

MISSION FLASH SUR LE RENOUELEMENT DU MATÉRIEL ROULANT
DES LIGNES TET ⁽¹⁾
*MODALITÉS DE FINANCEMENT ET GARANTIES D'OPTIMISATION
DE LA DÉPENSE PUBLIQUE*

Les trains d'équilibre du territoire (TET), exploités par SNCF Mobilités sous la marque « *Intercités* », assurent un service de moyennes et grandes lignes rapide entre les principales villes françaises non reliées par la grande vitesse.

Alors que jusqu'en 2011 l'équilibre financier de ces lignes était assuré par la SNCF, l'État en est devenu l'autorité organisatrice de transport sur la base d'une première convention du 3 décembre 2010, puis d'une nouvelle convention du 27 février 2017 pour la période 2016-2020.

L'État contribue à la prise en charge du déficit de fonctionnement de lignes TET et contribue aux **dépenses liées à la fourniture de matériel roulant**.

Dans un rapport remis en mai 2015, la commission « TET d'avenir » présidée par l'ancien député Philippe Duron, a souligné l'inadéquation de l'offre aux besoins de mobilité et un niveau de subventionnement public par voyageur très élevé et en forte croissance depuis 2010.

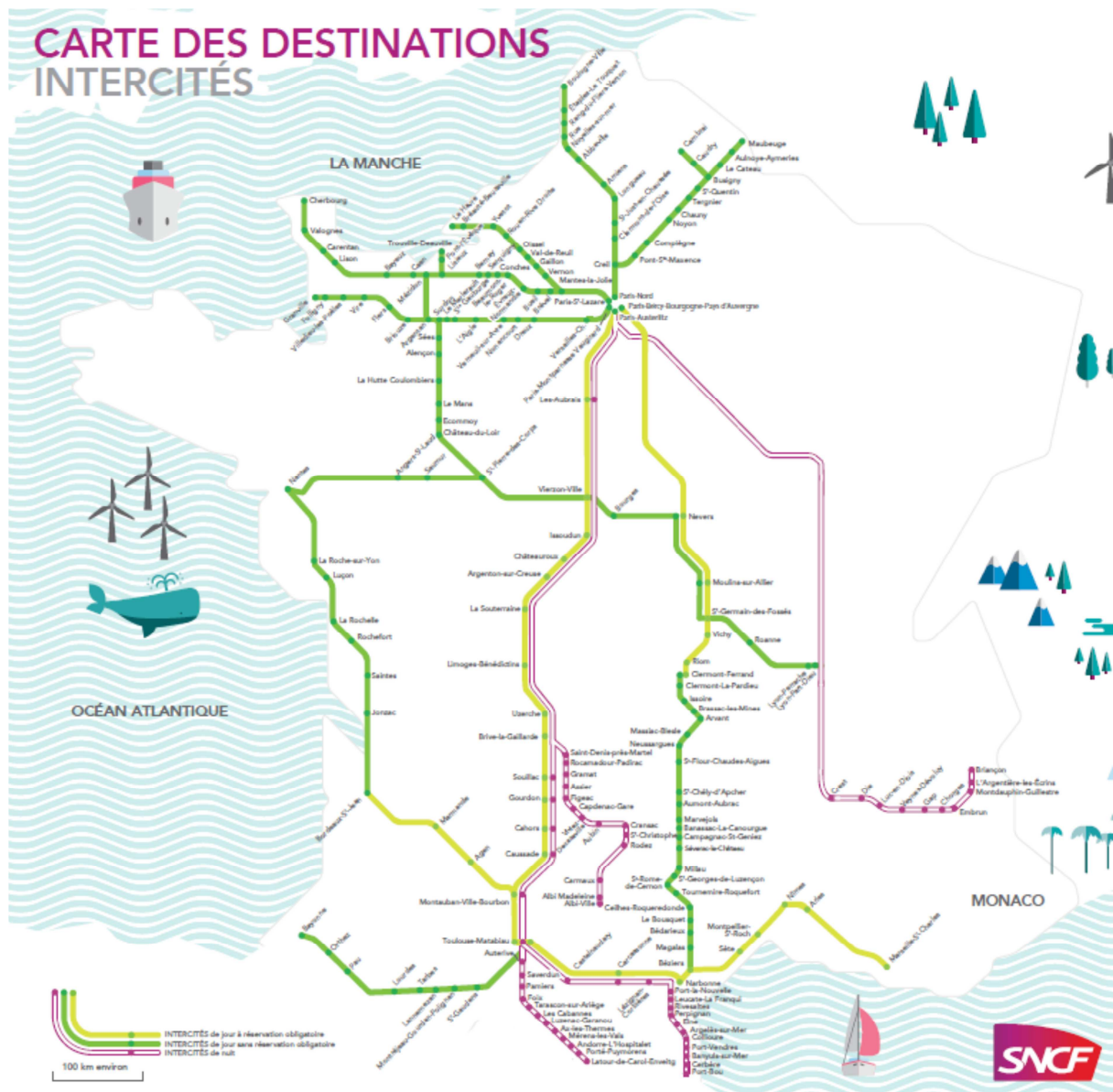
La commission a également relevé que sous une appellation unique, le TET ne constituait pas une catégorie homogène. Il recouvre en effet :

- **d'une part, des lignes fortement imbriquées avec des TER ou répondant à de forts besoins de déplacements pendulaires de type domicile-travail, par exemple dans le grand bassin parisien ;**

- **d'autre part, des lignes radiales, structurantes, indispensables pour désenclaver des parts importantes du territoire comme les lignes Paris-Orléans-Limoges-Toulouse, Paris-Orléans-Clermont-Ferrand, ou des transversales de longue distance, comme Bordeaux-Marseille, et enfin des trains de nuit.**

À la suite de ces travaux, le Gouvernement a présenté en juillet 2015 une feuille de route « *pour un nouvel avenir des trains d'équilibre du territoire* » afin de limiter la progression du coût des TET, **en adaptant l'offre aux nouveaux besoins de mobilité et en permettant la reprise des lignes d'intérêt régional par les régions.**

(1) Composition de la mission : M. Fabien ROUSSEL, rapporteur, Mme Anne-Laure CATTELOT, M. Joël GIRAUD (rapporteur général de la Commission des finances), Mme Valérie LACROUTE, M. Mohamed LAQHILA, Mme Christine PIREs BEAUNE, Mme Sabine RUBIN, M. Philippe VIGIER, membres.



