Cour des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LES INVESTISSEMENTS DE L'ÉTAT DANS LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS

DONNER LA PRIORITÉ AUX RÉSEAUX EXISTANTS

LES ENJEUX STRUCTURELS POUR LA FRANCE

NOVEMBRE 2026

SOMMAIRE

5 AVERTISSEMENT

7 SYNTHÈSE

10 INTRODUCTION

12 1 - UNE PROGRAMMATION INSUFFISANTE DES INVESTISSEMENTS

12 A - Un cadre de programmation insuffisamment structuré pour coordonner et arbitrer les investissements

19 B - Une hausse des investissements qui n'a pas permis d'enrayer la dégradation des réseaux

23 2 - UN RISQUE AVÉRÉ D'INSOUTENABILITÉ FINANCIÈRE

24 A - Des engagements de financement croissants, sans visibilité suffisante sur le cadencement des paiements

26 B - Des besoins supplémentaires en voie d'être précisés

29 C - Une insoutenabilité financière qui nécessite de hiérarchiser les dépenses

33 3 - LA NÉCESSITÉ DE CONCENTRER LES FINANCEMENTS SUR LES RÉSEAUX EXISTANTS

33 A - Une programmation pluriannuelle des investissements à construire en privilégiant les réseaux existants

39 B - Une programmation appuyée sur des outils de diagnostic, de planification et d'évaluation

SOMMAIRE

43 CONCLUSION

44 RÉFÉRENCES AUX TRAVAUX DE LA COUR DES COMPTES

45 ANNEXE : LES GRANDS PROJETS ÉTUDIÉS PAR LE COI

AVERTISSEMENT

La présente note de synthèse sectorielle fait partie d'une série de travaux réalisés par la Cour des comptes conformément à sa mission constitutionnelle d'information des citoyens et aux dispositions du 5° de l'article R. 143-11 du code des juridictions financières.

La vocation de ces notes est de présenter de façon concise la synthèse des principales observations dressées par la juridiction financière à l'occasion de travaux antérieurement publiés, de les actualiser si nécessaire et de les mettre en perspective à l'échelle d'un secteur ou d'un domaine de l'action publique, dont le poids financier est significatif. Cette contribution à une appréciation documentée et précise des enjeux de politique publique ne prétend pas à l'exhaustivité mais la Cour a veillé à couvrir des domaines variés et structurants en s'appuyant sur des travaux approfondis et récents.

Comme par le passé, la Cour vise ainsi à nourrir le débat public en ouvrant différentes voies de réformes possibles. Ces notes traitent de segments de l'action publique essentiels pour rétablir l'équilibre et la soutenabilité des finances publiques tout en veillant au respect des grands équilibres nationaux et aux politiques qui les soutiennent (compétitivité, équité sociale, formation, transition écologique, défense nationale, etc.).

La présente note a été délibérée le 3 juillet 2026 par la deuxième chambre, présidée par Mme Mercereau, présidente de chambre et composée de Mme Julienne, conseillère maître, et MM. Guéroult et Blanchot, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteures, Mmes Pradeilles, conseillère référendaire, et Ionesco, conseillère référendaire en service extraordinaire, et, en tant que contre-rapporteur, M. Kesler, conseiller maître.

Elle a été examinée et approuvée, le 22 septembre 2026, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de Mme de Montchalin, Première présidente, M. Hayez, Rapporteur général, Mme Mercereau, M. Lejeune, Mme Thibault, M. Cazé et M. Glimet, rpésidentes et présidents de chambres de la Cour, Mme de Mazière, présidente par intérim de la troisième chambre, M. Albertini, M. Vught, M. Roux, Mme Daussin-Charpantier et Mme Renet, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, et Mme Hamayon, Procureure générale, entendue en ses avis.

Les publications de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

SYNTHÈSE

Les transports occupent une place centrale dans le fonctionnement de l'économie, dans l'organisation des territoires et dans la transition écologique. Les administrations publiques représentent environ 40 % des investissements nationaux dans ce secteur, soit près de 30 Md€ en 2024 : les trois quarts relèvent des collectivités territoriales et un quart de l'État et des gestionnaires d'infrastructure publics nationaux, tels que SNCF Réseau ou Voies navigables de France. La présente note porte sur ces derniers investissements, dont le rôle dépasse les seuls montants directs, en raison de leur effet d'entraînement sur les autres acteurs publics et privés ainsi que de la responsabilité de l'État dans la définition des priorités nationales de mobilité.

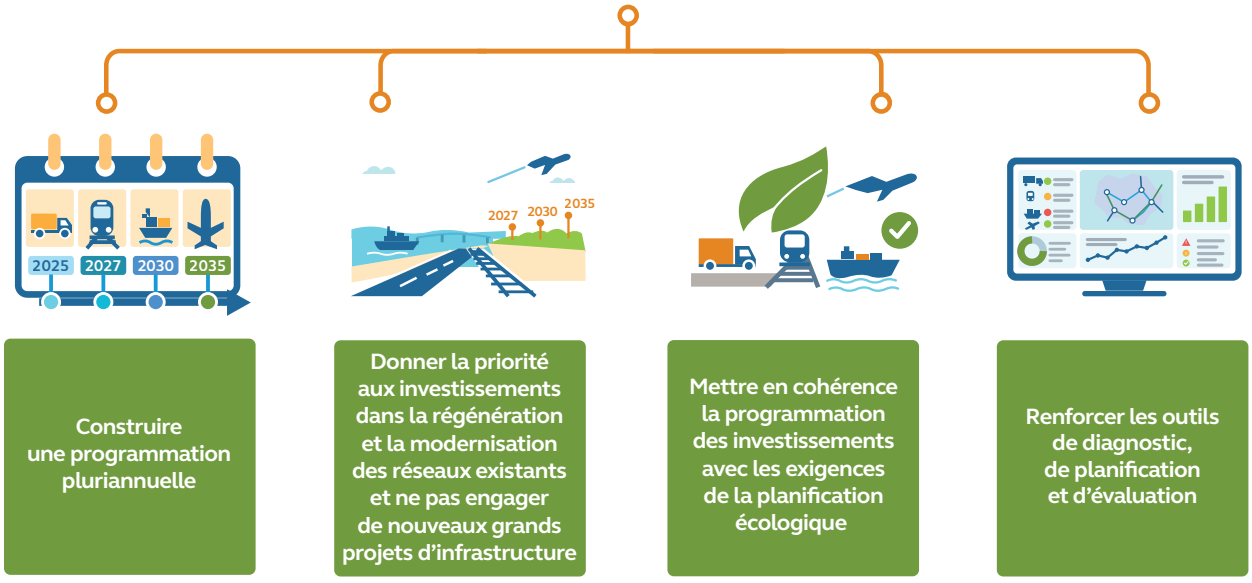
La programmation de ces investissements demeure insuffisamment structurée au regard des enjeux auxquels elle doit répondre. Elle repose sur une architecture institutionnelle complexe, compte tenu du rôle des collectivités locales et des gestionnaires nationaux d'infrastructure. La multiplicité des circuits de financement ne facilite pas non plus le pilotage. Le cadre introduit par la loi d'orientation des mobilités a constitué un premier effort de programmation, mais n'a pas été prolongé par une trajectoire d'investissement clairement définie au-delà de 2023. Les outils d'évaluation socio-économique n'éclairent par ailleurs qu'imparfaitement les décisions. Surtout, les investissements de l'État, d'un montant de 6,7 Md€ sur 77 Md€ en 2025, se partagent encore à parts égales entre les nouveaux projets et la régénération et la modernisation des réseaux existants. Malgré une hausse des concours de l'État depuis 2019, la dégradation de l'état de ces réseaux n'a pas été enrayée.

L'absence de programmation et de hiérarchisation conduit aujourd'hui à une insoutenabilité budgétaire. Les engagements de l'État progressent rapidement, sans visibilité suffisante sur leur échéancier de paiement ni sur le coût complet des projets financés. Dans le même temps, les besoins en matière de régénération et de modernisation des réseaux existants ainsi que les investissements potentiels dans les grands projets d'infrastructures sont en forte croissance, alors que les ressources prévisibles restent instables et insuffisantes pour couvrir l'ensemble des ambitions affichées. Les projections font ainsi apparaître une impasse durable de financement, qui pourrait dépasser 20 Md€ sur les dix prochaines années. Dans ce contexte, les marges de manœuvre budgétaires apparaissent désormais insuffisantes pour poursuivre simultanément l'ensemble des objectifs affichés. Comme l'a récemment explicité le Conseil d'orientation des infrastructures (COI), *« le temps des choix »* est devant nous. À ressources constantes, il est indispensable d'accorder la priorité à la régénération des réseaux existants et de faire une pause, qui ne serait d'ailleurs pas suffisante, dans l'engagement de nouveaux grands projets d'infrastructure non encore lancés.

SYNTHÈSE

Ces constats appellent la mise en place d'une programmation et une hiérarchisation réelle des investissements de l'État en matière d'infrastructures, afin de répondre aux besoins urgents de maintien du niveau de service des réseaux existants. Le projet de loi-cadre déposé en février 2026 marque de ce point de vue une étape utile, mais encore inaboutie.

LES INVESTISSEMENTS DE L'ÉTAT DANS LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS



Source : Cour des comptes

Chiffres clés :

- **77 Md€** d'investissements publics et privés dans les transports en 2024, dont **47 Md€** issus des entreprises et **23 Md€** portés par les administrations publiques locales, le solde étant constitué par les administrations publiques centrales (État, Agence de financement des infrastructures de transport de France, SNCF Réseau et Voies navigables de France, etc.) ;

  Source : bilan annuel des transports pour 2024

- **6,7 Md€** de financements budgétaires de l'État en 2025, dont **4,2 Md€** transitant par le budget général, **1,5 Md€** de financements directs de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France et **1 Md€** de taxes affectées à la Société des grands projets ;

  Source : Cour des comptes, sur la base des rapports annuels de performance pour 2025

- **51 %** des financements de l'État ont été consacrés au développement de nouvelles infrastructures entre 2020 et 2025, contre **49 %** à la régénération et à la modernisation des réseaux existants.

  Source : Cour des comptes sur la base des rapports annuels de performance et des rapports annuels de l'AFITF ;

- Des besoins supplémentaires pour la régénération et la modernisation des réseaux existants estimés entre **2** et **3 Md€** par an ;

  Source : conférence Ambition France Transports *et le Conseil d'orientation des infrastructures (COI),* Grands projets : le temps des choix, *avril 2026*

- Un portefeuille de **18** grands projets de nouvelles infrastructures (lancés ou non) représentant 30 Md€ à la charge de l'État, soit au moins **1 Md€** supplémentaire par an ;

  Source : Conseil d'orientation des infrastructures (COI), Grands projets : le temps des choix, *avril 2026*

- En l'absence de hiérarchisation des investissements, une impasse de financement qui pourrait atteindre **20 Md€** entre 2026 et 2037.

  Source : Cour des comptes sur la base du rapport de la conférence Ambition France Transports *et Conseil d'orientation des infrastructures (COI),* Grands projets : le temps des choix, *avril 2026*

INTRODUCTION

Les infrastructures et matériels de transport constituent un élément structurant du fonctionnement de l'économie et de l'organisation des territoires. Premier secteur en matière d'émissions de gaz à effet de serre en France avec un poids de 34 %, les transports sont également appelés à jouer un rôle central dans la transition écologique.

La France possède un réseau d'infrastructures particulièrement étendu – le premier réseau navigable, le deuxième réseau ferroviaire et le troisième réseau routier structurant en Europe. Celui-ci nécessite un niveau d'investissement élevé, y compris pour le matériel, atteignant 77 Md€ en 2024, tous financeurs confondus. Les administrations publiques représentent environ 40 % de cet effort, soit 30 Md€, dont les trois quarts sont portés par les administrations publiques locales et un quart par les administrations publiques centrales. Cette répartition reflète le partage des compétences en matière de mobilité : les collectivités territoriales jouent un rôle majeur dans le financement et l'organisation des transports du quotidien, ce qui implique des investissements importants, tandis que l'État demeure responsable des grands réseaux nationaux, de la définition des orientations stratégiques et de la programmation des infrastructures structurantes.

La présente note se concentre sur les investissements relevant de l'intervention de l'État dans les infrastructures et matériels de transport, au sein desquels les infrastructures ont une place prédominante. Ce périmètre se justifie non seulement par le rôle de financeur exercé par l'État, mais également par sa fonction d'ensemblier dans la définition des priorités nationales de mobilité et la coordination des acteurs publics. Les financements de l'État jouent enfin un rôle déterminant d'effet de levier sur les autres financeurs publics et privés. La note ne traite pas des investissements nécessaires pour améliorer l'accessibilité des transports aux personnes en situation de handicap. Elle exclut également les investissements dans les plateformes aéroportuaires financés dans le cadre de leur contrat par les recettes commerciales et par les redevances.

Dans un contexte de vieillissement des réseaux, d'exigences accrues liées à la transition écologique et de tension budgétaire, la question de la programmation et du financement des investissements de l'État dans les infrastructures de transports se pose avec une acuité particulière. Elle a notamment fait l'objet de travaux récurrents de la Cour ces dernières années. De leur côté, les pouvoirs publics ont engagé récemment plusieurs initiatives visant à réexaminer les conditions de financement des infrastructures de transport. Le Gouvernement a lancé en mai 2025 la conférence nationale *Ambition France Transports*, réunissant élus, acteurs du secteur et représentants des usagers afin d'établir un diagnostic partagé sur les besoins d'investissement dans les réseaux et les modalités de leur financement à long terme. Dans le prolongement de ces travaux, il a déposé au mois de février

INTRODUCTION

2026 devant le Parlement un projet de loi-cadre relatif au développement des transports, destiné à définir un cadre pluriannuel d'investissement pour les années à venir, qui a été voté par le Sénat.

Cette note examine les conditions dans lesquelles l'État programme et finance les investissements dans les infrastructures et matériels de transport. Elle montre que la programmation actuelle demeure insuffisante (I) avec un risque avéré d'insoutenabilité financière (II) et elle souligne par conséquent la nécessité de concentrer les financements sur les réseaux existants (III).

1 - UNE PROGRAMMATION INSUFFISANTE DES INVESTISSEMENTS

Dans un contexte de ressources publiques durablement contraintes, la question n'est plus seulement d'accroître les investissements, mais de déterminer ceux qui présentent le caractère le plus prioritaire. L'enjeu central devient alors la capacité de l'État à identifier les investissements les plus urgents et à justifier les priorités retenues. Malgré l'introduction, par la loi d'orientation des mobilités (LOM), d'une première trajectoire pluriannuelle d'investissement, le cadre actuel de programmation des investissements dans les infrastructures de transports présente encore d'importantes limites, tant sur le plan institutionnel que financier. La progression réelle des financements engagée depuis 2020 n'a en outre pas permis de réorienter suffisamment l'effort public vers la régénération et la modernisation des réseaux existants, dont l'état continue de se dégrader.

A - Un cadre de programmation insuffisamment structuré pour coordonner et arbitrer les investissements

1. Un rôle d'arbitre imparfaitement exercé par l'État

La programmation des investissements repose en théorie sur un schéma simple, avec des instances aux compétences bien définies. Le Conseil d'orientation des infrastructures (COI), une instance consultative créée par la loi d'orientation des mobilités et placée auprès du ministre chargé des transports, propose au gouvernement des orientations en matière d'infrastructures. Le Gouvernement arrête des budgets annuels voire des orientations pluriannuelles permettant d'engager au sens juridique du terme des projets d'infrastructure. L'AFITF est l'opérateur qui décline ces décisions dans leur volet financier, en complément des différents gestionnaires d'infrastructures dans leur domaine spécialisé.

Ce modèle fonctionne cependant imparfaitement.

