

Note de synthèse: Les modalités de financement du projet Interconnexion Sud des LGV

VERSION FINALE (en attente de validation par les participants à l'atelier) – 11 mai 2011

Un atelier technique sur le thème du financement des infrastructures ferroviaires a été organisé par la Commission Particulière de Débat Public, le 28 avril, à l'Espace Liberté à Massy. En effet, les modalités de financement, en matière de projet d'infrastructure, interrogent à la fois l'opportunité du projet, sa faisabilité, ses caractéristiques et les conditions de sa mise en oeuvre. Afin de partager l'information et de permettre à tous les acteurs de développer leurs argumentations, l'ordre du jour de cet atelier a été décomposé en deux temps.

Dans un premier temps, ont été présentés les grands principes et les modalités de financement de projets comparables. Après un exposé du maître d'ouvrage, Réseau Ferré de France, Claude Liebermann, Ingénieur général des Ponts, des Eaux et des Forêts, a fait part de son expérience des négociations liées au financement de plusieurs projets qu'il a piloté au nom de l'Etat.

Le second temps de l'atelier a été consacré à des points de discussion entre les participants.

1) LES PRINCIPES DE FINANCEMENT DES PROJETS D'INFRASTRUCTURE FERROVIAIRE PAR RESEAU FERRÉ DE FRANCE avec Tristan Barrès et François Guliana- Direction régionale d'Ile de France, Pierre Desgranges- Service de l'évaluation financière, Mondher Chargui- Direction de la Stratégie

Après une présentation des principes de l'Interconnexion Sud, présentée comme la clef de voûte du réseau en développement, ainsi que des scénarios mis en débat, RFF rappelle les différentes estimations de leur taux de rentabilité interne (TRI). Le TRI¹, élément d'appréciation comparative entre variantes sur leurs avantages socio-économiques, varie selon les scénarios étudiés. Pour les scénarios à une gare, le TRI se situe dans une fourchette comprise entre 3,9 et 5,4 %, alors que pour les scénarios à deux gares, il est estimé à 4,9% pour le scénario A, 5,6% pour le scénario B, 5,5% pour le scénario B avec variante en tunnel et à 5,2% pour le scénario C.

Outre les éléments financiers du projet (coût d'investissement, coûts et recettes d'exploitation) les principaux éléments socio-économiques pris en compte dans le calcul du TRI sont les variations de temps de trajet des usagers, les variations tarifaires auxquelles ils seraient soumis et les variations de pollution atmosphériques et d'émission de gaz à effet de serre induites par les modification de trafic dues au projet. Les variations du trafic (reports entre modes de transport et croissance nette du

¹ Le taux de rentabilité interne (TRI) est un élément de l'évaluation socio-économique issu de la quantification et de la monétarisation des avantages et inconvénients du projet. Il évalue le niveau d'utilité d'un projet au regard des investissements à faire pour le réaliser, et permet de comparer des variantes entre elles. L'Etat (Ministère du Développement Durable) définit la méthodologie de calcul qui doit être appliquée à l'ensemble des projets. Il détermine également le taux au-delà duquel on peut estimer que les recettes et avantages générés par un projet font mieux que compenser ces coûts et inconvénients. Ce taux est fixé à 4%.

Dans la quasi-totalité de ses scénarios, le TRI du projet d'Interconnexion Sud dépasse cette valeur.

Référence: Ministère des transports, de l'Équipement, du tourisme et de la Mer, *Instruction-cadre relative aux méthodes d'évaluation économique des grands projets d'infrastructures de transport*, 25 mars 2004 mise à jour le 27 mai 2005. (http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Instruction_cadre_maj_2005_cle147216.pdf)

volume de trafic sont donc essentielles dans la détermination du bilan socio-économique d'un projet. Dans le cas du projet d'Interconnexion Sud, elles découlent :

- des liaisons TGV facilitées entre les régions, (augmentation de la fréquence et de la régularité) ainsi qu'une amélioration, en conséquence, de la régularité du RER C ;
- d'une nouvelle possibilité de correspondance entre l'avion et le TGV grâce à une gare à Orly;
- d'un meilleur accès du sud de l'Ile de France à la grande vitesse.

Ces trois bénéfices permettent eux-mêmes la décongestion des gares parisiennes, en évitant à des voyageurs de transiter par Paris.

Les estimations de trafic prévoient un gain annuel de trafic ferroviaire de l'ordre de 2 à 3,6 millions de voyageurs pour un investissement évalué entre 2,5 et 3 milliards d'euros (valeur économique 2008).

1.1) La détermination de la part de financement de chacun des différents acteurs et l'apport financier de RFF

La définition des participations oblige à une évaluation socio-économique de la création de valeur apportée par le projet et à une répartition entre acteurs de ces avantages.

Le coût du projet est supporté par les usagers d'une part, par les contribuables d'autres part. Les usagers des trains à grande vitesse payent leur titre de transport à l'exploitant des services ferroviaires (la SNCF en France jusqu'à présent ou des autres transporteurs qui pourraient utiliser la nouvelle ligne). Avec ces recettes, l'exploitant doit couvrir l'utilisation du réseau ferroviaire par ses trains à travers le versement d'un péage au gestionnaire de l'infrastructure (RFF en France, dans le cas général). Ce péage constitue la recette générée par le projet pour RFF qui lui sert d'abord à couvrir les coûts d'exploitation de l'infrastructure et ensuite à contribuer au financement de cette infrastructure. La contribution de RFF à l'investissement est donc en dernier ressort la contribution des usagers. La part supportée par les contribuables à travers l'impôt transite quant à elle à travers les contributions éventuelles de l'Europe, de l'Etat et des collectivités.