L'État demeure ainsi l'autorité organisatrice de **trois lignes de longue distance structurantes au niveau national : Paris-Orléans-Limoges-Toulouse, Paris-Clermont-Ferrand et Bordeaux-Toulouse-Marseille**. Chacune doit faire l'objet d'un schéma directeur sous l'égide d'un préfet coordonnateur.

Au titre de l'aménagement du territoire, l'État conserve également les trois lignes Nantes-Bordeaux, Toulouse-Hendaye et Nantes-Lyon. En outre, il reste l'autorité organisatrice de **deux lignes de nuit**, indispensables en l'absence d'une offre alternative suffisante : Paris-Briançon et Paris-Rodez/Latour-de-Carol-Enveitg.

Enfin, six protocoles d'accords ont été conclus entre l'État et les régions prévoyant la reprise progressive des autres lignes jusqu'en 2020. En contrepartie, l'État maintient un engagement financier par des compensations partielles du déficit d'exploitation ou des contributions au renouvellement du matériel roulant.

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs* porte la compensation financière annuelle versée par l'État à SNCF Mobilités pour l'exploitation des lignes, ainsi que, depuis 2018, aux régions pour lesquelles les conventions conclues avec l'État prévoient une participation aux frais d'exploitation de ces lignes.

En 2018, le total des dépenses du CAS devrait atteindre 381,7 millions d'euros, dont 308,5 millions d'euros versés à SNCF Mobilités et 73,2 millions d'euros à quatre régions (49 millions d'euros pour le Centre-Val de Loire, 6,7 millions d'euros pour la Nouvelle-Aquitaine, 4,5 millions d'euros pour l'Occitanie et 13 millions d'euros pour le Grand Est).

Outre la compensation de déficits d'exploitation, les dépenses du CAS incluent la révision et la rénovation du matériel roulant en place.

Les recettes du CAS proviennent, pour 37 %, de la taxe d'aménagement du territoire (141,2 millions d'euros) acquittée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes, mais pour 63% (242 millions d'euros) de la fiscalité ferroviaire aujourd'hui acquittée principalement par SNCF Mobilités elle-même, au titre des lignes à grande vitesse (contribution de solidarité territoriale et taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires).

En s'engageant en 2011 dans le conventionnement des TET, **l'État a dû affronter la perspective de renouvellement d'un matériel roulant ancien** (trains Corail), **âgé de plus de 32 ans en moyenne au début du conventionnement, et qui approche désormais 40 ans.**

L'État s'est donc engagé à continuer d'investir pour renouveler le matériel roulant sur les lignes dont il reste autorité organisatrice de manière pérenne, comme sur les lignes reprises par les régions. Les contributions financières de l'État sont prises en charge par l'**Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)**.

Cependant, en 2017, le constat d'une impasse budgétaire liée à la discordance entre l'accumulation des engagements de l'AFITF et le niveau de ses ressources avait conduit le Gouvernement à reporter la signature de conventions de financement avec les régions Hauts-de-France et Centre-Val de Loire, entraînant, en cours d'année, l'annulation de 540 millions d'euros d'engagements de l'Agence. Ceci posait la **question de la soutenabilité des différents engagements de l'État.**

Dès lors, la mission a cherché à faire le point sur les garanties prises par l'État pour optimiser la dépense publique au titre du matériel roulant TET :

- afin d'honorer les engagements déjà pris envers les régions ;

- afin d'améliorer significativement la situation des lignes TET structurantes, essentielles à la desserte et à l'attractivité des territoires du centre de la France mais dont le renouvellement du matériel roulant a été trop longtemps différé dans la perspective, progressivement devenue illusoire, d'une desserte par le TGV.

1. Les engagements de l'AFITF permettent à l'État d'honorer 2,3 milliards d'euros de commandes de matériel roulant TET

Depuis 2013, l'État a souscrit des engagements importants pour renouveler le matériel roulant de lignes TET en finançant des commandes passées **sur la base de marchés-cadres préexistants, conclus, par la SNCF, après mise en concurrence** :

- avec Alstom, en 2009, pour du matériel Régiolis ou Coradia Liner : contrat-cadre prévoyant 100 rames en tranche ferme et 900 rames en tranche optionnelle (coût d'environ 10 millions d'euros, aux conditions économiques 2008, pour des rames offrant 269 places, sur un seul niveau, sur 110 mètres) ;

- avec Bombardier en 2010, pour du matériel OMNEO-Regio2N : contrat cadre prévoyant 80 rames en tranche ferme et jusqu'à 780 rames supplémentaires en tranche optionnelles (coût d'environ 15 millions d'euros, aux conditions économiques 2009, pour une rame en version Premium offrant, sur deux niveaux, 427 places assises sur 135 mètres).

Ces deux marchés, non encore épuisés, ne sont pas limités dans le temps mais requièrent une **cadence minimale de production et ne prévoient pas de clause d'interruption de la chaîne de production**. Les contrats expirent donc à la fin de la production ou lorsqu'ils atteignent les limites du nombre de rames maximum prévu au marché (1 000 pour Alstom et 860 pour Bombardier).

Les premières acquisitions ont concerné trois lignes TET conservées par l'État au titre de l'aménagement du territoire. Les lignes Nantes-Bordeaux et Nantes-Lyon sont ainsi équipées de rames commandées à Alstom en 2013. La ligne Toulouse-Hendaye recevra des rames commandées à Alstom en 2017.

Pour renouveler le matériel roulant des lignes reprises par les régions, l'État procède soit par la fourniture des rames Alstom neuves qu'il a acquises, soit par des contributions financières, laissant le choix aux régions de passer commande de matériel Alstom ou Bombardier sur les conventions existantes.

Les accords passés, en 2016 et 2017, entre l'État et les régions, sont détaillés dans le tableau page suivante. Au terme de leur mise en œuvre, les régions auront renouvelé environ 80 % de leur parc.

De nouvelles commandes de matériel roulant pourraient donc être passées dans les années à venir mais dépendront des évolutions que les régions apporteront à leurs plans de transport.