D'abord, parce que les investissements dans les infrastructures font largement l'objet de cofinancements avec les collectivités territoriales, notamment dans le cadre des contrats de plan État-région (CPER). Ces derniers sont essentiellement construits selon une logique ascendante fondée sur la négociation entre les préfets de région et les exécutifs régionaux autour de dossiers locaux, plus que sur la déclinaison de priorités nationales. De plus, leur gestion est très déconcentrée. Ce mode de fonctionnement limite la capacité de toutes les administrations centrales impliquées à disposer d'une vision précise des dépenses contractualisées et à s'assurer que les priorités de l'ensemble des acteurs sont toujours pleinement articulées. Il pose également des difficultés en matière de suivi et de pilotage budgétaire, les crédits inscrits dans le cadre des CPER étant marqués par une sous-exécution récurrente à l'origine de plusieurs centaines de millions d'euros de reports d'une année sur l'autre.

À cette fragmentation s'ajoutent des engagements pris par l'État sur de grands projets d'infrastructures, dont les conséquences financières de long terme pèsent sur les ressources effectivement disponibles et rendent difficile le respect des priorités en faveur de la régénération des réseaux existants.

L'articulation entre les priorités définies au niveau national et les projets soutenus localement reste donc perfectible.

Ensuite, parce que la multiplicité des opérateurs et des sources de financement rend difficile une vision consolidée de l'effort global d'investissement, notamment dans les secteurs ferroviaire et fluvial où une part importante des dépenses est directement portée par SNCF Réseau et Voies navigables de France sur leurs recettes propres[1]. Le niveau de financement alloué à la régénération et à la modernisation du réseau ferroviaire est ainsi déterminé par le contrat de performance qui résulte d'une négociation entre l'État et le groupe SNCF.

À ces différents acteurs s'est ajoutée récemment la Société des grands projets (SGP) du fait de l'élargissement de ses missions : celle-ci est désormais compétente, en application de la loi du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains (SERM), pour intervenir sur l'ensemble du territoire. Elle peut être mobilisée par les collectivités pour élaborer des projets, en assurer la maîtrise d'ouvrage mais aussi contribuer à leur financement alors que l'AFITF intervient déjà comme financeur en matière de transports ferroviaire et de transports collectifs urbains.

La coordination de ces différents acteurs (État et collectivités locales principalement) n'est pas aisée et l'État peine à définir des priorités et à arbitrer entre les différents projets de régénération et de développement. Certes, le Conseil d'orientation des infrastructures (COI), qui réunit dix-neuf membres associant parlementaires, élus locaux, représentants de l'État et personnalités qualifiées dans les domaines des transports, joue un rôle consultatif auprès de l'État dans la définition de la programmation, tous modes confondus, mais le cadre de son intervention demeure peu formalisé. Le COI est en effet saisi à la demande du Gouvernement, qui détermine son programme de travail, sans que cette consultation revête un caractère obligatoire avant les principales décisions de programmation ou de financement : le Gouvernement peut ainsi engager ou confirmer des projets en dehors de toute saisine du COI. En outre, ses rapports constituent des avis particulièrement documentés et reconnus mais ils n'ont pas toujours pour résultat une hiérarchisation explicite des différents projets dans un cadre budgétaire donné[2]. Enfin, le COI ne dispose pas de tout le temps et des moyens suffisants pour conduire des contre-expertises approfondies, apprécier de manière robuste les impacts environnementaux ou proposer des ressources alternatives de financement[3].

Une programmation plus exhaustive que celle proposée par la dernière loi d'orientation des mobilités, mais aussi plus précise, est désormais nécessaire.

1. Voies Navigables de France et SNCF Réseau autofinancent en effet une partie de leurs investissements sur la base de redevances perçues ou de péages

2. Une analyse documentée de 18 grands projets d'infrastructures a été réalisée dans le cadre de son rapport *Grands projets, le temps des choix,* publié en avril 2026. Elle n'a néanmoins conduit qu'à écarter deux projets et à en questionner trois autres, sans hiérarchisation explicite de ceux retenus.

3. Cf. Cour des comptes, *L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)*, observations définitives, mars 2024.

2. Une architecture budgétaire complexe, marquée par un recours prédominant aux recettes affectées

L'existence de nombreux intervenants en matière de financement des infrastructures de transports, État et grands opérateurs, en sus des collectivités locales, rend l'architecture des financements complexe et leur lisibilité limitée. Ce constat est récurrent, tant dans les travaux parlementaires[4] que dans ceux de la Cour[5], et renvoie à l'absence d'un cadre consolidé permettant d'appréhender de manière globale l'effort financier de l'État en faveur des infrastructures et des mobilités.

Une part substantielle des crédits transite sous forme de fonds de concours rattachés au programme 203 *Infrastructures et services de transport*. L'AFITF, financée majoritairement par des taxes affectées et, plus récemment, par des crédits du plan de relance, reverse près de 60 % de ses ressources à ce programme au titre de la régénération du réseau routier et des co-financements aux contrats de plan État-région (CPER). Parallèlement, les dividendes issus de la participation de l'État dans le capital du groupe SNCF sont affectés au financement du réseau ferroviaire au travers un second fonds de concours rattaché au programme 203 puis reversé à SNCF Réseau. Enfin, une part résiduelle des crédits transite par des programmes du budget général[6] placés sous l'autorité d'autres responsables que le ministère des transports. L'information présentée dans les annexes budgétaires du programme 203 a toutefois été récemment enrichie, ce qui améliore la lisibilité de la répartition des financements. Il reste que l'existence de deux canaux de financement, AFITF, d'une part, et programme 203, d'autre part, ne facilite pas la lecture de l'effort financier global et de sa répartition au travers d'un seul instrument.

Ainsi, les financements de l'État[7] s'élèvent à environ 6,7 Md€ en 2025 (cf. schéma n° 1), incluant l'AFITF, le budget de l'État et les taxes affectées à la SGP. L'analyse de leur origine montre que l'État ne finance sur crédits budgétaires que 0,8 Md€ par an, soit environ 15 % du montant total. Le reste est constitué de recettes, fiscales et non fiscales, affectées à l'AFITF, mais aussi à la SGP et au budget de l'État, pour un montant d'environ 6 Md€ en 2025.

L'AFITF[8] ne contribue qu'imparfaitement à améliorer la lisibilité de la politique d'investissement, son champ d'intervention n'englobant que la moitié des financements de l'État dans

4. Cf. Commission des finances de l'Assemblée nationale, rapport sur le projet de loi de finances 2025 (pages 21 et 22).

5. Cf. Cour des comptes, notes annuelles d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*.

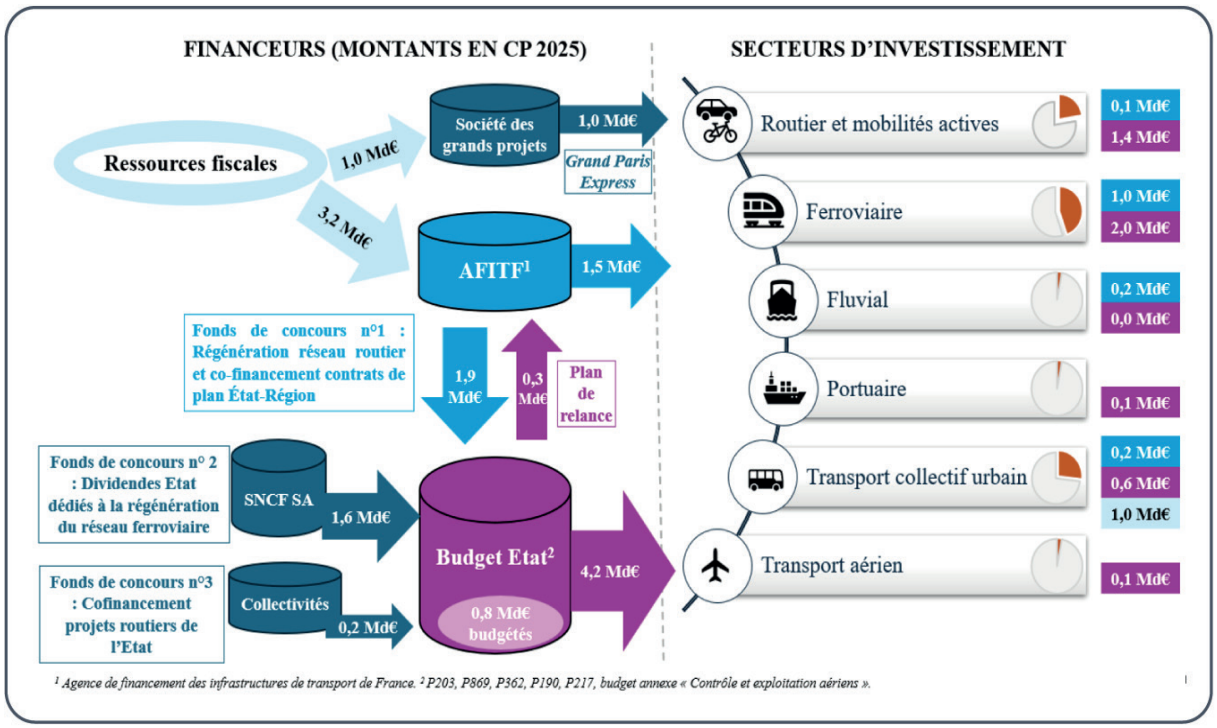
6. Les programmes 380 *Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires et* 174 *Énergie, climat et après-mines* soutiennent le déploiement d'infrastructures de recharge, les aménagements cyclables ou encore les zones à faibles émissions ; le programme 190 relevant de la mission *Recherche* et la mission *Contrôle et exploitation aériens* concourent au financement de l'innovation et de la sécurité dans le domaine aérien ; le programme 869 porte le prêt à la société concessionnaire de la liaison express entre Paris et l'aéroport Charles-de-Gaulle (2,3 Md€ sur une durée de 40 ans) ; les dotations d'investissement de l'État aux collectivités transitant par le programme 119 *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements* financent également pour partie les mobilités.

7. Le périmètre retenu est celui de la norme de dépenses fixée par la loi de programmation pour 2023 à 2027, auquel ont été ajoutés les décaissements du programme 869 *Prêts à la société concessionnaire de la liaison express entre Paris et l'aéroport Paris - Charles-de-Gaulle*.

8. L'AFITF a initialement été créée pour apporter la part de l'État au financement des projets d'infrastructures nationales décidés par le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT), qui avait planifié, en 2003, les infrastructures de transport majeures à réaliser en France à l'horizon 2025. Son budget devait être alimenté par des ressources spécifiques et pérennes, à savoir les dividendes versés par les sociétés d'économie mixte à caractère autoroutier, dans un contexte marqué par la fin de l'« adossement », qui permettait jusque-là de financer de nouvelles sections grâce aux recettes des concessions existantes.

ce domaine. Il en résulte également une limite pour les travaux du COI comme pour la loi d'orientation des mobilités (cf. 1.1.3), dès lors que les trajectoires d'investissement qu'ils ont pu fixer par le passé concernaient principalement le périmètre d'intervention de l'AFITF.

Schéma simplifié des flux de financements de l'État en 2025 en matière d'investissement dans les transports



Source : Cour des comptes, d'après données de la note d'exécution budgétaire 2025

Note : les crédits transitant par le budget de l'État (4,2 Md€ en 2025), issus à 90 % du rattachement de trois fonds de concours au programme 203, sont consacrés au co-financement des contrats de plan État-région tous modes de transport confondus, à la régénération des réseaux ferroviaire et routier national non concédé et au prêt alloué au projet Charles de Gaulle Express. Les financements directs de l'AFITF (1,5 Md€ en 2025) concernent essentiellement les nouvelles infrastructures ferroviaires, les investissements nécessaires aux trains d'équilibre du territoire et la régénération fluviale. Les taxes affectées à la SGP concourent au financement des nouvelles lignes du Grand Paris Express.

Note de lecture : les camemberts à droite illustrent, pour chaque mode de transport, la part des financements de l'État qui lui est affectée.

3. Une programmation pluriannuelle encore lacunaire malgré la loi d'orientation des mobilités

Après plusieurs exercices de planification et de hiérarchisation conduits depuis le début des années 2000 (conseil interministériel d'aménagement et de développement du territoire de 2003, schéma national d'infrastructures de transport de 2011, puis commission *Mobilité 21* en 2013), la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) a marqué une étape importante dans la construction d'un cadre de programmation des investissements de transport.

Présentée par le Gouvernement comme un moyen de *« sortir des promesses non financées du passé et définir pour la première fois de manière claire, priorisée et financée la politique*

d'investissement dans les transports pour la prochaine décennie »[9], elle a introduit une première trajectoire pluriannuelle de dépenses pour l'AFITF à hauteur de 13,7 Md€ courants sur la période 2019-2023 (soit 2,7 Md€ par an), ainsi que cinq priorités d'investissement (entretien et modernisation des réseaux, désaturation des grands nœuds ferroviaires, désenclavement routier, mobilités les moins polluantes et report modal).

Toutefois, comme l'a montré la Cour dans son bilan de la LOM[10], ce cadre de programmation présentait plusieurs limites. En premier lieu, il ne couvrait qu'une fraction de l'effort d'investissement public dans les transports : en étaient exclus les financements des opérateurs et des collectivités locales sur les grands projets. En deuxième lieu, un peu plus de la moitié de l'enveloppe était explicitement fléchée vers les cinq priorités définies, laissant une part importante des crédits sans affectation précise : la trajectoire était définie à un niveau très agrégé, sans distinction par mode de transport ou entre nouvelles infrastructures et effort de régénération. En troisième lieu, la loi ne prévoyait pas d'objectifs ni d'indicateurs permettant d'en apprécier les effets, par exemple en matière de rajeunissement des réseaux, de qualité de service ou de transition écologique et elle n'était pas non plus assortie d'un dispositif structuré d'évaluation, ce qui limitait la capacité à apprécier, dans la durée, les résultats obtenus : les priorités définies n'ont ainsi fait l'objet d'aucun suivi spécifique. Enfin, la loi ne contenait pas de dispositions relatives au financement des différents investissements, non plus qu'au financement des services de transport.

La trajectoire d'investissement définie par la LOM pour la période 2019-2023 est désormais arrivée à son terme et il n'existe pas d'orientations au-delà de cette échéance, même avec un caractère indicatif. Dans ce contexte, le COI a été chargé par le ministère d'élaborer une nouvelle programmation sur dix ans (2022-2032). Ses travaux, remis début 2023, ont conduit à proposer trois scénarios d'investissement différenciés par leur niveau d'ambition. Le scénario dit de « planification écologique », qui prévoyait un doublement des crédits de l'AFITF sur la période 2023-2027 (23,7 Md€$_{2021}$, soit 25,8 Md€ courants), a été retenu comme référence par le Gouvernement. Toutefois, cette trajectoire a été rapidement remise en cause du fait de la contrainte pesant sur les finances publiques. Les recettes affectées à l'agence ont d'abord été ramenées à 20,1 Md€ dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, avant de faire l'objet de nouvelles réductions lors des exercices 2025 et 2026. Au total, si les crédits consacrés à l'AFITF ont continué de progresser sur la période 2023-2025, ils demeurent inférieurs d'environ 1,5 Md€ en cumul (- 10 %) à la trajectoire préconisée par le COI. Face à l'absence de respect de cette trajectoire, il apparaît nécessaire de fixer un nouveau cadre de programmation tenant notamment compte de la contrainte pesant sur les finances publiques.

4. Une méthode d'évaluation qui ne sert pas toujours d'outil à la décision

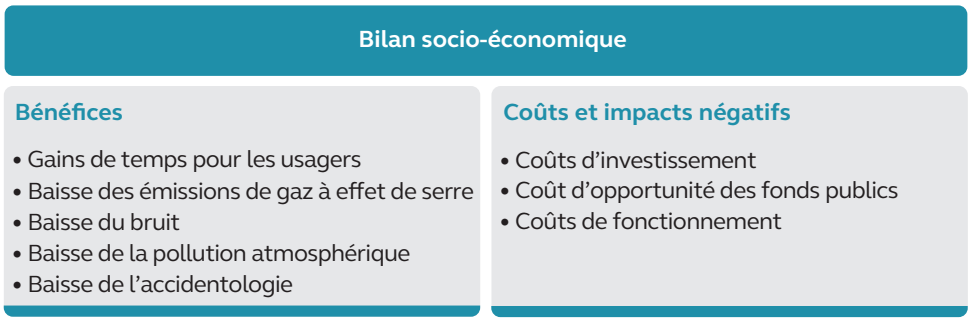
L'évaluation socio-économique d'un investissement public vise à apprécier son utilité collective au-delà de sa rentabilité financière, en comparant, avant l'enquête publique, l'ensemble des coûts et des bénéfices attendus, incluant le service rendu aux usagers et les externalités environnementales, économiques et territoriales.

