNF, toujours à l'échelle de l'ensemble de l'axe, en 2024, à l'appui des demandes de financements européens. Le groupe de travail sur l'évaluation socio-économique mis en place mi-2025 par le Premier ministre doit actualiser cette évaluation socio-économique mais a indiqué au COI ne pas disposer à ce jour des données de trafic nécessaires.

Le canal vise à favoriser le report modal des marchandises de la route vers le fleuve : un syndicat mixte des ports intérieurs créé à cet effet prévoit d'aménager quatre ports publics le long du nouveau canal, dont deux raccordés au mode ferroviaire. La SCSNE a prévu d'aménager six quais fluviaux (1 350 mètres linéaires).

Aménagements du corridor Seine Escaut :

Une décision d'exécution (UE) 2024/1888 de la Commission européenne du 10 juillet 2024 relative au projet transfrontalier Seine-Escaut, remplaçant une décision précédente de 2019, dresse la liste des aménagements à prévoir en France et au Benelux sur le corridor.

Ces aménagements sont supposés réalisés et financés indépendamment du CSNE (ce qui n'est acquis pour aucun des éléments ci-dessous) pour un total d'environ 1,3Md€ mais sont indispensables au projet (à l'exception de la section Bray-Nogent) :

- la mise au gabarit européen de l'Oise (MAGEO) qui est évalué à 544 M€⁶⁵ courants au stade AVP et dont la finalisation a été reportée à 2035 ;
- le rehaussement du pont ferroviaire de Mours⁶⁶, sur l'Oise au sud de Compiègne pour un coût estimé à 67 M€ courants, à envisager conjointement avec le projet MAGEO ;

⁶⁴ À titre d'exemple il est pris en hypothèse de référence l'existence d'une taxe Eurovignette sur le trafic routier de marchandises à hauteur de 1,2 €₂₀₁₄ pour 100 km (poids lourds),

⁶⁵ À comparer aux 255M€ courants annoncés lors du COI 2022

⁶⁶ Dont le tirant d'air est limité actuellement à 1 niveau de conteneurs, le plus bas de tout l'axe.

- la régénération et le doublement de l'écluse des Fontinettes à Arques (Pas-de-Calais) dont le coût est évalué à 200 M€ dans le dossier de concertation. Les études sont aujourd'hui financées et VNF affiche une mise en service en 2033 ;
- la mise au gabarit de l'axe Bray (Seine-et-Marne) - Nogent (Aube) estimé à 464 M€₂₀₂₃. Ce dernier élément de programme n'est pas situé sur le corridor Seine-Escaut lui-même, même s'il figure dans la décision d'exécution de 2024.

Par ailleurs l'utilisation du CSNE reposait à l'origine sur des hypothèses de gabarit à trois niveaux de conteneurs. Ceci supposerait des investissements de plus de 1,8 Md€₂₀₁₃ pour les ouvrages d'arts dans les Hauts-de-France sur les 3 débouchés du canal vers Dunkerque et le Bénélux, ainsi que le rehaussement du Pont de Compiègne, à la jonction entre le CSNE et l'Oise.

Impacts environnementaux

Les emprises du projet sont de 3 100 ha⁶⁷. Selon l'avis de l'Autorité Environnementale, le projet présente des impacts forts et multiples. Elle souligne l'interaction complexe de l'ensemble des thématiques liées à l'eau notamment le régime des eaux de l'Oise⁶⁸, des canaux (notamment le canal du Nord et le canal latéral à l'Oise) et des autres cours d'eau, la maîtrise des risques d'inondation et de la sécurité hydraulique des canaux.

Le système d'alimentation du canal est organisé autour d'un point de prélèvement à Montmacq, point bas du canal qui suppose le fonctionnement d'un système de pompage pour relever l'eau vers les différents biefs du canal et non une alimentation gravitaire de celui-ci comme c'est le cas général des canaux. Le besoin en énergie est estimé à 15 GWh pour le remplissage du canal sur 2 hivers et 73 GWh/an pour le pompage des écluses et la compensation des pertes par évaporation ou infiltration. Ceci induira des coûts de fonctionnement in fine supportés par le budget de VNF, nécessitant un ajustement significatif de la dotation de l'Etat à l'établissement public. Les redevances limitées ne permettront en tout état de cause pas de couvrir ce coût global.

La SCSNE souligne l'importance du report modal et les émissions de GES évitées qui en résultent. Dans le dossier d'enquête, le scénario central estimait un gain d'émission en exploitation d'environ 550 000 tonnes de CO₂ par an à l'horizon 2050. A pleine capacité d'usage, le canal permettrait d'éviter l'émission d'environ 1 Mt de CO₂ par an. Selon l'avis de l'AE, les émissions à la construction étant évaluées à 2 800 ktonnes de CO₂, l'équilibre carbone pourrait être atteint en un peu plus de 10 ans. La prise en compte du scénario AMS serait de nature à dégrader sensiblement ce bilan issu de références très anciennes.

Financement

La convention de financement signée en 2019 prévoit un apport à parité Etat (1,1 Md€) et de Collectivités territoriales (1,1 Md€) et un financement européen au titre du MIE de 2,1 Md€, confirmé dans son principe par décision d'exécution de la Commission européenne du 10 juillet 2024. Le solde entre ces apports et le coût total du projet ferait l'objet d'un emprunt de bouclage garanti par les collectivités, dont les annuités de remboursement et les frais financiers doivent être couverts par le produit d'une taxe nationale à assiette locale incitant au report modal. L'assiette de cette taxe, discutée depuis plusieurs années entre l'Etat et les collectivités, n'est pas arrêtée à ce jour.

Une mission a été confiée conjointement à l'IGEDD et l'IGF sur les pistes de sécurisation du projet. Le COI n'a pas pu avoir connaissance de ses conclusions, en particulier sur la question des coûts et délais. En outre la Cour des Comptes a engagé un contrôle de ce projet dont le rapport est attendu prochainement.

⁶⁷ 2 746 ha de voies et espaces de navigation et 362 ha de sites de dépôts définitifs

⁶⁸ L'alimentation du canal est prévue essentiellement par pompage dans l'Oise, et en cas de sécheresse par utilisation de l'eau stockée dans la réserve de Louette. La commission d'enquête après s'être interrogée sur l'effet de sécheresse, a recommandé d'accroître les réserves.

Avis du COI 2026 :

Le Conseil constate que le projet CSNE est probablement l'un de ceux qui bénéficie du soutien le plus constant de la Commission Européenne. Le projet CSNE s'inscrit en effet dans un programme global, incluant l'ensemble des aménagements du corridor Seine-Escaut.

Les membres du Conseil ont néanmoins des avis divergents sur le projet et sur le réalisme des prévisions de trafic annoncées.

La date de 2032 aujourd'hui envisagée pour la mise en service du canal neuf apparaît en tout état de cause excessivement ambitieuse.

Le Conseil observe que l'essentiel des engagements contractuels concrétisant l'irréversibilité de la réalisation du projet est attendu en 2026. Ceci nécessite que le plan de financement soit arrêté au préalable. Le Conseil constate également que la conduite du projet exigerait un renforcement significatif des moyens humains de la SCSNE.

C'est pourquoi le Conseil :

- invite la SCSNE à actualiser au plus vite le bilan socio-économique du projet en tenant compte, notamment, des recommandations de l'Autorité environnementale et de l'actualisation fin décembre 2025 du coût du projet à 7,3 Md€ courants (en y ajoutant le cas échéant une enveloppe supplémentaire pour aléas et risques) ;
- recommande de conclure les négociations entre les parties prenantes afin d'établir un plan de financement stabilisé du projet incluant les aménagements indispensables du corridor. Ceci passe par la détermination du montant prévisionnel de l'emprunt de bouclage du financement **et la définition de mesures fiscales volontaristes favorisant le report modal à mettre en place pour le couvrir.**

Les nouveaux engagements de la SCSNE devront être liés à un accord sur le financement du Canal et des aménagements du reste de l'itinéraire.

cadrage budgétaire et planification écologique prévoient si nécessaire le financement d'une subvention d'équilibre avant le quinquennat 2028-2032. Le scénario priorité aux infrastructures permettrait sa mobilisation dès le quinquennat 2023-2027.

Éléments intervenus depuis l'avis du COI 2023 :

Le projet est actuellement en suspens. Les désaccords que le COI 2022 avait constatés au niveau local ne se sont pas résolus. En particulier, la ville et la métropole de Rouen sont fortement opposées au projet et ont présenté des alternatives en 2021 pour décongestionner les axes existants⁷⁰, que l'État a estimées insuffisantes. L'appel à concession est actuellement suspendu.

Depuis 2023, un projet de SERM de Rouen a par ailleurs été développé, et les collectivités (Région, Métropole de Rouen, intercommunalités limitrophes) ont approuvé le dossier de demande de statut en décembre 2025. Il pourrait remettre en question les hypothèses de trafic sur lesquelles le projet de contournement a été fondé.

Avis du COI 2026 :

Le Conseil avait noté en 2023 que la DUP de cette opération était antérieure au contexte de recherche renforcée de neutralité carbone et de sobriété foncière. Par ailleurs, il observait que cette même déclaration d'utilité publique n'avait pas levé tous les doutes sur la pertinence de la concession, dont les modèles financiers étaient encore incertains, ni sur l'articulation avec les projets urbains et les politiques des mobilités sur le territoire. Ces constats demeurent en 2026. Ils se trouvent renforcés par l'émergence depuis 2023 du projet de SERM de Rouen.

Compte-tenu de l'opposition de la Ville et de la Métropole à la réalisation du projet, le Conseil constate l'impossibilité de le conduire en l'état.

2.3.2 Liaison Fos-Salon

Le projet consiste à réaliser une infrastructure routière, principalement en réaménageant sur place la RN 569 existante, sur 25 km entre la zone industrialo-portuaire de Fos-sur-Mer et la RN 568 d'une part, et l'autoroute A54 au niveau de Salon-de-Provence d'autre part.

Le projet affiche comme objectifs d'améliorer et de sécuriser les déplacements du quotidien dans un secteur dont la population est importante et de mieux desservir la zone industrialo-portuaire de Fos-sur-Mer et plus largement le bassin d'activité Fos-Berre. Il comprend trois sections : un raccordement à l'A54 au nord, l'aménagement sur place de la RN 569 au centre, et plusieurs variantes de contournement de Fos-sur-Mer au Sud.

Un débat public s'est tenu fin 2020 et a conduit, suivant les préconisations du COI 2018, à privilégier un aménagement en route express sur fonds publics, en recherchant l'adossement du raccordement nord à la concession ASF de l'A54. Une décision ministérielle a été prise en juin 2021. Elle arrête le réaménagement de la RN569 sur place en 2x2 voies avec échangeurs dénivelés et vitesse limitée à 90 km/h, voire 70 km/h au droit des zones urbanisées. Des

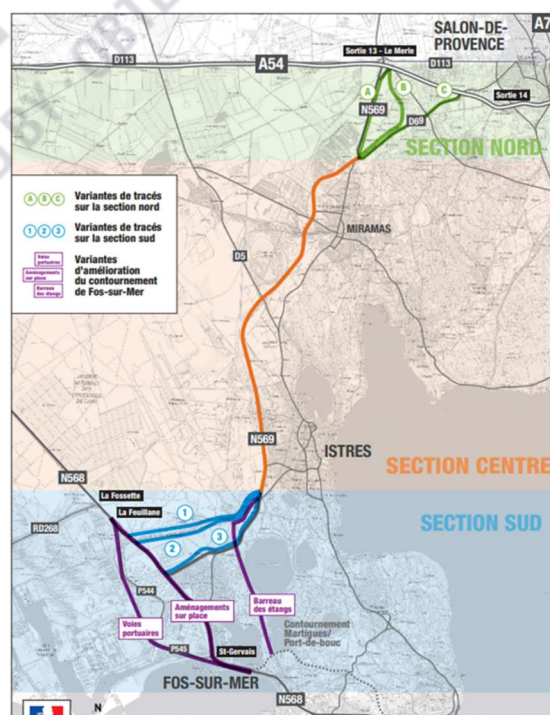


Figure 38 : schéma des tracés des sections nord, centre et Sud de la liaison Fos-Salon ainsi que de leurs variantes (source, DGITM).

⁷⁰ Les alternatives comprennent un volet de mesures à l'Est de Rouen (mise à péage de l'A28, actuellement gratuite ; régulation aux heures de pointe des poids-lourd, avec des centres de rétention) et un volet à l'Ouest (contournement Ouest en empruntant l'itinéraire A150/Flaubert/Sud III, passant au cœur de la métropole ; mise à caractéristiques autoroutières de la RD18E).

aménagements en faveur du covoiturage et des transports en commun sont envisagés.

Le coût du projet est estimé entre 360 et 620 M€₂₀₂₃, hors contournement de Fos-sur-Mer (section sud), selon les options d'aménagement retenues pour chaque section ; la variante préférentielle représenterait 530 M€₂₀₂₃. L'intégration de la section nord au réseau Escota / ASF représenterait un montant estimé entre 45 et 130 M€₂₀₂₃ (selon l'option retenue entre un aménagement à 2x1 ou 2x2 voies). Ses modalités de réalisation devront prendre en compte l'échéance d'expiration de la concession d'Escota en février 2032.

Le trafic attendu en 2030 est de 40 000 véhicules par jour, dont 15 % de poids-lourds. Les trafics de poids-lourds sont proportionnellement importants surtout dans le secteur Nord qui dessert la zone d'activité et logistique de CléSud et l'A54 (10 à 17 % de poids-lourds dans les trafics totaux en 2030), par contraste avec la section Sud qui dessert Fos (6 à 10 % de poids-lourds). L'articulation avec les investissements importants déjà consentis ou à venir sur le mode ferroviaire pour favoriser le report modal des marchandises est peu éclairée.

L'évaluation socio-économique fait apparaître une VAN socio-économique positive (entre 750 et 1 600 M€₂₀₁₅). Les principaux avantages sont la réduction des temps de parcours (en moyenne de 15 minutes) et la réduction des nuisances pour les riverains. Bien que réalisée en 2024, elle comporte cependant des incertitudes et des hypothèses anciennes, et sa méthodologie devra être complétée lors des études ultérieures.

Concernant les impacts environnementaux, l'Autorité environnementale a adopté un avis de cadrage sur le projet en 2019. **À ce jour, le bilan environnemental apparaît négatif sur plusieurs volets**. Le projet émettrait entre 125 000 et 207 000 tonnes de CO₂ (ou équivalent en autres gaz à effet de serre) dues principalement à la phase de travaux, à mettre en regard de la réduction d'émissions de 3 700 à 11 700 tonnes de CO₂ ou équivalent induite par la réduction de la congestion. En milieu urbain, la décongestion se traduit cependant souvent par des trafics routiers induits, conduisant à de nouvelles congestions. Selon les mesures prises sur les voiries alternatives et les protections mises en place, l'impact pourrait être positif sur le bruit. L'artificialisation est estimée entre 75 et 100 hectares. Elle affecterait notamment la plaine de la Crau⁷¹, un écosystème unique en France.

Le choix qui reste à faire sur le contournement de Fos (section sud) sera déterminant sur les impacts paysagers et naturels : la variante "Barreau des étangs" présente des impacts environnementaux majeurs du fait d'un tracé neuf dans un environnement sensible traversant un site Natura 2000 et des zones humides, dont les compensations ne sont pas encore identifiées ; elle soulève également des questions sur l'adaptation au changement climatique, car elle se situe sous le niveau de la mer.

Avis du COI 2023 :

Le conseil constate la dimension économique forte de ce projet et note que les options ferroviaires et fluviales qu'il convient de privilégier n'apportent pas seules une réponse complète aux besoins prévisibles du port et de sa zone d'activité. Il recommande la poursuite des études afin d'éviter ou de réduire les impacts environnementaux. Il souhaite que l'enquête d'utilité publique soit l'occasion de créer un consensus. Sur la base d'un financement à 50 %, les crédits pour les travaux de la partie non-concédée seraient mobilisés dans le cadre du CPER. Si cette hypothèse est confirmée et sous réserve des priorités négociées au niveau régional, les scénarios cadrage budgétaire et planification écologique conduiraient à un étalement des travaux sur la décennie 2028-2037, et le scénario priorité aux infrastructures permettrait une réalisation plus rapide principalement sur le quinquennat 2028-2032.

Éléments intervenus depuis le COI 2023 :

Le débat public tenu d'avril à juillet 2025 sous l'égide de la Commission nationale du débat public (CNDP) sur des projets de réindustrialisation et de décarbonation du territoire de Fos-sur-Mer et de l'étang de Berre⁷² a remis en lumière la question des modalités de desserte multimodale du secteur, dont le sujet de la liaison routière Fos-Salon. Le COI est saisi principalement en 2025 des sections centre et nord, les modalités du contournement de Fos restant en débat. La concertation publique s'est poursuivie sur le projet depuis 2022, mais les études techniques n'ont pas fait l'objet d'avancées significatives.

