

Débat public Ligne Nouvelle Paris-Normandie

Synthèse de la réunion thématique « financement et rentabilité du projet » de Paris, le 17 janvier 2012

La réunion est animée par Dominique SIMON, membre de la Commission particulière du débat public, en présence d'Olivier GUERIN, président, de Jean-Philippe BLOCH et Marie-Françoise CORNIETTI, membres de la CPDP. Dominique SIMON présente le déroulement de la réunion et rappelle le cadre du débat public dans lequel elle s'inscrit.

Première table ronde : La rentabilité du projet

Présentation de l'étude socio-économique du projet LNPN

Jean-Damien PONCET, Chef de projet LNPN, RFF, rappelle en préambule les objectifs de gains de temps et de capacité du projet LNPN. Il explique que l'analyse socio-économique du projet revient à définir ses coûts et ses avantages, ainsi que leurs bénéficiaires. Une telle analyse permet d'identifier les financeurs potentiels du projet. C'est au stade de l'enquête d'utilité publique que l'évaluation économique s'avère indispensable. De même, le plan de financement ne doit pas nécessairement être établi avant la déclaration d'utilité publique. Pour autant, la mise en place précoce d'une mission de financement montre la volonté du gouvernement d'initier rapidement la réflexion sur ce sujet.

Christophe HURISSE, RFF, présente la méthodologie de l'évaluation socio-économique et du calcul de rentabilité. Une analyse socio-économique vise à mesurer l'ensemble des avantages et des inconvénients d'un projet pour la collectivité au regard de l'investissement à consentir. Définie par l'Etat, la méthodologie est la même pour l'ensemble des grands projets.

Il présente les différents domaines dans lequel le projet induit des effets : le transport (usagers du train et des autres modes, effets sur le système ferroviaire), l'environnement (report modal), aménagement du territoire et économie.

Plusieurs approches sont employées pour mesurer ces effets. En premier lieu, les bilans socio-économiques analysent les effets monétaires (investissements/recettes) et « monétarisables » (gains de temps, valorisés par convention à 0,30 € par minute gagnée par voyageur). Pour les effets non quantifiables, des approches plus qualitatives sont employées (effets du projet sur l'économie locale, par exemple).

Christophe HURISSE, revient plus en détail sur le bilan socio-économique. Celui-ci met en perspective les investissements liés à l'infrastructure et au matériel roulant avec les effets positifs ou négatifs du projet. Ces effets sont mesurés en comparant la situation de projet et la situation de référence (celle qui se produirait à un horizon de temps similaire si le projet n'était pas réalisé).

Le bilan socio-économique classe les effets du projet par groupe d'acteurs concernés : les voyageurs (gains de temps et de qualité de service), les acteurs du système ferroviaire (entreprises ferroviaires, gestionnaire d'infrastructure, autorités organisatrices de transports : croissance des recettes mais aussi des coûts), les acteurs des autres modes de transport (perte de voyageurs du fait du report modal : baisse des coûts et des recettes), la puissance publique (taxes sur les billets plus faible que la taxe sur les produits pétroliers : baisse de recettes). Des effets extérieurs sont également produits (sur la pollution, l'effet de serre, la sécurité des transports...).

Ces effets n'intervenant pas tous au même moment, le calcul de rentabilité socio-économique doit tenir compte de l'année à laquelle ils se produisent, d'où la réalisation d'un calcul de valeur actualisée nette. En phase de réalisation, le projet voit apparaître des coûts d'investissement. Une fois mis en

service, il produit des effets positifs et négatifs. A l'issue d'une période de 50 ans (par convention), la valeur résiduelle de l'investissement est mesurée.

Appliquée au projet LNPN, ces calculs font apparaître un coût d'investissement compris entre 10,7 et 13,9 milliards d'euros selon les scénarios. Les trafics sont estimés à 26 millions de voyageurs par an (situation de référence), auxquels s'ajoutent 4 à 4,4 millions de voyageurs du fait du projet (2/3 provenant des autres modes, 1/3 étant des nouveaux voyageurs).

55 % des bénéfices socio-économiques du projet LNPN réside dans des gains de temps pour les voyageurs existants. 14 % des bénéfices consistent en des gains de qualité de service (régularité, confort) : ainsi, résume Christophe HURISSE, les deux tiers des bénéfices du projet concernent les usagers existants. Le dernier tiers se répartit entre usagers nouveaux, externalités positives et avantages marchands.