9. Dossier de présentation du projet de loi d'orientation des mobilités.

10. Cf. Cour des comptes, *Bilan de la loi d'orientation des mobilités*, rapport public thématique, avril 2026.

Elle repose toutefois sur des hypothèses nombreuses et sur la monétarisation d'effets parfois difficiles à quantifier, qui conduisent, d'une part, à valoriser davantage les projets de nouvelles infrastructures, en particulier routiers, et aboutissent, d'autre part, à une forte sensibilité des résultats à l'évolution temporelle de certains sous-jacents.

Schéma n° 2 : liste des critères pris en compte dans l'évaluation socio-économique des projets



Source : livret de diagnostic de la conférence Ambition France Transports

En France, ce cadre méthodologique est structuré et harmonisé par le Haut-commissariat à la stratégie et au plan, notamment depuis l'obligation d'évaluation préalable introduite par la loi de programmation des finances publiques de 2012. Pour les transports[11], il repose largement sur une analyse coûts-avantages fondée sur la monétarisation des effets, en particulier les gains de temps, la sécurité et certaines externalités.

Ce référentiel présente des limites. Dans sa configuration actuelle, il demeure dominé par la valorisation du temps de trajet gagné, qui représente encore 70 % à 80 % des bénéfices monétarisés. Cette approche, historiquement adaptée à une phase de développement et de structuration des grands réseaux, conduit à privilégier les projets améliorant la vitesse et la capacité, et en particulier les projets ferroviaires et routiers[12], plutôt que ceux visant la modernisation, la fiabilité ou la qualité de service. Elle apparaît ainsi de moins en moins adaptée à un contexte marqué par la maturité des réseaux et par la montée des enjeux de transition écologique et des mobilités du quotidien. Les bénéfices liés à la régularité, à la résilience des infrastructures, notamment vis-à-vis du changement climatique, à la biodiversité ou à la cohésion territoriale sont encore imparfaitement intégrés, faute de méthodes stabilisées de monétarisation. Par exemple, les opérations de régénération et des services express régionaux métropolitains (SERM), leur valeur socio-économique ressort négative

11. L'évaluation socio-économique des infrastructures de transports fait l'objet d'une méthodologie définie dans une note technique de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mobilité (DGITM) de 2014 et précisée dans des fiches-outils. Des travaux d'actualisation de la méthodologie sont actuellement menés de manière coordonnée par les groupes d'experts animés par la DGITM ou le Haut-commissariat à la stratégie et au plan.

12. Extrait du rapport 2026 du COI : *« Le COI a observé que la méthode actuelle d'évaluation et son référentiel conduit à des [valeurs actualisées nettes socio-économiques] des projets routiers significativement supérieures à celles des projets de modes massifiés et dédiées 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 [Stratégie nationale bas carbone] et particulièrement du scénario [avec mesures supplémentaires] » (qui traduit l'impact de nouvelles mesures qui seraient mises en œuvre dans le futur pour atteindre les objectifs de la SNBC) dans la situation de référence limite l'effet du report modal pour les projets massifiés ».*

dans les référentiels actuels[13], malgré leur nécessité reconnue pour les transports du quotidien.

En outre, l'évaluation socio-économique peut ne pas être à jour au moment où la décision d'investissement est étudiée. Le décalage souvent important entre la décision d'engagement d'un projet d'infrastructure de transport et sa mise en service, compte tenu de délais de réalisation pouvant s'étendre sur plusieurs années, voire plusieurs décennies, peut conduire à ce que les paramètres sur lesquels repose son évaluation évoluent sensiblement au fil du temps[14]. Le projet de construction du canal Seine-Nord Europe en est une parfaite illustration : les évaluations socio-économiques successives de ce projet, réalisées sur une trentaine d'années, aboutissent à des résultats différents, très sensibles aux hypothèses retenues. Il en va de même pour la ligne à grande vitesse Sud-Europe Atlantique (LGV SEA)[15]. Les risques portant sur la dérive des coûts sont de manière générale insuffisamment intégrés dans les évaluations réalisées.

Enfin, cette méthode d'évaluation n'éclaire pas toujours les décisions, qui continuent, pour certaines, d'être prises au coup par coup[16] .

Tous ces éléments contribuent à ce que le ratio entre bénéfices socio-économiques et investissement public, publié dans les annexes budgétaires jusqu'en 2024, soit demeuré systématiquement inférieur à 1 depuis 2019 pour les opérations ferroviaires, fluviales et portuaires, traduisant un écart croissant entre le coût des projets et les bénéfices attendus.

Dans ce contexte, le COI a cherché, dans son rapport de 2023 intitulé *Investir plus et mieux dans les mobilités pour réussir leur transition,* ainsi que dans son récent rapport *Grands projets, le temps des choix*, à compléter cette approche par une grille d'analyse multicritère intégrant notamment la contribution à la décarbonation, la cohésion territoriale ou les risques. Certes, la valeur socio-économique ne peut constituer à elle seule le socle de la décision en matière d'investissements. Toutefois, en dépit de ses limites, elle constitue le seul indicateur quantifié à la disposition des décideurs pour évaluer comparativement et de manière transverse si un projet crée ou détruit de la valeur globalement pour la collectivité. Il est dans ce cadre nécessaire de finaliser les démarches entreprises par le Haut-commissariat au plan pour améliorer la méthodologie d'évaluation[17] et de mieux intégrer les incertitudes dans les évaluations *ex ante.*

13. Cf. rapports annuels de performance 2024 et 2025 du programme 203.

14. Parmi les paramètres méthodologiques amenés à évoluer figurent le taux d'actualisation, le coût d'opportunité des fonds publics ou encore le prix fictif de rareté des fonds publics.

15. Le bilan socio-économique *ex post* de la ligne à grande vitesse Sud-Europe Atlantique, réalisé en 2025 par l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), montre ainsi que, malgré le respect des coûts et des délais, les bénéfices attendus en matière de fréquentation et de report modal ont été moindres que prévu, conduisant à une rentabilité positive mais sensiblement inférieure aux prévisions initiales.

16. En témoigne la relance de projets d'infrastructures ou l'accélération de certains calendriers. À titre d'exemple, le grand projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO), prévu au schéma directeur des infrastructures dès 1992 avec des débats publics menés entre 2005 et 2006, a été considéré comme moins prioritaire par la LOM et le rapport du Conseil d'orientation des infrastructures de 2018, avant de voir son calendrier s'accélérer en 2021 et sa réalisation confirmée par le Gouvernement en mai 2026. Cette décision est intervenue alors que l'évaluation socio-économique du projet n'a pas été actualisée depuis 2014, malgré une réévaluation sensible de son coût et l'évolution des hypothèses de trafic sur lesquelles elle reposait, notamment en raison de la baisse du trafic aérien sur la liaison Paris–Toulouse, principale source de report modal attendu.

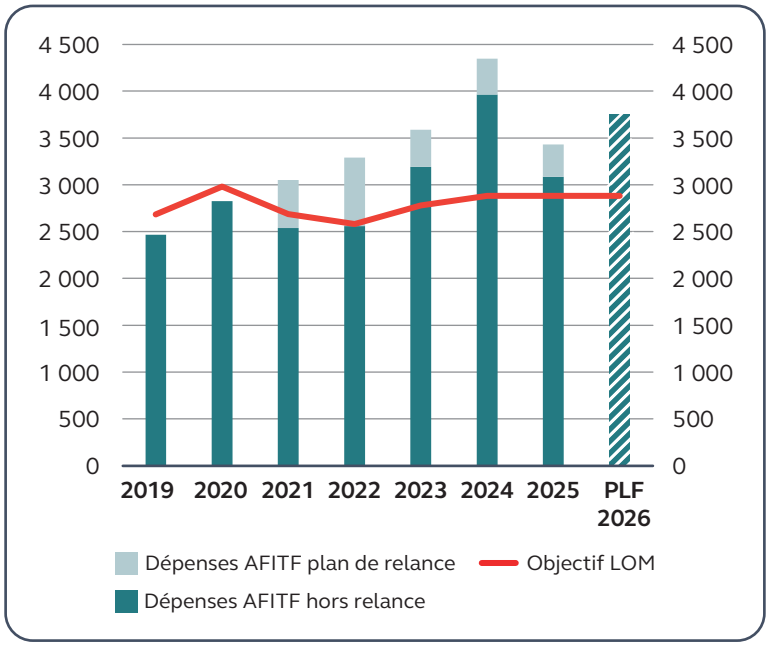
17. La direction générale du Trésor identifie en particulier trois évolutions nécessaires : la détermination d'une valeur tutélaire permettant de monétariser l'impact des projets sur la biodiversité, une meilleure valorisation de la fréquence et de la fiabilité au sein de la valeur temps et, enfin, l'évolution du coût d'opportunité des fonds publics et du prix fictif de rareté des fonds publics pour mieux refléter la contrainte pesant sur le budget de l'État.

B - Une hausse des investissements qui n'a pas permis d'enrayer la dégradation des réseaux

1. Une croissance des financements qui a concerné autant les nouvelles infrastructures que les réseaux existants

La trajectoire financière de la LOM a été globalement respectée en volume. En incluant les crédits complémentaires issus du plan de relance, les dépenses de l'AFITF, en hausse de 40 % en moyenne entre 2019 et 2025, ont même dépassé les montants initialement programmés (cf. graphique n° 1). Cette hausse doit néanmoins être appréciée à la lumière de l'évolution des coûts des travaux publics : l'indice des prix TP01 a progressé d'environ 18 % sur la période, réduisant d'autant l'effet réel de cette augmentation.

Graphique n° 1 : dépenses AFITF exécutées entre 2019 et 2026 et comparaison avec la trajectoire de la LOM (crédits de paiement, en M€ courants)



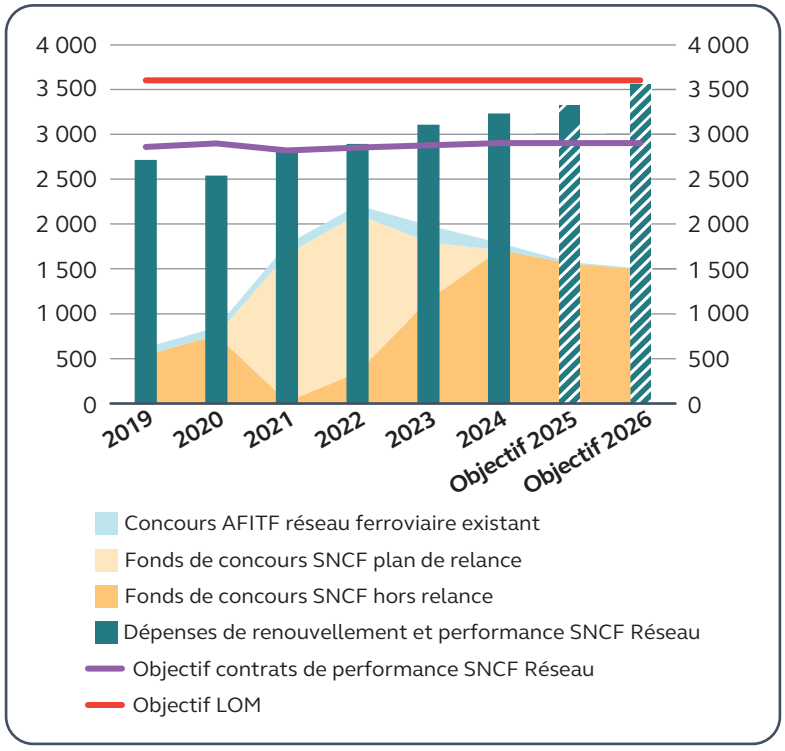
Source : Cour des comptes (rapport public thématique Bilan de la loi d'orientation des mobilités, *note d'exécution budgétaire 2025 de la mission* Écologie, développement et mobilités durables) *et projet annuel de performance 2026 du programme 203.*

Note : la programmation de la LOM ne résume pas l'ensemble des investissements engagés par l'AFIT France entre 2019 et 2023, l'agence ayant poursuivi le financement de certains projets déjà lancés et engagé des financements pour des projets ultérieurs à la LOM.

Par ailleurs, l'exécution apparaît inégale selon les modes de transport. Si les investissements consacrés à l'entretien du réseau routier national et aux projets ferroviaires, lignes à grande vitesse (LGV) comprises, ont globalement respecté les objectifs fixés, les dépenses en faveur des transports collectifs hors Île-de-France ainsi que celles relatives au fret et au report modal demeurent en retrait. Surtout, la régénération du réseau ferroviaire

structurant, identifiée comme une priorité majeure mais non incluse dans la trajectoire fixée par la loi LOM[18], n'a pas atteint les niveaux attendus (cf. graphique n° 2).

Graphique n° 2 : investissements de SNCF Réseau pour le renouvellement du réseau ferroviaire, financement de l'État et comparaison avec les trajectoires des contrats de performance et de la LOM (en M€ courants)



Source : Cour des comptes (rapport public thématique Bilan de la loi d'orientation des mobilités, *note d'exécution budgétaire 2025 de la mission* Écologie, développement et mobilités durables*) ; livret diagnostic ferroviaire de la conférence* Ambition France Transports *et projet annuel de performance 2026 du programme 203.*

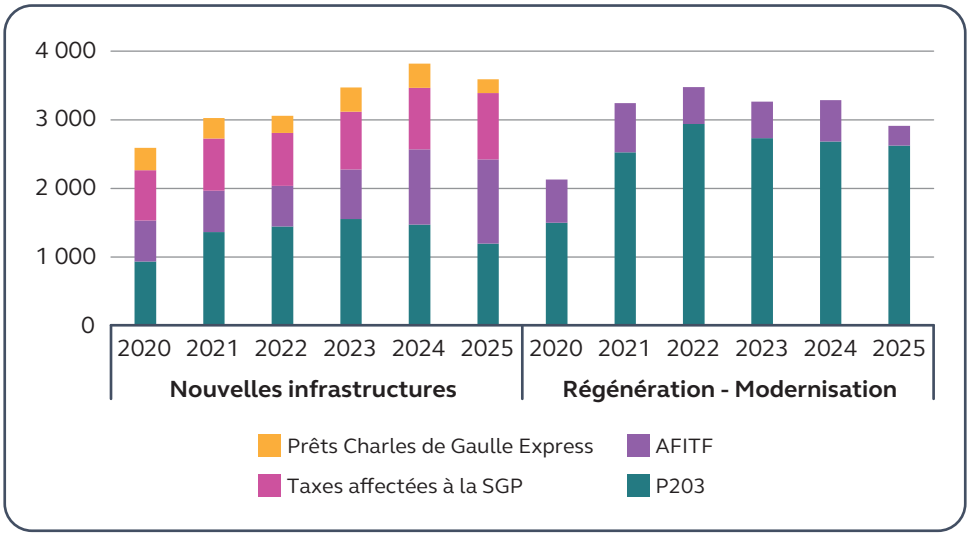
Malgré l'affichage de priorités centrées sur la régénération des réseaux, l'État a continué de consacrer, dans l'exécution de ses investissements, une place importante aux projets de nouvelles infrastructures (qui correspondent à des grands projets et à des projets de développement plus limités inscrits dans les CPER). En moyenne, près de 3,3 Md€[19]

18. En annexe, la LOM prévoyait de la part de SNCF Réseau un effort annuel de 3,6 Md€ consacré au renouvellement du réseau ferroviaire, montant non pris en compte dans la trajectoire financière de 13,7 Md€ que la loi fixe pour 2019-2023. Cet objectif a été sous-exécuté de manière récurrente, avec un écart de l'ordre de 0,7 Md€ par an entre 2019 et 2023. Il convient à ce propos de rappeler que le financement des investissements de régénération et de modernisation du réseau ferroviaire repose sur un modèle mixte : il est assuré, d'une part, par les ressources propres de SNCF Réseau, principalement constituées des péages ferroviaires dont près de 40 % sont financés par l'État sur le programme 203, et, d'autre part, par des subventions publiques, notamment à travers l'affectation au réseau des dividendes versés à l'État par le groupe SNCF (au travers d'un mécanisme de fonds de concours).