⁷¹ La plaine de la Crau abrite des habitats naturels et des espèces remarquables, dont plusieurs espèces d'oiseaux steppiques protégées à l'échelle nationale et européenne, et fait l'objet de multiples dispositifs de protection (réserve naturelle nationale, sites Natura 2000). Ce territoire présente ainsi une sensibilité environnementale particulièrement élevée, reconnue au niveau national, qui appelle une attention particulière dans l'appréciation des incidences des projets d'infrastructures.

⁷² La ZIP de Fos-sur-Mer inclue en particulier les emprises industrielles privées d'ExxonMobil, ArcelorMittal et Ascofield. Le reste du bassin de Fos-Berre comprend notamment des sites de raffinerie, pétrochimie, centrale à gaz, une zone d'activité aéronautique, une zone industrielle et logistique, la gare de triage de Miramas. (cf. Rapport CGE-IGA-IGEDD, *Accompagnement du développement industriel du bassin Fos-Berre*, Novembre 2024)

Des aménagements en faveur du covoiturage et des transports en commun sont envisagés, mais restent peu définis.

La DUP est envisagée en 2027-2028, pour un engagement des travaux initialement prévu en 2030. Cette date semble cependant difficile à tenir compte tenu de la maturité du dossier, qui n'a pas bénéficié d'un avancement conséquent depuis le précédent rapport du COI en 2023.

Le volet mobilités du CPER 2023-2027 signé en 2025 prévoit le financement de la poursuite des études (5 M€) et la réalisation d'aménagements ponctuels en anticipation (17,5 M€).

Avis du COI 2026 :

Le Conseil constate le potentiel intérêt économique du projet pour la zone industrialo-portuaire de Fos-sur-Mer.

Il recommande la poursuite des études afin d'éviter ou de réduire des impacts environnementaux significatifs et de mieux intégrer le développement de l'intermodalité (BHNS, voies vélo etc.) dans le projet. Il recommande également que des mesures soient prises pour éviter une urbanisation autour de la liaison sans lien avec les enjeux de la zone industrialo-portuaire et dissuader les trafics de poids lourds sur les voiries alternatives.

Le COI considère que ce projet doit être évalué dans le cadre d'une vision globale des mobilités, des voyageurs et des marchandises à l'échelle d'un périmètre géographique large. Le projet se situe dans le périmètre du SERM d'Aix-Marseille-Provence et les aménagements pour favoriser les alternatives au trafic routier devraient être précisés (voies réservées, cars express, pôles d'échanges, aménagements et franchissements cyclables).

Ces études permettront d'éclairer l'opportunité, ainsi que le mode de réalisation et de financement du projet.

2.3.3 A154 – A120 (RN154-RN12 Nonancourt-Allaines)

L'itinéraire Rouen-Orléans permet de contourner l'Île-de-France par l'Ouest. Il comprend actuellement d'une part des sections d'autoroutes et d'autre part un maillon de 150 km en route nationale (la RN154, entre l'A13 au nord au niveau de Nonancourt et l'A10 au sud au niveau d'Allaines). Il présente des problèmes de sécurité, de congestion et de nuisances, liées notamment à la discontinuité de son aménagement.

Le projet d'A154 consiste à finaliser sous statut autoroutier, en concession, la mise à 2x2 voies de l'ensemble de l'itinéraire, avec un tronç commun avec l'actuelle RN12 qui deviendrait A120. Les sections déjà aménagées⁷³ seront réutilisées, et complétées par 60 km restant à réaliser entre Allaines et Nonancourt, comprenant notamment le contournement de Chartres par l'est, de Dreux par le sud-est, et de Nonancourt par le sud, se substituant aux déviations existantes de ces trois agglomérations, désormais insérées dans une urbanisation qu'elles ont elles-mêmes facilitées. L'ensemble de l'itinéraire serait mis à péage.

L'objectif affiché du projet est de faciliter les échanges, tant à longue distance (notamment vers le port de Rouen pour ce secteur agricole) que pour les liaisons internes à la région. Il vise à fluidifier la circulation au niveau des agglomérations de Chartres et de Dreux et d'éviter les poids-lourds dans certaines traversées de ville. Les trafics actuels sur la RN154 sont compris entre 12 000 et plus de 30 000 véhicules/jour, avec de forts taux de poids lourds (jusqu'à 20 %).



Figure 39 : Représentation schématique du projet d'A154-A120 à l'échelle de Rouen, Orléans et Paris (source, DGITM).

⁷³ Entre 1994 et 2013, 260 M€ ont été investis sur fonds publics pour aménager une 2x2 voies sur 91,5 km (53 km dans l'Eure et 38,5 km dans l'Eure-et-Loir) des 150 km que représente l'itinéraire.

Avis du COI 2023 :

Le COI propose de conduire à son terme le processus de consultation en cours. Le calendrier initialement prévu qui avait fondé l'avis du COI 2018 sera nécessairement décalé, ce n'est en tout état de cause pas avant 2025-2026 que les travaux pourront commencer. L'acceptabilité du péage et la modicité des contributions publiques sont une condition essentielle du projet, ainsi que les mesures d'accompagnement pour garantir un réel report du trafic, notamment de poids lourds, sur la nouvelle infrastructure.

Éléments intervenus depuis l'avis du COI 2023 :

Les recours contre la DUP de 2018 sont maintenant purgés. Une forte contestation du principe de mise en concession des sections existantes subsiste toutefois.

Le processus de consultation est en voie d'achèvement. La désignation par l'État d'un concessionnaire est intervenue en février 2026 ouvrant le processus de négociation exclusive. Selon la DGITM, la décision de mener le projet à son terme n'est pas prise et n'interviendra qu'après le rendu des travaux du COI. Selon la DGITM, si le contrat de concession est signé en 2026, le lancement des travaux pourrait intervenir en 2027-2028 pour une mise en service en 2030-2031. Le projet a un coût estimé à 769 M€₂₀₁₅. La réalisation en concession supposerait une participation publique évaluée à ce stade à 56 M€₂₀₁₅, partagée à moitié entre l'État et les collectivités qui ont fait part de leur accord.

Les prévisions de trafic s'établissent entre 11 500 et 32 000 véhicules par jour en 2042, dont 14 à 28 % de poids-lourds. **Les études de trafic ont cependant été réalisées en 2014 et sont donc anciennes**, de même que l'évaluation socio-économique, de 2016, qui estime la VAN-SE à 1 Md€₂₀₁₀, soit 2 € par euro public investi, et le TRI à 12 % (en 2010). La VAN positive est principalement tirée par les gains de temps des usagers.

Le projet comporte de forts impacts environnementaux, comme souligné dans l'avis de l'Autorité environnementale de 2016 : un bilan carbone négatif de -1,43 millions de tonnes de CO₂ (0,36 Mt émises lors de la construction, et 1,07 Mt en exploitation sur 50 ans) ; une artificialisation de plus de 500 hectares, principalement de terres agricoles (en partie de la Beauce) ; la traversée de zones protégées ; des impacts paysagers (notamment co-visibilité avec la cathédrale de Chartres) ; un risque d'étalement urbain autour de Chartres et Dreux par la création de contournements de ces agglomérations. L'autorité environnementale estimait ainsi que les avantages socio-économiques du projet mériteraient d'être davantage explicités afin de les comparer à ses impacts environnementaux.

Avis du COI 2026 :

Le Conseil partage l'objectif poursuivi par le projet d'amélioration de la sécurité et de réduction des nuisances occasionnées par les traversées de poids lourds dans certaines agglomérations de l'itinéraire. Il observe cependant que **le projet a un impact environnemental élevé, pour des trafics totaux plus modérés que d'autres investissements routiers dont il est saisi.**

Compte tenu de l'ancienneté de toutes les études (trafic, incidences environnementales, etc.), leur remise à jour complète sera à prévoir par le concessionnaire désigné, si le projet est poursuivi, en vue de l'obtention de son autorisation environnementale.

Le Conseil constate que le processus de consultation en vue de la désignation du futur concessionnaire est achevé. Si le projet devait être poursuivi, l'acceptabilité du péage sur les sections actuellement gratuites et la modicité des contributions publiques en seraient les deux conditions essentielles, outre la mise en place effective de mesures d'accompagnement pour garantir un réel report du trafic, notamment de poids lourds, sur la nouvelle infrastructure.

2.3.4 A31bis Nord entre Thionville et la frontière luxembourgeoise

L'A31 est à la fois un axe majeur de transit entre l'Europe du nord et le sud de la France, inscrit dans le RTE-T, et un axe structurant de desserte des différentes agglomérations qui constituent le sillon lorrain (Luxembourg, Thionville, Metz et Nancy). Cette autoroute fait face à de réels problèmes de congestion. Le projet d'A31bis vise à résoudre ces difficultés par un élargissement de l'autoroute complété de sections nouvelles là où l'élargissement n'est pas possible. Le projet est découpé en trois sections distinctes et indépendantes. À la suite d'un débat public tenu en 2015 et après une nouvelle concertation fin 2018 - début 2019, une décision

ministérielle du 28 juin 2019 a défini des perspectives d'aménagement différenciées entre trois sections, Sud (autour de Nancy), Centre (de Nancy à Metz) et Nord (de Thionville au Luxembourg). Pour cette dernière section, qui pourra comprendre des portions nouvelles, un aménagement en concession a été retenu par cette même décision.

Le COI n'est saisi, en 2025, que de la section Nord. Elle fait face à des problèmes de congestion, notamment à la frontière luxembourgeoise, qui s'accroissent avec le développement des déplacements pendulaires frontaliers, malgré les politiques volontaristes déjà déployées pour développer des transports alternatifs, notamment ferroviaires. **Les trafics sont situés entre 82 900 et 100 400 véhicules/jour** pour une capacité de 72 000 habituellement retenue pour les autoroutes urbaines à 2x2 voies, ce qui reflète un niveau très élevé de saturation. La congestion induit un report du trafic vers le réseau secondaire.

Avis COI 2023 :

Le COI considère que la mise en concession est un enjeu fort du projet, dont l'enquête publique permettra de mesurer l'acceptabilité. Il recommande que les solutions permettant de privilégier les transports collectifs et le covoiturage soient pleinement explicitées dans la conception du projet, voire mises en œuvre sans attendre sur l'itinéraire existant. Il demande d'examiner si des mesures d'accompagnement sont nécessaires et prévues conjointement au projet pour éviter d'éventuels effets induits.

Éléments intervenus depuis l'avis du COI 2023 :

Une nouvelle concertation portant exclusivement sur le secteur Nord s'est tenue fin 2022 - début 2023, à la suite de laquelle les caractéristiques du projet, notamment le fuseau retenu pour le contournement de Thionville, ont été arrêtées par décision ministérielle du 2 janvier 2024 ; du sud vers le nord :

- mise à 2x3 voies de l'A30 existante sur environ 4 km, de l'échangeur de Richemont jusqu'à la jonction avec un barreau neuf et réaménagement de l'échangeur de Richemont,
- tracé neuf A30-A31 sur 7 km, traversant Florange en tunnel sur une distance d'environ 2,5 km,
- mise à 2x3 voies de la section existante de l'A31 entre Thionville et la frontière luxembourgeoise sur 12 km, avec mise en place d'une voie réservée aux transports en commun sur l'espace réservé à la bande d'arrêt d'urgence, et étude de l'opportunité d'une mise en place de voie réservée au covoiturage en voie de gauche. Un aménagement analogue est d'ores et déjà en cours sur l'A3 qui prolonge l'axe au Luxembourg.

Le projet ne prévoit pas de réaménagement de l'A31 dans la traversée urbaine de Thionville, hormis son interdiction aux poids lourds en transit.

Le projet est évalué à 1 077 M€₂₀₂₃ TTC. Une concession sans appel à subventions publiques est envisagée, avec péage en « free flow », sur le nouveau barreau et la section nord de l'A31 vers le Luxembourg, actuellement gratuite. Le projet fait l'objet d'un soutien local, mais l'acceptabilité de l'instauration d'un péage touchant les usagers quotidiens actuels de l'A31 reste à établir, ainsi que ses conséquences (report de trafic sur le réseau secondaire, équilibre financier).

L'enquête publique est prévue en 2026, en vue d'une DUP qui interviendrait en 2027, suivie d'une désignation du concessionnaire en 2029, un démarrage des travaux en 2030 et une mise en service en 2034.

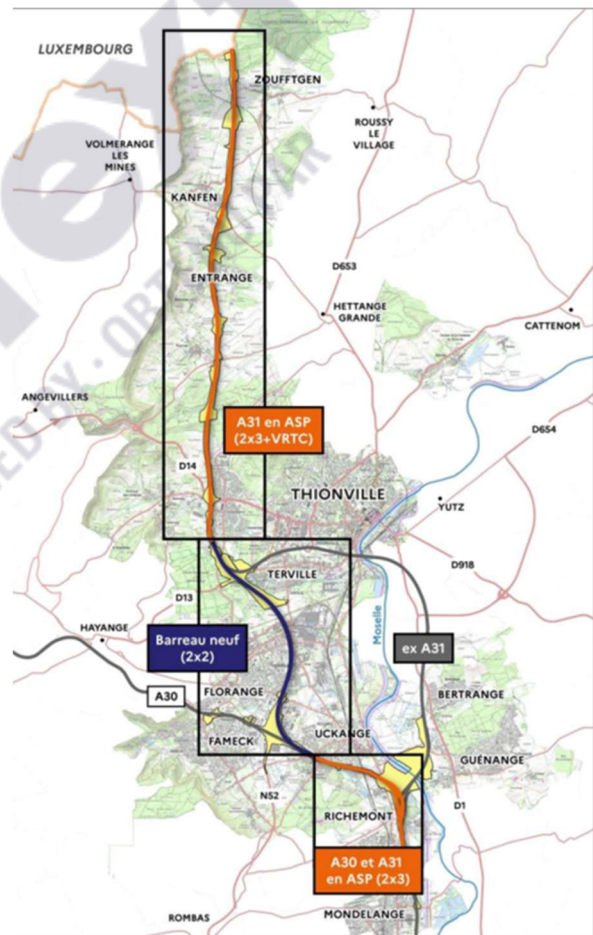


Figure 40 Représentation schématique du projet d'A31 bis Nord (source : DGITM)

Les études de trafic prévoient un trafic moyen de 70 à 100 000 véhicules / jour entre Thionville et la frontière luxembourgeoise dont 12 % de poids lourds. Le trafic moyen de 15 à 40 000 véhicules / jour sur le barreau neuf varie selon le niveau de péage, de même que le taux de poids lourds, de 9 à 12 %.

L'analyse multimodale mériterait d'être complétée, par exemple par une analyse du levier du stationnement au Luxembourg. Le projet prend en compte les investissements et renforts d'offre très significatifs déjà engagés ou à venir sur l'axe ferroviaire, dont les capacités resteront cependant limitées au regard de l'augmentation des flux, mais explicite peu comment il s'articule avec le projet de SERM Lorraine - Luxembourg labellisé en 2024. Par rapport à la situation de référence, le projet conduirait à un transfert d'usagers du ferroviaire et de la voiture particulière vers les cars express sur voies réservées. S'agissant des poids lourds, l'instauration d'une écocontribution, prévue par la région Grand Est sur le réseau routier national mis à sa disposition en application de la loi 3DS, est bien pris en compte.

En scénario AMS, le TRI socio-économique est prévu à 8,6 % et la VAN à 1079 M€₂₀₁₈ avec des valeurs du temps spécifiques au projet, tenant compte du haut niveau de revenus au Luxembourg, dont bénéficient les travailleurs transfrontaliers. L'utilisation des valeurs recommandées par la DGITM donnerait une VAN négative de -58 M€₂₀₁₈.

La liaison nouvelle entre l'A30 et l'A31 traverse des zones urbanisées (habitat, friches industrielles) et des zones boisées, la section en tunnel permettant de réduire les incidences sur cette section. Les élargissements des voies existantes auront un impact relativement limité et seront l'occasion d'une amélioration ou mise aux normes (eau, etc.). **L'impact sur les émissions de CO₂ est négatif, le projet permettant une augmentation des trafics routiers.** L'avis rendu par l'Autorité environnementale en janvier 2026 a relevé ce point, appelant à amplifier les mesures en faveur du report modal pour y remédier, a souligné les risques environnementaux liés à l'acceptabilité ou non du péage et a également recommandé d'approfondir les mesures de réduction de nuisances occasionnées : bruit pour l'ensemble des riverains du projet et de ses voies d'accès, et pollution de l'air au débouché du tunnel.

Avis du COI 2026 :

L'A31 est aujourd'hui un axe très congestionné dans sa section nord.

Le Conseil considère, comme en 2023, que la mise en concession est un enjeu fort du projet d'A31bis nord. L'enquête publique permettra de mesurer l'acceptabilité de la mise à péage de la section de l'A31 actuellement gratuite et de celle du nouveau barreau, afin de minimiser ou d'annuler le besoin de subventions publiques. Ce point doit, selon le Conseil, être une condition pour décider ou non de réaliser le projet.

Il se félicite que le projet intègre des voies réservées aux transports en commun, comme il l'avait recommandé en 2023. Leur articulation avec le projet de SERM Lorraine - Luxembourg mériterait cependant d'être approfondie.