De la valorisation d'un projet à son financement

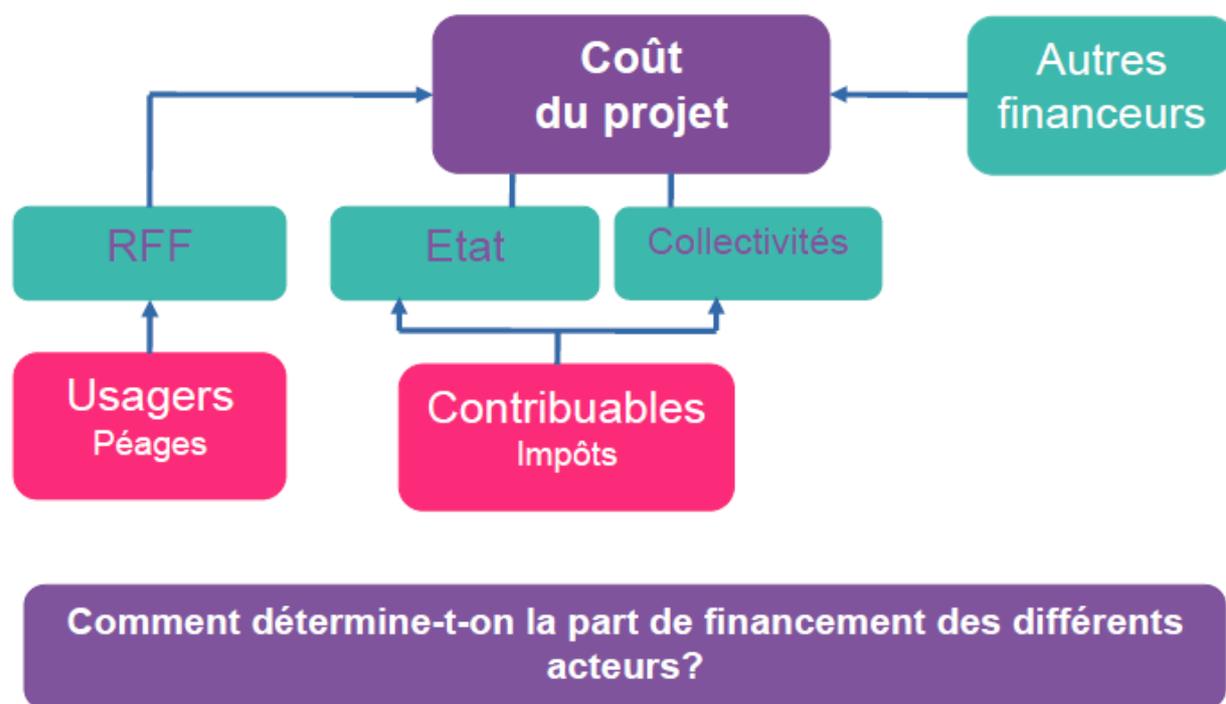


Figure 1: De la valorisation d'un projet à son financement (source : présentation de RFF)

L'apport financier de RFF est encadré par l'article 4 du décret de mai 1997 relatif à ses missions et à son statut: « RFF ne peut accepter un projet d'investissement inscrit à la demande de l'Etat, d'une collectivité locale ou d'un organisme public, que s'il fait l'objet de la part des demandeurs d'un concours financier propre à éviter toute conséquence négative sur les comptes de RFF sur la période d'amortissement de cet investissement ». Autrement dit, les emprunts contractés par RFF pour financer sa participation à un projet ne doivent pas contribuer à la création d'une « mauvaise dette » et doivent pouvoir être amortis; ceci afin que les investissements consentis ne dégradent pas ses comptes.

1.2) Une double évaluation financière et socio-économique

Les projets sous maîtrise d'ouvrage RFF sont soumis à une double évaluation quantitative: une évaluation financière et une évaluation socio-économique conduite à la fois selon l'intérêt du projet pour l'aménagement du territoire et selon la logique du réseau du point de vue de sa gestion et de son développement. Les projets sont évalués en comparant la situation du projet avec une situation de référence dans laquelle le projet n'existe pas, de façon à ne prendre en compte que les effets qui sont liés au projet.

La méthodologie d'évaluation financière doit permettre d'apprécier la rentabilité de l'investissement dans la perspective de gains futurs avec un calcul des flux financiers sur une longue période, environ 50 ans. En effet, les investissements ferroviaires ont souvent une rentabilité faible et s'amortissent sur de très longues périodes. L'investissement à prendre en compte dépend du périmètre qui doit inclure la totalité des ouvrages nécessaires pour produire les revenus escomptés pour RFF, et du coût de l'investissement qui se décompose entre frais d'études, frais de maîtrise

d'ouvrage et charges en période de construction. Enfin, le calcul s'efforce d'intégrer, parmi les coûts du projet, les risques financiers portés par RFF.

Afin de prendre en compte l'étalement dans le temps des dépenses et des recettes, on utilise la technique de l'actualisation qui revient à appliquer à toutes les dépenses et recettes du projet, en fonction de leur date d'advenue, un taux de décote sensiblement équivalent à un taux d'intérêt « réel », c'est-à-dire hors inflation. Le montant de l'investissement étant actualisé, le résultat est dépendant du rythme de réalisation et donc du calendrier de réalisation du projet.

Les flux à prendre en compte sont:

- en phase de construction, l'ensemble des investissements;
- en phase d'exploitation, l'ensemble des flux apportés par le projet, c'est à dire les produits des péages diminués des coûts d'exploitation, d'entretien et de maintenance de l'infrastructure.

L'évaluation financière permet d'estimer avec le plus de fiabilité possible, le bilan des recettes et dépenses prévisibles.

L'un des enjeux essentiel pour le calcul de la contribution de RFF au projet est l'estimation des recettes de péages qu'il peut en attendre. Les recettes de péage (auxquelles on retire les coûts d'exploitation de l'infrastructure) déterminent directement la capacité de RFF à participer au financement du projet. C'est de cette manière que se définit la « capacité contributive » de RFF. Il convient donc d'estimer le péage maximal supportable par le(s) transporteur(s) sur le périmètre du projet dans l'optique de maximiser la contribution des usagers en vue de minimiser le besoin de financement public.

