



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Analyse d'une partie des surcoûts d'EOLE

Rapport n° 13995-01

Établi par
Nicolas-Alain ROCHE

Octobre 2021



CGEDD

CONSEIL GÉNÉRAL DE
L'ENVIRONNEMENT ET DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE
PUBLIE

Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Statut de communication	
<input type="checkbox"/>	Préparatoire à une décision administrative
<input type="checkbox"/>	Non communicable
<input type="checkbox"/>	Communicable (données confidentielles occultées)
<input checked="" type="checkbox"/>	Communicable

Résumé

Le montant estimé initialement du projet en cours de réalisation de prolongement du RER E vers l'Ouest (EOLE) tel qu'il est pris en compte dans un protocole-cadre de financement du 6 février 2017, est d'environ 3,741 Md€₂₀₁₂ sur la base d'un avant-projet modificatif approuvé le 8 juillet 2015 par le conseil d'administration du STIF. L'article 7 de ce protocole prévoit une clause de revoyure des cofinanceurs si le coût dépasse ce montant.

La commande porte sur la préparation d'un avenant au protocole financier pour prendre en compte des surcoûts de 641M€₂₀₁₂ tels qu'estimés en août 2019.

Par courrier du 27 juillet 2021, le ministre en charge des transports, Jean-Baptiste Djebbari m'a demandé d'apporter un appui au préfet de la région Île-de-France, à la demande de celui-ci, concernant les surcoûts connus à fin août 2019 du projet en cours de réalisation de prolongement du RER E vers l'Ouest (EOLE). La mission ainsi initialement envisagée consistait principalement à éclairer, sur la base des expertises réalisées, les autorités responsables sur des répartitions possibles de leur prise en charge à travers un avenant au protocole à préparer pour être finalisé fin novembre 2021.

Il s'agit d'un montant de surcoûts de 641 M€₂₀₁₂ constaté en août 2019 présentés dans une demande du maître d'ouvrage SNCF Réseau, adressée le 24 janvier 2020 aux cofinanceurs du projet en vue d'activer la mise en œuvre de l'article 7.

L'expertise par l'autorité organisatrice des mobilités en Île-de-France a été remise aux financeurs le 6 juin dernier et débattue le 6 juillet 2021 en comité de pilotage du projet. Des échanges écrits se sont poursuivis entre les parties prenantes sur cette base durant la mission pour laquelle ont été organisées quatre réunions thématiques de dialogue.

L'annonce en septembre 2021 de nouveaux surcoûts a conduit à de fortes tensions entre SNCF Réseau et les partenaires financiers. Constatant que, dans ce contexte, la mission ne pourrait pas aboutir à un accord, le préfet d'Île-de-France a demandé de la restreindre et de l'écourter.

En cours de mission, lors du comité des financeurs le 21 septembre 2021, et à la demande des parties au protocole, SNCF Réseau a présenté un coût final prévisionnel (CFP) et une estimation à terminaison (EAT) du projet.

- SNCF Réseau réévaluait alors à date de fin 2020 le montant du périmètre couvert par l'article 7 précédent à 778 M€₂₀₁₂ (soit 641+137 M€₂₀₁₂).
- SNCF Réseau faisait état de nouveaux surcoûts connus à fin 2020, conduisant à un CFP de 4,722 Md€₂₀₁₂ (3741 M€ + 641 M€ + 137 M€ + 203 M€).
- Son analyse des risques l'incite à proposer de reconstituer une provision de 704 M€₂₀₁₂ pour couvrir les risques résiduels et les conséquences de la crise COVID non pris en compte dans ce CFP. Cela conduirait à une EAT s'élevant à 5,426 Md€₂₀₁₂.

En réunion, SNCF Réseau a indiqué devoir déposer dans un délai de l'ordre de deux mois, après échange avec les parties prenantes, une nouvelle demande de mise en œuvre de l'article 7, pour un montant total de 340 M€₂₀₁₂ constitué d'une part de 203 M€₂₀₁₂ au titre de nouveaux surcoûts et d'une seconde part de 137 M€₂₀₁₂ au titre de l'évolution des surcoûts expertisés par IdF-M (initialement estimés à 641 M€₂₀₁₂).

Le préfet de région a constaté que ces éléments nouveaux et imprévus lors de la commande entraînaient une très forte tension entre les parties prenantes et une perte de confiance de ceux-ci dans le maître d'ouvrage. Les nouveaux chiffres changent significativement l'ampleur des difficultés à résoudre. Au stade actuel les surcoûts annoncés ne sont pas encore documentés ni *a fortiori* expertisés. Une nouvelle chronologie des décisions à prendre est à

considérer. Lors d'un entretien le 22 septembre 2021, le préfet a en conséquence demandé que la mission se limite aux éléments de constats concernant les surcoûts de la demande initiale de SNCF Réseau et leurs causes, ainsi que l'analyse de l'effet des règles prudentielles s'appliquant aux opérateurs de l'État, sans réaliser l'essentiel de cette mission qui était de préparer les éléments pour un avenant consensuel.

De ce fait le présent rapport ne propose pas de ventilation des dépenses entre les parties prenantes, mais un tableau d'imputation des diverses dépenses au projet (sans aborder la question de la répartition entre cofinanceurs), au maître d'ouvrage, à l'autorité de police de la voirie de la Porte Maillot (Ville de Paris) et au projet de tramway T3.

La première partie de ce rapport traite du cadre contractuel et des deux questions plus juridiques posées dans la commande.

Un protocole imprécis et des provisions sous-estimées

Le texte du protocole de 2017 ne comporte pas de précisions quant aux risques ne relevant pas de la responsabilité du maître d'ouvrage parce que les parties prenantes n'ont pas été en mesure de se mettre alors d'accord sur les propositions de SNCF Réseau allant en ce sens et il comporte une simple clause de revoyure constitué par l'article 7 en cas de besoin. Les provisions prévues sont extrêmement et anormalement faibles, 6,5 %. À titre illustratif, si des provisions de 30% avaient été initialement constituées, l'écart entre l'estimation initiale et le coût prévisionnel de septembre 2021 aurait été de l'ordre de 150M€ : au lieu de chercher en urgence un milliard d'euros pour assurer l'année 2022 il s'agirait de l'ordre de 150M€.

Il est recommandé pour la suite du projet, comme pour d'autres projets, de conduire un dialogue approfondi « estimation-délais-risques-responsabilités-provisions » et de traduire celui-ci dans un protocole suffisamment précis.

SNCF Réseau ne peut être exonéré au motif de sa règle d'or de prendre en charge des dépenses relevant de sa responsabilité. Il convient de faire rapidement le premier pas de le reconnaître officiellement avec des engagements chiffrés pour permettre de relancer au plus vite l'indispensable discussions sur les contributions que les partenaires vont devoir apporter pour achever le projet.

Le rapport établit que, malgré sa « règle d'or », **SNCF Réseau doit prendre en charge les dépenses résultant de sa responsabilité**, de la même façon que les tiers ayant occasionné des charges supplémentaires du projet doivent être appelés à les couvrir. SNCF Réseau ne semble finalement plus contester cette interprétation. **L'acceptation explicite et chiffrée** de la responsabilité de SNCF Réseau détournée dans le présent rapport, très proche de celle identifiée par IdF-M, dans une fourchette de 135 à 160 M€₂₀₁₂ est à l'évidence **un premier pas indispensable pour la reprise des discussions** et les conséquences doivent en tant que de besoin en être tirées dans son contrat de performance.

Son intervention comme cofinanceur est par ailleurs liée aux bénéfices qu'il retire du projet (coûts évités de renouvellement, recettes supplémentaires perçues des opérateurs de transport). Ce point mérite d'être approfondi dans les futures discussions pour tenir compte des circonstances exceptionnelles des surcoûts de ce projet.

La société du Grand Paris devrait respecter ses règles prudentielles si elle poursuivait sa contribution au projet.

Sans se prononcer ici en opportunité, les règles prudentielles d'intervention et l'objet social de la Société du Grand Paris, cofinanceuse du projet, n'interdisent pas qu'elle poursuive sa contribution, sous réserve que ce soit dans le respect du cadre prudentiel très strict qui

s'impose à elle : **mise en regard de la dépense de recettes supplémentaires parfaitement identifiées et respect de son plafond d'endettement de 35 Md€.**

La deuxième partie du rapport traite des questions plus ponctuelles, pour tenter de faire converger des interprétations très divergentes des parties prenantes.

Un poste non-technique a suscité une forte incompréhension des partenaires financiers : les frais *Corporate* que SNCF Réseau demande d'imputer au projet.

Il est évidemment de bonne pratique que les activités d'une entreprise prennent en charge une juste part des frais *Corporate*. Il semble que ces frais n'aient jusqu'à présent pas été répercutés alors qu'ils étaient comptabilisés en interne par l'entreprise. On peut comprendre la surprise des partenaires de les voir ainsi apparaître dans la demande d'application de l'article 7, dans un contexte où, de plus, la responsabilité de l'entreprise est engagée pour certains postes de surcoûts. Il convient d'approfondir ce sujet et, en attente des clarifications nécessaires, de les écarter des discussions.

Les principaux sujets techniques de désaccord entre les parties prenantes devraient trouver un point de convergences assez proche de la position proposée par Île-de-France-Mobilités.

Les éléments de consensus n'ont pas été réexaminés dans le cadre de cette mission. Trois sujets en revanche ont été approfondis : NexTEO, pour lequel il est proposé de suivre les analyses d'IdF-M, la Porte Maillot et le plan de voies de Mantes. Il est proposé deux ajustements assez modestes à la proposition très robuste, cohérente et argumentée d'IdF-M :

- le premier, favorable à la Ville de Paris, consiste à transférer à charge du projet la moitié des surcoûts des délais imputés aux procédures d'autorisation et à charge de la Ville dans le rapport d'IdF-M, ce qui représente un montant supplémentaire dans le périmètre du projet d'environ 35 M€₂₀₁₂ ;
- le deuxième, favorable à SNCF Réseau, consiste à transférer à charge du projet les coûts des circulations routières de substitution sur Mantes-la-Jolie, pour un montant de 23 M€₂₀₁₂.

Ces propositions sont formulées dans l'esprit de trouver un compromis raisonnable entre des argumentations largement développées et cohérentes produites par les parties prenantes, entre lesquelles le texte du protocole actuel ne permet pas de trancher.

Liste des recommandations

- Recommandation 1. (Aux maîtres d'ouvrages et aux cofinanceurs) :** Notamment quand le maître d'ouvrage ne porte pas une partie significative du coût d'un ouvrage, et plus particulièrement quand celui-ci est complexe et d'un coût élevé, éviter les clauses de revoyure trop générales. Sur la base des analyses de risques, expliciter, en regard de provisions correctement ajustées, les conditions dégageant la responsabilité du maître d'ouvrage du respect des délais et des coûts. Assurer un dialogue régulier, au minimum annuel et si possible après chaque étape clé du projet et de sa réalisation, pour réévaluer, de façon partagée, l'ensemble « estimation-délais-risques-provisions ». 17
- Recommandation 2. (Au préfet d'Île-de-France) :** Poursuivre, et institutionnaliser à l'occasion du prochain avenant au protocole de 2017, la tenue au niveau des décideurs d'un comité de pilotage au moins tous les six mois. Cette réunion pourrait être utilement co-présidée par la préfecture et le conseil régional et associer le maître d'ouvrage. 20
- Recommandation 3. (À la DGITM, à la DB et à l'APE ainsi qu'à SNCF Réseau) :** Confirmer aux partenaires que SNCF Réseau prend en charge les surcoûts relevant de sa responsabilité de maître d'ouvrage, sur la base, à ce stade, des propositions très proches d'IdF-M et de la présente mission (entre 135 et 160 M€₂₀₁₂). S'assurer que la trajectoire du contrat d'objectif et de performance permet d'y faire face ou prendre les mesures rectificatives pour le permettre. 24
- Recommandation 4. (À la SGP, à la DGITM, la DB et l'APE puis in fine au Parlement) :** N'envisager de poursuivre la contribution de la SGP au projet EOLE qu'à la condition expresse du respect des règles prudentielles qui lui sont imposées (compensation de l'aide apportée par des accroissements de même niveau de ses recettes et respect du plafond d'endettement). 25
- Recommandation 5. (À la DGITM, la DB, en lien avec l'ART et avec SNCF Réseau) :** Retracer l'historique des décisions concernant les frais Corporate instaurés dès 2017. En attente de ces clarifications et d'un accord des parties, continuer à appliquer les méthodes d'imputation employées entre 2017 et 2020. 26
- Recommandation 6. (Aux cofinanceurs, à la Ville de Paris en tant que gestionnaire de voirie et à SNCF Réseau en tant que maître d'ouvrage) :** Retenir les propositions d'imputation des surcoûts tels que proposés par Île-de-France Mobilité avec deux ajustements reportant sur le financement du projet globalement 58 M€₂₀₁₂, représentant moins de 8,5 % du total. 31