LES ACCORDS DE TRANSFERT DE LIGNES TET AUX RÉGIONS SIGNÉS PAR L'ÉTAT

Région	Date de signature du protocole d'accord	Lignes transférées	Participation de l'État au financement du matériel roulant <i>ou</i> matériel financé par l'État	Participation de l'État au financement de l'exploitation
Normandie	25/04/2016	Paris-Caen-Cherbourg/Trouville-Deauville, Paris-Rouen-Le Havre, Paris-Granville, Caen-Le Mans-Tours et Paris-Evreux-Serquigny	720 millions d'euros	-Aucune
Centre-Val de Loire	19/01/2017	Paris-Orléans-Tours, Paris-Bourges-Montluçon et Paris-Montargis-Nevers	480 millions d'euros	49 millions d'euros par an en 2018 et 2019, 39,2 millions d'euros en 2020, 34,3 millions d'euros en 2021 et 24,5 millions d'euros en 2022 et au-delà
Nouvelle-Aquitaine	14/02/2017	Bordeaux-La Rochelle, Bordeaux-Limoges et Bordeaux-Ussel	5 rames Alstom Régiolis bimodes	6,7 millions d'euros en 2018 et 2019 puis 5 millions d'euros par an de 2020 à 2022
Hauts-de-France	16/03/2017	Paris-Amiens-Boulogne et Paris-Saint-Quentin-Maubeuge/Cambrai	250 millions d'euros + 10 rames Alstom Régiolis bimodes	15 millions d'euros par an à compter de 2019
Grand-Est	03/05/2017	Reims-Dijon, Hirson-Metz et Paris-Troyes-Belfort	19 rames Alstom Coradia Liner	13 millions d'euros par an à compter de 2018
Occitanie	10/05/2017	Clermont-Ferrand-Nîmes et Clermont-Ferrand-Béziers (à titre expérimental)	3 rames Alstom Coradia Liner	4,5 millions d'euros par an pour la ligne Clermont-Ferrand-Nîmes + 2,3 millions d'euros par an en 2017 et 2018 pour la ligne Clermont-Ferrand-Béziers

Source : Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer

Les engagements financiers effectifs de l'État atteignent à ce jour 1 851,5 millions d'euros.

Ils ont pris la forme de **six conventions, votées, entre 2013 et 2018**, par le conseil d'administration de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), détaillées dans le tableau suivant :

**CONVENTIONS DE FINANCEMENT APPROUVÉES PAR L'AFITF LIÉES AU
MATÉRIEL ROULANT**

Date	Montants (en millions d'euros)	Objet	Bénéficiaire
30 décembre 2013	510	Nouveaux matériels roulants TET (30 rames, matériel Régiolis d'Alstom)	SNCF
16 novembre 2016	720	Renouvellement du matériel roulant des lignes Paris-Caen-Cherbourg/Trouville-Deauville et Paris-Rouen-Le Havre (matériel Omnéo de Bombardier)	Région Normandie
<i>26 décembre 2016</i>	<i>8,2</i>	<i>Études pour l'acquisition du matériel roulant TET structurant</i>	<i>SNCF Mobilités</i>
27 février 2017	362,3	Nouvelle tranche de renouvellement de matériels roulants TET (34 rames, matériel Régiolis d'Alstom)	SNCF Mobilités
<i>13 avril 2017</i>	<i>0,7</i>	<i>Première tranche des études concernant l'infrastructure pour l'accueil des futures rames sur les lignes structurantes TET</i>	<i>SNCF Réseau</i>
<i>Votée lors du 68^e conseil d'administration de l'AFITF du 26 juin 2018, mais n'était pas signée par l'ensemble des parties prenantes à la date du 4 septembre 2018</i>	250	Renouvellement du matériel roulant des lignes Paris-Amiens-Boulogne et Paris-St Quentin – Maubeuge/Cambrai (matériel Omnéo de Bombardier)	Région Hauts-de-France

Source : Réponse de l'AFITF aux questions de la mission

En outre, le budget 2018 de l'AFITF permet, à hauteur de **480 millions d'euros en autorisations d'engagement, la signature de la convention de renouvellement du matériel roulant des lignes desservant la région Centre-Val de Loire, qui avait fait l'objet d'un report en 2017.**

Depuis lors en effet les ressources annuelles de l'AFITF ont été significativement augmentées, passant de 2,1 à 2,4 milliards d'euros entre 2017 et 2018, et prévues à 2,6 milliards d'euros par le projet de loi de finances pour 2019. En outre les travaux du Conseil d'orientation des infrastructures (COI) permettent d'envisager que ce niveau soit porté à 3 milliards d'euros par an par le volet de programmation financière du projet de loi d'orientation des mobilités, qui devrait être prochainement examiné par le Parlement.

La mission s'est assurée auprès de l'AFITF de sa capacité à honorer les engagements d'ores et déjà souscrits par l'État.

Il lui a été indiqué que près de la moitié des engagements déjà souscrits, hors convention avec la région Centre-Val de Loire, auront été payés à la fin de l'année 2018, 52,2 % restant à payer entre 2019 et 2024, comme indiqué ci-après.

BILAN DES ENGAGEMENTS ACTUELS DE L'AFITF

Montants engagés en euros (conventions signées)	Paiements (en euros)		
	Payé (2014-2017)	À payer en 2018	À payer sur la période 2019-2024
1 851 537 988	546 511 027	249 365 961	966 961 000
100 %	29,5 %	13,5 %	52,2 %

Source : Réponse de l'AFITF aux questions de la mission

Une économie de 90 millions d'euros peut être constatée entre le montant engagé (1 851,5 millions d'euros) et la somme des paiements réalisés et prévus (1 762,8 millions d'euros).

Elle provient de la diminution du coût d'acquisition des 30 rames commandées à Alstom en 2013 du fait de conditions plus favorables d'actualisation des prix et de portage financier de la convention. Cette économie illustre l'intérêt de l'utilisation, sur la longue durée, des tranches optionnelles de marchés qui permettent d'amortir les dépenses initiales.

La chronique prévisionnelle des paiements de l'AFITF devrait donc permettre d'honorer l'ensemble des commandes passées depuis 2013, pour lesquelles les financements de l'État devraient atteindre au maximum 2,3 milliards d'euros d'ici 2024.

Ces financements porteront au total sur :

- 91 rames Bombardier, équipant des lignes transférées aux régions, pour 1 450 millions d'euros ;
- 64 rames Alstom, dont 24 pour des lignes restées sous la responsabilité de l'État et 40 pour des lignes transférées aux régions, pour 870 millions d'euros.

À ce jour, en additionnant l'ensemble des commandes passées avant 2011 et depuis le conventionnement des lignes TET par l'État, Alstom a bénéficié d'environ 2,3 milliards d'euros de commandes, pour 299 rames, et Bombardier de 3,75 milliards d'euros de commandes, pour 382 rames.