L'estimation de la capacité contributive repose sur un processus de calcul qui cherche à estimer les recettes tarifaires du transporteur issues des voyageurs, qui sont corrélées à l'offre de service fournie par le transporteur au travers des possibilités offertes par la nouvelle infrastructure. L'évolution de la capacité à payer un péage du transporteur à la mise à service de l'infrastructure contribue à réduire les besoins de subventions publiques, en ce sens qu'elle est la garante des gains futurs du gestionnaire d'infrastructure.

En conséquence, la capacité contributive est étroitement liée:

- au volume supplémentaire de trafic qui dépend de l'offre de services mise en place pour les TGV, des gains d'accessibilité offerts par le projet, de la disposition des voyageurs à payer pour les gains de temps que procurent le TGV (on parle en économie de « consentement à payer »), de la sensibilité (« l'élasticité » dans le jargon technique) du trafic au tarif, du prix des carburants et également de la concurrence aérienne par rapport au ferroviaire.
- aux coûts d'exploitation des transporteurs, à la concurrence entre opérateurs ferroviaires qui pourrait concerner les relations affectées par le projet, au niveau et à la modulation des péages du gestionnaire d'infrastructure.

Ainsi, sur le projet Interconnexion Sud des LGV pour lequel les différentes variantes conduisent à des gains de trafic sensiblement équivalents, la participation de RFF est indépendante, au premier ordre, du montant total de l'investissement.

Principes méthodologiques d'estimation de la capacité contributive

- Schéma illustrant le calcul de la capacité contributive

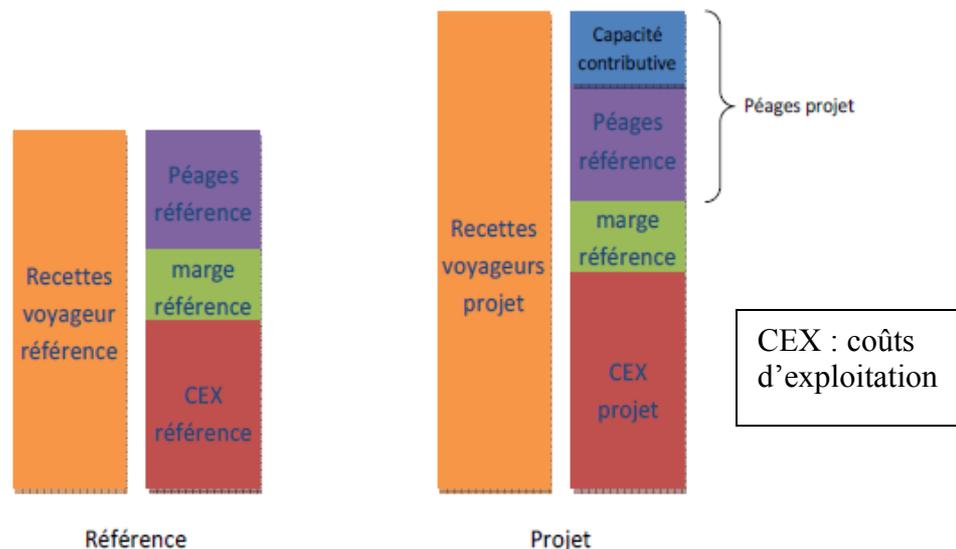


Figure 2.: Principes méthodologiques d'estimation de la capacité contributive (source : présentation de RFF)

L'évaluation socio-économique repose sur le même principe de calcul, en actualisant les avantages et inconvénients du projet dont on dresse ensuite le bilan par une simple addition. La différence avec le calcul financier est que l'on intègre au calcul du TRI socio-économique d'autres éléments que les seuls coûts (d'investissement et d'exploitation) et recettes du projet. En effet, le calcul du bilan socio-économique doit prendre en compte les principaux éléments suivants :

- Les variations de temps de trajet des usagers ;
- Les variations tarifaires auxquelles ils seraient soumis ;
- Les variations d'insécurité routière ;
- Les variations des recettes fiscales induites par le projet ;
- Les variations de pollution atmosphériques et d'émission de gaz à effet de serre induites par le projet.

Certains de ces éléments s'expriment directement sous une forme monétaire, en Euros, mais d'autres (la variation des temps de parcours ou du nombre de morts et blessés dans les accidents de la route) doivent être « monétarisés » pour pouvoir être rapportés aux premiers. Les valeurs monétaires à accorder aux différents éléments, sont précisées dans l'instruction-cadre déjà mentionnée.

Ce calcul socio-économique permet de poser les bases de l'estimation de la création de valeur autour du projet. Il apporte des éléments d'appréciation des enjeux du projet, ses fonctions, ses apports. L'approche socio-économique permet aussi d'éclairer la question de la répartition des gains et pertes générés par le projet entre différents territoires, différentes catégories de population, différents acteurs.

1.3) Quelques exemples de projets

- La LGV Est Européenne phase 2

106 km de LGV, 30 minutes gagnées entre Paris et Strasbourg
2 milliards d'euros dont 532 millions (26%) de participation au titre de l'article 4 pour RFF

- La modernisation de la ligne Creil-Beauvais

Ajouts de voies d'évitement, changement de signalisation et renforcement de la desserte
55 millions d'euros dont 9,6 millions (6%) de participation au titre de l'article 4 pour RFF

- La LGV Sud Europe Atlantique, entre Tours et Bordeaux,

20 millions de voyageurs attendus avec un gain de temps d'une heure.

1.4) Le projet d' l'Interconnexion Sud en Ile-de-France

Compte-tenu de la faible longueur du projet et des arrêts en gare, les gains de temps ferroviaires permis par l'interconnexion sud sont peu importants. De plus, les gains de trafic de l'interconnexion sud sont majoritairement liés à la décongestion des gares parisiennes (le trafic ferroviaire nouveau représente moins de 50% des gains de trafic)².