Table des matières

Résumé	3
Liste des recommandations	7
Table des matières	9
Introduction.....	11
1 Le contexte juridique, contractuel et institutionnel.....	14
1.1 Le protocole-cadre de cofinancement manque sérieusement de contenu	14
1.1.1 Les cofinancements prévus	14
1.1.2 Un protocole-relai et une lettre de couverture ont permis de poursuivre les travaux dans l'attente d'un avenant au protocole.....	14
1.1.3 Les engagements des maîtres d'ouvrages envers les cofinanceurs	15
1.1.4 Les faiblesses générales de ce dispositif	16
1.1.5 Des suggestions de meilleures pratiques	17
1.1.6 Préciser la terminologie et la méthode de travail de la mission au vu du protocole.....	17
1.1.7 La gouvernance du protocole.....	18
1.2 Les règles prudentielles.....	20
1.2.1 La règle d'or s'appliquant à SNCF Réseau, co-maître d'ouvrage du projet, ne lui interdit pas de participer à la prise en charge des surcoûts du projet, plus particulièrement pour des dépenses où sa responsabilité serait engagée.	20
1.2.2 L'objet social et les règles prudentielles d'intervention de la Société du Grand Paris, cofinancier du projet, n'interdisent pas qu'elle poursuive sa contribution dans l'absolu respect de celles-ci.	24
2 Les surcoûts présentés par SNCF Réseau au titre de l'article 7, la contre-expertise conduite par Île-de-France Mobilités et les échanges entre les parties prenantes.....	26
2.1 Un sujet transverse est un irritant : les frais de structures (frais <i>Corporate</i>) que SNCF Réseau demande d'intégrer aux surcoûts pris en compte par les cofinanceurs.	26
2.2 Les experts des parties prenantes acceptent sans contestation de considérer une part importante des surcoûts présentés par SNCF Réseau comme relevant d'une recherche de financement auprès des cofinanceurs.....	26
2.3 NexTEO : suivre les propositions d'IdF-M.....	27

2.4	Porte Maillot : ajuster au mieux les imputations des coûts de retards à la Ville, suivre la proposition d'IdF-M pour les imputations au projet de tramway T3 et suivre les propositions de SNCF Réseau et IdF-M pour la station-service	27
2.4.1	Les retards	27
2.4.2	Les effets des choix du tramway T3.....	27
2.5	Modifications du plan de voies de Mantes : apporter un petit ajustement à la proposition d'IdF-M	28
2.5.1	Des choix techniquement pertinents du maître d'ouvrage approuvés par les parties prenantes dès lors que celui-ci avait affirmé qu'il n'y avait pas surcoût	28
2.5.2	Des choix qui ne sont pas induits par le projet de ligne nouvelle Paris-Normandie	29
2.5.3	Les surcoûts de génie civil directement liés au changement de projet sont clairement à charge exclusive de SNCF Réseau	29
2.5.4	Le cas particulier des dépenses d'exploitation compte-tenu des modifications de planning de chantier	30
2.5.5	Synthèse pour les travaux de Mantes.....	30
2.6	En synthèse, deux ajustements d'un montant total de 58 M€ ₂₀₁₂ , à la proposition très robuste, cohérente et argumentée d'IdF-M.....	30
Conclusion		33
Annexe 1.	Lettre de mission	37
Annexe 2.	Liste des personnes rencontrées.....	39
Annexe 3.	Frais <i>Corporate</i>	41
Les pratiques antérieures : une MOA légère au sein de RFF et un gestionnaire délégué SNCF-infra lui facturant ses prestations		41
La réforme de 2014 a internalisé au sein de SNCF Réseau les prestations de SNCF-infra.		41
La comptabilité de SNCF Réseau répercute sur toutes les activités des frais de siège (Corporate).....		41
Les frais Corporate ne semble pas avoir été demandés aux cofinanceurs de 2017 à 2020 et apparaîtraient, pour la première fois, dans la demande d'article 7.....		42
Annexe 4.	Propositions d'Île-de-France Mobilités pour le traitement de l'article 7	43
Annexe 5.	Glossaire des sigles et acronymes	45

Introduction

Par courrier du 27 juillet 2021, le ministre en charge des transports, Jean-Baptiste Djebbari m'a demandé d'apporter un appui au préfet de la région Île-de-France, à la demande de celui-ci, concernant les surcoûts connus à fin août 2019 du projet en cours de réalisation de prolongement du RER E vers l'Ouest (EOLE). En raison de ces surcoûts, le maître d'ouvrage SNCF Réseau avait, adressé le 24 janvier 2020 aux cofinanceurs du projet, une demande d'activer la mise en œuvre de l'article 7 du protocole cadre de financement du 6 février 2017. En cas de dépassement des coûts prévus, celui-ci prévoit que les partenaires financiers se réunissent pour décider d'un nouveau tour de table ou des ajustements à réaliser sur le programme.

Objet prévu de la mission : préparer un avenant pour un surcoût estimé de 641 M€₂₀₁₂.

La mission ainsi initialement envisagée consistait principalement à éclairer, sur la base des expertises réalisées, les autorités responsables sur des répartitions possibles de leur prise en charge et fournir ainsi les bases d'un avenant au protocole dont l'objectif était de le finaliser fin novembre 2021.

Le montant estimé initialement et pris en compte dans ce protocole-cadre est d'environ 3,741 Md€₂₀₁₂¹. Dans sa demande du 24 janvier 2020 le maître d'ouvrage SNCF Réseau a évalué ces surcoûts 641 M€₂₀₁₂ (hors frais *Corporate*). Conformément au protocole, ces surcoûts ont fait l'objet d'expertises par l'autorité organisatrice des mobilités en Île-de-France (IdF-M) dont les conclusions ont été remises aux financeurs le 6 juin dernier et débattues le 6 juillet 2021 en comité de pilotage du projet. Pour tenir compte des derniers éléments connus au printemps 2021 IdF-M dans son expertise du 27 mai 2021 avait porté le montant étudié à 684 M€₂₀₁₂, soit +43 M€, hors frais *Corporate*, puis écarté 42M€ de dépenses (doubles comptes ou dépenses insuffisamment matures pour être prises en compte), son expertise portant *in fine* sur 642 M€₂₀₁₂.

Un projet exceptionnel à de nombreux égards

Avant d'être remarquable par l'évolution regrettable de ses coûts, qui est l'objet de la présente mission, il peut être utile de rappeler que ce projet n'est pas ordinaire et constituera, quand il aura été terminé, une prouesse de niveau international au moins par trois composantes hors normes :

- **génie civil** : la réalisation d'une gare complète en sous-œuvre d'un ouvrage relativement fragile, le CNIT, à la Défense ;
- **insertion urbaine et paysagère** : l'insertion à la porte Maillot du projet dans la grande perspective de l'axe Majeur ou voie Triomphale et la reconfiguration complète de la place ;
- **exploitation** : avec NexTEO, le développement d'un système automatique de très haute performance de type métro automatique en continuité d'exploitation avec un réseau ferroviaire ouvert. La densité d'exploitation future, compte-tenu des trafics attendus, nécessite cette innovation. Elle trouvera certainement, au-delà des RER-B et RER-D, bien d'autres applications dans de très grandes métropoles.

¹ Le protocole traite également d'un coût de 81,51 M€₂₀₁₂ de matériels de bord liés à NexTEO, hors du champ de la présente mission.

Ces aspects emblématiques du projet ne doivent pas occulter la performance que constitue la construction d'un tunnel en traversée sous fluviale et en site urbain hyper-dense.

À ce stade, le projet, malgré ses difficultés, n'a rencontré, comme c'est parfois le cas pour des travaux souterrains en site urbain dense, aucun accident majeur mettant en péril son achèvement. Le projet a connu principalement :

- un décalage de deux ans liées aux difficultés initiales de bouclage des financements qui a entraîné des surcoûts ;
- des aléas : notamment les surcoûts d'attribution du marché DEF1 (130 M€) au regard de l'extrême complexité des travaux sous le CNIT, les difficultés de rabattement de nappe dans le secteur de la Porte Maillot, une qualité des bétons du CNIT moindre qu'envisagé en phase conception ; les surcoûts de certains postes ne sont pas encore stabilisés (par exemple : traitement des terres d'excavation ou effets de la crise COVID) ;
- des adaptations de programme intervenues sans que préalablement aient toujours été clarifiées leur prise en charge : notamment plan de voies de Mantes et Porte Maillot.

L'annonce par SNCF Réseau le 21 septembre 2021 que les surcoûts avérés fin 2020 s'établissaient à environ 981 M€₂₀₁₂ (hors frais Corporate) et que des provisions de plus de 700 M€ devaient de plus être constituées a conduit à de très fortes tensions et le préfet de région a considéré que la mission ne pourrait pas aboutir et a demandé d'en restreindre l'objet.

Lors d'un comité des financeurs le 21 septembre 2021, et à la demande des parties au protocole, SNCF Réseau a fait état d'un nouveau coût final prévisionnel (CFP).

Les montants de surcoûts connus à fin 2020 sont de près d'un milliard d'euros₂₀₁₂ et conduisent à un coût final prévisionnel (CFP) de 4,722 Md€₂₀₁₂. Ce coût prend en compte les marchés passés, l'estimation du « Reste à Faire », l'engagement complet de la Provision pour risques initialement prévue dans le budget du projet et des engagements qui relèvent de surcoûts pour aléas et imprévus avérés ; ceux-ci dépassent la provision pour risques initiale du projet pour 340 M€₂₀₁₂ au-delà du règlement des 641 M€₂₀₁₂ précédemment cités.

La maîtrise d'ouvrage a présenté dans le même temps une analyse des risques qui l'incite à proposer de reconstituer une provision de 704 M€₂₀₁₂ pour couvrir les risques résiduels et les conséquences de la crise COVID non pris en compte dans ce CFP. Cela conduirait à une estimation à terminaison s'élevant à 5,426 Md€₂₀₁₂ (3741+641+137+203+704) (Figure 1).

En réunion, SNCF Réseau a indiqué devoir déposer dans un délai de l'ordre de deux mois, après échange avec les parties prenantes, une nouvelle demande de mise en œuvre de l'article 7, pour le montant de 340 M€₂₀₁₂ cité.

Lors d'un entretien le 22 septembre 2021, le préfet de région a indiqué souhaiter, compte-tenu de ces éléments nouveaux (tensions et pertes de confiance entre les parties, ampleur beaucoup plus importante des écarts envisagés et absence de documentation des postes correspondants), que la présente mission soit achevée rapidement et se limite aux éléments d'analyse des règles prudentielles des opérateurs de l'État et de constats sur le périmètre initial sans rechercher un accord sur des solutions de répartition des charges, les chances d'un tel accord semblant compromises à court terme.

Le présent rapport traite donc, dans un premier chapitre, des questions juridiques et contractuelles générales et dans un deuxième chapitre des désaccords entre les parties concernant les imputations des divers postes de dépense, pour un montant de 642 M€₂₀₁₂ (expertisés par Île-de-France Mobilités sur une demande initiale de 641 M€₂₀₁₂, elle-même réestimée par IdF-M à 684 M€₂₀₁₂).

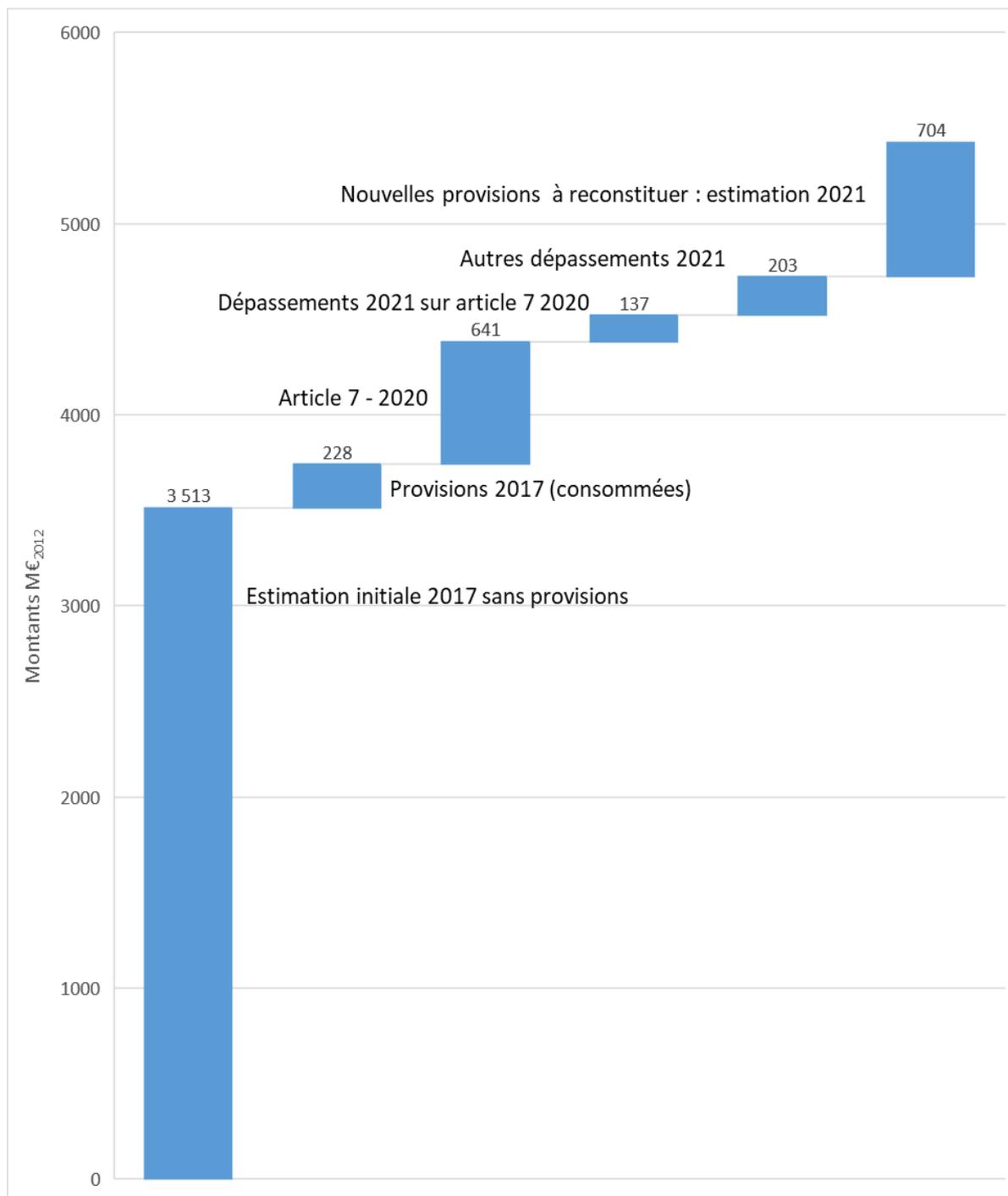


Figure 1: Les éléments successifs communiqués par le maître d'ouvrage. Source : mission (d'après la présentation au comité des financeurs en septembre 2021).