Les livraisons des commandes actuelles devraient s'étaler jusqu'à début 2019 pour Alstom (usine de Reichshoffen) et jusque fin 2023 ou début 2024 pour Bombardier (usine de Crespin).

2. L'acquisition d'un nouveau matériel roulant pour les lignes TET structurantes mobilisera 1,2 milliard d'euros supplémentaires

Les trois lignes du réseau TET structurant sont aujourd'hui exploitées par environ 50 locomotives électriques et 364 voitures Corail :

- 91 pour Paris-Clermont-Ferrand,
- 133 pour Paris-Limoges-Toulouse,
- 140 pour Bordeaux-Marseille.

Le matériel roulant actuel est obsolète. Les voitures ont un âge moyen de 40 ans, et qui atteint 46 ans pour la ligne Paris-Clermont-Ferrand. Malgré des rénovations en 2012-2015 pour les deux lignes radiales, et en 2016-2017 pour la transversale Sud, **l'ancienneté du parc et le décalage des aménagements par rapport aux attentes des voyageurs nécessitent de renouveler le matériel.**

Les territoires desservis par ces lignes ont constaté la dégradation continue des conditions de circulation sur le réseau, alors que sur la ligne Paris-Limoges-Toulouse, « Le Capitole » était le train le plus performant des années 1960, et que les trains Corail mis en place à partir des années 1970 atteignaient initialement la vitesse de 200 kilomètres-heure dans de bonnes conditions de confort.

La perspective, plusieurs fois déçue, de faire bénéficier ces territoires de la desserte d'une ligne à grande vitesse, a détourné la SNCF de travaux d'infrastructures essentiels en matière de régénération et d'amélioration du réseau existant, voire de maintenance courante, occasionnant des taux d'incidents et de retard très élevés. Par exemple, la durée moyenne d'un trajet Paris-Clermont-Ferrand est désormais de 3 heures 26, contre 3 heures au début de la décennie 2000.

a. La recherche, par appel d'offres, d'un nouveau type de matériel roulant

Alors que les enjeux d'inconfort et de retards liés à la vétusté du matériel roulant sont prégnants depuis le début de la décennie 2010, les lignes structurantes n'ont pas bénéficié des commandes de matériel roulant par le biais des marchés cadres existants.

Ces derniers visent pourtant à fournir rapidement et dans des conditions économiques favorables, du matériel roulant de qualité à l'ensemble des lignes TET, y compris pour des lignes pouvant donner lieu à des trajets d'une durée relativement longue (comme c'est le cas pour Paris-Cherbourg ou Nantes-Lyon).

En effet, à la suite de la remise du rapport de la Commission « TET d'avenir », en mai 2015, **le Gouvernement a fait le choix de rechercher un nouveau matériel roulant, distincts de celui couvert par les marchés cadres existants. Il en résulte un processus d'acquisition nécessairement plus long.**

Afin de **répondre aux besoins de mobilité spécifiques exprimés par l'ensemble des agglomérations et territoires traversés par les lignes TET structurantes**, une **expression fonctionnelle du besoin (EFB)** a été établie par l'État, à la suite d'une **concertation menée, au cours du deuxième trimestre 2016**, par les préfets des six régions concernées.

SNCF Mobilités a été chargée d'établir le cahier des charges et de conduire la consultation des entreprises, mais a dû s'appuyer sur cette expression fonctionnelle du besoin, formalisée par la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) du ministère, qui prévoit :

- la fiabilité maximale du matériel roulant et des **performances d'accélération et une vitesse de 200 km/h maximum, considérée comme adaptées aux trajets et aux caractéristiques de l'infrastructure** ;

- un **très haut niveau de confort et de services à bord adaptés aux longues distances** (acoustique silencieuse, qualité des sièges, information des voyageurs à bord, vidéosurveillance, accessibilité pour les personnes à mobilité réduite, accueil des vélos, connectivité internet...).

Ces exigences recouvrent largement celles qui figuraient dans le rapport établi, un an plus tôt, par la commission « TET d'avenir ».

Les recommandations de la commission TET d'avenir

« Concernant les grandes radiales ou transversales électrifiées, la commission considère que les éléments suivants pourront être pris en compte :

- une vitesse-cible du matériel de 200 km/h paraît adaptée, dans la mesure où l'état de l'infrastructure ne permet pas de miser sur une vitesse plus élevée de manière réaliste ; la modernisation de certaines sections de ligne pour parvenir à une vitesse de 200 km/h pourra être mise à l'étude, après avoir conduit les études socio-économiques nécessaires pour évaluer la pertinence de telles opérations ;

- le matériel retenu devra être adapté aux exigences en termes de confort et de service pour les dessertes en question ;

- l'aménagement intérieur des rames devra faire l'objet d'études spécifiques, en vue de l'adapter à la demande de la clientèle professionnelle. Il serait en particulier utile d'évaluer l'opportunité de créer des emplacements de tranquillité pour une clientèle professionnelle, avec des services spécifiques, à l'exemple de ce qui a été constaté à l'étranger. »

Le marché comprend :

- **une tranche ferme de 28 rames automotrices, accueillant au minimum 420 passagers, pour les lignes Paris-Clermont-Ferrand et Paris-Limoges-Toulouse** ;

- **une tranche optionnelle pouvant aller jusqu'à 75 rames**, parmi lesquelles une quinzaine de rames pourraient équiper ultérieurement la Transversale Sud, Bordeaux-Marseille.

Pour les lignes Paris-Limoges-Toulouse et Paris-Clermont-Ferrand, les engagements prévisionnels s'élèvent à 800 millions d'euros, auxquels pourraient s'ajouter 400 millions d'euros pour la ligne Bordeaux-Marseille.

L'attribution du marché par une procédure négociée

L'avis d'appel public à la concurrence a été publié le 24 décembre 2016 ; un document de consultation des entreprises a été adressé le 16 juin 2017 aux candidats admis au stade de la recevabilité; les premières offres ont été reçues le 15 mars 2018.

Un dialogue s'est alors engagé avec les soumissionnaires afin d'améliorer la compréhension réciproque des attentes et des offres. Il a été indiqué à la mission qu'il en résulterait la remise de nouvelles offres par les soumissionnaires d'ici novembre 2018, pouvant aboutir à la remise des « meilleures offres finales » au premier trimestre 2019.