Ainsi l'interconnexion sud permet, quel que soit le scénario, un gain de trafic nouveau variant autour de 1 million de voyageurs par an (à comparer au gain de trafic nouveau de 3.3 millions de voyageurs par an du projet SEA Tours Bordeaux et du gain de 2.1 millions de voyageurs par an du projet Bretagne Pays de la Loire ; ces deux projets permettant, par ailleurs, des gains de temps ferroviaires significatifs). Par conséquent, les gains de temps et les gains de trafic nouveau, qui constituent les deux variables prépondérantes du calcul de la part financière de RFF, restent relativement limités par rapport aux projets traditionnels de Lignes à Grande Vitesse. Par ailleurs, ces gains diffèrent peu selon les scénarios. En appliquant la méthode classique d'évaluation de la capacité contributive décrite plus haut, la part de RFF dans le financement sera vraisemblablement faible et relativement stable indépendamment du scénario retenu.

Cependant, ce projet atypique peut produire des conséquences positives dont l'estimation peut ne pas relever d'une méthodologie standard. Plus largement, la valorisation de chacun des gains socio-économiques du projet mérite d'être approfondie dans l'optique d'en éclairer l'importance et de préciser quels acteurs y sont intéressés. Parmi les thématiques importantes à cet égard, on peut notamment citer :

- la robustesse du réseau
- la décongestion des gares parisiennes
- la décongestion des TC desservant les gares parisiennes
- la mutation de l'aéroport d'Orly
- la valorisation foncière
- l'amélioration du RER C

Cette liste n'est pas exhaustive et demande elle-même à être précisée au regard des enjeux avancés par les différents partenaires.

Afin d'avancer la réflexion sur ce thème complexe en dehors du contexte de négociation financière qui interviendra beaucoup plus tard, RFF propose de constituer, si la décision était prise de poursuivre le projet à l'issue du débat public, un « comité d'analyse des gains ». Celui-ci devrait préciser la valorisation des divers éléments socio-économiques susceptibles d'enrichir l'évaluation du projet. RFF propose que ce comité de réflexion sur l'approfondissement de la valorisation des gains du projet soit composé :

- Des financeurs potentiels du projet du projet : Etat, collectivités, ADP, opérateurs ferroviaires

² Les gains de trafic ferroviaire induits par le projet se composent pour l'essentiel :

- du trafic nouveau induit par l'augmentation de l'accessibilité des gares TGV
- du trafic reporté de l'avion à la faveur de la meilleure connexion TGV/aéroport à Orly
- du trafic nouveau ou reporté de la route ou de l'avion par l'augmentation des fréquences de desserte des TGV « intersecteurs ».

- De personnalités indépendantes, expertes en socio-économie et économie des transports.

2) LES MODALITES DE FINANCEMENT DES LGV ET DE PARTICIPATION DES COLLECTIVITES par Claude Liebermann

2.1) Un constat expérimental: aucun projet n'est identique, chacun a sa propre histoire et ses acteurs

Quelques exemples:

- La LGV Est Européenne phase 2 vers Strasbourg
106 km, 2 milliards d'euros, 16 collectivités, 4 régions, 6500 emplois sur 5 ans;
- Le contournement de Nîmes et Montpellier
60 km, 1,6 milliards d'euros, 5 collectivités;
- La liaison Sud Europe Atlantique, entre Tours et Bordeaux,
58 collectivités

L'Interconnexion Sud des LGV en Ile-de-France est également un cas spécifique

2.2) La réalité économique des lignes nouvelles

Le programme d'infrastructures ferroviaires retenu par la Loi du Grenelle 2 porte sur 2000 km, un investissement d'environ 45 à 50 milliards d'euros à lancer d'ici 2020, puis sur 2500 km à lancer à l'horizon 2030.

Il s'agit de très grands chantiers. La réalisation de ces lignes nouvelles est coûteuse, environ 22 à 25 millions d'euros par km, hors zones urbanisées. En cas de tunnels ou viaducs, ce coût peut être multiplié au moins par cinq. Autour des gares, comme à Reims par exemple, on constate un développement immobilier et économique immédiat. Cela conduit à une mobilisation exceptionnelle des énergies et des financements locaux. Pour l'Interconnexion Sud, les scénarios à une gare sont estimés entre 90 et 140 millions d'euros par km et les scénarios à deux gares, entre 100 et 170 millions d'euros par km.

Le TGV est conçu pour circuler à plein (les rames actuelles accueillent de 350 à 500 passagers) à des vitesses élevées à 250, 300 ou 350 km par heure et la traversée des agglomérations l'oblige à ralentir alors qu'il n'accélère pas aisément. Aujourd'hui, on rencontre des difficultés accrues du fait de l'urbanisation et de la sensibilité à l'environnement.

La «rentabilité» des lignes, les possibilités de trafic et de péages, fixent la participation de RFF en application de l'article 4, avec des interrogations du fait de la multiplication des lignes et de l'ouverture à de nouveaux opérateurs ferroviaires.

2.3) Les principes et les règles du montage financier

L'Etat, RFF, les collectivités doivent se réunir autour de la même table, le plus tôt possible, en confiance, pour apprendre à partager des raisonnements. Un nombre excessif de partenaires peut compliquer ou retarder les accords. Ceci d'autant que certaines collectivités demandent des contreparties. Les grands élus, les Régions, peuvent jouer un rôle important dans la recherche d'un équilibre des points de vue. Les Conseils régionaux intéressés, peuvent rassembler les contributions des autres collectivités locales de leur territoire lorsqu'ils sont chefs de file. L'expérience montre que, entre projets d'intérêt équivalent, le bouclage dans de bonnes conditions du financement permet d'aller plus vite.

Le calcul de la part d'investissement de RFF dans le cadre de l'application de l'article 4 se fait par des méthodes d'évaluation du trafic et des clientèles. Une fois déduits les apports de l'Union Européenne ou, éventuellement, d'autres Etats, le solde est

partagé à moitié entre l'Etat et l'ensemble des collectivités intéressées au titre du développement local.

Ensuite, différentes méthodes de calcul existent pour fixer les répartitions entre Régions ou collectivités en fonction de l'intérêt du projet pour chacune.

La particularité du projet d'Interconnexion Sud que souligne Claude Liebermann, est que la Région Ile-de-France n'est pas la plus concernée, sauf effets gares ou RER. Les Régions motrices ne sont pas parties prenantes de la définition des tracés.