19. Analyse réalisée sur la base du tableau de synthèse du RAP 2024 du programme 203 répartissant les sous-actions du programme par typologie d'investissement. Ce classement comporte une part de simplification, certaines opérations cumulant les différents types d'investissement. L'action 41-01 a d'ailleurs fait l'objet d'un retraitement opération par opération par la Cour.

par an entre 2020 et 2025 ont été investis dans ces dernières, soit 51 % des financements de l'État sur cette période (cf. graphique n° 3). Par ailleurs, les nouvelles infrastructures ont bénéficié de la dynamique de croissance des investissements, presqu'autant que les réseaux existants : les financements qui leur sont consacrés par l'AFITF et le programme 203 ont ainsi progressé de 0,7 Md€ en moyenne depuis 2020, contre 1,1 Md€ pour ceux consacrés à la régénération et la modernisation. Cette progression concerne principalement les réseaux ferroviaires et de transports collectifs[20], et en particulier les grands projets d'infrastructures (lignes à grandes vitesse, tunnel Lyon-Turin, canal Seine-Nord Europe), dont les financements ont été multipliés par deux en cinq ans et représentent 1,0 Md€ en 2025 (cf. graphique n° 4).

Graphique n° 3 : dépenses de l'État en matière de nouvelles infrastructures, d'une part, et de régénération-modernisation, d'autre part (crédits de paiement en M€ courants)



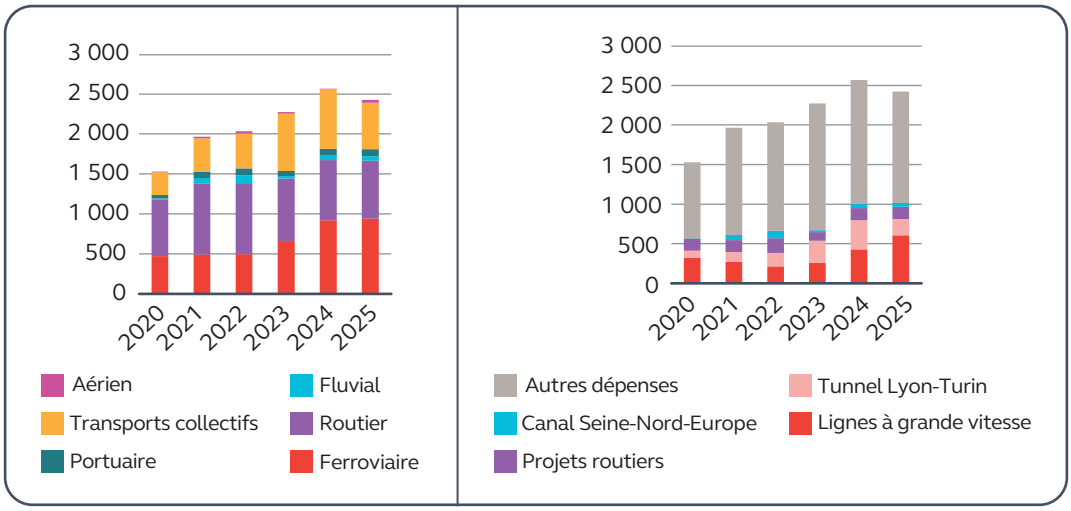
Source : Cour des comptes, d'après rapports annuels de performance du programme 203 et rapports annuels de l'AFITF

Note : les dépenses des CPER ont été ventilées selon leur nature entre régénération-modernisation et nouvelles infrastructures.

Note de lecture : en 2025, les dépenses consacrées aux nouvelles infrastructures se sont élevées à 3,6 Md€ – dont 1,2 Md€ du P203, 1,2 Md€ de l'AFITF, 1 Md€ de taxes affectées à la Société du Grand Paris et 0,2 Md€ de prêts au projet Charles de Gaulle Express – et celles consacrées à la régénération-modernisation des réseaux existants à 2,9 Md€ – dont 2,6 Md€ du P203 et 0,3 Md€ de l'AFITF.

20. Dans le domaine des transports collectifs, elle reflète l'extension des réseaux en Île-de-France, notamment le prolongement du RER E à l'ouest dit projet *Éole*, dans le cadre des contrats de plan État-région.

Graphique n° 4 : dépenses consacrées aux nouvelles infrastructures par l'AFITF et le P203 (hors SGP et Charles de Gaulle Express) ; décomposition par mode de transport (à gauche) et nature de projets (à droite) (crédits de paiement, en M€ courants)



Source : rapports annuels de performance du programme 203 et rapports annuels de l'AFITF[21]

Les projets les plus visibles et induisant des engagements financiers de long terme continuent ainsi d'occuper une place significative dans les financements de l'État, tandis que les investissements de régénération et de modernisation, pourtant essentiels au fonctionnement quotidien des réseaux, demeurent moins sécurisés dans la durée. Cette orientation illustre l'absence d'arbitrage explicite entre développement d'infrastructures nouvelles et préservation du patrimoine existant, et souligne les limites d'une programmation qui, faute de hiérarchisation claire, tend à juxtaposer des objectifs multiples plutôt qu'à les ordonner.

2. Une dégradation des réseaux existants qui s'aggrave

Malgré la croissance des investissements, les données disponibles montrent que celle-ci n'a pas permis d'inverser la tendance à la dégradation des infrastructures existantes. Elles révèlent au contraire l'ampleur de la « dette grise » accumulée, évaluée à 63 Md€ $_{2025}$ par les différents gestionnaires de réseaux[22]. Le terme de « dette grise », repris au sein du rapport de la conférence *Ambition France Transports*, renvoie au retard accumulé dans l'entretien des infrastructures et à l'effort de rattrapage nécessaire des investissements de régénération pour retrouver un état des réseaux

21. S'agissant des nouvelles infrastructures (CPER et grands projets), le périmètre inclut : pour les grands projets, les dépenses de l'AFITF relatives aux nouvelles lignes à grande vitesse, aux grandes opérations routières et aux projets de construction du canal Seine-Nord Europe et du tunnel Lyon-Turin ; pour les « autres dépenses », principalement les projets de nouvelles infrastructures financés dans le cadre des CPER. L'articulation du graphique 4 avec le graphique précédent est la suivante : sur les 3,6 Md€ de dépenses de nouvelles infrastructures en 2025, 2,4 Md€ environ concernaient l'ensemble hors SGP et Charles de Gaulle Express.

22. Dont 60 Md€ environ pour le ferroviaire (selon SNCF Réseau), 2,4 Md€ pour le réseau routier national non concédé (selon la DGITM) et 1,1 Md€ pour le fluvial (selon VNF).

donné dans le passé ou fixé en fonction d'objectifs de qualité de service. Cette notion ne correspond cependant pas toujours à une évaluation technique et financière actualisée et précise et englobe parfois le retard d'investissement constaté par rapport à une trajectoire cible, là où la référence à un état technique actualisé doit primer. Il en résulte un chiffrage qui n'est pas toujours consensuel et qui s'appuie dans le cas précis sur des audits parfois anciens (2017 pour le routier et 2018 pour le fluvial).

En l'état des connaissances, le réseau routier national non concédé poursuit sa lente dégradation : en 2022, 50 % des chaussées et 34 % des ponts nécessitaient un entretien[23], des indicateurs en hausse de respectivement 4 points par rapport à 2018 et 5 points par rapport à 2017. L'exemple de l'Île-de-France, où l'état des infrastructures routières est particulièrement dégradé, illustre les conséquences d'un entretien longtemps différé et d'arbitrages insuffisamment rationnels sur un réseau fortement sollicité.

S'agissant du réseau ferroviaire, les efforts cumulés ont permis une stabilisation globale de certains indicateurs techniques, notamment pour le patrimoine des voies ferrées[24], sans pour autant inverser la tendance au vieillissement des appareils de signalisation, des ouvrages d'art et des caténaires. L'âge moyen des voies et des postes de signalisation demeure élevé, autour de 28 ans fin 2024, l'âge des appareils de signalisation présentant par ailleurs une forte dispersion alors que la moitié des postes d'aiguillage ont été mis en service avant 1975. Surtout, l'état de l'infrastructure a des impacts lourds sur les performances du réseau, par ailleurs amplifiés par le changement climatique : même si aucun décrochage n'est encore observé contrairement à la situation outre-Rhin[25], l'irrégularité liée à des défauts de signalisation croît fortement depuis 2021 (+ 16 % par an) et, en moyenne 40 % des retards de train sont imputables à des défaillances de l'infrastructure.

Le réseau fluvial confié à VNF, marqué par plusieurs décennies de sous-investissement, est, quant à lui, durablement fragilisé. Les indicateurs d'état montrent que deux-tiers des ouvrages étaient moyennement ou fortement dégradés en 2022, et les interruptions ou limitations de navigation ont fortement augmenté depuis 2014 (elles ont été multipliées respectivement par 2 et par 3,5).

2 - UN RISQUE AVÉRÉ D'INSOUTENABILITÉ FINANCIÈRE

Les ambitions affichées en matière d'investissement dans les transports se heurtent désormais à une contrainte de soutenabilité croissante. Alors que les engagements financiers de l'État ont fortement augmenté ces dernières années et que les besoins de régénération,

23. Cf. livret diagnostic de la conférence *Ambition France Transports*. Cf. rapport de la Cour des comptes sur *la politique routière en Île-de-France*, septembre 2025.

24. Le vieillissement des voies implique un risque direct pour la sécurité des voyageurs (notamment déraillement) qui doit être maîtrisé. Un rajeunissement tendanciel des voies ferrées s'est amorcé en 2013-2014 après une période de vieillissement depuis les années 1980. L'âge moyen des voies ferrées s'établit à fin 2024 à 28,5 ans contre 29,2 ans à fin 2023 (SNCF Réseau).

25. Le réseau ferroviaire allemand a subi un décrochage post crise sanitaire sur les trains long parcours. On estime à 10 ans le temps nécessaire pour revenir au niveau d'avant crise.

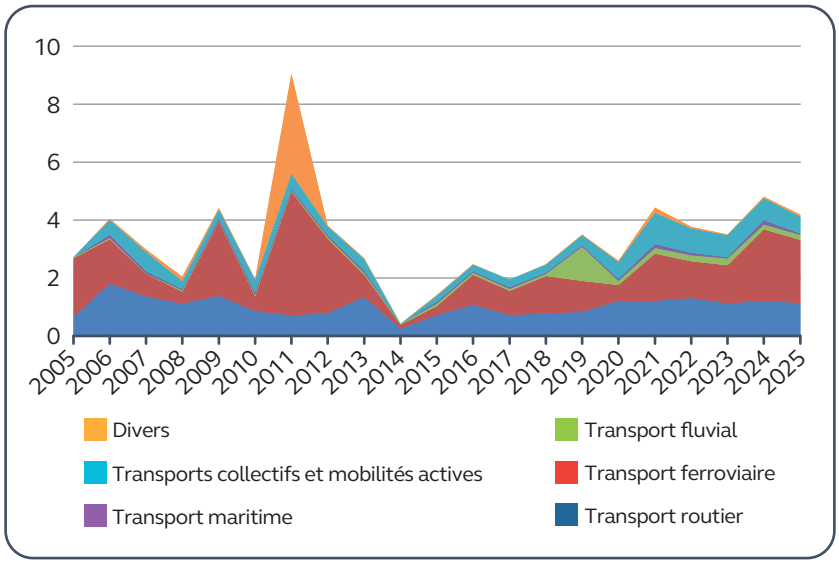
de modernisation et de développement des réseaux sont progressivement mieux documentés, les ressources disponibles apparaissent insuffisantes pour financer l'ensemble des opérations envisagées. Cette situation conduit à faire émerger une impasse de financement durable, qui appelle une hiérarchisation plus explicite des dépenses selon leur degré de priorité.

A - Des engagements de financement croissants, sans visibilité suffisante sur le cadencement des paiements

Les engagements financiers de l'État en matière d'infrastructures de transport ont fortement augmenté au cours de la dernière décennie.

Tout d'abord, les engagements budgétaires de l'AFITF, après un point bas en 2014-2015, ont été multipliés par trois pour atteindre 4 Md€ par an en moyenne depuis 2021 (cf. graphique n° 5).

Graphique n° 5 : crédits AFITF entre 2005 et 2025 par mode (autorisations d'engagement, en Md€ courants)

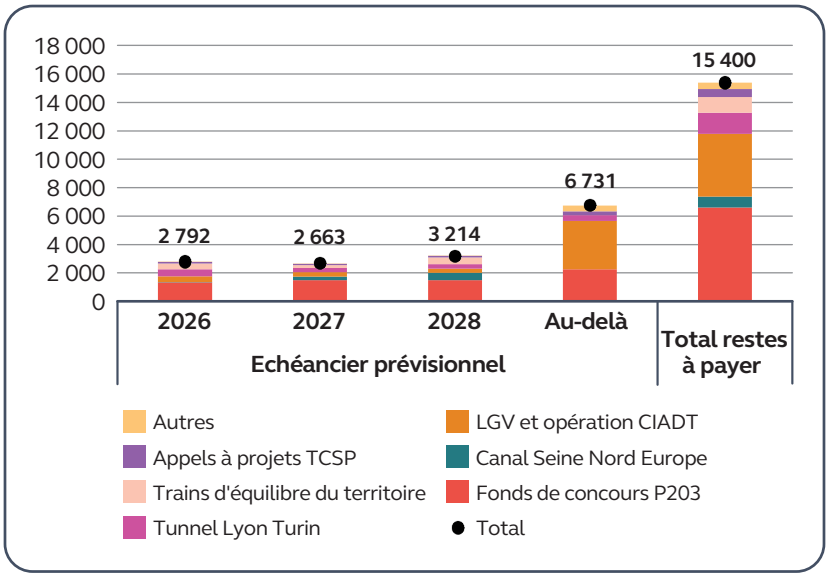


Source : Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2025 de la mission Écologie, développement et mobilités durables

Le rythme d'augmentation des paiements étant moins élevé, cette dynamique se traduit par une accumulation de restes à payer, qui s'élèvent aujourd'hui à 15 Md€. Huit opérations, correspondant principalement aux grands projets d'infrastructures, concentrent à elles seules plus de la moitié de ce montant. Près de 20 % concernent encore les deux dernières lignes à grande vitesse mises en service en 2017 et 2018 – Bretagne-Pays de la Loire et contournement ferroviaire de Nîmes-Montpellier – réalisées dans le cadre de partenariats public-privé, illustrant l'impact de long terme de ces montages sur les finances publiques.

Dans ce contexte, l'absence d'échéancier pluriannuel consolidé des décaissements futurs au sein de l'AFITF ou de la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) limite la capacité de pilotage budgétaire. Il en résulte une gestion essentiellement annuelle des crédits, sans visibilité sur la répartition des décaissements à moyen terme. Or, la concentration de paiements sur une année peut conduire à un pic susceptible d'affecter l'équilibre budgétaire et de contraindre, le cas échéant, le report d'autres opérations.

Graphique n° 6 : échéancier de décaissement des restes à payer AFITF à fin 2025 (crédits de paiement, en M€)



Source : projection de la Cour des comptes sur la base des données du projet annuel de performance pour 2026 du programme 203, de la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2025 de la mission Écologie, développement et mobilités durables *et des rapports annuels de l'AFITF.*

Par ailleurs, ces sommes restant à payer ne retracent qu'imparfaitement le niveau réel des engagements de l'État, dans la mesure où une partie de ceux-ci relève d'engagements qui ne sont pas immédiatement traduits en opérations budgétaires. Ces dernières n'interviennent qu'au fur et à mesure de la signature de conventions de financement avec les maîtres d'ouvrage. Tel est actuellement le cas du grand projet du Sud-Ouest, de la ligne nouvelle Provence-Côte d'Azur et de la ligne nouvelle Montpellier-Perpignan pour lesquels 1,9 Md€ a été engagé à ce stade sur les 6,9 Md€ de financement de l'État formalisés au sein de protocoles d'intention de financement. Il en va de même des conventions-cadres prévoyant une liste indicative d'opérations, comme les contrats de plan État-région (CPER), le programme *Marseille en Grand* ou encore le plan de transformation et d'investissement pour la Corse. Ainsi, s'agissant du volet mobilité des CPER 2021-2027, 3,5 Md€, soit 45 % des financements sur lesquels l'État s'est engagé, restent à programmer en 2026 et 2027.