Un prix plafond a été fixé au stade de la recevabilité des offres : 23 millions d'euros, établi aux conditions économiques de janvier 2017, en prenant l'hypothèse d'un volume de 28 automotrices et en additionnant les frais variables d'une automotrice ainsi que la valeur des frais fixes du contrat, divisée par 28. La mission relève cependant que ce prix s'entend hors options éventuelles.

Le prix, plafond, de 54 700 euros par place peut paraître élevé au regard :

- des coûts à la place des matériels roulants existants : 35 000 euros pour les trains Omneo Premium qui vont équiper les lignes de la Normandie ou 37 000 euros pour les trains Régiolis d'Alstom,

- des annonces concernant le « TGV du futur » avec un coût à la place de 44 000 euros, au prix de 26,6 millions d'euros pour une rame de 600 places.

Le titulaire du marché devra présenter en 2020 à SNCF Mobilités la première automotrice fabriqués, en vue de son homologation. La livraison des 12 premières automotrices opérationnelles est prévue au plus tard fin 2023 et la livraison de la dernière automotrice de la tranche ferme au plus tard fin 2025.

Selon un premier échéancier estimatif des paiements communiqué par SNCF Mobilités dans le cadre des travaux du Conseil d'orientation des infrastructures, en cas de signature du marché début 2019, les crédits de paiement de la tranche ferme, à la charge de l'AFITF, s'étaleraient sur 8 ans, selon le schéma suivant :

CHRONIQUE PRÉVISIONNELLE DES PAIEMENTS

AE en millions d'euros	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
800	22	60	60	100	220	220	60	58

Source : DGITM et SNCF

Le financement par l'AFITF des dépenses liées à la procédure d'appel d'offres

À ce jour, l'AFITF a engagé 8,9 millions d'euros de financements liés à des dépenses préalables au renouvellement du matériel roulant des lignes TET structurantes. Outre 700 000 euros versés à SNCF Réseau pour des études concernant les besoins d'adaptation des quais, de dimensionnement électrique et de raccordement des sites de maintenance et de remisage, une convention conclue entre l'État, l'AFITF et SNCF Mobilités prévoit des versements jusqu'à **8,2 millions d'euros**.

Ce montant comprend **5,2 millions d'euros** pour les études préalables au lancement de l'appel d'offres, la préparation du document de consultation des entreprises et le pilotage de la procédure jusqu'à l'attribution du marché. En outre une provision de **3 millions d'euros** vise à indemniser un maximum de trois soumissionnaires ayant présenté une « meilleure offre finale » en toute fin de procédure, mais dont l'offre ne serait pas retenue, pour un montant forfaitaire d'un million d'euros par soumissionnaire.

b. Des coûts contenus par rapport aux solutions alternatives

Le recours à un nouvel appel d'offres pour développer un matériel spécifique pour un niveau de commandes garanties de seulement 28 rames (tranche ferme) a suscité des interrogations légitimes.

Cette approche présente en effet le risque de devoir **consacrer des financements importants à des frais d'ingénierie difficiles à amortir sur des quantités suffisantes.**

L'opportunité de doter certaines lignes TET d'un matériel distinct de celui qui, depuis 2010, est utilisé pour renouveler le parc existant pouvait en outre paraître contraire à l'objectif d'obtenir une plus grande homogénéité du parc. Réduire la typologie du matériel roulant permet en effet de modérer le coût de détention du capital, en augmentant la volumétrie et diminuant les coûts de maintenance. En effet, les stocks de pièces de rechange peuvent être réduits ; les différents centres de maintenance peuvent être moins spécifiques, ce qui permet d'établir des synergies ; les rames réservées en centre de maintenance peuvent être moins nombreuses...

Il ressort des travaux de la mission que l'État et la SNCF ont bel et bien cherché, en première approche, à recourir à des matériels existants, mais que le constat de leur inadéquation au besoin a conduit à rechercher un nouveau matériel.

Après la première commande de 2013 destinée à équiper trois lignes d'aménagement du territoire, il a d'abord été envisagé de recourir à du matériel Régiolis, sur un seul niveau. Cependant, l'analyse des clauses du **marché cadre conclu avec Alstom en 2009 a conclu que celui-ci limitait explicitement la vitesse des rames à 160 km/h et leur longueur à 110 m.**

Dans ces conditions, commander sur ce marché des rames plus rapides ou plus longues aurait contrevenu aux règles visant à garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics.

Les signataires du contrat (la SNCF et Alstom) auraient encouru le risque d'une qualification juridique de délit de favoritisme, c'est-à-dire l'octroi d'un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés public (article 432-14 du code pénal). En tant que signataire des conventions d'exploitation et financeur des commandes, l'État aurait commis un délit de complicité de favoritisme.

L'utilisation du matériel Bombardier ne paraissait pas présenter de problème juridique, mais les services de la SNCF et de la direction des services de transport du ministère ont fait valoir qu'ils ne permettaient de répondre ni aux contraintes techniques ni aux enjeux commerciaux des lignes structurantes reliant Paris à Limoges et Clermont-Ferrand.

En particulier, le Regio 2N de Bombardier est un matériel à deux niveaux dont la circulation nécessite des infrastructures dégageant un gabarit haut. Or, si ce gabarit existe de Paris à Limoges et de Paris à Clermont-Ferrand, il n'est pas disponible au sud de Limoges, du fait de nombreux tunnels.

Les représentants de Bombardier ont fait valoir à la mission que des schémas alternatifs pourraient être envisagés :

- un trajet Paris-Clermont-Ferrand avec des rames Regio 2N et un trajet Paris-Limoges-Toulouse avec des rames Regio 2N de Paris à Limoges et des rames Régiolis de Limoges à Toulouse avec, par conséquent, l'introduction d'une correspondance à Limoges ;

- ou l'exploitation de Paris-Clermont-Ferrand et de Paris-Limoges avec des rames Regio 2N et l'exploitation de Paris-Limoges-Toulouse dans son intégralité avec des rames Régiolis d'Alstom ou des rames TGV rénovées.

Selon les représentants de Bombardier, ces scénarios permettraient à l'État d'économiser plusieurs centaines de millions d'euros en raison des différentiels de coûts entre les rames des marchés cadres existants et les coûts budgétés au titre de l'appel d'offres en cours. Ces perspectives justifieraient, selon Bombardier, l'arrêt de la consultation en cours.