Il recommande d'intégrer dans le projet le réaménagement de la traversée de Thionville, pour lui donner éventuellement un caractère plus urbain. Celui-ci participerait également aux **mesures contraignantes qu'il faut prévoir pour limiter les risques d'un report de trafic des véhicules, notamment des poids lourds, vers les voiries adjacentes, ainsi que pour éviter une aggravation de la périurbanisation qui induirait des trafics supplémentaires.**

2.3.5 RN2 entre Laon, Avesnes-sur-Helpe et Maubeuge (CPER)

La RN2 est un des axes reliant Paris à la Belgique. Elle traverse et dessert le nord de l'Île-de-France et les départements de l'Oise, de l'Aisne et du Nord dans les Hauts-de-France. La desserte du territoire en transition de Sambre-Avesnois-Thiérache, autour d'Avesnes-sur-Helpe et Maubeuge, pourrait être améliorée, en traitant également les problèmes des riverains de la RN 2 existante, qui traverse quelques localités ne disposant pas d'un contournement.

Le projet vise à l'aménagement à 2x2 voies de l'itinéraire entre Laon et le nord de Maubeuge aux caractéristiques autoroutières ou par des aménagements plus localisés. **Les trafics restent limités, de 4 000 à 8 000 véhicules par jour entre Laon et Avesnes (dont 20 à 25 % de poids lourds). Ils sont plus élevés à proximité d'Avesnes et Maubeuge, de 8 000 à 15 000 véhicules par jour.**

Avis COI 2023 :

Le COI constate que la section Avesnes-Maubeuge, dans un contexte plus urbain, est sensiblement plus chargée en trafic et que la poursuite de son aménagement se justifie. En revanche, pour la section Laon-Avesnes, où les coûts sont potentiellement très élevés, il y a lieu que les efforts portent sur des aménagements proportionnés au trafic et non à un passage à 2x2 voies systématique. Le scénario Planification écologique, sous réserve des négociations locales en vue du futur CPER, permettrait la poursuite et l'achèvement sur deux quinquennats des aménagements entre Avesnes et Maubeuge, et des aménagements localisés sur Laon-Avesnes. Le scénario Priorités aux infrastructures permettrait des aménagements plus ambitieux et rapides.

Évolutions intervenues depuis le COI 2023 :

Le projet est inscrit dans le pacte Sambre-Avesnois-Thiérache conclu en 2018. Il est soutenu par la région Hauts de France, le département de l'Aisne et les communes concernées. Il comprend plusieurs sections à des stades d'avancement très différents.

- Laon-Avesnes (60 km) : la concertation publique avec garants tenue début 2022 a montré des préoccupations très diverses (réduire les nuisances des poids lourds, limiter la consommation de terres agricoles...) dont il ne ressort pas une vision partagée du parti d'aménagement à privilégier. Les garants ont recommandé d'approfondir les études de trafic, et de considérer les demandes sur l'amélioration des autres modes de transport (train, bus, co-voiturage, vélo), qui peuvent remettre en question la pertinence d'une mise à 2 x 2 voies sur cette section. Une décision ministérielle du 8 novembre 2022 a cependant arrêté, pour la poursuite des études, le parti d'aménagement à 2 x 2 voies. Les DUP et autorisation environnementale pour les premiers travaux sur la section comprise entre l'échangeur avec l'A26 et Marle sont attendues pour 2027 au plus tôt ;
- Contournement d'Avesnes : travaux engagés en 2023 pour une mise en service en 2027 ;
- Avesnes-Beaufort (10 km) : les études ont repris (la DUP datant de 2003, les études doivent être intégralement actualisées) ;
- Contournement nord de Maubeuge : projet réalisé sous la maîtrise d'ouvrage du département du Nord ; DUP délivrée le 20 mai 2025 ; autorisation environnementale recherchée pour mi-2026 pour une première phase de travaux.

Le coût des travaux restant à réaliser sur Avesnes-Maubeuge est d'environ 310 M€, auxquels s'ajoutent 125 M€ pour le contournement de Maubeuge.

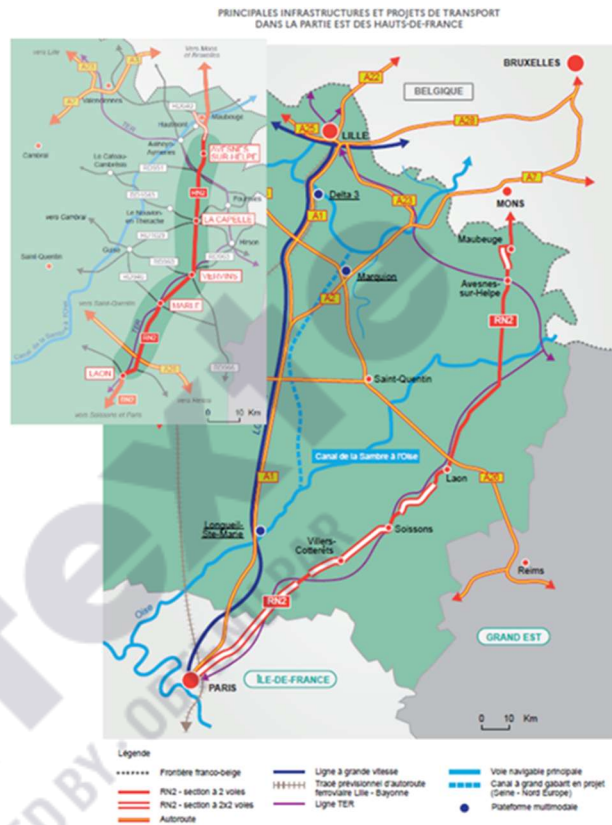


Figure 41 : carte des principales infrastructures et projet de transport dans l'est des Hauts-de-France dont la RN2 entre Paris et la Belgique (source : DGITM)

Pour Laon-Avesnes les coûts s'établiraient entre 675 et 900 M€ pour le parti d'aménagement retenu par la décision ministérielle de 2022, sur financement public, les études ayant conclu à la non concédabilité de l'itinéraire compte tenu de la faiblesse des trafics.

La poursuite des aménagements est réalisée dans le cadre du volet mobilités du CPER. Au titre du CPER 2023-2027, les opérations suivantes ont été retenues :

- 63 M€ pour de premiers travaux pour la mise à 2x2 voies de la RN2 entre Laon et Avesnes ;
- 106 M€ pour la mise à 2x2 voies de la RN2 entre Avesnes et Maubeuge ;
- 75 M€ pour une partie du contournement de Maubeuge.

L'impact environnemental est potentiellement important, compte-tenu de très nombreuses ZNIEFF, corridors écologiques, zones humides et d'une artificialisation sur une part significative du tracé (probablement plus de 200 ha sur Laon – Avesnes).

L'Autorité environnementale, par une décision du 10 juillet 2025 faisant suite à un recours gracieux, a confirmé qu'une opération de sécurisation et de mise à 2x2 voies partielle du contournement de Laon qui lui était soumise devait être soumise à étude d'impact, en tant qu'opération constitutive du projet global Laon-Avesnes-sur-Helpe sur la RN2.

Avis du COI 2026 :

Le Conseil confirme son avis de 2023, à savoir :

- **que l'aménagement de la section Avesnes-sur-Helpe - Maubeuge à 2x2 voies peut être poursuivi** compte-tenu d'un contexte plus urbain et sensiblement plus chargé en trafic ;
- **en revanche, sur la section Laon - Avesnes-sur-Helpe, la mise à 2x2 voies systématique, dont le coût est très élevé, est moins évidente ; des aménagements localisés et proportionnés au trafic et aux enjeux de sécurité** (déviations de bourgs, créneaux de dépassement, etc.) **apparaissent aujourd'hui suffisants**. Seule une évolution significative du contexte socio-économique sur cette section pourrait justifier une révision de l'avis.

2.3.6 A54 - Contournement d'Arles sud

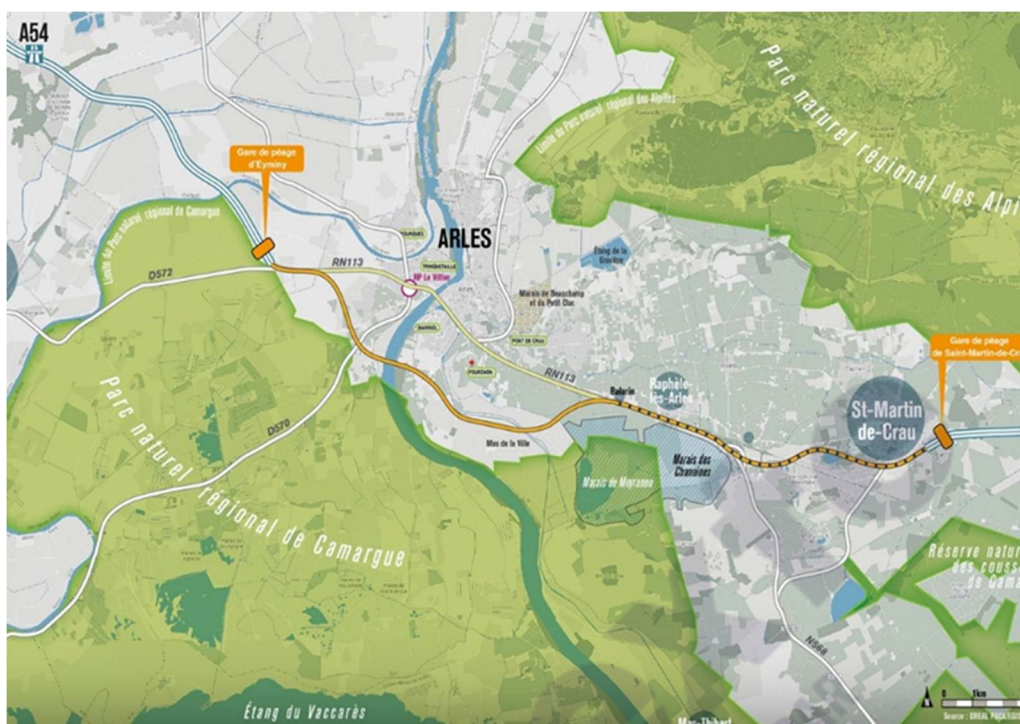


Figure 42 : Projet de contournement d'Arles sud – tracé neuf et aménagement sur place (source : DGITM).

La ville d'Arles est située sur l'itinéraire d'une liaison autoroutière magistrale est-ouest, qui relie l'Italie à l'Espagne, inscrite au réseau central du RTE-T. La continuité de l'autoroute A54 existant de part et d'autre est actuellement assurée par la RN113, à deux fois deux voies, qui coupe le centre urbain d'Arles en deux. **Le trafic s'établissait en 2017 entre 40 000 à 75 000 véhicules/jour pour le franchissement du Rhône**, dont 40 000 en transit et 7 000 poids lourds. Cette situation conduit à une réelle saturation, à des nuisances très fortes (congestion, pollution de l'air et bruit) sur des quartiers densément peuplés. L'infrastructure constitue au surplus une coupure urbaine importante. Le projet de contournement autoroutier d'Arles, dont le tracé a été arrêté après plus de 20 ans d'études de variantes et une dernière concertation publique en 2021, consiste à aménager un itinéraire de 26 km, dont 13 km de voies nouvelles à 2x2 voies et 13 km de réaménagement sur place de la RN113, avec mise à 2x3 voies sur 3 km. Sa réalisation est prévue en concession.

Le projet s'inscrit dans un territoire très sensible où se côtoient de forts enjeux écologiques, hydrauliques, agricoles et de cadre de vie. Le tracé traverse le territoire de la Camargue, situé entre les deux bras du Rhône et comportant un nombre important de parcelles agricoles classées, ainsi que la plaine de la Crau (site remarquable du point de vue environnementale - voir note de bas de page sur le projet Fos-Salon), espace d'une valeur environnementale exceptionnelle. Une grande part du tracé neuf du projet se situe dans le lit majeur et en zone d'expansion des crues du Rhône et doit, de ce fait, répondre aux exigences de transparence hydraulique maximale pour ne pas aggraver les risques d'inondations⁷⁴. Cette situation a conduit à allonger progressivement le linéaire du projet à réaliser en viaduc plutôt qu'en remblai, et à établir la voie au-dessus de la cote du Plan de prévention des risques d'inondation afin de constituer un itinéraire hors d'eau en cas d'événement exceptionnel.

Avis du COI 2023 :

Le COI constate que le projet de dossier pour une enquête d'utilité publique est en cours de mise au point pour répondre à des interrogations fortes et persistantes sur l'aménagement de cet axe routier magistral. Il fait l'objet d'un fort soutien des autorités locales pour répondre aux nuisances et préjudices sur la santé des riverains occasionnés aujourd'hui par la traversée de la ville. Les possibilités offertes pour la requalification de la voirie existante et le développement des mobilités actives, mutualisées et collectives dans lesquels s'inscrira le projet mériteront d'être explicités. Les études en cours devraient permettre de préciser le niveau de subvention d'équilibre nécessaire, qui sera l'un des critères de décision du lancement et du calendrier de l'opération. S'il est confirmé à hauteur de 150 M€ environ, les scénarios de cadrage budgétaire et de planification écologique prévoient la

⁷⁴ Le pays d'Arles a connu une inondation historique en décembre 2003. La plus grande partie du tracé neuf est exposée à un aléa fort (hauteur d'eau supérieure à 1,5 mètre) présentant un risque potentiellement mortel.

possibilité d'engager une subvention publique d'équilibre de la concession au quinquennat 2028-2032. Le scénario de priorité aux infrastructures le prévoit dès 2027.

Éléments intervenus depuis l'avis du COI 2023 :

Depuis 2023, les études techniques et environnementales du projet ont été approfondies et finalisées, en vue de l'enquête d'utilité publique, qui s'est tenue du 17 novembre 2025 au 2 janvier 2026. La DUP est envisagée par la DGITM en 2026, en vue d'un démarrage des travaux courant 2027 et d'une mise en service en 2029-2030. **Ce calendrier est plus rapide que celui envisagé par le COI 2023. Il paraît extrêmement ambitieux** compte-tenu du délai nécessaire à la désignation d'un concessionnaire, après mise en concurrence.

Le projet intègre désormais, comme le COI l'avait recommandé en 2023, une première phase de requalification de la RN 113 existante (mise à 2x1 voie, réduction de vitesse, transformation d'un échangeur en carrefour plan, insertion de circulations pour modes actifs), qui aura vocation à être poursuivie par les collectivités locales (suppression des autres échangeurs, création de voies réservées aux transports en commun, etc.). Huit échangeurs au total sont désormais prévus à ce stade du projet, dont deux de part et d'autre du Rhône, dans son lit majeur, à proximité du centre-ville. **Cette évolution paraît contradictoire avec l'objectif principal affiché qui est de détourner le trafic de transit.**

Le coût total du projet est évalué à 958 M€₂₀₂₀ TTC dont 144 M€ de mesures environnementales. La subvention publique nécessaire pour équilibrer la concession serait de l'ordre de 150 M€ à 200 M€₂₀₂₀.

Le trafic est estimé entre 40 000 et 70 000 véhicules/jour selon les sections, avec un taux de poids lourds important, de l'ordre de 15 à 20 %. L'évaluation socio-économique conclut à une VAN socio-économique de +856 M€₂₀₁₅ en scénario AMS et à une VAN par euro investi légèrement supérieure à 1. L'avis du SGPI sur cette évaluation socio-économique du projet est attendu fin 2025.

L'Autorité environnementale, dans son avis du 25 septembre 2025, juge le dossier globalement de bonne qualité au stade de la DUP mais considère que le projet soulève encore des difficultés environnementales majeures, principalement liées à son implantation dans le lit majeur du Rhône. Les remblais et aménagements prévus sont susceptibles d'accroître la vulnérabilité d'un territoire déjà fortement exposé au risque d'inondation et que le changement climatique devrait aggraver. Elle recommande de limiter les remblais, imposés notamment par la création d'échangeurs et d'aires de repos, pour améliorer la transparence hydraulique des ouvrages et réduire l'artificialisation des sols, tout en renforçant la prise en compte des impacts sur les zones humides et la biodiversité. La réduction du nombre d'échangeurs et d'aires de repos situés en lit majeur du Rhône contribuerait à apporter une réponse à ces recommandations.

S'agissant de ses autres impacts environnementaux, le projet présente des bénéfices clairs en termes de réduction des nuisances sonores, de la pollution de l'air, du risque d'accident dans la traversée urbaine d'Arles, et permet l'atténuation de la coupure urbaine forte de l'actuelle RN113. Son bilan carbone est en revanche négatif en exploitation (+35 % d'émissions sur 50 ans), à ajouter aux 391 ktCO₂ émises pour la construction.

La commission d'enquête a rendu le 27 février 2026 un avis défavorable sur l'utilité publique du projet et son classement comme autoroute, motivé notamment par la sécurisation financière insuffisante du projet, le risque de report de trafic sur les voiries secondaires et le déséquilibre entre les bénéfices et les incidences négatives du projet d'un point de vue environnemental et sanitaire.

Avis du COI 2026 :

Le projet de contournement autoroutier d'Arles a pour objectif de détourner le trafic de transit du centre-ville d'Arles et d'améliorer la sécurité, la santé et la qualité de vie des riverains, soumis actuellement à d'importantes nuisances, tout en assurant la continuité autoroutière d'un itinéraire européen magistral inscrit au RTE-T. Il fait l'objet d'un fort soutien des autorités locales.