1 Le contexte juridique, contractuel et institutionnel

1.1 Le protocole-cadre de cofinancement manque sérieusement de contenu

1.1.1 Les cofinancements prévus

Les cofinancements mobilisés sont exprimés en valeur absolue, et ne précisent pas des clés de financement, ne précisant pas si certaines contributions doivent être considérées comme définitives et forfaitaires, pour solde de tout compte, et d'autres non. Ils s'établissent comme suit (Tableau 1) :

Tableau 1: Répartition des financements figurant au protocole du 6 février 2017. Les clés ne figurent pas dans le protocole de 2017, mais sont citées dans le protocole-relai de début 2021.

Financier	M€ ₂₀₁₂	Clé (%)
État	459,93	12,4
Région Île-de-France	1060,28	28,5
Société du Grand Paris	1477,72	36,9
Conseil départemental des Yvelines	200,00	6,1
Conseil départemental des Hauts-de-Seine	150,00	4,6
Ville de Paris	128,01	3,9
SNCF Réseau	250,00	7,6
Total du financement	3725,94	
Mesures d'économies des maîtres d'ouvrage	15,00	
Total du projet	3740,94	

1.1.2 Un protocole-relai et une lettre de couverture ont permis de poursuivre les travaux dans l'attente d'un avenant au protocole

Un protocole-relai a été signé début 2021 pour couvrir 182 M€₂₀₁₂ (200 M€₂₀₂₁) de surcoûts. Il ne constitue pas un avenant au protocole de 2017 (Tableau 2).

Il y est précisé : « *il est convenu que les clefs de financement [...] ne préjugent pas des clefs de financement des surcoûts à financer qui seront déterminées au terme de l'application de l'article 7 du protocole cadre de 2017. Les modalités de financement de ces surcoûts prévoiront que les clefs définitives s'appliqueront sur un périmètre global incluant rétroactivement le périmètre du présent protocole relais, moyennant une prise en compte des participations définies dans le présent protocole relais qui seraient alors déduites des participations globales ainsi définies.* »

Ultérieurement, le ministre chargé des transports a adressé le 19 mai 2021 au président de SNCF Réseau un courrier par lequel il lui demandait, sans attendre les discussions de l'avenant, d'engager avant fin 2021 si c'était nécessaire à la continuité du chantier jusqu'à 50 M€₂₀₂₁ pour des dépenses prévues à partir de 2022.

Tableau 2: Financements complémentaires prévus temporairement dans le protocole-relai de 2021.

Financeurs	M€ (CE 2012)	Clés
État	82	45,03 %
Région Île-de-France	66	36,35 %
Département des Hauts-de-Seine	11	5,85 %
Département des Yvelines	14	7,80 %
Ville de Paris	9	4,97 %
TOTAL	182	100,00 %

1.1.3 Les engagements des maîtres d'ouvrages envers les cofinanceurs

Le texte du protocole du 6 février 2017 n'est pas précis quant aux engagements des maîtres d'ouvrage.

Un article 4 auquel une annexe aurait été utilement jointe.

Si l'article 4 prévoit naturellement la responsabilité d'ordre général des maîtres d'ouvrages de tenue des coûts et des délais, on s'attendrait à trouver une annexe à cet article qui prévoit de façon explicite les limitations à cette responsabilité qui, formulée de façon trop générale, est de fait inopérante.

Extrait de l'article 4 du protocole

La signature du présent protocole-cadre vaut engagement des Maîtres d'Ouvrage à respecter les engagements pris au titre de l'AVP du 5 mars 2014 et de l'AVP modificatif du 8 juillet 2015 et notamment, le coût d'objectif de 3 322 M€ CE 2009, sous réserve de la mise à disposition des financements par les partenaires selon les conditions définies dans le présent protocole-cadre.

Les Maîtres d'Ouvrage s'engagent à mettre en service le prolongement d'Eole dans un délai de 6 ans jusqu'à Nanterre et 8 ans jusqu'à Mantes, à compter de la signature du présent protocole.

Au moment de la préparation de ce protocole, RFF avait le mandat de son conseil d'administration par délibération du 19 mars 2014 d'engager les discussions avec les cofinanceurs sur une annexe précisant les limitations de ses responsabilités. De telles discussions ne peuvent être détachées de la fixation des provisions incluses dans l'estimation du projet. Normalement, durant cette phase de mise au point du protocole, provisions et limitations de responsabilité devraient faire l'objet d'une discussion itérative.

Des provisions anormalement basses

Au cas d'espèce, les provisions prévues sont extrêmement et anormalement faibles (6,5 %).

Un article 7 qui organise une simple clause de revoyure

Le dialogue sur les limitations de responsabilité n'a pas pu aboutir, laissant la place à une simple clause de revoyure constituée par l'article 7 activée en cas de besoin. Les atermoiements de certains partenaires (Ville de Paris et Conseil départemental des Hauts-de-Seine), en l'absence des réponses qu'ils attendaient pour s'engager, expliquent sans doute pour partie la difficulté

à avoir eu ce dialogue préalable sur les risques de façon approfondie dans l'urgence de faire aboutir des discussions qui n'avaient que trop duré².

Extrait de l'article 7 du protocole

Les Maîtres d'Ouvrage sont responsables, dans les conditions de droit commun, de la pleine réalisation du Projet, dans les délais convenus, dans le respect du coût d'objectif du Projet, selon les modalités techniques prévues, ainsi que selon l'analyse de risque réalisée, dans le cadre de l'élaboration de l'Avant-projet et approuvée dans ce cadre.

Afin de prévenir et gérer les risques liés à la mise en œuvre du projet, et conformément à l'article 8 de la délibération du Conseil du STIF du 5 mars 2014, les maîtres d'ouvrage assurent une gestion appropriée des interfaces et des risques liés au projet et à son environnement, et en reportent régulièrement les éléments auprès du STIF et des financeurs du projet.

Dispositions en cas de dépassement du coût d'objectif du projet

Il est rappelé que le coût d'objectif du projet validé par le Conseil du STIF comprend d'une part une Provision pour Risques issue d'une analyse des maîtres d'ouvrage des risques techniques, déterminée selon le type de risque couvert et les montants associés, et d'autre part la prise en charge d'assurances couvrant une partie des événements susceptibles d'affecter le projet. En cas de dépassement du Coût d'objectif du Projet, la répartition du surcoût est discutée par les Parties, dans les conditions ci-dessous décrites.

S'il apparaît que malgré toutes les mesures correctives proposées, le Coût d'objectif du Projet, rappelé à l'article 4 du présent protocole-cadre, ne peut être respecté, les Maîtres d'Ouvrage fournissent aux Financeurs un rapport détaillé sur l'origine des surcoûts, l'importance du dépassement prévisionnel et ses conséquences. Ce rapport fait l'objet d'un avis rendu par le STIF aux Financeurs qui s'appuie sur les éléments transmis par les Maîtres d'Ouvrage. Au vu de l'avis rendu par le 8-11F, les Financeurs préciseront alors, dans le cadre du Comité de Suivi prévu à l'article 6, le montant du dépassement et la nature des surcoûts qu'ils entendent financer ou les adaptations, notamment de phasage, qu'ils souhaiteraient voir apporter à l'opération pour porter leur financement au-delà de celui prévu par l'article 3. Le plan de financement des surcoûts est alors arrêté en concertation entre les Financeurs et les Maîtres d'Ouvrage.

En cas de désaccord des Parties, les Financeurs, l'Autorité organisatrice et les Maîtres d'Ouvrage se rencontrent afin d'envisager les différents scénarios dans lesquels le Projet peut être réalisé sans financement complémentaire.

1.1.4 Les faiblesses générales de ce dispositif

Pour un ouvrage aussi complexe et soumis à des aléas et portant sur des montants aussi importants, le choix opéré par l'ensemble des partenaires de signer un tel protocole, se révèle avoir été léger au vu des difficultés actuelles. Il ne faut guère être surpris d'être aujourd'hui confrontés à des interprétations contradictoires : elles s'appuient non pas sur le protocole signé mais sur la perception qu'ont les parties prenantes ou leurs experts des « règles du jeu » implicites à partir de leurs pratiques sur d'autres cas.

Les propositions de RFF, finalement non retenues, auraient dû alerter les cofinanceurs. Plutôt que de renvoyer à plus tard le traitement de ces difficultés, il aurait au contraire été de bonne pratique de rechercher les voies et moyens d'un protocole explicite et équilibré. Vraisemblablement ceci aurait alors conduit à s'assurer que les économies (12 % environ) demandées au maître d'ouvrage étaient bien traduites par celui-ci par des réductions effectives

² Il n'entrait pas dans la mission d'expertiser l'historique de la genèse de ce protocole. Il n'y avait donc pas lieu à investigations approfondies pour retracer le détail du dialogue de l'époque entre les parties prenantes et de la façon dont les techniciens ont alors rendu compte aux autorités de leurs travaux.

de programme, à réestimer significativement les provisions (sans doute plus près de 30 % que de 20 % au stade très amont où était le projet) et à responsabiliser le maître d'ouvrage sur la tenue des coûts et des délais dans cette limite en limitant les risques excluant sa responsabilité.

Optiquement, par rapport à un provisionnement normal pour le projet qui aurait conduit les partenaires à s'engager financièrement sur des montants plus élevés, la solution alors choisie reportait mécaniquement à aujourd'hui des discussions d'autant plus difficiles que les signaux intermédiaires nécessaires ne semblent pas avoir été donnés.

1.1.5 Des suggestions de meilleures pratiques

L'ensemble estimation-délais-risques-provisions doit être revu avec les cofinanceurs aux étapes clés du projet et au minimum annuellement :

- Au moment des avant-projets (AVP) ;
- Au moment des études de définition (PRO) et de la dévolution des principaux marchés ;
- Aux phases-clés d'exécution.

Recommandation 1. (Aux maîtres d'ouvrages et aux cofinanceurs) : Notamment quand le maître d'ouvrage ne porte pas une partie significative du coût d'un ouvrage, et plus particulièrement quand celui-ci est complexe et d'un coût élevé, éviter les clauses de revoyure trop générales. Sur la base des analyses de risques, expliciter, en regard de provisions correctement ajustées, les conditions dégageant la responsabilité du maître d'ouvrage du respect des délais et des coûts. Assurer un dialogue régulier, au minimum annuel et si possible après chaque étape clé du projet et de sa réalisation, pour réévaluer, de façon partagée, l'ensemble « estimation-délais-risques-provisions ».

1.1.6 Préciser la terminologie et la méthode de travail de la mission au vu du protocole

Ces remarques d'ordre général seront nécessaires pour expliquer le caractère nécessairement appréciatif, discutable et donc objet de négociation, de la transcription dans une répartition entre contributeurs des surcoûts dont l'objet de la mission est de comprendre les faits générateurs.

Par la suite, on tentera de sérier quatre catégories de dépenses (y compris celles induites par des modifications de planning) :

- les éléments externes dus à l'action de tiers identifiés, dont le financement doit être recherché auprès d'eux (jurisprudence de la cour administrative d'appel de Douai³) ;

³ Les échanges entre les parties prenantes au protocole se sont appuyés à cet égard sur un arrêt de la Cour administrative d'appel (CAA) de Douai (28 février 2008, n° 07DA00130). Si la portée de cette décision est limitée, au regard des textes qu'elle applique et de son caractère isolé, il n'en reste pas moins que les obligations des financeurs sont déterminées par le cadre contractuel, qui est le seul applicable entre les parties. Or, toute modification du protocole, qui s'apparente ici à un contrat, notamment à l'initiative unilatérale d'une des parties, doit trouver sa contrepartie dans l'obligation de rétablir l'équilibre du contrat (CE 2 février 1983, n° 34027). La clause de revoyure contraint alors les parties à négocier de bonne foi le montant des contributions.

- les conséquences exogènes imprévues s'imputant normalement sur le projet ; les provisions définies au fur et à mesure dans les estimations à terminaison du projet sont faites normalement pour y répondre ;
- les évolutions consenties explicitement par les cofinanceurs et le maître d'ouvrage ; les surcoûts doivent être pris en compte dans des avenants. Ils se traduisent dans l'estimation à terminaison (EAT). Il ne convient pas de les imputer sur les provisions qui ne sont pas destinées à couvrir des évolutions significatives de programme ;
- les évolutions décidées seul par le maître d'ouvrage pour des besoins qui lui sont propres ou qui, compte-tenu de l'absence de validation des maîtres d'ouvrage, peuvent avoir été considérées au moment de l'acceptation par ceux-ci comme sans effet sur l'EAT.