2.4) L'analyse des fonctionnalités et la répartition des participations publiques

Avant le débat public, un premier cadrage économique permet une estimation des gains de temps et de clients et un partage entre modes, et, éventuellement, une approche des niveaux relatifs des apports des collectivités en fonction des gains attendus. Le débat public lui-même permet de faire ressortir de façon plus précise les fonctionnalités attendues du projet. En cas de poursuite du projet, les études complémentaires permettent d'affiner le coût de ses variantes, les gains que l'on peut en attendre, le niveau de financement public qu'elles appellent, les éléments susceptibles de venir justifier la répartition de ce financement entre les différents contributeurs. Enfin, une approche pragmatique et politique permet de savoir qui est demandeur et qui est prêt à payer.

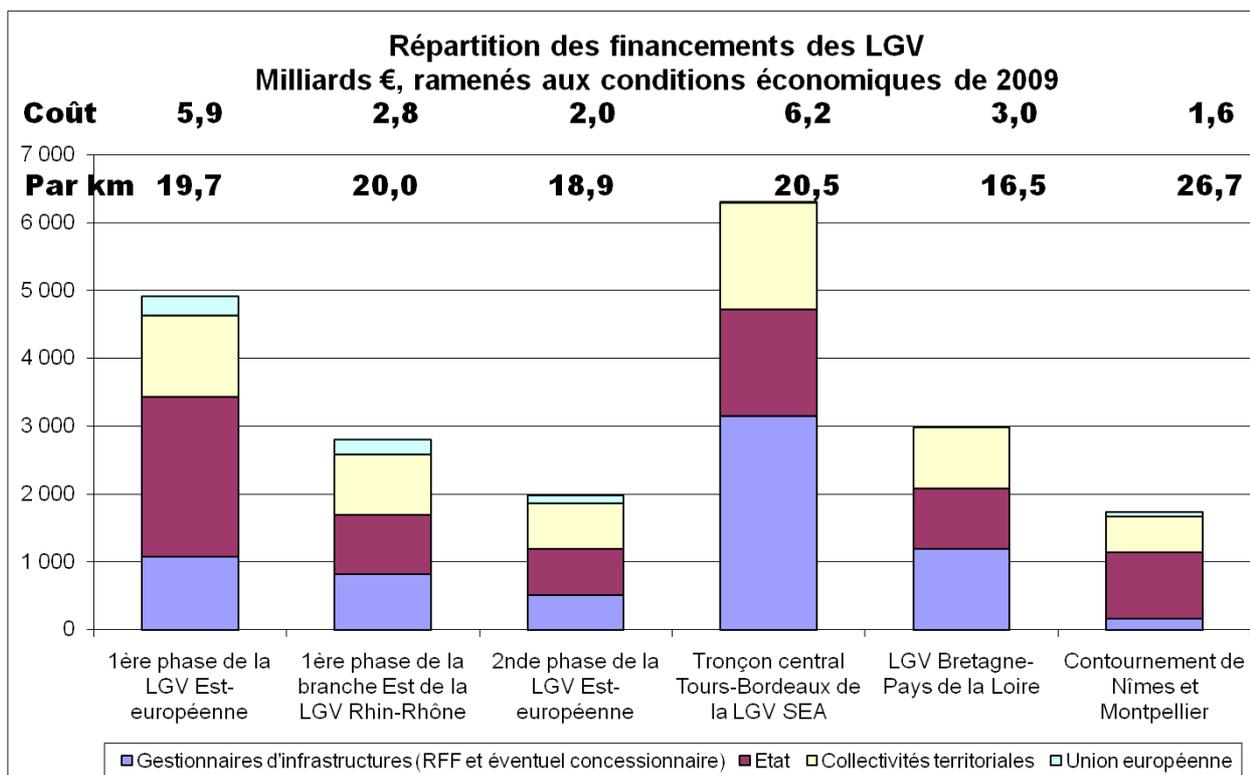


Figure 3: Répartition des financements des LGV en milliards d'euros ramenés aux conditions économiques de 2009 (source : présentation de Cl. Liebermann)

L'apport des collectivités représente généralement 25 à 35 % de l'investissement. En ce qui concerne l'Interconnexion Sud, cet ordre de grandeur, plutôt en limite haute de cette fourchette, devrait pouvoir être respecté. Cependant, il s'agit de réunir des montants élevés compte-tenu d'un coût de 100 millions d'euros par km de ligne nouvelle.

2.5) Le temps du financement: ni trop tôt, ni trop tard

Le débat public permet l'expression de l'intérêt général par rapport à l'opportunité du projet. A ce

stade, le coût n'est souvent pas déterminant. D'expérience, l'accord autour des projets se construit le plus généralement par un renchérissement de leur coût. L'enquête publique, qui intervient beaucoup plus tard, vise quant à elle l'expression des intérêts particuliers des acteurs directement concernés par le projet et la définition d'éventuelles compensations. Le mode de réalisation, maîtrise d'ouvrage de RFF ou concession ou partenariat public-privé, n'a que peu d'incidences sur la recherche des financements publics.

Un phasage peut être utile selon les projets à la condition d'un plan de financement global avec des engagements clairs dans le temps, accepté par les différents contributeurs.