Selon une projection réalisée par la Cour, le niveau annuel des décaissements à honorer entre 2028 et 2030 en lien avec des engagements déjà pris serait supérieur aux recettes de l'AFITF. Cette projection demeure prudente, dans la mesure où elle ne prend en compte ni le risque de dérapage des coûts ni celui d'un abaissement du plafond de rattachement de l'accise sur les énergies en lien avec l'attrition prévisionnelle de son rendement[26].

26. D'après le rapport de la direction générale du Trésor intitulé *Les enjeux économiques de la transition vers la neutralité carbone* de janvier 2025, le rendement de cette taxe pourrait en effet reculer de 30 Md€ à 22 Md€ à l'horizon 2030. Ce constat est repris par le Conseil des prélèvements obligatoires dans son rapport de 2026 sur l'avenir de la fiscalité énergétique.

Tableau n° 1 : projection des dépenses issues des engagements financiers déjà pris par l'État et des recettes associées (crédits de paiement en Md€$_{2025}$)

	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Dépenses	3,3	3,7	4,2	4,1	4,5	2,7
Restes à payer	2,8	2,7	3,2	2,7	2,7	1,3
Autorisations d'engagement réservées pour les projets routiers (1,8 Md€)	0,1	0,2	0,4	0,4	0,4	0,2
Engagements nouveaux des contrats de plan État-régions 2021-27 (3,5 Md€)	0,4	0,7	0,4	0,7	0,7	0,4
Engagements nouveaux grand projet du Sud-Ouest (3,1 Md€)		0,1	0,2	0,2	0,4	0,5
Engagements nouveaux ligne nouvelle Montpellier-Perpignan (0,9 Md€)				0,1	0,2	0,2
Engagements nouveaux ligne nouvelle Provence Côte d'Azur (1,0 Md€)					0,1	0,1
Recettes	**4,3**	**3,8**	**3,8**	**3,5**	**3,5**	**3,5**
Recettes affectées à l'AFITF	3,6	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
Plan de relance	0,2	0,3	0,3			
Reports de crédits 2025	0,4					
Écart de financement	**+1,0**	**+0,1**	**-0,4**	**-0,6**	**-1,0**	**+0,8**

Source : Cour des comptes

En synthèse, la progression rapide des engagements, combinée à l'absence de visibilité sur leur coût définitif et leur calendrier de paiement, fait peser un risque croissant de tensions budgétaires. Elle souligne la nécessité de mieux documenter le coût complet des projets et de renforcer la programmation pluriannuelle des décaissements, et ce d'autant plus dans le contexte de nécessaire rattrapage à mettre en œuvre en matière de régénération et de modernisation des réseaux existants.

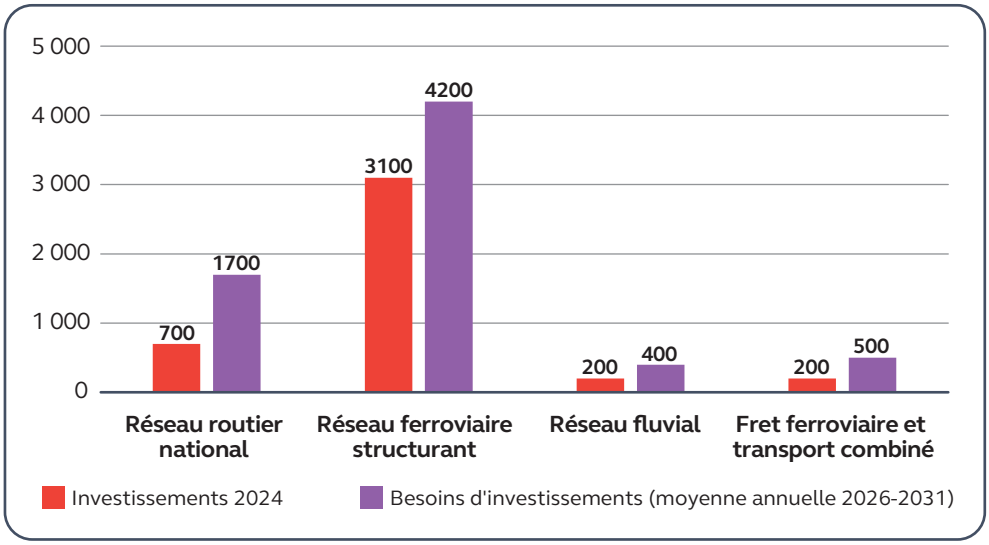
B - Des besoins supplémentaires en voie d'être précisés

L'ensemble des besoins supplémentaires d'investissement pour la régénération et la modernisation des grands réseaux nationaux (routier, ferroviaire et fluvial, y compris fret) ont été estimés par la conférence *Ambition France Transports* à près de 3 Md€$_{2025}$ par an[27] sur la période 2026-2031 (cf. graphique n° 7). Le Conseil d'orientation des infrastructures (COI)

27. S'agissant du réseau routier national non concédé, un effort additionnel d'environ 1 Md€ par an d'ici 2032 serait nécessaire selon la DGITM, quand le COI retient une hypothèse plus basse dans son rapport 2026. S'agissant du réseau ferroviaire structurant, les besoins supplémentaires atteindraient environ 1,1 Md€ par an sur la période 2026-2031 : ce chiffrage inclut les grands chantiers de modernisation que constituent le déploiement de la commande centralisée du réseau et du système européen de gestion du trafic, les coûts liés à l'adaptation au changement climatique et aux transports militaires mais non les besoins des lignes de desserte fine du territoire, estimés à 200 M€ par an. En ce qui concerne le réseau fluvial et le fret ferroviaire, les investissements complémentaires nécessaires pour remettre à niveau le réseau sont évalués à respectivement 200 M€ et 300 M€ par an.

a validé les estimations avancées concernant les réseaux ferroviaire et fluvial, mais a réévalué à 2 Md€$_{2025}$ par an ces besoins supplémentaires, considérant que les hypothèses sous-jacentes pour le réseau routier national non concédé étaient surestimées. Ce chiffrage devrait être précisé sur la base d'un diagnostic actualisé de l'état des réseaux et d'objectifs de qualité de service.

Graphique n° 7 : besoins d'investissement annuels en moyenne pour la régénération et la modernisation des grands réseaux, 2026-2031 (en M€$_{2025}$)



Source : rapport Ambition France Transports*, Financer l'avenir des Mobilités, juillet 2025*

À défaut d'un effort significatif et stabilisé dans la durée, le risque est celui d'une dégradation progressive du service rendu, accompagnée d'un renchérissement du coût de la régénération. Le coût de l'inaction pourrait ainsi excéder les économies budgétaires à court terme, en raison des pertes économiques liées à la dégradation du service et des dépenses ultérieures de remise à niveau. À titre d'illustration, une étude récente de vulnérabilité du réseau routier national réalisée pour le compte du ministère chargé des transports indique qu'une hausse des investissements d'1 Md€ par an à horizon 2032 permettrait d'éviter 2 Md€ par an de dépenses liées aux conséquences de l'inaction. En ce qui concerne le réseau ferroviaire, SNCF Réseau estime qu'à défaut d'investissements supplémentaires, près de 4 000 km de lignes, avec des répercussions sur environ 15 % des trains circulant quotidiennement, pourraient être affectés dans leur qualité de service d'ici 2030, y compris sur certains axes importants. Le gestionnaire d'infrastructure évalue par ailleurs le surcoût de maintenance résultant de l'accroissement du nombre d'actifs dégradés entre 0,2 et 0,3 Md€ par an à l'horizon 2030, puis environ le double à l'horizon 2040. L'urgence de la régénération des réseaux est désormais établie : différer ces investissements reviendrait à accroître simultanément les besoins futurs de financement et les conséquences économiques de la dégradation des infrastructures.

À ces besoins de régénération et de modernisation s'ajoutent ceux liés aux grands projets d'infrastructures nouvelles, actuellement au nombre de 18, dont le COI a récemment évalué le coût et l'impact sur le budget de l'État. Le Conseil estime ainsi que leur réalisation porterait les dépenses de l'État à un niveau deux fois supérieur à celui observé ces dernières années pour les grands projets, soit à 1,1 ou à 2,5 Md€ par an sur la période 2026-2037. Deux projets routiers ont été écartés, mais les 16 projets retenus représentent un coût de 81 Md€$_{2025}$, dont 30 Md€ environ pour l'État. Le COI en déduit un risque élevé d'éviction des financements pourtant nécessaires à la régénération et à la modernisation des réseaux existants.

Les services express régionaux métropolitains (SERM)

Consacrés par la loi du 27 décembre 2023, les SERM visent à renforcer les mobilités du quotidien dans les grandes agglomérations. Ils traduisent la volonté du Gouvernement d'étendre la dynamique du Grand Paris Express à l'ensemble du territoire. À ce jour, il existe 27 projets, dont 19 pour lesquels les collectivités ont souhaité bénéficier des conseils de la Société des grands projets (SGP).

Les SERM recouvrent des ambitions diverses : amélioration de l'offre de service, modernisation des réseaux existants et, dans certains cas, réalisation d'infrastructures nouvelles. Ils intègrent également les cars express, les mobilités actives et les pôles d'échanges. Leur coût a évolué et reste incertain en fonction des solutions techniques retenues : il a ainsi été estimé pour le seul volet ferroviaire entre 15 et 20 Md€ par le COI en 2022 sur un périmètre incluant quinze projets de SERM, puis à 25 Md€ par SNCF Réseau en 2025 sur l'ensemble du périmètre. Au-delà de la clarification des solutions techniques, l'évaluation du besoin de financement exact nécessite encore un important travail de « détourage » pour préciser le besoin de financement supplémentaire, une partie des investissements étant déjà couverte par les CPER, les grands projets et certains programmes de régénération et de modernisation. Les SERM n'ont pas été spécifiquement étudiés par le COI dans son rapport de 2026 sur les grands projets.

Deux catégories de projets peuvent être distinguées : les grands SERM (Lille, Lyon, Toulouse), fortement imbriqués avec des projets nationaux et nécessitant des arbitrages spécifiques, et les projets d'un coût plus limité. Un récent rapport de l'IGF et de l'IGEDD recommande, avant toute mobilisation de nouvelles ressources, de privilégier les leviers déjà à la disposition des autorités organisatrices de la mobilité (tarification, versement mobilité, mise en concurrence des services ferroviaires régionaux, recours à l'endettement) et de mieux documenter les gains attendus en matière de report modal, de bilan carbone et d'utilité socio-économique. La réussite du dispositif suppose désormais de déterminer, territoire par territoire, si les infrastructures les plus lourdes sont réellement nécessaires ou si les objectifs peuvent être atteints par une meilleure utilisation des réseaux existants, de préciser les besoins financiers supplémentaires réellement nécessaires et de clarifier leur financement.

Au total, les besoins d'investissement intégrant la régénération-modernisation des réseaux existants, les grands projets lancés ou à l'étude ainsi que les programmes récurrents (CPER, fret ferroviaire, trains d'équilibre du territoire, appel à projet transport collectif urbain et périurbain et mobilités actives) s'élèveraient en moyenne à 9,6 Md€ par an sur la période 2026-2037 avec un pic attendu en 2031 ou 2032. Cela représenterait une hausse annuelle de 3 Md€ environ par rapport à l'exécution 2024 et 2025 (dont + 2 Md€ pour la régénération-modernisation à compter de 2028 et + 1 Md€ pour les grands projets de 2028 à 2033)[28].

Tableau n° 2 : projection des dépenses d'investissement d'ici 2037 sur le périmètre du P203, de l'AFITF et de SNCF Réseau (crédits de paiement, en Md€$_{2025}$)

	Exécution		Prévision												
	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	Total 2026-37
Dépenses totales	6,6	6,3	8,1	8,7	9,7	9,7	10,1	10,5	10,6	10,3	9,8	9,4	9,2	9,1	115,2
Dont régénération - modernisation	4,3	4,2	4,9	5,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	72,3
Dont programmes récurrents	1,3	1,0	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	22,6
Dont grands projets	1,0	1,0	1,3	1,6	1,6	1,6	2,0	2,4	2,5	2,2	1,7	1,3	1,1	1,0	20,3

Source : Cour des comptes d'après le rapport 2026 du COI intitulé Grands projets, le temps des choix

Note : à des fins de comparabilité avec les conclusions de la conférence Ambition France Transports*, le fret ferroviaire a été reclassé au sein de la catégorie « régénération – modernisation ». Au total, la chronique prévisionnelle de dépenses fait apparaître un pic en 2031-32 qui découle de la montée en puissance simultanée de plusieurs grands projets, et en particulier du grand projet du Sud-Ouest qui représenterait à lui seul 0,8 Md€ en 2032.*

C - Une insoutenabilité financière qui nécessite de hiérarchiser les dépenses

Ces constats mettent en évidence un décalage croissant entre les ambitions stratégiques affichées en matière de mobilité et les moyens réellement disponibles, compte tenu des contraintes pesant sur les finances publiques et aussi des perspectives de recettes propres de l'AFITF. Ce décalage se traduit par une impasse financière structurelle, qui fragilise la soutenabilité de la programmation et la capacité à préserver le réseau existant.

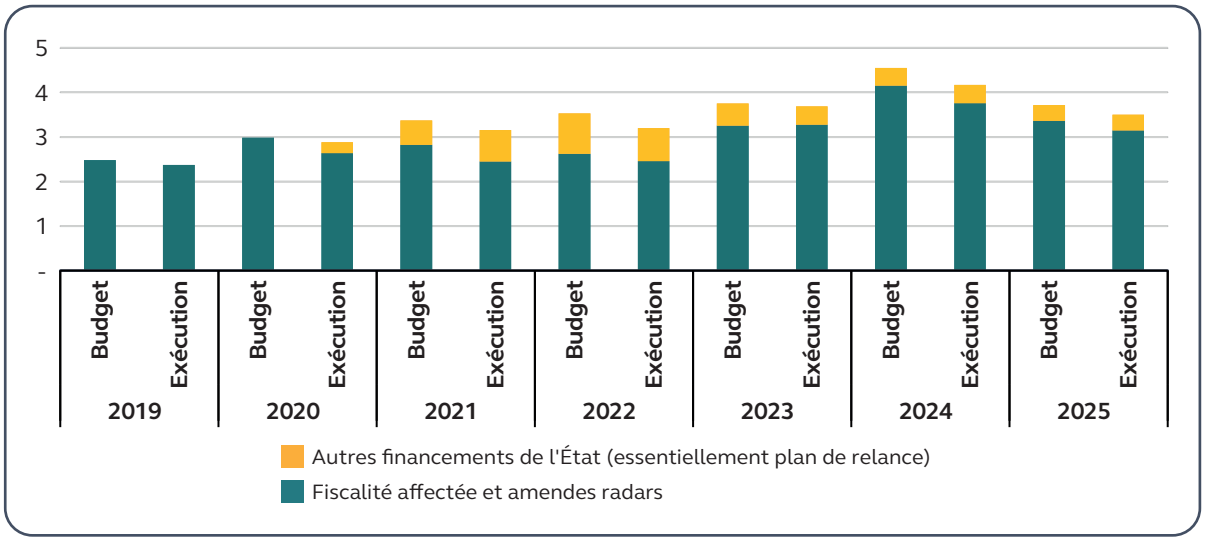
Les mécanismes de financement des investissements de l'État dans les transports prennent majoritairement la forme d'une affectation de ressources, fiscales (notamment la fraction d'accise sur les énergies perçue en métropole sur les produits énergétiques,

28. Sur la base des projections du COI, et par rapport à 2025, les dépenses annuelles de régénération-modernisation augmenteraient de 2 Md€ à horizon 2028 et celles consacrées aux grands projets de 0,6 Md€ en moyenne sur la période 2026-37. S'agissant des programmes récurrents, l'écart de 0,9 Md€ entre l'exécution 2025 et l'estimation 2023 du scénario *Transition écologique* du COI s'explique principalement par la sous-exécution chronique des crédits de paiements des CPER, auquel vient s'ajouter un niveau bas des décaissements pour le renouvellement de matériel des trains d'équilibre du territoire en 2025.

autres que les gaz naturels et les charbons, ex-TICPE) et non fiscales (dividendes, produits des amendes). S'ils permettent de contenir la progression de la dépense en la corrélant à l'évolution des recettes, leur rendement demeure instable et limite la capacité à ajuster le niveau de financement à des besoins croissants. Ce modèle n'offre ainsi qu'une visibilité limitée pour sécuriser, à moyen terme, des projets dont les décaissements s'échelonnent sur dix à quinze ans. Il en résulte une accumulation de charges futures difficilement compressibles, assimilable à une dette implicite.