1.1.7 La gouvernance du protocole

La gouvernance prévue est bien décrite dans le protocole et est *a priori* assez complète :

- un comité de suivi (comité technique) sous la présidence du STIF (IdF-M) réuni au moins une fois par semestre ;
- un comité des financeurs, réuni également sous la présidence du STIF au moins une fois par semestre, a pour rôle « d'arbitrer les dispositions à mettre en œuvre pour permettre un avancement du projet dans le respect des délais et des coûts ». Ce comité des financeurs se réunit au niveau des services et n'implique, de fait, pas les élus ni le préfet de région.

Ces deux comités se sont effectivement réunis régulièrement⁴ et ont examiné au fur et à mesure les éléments qui le devaient. Les compte-rendu de ces réunions témoignent de la rigueur de l'équipe de maîtrise d'ouvrage à informer les cofinanceurs des questions techniques et du détail des marchés.

Divers courriers importants (outre les courriers et notes échangés au sein de services de l'État) jalonnent la période récente :

- 24 janvier 2020 : demande de SNCF Réseau d'activer l'article 7 pour un financement complémentaire de 641 M€₂₀₁₂.
- 11 mars 2020 : SNCF Réseau alerte qu'il ne pourra plus assurer le portage financier fin 2020. Le courrier mentionne qu'un comité des financeurs doit examiner en juin 2020 l'expertise d'IdF-M.
- 20 octobre 2020 : les présidents de la Région et des départements des Hauts-de-Seine et des Yvelines proposent leur participation au protocole-relai.

⁴ Comité de suivi : 16 mars 2017, 19 avril 2017, 23 juin 2017, 6 décembre 2017, 10 janvier 2018, 15 mars 2018, 16 mai 2018, 12 juin 2018, 14 juin 2018, 12 juillet 2018, 17 septembre 2018, 28 novembre 2018, (baptême tunnelier) 12 décembre 2018, 14 février 2019, 21 mars 2019, 23 mai 2019, 20 juin 2019, 12 septembre 2019, 17 octobre 2019, 14 novembre 2019, 12 décembre 2019, 21 janvier 2020, 16 avril 2020, 19 mai 2020, 11 juin 2020, 24 juin 2020 (surcoûts, bilatérale EOLE/DRIEA), 2 juillet 2020, (premières discussions convention relais) 16 juillet 2020, 17 septembre 2020, 15 octobre 2020, 19 novembre 2020, 16 décembre 2020, 11 février 2021, 25 mars 2021, 15 avril 2021, 6 mai 2021, 27 mai 2021, 17 juin 2021, 7 juillet 2021, 29 juillet 2021, 19 août 2021, 9 septembre 2021, 30 septembre 2021.

Comité des financeurs : 14 septembre 2017, 20 décembre 2018, 6 décembre 2019, 24 janvier 2020, 12 juin 2020, 29 septembre 2020, 22 octobre 2020, 29 octobre 2020, 27 novembre 2020, 18 décembre 2020, 1er février 2021, 19 mai 2021, 2 septembre 2021, 21 septembre 2021, 19 octobre 2021 (prévisionnel).

- 6 avril 2021 : SNCF Réseau alerte que les 200 M€ du protocole-relai seront engagés d'ici mai 2021.
- 14 avril 2021 : la maire de Paris alerte le Premier ministre sur les enjeux de tenue du planning de la porte Maillot pour les Jeux Olympiques et évoque la prise en charge des surcoûts.
- 19 mai 2021 : le ministre chargé des transports demande à SNCF Réseau d'engager 50 M€ de plus.
- 22 juillet 2021 : la présidente de la région Île-de-France interroge le Premier ministre sur diverses contributions de la Société du Grand Paris, en lui transmettant un vœu du CA d'IdF-M du 20 juillet.

Concernant plus particulièrement les discussions sur l'expertise d'IdF-M :

- 9 juillet 2021 : lettre de la secrétaire générale de la Ville de Paris au directeur général d'IdF-M. La réponse d'IdF-M est intervenue en septembre.
- 21 juillet 2021 : courrier de SNCF Réseau à IdF-M contestant les analyses, auquel IdF-M a répondu le 17 août 2021.

Ces divers courriers sont accompagnés de notes techniques détaillées.

Les échanges des partenaires courant juillet 2021 et la commande passée fin juillet 2021 ont ainsi visiblement été réalisés sans que les autorités connaissent l'importance des surcoûts qui allaient être annoncés peu de temps après ni les très fortes incertitudes sur le coût terminaison résultant de l'appréciation des risques à provisionner que SNCF Réseau se préparait à leur proposer⁵. La mission n'avait pas pour objet de retracer dans les documents récents échangés ni d'apprécier par une enquête au sein de la documentation interne de la société dans quelle mesure le maître d'ouvrage avait ou non partagé ces informations stratégiques dès qu'il en disposait.

De bonne foi les autorités ont donc été visiblement dominées jusqu'à septembre 2021 par la seule préoccupation de clore, par un avenant d'ici novembre 2021, le processus initié en janvier 2020.

On peut regretter :

- **Des délais de traitement beaucoup trop longs, dans une période compliquée par la crise de la COVID.** Une proposition d'article 7 a été déposées en janvier 2020 sur la base des constats de fin août 2019 de l'année précédente et s'est ensuivi une contre-expertise d'un an et demi, qui elle-même n'a pas clos le sujet, mais ouvert un dialogue contradictoire entre les parties. Plus de deux ans auront séparé la date où sont arrêtés les surcoûts analysés et les discussions conclusives sur leur prise en charge. Ce processus est logique et vertueux, mais il n'a pas permis de prendre dans les délais appropriés au rythme du projet les mesures souhaitables pour en assurer la conduite sereine. Bien entendu la période de crise de la COVID, avec son lot d'autres urgences et de difficulté de travail a certainement joué sur ces délais.
- **L'absence de réestimations régulières du coût à terminaison et une information prévisionnelle très insuffisante.** Une mise à jour au minimum annuelle n'aurait pas été superflue et il n'aurait pas fallu attendre l'épuisement des provisions pour remettre ce

⁵ Dès juillet 2021, alors qu'aucune communication du maître d'ouvrage aux cofinanceurs n'avait encore eu lieu, Gilles Dansart indique dans sa lettre Mobitelex : « D'ores et déjà, la barre des 5 milliards semble devoir être franchie, mais sans retard conséquent hors conséquences Covid. C'est déjà un exploit. »

sujet sur la table. De ce fait l'information délivrée ne répond pas à la légitime attente des cofinanceurs d'être informés en amont des conséquences des difficultés rencontrées ;

- **La focalisation sur le traitement du passé, au fil des informations délivrées, et l'abandon de toute discussion prévisionnelle.** Le dialogue a été intense, et les énergies de tous ont été mobilisées pendant près de deux ans, pour seulement traiter des sujets portant sur le passé, sans aborder la question de l'indispensable reconstitution de nouvelles provisions. Les partenaires ont répondu tant bien que mal au fil de l'eau à des alertes répétées du maître d'ouvrage sur l'impossibilité de poursuivre les engagements. Le renvoi des discussions à la clôture de l'opération peut se comprendre dans les périodes où des économies peuvent être envisagées, mais le traitement au moins annuel d'une trajectoire sécurisée semble indispensable.

Le préfet de la région Île-de-France a réuni deux fois un « comité de pilotage » avec les élus des collectivités cofinanceuses :

- Le 23 octobre 2020, pour préparer le protocole-relai. Le sujet principal était de ventiler la participation de la SGP pour faire face à l'urgence, dans un périmètre limité de disponibilité de crédits. Personne ne semble alors avoir soulevé l'enjeu de reconstituer un minimum de provisions.
- Le 6 juillet 2021, en y associant le maître d'ouvrage. Au vu de l'expertise d'IdF-M a été arbitrée l'opportunité de la présente mission.

Une telle instance ne figure pas dans le protocole, ce qui est regrettable. Il est en effet essentiel qu'une information transparente soit partagée au niveau politique pour un projet dont l'ampleur dépasse d'un ordre de grandeur la plupart des opérations du CPER.

Recommandation 2. (Au préfet d'Île-de-France): Poursuivre, et institutionnaliser à l'occasion du prochain avenant au protocole de 2017, la tenue au niveau des décideurs d'un comité de pilotage au moins tous les six mois. Cette réunion pourrait être utilement co-présidée par la préfecture et le conseil régional et associer le maître d'ouvrage.

1.2 Les règles prudentielles

Le présent rapport, qui n'est pas celui d'un expert juridique, aborde deux questions d'interprétation posées dans la commande concernant les règles s'appliquant à SNCF Réseau et la Société du Grand-Paris. Ces deux opérateurs de l'État sont, à l'égard du projet Eole, dans des positions qu'il convient de bien distinguer, de même que les règles prudentielles qui les concernent sont très différentes.

1.2.1 La règle d'or s'appliquant à SNCF Réseau, co-maître d'ouvrage du projet, ne lui interdit pas de participer à la prise en charge des surcoûts du projet, plus particulièrement pour des dépenses où sa responsabilité serait engagée.

La règle d'or concernant SNCF Réseau (article L. 2111-10-1 du code des transports) limite le financement que la société peut apporter aux projets qu'elle engage sur le réseau ferré national à la demande des collectivités publiques, tant que ses comptes ne sont pas rétablis⁶.

Même en l'absence d'une jurisprudence qui permettrait de répondre de façon certaine, il semble bien établi que SNCF Réseau doit prendre en charge les dépenses résultant de sa responsabilité⁷, de la même façon que les tiers ayant occasionné des charges supplémentaires du projet doivent être appelés à les couvrir.

C'est au maître d'ouvrage qu'incombe la responsabilité du financement

Selon le 4° de l'article L. 2111-9 du code des transports, SNCF Réseau a pour mission d'assurer le développement, l'aménagement, la cohérence et la mise en valeur du réseau ferré national. Lorsqu'il ne recourt pas aux marchés de partenariat ou aux concessions de travaux, SNCF Réseau est ainsi maître d'ouvrage des travaux de développement du réseau.

Compte tenu de son statut d'établissement public industriel et commercial, jusqu'au 31 décembre 2019, tous les contrats de maîtrise d'œuvre et de travaux conclus par SNCF Réseau l'ont été sous le régime de la maîtrise d'ouvrage publique⁸. Or, selon l'article L. 2421-1 du code de la commande publique, le maître d'ouvrage est le principal responsable de l'ouvrage et ses attributions comprennent l'élaboration du programme, la fixation de l'enveloppe financière prévisionnelle et le financement de l'opération (C. commande publique, art. L. 2422-12). Héritant de cette responsabilité, il serait étrange que la Société anonyme se voie déchargée de cette responsabilité.

La règle d'or ne dispense pas SNCF Réseau d'assumer les conséquences financières lui incombant en cas de dépenses relevant de sa responsabilité propre dans l'exercice des engagements de maître d'ouvrage hérités de RFF.

Il semble que la règle d'or doive être regardée comme une **règle prudentielle** s'imposant aux rapports entre SNCF Réseau et sa tutelle et non comme une limitation de la liberté contractuelle de SNCF Réseau⁹. À supposer même qu'elle puisse être regardée comme une limitation à la liberté contractuelle, cette disposition pourrait ne pas suffire à écarter un

⁶ L'article 2 de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire a introduit à l'article L. 2111-10-1 du code des transports un régime prudentiel spécifique à la suite de la transformation de SNCF Réseau en société anonyme. Il s'agit qu'à partir du 1er janvier 2027 le ratio « valeur de remboursement de la dette financière nette/marge opérationnelle » ne dépasse pas 6 afin de garantir que SNCF Réseau génère une valeur suffisante pour assurer le remboursement de sa dette. Le II de cette disposition impose notamment que les statuts fixent des modalités de convergence vers ce ratio. Par ailleurs, tant que ce ratio n'a pas été atteint, la disposition interdit à SNCF Réseau de contribuer au financement d'investissements de développement du réseau ferré national à l'exception des investissements de modernisation, et ce quel que soit le montage juridique et financier envisagé. Ceci n'a cependant pas été transcrit ni dans les statuts de SNCF Réseau (Décret n° 2019-1587 du 31 décembre 2019 approuvant les statuts de la société SNCF Réseau) ni dans les règles de financement des investissements qui ont été prévues par le décret n° 2019-1582 du 31 décembre 2019.

⁷ En l'absence de stipulation expresse en ce sens (le protocole-cadre ne prévoit que la résiliation pour motif d'intérêt général), SNCF Réseau ne peut se prévaloir des manquements ou défaillances de ses cocontractants pour se soustraire à ses propres obligations contractuelles ou prendre l'initiative de résilier unilatéralement le contrat (CE, 8 octobre 2014, n° 370644).

⁸ Selon la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 puis les articles L. 2411-1 du code de la commande publique, les travaux d'infrastructures réalisés par l'État et ses établissements publics relèvent de la maîtrise d'ouvrage publique.

⁹ Pour la rédaction d'une restriction à la liberté contractuelle ayant pour objet d'éviter l'endettement des ODAC : art. 34 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques.