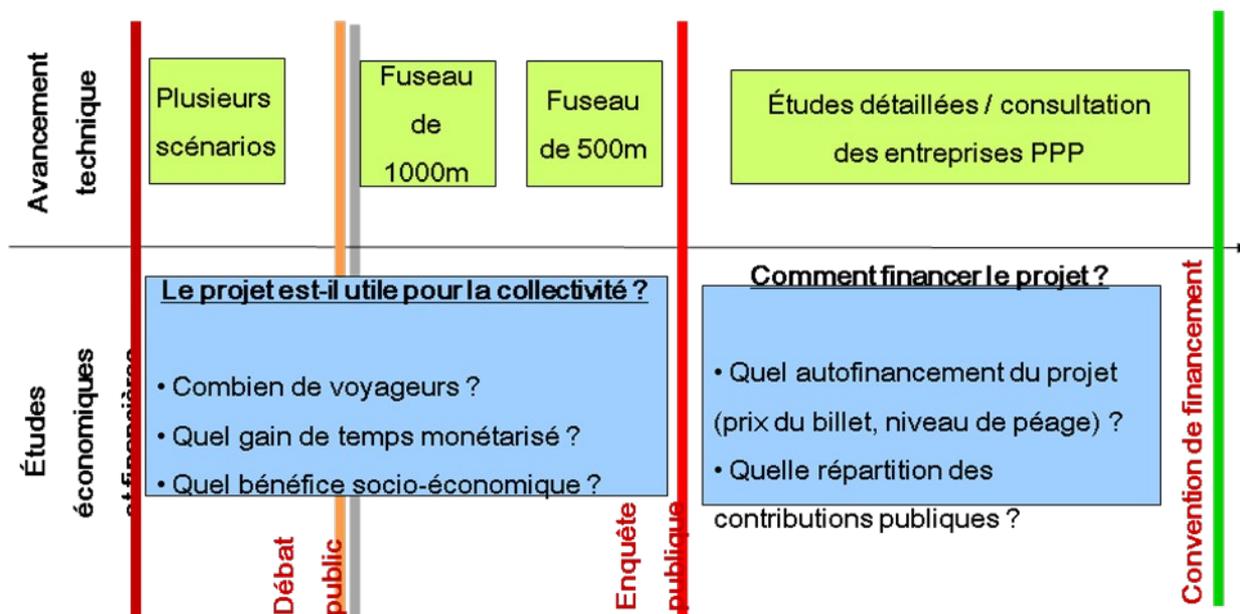


Figure 4: Les étapes de la préparation du projet (source : présentation de Cl. Liebermann)

Après l'étape du débat public, en fonction des conclusions tirées par l'Etat et RFF, un avancement parallèle des études techniques et socio-économique se met en place. La convention de financement qui fixe l'apport des différents contributeurs est la dernière étape avant le début des travaux.

L'ingénierie financière, utile, dépend de l'état des finances publiques et de la concomitance de projets concurrents faisant appel au marché des capitaux, avec un risque d'assèchement du marché si de trop nombreux projets sont lancés en même temps. En fonction des gares nouvelles, un traitement technique et financier spécifique peut être opportun avec, par exemple, des contrats de partenariats publics-privés. Le type de maîtrise d'ouvrage n'est pas indifférent.

2.6) Le projet d'Interconnexion Sud des LGV en Ile-de-France

Claude Liebermann estime qu'il faut éviter de faire du débat public une enquête publique avant l'heure d'où ne ressortiraient que des éléments négatifs mais il permet de motiver les futurs partenaires pour dégager les solutions optimales. Les coûts sont élevés (1,5 à 3,5 milliards d'euros selon les scénarios) d'où l'importance des participations publiques. Quel partage est envisageable pour les collectivités, entre la Région Ile-de-France et les autres Régions?

La maîtrise des coûts est un élément de faisabilité et d'accélération du projet. L'investissement se fait sur une longue période et le coût est légitimement étalé pour tous les acteurs. Il existe une ressource régionale spécifique introduite par le Grenelle pour les lignes nouvelles, un centime de la Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers (TIPP) et le recours à des prêts classiques de la Caisse des Dépôts et Consignations, bonifiés en période de relance, garantis par l'Etat ou les collectivités.

Les facteurs pénalisants les plus habituels:

- des oppositions sur les options, tracés ou dessertes, les arbitrages nationaux toujours aléatoires;
- des divisions entre élus ou collectivités sur l'opportunité ou les fonctionnalités;
- des demandes de contreparties disproportionnées;
- des difficultés de rentabilité du projet;
- des divergences entre constructeur (RFF) et utilisateurs (SNCF ou autres opérateurs).

Les principaux facteurs facilitateurs:

- une prise en considération en amont, un élargissement progressif des zones de consensus;
- un découpage adapté du projet et des modes de financement et de réalisation (phasage, gares); une réelle solidarité pour accepter de payer en fonction du projet: l'implication personnelle d'hommes publics est importante à ce titre pour la réussite du projet.

Les plans de relance en faveur des travaux publics, comme celui qui a récemment été mis en œuvre, peuvent permettre de débloquer des situations.

En guise de conclusion provisoire

Le programme du Grenelle est une chance pour l'aménagement des territoires, la réduction des inégalités, la mobilité. Cependant il faudra pouvoir dégager des financements en fonction de l'utilité collective, avec des incertitudes sur le long terme.

L'interconnexion Sud est un maillon de valorisation pour les LGV construites ou en cours qui se traduit par de nouveaux services comme la robustesse du réseau, la garantie des horaires, la limitation des incidents. L'intérêt de ce projet est de mettre l'utilisateur et les services rendus au cœur des préoccupations, très en amont, dès sa conception et les premières propositions de scénarios.

3) LES QUESTIONS-REPONSES DES PARTICIPANTS A L'ATELIER

3.1) Les questions relatives à la compréhension des exposés

Michel Leboeuf, Directeur des Grands Projets à SNCF Voyages intervient sur plusieurs points:

- La technique du montage financier telle que présentée est intellectuellement satisfaisante mais dans beaucoup de cas, le schéma présenté se construit à l'envers. Les collectivités estiment leur apport que l'Etat double et RFF apporte le complément. RFF est généralement amené à investir au delà des règles de l'article 4, ce qui amène à une augmentation des péages. Au terme de ce processus, c'est l'intérêt pour les opérateurs à faire circuler plus de trains qui se trouvent diminué.
- Les tours de table se font en l'absence de la SNCF et des autres opérateurs potentiellement présents à l'horizon du projet alors qu'environ 30% de la part du billet sert à financer l'infrastructure.
- Il y a un malentendu au niveau de la contractualisation du financement des infrastructures que l'exemple récent du TGV Rhin-Rhône illustre. Telle qu'elle est actuellement pratiquée, cette contractualisation n'implique pas d'engagement sur le niveau de service à mettre en place sur cette infrastructure alors que les Régions qui co-financent estiment implicitement avoir droit à une desserte qu'elles jugent minimum.
- Dans le cas de l'Interconnexion Sud, on peut considérer que le grand gagnant est la Région Ile de France, avec un meilleur fonctionnement des RER, la désaturation des gares parisiennes, l'intermodalité air-fer à Orly, l'accessibilité des franciliens à la grande vitesse...
- Le trafic nouveau de voyageurs est de l'ordre de 2 millions par an, cependant il faut décompter tout ou partie des voyageurs, environ 1 million, qui n'utiliseront plus les gares parisiennes.