L'AFITF a certes vu ses recettes progresser depuis 2019, mais cette évolution doit être relativisée. La hausse observée jusqu'en 2022 tient en grande partie au caractère exceptionnel et non pérenne des crédits issus du plan de relance. Hors plan de relance, les recettes de l'agence n'ont progressé que d'environ un tiers entre 2019 et 2025, soit un rythme légèrement supérieur à celui de l'inflation des coûts des travaux publics. Si les recettes fiscales ont cru à compter de 2023 sous l'effet du relèvement du plafond de TICPE et de la création d'une taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance, cette dynamique reste fragile. Le modèle de financement repose par ailleurs sur une fiscalité sur les carburants appelée à décroître avec la transition énergétique comme le montre la direction générale du Trésor dans son étude précitée de janvier 2025.

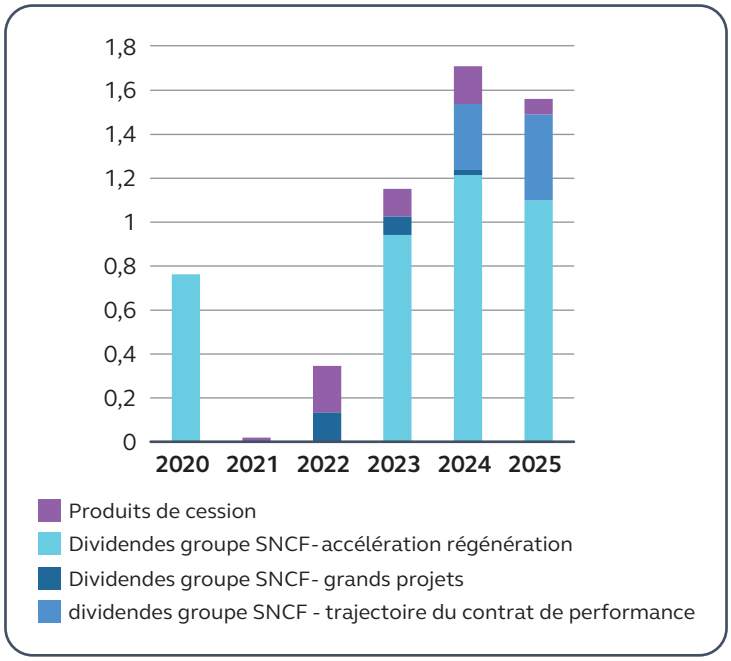
Graphique n° 8 : décomposition des recettes de l'AFITF budgétées et exécutées depuis 2019 (en Md€ courants)



Source : Cour des comptes, d'après données des rapports annuels de performance du programme 203

De même, le fonds de concours alimenté par les dividendes du groupe SNCF connaît des variations en fonction des résultats financiers du groupe. Les versements ont ainsi été particulièrement faibles en 2021 et 2022, dans le contexte de réduction des trafics induite par la crise sanitaire.

Graphique n° 9 : décomposition des financements issus du groupe SNCF (hors plan de relance, en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après données DGITM

Le niveau de cofinancement européen présente lui aussi une forte incertitude. Le COI avait dès 2023 mis en garde contre le caractère trop optimiste des hypothèses de subventions attendues, en soulignant que leur non-réalisation transférerait une charge supplémentaire sur l'État et les collectivités. Les dernières attributions du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe 2021-2027 ont confirmé cette vulnérabilité : hormis le canal Seine-Nord Europe et le tunnel Lyon-Turin, qui présentent un taux de cofinancement cumulé d'environ 11 %, les cofinancements européens obtenus sur les autres grands projets demeurent faibles (au plus 1 % de leur coût). Constatant par ailleurs que la DGITM ne dispose pas aujourd'hui d'un outil consolidé de suivi budgétaire intégrant l'ensemble des cofinanceurs, le COI recommande, dans son rapport d'avril 2026 sur les grands projets, de mettre en place un tel dispositif afin de mieux anticiper les risques de moindre financement et de sécuriser le bouclage des projets.

Dans ce contexte, plusieurs pistes de financement complémentaire ont été identifiées par l'État. La principale repose sur l'évolution du modèle économique autoroutier à l'issue des concessions historiques, avec l'affectation d'une partie des recettes supplémentaires de péages, évaluée par la DGITM à 2,5 Md€ environ par an à compter de 2037 avec une montée en charge à partir de 2032. Le maintien des niveaux de péage n'est toutefois pas garanti et nécessitera la transposition préalable de certaines dispositions de la directive *Eurovignette* ainsi que – sans doute en complément – une refonte de la fiscalité spécifique aujourd'hui appliquée aux sociétés autoroutières (taxe d'aménagement du territoire, redevance domaniale, etc.). La mobilisation du groupe SNCF est aussi prévue dans le cadre de l'actualisation du contrat de performance en 2026 entre l'État et SNCF Réseau, au travers des dividendes versés à l'État et affectés à un fonds de concours pour SNCF Réseau : leur montant est toutefois prévu à la baisse de 0,3 Md€ par an entre 2026 et 2033 par rapport au niveau de 1,6 Md€ atteint en 2024 et 2025.

Ces leviers resteraient néanmoins insuffisants pour répondre aux besoins à court et moyen termes. La projection réalisée par la Cour met ainsi en évidence l'ampleur de l'impasse de financement qui résulterait des besoins cumulés de régénération, de modernisation et de développement des réseaux, tels qu'explicités plus haut. En l'absence de définition de priorités, cette impasse pourrait atteindre 20 Md€ sur les dix prochaines années.

L'engagement pris par l'État dans le projet de contrat de performance 2024-2033 de SNCF Réseau d'accorder, à compter de 2028, une subvention annuelle de 1 Md€ en faveur de la régénération ferroviaire serait également de nature à réduire l'impasse financière de 20 Md€ de moitié. Mais cet engagement de ressources supplémentaires n'est actuellement pas financé et, s'il l'était, ne serait pas suffisant pour éviter toute insoutenabilité[29].

En l'état actuel des choses, il y a donc une impossibilité financière à assurer l'ensemble des dépenses de régénération et de développement envisagées. Plusieurs leviers seront à activer pour résoudre cette insoutenabilité.

Tableau n° 3 : projection des besoins d'investissement et des recettes associées jusqu'en 2037 sur le périmètre du P203, de l'AFITF et de SNCF Réseau (crédits de paiement, en Md€2025)

	Exéc. 2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	Total 2026-37
Dépenses	**6,3**	**8,1**	**8,7**	**9,7**	**9,7**	**10,1**	**10,5**	**10,6**	**10,3**	**9,8**	**9,4**	**9,2**	**9,1**	**115,2**
Dont grands projets	1,0	1,3	1,6	1,6	1,6	2,0	2,4	2,5	2,2	1,7	1,3	1,1	1,0	20,3
Recettes	**7,1**	**7,9**	**7,6**	**7,3**	**7,0**	**7,0**	**7,0**	**7,4**	**7,9**	**8,3**	**8,7**	**9,1**	**9,5**	**94,9**
Recettes affectées à l'AFITF	3,2	3,6	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	42,1
Crédits État (plan de relance et reports)	0,3	0,7	0,3	0,3										1,2
Dividendes SNCF	1,6	1,5	1,4	1,1	1,2	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	16,2
Autofinancement SNCF Réseau	1,8	1,9	2,2	2,2	2,1	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	24,2
Cofinancement routes collectivités	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	2,4
Recettes concessions autoroutières								0,4	0,8	1,3	1,7	2,1	2,5	8,8
Écart de financement	**+0,8**	**-0,2**	**-1,1**	**-2,3**	**-2,6**	**-3,0**	**-3,5**	**-3,2**	**-2,4**	**-1,5**	**-0,7**	**-0,1**	**+0,4**	**-20,3**

Source : Cour des comptes d'après les estimations de dépenses du COI (Grands projets, le temps des choix, avril 2026), *le projet de contrat de performance 2024-2033 de SNCF Réseau et le rapport annuel de performance 2025 du programme 203.*

Note : le surplus de recettes en 2025 s'est principalement traduit par des reports de crédits sur l'exercice 2026. La projection des ressources à moyen terme est conservatrice dans la mesure où elle n'intègre pas le risque de diminution du plafond de la fraction d'accise sur les énergies perçue en métropole sur les produits énergétiques.

29. À l'occasion de la présentation du projet de contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau, l'État a annoncé en juin 2026 l'augmentation des investissements consacrés à la régénération et à la modernisation du réseau dès 2028 pour passer à 4,5 Md€ annuels grâce au fonds de concours du groupe SNCF et à un financement supplémentaire d'1 Md€ de l'État. Dans le PLF 2027, il est prévu une augmentation de la contribution des sociétés d'autoroutes et des grands aéroports, susceptible d'apporter 800 M€ supplémentaires. Mais cette contribution n'est pas explicitement fléchée sur la régénération du réseau ferroviaire.

3 - LA NÉCESSITÉ DE CONCENTRER LES FINANCEMENTS SUR LES RÉSEAUX EXISTANTS

A - Une programmation pluriannuelle des investissements à construire en privilégiant les réseaux existants

1. Une prise de conscience collective en faveur de la régénération des réseaux existants

Un consensus s'est dégagé, notamment dans le cadre de la conférence *Ambition France Transports*, pour accorder la priorité à la régénération des réseaux existants. Ils permettent de maintenir le niveau de service en exploitant les infrastructures à leur plein potentiel et d'éviter le renchérissement des dépenses futures d'entretien (cf. *supra* 2.2). Ceux consacrés à la modernisation permettent d'augmenter la rentabilité des réseaux, par exemple sur le réseau ferroviaire par le déploiement de l'ERTMS (*European Rail Traffic Management System*, système européen de gestion de trafic des trains) ou de la commande centralisée du réseau. Selon l'Autorité de régulation des transports (ART), reprenant le chiffrage de SNCF Réseau, la régénération et la modernisation du réseau ferroviaire permettraient de couvrir près de 60 % de la croissance attendue du trafic à l'horizon 2040, contre 27 % pour les nouvelles lignes.

Cette régénération et cette modernisation nécessitent selon cette conférence, à elles seules et tous réseaux confondus, des investissements supplémentaires[30] de 2,7 Md€ par an par rapport à 2024 sur la période 2026-2031 – et de 3 Md$€_{2025}$ par an à compter de 2028 – soit une hausse très importante de l'ordre de 70 % par rapport aux investissements constatés en 2025. Ces montants demeurent toutefois agrégés, sans établissement préalable des priorités. Ils distinguent ainsi insuffisamment les opérations de régénération selon leur urgence, leur impact sur la qualité de service ou leurs gains socio-économiques et ne prennent pas non plus en compte les possibles arbitrages entre ces opérations et des projets de nouvelles infrastructures (CPER et grands projets), dont le total représente 2,4 Md€ d'investissements en 2025 (graphique n° 4) et dont la révision pourrait réduire le solde à financer.

Alors que la contrainte budgétaire se renforce, la capacité à hiérarchiser ces différents investissements sur la base de critères objectivés constitue un enjeu central. La définition d'une vision cible du périmètre des réseaux et de la qualité de service attendue, l'exhaustivité et l'actualisation régulière des études socio-économiques, ainsi que l'évaluation de la contribution à la transition écologique doivent permettre de rendre les choix d'investissement lisibles et comparables et de renforcer l'efficacité de la dépense publique.

Dans sa note thématique de novembre 2021 sur *le réseau ferroviaire français : des évolutions significatives mais des choix nécessaires à venir,* la Cour recommandait d'aborder clairement les questions du périmètre du réseau ferré et de la performance du gestionnaire d'infrastructure.

30. Hors lignes ferroviaires fines de desserte du territoire et réseaux routiers départementaux et locaux.

2. Une programmation à mettre en cohérence avec les exigences de la planification écologique

Le secteur des transports représente un tiers des émissions nationales de gaz à effet de serre et constitue, à ce titre, un levier central de la transition écologique.

La troisième stratégie nationale bas-carbone (SNBC 3) fixe une trajectoire ambitieuse visant la neutralité carbone à l'horizon 2050. La décarbonation du secteur repose sur une électrification quasi complète du parc de véhicules et sur une transformation durable des pratiques de mobilité. Cette transformation repose sur plusieurs leviers principaux : une croissance de 25 % du report modal des voyageurs vers les transports collectifs et le ferroviaire, un doublement de la part du fret ferroviaire, une augmentation de 50 % du fret fluvial. Le troisième plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 3), publié le 10 mars 2025, vise à mettre en œuvre d'ici 2030, les actions nécessaires pour adapter la France au réchauffement climatique. Au titre de la mesure 3*0 Assurer la résilience des transports et des mobilité*s, les gestionnaires d'infrastructures sont chargés d'une série d'actions de mise à jour des feuilles de route des investissements au regard des vulnérabilités climatiques.

La LOM a constitué un accélérateur important de la transition écologique dans les transports en réorientant une partie des financements vers les mobilités durables et en structurant de nouveaux dispositifs de soutien, en particulier pour le développement de l'usage du vélo, l'électrification du parc automobile et le déploiement des infrastructures de recharge. S'agissant du vélo, l'effet de la loi et des plans successifs[31] est tangible : la pratique a progressé[32] à mesure du développement des aménagements cyclables, soutenu par un effort financier important de l'État et des collectivités. Mais les résultats sont plus contrastés s'agissant de l'électrification du parc automobile. Malgré des objectifs ambitieux[33], la part des voitures électriques dans les immatriculations neuves en 2025 est tout juste égale à 20 %. Dans ce contexte, l'obligation de verdissement des flottes d'entreprises instaurée par la LOM constitue un dispositif clé. Quant aux aides aux ménages, la Cour relève dans son rapport relatif au soutien de l'État à la filière automobile, que les dispositifs de soutien à la demande devraient être mieux ciblés (exclusion des véhicules hybrides de la comptabilisation du verdissement des flottes, concentration des aides aux ménages modestes, etc.). Pour les bornes de recharge, si la France a respecté ses objectifs intermédiaires de déploiement, les besoins restent importants[34] pour la recharge en itinérance sur les grands axes routiers et pour la recharge principale à domicile dans les zones denses où l'habitat collectif est majoritaire.

---

31. *Plan Vélo et mobilités actives* lancé en septembre 2018, *Plan Vélo et marche* pour 2023-2027. Ce dernier fixe pour objectifs 100 000 km de voies cyclables et 9 % de part modale pour le vélo d'ici 2030. Les moyens consacrés par l'État au vélo ont ainsi représenté plus d'1 Md€ d'autorisations d'engagement sur la période 2019-2024, principalement à travers le fonds mobilités actives destiné aux aménagements cyclables, complété par le fonds vert à partir de 2023 et par des aides à l'achat.

32. Le nombre de passages sur les voies équipées de compteurs a augmenté de 38 % entre 2019 et 2024.

33. La SNBC 3 a fixé un objectif de 66 % d'immatriculations de voitures électriques dans les ventes de véhicules neufs en 2030, permettant d'atteindre la cible établie par la LOM à 2040 pour la fin de la vente des voitures neuves utilisant les énergies fossiles.

34. Un objectif de 400 000 points de recharge ouverts au public d'ici 2030 a été fixé par le Gouvernement, contre 184 141 points ouverts en novembre 2025.