éventuel avenant¹⁰. En effet, lorsque les parties soumettent au juge un litige relatif à l'exécution d'un contrat administratif qui les lie, il incombe en principe à celui-ci, eu égard à l'exigence de loyauté des relations contractuelles, de faire application du contrat¹¹. Le contenu d'un contrat ne présente un caractère illicite que si l'objet même du contrat est, en lui-même, contraire à la loi, de sorte qu'en s'engageant pour un tel objet, les cocontractants la méconnaissent nécessairement (CE, 9 novembre 2018, n° 420654).

In fine une option théorique mérite d'être évoquée, indépendamment du séisme institutionnel que cela constituerait : si SNCF Réseau était amené à renoncer à poursuivre l'opération, considérant n'être plus en mesure de la réaliser, les cofinanceurs pourraient-ils se tourner vers un autre montage de maîtrise d'ouvrage pour prendre le relais ? Si un tel opérateur était déjà constitué, il faudrait certainement une loi pour qu'il puisse intervenir, puis un ensemble de procédures complexes de transferts de marchés, de responsabilités, de transferts des équipes, pour *in fine* qu'il remette l'ouvrage à SNCF Réseau. Les délais supplémentaires, la complexité et les surcoûts de cette aventure sont suffisamment évidents pour l'écarter sans aller plus loin. C'est donc bien que l'obligation d'achèvement incombe bien à ce stade du projet aux acteurs en place dans les rôles et responsabilités existantes.

Il est impossible dans le présent rapport d'aller au-delà de ces quelques éléments d'analyse dans un domaine interprétatif que seul un jugement viendrait confirmer ou infirmer au vu des argumentations développées par les parties. Néanmoins les diverses notes juridiques échangées précédemment n'ont pas semblé suffisamment approfondies pour constituer des obstacles solides à un raisonnement de bon sens qui doit désormais prévaloir pour avancer : **SNCF Réseau doit prendre en charge ce qui ressort de sa responsabilité** et, dans l'esprit qui a prévalu au protocole, et à défaut de toute mention dans celui-ci que quelque contribution que ce soit serait forfaitaire et définitive, **SNCF Réseau est légitime à demander aux partenaires financiers de négocier un avenant au protocole** qui lui permettra d'assumer **dans des conditions analogues à celles qui ont prévalu dans le protocole initial** la finalisation des travaux.

SNCF Réseau ne semble finalement plus contester une interprétation conduisant à prendre en charge le coût induit par des décisions de son fait seul, comme cela a été indiqué oralement lors d'une réunion d'échange avec toutes les parties prenantes sur ce sujet tenue dans le cadre de la mission le 22 septembre 2021.

Il est essentiel, pour rendre la rendre opérante, que ceci fasse au plus vite l'objet d'un accord interprétatif entre SNCF Réseau, l'État et l'autorité de régulation des transports (ART)¹² et, pour dissiper tout malentendu, que cette position soit portée à connaissance des cofinanceurs.

Les conséquences à en tirer concernant la trajectoire financière de SNCF Réseau

Des affirmations contradictoires ont été entendues lors de la mission sur le fait que la trajectoire du contrat de performance incluait ou non des provisions pour faire face à ces dépenses. Aucun écrit n'a permis de documenter ce sujet qui relève du dialogue entre les

¹⁰ Si l'on considère que le maître d'ouvrage s'est engagé notamment par le protocole et son article 4 à achever l'ouvrage, un avenant qui prévoirait la contribution des financeurs au surcoût aurait donc pour effet d'améliorer la situation financière de SNCF Réseau, par rapport à une hypothèse que certainement personne ne souhaite où cette société se retrouverait seule en responsabilité totale. Il ne pourrait par principe être contraire à l'article L. 2111-10-1 du code des transports.

¹¹ Dans le cas où il constaterait que le contrat est illicite, le juge devrait toutefois écarter le contrat et ne pourrait régler le litige sur le terrain contractuel (CE Ass., 28 décembre 2009, n° 304802).

¹² L'article 6 du décret n° 2019-1587 du 31 décembre 2019 approuvant les statuts de la société SNCF Réseau confère au Commissaire de Gouvernement la faculté de s'opposer à une délibération pouvant conduire à remettre en cause le respect de la règle de convergence prévue au II de l'article L. 2111-10-1 du code des transports. En outre, en application du IV de l'article L. 2111-10-1, l'autorité de régulation des transports est consultée sur tout projet d'investissement supérieur à 200 M€.

tutelles et la société. Il est indispensable qu'une clarification intervienne sur ce point et que, si nécessaire, des mesures correctives soient apportées.

Terminer une opération déjà réalisée aux deux tiers et qui a mobilisé de très importants fonds publics ne peut être considéré que comme une priorité absolue par tous les partenaires, au premier rang desquels les co-maîtres d'ouvrage. Il n'y a pas de solution raisonnable hors de la poursuite du projet par ses maîtres d'ouvrage actuels. La situation de SNCF Réseau doit être considérée par toutes les parties prenantes dans les négociations à venir.

La réponse peut être plus nuancée sur la question des limites de la contribution de SNCF Réseau en tant que cofinanceur.

Bien que ce ne soit pas clairement précisé il serait raisonnable de considérer pour avancer qu'aucune contribution du protocole n'est forfaitaire, mais cette question est une forte source de malentendus.

Bien que cela ne soit pas retracé dans la documentation accessible lors de la mission, il n'est pas impossible que, de façon spécifique, le montant de contribution au projet de SNCF Réseau n'ait pas été conçu comme l'application d'un taux de contribution au projet (susceptible d'être répliqué dans une contribution aux surcoûts comme une clé de financement) mais comme la résultante d'un calcul des recettes générées par le projet et des coûts évités par le gestionnaire grâce au projet. Cette approche, qui s'appliquait du temps de la règle d'or de RFF, s'apparenterait à un calcul « forfaitaire » et elle est renforcée dans les esprits au sein de SNCF Réseau par l'instauration, depuis, de la règle d'or actuelle, dans son esprit clairement plus restrictive. Même s'il n'était qu'une disposition intermédiaire de facilitation de l'avancement du projet, le fait que le protocole-relai n'ait pas inclus de contribution de SNCF Réseau *au prorata* de sa participation au projet a pu accréditer cette idée au sein de l'entreprise.

Le détail de tels calculs d'une contribution limitée de SNCF Réseau n'a pas été communiqué lors de la mission. Il est vraisemblable que des évolutions sur les divers postes comptabilisés pour ce calcul initial soient intervenues : la poursuite d'un tel raisonnement justifierait de les reprendre. Cela n'a cependant pas pu être fait par SNCF Réseau, dans le court délai de cette mission malgré la demande effectuée dès début septembre.

Les analyses d'IdF-M semblent inspirées partiellement par ce principe de forfait, sauf exceptions, et distinguent, de façon fine mais nécessairement assez appréciative, les sommes qui s'imputeraient logiquement sur un financement supporté par l'ensemble des parties prenantes y compris SNCF Réseau et celles qui seraient prises en charge par un périmètre de financeurs excluant SNCF Réseau. IdF-M affecte 315 M€ à un cofinancement hors SNCF Réseau et seulement 44,8 M€ (NexTEO et voiries à Courbevoie-la Défense) à un financement mobilisant sa participation financière. C'est une posture favorable à la maîtrise des dépenses de SNCF Réseau, l'exonérant de contribution pour une grande part des surcoûts expertisés.

L'analyse technique ne permet pas d'éclairer ces choix qui relèvent clairement de l'accord entre les parties.

La position proposée par IdF-M est, au moins pour les montants expertisés, pragmatique et je propose à toutes les parties de s'y rallier. Il serait excessif de réintroduire systématiquement des contributions de SNCF Réseau sur tous les postes, la règle d'or a pour but de ne pas alourdir sa charge pour permettre au 1^{er} janvier 2027 le respect de son ratio prudentiel (voir la note de bas de page n°6).

Inversement, au regard des circonstances exceptionnelles du besoin de bouclage des surcoûts d'EOLE, il semblerait dérisoire de la part de SNCF Réseau, de continuer à contester les très

faibles contributions de cofinanceurs qu'il est proposé par IdF-M de lui affecter : les divergences portent sur moins de 3 M€ et sont très modestes.

Recommandation 3. (À la DGITM, à la DB et à l'APE ainsi qu'à SNCF Réseau): **Confirmer aux partenaires que SNCF Réseau prend en charge les surcoûts relevant de sa responsabilité de maître d'ouvrage, sur la base, à ce stade, des propositions très proches d'IdF-M et de la présente mission (entre 135 et 160 M€₂₀₁₂). S'assurer que la trajectoire du contrat d'objectif et de performance permet d'y faire face ou prendre les mesures rectificatives pour le permettre.**

1.2.2 L'objet social et les règles prudentielles d'intervention de la Société du Grand Paris, cofinanceur du projet, n'interdisent pas qu'elle poursuive sa contribution dans l'absolu respect de celles-ci.

La contribution de la SGP au projet EOLE montre que celui-ci, certes de façon accessoire, peut être considéré comme faisant partie de la raison sociale de la SGP

L'extrait reproduit ci-dessous du rapport « dépenses et recettes » de la Société du Grand Paris pour la loi de finances 2021 rappelle les conditions dans lesquelles une importante contribution de la SGP a été prévue pour le projet EOLE. L'inclusion dans la raison sociale d'EOLE comme une activité connexe à son rôle principal de maître d'ouvrage du réseau Grand Paris Express a été tranchée *ab initio*.

Extrait du rapport « dépenses et recettes » de la Société du Grand Paris pour la loi de finances 2021

La loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris dispose dans son article 20-1 que la SGP «peut financer des projets de création, d'extension, d'amélioration ou de modernisation d'infrastructures prévoyant au moins une correspondance avec le réseau de transport public du Grand Paris lorsqu'elles appartiennent» au réseau de métropolitain affecté au transport public urbain de voyageurs en Île-de-France, au réseau express régional et au réseau ferré national dans la région Île-de-France emprunté par des services de transports publics réguliers de personnes relevant de l'article L. 1241-1 du code des transports. La loi dispose également dans son article 7 que la SGP peut notamment « se voir confier par l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements, par voie de convention, toute mission d'intérêt général présentant un caractère complémentaire ou connexe à ses missions ».

Ainsi, dans ce cadre étendu par rapport à sa mission de maître d'ouvrage du GPE, la SGP est également un acteur majeur du financement de plusieurs projets de modernisation des réseaux de métro et de RER existants, le Gouvernement ayant souhaité, dès le protocole État-Région du 19 juillet 2013, mettre au service de l'amélioration immédiate des conditions de transport des Franciliens le modèle de financement spécifique de la Société du Grand Paris. Ces contributions immédiates concernent :

- *la désaturation de la ligne 13 par le prolongement de la ligne 14 entre Saint-Lazare et Mairie de Saint-Ouen ;*
- *le projet EOLE de prolongement du RER E vers l'ouest ;*
- *le prolongement de la ligne 11 entre Mairie des Lilas et Rosny-Bois-Perrier ;*
- *les schémas directeurs de modernisation des RER et une participation à un fonds de concours pour le volet transports collectifs du CPER Île-de-France.*

Elles concernent également une quote-part du coût des impacts du GPE sur les réseaux existants, qui a été plafonnée à 30 % du coût estimatif soit 0,45 Md€. Le reste de ces travaux est financé par la Région, l'État, les collectivités territoriales concernées et les opérateurs de transport (RATP, SNCF), selon des clés fixées par le contrat de plan État-Région pour ce qui concerne la période 2015-2020.

Le montant total de ces contributions, initialement évalué, en 2017, à 3,4 Md€₂₀₁₂, est de 3,5 Md€₂₀₁₂ au 31 décembre 2018, dont près de 2,3 Md€₂₀₁₂ font déjà l'objet de conventions de financement.

Une contribution exceptionnelle des recettes affectées à la SGP de 1 Md€₂₀₁₂ au projet EOLE, notamment pour en permettre la mise en service à l'horizon 2020, a été prévue dans les arbitrages de 2013 dans le cadre d'un protocole État-Région qui prévoyait une contribution totale d'un montant de 2,5 Md€₂₀₁₂ pour des opérations non strictement incluses sur le réseau Grand Paris Express.

Le protocole cadre d'EOLE indique en 2017 : « afin de boucler le financement, l'État accepte de **prendre à sa charge, de manière exceptionnelle, une contribution exceptionnelle de 500 M€₂₀₁₂, en attribuant à la SGP des recettes supplémentaires lui permettant de financer cette participation supplémentaire** ». Au total la SGP a donc été engagée à financer 1,5 Md€₂₀₁₂ du projet EOLE et le montant de ses engagements hors GPE a été porté à environ 3 Md€₂₀₁₂.

Les règles prudentielles qui s'imposent à la SGP sont essentielles pour la qualité de sa signature.

Selon l'article 9 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, les ressources de l'établissement Société du Grand Paris comprennent notamment les dotations, subventions, participations apportées par l'État, l'Union européenne, les collectivités et leurs groupements, les emprunts ou encore les produits de cession des éléments d'actif. Les taxes prélevables sont par ailleurs plafonnées en loi de finances. En 2021 le cumul de ces plafonds s'élevait à 782 M€ et le rendement de ces taxes était évalué à 737 M€. Les plafonds de recettes issus des taxes sont rehaussés régulièrement, afin de ne pas écrêter les recettes pour la SGP. Les simulations du rapport sur l'endettement prennent déjà en compte une évolution des recettes fiscales (combinaison d'effet taux et d'effet assiette) à hauteur d'environ 2 % par an pour les années à venir.