Pour RFF, il y a une co-construction de la contractualisation entre financeurs et une optimisation du financement. Ces ajustements dépendent de paramètres variables selon les projets, comme le partage des risques ou le niveau attendu des péages. Il y a différents leviers qui peuvent faire varier la part de RFF et dans certains cas, comme la LGV Bretagne Pays de Loire, l'investissement de RFF a augmenté au final ce qui a permis de diminuer la part des collectivités. Sur la valorisation foncière comme gain socio-économique du projet, RFF précise qu'il s'agit d'une piste à explorer, notamment en ce qui concerne la création de la gare TGV d'Orly et son bénéfice pour des opérations d'aménagement comme Cœur d'Orly. Quant à Sénart, il est précisé que le foncier mobilisable appartient à l'Etat.

Pierre Delannoy (élu d'opposition à Dammarie-les-Lys) souligne que les gains sont triples: des gains en temps pour les provinciaux et les parisiens sur certains parcours; des gains en trafic de voyageurs et des gains en régularité. C'est un projet de valorisation de l'Ile-de-France économiquement viable avec un TRI de 5,2% pour le scénario C.

RFF précise cependant qu'il faut comprendre que le TRI n'est pas un taux de retour sur l'investissement mais un indice de la richesse créée pour la collectivité, richesse qui n'est pas complètement captable pour financer un projet; il y a bien un intérêt pour le voyageur au-delà de ce qu'il paye mais cet avantage n'est pas monétarisable. Par exemple, la suppression de ruptures de charge est un avantage socio-économique, mais comment répartir cette création de valeur entre les différentes parties au financement?

3.2) Les questions relatives au financement de l'Interconnexion sud des LGV

Un phasage pour étaler les investissements dans le temps

Bernard Gobitz dont une contribution vient d'être mise en ligne sur le site du débat public, rappelle que c'est un projet financièrement lourd à hauteur de 3 à 3,5 milliards d'euros, dans une période de crise des finances publiques. La SNCF connaît des difficultés à s'acquitter des péages et RRF enregistre une dette de 28 milliards d'euros pour un chiffre d'affaires annuel de l'ordre de 4 milliards. Selon lui, le risque est grand que ce projet ne voit jamais le jour. Il rappelle que la Suisse a fait le choix de réaliser par phases les projets d'infrastructures. Cette méthode suisse d'aménagement progressif du réseau existant peut-elle s'appliquer sur un territoire aussi dense que l'agglomération parisienne?

Le phasage du projet, selon RFF, est rendu impossible par la préférence marquée par les acteurs du débat public en faveur d'une gare souterraine à Orly au plus près des aéroports et non pas d'une gare sur la ligne actuelle Massy-Valenton. De plus, une 2ème gare TGV contribue à valoriser le projet, celle de Villeneuve-Saint-Georges, comme celle de Lieusaint, mais doit pouvoir alors se réaliser en première phase. En tout état de cause, s'il peut être intéressant de phaser un projet, la convention financière doit inscrire des engagements sur l'ensemble des phases afin de garantir la réalisation de l'intégralité du projet.

Wissam Néhmé, Conseiller municipal à Antony, craint que l'aménagement de la ligne actuelle Massy-Valenton conduise à ne jamais réaliser le projet d'Interconnexion Sud. De plus, il souligne qu'à côté des villes et territoires bénéficiaires du projet il y a d'autres villes qui subiront des nuisances pour lesquelles il faut prévoir des compensations.

A sa question sur les alternatives au cas où le projet d'interconnexion Sud ne voyait pas le jour, RFF concède que, dans cette hypothèse, il n'y aurait pas d'autre solution que de faire passer les TGV sur la ligne actuelle Massy Valenton.

Une ligne dédiée qui apporte de nouveaux services

Alain Mustière, Président de l'AIS intervient pour souligner qu'il ne s'agit pas d'un investissement de 3 milliards pour quelques kilomètres de voie nouvelle, mais de 3 milliards pour de nouveaux services qui couvrent la France toute entière. Quel prix attacher à la réalisation de la « clef de voûte » du réseau ferroviaire national et européen? Quel prix donner à l'amélioration de la qualité de vie des franciliens?

L'AIS a entrepris une visite des Régions concernées au titre de la solidarité territoriale. Les Régions peuvent également apporter les garanties d'emprunt nécessaires.

Yves Boutry, représentant la Fédération Nationale des Associations des Usagers des Transports (FNAUT) s'inquiète d'une possible politique de la SNCF qui consisterait dans une obligation à utiliser cette ligne nouvelle pour la rentabiliser comme cela a pu être constaté sur d'autres exemples où les liaisons classiques ont été réduites ou supprimées à l'occasion de la mise en service du TGV.

Il lui est répondu par le représentant de la SNCF que la proposition aux clients d'un trajet plus rapide est un argument commercial important. De fait, les TGV intersecteurs connaissent une progression de leur fréquentation. Il précise que les services commerciaux de la SNCF ont appris, à mesure que les tarifs se différencient, à proposer aux différentes clientèles les tarifs les plus adaptés. Il admet cependant que des péages plus élevés conduiront à des tarifs plus élevés pour les voyageurs mais cette hausse sera légère et correspondra à un meilleur service avec, par exemple, une fréquence, une offre horaire accrue. Ainsi, le plan de financement est modulable selon deux paramètres: le niveau des péages et les tarifs.