Les représentants du ministère et de la SNCF ont fait valoir que cette approche ne tenait pas compte de surcoûts liés à la **démutualisation des parcs et des dispositifs de maintenance entre les deux lignes Paris-Limoges et Paris-Clermont-Ferrand** conduisant à construire deux sites de maintenance, en cas de mise en correspondance à Limoges (un site parisien et un site en région) comme en cas d'exploitation différenciée des deux lignes (un site sur le Sud-Ouest et un site pour le Sud-Est).

Le scénario avec correspondance occasionne en outre une sous-optimisation des roulements sur la section Limoges-Toulouse.

Ainsi que l'indique la comparaison établie dans le tableau ci-dessous, **le recours à un nouveau matériel paraît au total moins coûteux que les scénarios alternatifs**, même en retenant l'hypothèse, la plus défavorable, d'un prix de marché correspondant au prix plafond de la consultation.

COMPARAISON DES COÛTS DE RENOUELEMENT DES MATÉRIELS ROULANTS POUR LES LIGNES PARIS-LIMOGES-TOULOUSE ET PARIS-CLERMONT-FERRAND (MONTANTS EN MILLIONS D'EUROS)

Estimations	Nouveau matériel roulant au prix plafond de l'appel d'offres en cours	Recours aux matériels roulants des marchés-cadres existants	
		Scénario avec correspondance à Limoges	Scénario avec Régiolis/Coradia sur toute la ligne Paris-Limoges-Toulouse
Nombre de rames TET	28		
Prix constructeur par rame	23 (max.)		
Sous-total des rames TET	644		
Nombre de rames Omneo		26	12
Prix constructeur par rame Omneo (estimation 2020)		18,7	18,7
Sous-total des rames Omneo		486,2	224,4
Nombre de rames Coradia		13	30
Prix constructeur par rame Coradia (estimation 2020)		13,2	13,2
Frais fixes d'aménagement Grandes lignes		20	20
Sous-total des rames Coradia		191	416
Total Matériel roulant	644	677,8	640,4
Total dispositif de maintenance	100	140 (estimation)	140 (estimation)
TOTAL	744	817,8	780,4

Source : Réponses de la DGITM aux questions de la mission

L'enveloppe budgétaire de 800 millions d'euros, légèrement supérieure afin de tenir compte des coûts de maîtrise d'œuvre de SNCF Mobilités et des coûts d'indexation, **ne paraît donc pas disproportionnée**.

c. Le nouveau matériel doit répondre à des exigences plus fortes de qualité et d'attractivité

La recherche d'un nouveau matériel roulant paraît en outre justifiée par le fait que les lignes structurantes TET, caractérisées par des trajets plus longs ⁽¹⁾, nécessitent un **confort accru et des aménagements différents** par rapport aux rames conçues prioritairement pour des trajets courts et à trafics pendulaires.

Une approche dynamique doit dès lors tenir compte **des perspectives d'amélioration ou de dégradation de l'équilibre financier des lignes**, selon leur capacité à répondre aux besoins des mobilités des populations, et aux enjeux du report modal vers le train.

L'image d'un matériel qui serait équivalent à celui des dessertes régionales « standard » présente le risque de diminuer l'attractivité des lignes concernées, alors même que **l'investissement de l'État pour les rénover doit compenser l'absence de perspectives de desserte par la grande vitesse**.

En particulier, **l'amélioration du confort global de la ligne et des services** doit faire du voyage une opportunité de travail pour la clientèle professionnelle qui s'en est détournée.

Cet enjeu paraît avoir été placé au centre de l'approche de l'État et de la SNCF. La mission relève par exemple que les critères de performance et de confort ont une part prépondérante par rapport au prix dans l'évaluation des offres.

CRITÈRES D'ATTRIBUTION DU MARCHÉ

Désignation	Points
Coût global de possession du matériel roulant (critère de prix)	350
Performance technique du matériel roulant (hors confort)	300
Confort	200
Documentation de maintenance et de soutien fournie	100
Innovation / pertinence du portefeuille des options supplémentaires facultatives	50
TOTAL DES CRITERES	1 000

Source : règlement externe de la consultation, 19 décembre 2016, point 12.4

De même, le critère d'innovation permettra d'évaluer l'intérêt, le degré de maturité et le risque des options éventuelles proposées par les soumissionnaires, particulièrement dans le but d'accroître l'attractivité du déplacement par le train.

(1) À titre d'exemple, le trajet moyen est d'environ 350 km sur les lignes structurantes TET, quand il est d'environ 130 km sur les lignes du grand Bassin parisien, et de 240 km sur Paris-Caen-Cherbourg

LA DÉCOMPOSITION DES CRITÈRES DE CONFORT DU MATÉRIEL ROULANT

Désignation	Points
Sièges	20
Confort thermique/ climatisation voyageur	20
Acoustique intérieur voyageur	20
Dynamique et vibratoire	20
Design intérieur : confort visuel : qualité de l'éclairage, surface vitrée... perception d'espace, de sérénité et de plaisir ; limiter le nombre de références couleurs ; différenciation des classes voyageurs	40
Toilettes, hors utilisateurs de fauteuils roulants	18
Disponibilité et accessibilité aux services à bord - Restauration (13/26) - Connectivité Internet (7/26) - Espaces vélos (2/26) - Vidéoprotection (2/26) - Aide au repérage des portes (2/26)	26
Systèmes d'Informations Voyageurs Embarqués	16
Confort à la place (vision sur l'extérieur, liseuse, tablette, prise électrique, porte-manteau, porte-revue, repose-pied, marque-place lumineux, miroir de courtoisie, espace bagages, pas de sièges...)	20
TOTAL DU CRITERE	200

Source : règlement externe de la consultation, 19 décembre 2016, point 12.4.3

d. Les garanties d'optimisation de la dépense

La mission souligne que le **recours à un appel d'offres ne signifie pas, par lui-même, la fourniture d'un matériel entièrement nouveau.**

Le volume de commandes envisagées est en effet trop limité pour amortir des financements importants en ingénierie, sauf à proposer un coût unitaire par rame extrêmement élevé, supérieur au prix plafond de recevabilité.

Afin de s'assurer que **l'expression fonctionnelle de besoin** serait compatible avec les capacités de réponse à l'appel d'offres, une **consultation préalable des principaux constructeurs européens a été conduite** (un « *request for information* » ou RFI) visant tout à la fois à prendre connaissance des matériels existants et à susciter un intérêt pour la consultation à venir ⁽¹⁾.