Le Conseil se félicite que la requalification de la RN113 existante en voirie urbaine, incluant le développement des transports en commun et des modes actifs, soit désormais intégrée au projet. Elle devra être poursuivie par les collectivités, pour que le report sur la nouvelle voie des trafics de transit, notamment de poids lourds, soit effectif.

Le projet étant situé en lit majeur du Rhône, l'enjeu de non-aggravation du risque d'inondation, dans le contexte de changement climatique, pointé par l'Autorité environnementale, reste absolument majeur.

Le Conseil recommande que les pistes d'amélioration du projet, déjà envisagées par le maître d'ouvrage, afin de réduire son impact sur les inondations, sur l'artificialisation des sols et sur la biodiversité et de maîtriser l'urbanisation potentiellement induite soient approfondies au-delà de l'enquête publique. La suppression des échangeurs et aires de repos prévus au droit d'Arles est ainsi souhaitable.

Sous réserve de la prise en compte de ses préconisations et d'une confirmation d'un montant de subvention d'équilibre limité à 200 M€, le COI recommande la poursuite du projet tout en faisant observer que le calendrier actuellement envisagé paraît excessivement volontariste

.contexte
OBTAINED BY • OBTENU PAR

2.4 L'examen des grands projets conduit le Conseil à réaffirmer deux recommandations déjà formulées en 2023

Le COI 2023, se fondant sur l'analyse d'un grand nombre de projets, avait déjà tiré plusieurs enseignements et recommandations transversales. Le nouvel examen des grands projets conduit le Conseil à en réitérer deux qui lui semblent particulièrement importantes.

- **Les projets de nouvelles infrastructures doivent intégrer le devenir des infrastructures existantes**

S'agissant des déviations d'agglomérations, le devenir des voies déviées est trop rarement précisé par les maîtres d'ouvrages, en lien avec les autres gestionnaires de voiries et les collectivités concernées. Lorsque le principal objectif d'un projet est de réduire les nuisances (qualité de l'air, bruit, insécurité routière...) traversant des secteurs urbanisés, il est nécessaire de prévoir les aménagements sur les voies existantes à vocation plus locale et urbaine, les modalités de requalification et de partage de l'espace public au profit des transports en commun et des modes actifs. Il conviendrait de définir également les mesures réglementaires à prendre pour un report effectif des trafics de poids lourds en transit sur la nouvelle infrastructure, ou pour éviter de nouveaux trafics induits en voiture individuelle.

Ce constat vaut également, dans des termes différents, **pour les projets de lignes nouvelles ferroviaires**. La création de capacités sur les nouvelles sections crée **de nouveaux potentiels de développement sur les lignes classiques**, le plus souvent présentées par le maître d'ouvrage SNCF Réseau. **Mais la pleine utilisation de ces potentiels peut être tributaire d'investissements de régénération, de modernisation, de développement**, qu'il convient de présenter et d'évaluer, pour rendre possibles par exemple les développements attendus des trafics dans les SERM ou des trafics de fret. Expliciter les investissements nécessaires sur les lignes existantes est en particulier indispensable lorsque les lignes nouvelles sont réservées aux voyageurs. **À titre d'exemple, pour que le potentiel de développement du fret ferroviaire, notamment pour le transport combiné, puisse s'exprimer sur l'axe Atlantique, des investissements seront dans tous les cas nécessaires pour moderniser la ligne classique Bordeaux – Hendaye**. Enfin, compte-tenu du temps long de réalisation des projets, il convient de prendre en compte les opérations plus modestes permettant d'offrir de la capacité et de la robustesse à plus court terme.

- **L'efficacité du report modal requiert des mesures incitatives, notamment fiscales et réglementaires**

Les porteurs des projets de liaison Lyon-Turin et Seine-Escaut affichent des ambitions très élevées de report modal des trafics routiers de poids lourds vers les voies fluviales et ferroviaires, qui conditionnent leur rentabilité socio-économique. **Les mesures incitatives susceptibles de favoriser le report, qu'elles soient tarifaires, fiscales ou réglementaires, ne sont pourtant pas à ce jour définies. Le Conseil recommande aux parties prenantes d'y remédier au plus vite car l'efficacité des investissements publics considérables qu'ils requièrent en dépend.**

De telles mesures devraient être examinées de façon plus systématique pour l'ensemble des projets et mises en œuvre pour en garantir la pleine efficacité socio-économique.

Cette recommandation vaut également pour les projets routiers afin d'éviter qu'une mise en service de capacités routières nouvelles ne se traduise par un report modal inverse. La mise à péage est un des leviers, celle-ci ne devant pas être seulement considérée comme une solution de financement.

3 Les perspectives de programmation des projets

Le Conseil ne s'est pas engagé dans l'actualisation complète et extensive de ses précédents travaux. Au regard de la mission qui lui a été confiée, il a concentré ses analyses sur la nécessaire priorisation des grands projets afin d'éclairer le ministre des Transports sur les perspectives de programmation pouvant être raisonnablement inscrites dans un prochain projet de loi de programmation décennale révisée tous les 5 ans.

3.1 Une trajectoire budgétaire difficilement compatible avec la priorité de régénération/modernisation de l'existant et le maintien des engagements déjà pris

Le scénario de planification écologique proposé par le COI en 2023 et retenu par la Première Ministre supposait une augmentation sensible mais progressive de l'investissement total. Ainsi, pour le périmètre étudié et pour tous les financeurs, la trajectoire supposait 84,3 Md€₂₀₂₁ d'investissements sur le quinquennat 2023-2027 et un total de 90,4 Md€₂₀₂₁ sur le suivant 2028-2032.

Pour ce qui concerne l'AFIT France, le COI avait estimé les besoins en AE à 23,7 Md€₂₀₂₁⁷⁵ sur 2023-2027, soit une moyenne annuelle de 4,7 Md€, puis 31,4 Md€₂₀₂₁ sur 2028-2032 soit une moyenne annuelle de 6,3 Md€ et enfin 32,2 Md€₂₀₂₁ sur 2033-2037 soit une moyenne annuelle de 6,4 Md€.

Le total de 3,85 Md € courants inscrit en loi de finances 2025 est loin de couvrir les besoins identifiés dans le scénario de planification écologique, estimés en moyenne 4,7 Md€₂₀₂₁.

La trajectoire du scénario de planification écologique du COI intégrait un financement par l'AFIT France de l'effort supplémentaire de régénération et modernisation du réseau ferroviaire, auquel s'est substitué un effort partiel financé par fonds de concours du groupe SNCF. Ramené en moyenne annuelle et aux conditions économiques 2025, ceci devrait représenter en AE sur 2023-2027 un montant annuel de 1 milliards d'euros CE 2021 pour la régénération ferroviaire en plus des 0,5 Md€ mobilisés au titre du fonds de concours. Depuis 2023, ces sommes n'ont pas été mobilisées et un retard de 1,25 milliards d'euros courants entre 2023 et 2025 est constaté sur la trajectoire COI pour la régénération ferroviaire (cf partie 1. 3. La priorité de la régénération et modernisation de l'existant : où en est-on ?).

S'agissant de la régénération/modernisation routière, le retard annuel par rapport aux recommandations du COI 2023 est d'environ 300 M€₂₀₂₅.

Le graphique ci-dessous présenté par la DGITM illustre en Euros courants les écarts, tous financements confondus sur 2023-2025 auxquels il faut ajouter l'écart résultant de 2026 vraisemblablement identique à 2025.

⁷⁵ Soit environ 26,9 Md€ courants soit 5,3 Md€ courants annuels

Engagements annuels (2023-2025) comparés au scénario planification écologique (M€)

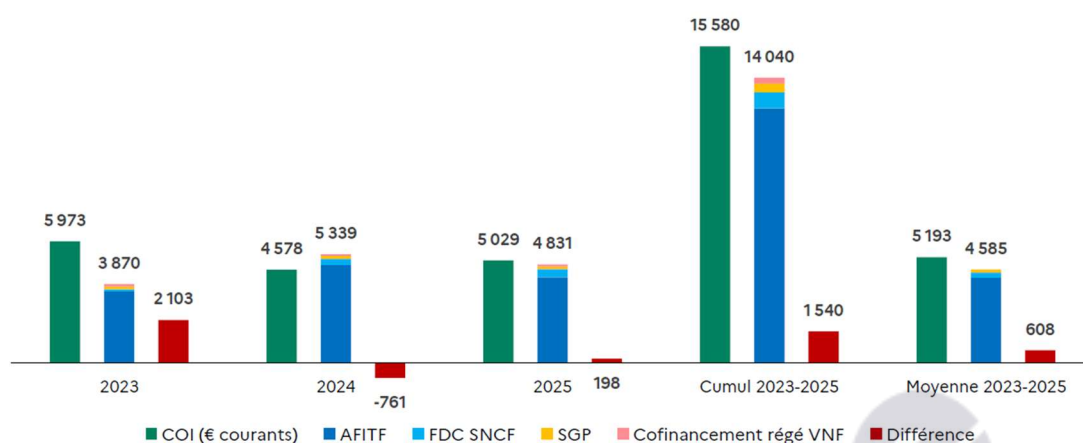


Figure 43 : Détail des engagements par année et sources de financement comparé au scénario planification écologique du COI 2023, en M€ (2023-2025) (source : DGITM, audition du directeur général par le Conseil du 25 août 2025)

Pour éviter un risque d'éviction des sommes nécessaires pour la régénération au profit de la couverture des besoins liés aux projets et programmes il est indispensable :

- **d'abonder le budget annuel de l'AFIT France** en cohérence avec le renfort nécessaire des investissements de régénération des réseaux existants au-delà des dotations constatées en 2023 et 2025. Seule l'année 2024 s'est rapprochée des besoins grâce à la taxe TEILD mais l'ajustement d'autres dotations en LFI 2025 a annulé complètement cet effort.
- **de prioriser parmi les projets et programmes.**

Toute priorisation des projets, pour être acceptable, doit s'accompagner d'un engagement de l'État à mettre en place les crédits nécessaires dans une trajectoire pluriannuelle sécurisée.

3.2 Une actualisation de scénario de planification écologique nécessiterait un rattrapage très ambitieux, peu probable dans un contexte contraint

D'ores et déjà un calcul par grandes masses illustre l'impasse budgétaire actuelle.

Le seul rattrapage sur dix ans des écarts cumulés entre la trajectoire du scénario de planification écologique et l'exécution réelle observée entre 2023 et 2025 devrait conduire à une augmentation de 440 M€/an du budget de l'AFIT France.

La mise à niveau des enveloppes consacrées à la régénération et la modernisation ferroviaire, en supposant la contribution du fonds de concours prolongée à son niveau actuel, représenterait une augmentation de +1 Md€₂₀₂₅⁷⁶.

Pour atteindre le niveau des enveloppes consacrées à la régénération/modernisation des réseaux routiers et fluviaux recommandées par le COI 2023, il conviendrait d'augmenter ces enveloppes à respectivement de +300 M€ et de +200 M€. La prise en compte des conclusions d'Ambition France Transports sur ce poste se traduirait par une augmentation de +1,2 Md€/an.

Au total, dans l'hypothèse d'un rattrapage, mentionné ci-dessus et **en supposant le retard accumulé sur 2023-2025 rattrapé d'ici 2032**, on obtiendrait a minima **une enveloppe totale supplémentaire tous modes de 2 Md€/an CE 2025 indispensable pour couvrir les besoins de régénération/modernisation**. Cette enveloppe est

⁷⁶ L'exemple allemand souligne l'importance de cette priorité la régénération et à la modernisation du réseau (voir encadré « L'exemple du réseau ferroviaire allemand » en partie 1.3.1.

à mettre au regard de la part consacrée actuellement aux grands projets hors Ile-de-France⁷⁷, soit 800 M€/an environ sur la période 2023-2025. Aucun exercice de priorisation des grands projets ne permettrait donc de dégager seul les moyens nécessaires à enveloppe budgétaire annuelle constante au niveau de 2025.

3.3 Les 18 grands projets représentent 1,1 à 2,5 Md€ par an de dépenses pour l'État sur la décennie à venir

Le COI a simulé les trajectoires de dépenses des 18 projets examinés sur la période 2026-2037. Cette simulation permet simplement de visualiser l'impact des projets sur les finances publiques s'ils suivent les calendriers constatés dans les avis par projet, et si les avis de la partie 2 n'ont pas recommandé de ne pas les réaliser. Elle ne constitue pas un exercice de programmation, contrairement à l'exercice effectué pour rapport du COI de 2023. La méthode utilisée est celle du rapport de 2023 (voir annexe n°4).

Les trajectoires sont présentées sur trois périmètres : le coût total des projets, les dépenses publiques, et les dépenses pour l'État. Les trajectoires sont présentées en crédits de paiement, en euros constants de 2025.

Les projets examinés par le COI représentent un coût total de 81 Md€₂₀₂₅ (voir figure 40 ci-dessous). Sur ce montant, 10 % ont déjà été dépensés avant 2026. Dans les calendriers prévus, les projets représentent 45 Md€ de dépenses (soit 2/3 du total) sur la période 2026-2037 retenue dans la trajectoire du COI, puis 28 Md€ après 2037 (soit 1/4 du total, non représenté ici). Sur la période 2026-2037, les dépenses représenteraient donc entre 2 et 6 Md€ par an, avec un pic en 2031-2032. « L'opération vérité » du COI décale la chronologie des dépenses, sans impact significatif sur le volume total des dépenses : ainsi, 5 Md€ de dépenses publiques basculent après 2037 par rapport aux calendriers fournis par les maîtres d'ouvrage. Le pic de dépenses s'en trouve décalé d'environ 1 an.

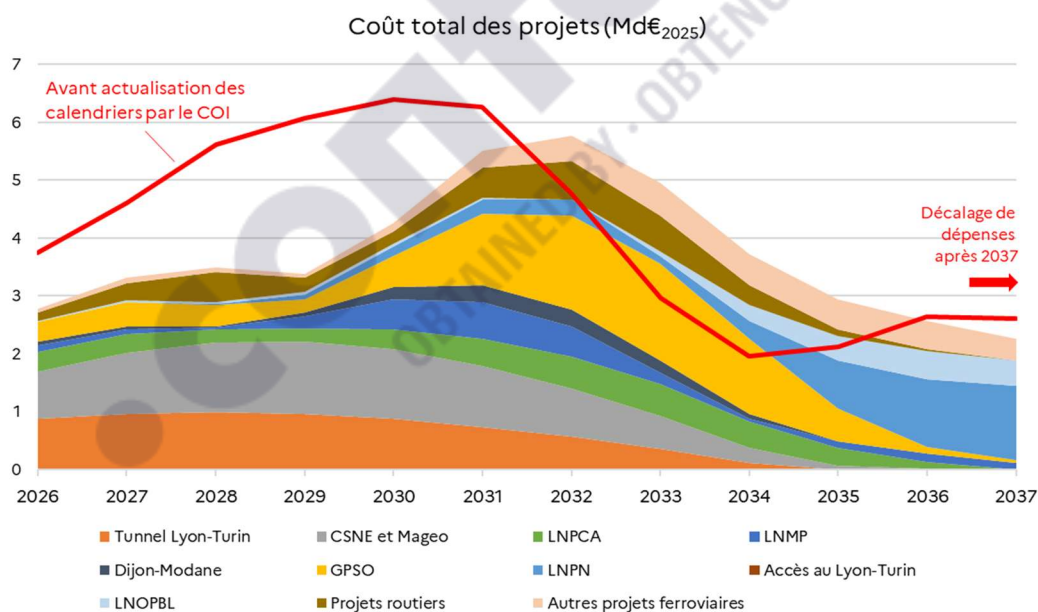


Figure 44 : Coût total des 18 grands projets en Md€₂₀₂₅ (Source : COI, à partir de données DGITM de décembre 2025)

Note de lecture : Les courbes empilées représentent les trajectoires de dépenses de chacun des grands projets examinés par le COI, dans les calendriers constatés par le COI. La courbe rouge représente le total des dépenses pour tous les projets dans les calendriers annoncés par les maîtres d'ouvrage, pour comparaison.

⁷⁷ En Ile-de-France, les grands projets de transports en commun sont financés par le CPER. C'est en particulier le cas du projet EOLE, qui avait été étudié par le COI 2023. La Société de grands projets (SGP), qui finance sur ressources affectées le métro du Grand Paris Express, a également participé au financement de certains d'entre eux.

Les projets examinés par le COI représentent 55 Md€ de dépenses pour les administrations publiques, soit l'État et les collectivités locales (voir figure ci-dessous). Ce montant correspond au coût des projets, dont on retranche trois éléments : les financements européens attendus ; la part financée par les usagers grâce à des péages pour les projets routiers en concession (environ $\frac{3}{4}$ du coût des projets routiers) ; la part financée par l'Italie pour le tunnel Lyon-Turin. Autrement dit, **les projets sont principalement financés par l'État (40 % du coût), les collectivités locales (30 % du coût) et l'UE (20 % du coût, soit 17 Md€ de financements européens attendus⁷⁸)**. 5 % des dépenses publiques ont déjà été effectuées avant 2026, ce qui laisse 33 Md€ de dépenses pour la période 2026-2037 puis 20 Md€ après 2037, dans les calendriers prévus. Sur la période 2026-2037, les dépenses publiques représentent entre 1,7 et 4,2 Md€ par an.