La dynamique engagée restant encore dépendante des soutiens publics, il est nécessaire compte tenu de la contrainte financière d'assurer un meilleur ciblage de ces derniers et de leur donner une meilleure visibilité à moyen terme afin de maximiser l'effet d'entraînement vis-à-vis des acteurs économiques. Par ailleurs, tout comme la Cour l'a souligné dans son récent rapport sur le canal Seine Nord Europe[35], le COI insiste, dans son rapport d'avril 2026, sur les conditions du report modal qui requiert des mesures incitatives, tarifaires, fiscales et réglementaires, non totalement définies à ce jour.

3. La nécessité d'une programmation pluriannuelle précise

En matière d'infrastructures de transport, le temps long des projets suppose un cadre de programmation précis, stable et crédible, fondé sur des priorités explicites et des ressources sécurisées. Comme le rappelle le COI dans son rapport d'avril 2026, la prévisibilité à moyen terme et la stabilité du cadre des décisions relatives au déroulement des projets sont des leviers plus que jamais indispensables. Il rejoint en cela une observation faite par la Cour dans un rapport consacré au bilan de la loi d'orientation des mobilités[36].

Le projet de loi-cadre déposé par le Gouvernement en février 2026 s'inscrit dans cette perspective en reprenant plusieurs orientations issues de la conférence *Ambition France Transports* : instauration de lois de programmation décennales, priorité donnée à la régénération et à la modernisation des réseaux existants, affectation de ressources issues des mobilités (notamment les péages autoroutiers) et renforcement du modèle économique des autorités organisatrices de la mobilité. Il traduit également un diagnostic désormais partagé sur l'ampleur des besoins d'investissement, notamment face au vieillissement des infrastructures, aux exigences de décarbonation et aux enjeux de résilience. Le titre IV du projet de loi-cadre contient des dispositions relatives au fret afin d'accélérer le verdissement du transport de marchandises, qu'il s'agisse de favoriser le report modal vers les modes massifiés et décarbonés ou d'électrifier les poids lourds.

Toutefois, sa portée demeure limitée. Tout d'abord, le projet de loi-cadre fixe principalement des principes généraux et renvoie l'essentiel des choix structurants – définition précise des priorités, sélection des projets et modalités de financement – à de futures lois de programmation. L'examen du texte au Sénat a par ailleurs amoindri la priorité donnée aux réseaux existants en élargissant son périmètre au « développement » des réseaux, c'est-à-dire à leur extension. Il a également conduit à inclure dans le champ des futures lois de programmation les infrastructures cyclables, les petites lignes ferroviaires de desserte fine du territoire et l'ensemble du réseau routier, y compris départemental, intercommunal et communal, ce qui conduit certes à un périmètre plus exhaustif mais ne tranche pas la question de la hiérarchisation de son contenu. En l'état, le texte ne permet donc pas d'instaurer une doctrine d'allocation des moyens suffisamment prescriptive.

35. Cour des comptes, *La construction du canal Seine Nord Europe et ses conséquences, une valeur socio-économique à assurer, un pilotage à renforcer, des surcoûts à maîtriser et à financer*, rapport publique thématique, avril 2026.

36. Cour des comptes, *Bilan de la loi d'orientation des mobilités, une offre de mobilité améliorée, un cadre financier à renouveler, des coopérations à renforcer,* rapport public thématique, avril 2026.

La loi-cadre doit être complétée par une programmation des investissements avec des priorités claires pour les années à venir. Une telle programmation ne passe pas obligatoirement par l'adoption d'une loi sectorielle. Elle suppose surtout un pilotage pluriannuel des engagements souscrits, plutôt qu'un suivi centré sur une trajectoire annuelle de crédits de paiement, par nature exposée à des aléas d'exécution.

En complément de cette programmation, il est indispensable de disposer de ressources pérennes pour le financement des infrastructures, celles actuelles de l'AFITF étant amenées à diminuer fortement au fur et à mesure de la décarbonation des transports. La visibilité et la pérennité des ressources aujourd'hui affectées à l'AFITF sont ainsi tout autant nécessaires que des orientations pluriannuelles pour sécuriser le financement des infrastructures.

4. Une pause pour les grands projets d'infrastructures non encore lancés tant que le redressement des finances publiques n'est pas assuré

Les problèmes de soutenabilité financière concernent essentiellement le quinquennat à venir (2027-2032) compte tenu : du retard pris dans la régénération et de la nécessité de procéder à un rattrapage ; de certains grands projets européens lancés qui vont monter en puissance. Dans ce contexte, le lancement de nouveaux grands projets, listés par le COI dans son rapport de mai 2026, crée une impasse financière.

Si plusieurs leviers de financements existent en effet sur le plan théorique, comme le rappelle le COI – augmentation de la fiscalité, évolution de la politique tarifaire, mobilisation de financements privés ou endettement – la plupart d'entre eux se heurte désormais à des contraintes de soutenabilité économique et sociale.

La hausse de la fiscalité est largement évoquée dans le cadre de la conférence *Ambition France Transports* : création d'une taxe sur les billets de train, hausse du malus poids automobile, extension de l'écocontribution sur les poids lourds, suppression progressive du taux réduit de fiscalité applicable aux transporteurs routiers de marchandises. En théorie, l'addition de ces ressources permettrait de financer les besoins identifiés. En pratique, leur mise en œuvre conduirait à une hausse substantielle des prélèvements obligatoires, concentrée sur les mêmes catégories d'acteurs, et se heurterait à une contrainte forte d'acceptabilité.

Il en va de même de la réaffectation de recettes fiscales et non fiscales existantes (accise sur les carburants, taxe sur les billets d'avion ou nouvelles recettes issues des mécanismes européens d'échange de quotas d'émission carbone), qui ne serait possible qu'au prix d'une diminution des financements alloués à d'autres politiques publiques.

S'agissant du levier tarifaire, sa mobilisation est nécessaire mais surtout pour mieux couvrir le coût d'exploitation du service. En matière de transports collectifs urbains, un rapport récent de la Cour[37] met ainsi en évidence l'érosion de la part acquittée par les usagers et la nécessité de mieux les faire contribuer au fonctionnement de ces services. En revanche, il apparaît délicat sans compromettre les objectifs de report modal de les faire contribuer à la régénération des réseaux de façon significative. En cas de

37. Cour des comptes, *La contribution des usagers au financement des transports collectifs urbains*, septembre 2025.

construction de nouvelles infrastructures, le levier tarifaire n'est opérant qu'à condition d'être associé à une source de financement intermédiaire, les recettes tarifaires n'étant perçues qu'une fois l'infrastructure mise en service. Le projet Charles de Gaulle Express en fournit une illustration, avec un endettement préalable sur une durée de 40 ans avant remboursement par les recettes des usagers.

Le recours à des financements privés pour certains projets d'investissement est limité compte tenu des contraintes pesant sur les finances publiques : il ne saurait donc constituer une réponse générale à l'impasse de financement. D'une part, les partenariats public-privé génèrent un surcoût par rapport à un financement public direct, pouvant atteindre jusqu'à 10 % du coût d'investissement[38] : leur intérêt doit être apprécié au regard de leur capacité réelle à transférer les risques au secteur privé. D'autre part, la déconsolidation de la dette publique demeure soumise à des conditions strictes, appréciées par l'INSEE sous le contrôle d'Eurostat : elle ne peut constituer à elle seule un motif de recours à ce type de montage, comme le souligne le COI.

Enfin, le recours accru à l'endettement de l'État doit être écarté compte tenu de la contrainte du niveau actuel de la dette publique. Celle-ci a augmenté ces dernières années aussi du fait de la politique d'investissements dans les transports publics, avec un endettement de SNCF Réseau et de la Société des grands projets de, respectivement, 21 Md€ et 31 Md€ fin 2024, qui s'ajoute à la reprise par l'État de 35 Md€ de dette de SNCF Réseau en 2020 et 2022. La situation française est sur ce point différente de l'Allemagne[39].

Dans ce contexte, une pause, tant que le redressement des finances publiques n'est pas assuré, dans la réalisation des grands projets d'infrastructure nouvelle dont les travaux n'ont pas encore été engagés, apparaît comme la mesure la plus adaptée pour préserver la capacité à réussir la régénération et la modernisation attendues, même si elle ne suffira pas pour résoudre la totalité de l'impasse financière des prochaines années. En effet, il n'y aurait pas d'impasse si les 18 grands projets soumis à l'examen du COI n'étaient pas engagés, mais ce scénario reste théorique puisque les travaux de deux de ces grands projets (Canal Seine-Nord Europe, liaison Lyon–Turin) ont déjà débuté et font l'objet de financements européens en partie versés. Si l'on exclut l'arrêt de ces deux projets, l'impasse de financement serait limitée à environ 7 Md€.

Cette réflexion doit être engagée sans délai, plusieurs projets[40] étant susceptibles d'entrer prochainement en phase de travaux, ce qui réduirait les marges de manœuvre pour procéder aux arbitrages nécessaires.

38. Cf. IGF, rapport sur *l'évaluation des contrats et marchés de partenariat*, janvier 2025.

39. Dans le secteur des transports, l'Allemagne mobilise le dispositif des obligations vertes, c'est-à-dire des emprunts d'État affectés au financement de dépenses favorables à l'environnement, afin de financer le renouvellement de ses infrastructures. En 2024, elle a ainsi mobilisé 8,9 Md€ au titre de cet instrument, contre 2,3 Md€ par la France.

40. S'agissant de la ligne nouvelle Provence-Alpes-Côte d'Azur, environ 20 % des marchés de travaux de la phase1 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 des jeux olympiques et paralympiques de 2030). S'agissant du GPSO, si les dépenses ont jusqu'à présent concerné principalement les aménagements au sud de Bordeaux et au nord de Toulouse dans un objectif de désaturation et en lien avec les projets de SERM, le lancement de l'appel d'offre pour la ligne nouvelle Bordeaux – Toulouse (phase 1) est envisagé courant 2026.

Tableau n° 4 : projection des écarts de financement selon deux scénarii excluant les grands projets (crédits de paiement, en Md€$_{2025}$)

	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	Total 2026-37
Écart de financement (tableau n°3)	**-0,2**	**-1,1**	**-2,3**	**-2,6**	**-3,0**	**-3,5**	**-3,2**	**-2,4**	**-1,5**	**-0,7**	**-0,1**	**+0,4**	**-20,3**
Écart de financement hors grands projets	+1,1	+0,5	-0,7	-1,0	-1,0	-1,1	-0,7	-0,2	+0,2	+0,6	+1,0	+1,4	+0,0
Écart de financement hors grands projets (hors Canal Seine-Nord-Europe et du tunnel Lyon-Turin)	**+0,3**	**-0,4**	**-1,7**	**-2,0**	**-2,0**	**-1,9**	**-1,4**	**-0,7**	**-0,1**	**+0,6**	**+1,0**	**+1,4**	**-6,9**

Source : Cour des comptes d'après les estimations de dépenses du COI dans son rapport d'avril 2026

Cette pause dans les nouveaux grands projets ne saurait concerner les projets européens lancés qui montent en puissance (Lyon-Turin, canal Seine-Nord-Europe), non plus que des projets de développement inscrits dans les CPER qui touchent aux transports du quotidien ou des projets qui concernent les SERM, en partie financés dans ce cadre. S'agissant de ces derniers, leur ambition repose d'ailleurs autant sur une augmentation de l'offre de transport par la fréquence des dessertes, l'intermodalité et la qualité de service, en mobilisant l'ensemble des modes que sur l'extension de capacité par des infrastructures nouvelles. Au-delà de l'identification de ce qui est déjà financé par les CPER (cf. *supra*, 2.2.), la question se pose ainsi de savoir si certains objectifs de desserte métropolitaine ne pourraient pas être atteints, au moins dans un premier temps, grâce à des aménagements ciblés du réseau existant, avant d'engager des investissements plus lourds. Cette pause concernerait en revanche les grands projets d'infrastructure nouvelle, comme les projets coûteux de lignes à grande vitesse, dont la réalisation dans les prochaines années amputerait de façon significative les investissements de régénération dans les réseaux existants[41].

Repousser le lancement de nouveaux grands projets d'infrastructure, hors les deux grands projets européens précités, réduirait ainsi l'impasse financière à environ 7 Md€ en cumul d'ici 2037 et éviterait le risque lié à l'éviction de ressources pour la régénération et à la modernisation des réseaux existants. Cette décision ne serait toutefois pas suffisante compte tenu des projets déjà lancés. La mise en œuvre de l'engagement par l'État de 1Md€ supplémentaire en faveur des réseaux ferroviaires existants permettrait de combler l'impasse résiduelle.

41. Certains projets cumulent aménagements sur les lignes existantes à l'intérieur des métropoles, qui contribuent à l'amélioration des transports du quotidien, et réalisation de lignes nouvelles comme dans le grand projet du sud-ouest (GPSO) ou la ligne nouvelle Provence Côte d'Azur. Mais il est possible de séparer les deux.

B - Une programmation appuyée sur des outils de diagnostic, de planification et d'évaluation

La mise en œuvre de la priorité donnée aux réseaux existants suppose toutefois le développement d'outils de diagnostic, de planification et d'évaluation.

1. Un déficit de connaissance de l'état des réseaux existants à combler

La nécessaire résorption du déficit d'investissement implique l'établissement de priorités sur la base d'analyses des vulnérabilités plus développées et d'outils de gestion de la donnée plus performants.

La situation est contrastée selon les modes. Dans le secteur ferroviaire, la connaissance du réseau est jugée satisfaisante[42] et s'est renforcée depuis l'accident de Brétigny-sur-Orge[43]. Le bilan annuel de l'Autorité de régulation des transports (ART) sur le marché du transport ferroviaire[44] permet un suivi précis de l'état et de l'utilisation de l'infrastructure. Le bilan 2024, rendu public en février 2026, met en évidence un rajeunissement des voies ferrées, à l'exception des lignes à grande vitesse, et un sous-investissement relatif à la modernisation, notamment dans le déploiement du système européen de gestion du trafic. Néanmoins, le rapport conjoint de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'IGEDD de février 2024 relatif à la tarification et au financement du réseau ferré national souligne l'insuffisante disponibilité de données physico-financières détaillées, notamment à l'échelle des lignes. Le développement d'une comptabilité analytique plus fine apparaît à cet égard comme un levier essentiel.

La connaissance du patrimoine routier national non concédé demeure en revanche incomplète, conduisant la Cour à recommander dès 2022 de renforcer les outils de pilotage de la politique routière[45] et plus récemment de déployer des dispositifs de maintenance assistée par ordinateur[46]. La situation est également lacunaire dans le domaine fluvial. Le recensement du patrimoine n'est pas achevé et les outils de suivi développé par VNF restent partiels[47]. Malgré les progrès réalisés, plus de 60 % des ouvrages ne disposent pas encore d'indice d'état fonctionnel et l'actualisation des données demeure insuffisante pour suivre de manière fiable l'évolution de l'état des ouvrages et l'efficacité des actions de maintenance.

Le recours à des audits indépendants et à intervalles réguliers, prévu par le projet de loi-cadre, constitue à cet égard une avancée, sans pouvoir se substituer à la mise en place d'un système d'information complet, homogène et régulièrement actualisé sur l'état des réseaux.

---

42. En 2005, les conclusions de l'audit sur l'état du réseau ferré national, plus largement connu en tant que *Audit Rivier*, ont joué un rôle de signal d'alarme.

43. Déraillement d'un train Intercités survenu le 12 juillet 2013 en gare de Brétigny-sur-Orge.

44. L'Autorité de régulation des transports doit concourir *« au suivi et au bon fonctionnement, dans ses dimensions techniques, économiques et financières, du système de transport ferroviaire national, notamment du service public et des activités concurrentielles, au bénéfice des usagers et clients des services de transport ferroviaire ».*
(article L. 2131-1 du code des transports). Pour mener à bien cette mission, l'Autorité s'est vu confier un pouvoir de collecte régulière d'informations auprès des gestionnaires d'infrastructure.

45. Cour des comptes, *L'entretien des routes nationales et départementales,* mars 2022.

46. Cour des comptes, *La gestion du réseau routier de l'État en Île-de-France, juin 2025* ; recommandation à la direction régionale des routes d'Île-de-France à mettre en œuvre en 2026 : « se doter des outils informatiques permettant l'accès à un inventaire quantitatif et qualitatif du patrimoine et la gestion de sa maintenance ».