La mission constate que **l'État et la SNCF ont suivi les recommandations de la commission « TET d'avenir »** selon laquelle « *le cahier des charges de tout appel d'offres devra répondre à une logique de définition des besoins de type fonctionnelle, et non à une définition technique du matériel* ». La commission recommandait également « *de recourir autant que possible à du matériel sur étagère, c'est-à-dire déjà homologué en France ou dans un pays européen avec lequel la France bénéficie d'accords d'acceptation croisée, afin de réduire les délais de production et surtout les coûts de développement.* » ⁽²⁾

(1) Alstom, Bombardier, CAF, Siemens, Stadler et Talgo ont été approchés.

(2) Rapport TET : agir pour l'avenir. p. 43-44.

Ainsi, l'État et la SNCF ont cherché à apporter **la plus grande flexibilité dans les clauses du cahier des charges**, en autorisant des variantes par exemple et en limitant le nombre de « requis obligatoires ».

Leur nombre est inférieur à 100, alors qu'il était de 4 000 dans la consultation liée au RER NG. Ces critères correspondent donc strictement à des spécifications incontournables liées aux exigences réglementaires (respect du gabarit, des spécifications techniques d'interopérabilité et des contraintes de sécurité), à l'atteinte de performance (vitesse, temps de parcours) et au respect des attentes en matière de confort et d'accessibilité pour des trajets de longue distance.

- ***Utiliser tout le potentiel du nouveau marché***

Dès lors, rien ne paraît faire obstacle à ce que les constructeurs partent d'un matériel existant afin de réduire les coûts. En cela, l'appel d'offres pourrait pleinement jouer son rôle consistant à révéler le coût optimal des adaptations à apporter à un matériel existant pour répondre au besoin.

La mission invite cependant à apporter toutes les garanties d'optimisation de la dépense en **envisageant très en amont l'utilisation maximale des tranches optionnelles du futur marché.**

En effet, comme il est d'usage en matière de marchés de matériel roulant, si des tranches optionnelles étaient activées, les frais fixes, financés initialement par l'État, pourraient être répartis entre toutes les commandes, diminuant ainsi le financement final de l'État. Un dispositif de partage des frais de développement a par exemple été mis en place pour les marchés Regio 2N et Régiolis.

Outre les commandes éventuelles de l'État pour la ligne Bordeaux-Marseille, les achats supplémentaires pourraient provenir des régions, au titre de certaines lignes TET actuelles ou bien de nouvelles liaisons interrégionales que différentes régions pourraient décider d'organiser conjointement.

Si les régions n'ont pas été formellement associées au lancement de l'appel d'offres, l'expression fonctionnelle du besoin de l'État a été établie au terme d'une consultation à laquelle ont participé plusieurs exécutifs régionaux. Malgré l'absence actuelle de visibilité des régions sur l'étendue du réseau qu'elles auront en charge et sur les ressources dont elles disposeront, la perspective de commandes de leur part pour un nouveau type de matériel roulant ne saurait donc être écartée.

Dans la perspective de l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire, il a en outre été confirmé à la mission que le marché pourra comporter une clause de « *portabilité* », assurant le transfert des droits et obligations du constructeur auprès de tout exploitant distinct de la SNCF qui viendrait à opérer une ligne utilisant les matériels roulants concernés.

- ***Mener la consultation à son terme, malgré le manque d'ambition initial***

Au total, la mission recommande de poursuivre la consultation en cours.

Toute interruption occasionnerait des délais supplémentaires inacceptables pour les territoires qui attendent un nouveau train depuis trop longtemps.

Cependant, dans la perspective d'une utilisation la plus large possible du nouveau matériel, **la mission doit faire état d'un regret concernant la vitesse maximale du matériel roulant, limitée à 200 km/h.**

Entre la grande vitesse qui dépasse 300 km/h et les trains régionaux autour de 160 km/h, **il apparaît pourtant qu'une limite supérieure de 220 km/h, voire 250 km/h, constitue aujourd'hui un chaînon manquant dans la gamme des matériels roulants utilisés sur le réseau français.**

Une approche plus ambitieuse de la part de l'État et de la SNCF aurait conduit, en 2016, à rechercher un matériel roulant capable d'atteindre une vitesse plus élevée que la limite actuelle de 200 km/h. En particulier, atteindre la vitesse de 220 km/h aurait répondu à une attente forte des territoires desservis par la ligne Paris-Orléans-Limoges-Toulouse.

Cette option figurait au demeurant parmi les scénarios présentés par la commission « TET d'avenir » qui faisait justement référence à la ligne Paris-Orléans-Limoges-Toulouse pour considérer que « *d'une manière générale, la mise en place de lignes Intercités renforcées devrait être privilégiée à la construction de lignes à grande vitesse* ⁽¹⁾ ».

La commission prenait en exemple « *le choix fait par l'Allemagne de ne pas multiplier les lignes à grande vitesse, en privilégiant la convergence vers des lignes d'une vitesse maximale de 250 km/h.* »

- ***La programmation des investissements sur le réseau doit être cohérente avec la mise en service d'un matériel roulant performant***

De plus, les performances en vitesse de pointe des trains sont tributaires de **l'adaptation du réseau** et ne sont **qu'une des composantes de la durée du trajet**, impactée en particulier par les enjeux de régularité.

Il serait dès lors particulièrement regrettable que ne soient pas réalisés à l'échéance de 2023 l'ensemble des investissements d'infrastructure devant garantir la meilleure performance des nouvelles automotrices.

Par exemple, concernant la ligne Paris-Orléans-Limoges-Toulouse, le Conseil d'orientation des infrastructures (COI) a relevé que SNCF Réseau a d'ores

(1) Rapport de la commission TET d'avenir, p. 45

et déjà programmé, entre 2015 et 2020, 500 millions d'euros d'investissements à des travaux de régénération, hors région Île-de-France, ce qui correspond à un doublement du rythme d'investissement par rapport aux dix années de la période 2004-2014 au cours de laquelle seuls 460 millions d'euros avaient été investis.