Une disposition de l'article 167 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 prévoit que toute contribution supplémentaire mise à la charge de la Société du Grand Paris fait l'objet d'une augmentation des ressources de l'établissement d'un même montant.

Cette activité de financement du projet EOLE ne doit en rien porter préjudice à l'exercice de ses missions principales et à la qualité de sa signature, condition essentielle de son financement dans les meilleures conditions.

Ses recettes doivent donc être très rigoureusement ajustées, ce qui est possible en loi de finance, les taux étant révisés annuellement.

Ces ajouts ne doivent pas conduire à un risque de dépasser le plafond prudentiel qui lui a été fixé d'un endettement de 35 Md€. Comme les dépenses seraient à prévoir à court terme et les recettes étalées sur une longue période, ce point devrait être examiné avec soin.

Compte-tenu de la limitation du mandat de la mission, il ne lui appartient plus ici de se prononcer ni en opportunité, ni d'approfondir la faisabilité d'une telle option qui supposerait préalablement de définir le montant de contribution recherchée.

Recommandation 4. (À la SGP, à la DGITM, la DB et l'APE puis in fine au Parlement) : N'envisager de poursuivre la contribution de la SGP au projet EOLE qu'à la condition expresse du respect des règles prudentielles qui lui sont imposées (compensation de l'aide apportée par des accroissements de même niveau de ses recettes et respect du plafond d'endettement).

2 Les surcoûts présentés par SNCF Réseau au titre de l'article 7, la contre-expertise conduite par Île-de-France Mobilités et les échanges entre les parties prenantes

Après avoir visité tous les chantiers et rencontré de façon bilatérale et au niveau des techniciens toutes les parties prenantes (Annexe 2) j'ai pu assister aux deux comités des financeurs de septembre.

Les éléments de consensus n'ont pas été réexaminés dans le cadre de cette mission. Un sujet transversal (les frais *Corporate*) et trois sujets techniques ont été approfondis. Outre une séance sur les règles d'or, trois séances de travail collectives, très fructueuses pour éclairer la mission ont été organisées sur la porte Maillot, le plan de voies de Mantes et NexTEO.

2.1 Un sujet transverse est un irritant : les frais de structures (frais *Corporate*) que SNCF Réseau demande d'intégrer aux surcoûts pris en compte par les cofinanceurs.

L'annexe 3 tente d'éclairer, avec les informations disponibles lors de la mission, ce sujet qui reste confus. Il est évidemment de bonne pratique que les coûts des activités d'une entreprise prennent en charge une juste part des frais *Corporate*, mais il semble que ces frais n'ont jusqu'à présent pas été répercutés alors qu'ils étaient comptabilisés par l'entreprise. On peut comprendre la surprise des partenaires de les voir ainsi apparaître dans la demande d'application de l'article 7 dans un contexte où de plus la responsabilité de l'entreprise est engagée pour certains postes de surcoûts. Il convient d'approfondir ce sujet et en attendant des clarifications nécessaires, de les écarter des discussions.

Recommandation 5. (À la DGITM, la DB, en lien avec l'ART et avec SNCF Réseau) : Retracer l'historique des décisions concernant les frais *Corporate* instaurés dès 2017. En attendant de ces clarifications et d'un accord des parties, continuer à appliquer les méthodes d'imputation employées entre 2017 et 2020.

2.2 Les experts des parties prenantes acceptent sans contestation de considérer une part importante des surcoûts présentés par SNCF Réseau comme relevant d'une recherche de financement auprès des cofinanceurs

IL convient de souligner la qualité de la documentation des divers points techniques soulevés par SNCF Réseau, contre-expertisés conformément aux dispositions de l'article 7 de façon précise par Île-de-France Mobilités, appuyée par des bureaux d'étude spécialisés, puis des échanges qui ont suivi avec les parties prenantes, et notamment les services de la Ville de Paris.

D'un commun accord entre les experts, certaines informations non disponibles au moment du dépôt du dossier ont été intégrées à l'analyse. Avec ces ajouts le montant est passé de 641 M€₂₀₁₂ à 683,8 M€₂₀₁₂ hors frais *Corporate* (soit 708,5 M€₂₀₁₂ en les incluant), soit un écart de 42,8 M€₂₀₁₂ entre le montant initial et celui expertisé par IdF-M. Désormais, les informations fournies par SNCF Réseau sur ce même périmètre portent cet écart à 137 M€₂₀₁₂. Les éléments

principaux des propositions d'Île-de-France Mobilités figurent en annexe 4. IdF-M a notamment indiqué que l'analyse devait être reportée pour 23,5 M€₂₀₁₂.

Les éléments de consensus n'ont pas été réexaminés dans le cadre de cette mission. Trois sujets en revanche ont été approfondis : NexTEO, la Porte Maillot et le plan de voies de Mantas.

2.3 NexTEO : suivre les propositions d'IdF-M

C'est le plus simple des sujets, car les divergences entre IdF-M et SNCF Réseau portent sur des montants mineurs et sur des ajustements de l'interprétation de ces montants. Je n'ai pas entendu ni lu dans les échanges qui ont suivi la proposition d'IdF-M d'éléments qui justifieraient de la modifier et propose de la maintenir en l'état :

- 22,3 M€ à imputer au projet sans contribution de SNCF Réseau ;
- 29,3 M€ à imputer au projet avec contribution de SNCF Réseau ; compte-tenu d'un taux faible, il ne s'agit pour SNCF Réseau que d'une somme de moins de 2 M€ ;
- 2,7 M€ à imputer à 100 % à SNCF Réseau.

2.4 Porte Maillot : ajuster au mieux les imputations des coûts de retards à la Ville, suivre la proposition d'IdF-M pour les imputations au projet de tramway T3 et suivre les propositions de SNCF Réseau et IdF-M pour la station-service

2.4.1 Les retards

Les parties prenantes conviennent que six mois sur les treize mois de retard ont pour origine les délais de dépôt et d'autorisation pour réaliser des travaux préparatoires dont certains supposaient des abattages d'arbres.

IdF-M propose d'imputer 6/13 des surcoûts dus aux retards à la Ville de Paris. Celle-ci n'a pas souhaité que les dossiers soient traités tant qu'un protocole financier complet ne serait pas établi, alors même qu'un financement spécifique était mis en place permettant de les réaliser et qu'il est de pratique courante pour ce type de travaux de travailler en temps masqué, les travaux étant conformes à la DUP et financés.

Le maître d'ouvrage a fait la preuve qu'il avait bien alerté toutes les parties prenantes des conséquences de tels retards, mais n'a pas jugé pertinent de déposer un dossier tant que la ville n'était pas prête à le recevoir. S'agissant en tout état de cause d'une décision de police de la voirie où elle est souveraine, cette posture a été raisonnable.

Cette imputation aux torts exclusifs de la Ville serait parfaitement justifiée dans le cas où les délais d'instruction d'une demande déposée auraient été anormalement longs, car la responsabilité aurait été claire. Ce n'est pas le cas. Dans cette situation qui prête à interprétation, les parties devraient s'accorder sur un partage de responsabilités sur cette partie de l'imputation. Il est suggéré, faute d'éléments plus précis, de considérer que ceci s'établit à 50/50 sur cette partie, ce qui revient à imputer 10/13 du délai total au projet et 3/13 à la Ville.

2.4.2 Les effets des choix du tramway T3

La Ville de Paris porte 60 % du financement du T3 et seulement 3,4 % du projet EOLE (taux qui s'explique par la difficulté des négociations autour de ce projet qui n'allait pas de soi dans

l'objectif de rééquilibrage vers l'Est des efforts d'investissements de la Ville). Elle développe de nombreux arguments tendant à expliciter que les modifications du projet ne trouveraient pas leur source dans les choix finalement retenus concernant le T3, dont la DUP est postérieure à EOLE.

Il apparaît cependant que les réestimations de flux de voyageurs, faisant apparaître de très modestes contraintes de circulation dans le projet initial, n'auraient à elles seules pas justifié un changement tardif aussi coûteux.

La logique des faits générateurs attribue donc pleinement et sans ambiguïté ces surcoûts au T3.

Dans un souci de conciliation IdF-M a cependant développé un calcul d'affectation par bénéficiaire, le projet modifié étant indiscutablement plus confortable pour EOLE et ses interconnexions. Cette affectation est nécessairement plus fragile que le raisonnement par faits générateurs. **Elle constitue le curseur maximal d'une exonération partielle du T3 des surcoûts.**

In fine, il convient également de rappeler que le projet modifié, malheureusement beaucoup trop tardivement, une fois les marchés attribués sur la solution approuvée initialement par toutes les parties et figurant en DUP, est bien meilleur que la solution initiale et qu'une meilleure anticipation par le projet T3 aurait permis d'éviter une bonne part de ces surcoûts.

Pour la station-service, la Ville considère que les coûts de la convention étaient forfaitaires et pour solde de tout compte. S'agissant de pollution des sols, difficile à anticiper et au vu des termes de la convention et des échanges, **je recommande de suivre la position commune d'IdF-M et de SNCF Réseau.** Malgré la modicité des sommes en jeu, ce sujet semble très sensible pour la Ville et tout compromis entre les parties prenantes serait acceptable dans le cadre d'un accord global.

2.5 Modifications du plan de voies de Mantes : apporter un petit ajustement à la proposition d'IdF-M

2.5.1 Des choix techniquement pertinents du maître d'ouvrage approuvés par les parties prenantes dès lors que celui-ci avait affirmé qu'il n'y avait pas surcoût

L'historique des explicitations par SNCF Réseau des surcoûts (150 M€₂₀₁₂ dans le dossier article 7 en y incluant les frais *Corporate*) montre que les partenaires n'ont pas été informés, en amont des décisions, des coûts engendrés par les choix, judicieux au demeurant, opérés par le maître d'ouvrage, alors que les surcoûts se révèlent maintenant très significatifs. Au contraire, les échanges officiels attestent que ces évolutions n'ont été explicitement acceptées par IdF-M qu'au motif que SNCF Réseau avait clairement et sans ambiguïté précisé que les surcoûts étaient compensés par des économies et que l'opération était neutre financièrement. De surcroît, IdF-M a considéré que les éléments fournis par SNCF Réseau n'étaient pas suffisants pour conduire à approuver un avant-projet modificatif, ce qui conduit à ce que le plan de voie in fine adopté n'a pas fait l'objet d'une approbation par son conseil d'administration, ce qui n'a pas empêché SNCF Réseau de réaliser ces travaux.

Il est vraisemblable que le maître d'ouvrage lui-même n'a pu les évaluer qu'assez tard dans le processus, ce qui n'atténue pas la responsabilité qu'il a clairement prise en annonçant dans divers écrits que les économies compensaient les surcoûts, privant ainsi le comité des financeurs des possibilités de choix. C'est d'autant plus dommage que, discutés et analysés en amont, ces surcoûts auraient sans doute pu être validés par ceux-ci, au vu des améliorations sensibles apportées pour l'exploitation du projet, mais cette éventualité ne peut masquer que les cofinanceurs ont été mis devant le fait accompli d'évolutions du projet qui ne peuvent s'interpréter comme des facteurs extérieurs.

Pour être précis, il convient de distinguer *a priori* trois types de dépenses :

- Les surcoûts qui seraient dû à un projet tiers tel que la ligne nouvelle Paris-Normandie ; en pratiques ils sont nuls (2.5.2);
- Les surcoûts intrinsèquement liées au changement de plan de voie, qui contredisent l'affirmation de SNCF Réseau de neutralité financière de la modification de projet et sont donc de sa pure responsabilité dans le contexte rappelé ci-dessus ;
- Ceux qui procèdent des dérives de coût liés à des aléas externes tels qu'ils ont été connus sur le reste du projet et feraient l'objet d'un traitement similaire. On ne peut en effet pas interpréter l'engagement de neutralité financière comme une pure forfaitisation *ne varietur* de ce projet.

2.5.2 Des choix qui ne sont pas induits par le projet de ligne nouvelle Paris-Normandie

Ces choix ne sont pas induits par le projet de ligne nouvelle Paris-Normandie, même si celui-ci verra des coûts évités par rapport au projet initial, mais par l'inadéquation de ce projet initial aux besoins d'exploitation. Un premier AVP modificatif, dit AVP1, traitait un certain nombre de points durs en exploitation et améliorerait un peu le projet (favoriser le passage en vitesse des trains venant de Province permettant ainsi des débits plus importants et un moindre impact des cisaillements grâce notamment à une amélioration du raccordement des Piquettes). Il a été finalisé en mai 2015.

Les études d'exploitation ont montré que malgré ces améliorations, le niveau de performance ne répondait pas au niveau attendu. Dans ce contexte, le MOA a réorienté le dossier en initiant l'AVP 2 qui sera finalisé en janvier 2019 après une remise à plat du programme fonctionnel formalisée dans la « Notice technique complémentaire au projet de DUP modificative du plan de voies de Mantes-la-Jolie » de 2016. Les études de projet ont été conduites à partir de 2018 sur la base de l'AVP 2. C'est dans ce cadre que le phasage détaillé a été conçu en itération avec les autorités organisatrices et en interface avec les études de signalisation.

2.5.3 Les surcoûts de génie civil directement liés au changement de projet sont clairement à charge exclusive de SNCF Réseau

Pour les raisons explicitées ci-dessus, toutes les composantes de génie civil sont à imputer, comme IdF-M l'a proposé, à SNCF-R.