47. Cour des comptes, *L'entretien des voies navigables : l'exemple de VNF* , février 2025 ; p 39 et suivantes.

2. De nouveaux outils de planification à déployer

Le rapport *Grands projets d'infrastructures : prioriser, simplifier, réussir* de la mission présidée par M. Michel Cadot, rendu public en janvier 2026, souligne la nécessité de renforcer les outils de planification[48] afin de mieux structurer les choix d'investissement. Il préconise notamment l'élaboration de schémas décennaux[49] de régénération, de modernisation et de développement des réseaux, permettant de partager les diagnostics, d'objectiver les besoins et de fonder les arbitrages budgétaires. Plusieurs rapports récents de la Cour[50] soulignent en effet, tant du côté de l'État que des gestionnaires d'infrastructure, l'absence de scénarios technico-budgétaires consolidés et d'indicateurs adaptés permettant de hiérarchiser les interventions en fonction de l'état réel des réseaux et des risques associés.

Les situations varient selon les modes. Dans le secteur ferroviaire, SNCF Réseau dispose d'une programmation pluriannuelle des travaux, même si l'ART a exprimé des réserves sur l'ampleur de l'effort industriel de régénération au sein de l'entreprise. Elle recommande, en conséquence, de renforcer le suivi de la performance du gestionnaire d'infrastructure, à partir d'objectifs d'efficacité industrielle. Cette programmation pourrait également être davantage segmentée, tant sur le plan géographique que par catégories de lignes, afin de rendre plus lisible la répartition des investissements et de mieux objectiver les arbitrages entre les différentes composantes du réseau. Dans le domaine routier, la programmation pluriannuelle des travaux à l'échelle nationale demeure lacunaire et gagnerait à se fonder sur une appréciation objective de leur utilité et de l'état des chaussées concernées, en privilégiant celles qui sont les plus détériorées. Dans le secteur fluvial, la programmation pluriannuelle est encore embryonnaire : le sous-financement chronique du réseau a conduit à privilégier des interventions au fil de l'eau, au détriment d'une planification structurée, faisant peser un risque de relégation de la régénération au rang de variable d'ajustement. Des initiatives récentes témoignent toutefois de progrès : VNF a défini une trajectoire d'investissement à dix ans dans son contrat d'objectifs et de performance et une programmation pluriannuelle a été mise en place en 2024 afin de planifier les opérations dans la limite des ressources disponibles.

Le pilotage continu des engagements requiert également le développement d'outils de suivi offrant une vision agrégée des dépenses exécutées et à venir. La DGITM et l'AFITF gagneraient ainsi à se doter de *scenarii* de programmation en fonction des engagements pris et des actions à financer afin de renforcer leur capacité de pilotage pluriannuel. L'élaboration de trajectoires financières conjointement avec les administrations chargées des finances publiques contribuerait à faciliter les arbitrages et à renforcer la cohérence entre programmation sectorielle et trajectoire des finances publiques. La planification des CPER doit en particulier être renforcée afin de disposer d'une vision précise des dépenses contractualisées et d'améliorer le pilotage de leur exécution.

48. La programmation technique (propositions 1 à 6) et financière (propositions 7 et 8).

49. La proposition n° 4 recommande que SNCF Réseau dresse un schéma décennal du réseau ferré national, et l'État un schéma du réseau routier national, (SDR-rail, SDR-route), analogues au SDDR de RTE.

50. Cf. rapports sur *La politique routière en Île-de-France, La gestion du réseau routier de l'État en Île-de-France, L'entretien des routes nationales et départementales et L'entretien des voies navigables : l'exemple de VNF.*

Au-delà de la définition de trajectoires d'investissement, la réussite de la planification suppose une attention particulière aux conditions concrètes de sa mise en œuvre. Elle implique notamment de s'assurer que les capacités industrielles, techniques et opérationnelles des gestionnaires d'infrastructure et des entreprises du secteur sont compatibles avec les volumes d'investissement projetés. Enfin, la mise en œuvre des préconisations du rapport Cadot concernant les procédures d'autorisation et de gestion des projets permettrait de sécuriser leur mise en œuvre et de gagner en délai et en coût[51].

3. Une évaluation continue de la politique d'investissement à mettre en place

La mise en place d'une politique d'investissement efficace suppose également le développement d'une évaluation continue, encore insuffisamment structurée aujourd'hui. Elle constitue à la fois un levier de pilotage et une exigence accrue dans un contexte d'ouverture à la concurrence ferroviaire, qui impose une meilleure transparence sur la performance des infrastructures. Les préconisations du rapport de la mission présidée par M. Cadot[52] de rapprocher le COI et l'AFITF et de créer un comité interministériel visant à superviser l'avancée des grands projets d'investissement montrent le caractère non satisfaisant de la situation actuelle. Des échanges plus réguliers entre COI et AFITF pourraient être immédiatement envisagés afin d'améliorer le suivi pluriannuel des projets et la consolidation des trajectoires financières associées. De même, une association plus étroite de la DGITM, de la direction du budget et de la direction générale du Trésor aux travaux du COI permettrait de mieux intégrer les enjeux de soutenabilité financière et de programmation aux travaux de cette instance.

51. Le rapport évoque ainsi un gain de trois à quatre ans par réduction de la durée des contentieux sur l'autorisation environnementale (cf. page 9 du rapport), qui passerait de cinq à six ans actuellement à deux ans. Il s'agit d'un maximum car aujourd'hui, en pratique, un maître d'ouvrage n'attend pas cinq à six ans que le contentieux de l'autorisation environnementale soit purgé pour engager les travaux. Mais ceci entraîne des risques. La mise en œuvre des recommandations du rapport permettrait de réduire l'insécurité juridique.

52. Proposition n° 9 – Mettre en place un comité interministériel des projets stratégiques ou programmes industriels à enjeu national inspiré de la DINN. Proposition n° 10 – Rapprocher les présidences du COI et de l'AFITF, en les faisant présider par la même personne. Proposition n° 11 – Étendre les compétences du COI au suivi des projets d'infrastructures de transport.

CONCLUSION

La construction de la programmation des investissements dans les transports suppose désormais de dépasser le constat des déséquilibres pour structurer un cadre opérationnel de décision, fondé sur des priorités explicites et des outils de pilotage renforcés.

Elle implique, dans un contexte de ressources contraintes, de rendre effective la priorité accordée aux investissements en faveur des réseaux existants. Dans ces conditions, la pause, pour la durée du prochain quinquennat, dans la réalisation des grands projets d'infrastructures nouvelles dont les travaux n'ont pas encore été engagés apparaît comme le levier le plus robuste pour préserver les marges de manœuvre nécessaires à la régénération et à la modernisation des réseaux existants, même s'il ne sera pas suffisant.

Des leviers opérationnels doivent être activés : approfondissement de la connaissance de l'état des réseaux, modernisation des outils de planification, renforcement de l'évaluation continue. Leur consolidation constitue une condition à toute programmation crédible et à toute capacité à orienter efficacement les investissements dans un cadre budgétaire contraint.

Dans ce contexte, le projet de loi-cadre constitue une étape importante dans la construction d'une programmation mais ne garantit ni son achèvement, ni sa cohérence, ni la soutenabilité de la trajectoire d'investissement. La fixation par l'État d'une telle programmation avec des priorités claires, des choix effectués et des perspectives financières compatibles avec les ressources disponibles est indispensable.

RÉFÉRENCES AUX TRAVAUX DE LA COUR DES COMPTES

La Cour s'est appuyée sur plusieurs de ses travaux menés ces dernières années :

- *Analyse de l'exécution budgétaire 2025*, Mission Écologie, développement et mobilités durables, avril 2026
- *Le soutien de l'État à la filière automobile*, communication à la commission des finances du Sénat, avril 2026
- *La construction du canal Seine Nord Europe et ses conséquences*, rapport public thématique, avril 2026
- *Bilan de la loi d'orientation des mobilités*, rapport public thématique, avril 2026
- *La transition écologique*, rapport public thématique, septembre 2025
- *La contribution des usagers au financement des transports collectifs urbains*, rapport d'initiative citoyenne, septembre 2025
- *La politique routière en Île-de-France*, rapport public thématique, septembre 2025
- *La gestion du réseau routier de l'État en Île-de-France*, observations définitives, juin 2025
- *L'entretien des voies navigables : l'exemple de VNF*, observations définitives, février 2025
- *La Société du Grand Paris*, rapport particulier, avril 2024
- *L'agence de financement des infrastructures de transport de France*, rapport d'observations définitives, mars 2024
- *L'entretien des routes nationales et départementales*, rapport public thématique, mars 2022
- *Le réseau ferroviaire français : des évolutions significatives mais des choix nécessaires à venir*, note thématique, novembre 2021

Les publications de la Cour des comptes sont consultables sur le site Internet :
www. ccomptes.fr

ANNEXE
LES GRANDS PROJETS ÉTUDIÉS PAR LE COI

Au sein de son rapport *Grands projets, le temps des choix* publié en 2026, le COI a simulé les trajectoires de dépenses de 18 projets examinés sur la période 2026-2037. Ce travail permet de visualiser l'impact des projets sur les finances publiques s'ils suivent les calendriers constatés.

Les projets examinés par le COI représentent un coût total de 81 Md€$_{2025}$. Sur ce montant, 10 % ont déjà été dépensés avant 2026, 45 Md€ de dépenses, soit deux tiers du total, le seraient sur la période 2026-2037, puis 28 Md€ après 2037. Sur la période 2026-2037, les dépenses représenteraient entre 2 et 6 Md€ par an, avec un pic en 2031-2032.

Tableau n°5 : liste des grands projets examinés pour la période 2026-2037

Mode de transport	Grands projets		Coût total	
			Rapport 2023 « Investir plus et mieux dans les mobilités pour réussir leur transition »	Rapport 2026 « Grands projets, le temps des choix »
Ferroviaire	1	Grand projet du Sud-Ouest (GPSO)	Phase 1 : **10,4 Md€$_{2020}$** Phase 2 : **4 Md€$_{2013}$**	Phase 1 (aménagements au Nord de Toulouse et au Sud de Bordeaux et lignes nouvelles Bordeaux-Toulouse et Sud-Gironde-Dax) : **10,4 Md€$_{2020}$, réévaluation + 20 % probable** Phase 2 (Dax-Espagne) : **4 Md€$_{2013}$**, à réévaluer
	2	Ligne nouvelle Provence-Côte d'Azur (LNPCA)	Phases 1 et 2 : **3,6 Md€$_{2020}$** Phases 3 et 4 : non chiffré Projet Haute performance Marseille Vintimille associé : non chiffré	Phases 1 et 2 (désaturation des nœuds ferroviaires de Marseille, Toulon et Nice) : **4,6 Md€$_{2025}$** Phases 3 et 4 (création de lignes nouvelles) : non chiffré Projet Haute performance Marseille Vintimille associé : **0,5 Md€$_{2016}$**
	3	Ligne nouvelle Montpellier–Perpignan (LNMP)	Phase 1 : **2,0 Md€$_{2020}$** Phase 2 : **4 Md€$_{2020}$**	Phase 1 (Montpellier-Béziers) : **2,0 Md€$_{2020}$** Phase 2 (Béziers-Perpignan): **4 à 5,5 Md€$_{2020}$** selon fonctionnalités, à stabiliser après concertation 2026

Mode de transport		Grands projets		Coût total	
				Rapport 2023 « Investir plus et mieux dans les mobilités pour réussir leur transition »	Rapport 2026 « Grands projets, le temps des choix »
Ferroviaire	4	Ligne nouvelle Paris-Normandie (LNPN)		**10,5 à 11,5 Md€$_{2021}$** Optimisation préalable de l'avant-gare de Paris Saint-Lazare : **0,2 Md€$_{2021}$**	**15 Md€$_{2023}$** Optimisation préalable de l'avant-gare de Paris Saint-Lazare : **0,2 Md€$_{2021}$**
	5	LGV Rhin-Rhône branche Est phase 2 (Belfort–Mulhouse)		**0,7-0,8 Md€$_{2011}$**	**0,7 Md€$_{2017}$**
	6	Liaisons nouvelles Ouest Bretagne–Pays de Loire (LNOBPL)		**3,5 à 7 Md€$_{2022}$** selon le scénario	Modernisation : **2 Md€$_{2024}$** Lignes nouvelles : **3,2 Md€$_{2024}$**
	7	Projet Lyon-Turin	Tunnel transfrontalier	**8,3 Md€$_{2012}$** (cf. rapport 2026)	**11,1 Md€$_{2012}$**
	8		Accès français au tunnel	Accès ligne Dijon-Ambérieu-Modane : **0,6 Md€$_{2021}$** Lignes nouvelles (2ème phase) : **6,7 Md€$_{2021}$**	Accès ligne Dijon-Ambérieu-Modane : **1,3 Md€$_{2021}$** Lignes nouvelles (2ème phase) : **7,2 Md€$_{2021}$**
	9		Mise à 4 voies Saint-Fons-Grenay	**1,1 Md€$_{2023}$** (y compris raccordement de Saint-Fons 0,2 Md€) Plan d'investissement 2025-2035 associé : 0,35-0,5 Md€	**1,1 Md€$_{2023}$** (y compris raccordement de Saint-Fons 0,7 Md€) Plan d'investissement 2025-2035 associé : 0,5 Md€
	10		Contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise (CFAL)	CFAL Nord phase 1 : **1,1 Md€$_{2021}$** CFAL Nord phase 2 : **1,0 Md€$_{2021}$** CFAL Sud : **1,35 Md€$_{2021}$** Nouveau franchissement du Rhône : **0,5 Md€$_{2021}$**	CFAL Nord phase 1 : **1,2 Md€$_{2023}$** CFAL Nord phase 2 : **1,0 Md€$_{2021}$** CFAL Sud : **1,44 Md€$_{2021}$** Nouveau franchissement du Rhône : **0,5 Md€$_{2021}$**
Fluvial	11	Canal Seine-Nord Europe (CSNE)		**5,1 Md€ courants** (cf rapport 2026)	**7,3 Md€ courants**
	12	Mise au gabarit européen de l'Oise (MAGEO)		**0,26 Md€$_{2021}$** Rehaussement du pont de Mours associé : 4 M€	**0,54 Md€ courants** Rehaussement du pont de Mours associé : 67 M€

Mode de transport		Grands projets	Coût total	
			Rapport 2023 « Investir plus et mieux dans les mobilités pour réussir leur transition »	Rapport 2026 « Grands projets, le temps des choix »
Routier	13	A31bis Nord (Thionville - frontière luxembourgeoise)	**0,4 à 1,4 Md€$_{2019}$** selon variante	**1,1 Md€$_{2023}$**
	14	A54 (Contournement d'Arles Sud)	**0,8 Md€$_{2021}$**	**1,0 Md€$_{2020}$**
	15	A154-A120 (RN154-RN12 Nonancourt-Allaines)	**0,8 Md€$_{2015}$**	**0,8 Md€$_{2015}$**
	16	Autoroute Fos-Salon	**0,5-0,6 Md€**	**0,4 à 0,6 Md€$_{2023}$**, hors contournement Sud de Fos (+0,1 Md€ environ)
	17	A28-A13 - Contournement Est	Accès ligne Dijon-Ambérieu-Modane : **0,6 Md€$_{2021}$** Lignes nouvelles (2ème phase) : **6,7 Md€$_{2021}$**	Accès ligne Dijon-Ambérieu-Modane : **1,3 Md€$_{2021}$** Lignes nouvelles (2ème phase) : **7,2 Md€$_{2021}$**
	18	RN2 (Laon - Avesnes-sur-Helpe - Maubeuge)	Laon-Avesnes : **0,4 à 1 Md€** Avesnes-Maubeuge : **0,3 Md€**	Laon-Avesnes : **0,7-0,9 Md€.** Partie écartée par le COI Avesnes-Maubeuge : **0,3 Md€**, hors contournement Maubeuge (+0,1 Md€)

La présente note

est disponible sur le site internet

de la Cour des comptes : www.ccomptes.fr

LES ENJEUX STRUCTURELS POUR LA FRANCE

NOVEMBRE 2026