Selon le Conseil d'orientation des infrastructures, **cet effort a vocation à se poursuivre sur la période 2020-2025, portant à plus d'un milliard d'euros les dépenses de régénération de la ligne Paris-Orléans-Limoges-Toulouse, hors Île-de-France, entre 2015 et 2025.**

La mission souligne que **ces montants de dépenses élevés, non prévus actuellement, doivent être pleinement intégrés dans le volet de programmation de la future loi d'orientation des mobilités et dans la trajectoire des dépenses de l'AFITF.** La mobilisation dans ce but des parlementaires, des élus locaux, des acteurs économiques et des usagers concernés doit donc être maintenue.

3. L'absence de perspective d'acquisition de nouveaux matériels roulants pour les lignes de nuit invite à explorer un nouveau modèle

Depuis 2016, l'État a cessé de prendre en charge le déficit d'exploitation de quatre des six lignes de nuit existantes, ne maintenant que les deux lignes dont les dessertes ne disposent pas d'alternative satisfaisante.

Avant la fermeture des lignes concernées, dans des délais de consultation très resserrés de deux mois, un appel à manifestation d'intérêt avait été lancé par le ministère en charge des transports auprès des opérateurs de services de transport ferroviaires, en vue d'identifier un repreneur proposant « *de nouveaux schémas d'exploitation innovants susceptibles de redonner de l'attractivité à ces lignes* ». La consultation avait été infructueuse.

Alors que le parc exploitable de matériel roulant de nuit atteignait 298 voitures en 2014, sa taille est désormais très limitée : 66 voitures, dont 54 voitures en roulement et 12 pour réaliser la maintenance. 27 autres voitures sont conservées en prévision d'une industrialisation de la rénovation ; elles ne sont pas exploitées commercialement.

Les voitures à places assises avec sièges inclinables ont déjà dépassé leur potentiel « temps ». Elles sont exploitées de façon dérogatoire (ordre d'investigation) dans la limite de leur potentiel kilométrique. L'arrêt de leur exploitation pourrait intervenir fin 2018, sans aller au-delà de la fin 2019. Le potentiel technique des autres types de voiture permet de maintenir leur fonctionnement jusqu'en mai 2023 (première classe à 9 compartiments de 4 couchettes ; seconde classe de services à 7 ou 10 compartiments de 6 couchettes).

La mission souligne que la date de fin de vie de ces voitures devrait intervenir à peu près en même temps, sur une seule année, et à un rythme soutenu.

Ce parc n'est évidemment pas à la hauteur des attentes des utilisateurs. Le confort et l'état sanitaire de ces voitures se dégradent. Le volume limité rend cependant peu crédible la perspective d'un appel d'offres sur ce seul champ.

Pour assurer la continuité du service, la priorité est donc aujourd'hui d'engager sans délai la rénovation des voitures. Dès lors, la mission se félicite que le 22 septembre 2018, **la ministre des transports ait annoncé sa décision de renouveler, à compter de 2020, la convention TET sur les trains de nuit et de procéder, dans ce cadre, à la rénovation des matériels roulants existants, à hauteur de 30 millions d'euros.**

Les coûts de rénovation paraissent pouvoir être absorbés, sur la durée, par les dépenses du compte d'affectation spéciale, qui prend d'ores et déjà en charge le déficit d'exploitation de ces lignes à hauteur de 20 millions d'euros par an.

La mission souligne que **l'État devra obtenir, dans le cadre de la nouvelle convention conclue avec SNCF Mobilités, des contreparties fortes en matière de qualité et de continuité du service.**

À terme, il paraît cependant nécessaire de renouveler le matériel roulant. Si un appel d'offres distinct paraît difficile, des solutions innovantes de portage pourraient être envisagées à terme, dans le cadre de contrats d'exploitation globale avec un opérateur de services de transports, comme c'est le cas par exemple pour l'offre « *Nightjet* » de l'opérateur public autrichien ÖBB.

La diffusion européenne des trains de nuit des chemins de fer fédéraux autrichiens

À l'occasion d'un déplacement à Vienne dans le cadre de la Présidence autrichienne de l'Union européenne, le Rapporteur général Joël Giraud, membre de la mission, s'est entretenu avec M. Kurt Bauer, responsable grandes lignes de l'opérateur ferroviaire public autrichien ÖBB.

ÖBB opère des trains de nuit (*Nightjet*) dans de nombreux pays d'Europe (Autriche, Italie, Allemagne, Suisse) dans le cadre d'un régime d'obligations de service public selon différentes modalités de partage des coûts avec les compagnies ferroviaires nationales. Des perspectives favorables apparaissent également aux Pays-Bas, au Danemark et dans les pays scandinaves.

L'émergence d'un acteur européen spécialisé dans le domaine des trains de nuit est de bon augure et le gage que les consommateurs identifient le train de nuit comme un vecteur habituel de mobilité.

Concernant la situation française, M. Kurt Bauer a souligné que la nécessité de renouveler, à terme, l'intégralité du matériel roulant de nuit justifie une contribution financière du donneur d'ordre public. Il paraît en effet difficile à un opérateur éventuel de la ligne d'investir entièrement pour un matériel à amortir sur une durée d'au moins 40 ans.

Le coût d'une commande récente passée à Siemens pour 21 trains dont 13 de nuit, livrables en 2022, s'élève à 365 millions d'euros, soit 17,4 millions d'euros par train.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA MISSION

– **Ministère de la transition écologique et solidaire** :
M. Alexis VUILLEMIN, directeur des services de transports à la direction générale des infrastructures des transports et de la mer, M. Patrick FERCHAUD et M. Pierre-Christophe SONCARRIEU de la mission organisatrice des TET

– **SNCF Intercités** : Mme Delphine COUZI, directrice, M. Michel MARSONE, chef de la division achats projets - direction du matériel et Mme Laurence NION, conseillère parlementaire du groupe SNCF

– **Alstom Transports** : M. Olivier DELECROIX, directeur commercial, M. Emmanuel BOIS, directeur développement commercial agglomérations, régions et *Intercités*, M. Damien CABARRUS, responsable affaires publiques France

– **Bombardier Transport France** : M. Laurent BOUYER, président, et Mme Sophie ESPIE, directrice des relations institutionnelles

– **CAF France** M. Francis NAKACHE, directeur et M. Alain JUNG, cabinet Arcturus, conseil en relations institutionnelles

– **Association Urgence POLT**, M. Jean-Claude SANDRIER, président

– **Régions de France**, M. Jean-Luc GIBELIN, vice-président en charge des mobilités et infrastructures transports de la région Occitanie.

– **Association Objectif Capitales**, M. Patrick WOLFF, président et Mme Claire PLANCHE membre du comité exécutif