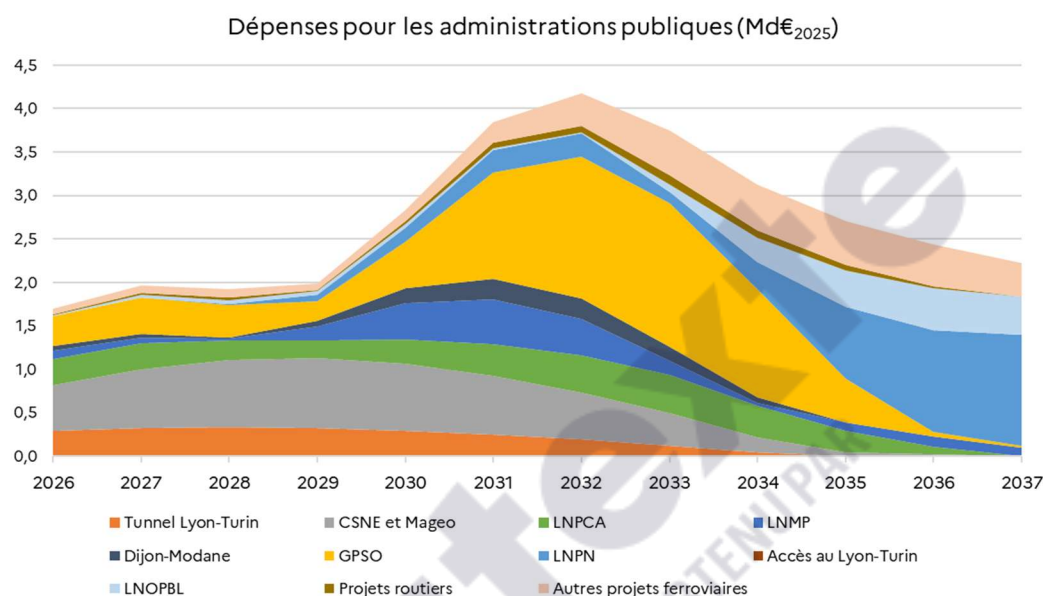


Figure 45 : Dépenses pour les administrations publiques pour les 18 grands projets en Md€₂₀₂₅ (Source : COI, à partir de données DGITM de décembre 2025).

Les projets examinés par le COI représentent 32 Md€ de dépenses pour l'État (voir figure ci-dessous), dont 2 Md€ déjà exécutés, 20 Md€ sur la période 2026-2037, et 9 Md€ au-delà. Sur 2026-2037, ceci représente entre 1,1 et 2,5 Md€ par an de dépenses, avec un pic en 2032. **Ce niveau de dépenses est plus de 2 fois supérieur à l'enveloppe moyenne de crédits consacrée par l'État aux grands projets sur les dernières années (0,8 Md€ par an entre 2019 et 2025⁷⁹ - voir courbe rouge dans la figure ci-dessous).**

⁷⁸ Selon les hypothèses retenues sur le niveau de participation de l'Union européenne. Le niveau exact de participation de l'Union européenne n'est pas garanti et fait l'objet d'hypothèses dans les plans de financement des projets. Les discussions sont en cours pour définir l'enveloppe totale dédiée aux infrastructures de transports européennes dans le prochain budget de l'UE à partir de 2028. Les montants exacts dépendront de l'enveloppe et des décisions européennes, même si la Commission européenne s'exprime régulièrement sur les projets prioritaires.

⁷⁹ Grands projets financés par l'AFIT France, hors CPER, selon les données fournies par la DGITM.

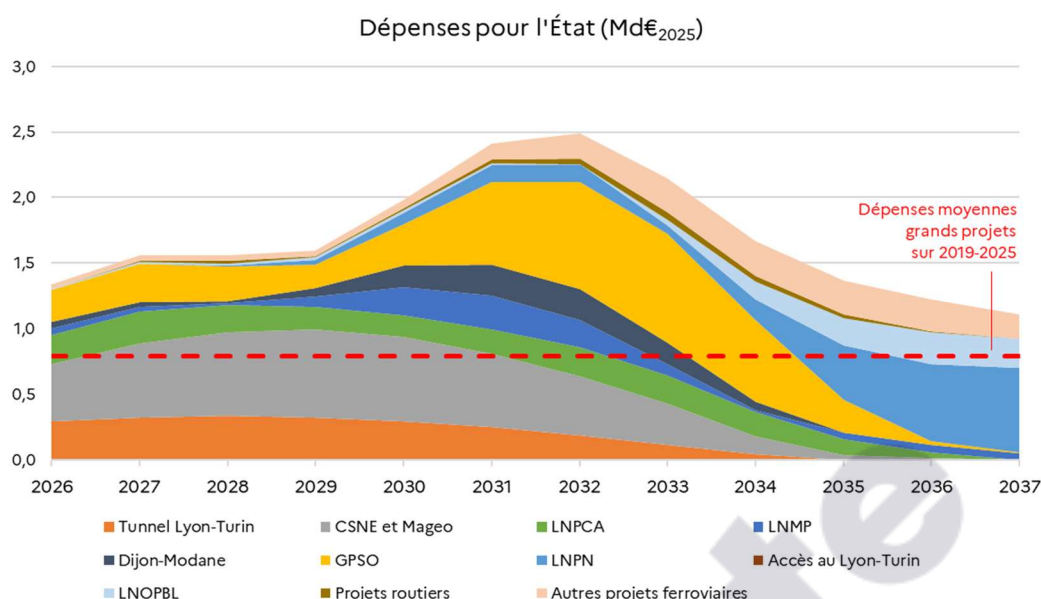


Figure 46 : Dépenses pour l'État sur les 18 grands projets, en Md€₂₀₂₅ (source : COI, à partir de données DGITM de décembre 2025)

Note de lecture : La courbe en pointillés rouges représente la moyenne de dépenses annuelles de l'État sur les grands projets d'infrastructures de transport hors EOLE en Ile-de-France sur la période 2019-2025. Pour le CSNE, sont comptabilisés (i) la contribution forfaitaire de l'État prévue par la convention de financement et (ii) le montant de l'emprunt de bouclage garanti par les collectivités et destiné à être remboursé par une taxe nationale à assiette locale incitant au report modal (cette taxe n'est pas encore identifiée ; selon les choix opérés, elle pourra potentiellement représenter un manque à gagner pour l'État).

Les travaux de trois projets parmi ceux examinés par le COI sont déjà significativement avancés, avec une consommation de crédits de paiement équivalant à plus de 15 % du coût du projet : le tunnel international Lyon-Turin, les AFNT et AFSB, et la phase 1 de LNPCA⁸⁰. En moyenne, 7 % des crédits de paiement ont déjà été consommés sur la part État de l'ensemble du financement des projets examinés par le COI, principalement concentrés dans les trois projets cités.

3.4 La nécessité d'un outil de suivi global par l'Etat

Certains projets ont été accélérés par rapport au scénario retenu, d'autres ont été retardés. En outre, parmi les programmes, l'exécution s'est écartée des projections initialement faites par la DGITM, avec l'abandon pur et simple de certains d'entre eux. Même si on y voit sans surprise le résultat des contraintes budgétaires, **ces choix de priorisation ne sont pas suivis en détail par rapport aux trajectoires budgétaires issues de la programmation retenue.**

Alors que les projets font l'objet de cofinancements avec les collectivités territoriales et l'Europe, l'État, via la DGITM, ne dispose pas d'un état d'exécution budgétaire continu les concernant.

Le COI recommande à nouveau à l'État, donc à la DGITM, de mettre en place un outil de suivi intégrant les sources de financement (AFIT France, programme budgétaire P203, apport des collectivités territoriales et de l'Europe) régulièrement renseigné en AE/CP et permettant des extractions agrégées. Les prévisions d'échéanciers des maîtres d'ouvrage et la réalité des engagements et décaissements pourront être utilement comparés à cette occasion et des simulations selon les hypothèses de calendriers prévisionnels pourront être réalisées, devenant un véritable outil de pilotage pour la DGITM.

Afin de garantir un suivi dans la durée, le Conseil invite la DGITM à produire un état annuel des engagements et dépenses réalisés comprenant la part des autres financeurs et à le lui transmettre.

⁸⁰ Les crédits de paiement sont consommés à hauteur de 43 % du coût du projet pour le tunnel Lyon-Turin, de 26 % pour les AFNT et AFSB, et de 15 % pour la phase 1 de LNPCA (y compris HPMV).

3.5 La nécessité d'une programmation en réponse au besoin de stabilité et de prévisibilité

Alors que la Première Ministre avait affirmé vouloir conduire les échanges avec les collectivités à partir du scénario de « planification écologique » du COI 2023 et avait annoncé la mobilisation d'1,5 milliard d'euros pour la régénération et la modernisation du réseau ferroviaire existant, le COI a constaté des écarts importants sur ce plan comme sur celui des calendriers des grands projets. Ainsi, malgré la prise en compte par le Gouvernement de la trajectoire de planification écologique recommandée par le COI 2023, celle-ci n'a fait l'objet d'aucune programmation actualisée, postérieurement à celle de la LOM en 2019, et n'a de fait pas été suivie.

La conférence Ambition France Transports a été l'occasion d'une réaffirmation de la priorité à donner à la régénération et la modernisation de l'existant, déjà identifiée par la commission Mobilités 21 de 2013 et les rapports du COI de 2018 et 2023, invitant à un travail de priorisation des grands projets.

Les programmes de régénération/modernisation par essence pluriannuels pourtant indispensables ne sont de fait aujourd'hui ni respectés ni inscrits dans aucune programmation budgétaire pluriannuelle. A titre illustratif le COI note avec préoccupation que le contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau n'est toujours pas signé alors qu'il doit inscrire l'effort de régénération dans la durée.

En ce qui concerne les projets, parmi les conditions de leur bon déroulement, le COI souligne l'importance de deux d'entre elles.

- **La stabilité des décisions relatives au déroulement des projets aux étapes successives d'études et de procédures**

Le maître d'ouvrage est en effet amené à dimensionner les équipes de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre des projets au regard des échéances fixées pour l'avancement de chaque projet. Les « Stop & Go » sont alors particulièrement coûteux : ils s'accompagnent de pertes de connaissances et d'obsolescence des études sur les projets en phase d'arrêt, le maître d'ouvrage devant redéployer les équipes en charge des projets ralentis ou mis en arrêt. La remobilisation qui suit la réactivation d'un projet est alors coûteuse économiquement et en délais.

Le COI invite les financeurs à la mise en œuvre de leurs financements à travers les conventions de financement (CFI) en prenant en compte les besoins globaux nécessaires à chaque étape d'études. Ainsi à titre illustratif d'un cas réel rencontré, il conviendrait d'éviter de mobiliser 85 % de financement d'études d'avant-projet en laissant le maître d'ouvrage dans l'expectative sur les échéances de financement du solde.

- **La prévisibilité des trajectoires**

La contrainte de l'annualité budgétaire ne devrait pas être une occasion de remise en cause des projets à chaque nouvelle tranche de crédits. Cette pratique conduit en effet de nombreux acteurs à plaider pour des modes de réalisation permettant de s'affranchir de ce risque (PPP, concession, portage de la part État par une société de financement à ressources fiscales dédiées...) alors que les considérations de sécurisation financière ne sauraient être les seuls critères de choix des solutions alternatives.

Le COI invite l'ensemble des parties prenantes, et particulièrement la direction du budget et la DGITM à tirer pleinement les conséquences des calendriers des projets tels qu'ils seront arbitrés en mobilisant les crédits nécessaires en temps et en heure. Les conséquences des retards de mise en place des conventions de financement et des crédits nécessaires peuvent être coûteuses économiquement en retardant la mise en service d'un projet décidé.

Afin d'éviter le risque d'éviction des programmes de régénération/modernisation par les autres dépenses et afin de garantir prévisibilité et stabilité pour les grands projets, le COI souligne l'urgence d'une programmation quinquennale dont il avait déjà souligné la pertinence en 2023. Cet exercice de programmation devrait être renouvelé tous les 5 ans.

Une telle programmation permettrait de sécuriser la pluri-annualité des programmes de régénération des réseaux existants, rejoignant les conclusions d'Ambition France Transports. Elle permettrait en outre la mise

en œuvre d'une succession d'étapes décisionnelles claires et cohérentes sur la programmation des projets sur au moins une décennie⁸¹.

L'adoption d'une loi de programmation qui traduise les priorités de politique des mobilités permettrait de renforcer la gouvernance de la politique des mobilités.

Les priorités dégagées sur les grands projets s'appuient sur un consensus des acteurs locaux mais ces grands projets revêtent également une importance nationale, voire internationale pour certains. Une programmation crédible débattue et votée au Parlement garantirait l'inscription dans la durée des priorités ainsi affirmées et la mobilisation des moyens nécessaires à leur réalisation.

Au regard des propositions, recommandations et avis du COI, des décisions ministérielles seront à prendre dès le début 2026 pour certains projets et programmes, traduisant ou non les priorités retenues. **Le COI souligne les enjeux de confiance et de crédibilité qui s'attachent au respect des trajectoires de programmation par les décisions budgétaires, dès lors que des efforts de priorisation ont été faits par les parties prenantes avec lucidité et sens de l'intérêt général.**

⁸¹ Le COI 2023 avait recommandé une programmation des projets, avec réévaluation périodique, tenant compte de l'avancement progressif des études des différents projets, pour valider ou non leur passage à une étape suivante, au sein d'une programmation d'ensemble cohérente.

Annexes

.contexte
OBTAINED BY • OBTENU PAR

Annexe 1. Lettre du ministre chargé des transports du 2 juillet 2025



**MINISTÈRE
CHARGÉ
DES TRANSPORTS**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Paris, le 2 juillet 2025

Le Ministre

Monsieur David Valence
Président
Conseil d'orientation des infrastructures
Tour Séquoia
1 place Carpeaux
92005 La Défense cedex

Monsieur le Président,

Les travaux récents du Conseil d'orientation des infrastructures ont été des guides précieux et directement utiles pour la décision publique en matière de programmation des investissements de l'État dans le domaine des mobilités.

Le contexte exigeant de finances publiques que nous connaissons aujourd'hui n'a toutefois pas permis au Gouvernement d'inscrire le budget 2025 de l'Agence de financement des infrastructures de transports de France dans le scénario de planification écologique que vous aviez dégagé en février 2023 et que le Gouvernement avait retenu, dans la foulée de vos derniers travaux.

Pour autant, l'impératif de développer les mobilités de nos concitoyens, notamment les mobilités longues du quotidien, demeure.

C'est pourquoi le Premier ministre a lancé, le 5 mai dernier à Marseille, la conférence « Ambition France Transports » permettant de refonder le consensus sur les besoins en matière d'investissements publics en matière de mobilités et refonder leur modèle de financement. Il s'agit, pour reprendre les termes prononcés par le Premier ministre lors de l'ouverture de cette conférence, d'identifier des ressources « *crédibles, soutenables et durables* »

J'ai souhaité que le Conseil d'orientation des infrastructures puisse être étroitement associé et contribuer à la conférence nationale de financement des mobilités. A cet effet, j'ai désigné, avant le lancement de cette conférence, un collège de personnalités compétentes renouvelé et élargi, en prenant soin d'y prévoir la représentation des usagers des transports ; j'ai par ailleurs veillé à ce que vous soyez personnellement associé aux travaux du comité de pilotage de la conférence.

A quelques jours de la conclusion des travaux de la conférence, je souhaite vous préciser le mandat du Conseil pour les prochains mois.

Hôtel Le Play
246 boulevard Saint-Germain
75007 Paris
Tél. : 33(0)1 40 81 21 22

1/2

Je souhaite en premier lieu que le Conseil puisse décliner à brève échéance les orientations qui auront été retenues par le Gouvernement à la suite de la remise des conclusions de la conférence. A cet effet, il s'agira de reprendre le scénario de planification écologique que vous aviez dégagé dans vos derniers travaux et de réaliser, après une actualisation technique sommaire, une priorisation des projets qui devra tenir compte de l'actualisation des évaluations socio-économiques disponibles et d'hypothèses de mode de dévolution de la réalisation des projets que le Gouvernement a demandé à la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités et la direction générale du Trésor de travailler ; vous serez tenu régulièrement informé de l'avancement de ces travaux. Je souhaite que vous puissiez me communiquer vos conclusions sur cette première phase de travail en octobre afin de nourrir un projet de loi cadre des transports, qui sera déposé au Parlement en décembre 2025, préalable principal à un second projet de loi programmatique.

Ensuite, je souhaite que le Conseil puisse consacrer ses travaux aux conséquences de l'adaptation au changement climatique sur la programmation des infrastructures de transport en mobilisant notamment les retours d'expérience des premières études de risques qui auront été réalisées et qui vous permettront d'affiner les besoins financiers en matière d'investissements additionnels.