Pour les installations de Mantes Triangle, qui intègrent un important atelier de maintenance et forment un complexe très sensible pour la robustesse de l'exploitation, IdF-M avait mandaté un cabinet de consultants qui avait proposé d'étudier des options moins coûteuses que celles retenues, notamment dans la conception de la tête de faisceau de l'atelier, option considérée comme insuffisante par le maître d'ouvrage et qui n'a pas été poursuivie de ce fait dans le détail des études.

L'écart reste cependant modeste pour ce qui concerne les infrastructures participant au projet EOLE (à ma demande, SNCF Réseau en a cerné un ordre de grandeur, bien entendu à dire d'expert : il s'agirait de l'ordre de 5 M€ d'économies). On peut regretter cependant que ces discussions n'aient pas abouti à un diagnostic complet devant les cofinanceurs. D'autre part *in fine* la qualité de robustesse bénéficiera en premier lieu au gestionnaire de l'infrastructure et aux opérateurs de transports et indirectement aux multiples autorités organisatrices : je propose donc de s'en tenir à l'analyse d'IdF-M imputant l'ensemble de ces surcoûts au MOA.

2.5.4 Le cas particulier des dépenses d'exploitation compte-tenu des modifications de planning de chantier

Les échanges entrepris par la MOA avec les services techniques des activités voyageurs et des autorités organisatrices IdF-M et conseil régional de Normandie, ont permis d'appréhender les exigences de chacun qui se sont avérées plus contraignantes que celles initialement identifiées.

Elles ont donc conduit à découper les phases en sous phases pour permettre de satisfaire aux demandes et exigences des AO et des activités. C'est ainsi que, en partant d'un nombre de neuf phases estimées lors de l'AVP 2, les itérations entre concertation et réponses techniques, ont généré lors des études PRO, huit phases supplémentaires portant le nombre total à dix-sept phases. Il est important de souligner que l'augmentation du nombre de phases est également liée à la précision exigée lors des études de phase PRO.

Ces deux champs de contraintes (circulation et technique) auraient donc également été constatés lors des études de phases PRO si celles-ci avaient été lancées sur les bases de l'AVP initial.

Parmi les dérives des coûts, celles liées aux conditions d'exploitation des lignes d'une part n'étaient pas anticipables au moment du choix de modification du projet et d'autre part auraient aussi concerné, dans une moindre mesure, la conduite du projet initial. Il n'est pas incohérent d'imputer une part de ces dépenses au projet plutôt qu'au maître d'ouvrage.

Cela revient à considérer que l'engagement que celui-ci avait pris que le changement de projet n'engendrerait pas de surcoût, le rend **responsable directement et pleinement des surcoûts de génie civil, mais seulement partiellement des surcoûts d'exploitation.**

Pour simplifier la discussion, nécessairement assez théorique car la situation de poursuite du projet initial ne s'est pas produite, **il est proposé de s'en tenir à un poste de dépenses assez simple et détachable qui est le coût des substitutions routières durant les phases de travaux d'été** (23 M€, en théorie une partie pourrait être imputée au MOA).

2.5.5 Synthèse pour les travaux de Mantes

Sont donc de la responsabilité du MOA : les surcoûts du viaduc et de ses équipements (38+15 = 53 M€), des postes de signalisation (37 M€, en théorie une partie pourrait être imputée au projet), du remaniement des voies dans le goulot (17 M€), les frais de MOE et de MOA (20 M€), soit un total de 127 M€.

Le chantier n'est pas terminé, loin de là. Au total, les fragmentations de travaux et les multiples phases génèrent selon la MOA des surcoûts sur l'ensemble des métiers (terrassement, voie, caténares et signalisation) et sur les coûts de MOA/MOE, qu'elle estime dans une enveloppe de 35 à 55 M€ y compris 23 M€ de surcoûts de substitutions routières.

Le détournement, à la charge du projet et non du MOA, de 23 M€ de surcoûts de substitutions routières est proposé ici comme une méthode simplifiée pour identifier la part des surcoûts d'exploitation que le projet peut prendre en charge.

2.6 En synthèse, deux ajustements d'un montant total de 58 M€₂₀₁₂, à la proposition très robuste, cohérente et argumentée d'IdF-M.

Il faut rappeler qu'Île-de-France Mobilités a écarté de son analyse :

- 24 M€ non expertisés principalement en raison d'un manque de maturité des éléments présentés : provision pour réaménagement de la place Porte Maillot, provisions pour des acquisitions foncières ;

- 18 M€ qu'IdF-M réaffecte vers l'enveloppe des provisions pour risques du projet ou supprime (réclamations en doublon dans les demandes SNCF).

Je ne propose que deux ajustements :

- le premier, favorable à la Ville de Paris, consiste à transférer à charge du projet la moitié des surcoûts liés aux délais de procédure, ce qui représente un montant transféré de celle-ci au projet d'environ 35 M€₂₀₁₂ ;
- le deuxième, favorable à SNCF Réseau, consiste à transférer à charge du projet les coûts des circulations routières de substitutions sur Mantes-la-Jolie, pour un montant de 23 M€₂₀₁₂.

Ces deux propositions, dans le contexte imprécis de l'article 7 du protocole, sont formulées dans l'esprit de trouver un compromis techniquement raisonnable entre des argumentations largement développées et cohérentes développées par les parties prenantes. Le tableau 3 synthétise ces propositions.

Recommandation 6. (Aux cofinanceurs, à la Ville de Paris en tant que gestionnaire de voirie et à SNCF Réseau en tant que maître d'ouvrage) : Retenir les propositions d'imputation des surcoûts tels que proposés par Île-de-France Mobilité avec deux ajustements reportant sur le financement du projet globalement 58 M€₂₀₁₂, représentant moins de 8,5 % du total.

Tableau 3: Propositions concernant la mise en œuvre de l'article 7. Montants en M€₂₀₁₂ hors frais Corporate.

Objet ¹³	Montant identifié par SNCF Réseau au titre de sa demande d'activer l'article 7	Dépense incombant au projet (sans distinguer ici les parties avec ou non contribution de SNCF)	Dépense incombant à SNCF Réseau au titre de sa responsabilité de maître d'ouvrage	Dépense incombant à la Ville de Paris	Dépense incombant au projet T3 (à ventiler selon les clés du projet)
Décalage 2 ans et aléas technique	326 ¹⁴	326			
Retards Porte Maillot liés aux procédures	69,5	34,75 ¹⁵		34,75	
Aléas non techniques NexTEO et accord Courbevoie	47,5	44,8 ¹⁶	2,7		
Surcoûts plans de voie de Mantes	144,8 ¹⁷ (150 yc FC)	23	121,8		
Surcoûts liés au T3	43				43
Total	630,8	428,55	124,5	34,75	43
Base de Nanterre	11		11		
Total avec la base	642		135,5		

¹³ Tous ces montants sont présentés hors frais *Corporate*.

¹⁴ Ce montant résulte de la déduction de la base de Nanterre (11 M€) reconnue en amont de la mission comme prise en charge par SNCF Réseau hors article 7 (dans le corps du rapport, pour que le lecteur puisse se référer à la demande initiale).

¹⁵ Division par deux pour la ville de Paris par rapport à la proposition d'IdF-M

¹⁶ IdF-M propose que cette partie de coût du projet inclue une participation de SNCF Réseau.

¹⁷ Report sur le projet de 23M€ par rapport à la proposition d'IdF-M.

Conclusion

Malgré son interruption en raison d'un contexte rendant nécessaire un traitement d'une autre ampleur que le mandat de cette mission le permet, les quelques bribes d'analyse et les échanges conduits à travers de nombreuses rencontres avec les acteurs au niveau technique et les quatre réunions thématiques plénières organisées en septembre contribueront, on peut l'espérer, dans les prochaines semaines, à nouer les accords indispensables au bon aboutissement de ce projet hors normes à tous points de vue.

Je tiens à rendre hommage à l'équipe de maîtrise d'ouvrage qui aborde sa tâche avec humilité, pragmatisme, ténacité et une très grande compétence. Des compliments doivent aussi aller à toutes les personnes rencontrées des services de l'État et des collectivités : elles font preuve d'une réelle mobilisation et ont montré, dans un contexte très tendu, à la fois une salubre pugnacité à défendre les intérêts de l'entité publique qu'elles servent et un sens aigu de l'intérêt collectif en recherchant en permanence des pistes de sortie.

Il n'est jamais agréable de devoir consacrer des sommes significatives à simplement faire face à des surcoûts qui ne figurent dans les projections financières d'aucun des partenaires et sont potentiellement d'un niveau qui, dans des budgets très contraints, présentent des risques sérieux d'éviction d'autres projets déjà envisagés ou espérés. Il ne faut malheureusement pas se faire d'illusion : au stade actuel d'avancement du projet, les économies qui pourront être utilement recherchées sont totalement marginales au regard des surcoûts qu'il faut lucidement envisager et qui restent aujourd'hui incertains. Il ne fait guère de doute qu'à ce stade d'avancement le chantier doive être achevé et mis en service au plus tôt : obtenir les fruits des efforts déjà consentis est une « ardente obligation » pour tous les partenaires qui ne peuvent qu'en faire une priorité, *volens nolens*, de l'agenda des prochaines semaines.

Sans céder à un quelconque ultimatum du maître d'ouvrage, qui, en pareille circonstance serait particulièrement déplacé, il faut apporter une réponse rapide pour la continuité du chantier en sécurisant l'ensemble de l'année 2022. Pour cela il est indispensable de reprendre le dialogue. L'acceptation explicite et chiffrée par le maître d'ouvrage d'assumer les responsabilités qui sont les siennes devrait permettre cette reprise.

Si l'ampleur du sujet n'avait pas changé, un accord sur la mise en œuvre de l'article 7 aurait été à portée de main avec la bonne volonté de tous. Mais il n'est pas envisageable que les exécutifs des différents partenaires soient sollicités de façon continue et rapprochée par des demandes reconventionnelles incessantes et sans visibilité : cette vision d'ensemble qu'ils demandent et l'ajustement des mécanismes de gouvernance sont nécessaires pour un retour à une gestion sereine de ce projet.

Pierre-Alain Roche

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'P. A. Roche', with a long horizontal stroke underneath.

**Ingénieur général des ponts et
des eaux et forêts**

Annexes

Annexe 1. Lettre de mission



MINISTÈRE CHARGÉ DES TRANSPORTS

*Liberté
Égalité
Fraternité*

27 JUL. 2021

Paris, le

Réf : MT/2021-07/25484

Monsieur le ministre

à

Monsieur le Président de la section
mobilités et transports
CGEDD

Objet : Mission d'appui relative à la préparation de la prise
en charge des surcoûts du projet EOLE

Le projet de prolongement du RER E vers l'Ouest (EOLE) est en cours de réalisation pour un montant total de 3 725,94 M€ (aux conditions économiques de janvier 2012). Le maître d'ouvrage SNCF Réseau a fait part le 24 janvier 2020 de surcoûts importants d'un montant de 641 M€2012 (pour les surcoûts connus à fin août 2019). Ces surcoûts ont fait l'objet d'expertises par l'autorité organisatrice des mobilités en Île-de-France dont les conclusions ont été remises aux financeurs le 6 juin dernier. Ces expertises procèdent à la décomposition des surcoûts et établissent les responsabilités des différents acteurs, en laissant la possibilité à chacun d'apporter des éléments de réponse en cas de désaccord.

Par ailleurs, SNCF Réseau s'est engagé à présenter début septembre son estimation de coût à terminaison, les financeurs ayant exigé d'en avoir connaissance avant d'arbitrer la prise en charge des surcoûts.

Après que l'opportunité en a été partagée avec les financeurs du projet dans le cadre du comité de pilotage du 6 juillet 2021, je vous confie une mission dont l'objet est d'apporter un éclairage aux autorités responsables sur la prise en charge des surcoûts identifiés en vous appuyant sur l'expertise précitée d'une part, et sur les éléments apportés contradictoirement par l'ensemble des parties, en réponse à celle-ci, d'autre part.

Votre analyse portera en particulier sur le cadre juridique de la participation financière de certains acteurs. En effet, la Société du Grand Paris et SNCF Réseau connaissent deux règles particulières : d'une part, la règle d'or pour la Société du Grand Paris (loi de finance 2019) qui implique que toute contribution complémentaire de sa part soit couverte par une recette équivalente ; et d'autre part, la règle d'or pour SNCF Réseau (article L2111-10-1 du code des transports) qui limite le financement que la société peut apporter aux projets qu'elle engage sur le réseau ferré national à la demande des collectivités publiques.

Vos analyses porteront ainsi notamment sur ces règles d'or applicables à SNCF Réseau et à la SGP. Il conviendra en particulier d'apprécier les conditions dans lesquelles le maître d'ouvrage pourra assumer les surcoûts qui lui incombent au titre de l'exécution de ses missions. Vous proposerez au comité de pilotage les éléments permettant de rapprocher les analyses quant à la prise en charge des surcoûts, après échange avec les représentants désignés par chacune de ces parties prenantes, et en liaison avec les outils de gouvernance existants, notamment le comité des financeurs et le comité de pilotage.

246 boulevard Saint-Germain
75007 Paris
Tél : 33(0)1 40 81 21 22
www.ecologie.gouv.fr

Le maître d'ouvrage ayant dû engager de nouveaux marchés non couverts par les financeurs à compter de juin 2021, des dispositions provisoires ont été arrêtées pour faire face à cette échéance. Votre mission se situe au-delà de ces mesures d'urgence mais nécessite néanmoins une mobilisation très rapide, afin de disposer courant octobre d'éléments permettant aux co-financeurs de convenir d'un accord d'ici à novembre 2021.