Claude Liebermann ajoute qu'il y a un vrai sujet de débat autour des contreparties aux contributions publiques, souvent exigées par les collectivités pour des arrêts dans leurs villes. Les gares représentent de véritables instruments d'aménagement local. A l'expérience, lors des tours de table, les Régions sont des partenaires plus « neutres ». La réforme des collectivités territoriales devrait se traduire par une simplification des négociations, en distinguant mieux les compétences respectives des départements et des régions. Sur les dossiers de LGV, les régions devraient à l'avenir rester les seuls interlocuteurs aux côtés des agglomérations.

Un degré d'incertitude sur les coûts et sur la rentabilité du projet

Pour Claude Liebermann, les coûts doivent être approchés de façon homogène. A ce stade du projet, l'ordre de grandeur estimé n'est pas disproportionné par rapport aux services rendus et à la création de valeur que l'on peut attendre. C'est seulement au moment de l'enquête publique, lorsque le projet sera affiné à l'échelle d'une bande de 500 mètres d'emprise, que l'incertitude sur les coûts pourra être réduite. Discerner les vrais besoins, les services apportés, c'est un élément fort de la faisabilité des projets et les montages financiers ne rendent pas prioritaires les projets les moins coûteux. Il remarque que le programme du Grenelle est très ambitieux mais, selon lui, il y a des sauts qualitatifs à faire en termes d'environnement. La difficulté majeure réside dans la définition de la valorisation d'un projet et la détermination des parts de chacun des bénéficiaires selon la répartition des avantages liés à la création de richesse, c'est à dire dans la conversion d'avantages socio-économiques en avantages financiers.

Jacques Stevenin, Directeur adjoint à l'Etablissement Public de Sénart, demande des précisions sur les coûts pris en compte dans les estimations des scénarios A et C.

RFF répond que le raisonnement sur les coûts peut se faire phase après phase mais avec une approche d'ensemble sur l'investissement global. Cependant les estimations actuelles n'intègrent pas le doublement des tronçons Valenton-Coubert ou Crisenoy-Coubert. Il faudrait pour cela modifier le

périmètre du projet soumis au débat public.

Pierre Delannoy (Dammarie-les-Lys) suggère une rentabilité accrue du projet d'Interconnexion Sud par la circulation de trains supplémentaire régionaux ou dévolus au fret.

La réponse de RFF est que l'objectif du projet est de créer une ligne dédiée pour décroiser les flux. Quatre TGV par heure et par sens n'est pas la capacité maximale de la ligne mais traduit la limitation de circulation sur les radiales. Pour augmenter cette capacité, il faudrait un doublement du tronçon Valenton-Coubert ou Crisenoy-Coubert, ce qui induirait un coût d'investissement supplémentaire et ces doubléments ne sont pas nécessaires pour les trafics intersecteurs. Les gains ont généralement pour pendant des coûts supplémentaires et rien n'indique qu'il existe une demande, notamment en matière de fret. Par exemple, le passage du fret dans des tunnels implique des tracés en long différents avec des pentes de raccordement moins fortes, donc des ouvrages plus onéreux sans que l'on repère facilement le gain qui pourrait venir justifier ce surcoût.

Participation de l'Europe et participation de l'Etat

Claude Liebermann explique que la participation européenne n'est pas acquise d'avance. L'Europe a décidé de traiter en priorité les points noirs du Réseau Trans Européen de Transport (RTE-T) notamment en Europe de l'Est et la France n'est pas prioritaire. De plus, le budget européen dévolu au RTE-T a été récemment réexaminé à la baisse.

Discrimination des scénarios selon les coûts

Hervé Geninascas, Responsable du service Transports/Déplacements au SAN Sénart Ville Nouvelle, revient sur les orientations de l'Etat. Le projet d'Interconnexion Sud est inscrit parmi les priorités du programme du Grenelle. Son coût est sans commune mesure avec celui du projet du Réseau Express du Grand Paris de l'ordre de 32 milliards. Le scénario C permet de desservir des territoires oubliés du Grand Paris, alors que le scénario A présente une concentration sur une courte distance de trois gares TGV: Massy, Orly, Villeneuve-Saint-Georges. Le secteur de Sénart est un secteur pour lequel l'Etat a fixé des objectifs de développement. C'est une Opération d'Intérêt National. Selon lui, l'Etat devrait consentir un effort financier supplémentaire en intégrant les bénéfices d'un aménagement du territoire qui répond à ses objectifs.

Le représentant de l'Etat indique qu'il n'est pas dans l'intention de l'Etat de distinguer à ce stade du projet le montant d'une éventuelle participation selon le scénario retenu. Le débat public doit permettre de retenir un scénario en fonction de ses qualités propres. Puis, au moment de l'enquête publique, il y aura la création d'une mission de financement qui aura pour tâche de réunir les différentes sources de financements du projet. Claude Liebermann indique que les négociations financières sont toujours facilitées lorsque chaque partenaire avance des éléments permettant de préciser sa propre participation. Si le projet est retardé par manque de volonté politique ou de financement, on en restera à la situation de référence du projet Massy-Valenton. Thierry Perzo, représentant du CELFI, insiste sur le fait que des mesures de protection devront alors répondre à l'attente des riverains.

CONCLUSION

En conclusion, François Perdrizet, Président de la Commission Particulière de Débat Public, résume les débats en quelques interrogations.

- Y a-t-il lieu d'approfondir les notions de fonction et de valeur pour les différents scénarios pour mettre en relief en particulier l'utilité de ce projet ?
- La mise en place du financement ne relève-t-elle pas surtout de rapports humains au-delà d'être une question technique ?

- A ce propos, la suggestion de RFF de mettre en place un groupe de réflexion « scientifique » sur les critères à prendre en compte pour refléter les divers intérêts ne mériterait-elle pas d'être élargie en intégrant d'autres porteurs d'enjeux ?
- Ce projet restera-t-il crédible à un horizon de dix ans? Quelle priorité a-t-il à l'intérieur du programme global retenu au Grenelle?
- Le phasage du projet est-il faisable? Ceci reste à explorer dans toutes ses dimensions socio-économiques, environnementales, et techniques.