De même, cette deuxième phase des travaux du Conseil intégrera les premiers enseignements concernant les technologies disponibles pour décarboner les mobilités terrestres en privilégiant celles des technologies qui vous semblent les plus matures et identifiant, le cas échéant, les verrous qu'il convient encore de lever pour leur déploiement opérationnel. Dans ce domaine, vous pourrez procéder par un raisonnement en ordre de grandeur et identifier les travaux qui resteraient nécessaires pour affiner ultérieurement les estimations.

Enfin, les conclusions de la conférence « Ambition France Transports » ont montré l'intérêt d'une démarche d'audit national sur l'état des réseaux routiers structurants, sur la base d'une méthodologie uniforme et comparable avec celle utilisée pour le réseau national. L'objectif est de pouvoir déterminer l'enjeu financier que représente, pour ces collectivités, la résorption de la dette grise. Ces travaux du Conseil s'articuleront, d'une part, avec cette démarche et, d'autre part, avec les représentants de ces collectivités pour définir un besoin d'investissement total dans les réseaux routiers structurants afin de dégager une vision englobante des infrastructures.

Les travaux de cette deuxième phase devront être achevés à la fin du premier trimestre de l'année 2026.

Vous pourrez, pour l'ensemble de vos travaux, vous appuyer, au-delà des membres du Conseil d'orientation des infrastructures et ses rapporteurs, sur mes services et en particulier sur la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités, le commissariat général au développement durable et son service statistique ainsi que sur la direction générale du Trésor et la direction du budget.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.



Philippe TABAROT

Annexe 2. Composition du COI

Président*	David VALENCE	Conseiller régional du Grand Est, Président de la commission transports, déplacements et infrastructures
Vice-Président*	Alain GRIZAUD	Président de la Fédération nationale des travaux publics (FNTP)
Président de l'AFIT France**	Franck LEROY	Président de la région Grand Est, Président de la communauté d'agglomération Épernay, Coteaux et Plaine de Champagne
Rapporteuse générale* (jusqu'au 10 décembre 2025)	Alice-Anne MEDARD	Présidente de la section mobilités et transports, Inspection générale de l'environnement et du développement durable
Assemblée nationale	Jean-François COULOMME	Député de la Savoie, Conseiller municipal des Déserts
	Vincent THIEBAUT	Député du Bas-Rhin
	Estelle YOUSOUFFA	Députée de Mayotte
Sénat	Jean-Marc DELIA	Sénateur des Alpes-Maritimes, Conseiller municipal de Saint-Vallier-de-Thiery, Conseiller de la communauté d'agglomération du Pays de Grasse
	Nadège HAVET	Sénatrice du Finistère, Conseillère municipale de Saint Pabu Conseillère de la Communauté de communes du Pays des Abers
	Christine HERZOG	Sénatrice de la Moselle, Conseillère municipale de Hertzling, Conseillère départementale de la Moselle, Conseillère communautaire de Sarrebourg - Moselle Sud
Régions de France	Michel NEUGNOT	Vice-président de la région Bourgogne Franche-Comté, Co-président de la commission mobilité, transports, infrastructures de Régions de France
Départements de France	François DUROVRAY	Président du Conseil départemental de l'Essonne, Président de la communauté d'agglomération Val d'Yerres-Val-de-Seine, Ancien ministre
France urbaine	Louis NÈGRE	Maire de Cagnes-sur-Mer, Président délégué de la métropole Nice-Côte d'Azur, Président du Groupement des autorités responsables de transport
Personnalité qualifiée*	Corinne BLANQUART	Présidente de l'Université Gustave Eiffel
Personnalité qualifiée*	Bruno CAVAGNE	Président de SMA Vie BTP
Personnalité qualifiée*	François DELETRAZ	Président de la Fédération nationale des usagers des transports (FNAUT)
Personnalité qualifiée*	Franck DHERSIN	Sénateur du Nord, Conseiller régional des Hauts-de-France
Personnalité qualifiée*	Geneviève LAFERRERE	Coordinatrice du réseau mobilités de la fédération France nature environnement (FNE)
Personnalité qualifiée*	Sylvain LAVAL	Co-président de la commission transport de l'association des maires de France, Maire de Saint-Martin-le-Vinoux, Vice-président de Grenoble-Alpes Métropole, Président du Syndicat mixte des mobilités de l'aire grenobloise,
Invitée permanente*	Fabienne KELLER	Députée européenne
Invitée permanente*	Isabelle LE CALLENNEC	Députée européenne, Conseillère régionale de Bretagne
Invitée permanente	Sophie MOUGARD	Inspectrice générale, Inspection générale de l'environnement et du développement durable
Invité permanent	Olivier MILAN	Inspecteur général, Inspection générale de l'environnement et du développement durable
Invitée permanente	Anne PAUGAM	Inspectrice générale des finances, Inspection générale des finances

* Désignés par arrêté du ministre chargé des transports le 3 mai 2025.

** Membre de droit.

Rapporteurs adjoints : Renaud MOREL (désigné par le DGITM) et Eléonore DELFORTRY (désignée par le DG Trésor)

Annexe 3. Auditions conduites et contributions écrites reçues

D'août 2025 à mars 2026, le Conseil a auditionné l'ensemble des parties prenantes des 18 projets soumis à son examen aux échelles locale, nationale et européenne, soit : la DG Move et les coordonnateurs européens de corridors, les directions d'administrations centrales, les associations de collectivités territoriales, les élus locaux et tous les maîtres d'ouvrage des projets soumis à son examen.

Il a enfin été destinataire de contributions écrites spontanées.

Auditions conduites par le Conseil entre août 2025 et mars 2026 (hors porteurs de chaque projet)

Direction du budget	Mélanie Joder, directrice du budget
Direction générale des infrastructures des transports et des mobilités	Rodolphe Gintz, directeur général, Sandrine Chinzi, directrice des mobilités routières, Floriane Torchin, directrice des transports ferroviaires et fluviaux et des ports, et leurs collaborateurs
Direction générale du Trésor	Adrien Zakhartchouk, sous-directeur des politiques sectorielles et ses collaborateurs
Direction générale du Trésor, FinInfra	Elsa Wolf-Berthelay, directrice
Régions de France	Carole Delga, présidente, présidente de la région Occitanie
Départements de France	Nadège Lefèbvre, présidente de la commission transports, mobilités et infrastructures, présidente du conseil départemental de l'Oise
France urbaine	Jean-Luc Moudenc, premier vice-président, président de Toulouse Métropole, maire de Toulouse
Voies navigables de France	Cécile Avezard, directrice générale et ses collaborateurs
SNCF Réseau	Matthieu Chabanel, président-directeur-général et ses collaborateurs
France Nature Environnement (FNE)	Antoine Gatet, président
Réseau Action Climat (RAC)	Morgane Créach, directrice générale
Fédération nationale des usagers des transports (FNAUT)	François Delétraz, président
Commission européenne	Eric Von Breska, directeur à la Direction générale de la mobilité et des transports (DG MOVE)
Groupe Caisse des dépôts	Bastien Champion, head of Structured Finance
Banque européenne d'investissement	Alejandro Heimann, senior loan officer - project finance
Marguerite, fonds d'investissement	Christophe Bonnat, portfolio director and head of ESG
Meridiam, fonds d'investissement	Romain Limouzin, COO, Europe
Groupe de travail interministériel – actualisation de l'évaluation socioéconomique	Direction générale des infrastructures des transports et des mobilités, Direction générale du trésor, Direction du budget, Secrétariat général pour l'investissement

Sur les trois grands projets suivants, le Conseil a également décidé de se déplacer pour rencontrer l'ensemble des acteurs du projet (représentants de l'État, du maître d'ouvrage, des collectivités territoriales et acteurs économiques) soit :

- rencontre à Compiègne des parties prenantes au projet Canal Seine Nord Europe (CSNE) : le 20 octobre 2025 ;
- rencontre à Bordeaux des parties prenantes au projet de lignes nouvelles du sud-ouest (LNSO) et audition de parlementaires opposés au projet : le 17 novembre 2025 et le 11 décembre 2025 ;
- rencontre (visioconférence) avec les parties prenantes du projet de tunnel Lyon-Turin et ses accès, et de l'étoile ferroviaire lyonnaise : le 18 novembre 2025.

Contributions écrites reçues par le COI

Contributeur	Objet principal
France Nature Environnement (FNE)	Rapport de FNE livrant un avis sur certains des grands projets soumis à l'examen du Conseil
Josiane Beaud, présidente de la délégation française, Commission intergouvernementale du Lyon-Turin	Accès français du projet Lyon-Turin
Martine Berthet, Sénatrice de la Savoie	Projet Lyon-Turin
Thierry Repentin, président du Grand Chambéry	Accès français du projet Lyon-Turin
Florian Maitre, conseiller départemental de Savoie, vice-président de la Communauté d'agglomération Grand lac	Accès français du projet Lyon-Turin
Emilie Bonnivard, députée de Savoie	Accès au tunnel du Lyon-Turin
Hervé Gaymard, président du conseil départemental de Savoie	Accès au tunnel du Lyon-Turin
Collectif des Élus pour l'Utilisation du Réseau (ferré) Existant (CEPURE)	Projet Lyon-Turin, demande d'évaluation contradictoire des prévisions économiques, sociales et environnementales
Collectifs d'élus et d'association de 13 départements du grand Sud-Ouest	Lignes nouvelles du Sud-Ouest
Alain Rousset, président de la région Nouvelle-Aquitaine	Lignes nouvelles du Sud-Ouest
Association française des gestionnaires d'infrastructures ferroviaires indépendants (Agifi) et Institut de la gestion déléguée (IGD)	Lignes nouvelles du Sud-Ouest
Députés des Pyrénées-Atlantiques Colette Capdevielle et Peio Dufau et Président de la Communauté d'agglomération du Pays basque	Lignes nouvelles du Sud-Ouest
Syndicat des viticulteurs du Sud-Ouest	Lignes nouvelles du Sud-Ouest
Vice-président du conseil régional et secrétaire général aux affaires régionales (SGAR) de Bretagne	Liaisons nouvelles Ouest Bretagne Pays-de-la-Loire
Président du conseil régional et préfet de région Provence-Alpes-Côte-d'Azur	Ligne nouvelle Provence-Côte-d'Azur
Syntec Ingénierie	Programmation des grands projets d'infrastructures
Fédération nationale des usagers des transports – Auvergne-Rhône-Alpes	Fiscalité locale des grands projets
France Nature Environnement Ile-de-France	Mise à grand gabarit de la liaison fluviale entre Bray-sur-Seine et Nogent-sur-Seine
Convergence Nationale Rail	Passages à niveau sur les lignes fermées du réseau ferroviaire national
Réseau Action Climat (RAC)	Rapport sur les lignes à grande vitesse et le réseau existant
Société TB Maestro	Approche gestion d'actifs pour la performance des infrastructures

Annexe 4. Contributions de certains membres du COI

Contribution de François DUROVRAY

Monsieur le Président,

Je souhaite, à la lecture de la dernière version du rapport provisoire, dire mon **adhésion pleine à ses conclusions**, et insister, à l'aune des responsabilités qui ont été les miennes, sur la conclusion principale que j'en tire.

Depuis la fin des années 2000, et en particulier depuis l'élaboration de la loi d'orientation des mobilités de 2019, les constats des experts et des acteurs du secteur concordent sur un **sous-investissement de l'État** dans l'entretien de ses infrastructures de transports. Toutefois, aucune solution durable n'a encore été trouvée pour éviter le vieillissement de leur âge moyen. Je considère donc qu'un nouveau « pacte de financement des infrastructures » doit être adopté. C'est ce qui m'avait amené à lancer la conférence de financement des transports que mon successeur a conduit avec succès.

Ce rapport du Conseil d'orientation des infrastructures est éclairant sur les besoins actuels et à venir en matière d'investissements. C'est un exercice de vérité duquel deux chiffres émergent et méritent à mon sens une attention particulière :

- 1,5 à 3,5 milliards par an : ce sont les montants **supplémentaires** à investir annuellement pour moderniser les infrastructures et éviter leur dégradation. Une augmentation des investissements s'impose en premier dans le réseau ferroviaire, mais aussi dans le réseau routier national non concédé, ainsi que fluvial dans une moindre mesure.
- Un **doublement des investissements annuels** dans les grands projets : les dix-huit grands projets étudiés dans ce rapport à la demande du ministre représentent un montant annuel d'investissements **double de ce qui a été consacré au cours des derniers exercices budgétaires pour les grands projets**. Je considère, à l'instar du reste du Conseil, que l'extension du réseau ne peut pas se faire au détriment de l'entretien absolument prioritaire du réseau actuel.

Ces deux chiffres amènent à une conclusion : l'**augmentation des moyens** dédiés aux infrastructures est **indispensable** afin de préserver, moderniser notre réseau d'infrastructures et l'étendre pour répondre aux besoins des personnes et du fret. À défaut, la France serait amenée à devoir **choisir entre l'absence de développement des infrastructures actuelles et leur dégradation, voire à subir les deux**, à l'instar de l'Allemagne, avec 40 % de trains longue distance en retard en 2025, du fait de travaux d'entretien du réseau trop longtemps repoussés. *

Ce rapport n'appelle donc en rien à la rigueur budgétaire ; il **éclaire la situation financière et technique** des infrastructures. C'est pourquoi l'augmentation des moyens nécessaires doit s'accompagner du **renforcement du pilotage et de la supervision des investissements**. À cette fin, je préconise l'**accroissement** des prérogatives et du budget de l'**Agence de financement des infrastructures de transports**. En surmontant les contraintes de l'annualité budgétaire, en sécurisant effectivement des recettes nouvelles qui lui seraient affectées, elle peut devenir un outil central du nouveau « **pacte de financement de nos infrastructures** ». L'**anticipation de l'échéance des concessions autoroutières**, dont les recettes publiques devront être entièrement fléchées vers nos infrastructures devrait à mon sens lui être confiée.

Ce premier rapport du Conseil consécutif à Ambition France Transports est une **estimation générale des besoins qui sera amenée à être complétée et revue à la hausse, en particulier pour le volet routier**. En effet, le réseau routier des collectivités locales, qui comprend les 704 000 kilomètres de voirie du bloc communal et les 380 000 kilomètres du réseau départemental, auxquels s'ajoutent depuis peu les tronçons gérés par les régions, concentre aussi une **grande part des besoins**, ce qui avait amené les Départements de France à tenir les Assises de la Route. L'**impact du changement climatique** sur les infrastructures évoqué par ce rapport accroîtra également les coûts d'entretien des réseaux. Enfin, l'intégration des **voies réservées** et le **développement des lignes de cars express**, dont ce rapport fait une première estimation, est un autre volet de l'adaptation au changement climatique. L'ambition doit être **nationale** et concrétisée par un plan, dont j'avais initié l'élaboration en tant que ministre.

J'appelle donc à la conclusion rapide d'un « **pacte de financement de nos infrastructures** » entre les usagers, les collectivités, les entreprises et l'État. C'est la condition essentielle de l'**acceptabilité des ressources supplémentaires**, dont ce rapport, par son objectivité et sa pertinence, montre l'**impérieuse nécessité**.

.contexte
OBTAINED BY · OBTENU PAR

Contribution de Franck DHERSIN, Alain GRIZAUD, Sylvain LAVAL et Louis NEGRE

Monsieur le Président,

Après lecture de la dernière version du rapport, et en complément des échanges des réunions de travail du COI, nous souhaitons exprimer spécifiquement quelques convictions relatives aux défis que notre pays doit relever concernant la politique des infrastructures des prochaines années.

En effet, en tant que décideurs particulièrement impliqués sur les sujets relatifs aux services de mobilités, d'aménagement et d'infrastructures, conduisant également des projets, il nous paraît important d'insister sur les orientations du rapport. Elles permettront de progresser dans ce domaine essentiel qui est un des points majeurs de l'attractivité de la France. Il faut donc maintenir les infrastructures car elles conditionnent l'avenir du développement économique de notre pays, de l'emploi et in fine de sa capacité propre à investir.

Nous nous réjouissons des avancées de la réflexion collective réalisée ces deux dernières années à propos de la politique d'infrastructure. Elle prend une place de plus en plus importante dans le débat public. La Conférence Ambition France Transports (AFT) a été lancée par le Ministre Philippe Tabarot dont nous saluons l'action qui a été déterminante pour enfin établir collectivement un tableau réaliste de notre situation actuelle et des besoins.

Ce travail a permis de proposer un état des lieux des questions, des besoins, et des scénarios disponibles et envisageables pour préparer les orientations et les décisions indispensables que le gouvernement devra proposer au Parlement pour les années à venir.

Dans ce cadre, deux champs de tension sont apparus, qui se sont retrouvés dans les débats de notre Conseil, et qui se traduisent également dans certains éléments du rapport auquel nous avons participé :

- Compte tenu du contexte budgétaire national sous grande tension, la place accordée au financement des infrastructures de transport semble une fois encore jouer un rôle de variable d'ajustement ;
- Dans ce cadre contraint, et en cohérence avec les conclusions d'AFT, notre travail a été mené par l'objectif d'apporter prioritairement une réponse au financement de la dette grise des réseaux sous responsabilité de l'État – réseau ferroviaire, réseau routier national (un peu moins de 10 000 km) et réseau fluvial.