Vous pourrez vous appuyer sur la DGITM, la DRIEAT, et le cas échéant les autres services de l'État concernés pour mener certains des approfondissements nécessaires, notamment ceux relatifs à l'application des deux règles d'or.



Jean-Baptiste DJEBBARI

Annexe 2. Liste des personnes rencontrées

État	
MdT/cabinet	Florian WEYER
MTE/DGITM	Marc PAPINUTTI, Alexis VUILLEMIN, Sandrine CHINZI, Floriane TORCHIN, Joseph LUMET, Bruno DICIANNI
MEFR	Laurent PICHARD
PRIF	Marc GUILLAUME, Arnaud ZIMMERMANN
DRIEAT	Emmanuelle GAY, Alexandre ANACHE, Luc WEINSTEIN, Denis LAISNEY
Collectivités	
RIF	Laurent CALVALIDO, Inravi THIOUNN, Charlotte CHARBONNIAUD, Clément MOLINA, Véronique AUDOIN
IdF-M	Jean-Louis PERRIN, Nunzia PAOLACCI, Christophe DENIAU, Stéphane MAILLET, Alban THIERRY
Ville de Paris	Marie VILLETTE, Olivier FRAISSEIX, Nicolas ROY, Mathias GALERNE, Caroline GRANDJEAN, Tristan GUILLOUX, Cécile MASI, Sophie BORDIER
CD 78	Yves CABANA, Claire FONADE, Isabelle QUEIROGA
CD 92	Alexandre BERNUSSET, Philippe CARON, Thierry DUSSAUTOIR, François BARTHE
Opérateurs de l'État	
SNCF Réseau	Matthieu CHABANEL, Alain QUINET, Kian GAVTACHE, Guillaume MARBACH
SNCF Réseau /MOA EOLE et NEXTEO	Xavier GRUZ, Pascal BINET, Arnaud LAMARSAUDE, Patrick SAGAZAN, Jérôme LEFEBVRE, Armelle LAGRANGE
SNCF Transilien	Alain RIBAT, Ghislain DE RUGY
SGP	Jean-François MONTEILS, Bernard CATHELAIN, Guillaume ZWANG, Sarah PARE, Juliette RESTOIN

Je remercie par ailleurs toutes les personnes du MOA, des MOE et des entreprises qui se sont mobilisées pour les visites de terrain.

Annexe 3. Frais Corporate

Les pratiques antérieures : une MOA légère au sein de RFF et un gestionnaire délégué SNCF-infra lui facturant ses prestations

RFF, gestionnaire d'infrastructure instauré par la loi du 13 février 1997, mandatait SNCF-infra comme gestionnaire d'infrastructure délégué. Les coûts de maîtrise d'ouvrage se répartissaient alors entre une faible contribution de frais de structure de RFF (0,5 %¹⁸ : les frais de MOA RFF se limitaient aux frais de l'équipe dédiée facturée aux dépenses réelles - frais de personnel des équipes dédiées, loyers, fonctionnement - sans imputation de frais de siège) et des prestations de SNCF-infra répercutées au prix coûtant sur le projet.

Les investissements confiés à la SNCF faisaient l'objet de conventions de mandat qui intégraient de la MOA, de la MOE conception et travaux, des prestations SNCF de travaux confiées aux équipes de maintenance ainsi que des fournitures de matières achetées par la centrale d'achat SNCF. Le montant des travaux était défini dans ce cadre avec un dispositif d'encadrement des coûts à terminaison.

Ces conventions étaient négociées au forfait puis mises en œuvre de manière stricte avec des flux financiers capés. Des renégociations avaient lieu en cours d'exécution en cas d'aléas, de modification de programme, etc. Le taux de la MOA déléguée était variable selon la complexité, mais se situait généralement autour de 3 % dans les mandats. Ce taux couvrait dans les faits de la MOA mais aussi une bonne part de missions de MOE (acquisitions de données, ordonnancement-pilotage-coordination -OPC-, programmation et commande des équipes et des matières, etc.)

La réforme de 2014 a internalisé au sein de SNCF Réseau les prestations de SNCF-infra

La loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire a créé le groupe ferroviaire composé de trois EPIC (SNCF, SNCF Mobilités et SNCF Réseau). Les personnels de SNCF-Infra et de la Direction de la circulation ferroviaire ont été transférés alors. Lors de cette création de SNCF Réseau, sous forme d'EPIC, de nouvelles règles d'imputations ont nécessairement été mises en place. Les frais de l'équipe de MOA n'ont plus été comptés sur la base de dépenses réelles mais sur la base de taux journaliers par tête chargés des frais de fonctionnement, ce qui revient peu ou prou au même. La MOE interne est imputée en coûts réels, ce qui s'apparente à de la régie. Les taux journaliers ont pu évoluer à cette occasion, sans que les éléments aient pu être examinés dans le cadre de la présente mission.

La comptabilité de SNCF Réseau répercute sur toutes les activités des frais de siège (Corporate)

Dans ce nouveau modèle de coût, des frais *Corporate* (frais de siège : DG, direction des achats, systèmes d'informations, etc...) sont appliqués.

Le taux standard de ces frais *Corporate* semble établi à 3,6 % des investissements en 2020 et 3,4% en 2021. On peut supposer que, dans le cadre de la trajectoire de performance de SNCF

¹⁸ Source : Document de présentation à un groupe de travail « réforme ferroviaire et financement des projets » réunissant SNCF Réseau, l'ART et Régions de France, 7 mars 2017.

Réseau, ce taux devrait être destiné à diminuer progressivement au fur et à mesure de l'amélioration des performances de l'entreprise.

Les frais *Corporate* ne semblent pas avoir été demandés aux cofinanceurs de 2017 à 2020 et apparaîtraient, pour la première fois, dans la demande d'article 7.

Depuis l'origine du projet, il semble que ces frais *Corporate* n'aient jusqu'à présent pas été facturés aux financeurs et que ces lignes analytiques soient pour l'instant neutralisées dans le calcul des appels de fonds mais apparaissent néanmoins dans les comptes de SNCF Réseau comme une dépense non couverte.

Cette situation est étrange. On peut sans doute l'expliquer par le fait qu'à l'époque, le rapprochement des 0,5+3 % de MOA antérieurs et d'un montant de 3,6 % aient conduit les acteurs à considérer que cette réforme était un jeu à somme nulle résultant d'une simple internalisation des flux financiers préexistants.

En 2017 SNCF Réseau aurait ainsi signé un protocole qui ignorait sa propre démarche d'imputation de frais *Corporate*, poursuivant ainsi une pratique antérieure où ces coûts n'étaient pas inclus dans les 3 % des conventions de prestations de SNCF-Infra à RFF.

SNCF Réseau aurait ainsi alors fait son affaire ne pas les répercuter, jusqu'à ce que l'arrivée d'une nouvelle gouvernance décide de revenir à la doctrine d'imputation des coûts complets.

Cette évolution ne semble pas avoir fait l'objet de courriers par lesquels SNCF Réseau aurait, entre 2017 et 2020, annoncé à ses partenaires financiers son intention d'intégrer de nouveaux coûts dans ses estimations ni précisé à partir de quelle date et examiné avec eux les conséquences de ces évolutions.

Pour la bonne compréhension du sujet, il aurait été utile d'accéder aux informations suivantes :

- part des investissements neufs et des autres activités dans la prise en charge de ces frais *Corporate* ;
- explication sur le fait qu'une imputation de frais de structures au prorata des investissements constitue une répartition reflétant raisonnablement la contribution de ces coûts de structures à l'accomplissement de l'investissement ;
- part éventuelle des coûts *Corporate* versés à la *holding* ;
- ventilation des postes expliquant le niveau global de 3,6 %.

Ces informations quantifiées n'ont pas été accessibles, malgré l'aimable mise à disposition par l'entreprise le 11 octobre, après plusieurs relances, d'une fiche interne et confidentielle dite « modèle de coûts *Corporate* ». Comme cette fiche n'a été disponible qu'en toute fin de mission, il n'a pas été possible, au constat qu'elle n'apportait pas les réponses quantifiées aux questions citées ci-dessus, de consulter ni les commissaires aux comptes, ni les tutelles, ni l'ART pour comprendre leurs analyses ils ont validé la mise en œuvre pratique d'un tel principe qui n'est pas contestable. Tout en reconnaissant la légitimité de la répercussion des frais de structure sur les activités, il est compréhensible qu'Île-de-France Mobilités ait à ce stade écarté ces coûts de son analyse.

Annexe 4. Propositions d'Île-de-France Mobilités pour le traitement de l'article 7

IDFM estime que les montants suivants sont éligibles à prise en charge financière par les financeurs EOLE :

- 326 M€ de surcoûts au titre de l'article 7 non contestables, non imputables à la MOA (absence de responsabilité) et qui seraient affectés à l'ensemble des financeurs du projet EOLE dont 77,9 M€ de coûts liés au décalage des deux ans de la mise en place des financements EOLE ;
- 129 M€ de surcoûts liés aux interfaces locales dont :
 - 69,5 M€ CE 2012 de surcoûts pour la Porte Maillot liés au retard de démarrage des travaux du fait la non-obtention d'autorisations de voirie,
 - 43,3 M€ liés aux adaptations de programme du fait du tracé T3 intégrant l'indemnisation du gestionnaire de la station-service Porte Maillot,
 - 11,2 M€ liés aux interfaces et aux travaux de l'axe majeur et du projet d'extension du palais des Congrès.

IdF-M considère que les éléments suivants sont éligibles à une prise en charge par les financeurs, en incluant *a minima* une part de financement SNCF Réseau de 6,5 % (i.e. c'est-à-dire au prorata de sa participation au projet fixée dans le protocole cadre) et au regard d'une responsabilité du MOA difficile à évaluer précisément. Ces éléments, pour un montant total de 44,8 M€, se décomposent de la façon suivante :

- surcoûts NexTEO ne pouvant être affectés de manière nette : 29,3 M€ (partie sol de l'assiette des surcoûts sous MOA SNCF R),
- coûts liés au règlement de voiries Courbevoie : 15,5 M€.

IdF-M estime que les éléments suivants ne sont pas suffisamment mûrs pour faire l'objet d'un financement complémentaire à ce stade. Il s'agit de provisions pour couvrir des dépenses futures ou d'éléments qui restent à contractualiser avec les entreprises. Ces éléments seront donc à reconsidérer ultérieurement :

- provisions pour les travaux de réaménagement de la Porte Maillot : 5,1 M€,
- provisions pour des acquisitions de tréfonds et acquisitions : 14,1 M€.

IdF-M estime que les éléments suivants ne sont pas éligibles à un financement complémentaire au titre de l'article 7 et doivent être supportés par SNCF Réseau :

- surcoûts des travaux du plan de voies de Mantes (détourés à date à 150 M€ yc FC soit 144,8 M€ hors FC),
- *a minima* 2,7 M€ de surcoûts NexTEO sur la composante Sol sous MOA SNCF R,
- frais de structure SNCF Réseau (23 M€ calculés sur l'assiette initiale des montants complémentaires sollicités par SNCF Réseau dans le rapport art.7).

À ces éléments, IdF-M ajoute la base travaux de Nanterre (10,9 M€) qui n'est pas constitutive du programme validé dans les AVP EOLE et qui doit donc être financée par SNCF Réseau au titre de l'optimisation de son schéma industriel de maintenance. Ce montant vient donc en déduction du montant jugé éligible par IdF-M à un financement complémentaire de la part des financeurs du projet.

Annexe 5. Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
AO	Autorité organisatrice ; AOT (des transports), AOM (de la mobilité)
APE	Agence des participations de l'État
ART	Agence de régulation des transports
Article 7	Article du protocole cadre de financement du projet EOLE qui définit les conditions de revoyure des parties prenantes en cas de dépassement de l'enveloppe prévue au protocole
AMO	Assistant à maîtrise d'ouvrage
AVP	Avant-projet
CA	Conseil d'administration
CAA	Cour administrative d'appel
CE	Conseil d'État
CFP	Coût final prévisionnel (sans reconstitution de provisions)
CNIT	Centre des Nouvelles Industries et Technologies – la Défense
CPER	Contrat de plan État-Région
DB	Direction du Budget
DEF1	Un des lots de génie civil
DGITM	Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer
DRIEAT	Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports
DUP	Déclaration d'utilité publique
EAT	Estimation à terminaison
EOLE	Utilisé ici pour : Prolongement du RER E à l'Ouest
EPIC	Établissement public à caractère industriel et commercial
GPX	Réseau du Grand Paris Express
IdF-M	Île-de-France Mobilités, autorité organisatrice de la mobilité en Île-de-France
MOA	Maître d'ouvrage
MOE	Maître d'œuvre
NexTEO	Nouveau système d'exploitation des trains Est-Ouest. C'est un système de gestion des trains basée sur la communication (CBTC) gérant en particulier automatiquement l'espace des trains, comme sur les lignes de métro automatiques (M1 par exemple).
OPC	Ordonnancement-pilotage-coordination
PRO	Études de définition
RFF	Réseau ferré de France
SA	Société anonyme
SGP	Société du Grand Paris
STIF	Syndicat des transports d'Île-de-France (devenu IdF-M)

[Site internet du CGEDD : « Les derniers rapports »](#)