La conséquence de ces deux champs de tension se retrouve dans l'orientation des conclusions du rapport, qui priorisent l'essentiel des recommandations au financement de la dette grise, au préjudice des projets nouveaux. Sa mise en lumière et la nécessité de la résorber est un acquis et une avancée incontestable. Il en va, en effet, de la pérennité et de la qualité des services et de l'offre de transport dans notre pays. Les mois qui viennent devront d'ailleurs permettre de déterminer les réponses financières précises pour y parvenir.

Pour autant, à l'aune des investissements considérables engagés actuellement par nos voisins européens et concurrents, notre profonde conviction est que ce ne peut être la seule politique conduite dans ce domaine. Il y a besoin de développements nouveaux, particulièrement en matière ferroviaire où le retard pris a des conséquences négatives directes ne serait-ce que sur le développement économique de notre pays. Y renoncer, affaiblirait durablement la crédibilité des orientations et des engagements déjà pris depuis des années par notre pays auprès des acteurs publics et privés.

Cette orientation pourrait se comprendre à très court terme, mais elle n'est pas acceptable dans le cadre d'une vision à long terme d'une politique globale d'aménagement du territoire qui conditionne l'avenir de notre pays. La politique publique d'infrastructure ne peut se penser et se construire, par nature, que dans la perspective du temps long.

L'attention que notre pays porte enfin aujourd'hui à la dette grise de nos réseaux d'infrastructures a mis vingt ans à se concrétiser, depuis le rapport du professeur Rivier (EPFL) sur le réseau ferroviaire en 2005 !

Il ne nous paraît pas raisonnable d'engager un nouveau stop-and-go qui se contenterait d'une priorité à la dette grise au détriment des autres projets d'investissement. Ne reproduisons pas les mêmes erreurs que par le passé en ne construisant pas enfin un modèle de financement global et pérenne qui ne sacrifierait plus le développement des projets au profit exclusif de l'entretien nécessaire du patrimoine. Ils sont complémentaires.

En effet, d'ores et déjà, le portefeuille des projets inscrits dans les diverses procédures engagées par l'Etat ou les collectivités territoriales représente un volume de travail et de financements qui n'ont de valeur que s'ils peuvent être menés à terme dans des délais raisonnables.

À ce titre, nous avons bien conscience que le rapport du COI doit contribuer à éclairer les prochaines orientations qui seront précisées par le Parlement à l'occasion de l'examen du projet de loi-cadre pour le développement des transports.

Cependant, nous avons travaillé avec deux inconnues qui ont des conséquences significatives sur les conclusions proposées sur les différents projets :

- le modèle de financement imaginé à l'issue d'AFT n'est pas, à ce stade, inscrit dans la loi. De plus, il ne sera producteur du volume annoncé de recettes (2,5 Mds€) qu'à un horizon de moyen terme.
- si nous avons travaillé sur l'évaluation du besoin de financement nécessaire à la résorption de la dette grise pour les réseaux portés par l'État, nous n'avons pas cependant connaissance des engagements de l'État afin de pourvoir aux besoins à moyen - long terme.

Philippe Tabarot, qui fut un membre éminent du COI en sa qualité de sénateur, a permis de proposer pour la première fois un projet de loi-cadre par son action volontariste en tant que Ministre. Il a plusieurs fois répété son intention de proposer ensuite une loi de programmation pluriannuelle des investissements de l'Etat en complément. Elle est non seulement indispensable pour répondre concrètement aux besoins, mais aussi pour dépasser la seule contrainte de la résorption de la dette grise, au profit d'une véritable politique qui nous permette de mener à leurs termes les projets d'infrastructures nouveaux indispensables pour notre pays.

Souvent qualifiés de grands projets par l'ampleur qu'ils représentent sur le plan technique, financier et de durée de réalisation, ils demeurent absolument nécessaires pour atteindre l'amélioration du service qu'une simple rénovation ne permet souvent pas du fait de la saturation des infrastructures existantes. La complexité et la lourdeur des procédures qui les accompagnent contribuent à rallonger leur durée de réalisation qui fragilise ainsi leur financement et peut porter atteinte à leur crédibilité.

De plus, on ne peut légitimement prétendre à transformer nos mobilités par la diminution de notre empreinte carbone pour contribuer aux objectifs climatiques et en même temps s'opposer ou renoncer aux projets d'infrastructures qui permettront d'atteindre ces objectifs de transfert modal, tant pour les personnes que pour les marchandises.

À ce titre, nous souhaitons exprimer notre position sur trois projets nouveaux et structurants évoqués dans le rapport.

Le projet de ligne à grande vitesse entre Bordeaux et Toulouse doit être définitivement confirmé et les engagements pris doivent aussi être tenus. Il représente une connexion essentielle entre deux métropoles importantes de notre pays, dans une région particulièrement dynamique sur le plan démographique et économique. De plus, il permettra de les relier toutes les deux dans de bonnes conditions aux réseaux existants, tant vers Paris, que vers l'Espagne, et le reste du rebord méditerranéen. Cette voie nouvelle offrira des possibilités de complémentarités avec la voie actuelle pour développer le transport de voyageurs du quotidien et de marchandises. Les connexions permises amélioreront l'offre de notre réseau ferroviaire à l'échelle du pays et représentent une dimension européenne évidente qui fait partie des priorités du RTE-T.

Le projet de liaison ferroviaire Lyon-Turin, souvent considéré à tort comme une nouvelle ligne à grande vitesse sous les Alpes est en réalité un des plus grands projets de fret ferroviaire de notre pays à dimension européenne. Bien que le percement du tunnel international à circulation mixte est en cours de réalisation, et que l'Italie est en train de réaliser l'aménagement des accès sur son territoire, la France n'a pas avancé au même rythme sur sa section.

L'État français a récemment rendu sa décision sur le choix du scénario fret à grand gabarit. Il est engagé, l'interrompre n'aurait pas de sens. Il implique de réaliser une voie nouvelle dédiée essentiellement au fret pour la connecter au futur tunnel international en évitant les agglomérations. Elle est indispensable pour l'acheminement des volumes importants de fret qui, à terme, ne pourront transiter sur les voies actuelles déjà saturées par les trafics existants. Ces dernières libéreront des sillons au bénéfice des circulations des voyageurs du quotidien, nécessaires pour le bon fonctionnement des futures SERM. Le volume des camions de marchandises dans les vallées alpines adjacentes en direction de l'Italie sature les routes et les tunnels existants

tout en contribuant fortement à la pollution. L'enjeu de report modal est considérable avec ce projet transfrontalier. C'est la raison pour laquelle l'Union européenne le soutient avec constance, y compris sur le plan financier.

S'il est nécessaire de réaliser préalablement le contournement Est ferroviaire de l'agglomération lyonnaise (CEFAL nord) et d'améliorer les voies existantes à la sortie de Lyon (Saint Fons – Grenay) pour permettre le transport des tonnages de marchandises attendu jusqu'au tunnel comme l'indique le rapport, la réalisation de la voie nouvelle et des accès neufs ne doit pas faire l'objet d'hésitations car elle constitue un élément majeur de l'ensemble de ce projet qui ne peut atteindre son objectif final sans cette partie qui a aussi fait l'objet d'une décision d'exécution de l'Union européenne récemment. Il ne convient donc plus de s'interroger mais d'agir.

Le projet de canal Seine-Nord Europe appartient aux engagements pris par notre pays depuis de nombreuses années. Porté avec conviction par les acteurs territoriaux du nord de la France, il fait partie des priorités de la politique d'infrastructure de l'Union européenne au service d'une politique de massification du transport de marchandises par voie d'eau entre l'Ile-de-France et le nord de l'Europe. Ce projet est engagé avec de premières réalisations. Il convient de le conduire à son terme.

En définitive, notre conviction en tant que membres du Conseil d'Orientation des Infrastructures, qui est une instance qui doit contribuer à éclairer les décisions, est que notre pays a un besoin urgent d'une vision cohérente et à long terme d'une politique d'aménagement du territoire qui lui manque cruellement à ce jour.

La diversité des membres et des opinions qui le composent, si elle ne permet pas l'unanimité sur certains projets, ne doit pas pour autant empêcher les pouvoirs publics de prendre des décisions ambitieuses tournées vers l'avenir et l'intérêt général de notre pays et de l'Europe. Nous l'appelons de nos vœux.

Dit plus simplement, quelle AMBITION avons-nous, collectivement, pour notre pays pour les décennies à venir et pour nos enfants ?

Notre conviction est que dans le cadre d'un profond et bien réel changement climatique, notre pays doit prendre sans tarder, des décisions fortes en faveur d'infrastructures facilitant le transfert modal, de passagers et de marchandises, que ce soit au niveau des déplacements du quotidien ou des parcours longues distance.

Notre conviction est que dans le pays qui prélève le plus d'impôts et taxes de tous les pays européens, ce n'est pas l'argent qui manque, mais une vision politique qui donne, à l'exemple de la Suisse, comme nous le rappelons à nouveau, aux mobilités, y compris actives, une vraie priorité car cela permet de répondre à un besoin essentiel du quotidien de nos concitoyens.

Notre conviction, est que parallèlement à un assainissement indispensable de nos comptes publics, pour que notre voix compte par les temps incertains qui sont les nôtres aujourd'hui, y compris au niveau européen, la France doit porter une politique forte et déterminée, digne de son histoire dans un 21^{ème} siècle en mutations profondes.

Contribution de Jean-François COULOMME

Après plusieurs mois de travaux et d'auditions relatives aux 18 grands projets que notre commission a eu à traiter et évaluer, je souhaite apporter en complément du rapport les remarques que j'estime utiles à l'appréciation des avis formulés par notre Conseil. Tout d'abord, il ne semble plus faire de doute pour personne que les impacts et menaces du dérèglement climatique et des pollutions de toute nature, associés à la finitude reconnue de nos ressources - surfaces, eau, air, sols cultivables, combustibles fossiles - nous obligent vis-à-vis des générations montantes et nous contraignent à nous engager résolument et en responsabilité dans la bifurcation écologique et sa planification.

Nous avons examiné 18 grands projets, ferroviaires, routiers et fluviaux, aux justifications politiques et logistiques hétérogènes. Certains prétendent répondre à une nécessité de gain de temps de transport, d'autres à améliorer les flux par l'extension des dessertes et la capillarité de nos réseaux de transport, d'autres encore se justifient par des économies d'émission de CO₂. L'intermodalité de plusieurs projets et la régénération de nombreuses infrastructures existantes sont également revendiquées pour la plupart. Quelques-uns sont défendus pour leur vocation à s'interconnecter avec tel corridor européen et répondre ainsi aux attentes logistiques d'ambitions continentales. Enfin, certains projets engagés échapperaient à toutes remises en questions et réévaluations au motif de « coup parti ». Sur la méthode globale d'évaluation, je déplore qu'un des paramètres signifiants, la valeur actualisée nette socio-économique (VAN-SE), priorise les gains de temps sur de nombreux autres facteurs, en particulier la durabilité et l'empreinte environnementale, facteurs qui souffrent du manque de volonté politique à les valoriser à hauteur de leur incidence pour les générations futures.

Ensuite, j'observe que le gouvernement s'appuie sur les conclusions des précédents conseils d'orientation qui vont dans le sens de ses choix politiques mais qu'à contrario, il y déroge lorsque les conclusions ne vont pas dans le sens de ses choix. Il en va ainsi du projet Lyon-Turin pour lequel le COI avait refusé de programmer un euro de dépense le 1^{er} février 2018 en indiquant que les prévisions socio-économiques étaient clairement défavorables. Pourtant le ministre chargé des transports a signé une Décision ministérielle le 4 décembre 2024 (jour de la démission du gouvernement) engageant une dépense de 164 millions d'euros alors qu'il n'existe aucune évaluation socio-économique des accès français comme nous l'ont indiqué la Direction du Trésor et la DGITM dans leur courrier du 30 juillet 2025. Cette décision ministérielle est d'autant plus étrange que son signataire avait approuvé le rapport du COI de 2018 dont il était membre.

Par ailleurs, il me semble important de rappeler que les maîtres d'ouvrage et la SNCF en particulier, ne respectent pas le code des transports qui impose un bilan des résultats économiques et sociaux des investissements au plus tard 5 ans après leur mise en service. Les ministres chargés des transports successifs n'ont pas respecté cette règle alors que la loi d'orientation des mobilités leur a confié le pouvoir de faire réaliser ces bilans par des tiers à la charge des maîtres d'ouvrage en cas de défaillance de ces derniers.

Le Tribunal administratif de Paris et la Cour administrative d'appel de Paris ont ainsi rendu des jugements et arrêts condamnant le ministre des transports à les faire réaliser et à les faire publier accompagnés de l'avis de l'IGEDD. (CAA Paris N° 23PA02672 / TA Paris N° 2324575/4-3 / TA Paris N°2305582/4-3)

Ces jugements n'ont à ce jour été exécutés que pour deux investissements ferroviaires, malgré des retards de publication très importants.

Il résulte qu'il est demandé au Conseil d'orientation des infrastructures de se prononcer sur l'intérêt d'investir sur de nouvelles infrastructures alors que les bilans des infrastructures précédentes et en lien direct avec les projets n'ont pas été réalisés malgré la loi datant de décembre 1982 (LOTI) et les jugements administratifs les imposant.

Dans ces conditions, je tiens à souligner que les orientations pour certains investissements n'ont pu bénéficier de tout l'éclairage nécessaire à leur examen par le COI.

Sur l'absence d'audition de certaines parties prenantes, ce sont essentiellement les porteurs de projet ou les administrations qui auront été auditionnées, alors que le COI qui siégeait en 2017/2018 avait auditionné nombre de collectifs et d'ONG.

Leurs éclairages auraient permis une analyse contradictoire et documentée, ce qui n'a pas été le cas et n'a pas permis aux membres du COI de disposer d'un espace de débat contradictoire qui aurait été constructif.

Il ressort enfin des constats faits par l'Autorité de régulation des transports (ART) que la question des infrastructures ferroviaires en France doit avant tout passer par une analyse et une réflexion sur l'exploitation des réseaux ferrés existants.

Dans son rapport « Comparaison France-Europe du transport ferroviaire » l'ART constate que la France exploite moins intensément son réseau ferré que ses voisins.

À titre d'exemple, la Suisse avec 3 265 km de réseau ferré (<https://www.rts.ch/info/suisse/14265034-vincent-ducrot-les-politiques-aimeraient-tout-de-suite-une-solution.html>) fait circuler chaque jour autant de trains que la France avec son réseau ferré 9 fois plus important de 27 483 km (<https://www.planetoscope.com/Mobilite/1120-nombre-de-trains-qui-circulent-en-france.html>) (15 000 trains par jour).

L'Allemagne avec 40 826 km de réseau ferré avec 31 870 trains par jour est également mieux placée que la France.

Il ressort donc, comme exprimé par de nombreux responsables et décideurs du secteur ferroviaire auditionnés, que l'urgence et la priorité doivent aller à la régénération du réseau existant, dont le potentiel exploitable s'étend bien au-delà des trafics et flux, de voyageurs comme de marchandises, mesurés à ce jour.

.contexto
OBTAINED BY • OBTENU PAR

Contribution de Geneviève LAFERRÈRE

Les travaux du Conseil touchent à leur fin. L'exercice demandé par le gouvernement a été particulièrement difficile et contraint du fait du contexte économique de la France -sur fond de crise géopolitique mondiale- et des retards accumulés sur la régénération des réseaux existants lors des précédents quinquennats. Au fil des réunions de travail, deux tendances fortes se sont exprimées au sein du Conseil : pour les un(e)s, la remise à niveau de l'existant doit primer sur l'extension des réseaux ; pour les autres, les nouvelles infrastructures prévues doivent être achevées, quitte à allonger les échéances pour l'entretien et la résorption de la dette grise.

Pour aboutir à un rapport signé par tous les membres du Conseil, le Président et les rédacteurs n'ont pas ménagé leurs efforts pour trouver un compromis acceptable dans ce face à face à priori difficilement réconciliable. Dans cette phase capitale de relecture finale du pré-rapport, la représentante de France Nature Environnement a souhaité rappeler les positions de principe qui ont guidé ses interventions, au nom de son mouvement.

Le scénario de planification écologique doit rester le fil conducteur :

Le précédent rapport du Conseil, en 2023, avait envisagé trois scénarios : un scénario de crise extrêmement contraint et rapidement écarté, un scénario de planification écologique mieux équilibré pour répondre aux besoins de régénération tout en continuant à approfondir les études de besoin de grands projets, un troisième scénario « priorité aux infrastructures de transport » passant outre les enjeux environnementaux et les contraintes budgétaires pour accélérer, quoi qu'il en coûte, la réalisation de grandes infrastructures nouvelles au nom d'une ambition nationale et européenne.

Ce dernier scénario était loin de faire l'unanimité au sein du Conseil, et n'avait bien évidemment pas le soutien de FNE. En 2023, c'est le scénario médian de planification écologique qui a retenu l'attention du gouvernement et c'est sur la base de ce scénario que le ministre des transports a commandité en juillet 2025 un nouveau rapport pour 2026. Évidemment, vu la composition du Conseil et la diversité des fonctions de chacun de ses membres, il est inévitable que deux groupes apparaissent à nouveau entre les tenants d'un scénario écologiquement et financièrement durable et les porteurs d'une vision ambitieuse de plus long terme.

Pour FNE, le projet de rapport actuel répond à la commande gouvernementale d'explicitier les conditions pour maintenir le cap d'une planification écologique. Il correspond également aux conclusions de la conférence Ambition France Transports dans laquelle unanimement les participants ont demandé de donner la priorité à la rénovation des réseaux existants.

Une focalisation nécessaire sur le court - moyen terme soit deux quinquennats

Le rapport pointe le retard déjà pris depuis 2023 dans la trajectoire financière pour mettre en œuvre le scénario de planification écologique. Il montre, chiffres à l'appui, la nécessité de multiplier au moins par deux les dotations indispensables pour seulement maintenir en l'état les réseaux, sans même pouvoir résorber à moyen terme la dette grise accumulée. Si on y ajoute les demandes de financement des territoires pour leurs grands projets, l'État devra faire face à un mur d'investissement que ne couvriront pas, et de loin, les recettes des concessions autoroutières pourtant présentées par certains comme la solution magique.

Pour France Nature Environnement, ce n'est pas renoncer à une ambition nationale et européenne que de répondre aux besoins concrets et immédiats de mobilité quotidienne de tous les territoires sans distinction : dans la situation nationale actuelle de forte dégradation des réseaux du fait de leur vieillissement et de l'accélération du changement climatique, en augmentant la capacité et la résilience des réseaux existants et en offrant une combinaison d'alternatives multimodales, on répond à une grande part de ces besoins.

La finalisation des grands projets dépasse largement deux quinquennats et le besoin - ou la capacité des maîtrises d'ouvrage - d'accélérer leur réalisation n'est pas objectivement démontrée.

Prioriser les urgences, c'est ce que demande le gouvernement au COI et le rapport actuel s'efforce d'y répondre en toute transparence.

Une actualisation temporelle et financière des grands projets

Contrairement à ses voisins, la France a toujours eu tendance à multiplier les grands projets « vitrines » et à essayer de les mener tous de front. Résultat : au fil du temps long de leur mise en œuvre, les projets ne répondent

plus aux objectifs et aux attentes actuelles des citoyens ; les études socio-économiques les justifiant reposent sur des hypothèses aujourd'hui sujettes à caution et remises en cause par les experts eux-mêmes ; leurs conséquences environnementales et leurs coûts réels sont largement sous-dimensionnés.

Dans ce contexte, l'énorme travail de mise à jour et d'objectivation des délais de réalisation des grands projets complété par la réactualisation des montants financiers à y consacrer prouve que la solution du « en même temps » n'est pas viable dans les contraintes budgétaires actuelles.

FNE s'est efforcé de rechercher des solutions constructives

Certains projets étudiés par le COI mettent en évidence des situations locales rendues difficiles par la saturation ou la dégradation des réseaux existants, routiers notamment. Au cas par cas, les associations locales environnementales et les maîtres d'ouvrage devront rechercher des compromis entre la réduction souhaitable des nuisances et les impacts environnementaux des projets (Fos, Arles...). Le mouvement FNE ne peut donc être accusé d'avoir une posture doctrinaire et intransigeante d'opposition systématique à toute création d'infrastructure nouvelle. En revanche, il est normal qu'il s'attache à la crédibilité des projections de trafic et de report modal retenues, en plus de la démonstration d'une réelle recherche d'alternative pour éviter et réduire avant de compenser, en particulier sur les plus gros projets. Il est évident que l'argument faisant référence à des promesses électorales insatisfaites qui engendrent de la frustration ne peut suffire à justifier de grands chantiers d'infrastructures qui vont cannibaliser des sommes conséquentes pour des retombées à très long terme.

Des grands projets qui ne seront vertueux qu'avec des contraintes fortes sur le mode routier

Les grands projets ferroviaires et fluviaux sont présentés par certains membres comme vertueux par le fait qu'ils vont aspirer, dès leur mise en service, une part considérable du fret routier. Cette assertion très optimiste est contredite par les mises à jour des études socio-économiques des projets eux-mêmes ainsi que par les rapports publiés récemment sur le sujet par les Cours des Comptes française et européenne.

Bien que ce ne soit pas le but recherché, la mise en service du canal Seine Nord Europe impactera d'abord la part du fret ferroviaire avant de peser éventuellement sur la part du transport routier.

De même, pour le Lyon-Turin, tous les experts s'accordent sur l'exagération irréaliste des niveaux de tonnage attendus en transfert du fret routier, compte-tenu des tonnages actuels. Sans compter que l'ouverture imminente du 2ème tube du tunnel du Fréjus et la menace toujours réelle d'autorisation de circulation des méga-camions par la Commission Européenne renforcent la primauté du fret routier qui, contrairement au fluvial et au ferroviaire, ne paie pas ses justes coûts !

Tant que ce sujet sera politiquement tabou, le surdimensionnement de ces projets et les investissements financiers qui en découlent resteront discutables : pour l'instant, les décisions réglementaires fermes sont loin d'être prises.

S'agissant de la ligne à grande vitesse Sud-Ouest, FNE a rappelé les forts impacts environnementaux de ce projet qui ne répond qu'à une seule préoccupation, celle des déplacements longue distance voyageurs sans s'interroger sur des attentes plus locales et éventuellement plus urgentes, et qui ne traite pas le problème du fret, pourtant crucial dans ce secteur.

Là encore, la rédaction du rapport est fidèle aux différends exprimés par les membres du Conseil.

Annexe 5. Méthode de simulation des trajectoires de dépenses des grands projets examinés par le COI

A partir des calendriers, des coûts et de la répartition de leur financement, le COI a simulé pour chaque projet des trajectoires de dépenses pluriannuelles (voir en résultat les chroniques agrégées de dépenses sur la période 2026-2037, au paragraphe 3.3 du rapport).

Le COI a retenu un périmètre de projets en cohérence avec les avis de synthèse de la partie 2 du rapport, au sein de la liste des 18 grands projets examinés. Les trajectoires excluent les deux projets que le Conseil recommande de ne pas réaliser : la mise à 2x2 voies de la RN2 entre Laon et Avesnes-sur-Helpe et le contournement autoroutier est de Rouen. De plus, parmi les projets lyonnais, plusieurs sont hors du champ : deux projets à horizon lointain et sur lesquels les données n'étaient pas disponibles en tout état de cause (le CFAL Nord phase 2 et le franchissement du Rhône), et le raccordement de Saint-Fons en partant de l'hypothèse que l'alternative du CFAL Sud lui serait préférée. En conséquence, la trajectoire simulée retient la liste suivante de projets, et de phases au sein de ces projets⁸² :

- GPSO (Grand Projet du Sud-Ouest) : AFNT-AFSB, LN Bordeaux-Toulouse, LN Sud-Gironde Dax
- LNPCA (Ligne nouvelle Provence Côte d'Azur) : HPMV, phase 1, phase 2
- LNMP (Ligne nouvelle Montpellier-Perpignan) : phase 1, phase 2
- LNP (Ligne nouvelle Paris-Normandie) : Saut de Mouton à St-Lazare ; phases 1.1 Paris Mantes, 1.2 Gare de Rouen et Rouen Barentin, 2.1 Barentin Yvetot
- Tunnel international Lyon-Turin
- Etoile ferroviaire lyonnaise : mise à 4 voies de Saint-Fons Grenay
- CFAL (Contournement ferroviaire de l'agglomération de Lyon) : CFAL Nord phase 1, CFAL Sud
- Modernisation de la ligne Dijon-Modane
- Nouveaux accès français au tunnel Lyon-Turin
- LNOBPL (Liaisons nouvelles Ouest Bretagne Pays de la Loire) : modernisation, lignes nouvelles
- LGV Rhin-Rhône (phase 2 branche Est)
- Canal Seine-Nord Europe
- Mise au gabarit de l'Oise (Mageo)
- A154
- A54 (contournement sud d'Arles)
- A31 bis (contournement de Thionville)
- Autoroute Fos-Salon

Pour réaliser l'exercice de simulation, les principes méthodologiques suivants ont été retenus :

- **Les coûts et calendriers sont définis en cohérence avec les avis par projet.** Des surcoûts sont pris en compte, lorsqu'ils sont établis par des rapports ou par les maîtres d'ouvrage. Les coûts des projets ont été actualisés en euros de novembre 2025, à l'aide de l'indice TP01 des travaux publics.
- **Les paiements sont répartis dans le temps selon une courbe en cloche**, avec une montée progressive, un pic en milieu de période et une diminution en fin de chantier. Cette règle de répartition est reprise du rapport du COI de 2023, et se fonde sur l'observation de projets passés par la DGITM. Elle vise à représenter de manière réaliste le rythme des décaissements. Cette répartition théorique peut différer des demandes de crédits des maîtres d'ouvrage, et fait l'hypothèse d'un arrêt des crédits à la date de mise en service de l'ouvrage.
- **Les simulations tiennent compte des engagements et paiements déjà réalisés avant 2026**, fournis par la DGITM pour la part État (à décembre 2025), afin d'estimer les restes à payer sur sommes déjà engagées. En l'absence de données détaillées sur les engagements et paiements déjà réalisés par les autres financeurs, il est fait l'hypothèse que leur rythme de décaissement est similaire à celui de l'État.

⁸² Certains de ces projets sont cependant de fait exclus des trajectoires car leur lancement est trop lointain (au-delà de 2037, date de fin des trajectoires modélisées).

- Pour les projets non encore lancés, la répartition observe d'abord **une phase d'études et d'acquisitions foncières** (première cloche, pour une faible part du coût du projet) **puis une phase de travaux** (deuxième cloche, intégrant la majorité du coût du projet). Pour les projets dont les travaux sont déjà lancés, la totalité du reste à payer est considérée comme relevant de la phase de travaux.

.contexte
OBTAINED BY • OBTENU PAR

Annexe 6. Sigles et acronymes

<p>AAP : appel à projet</p> <p>AE : autorisation d'engagement</p> <p>Ae : autorité environnementale</p> <p>AF : Autoroute ferroviaire</p> <p>AFIT France : Agence de financement des infrastructures de transport de France.</p> <p>AFNT : Aménagements ferroviaires du nord de Toulouse</p> <p>AFSB : Aménagements ferroviaires du sud de Bordeaux</p> <p>AGIFI : Association Française des Gestionnaires d'Infrastructures Ferroviaires Indépendants</p> <p>AMI : Appel à manifestation d'intérêt</p> <p>AOM : Autorité organisatrice des mobilités</p> <p>APS : Avant-projet sommaire</p> <p>ART : Autorité de Régulation des Transports</p> <p>AVP : avant-projet</p> <p>BHNS : bus à haut niveau de service</p> <p>CC : Cour des Comptes</p> <p>CFAL : contournement ferroviaire de l'agglomération Lyonnaise</p> <p>CCR : Commande centralisée du réseau (ferroviaire)</p> <p>CE : Conseil d'État ou conditions économiques</p> <p>CFI : convention de financement</p> <p>CNDP : Commission nationale du débat public</p> <p>CNPN : Conseil national de la protection de la nature</p> <p>COI : Conseil d'orientation des infrastructures (version instaurée par la LOM)</p> <p>COI 2018 : Groupe de travail temporaire intitulé Conseil d'Orientation des Infrastructures mis en place fin 2017 pour préparer le volet programmation de la LOM.</p> <p>COI 2023 : rapport du conseil rendu en 2023</p> <p>COI 2026 : présent rapport du conseil rendu en 2026</p> <p>COP : Contrat d'objectif et de performance (VNF)</p> <p>CO₂ : Dioxyde de carbone</p> <p>CP : Contrat de performance (SNCF-Réseau, SNCF Gares & Connexions)</p> <p>CP : Crédits de paiement</p> <p>CPER : Contrat de plan État-Région</p> <p>CPIER : Contrat de plan inter-régional État-Régions</p> <p>CSNE : Canal Seine Nord Europe</p> <p>DB : Direction du budget</p> <p>DGITM : Direction Générale des Infrastructures, des Transports et des Mobilités</p> <p>DRR : Document de référence du réseau</p> <p>DUP : déclaration d'utilité publique</p> <p>EF : Entreprise ferroviaire</p> <p>EFL : Etoile ferroviaire Lyonnaise</p> <p>EOLE : projet de liaison Est Ouest en Ile-de-France</p> <p>EPFL : école polytechnique fédérale de Lausanne</p> <p>ERTMS : European Rail Traffic Management System (système de signalisation ferroviaire européen)</p> <p>FMA : fonds pour les mobilités actives</p> <p>FNAUT : Fédération Nationale des Associations des Usagers des Transports</p> <p>GES : gaz à effet de serre</p> <p>GI : Gestionnaire d'infrastructure</p> <p>GPE : réseau Grand Paris Express</p> <p>GPSO : Grand projet du Sud-Ouest</p> <p>GSMR : Global system for mobiles – Railways (système de radiocommunication sol-train)</p>	<p>LDFT : Ligne de desserte fine du territoire</p> <p>LGV : Ligne à grande vitesse</p> <p>LNMP : Ligne nouvelle Montpellier-Perpignan</p> <p>LNOBL : Liaisons nouvelles ouest Bretagne Pays-de-la-Loire</p> <p>LNPCA : Ligne nouvelle Provence-Côte d'Azur</p> <p>LNPN : Ligne nouvelle Paris-Normandie</p> <p>LNSO : Lignes nouvelles du sud-ouest</p> <p>LOM : Loi 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités</p> <p>LOI 3DS : Loi n°2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et la simplification</p> <p>LOI SERM : loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains</p> <p>MAGEO : Mise au gabarit européen de l'Oise</p> <p>M€ : million d'euros</p> <p>Md€ : milliard d'euros</p> <p>MIE : mécanisme pour l'interconnexion en Europe</p> <p>MOA : maître d'ouvrage</p> <p>MOE : maître d'œuvre</p> <p>FNE : France Nature Environnement</p> <p>PDM : Plan de mobilité</p> <p>PIB : Produit intérieur brut</p> <p>PL : Poids lourd</p> <p>PLU : Plan local d'urbanisme</p> <p>PN : passage à niveau</p> <p>PPE : Programmation pluriannuelle de l'énergie</p> <p>PPP : partenariat public-privé</p> <p>PPRT : plan de prévention des risques technologiques</p> <p>PRO : étude de niveau projet</p> <p>RAC : Réseau Action Climat</p> <p>RCEA Route Centre Europe Atlantique</p> <p>R&D : Recherche et développement</p> <p>RFI : Rete Ferroviaria Italia, gestionnaire du réseau ferroviaire national italien</p> <p>RFN : Réseau ferré national</p> <p>RRN : réseau routier national</p> <p>RRN-NC : réseau routier national non concédé</p> <p>RTE-T : Réseau transeuropéen de transport</p> <p>SCoT : Schéma de cohérence territoriale</p> <p>SERM : Services express régionaux métropolitains</p> <p>SGP : Société des grands projets (antérieurement du Grand Paris)</p> <p>SLO : Service librement organisés</p> <p>SNBC : Stratégie nationale bas carbone</p> <p>SNBC-AMS : avec mesures supplémentaires</p> <p>SNBC-AME : avec mesures existantes</p> <p>SCOT : Schéma de cohérence territoriale</p> <p>CSNE : Société du Canal Seine Nord Europe</p> <p>SGPSO Société du grand projet sud-ouest</p> <p>SLNMP : Société de la ligne nouvelle Montpellier-Perpignan</p> <p>SLNPCA : Société de la ligne nouvelle Provence-Côte d'Azur</p> <p>SRADDET : Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires</p> <p>STI : système de transport intelligent</p> <p>TCSP : Transport en commun en site propre</p> <p>TCU : Transport en commun urbain</p>
---	---

<p>HAROPA : établissement unique regroupant les ports du Havre, de Rouen et de Paris (en cours de création)</p> <p>HPMV : haute performance Marseille-Vintimille (projet de CCR et d'ERTMS)</p> <p>IDFM : Ile de France mobilités</p> <p>IGA : inspection générale de l'administration</p> <p>IGEDD : inspection générale de l'environnement et du développement durable</p> <p>IGD : Institut de la Gestion Déléguée</p> <p>IGF : inspection générale des finances</p> <p>INSEE : Institut national des statistiques et des études économiques</p> <p>IRVE : Installation de recharge de véhicules électriques</p>	<p>TELT : société binationale pour la construction du tunnel de base de la liaison Lyon-Turin</p> <p>TER : Transport express régional</p> <p>TET : Trains d'équilibre du territoire</p> <p>TGV : Trains à grande vitesse</p> <p>TTC : Toutes taxes comprises</p> <p>UE : Union européenne</p> <p>UIC : Union internationale des chemins de fer</p> <p>UTI : Unité de transport intermodal</p> <p>VAN Valeur actualisée nette</p> <p>VAN-SE : Valeur actualisée nette socio-économique</p> <p>VL : Véhicule léger</p> <p>VUL : véhicule utilitaire léger</p> <p>VNF : Voies navigables de France</p> <p>ZAN : zéro artificialisation nette</p> <p>ZFE-m : zone à faibles émissions - mobilité</p>
---	--

contexte
OBTAINED BY • OBTENU PAR