En ce qui concerne les coûts, 80 % d'entre eux sont représentés par l'investissement initial, 15 à 16 % par l'exploitation et la maintenance (trains et infrastructure) et 6 à 7 % par l'achat de matériel roulant. Leurs avantages sont proches (14 Mds€ environ), et les scénarios A et B atteignent un certain équilibre socio-économique. Le scénario C, en revanche, est pénalisé par son coût d'investissement supérieur.

A l'heure actuelle, tous les avantages potentiels du projet n'ont pas encore fait l'objet d'un calcul de valorisation financière : aussi Christophe HURISSE présente-t-il ces effets plus qualitatifs sous forme d'enjeux. Le premier de ces enjeux réside dans la séparation des circulations en Ile-de-France, qui permettrait un gain de capacité au bénéfice notamment des RER E et A.

La régularité des trains peut faire l'objet d'une valorisation socio-économique : un gain de 1 % de régularité se traduirait par une minute gagnée par voyageur, équivalent à une valorisation de 0,30 €. Appliqué aux millions de voyageurs quotidiens du RER E, ce calcul aboutit à plusieurs millions d'heures gagnées dans les transports, soit un bénéfice de plusieurs millions d'euros. Sur la durée de vie du projet, Christophe HURISSE estime le bénéfice socio-économique total à 1 milliard d'euros.

De même, le bilan n'intègre pas encore les bénéfices potentiels liés au fret. Leur calcul pourrait prendre comme base le fait qu'un train quotidien entre Le Havre et l'Ile-de-France évite la circulation de 40 camions, avec les avantages environnementaux que cela implique.

Présentation des conclusions des assises du ferroviaire – analyse de l'étude socio-économique de la LNPN

Marc IVALDI, EHESS, rappelle le cadre dans lequel ont été organisées les Assises du Ferroviaire, débat mené au travers de quatre commissions : « Le ferroviaire au cœur de l'Europe », « La gouvernance du ferroviaire », « L'économie du ferroviaire » (à laquelle l'intervenant était présent et sur laquelle il revient plus précisément ce soir) et l'organisation de la filière ferroviaire française.

La production du secteur ferroviaire est estimée à 21 milliards d'euros, pour une subvention publique de 13 Mds €. Si le transport nécessite forcément des subventions, la France ne s'en situe pas moins dans une fourchette élevée de ce point de vue. L'endettement dû au système ferroviaire augmente de 1,5 milliard d'euros par an. Compte tenu des quatre projets d'infrastructure actuellement engagés (Tours-Bordeaux, Bretagne-Pays de la Loire, deuxième phase du TGV Est et contournement de Nîmes et Montpellier), cet endettement pourrait doubler dans les quinze prochaines années.

Jugeant une telle perspective non soutenable à long terme, Marc IVALDI précise également que le modèle économique du TGV perd de sa rentabilité, du fait du ralentissement des trafics et du renchérissement des péages. Quant au fret, la France connaît une évolution très nettement à la baisse, alors que les autres pays européens voient cette activité se maintenir voire se développer. Enfin,

l'intervenant juge les trafics régionaux très faibles (malgré leur augmentation) au regard des investissements consentis. Enfin, le réseau devient de plus en plus vétuste faute des investissements nécessaires.

La commission consacrée à l'économie du ferroviaire a, sur la base de ce constat, formulé plusieurs recommandations :

- développer une offre de transport cohérente, en particulier en recentrant la circulation des TGV sur le cœur du réseau à grande vitesse ;
- améliorer la performance du réseau, en donnant notamment la priorité à la rénovation de l'existant
- réviser le développement du réseau au regard de l'endettement, en réexaminant certains projets (contournement de Nîmes et Montpellier) et en déclarant un moratoire sur les investissements prévus au Grenelle de l'Environnement (100 Mds € en tout), tant que ceux-ci n'auront pas été hiérarchisés. En effet, les projets les plus rentables ont déjà été réalisés.

Marc Ivaldi juge peu pertinente la proposition d'une reprise de la dette ferroviaire par l'Etat, compte tenu de la réaction prévisible des marchés. Pour la commission dont il fut membre, l'endettement devra plutôt se réduire grâce à des gains de productivité du secteur ferroviaire.

Il présente ensuite ses réactions vis-à-vis du projet LNPN. Pour lui, un tel projet ne peut se limiter à viser un rapport coût/bénéfices équilibré : il faut chercher à maximiser la différence entre les bénéfices et les coûts socio-économiques.

Il confirme l'analyse de l'intervenant précédent, selon laquelle d'autres bénéfices restent probablement à intégrer à l'analyse socio-économique (impact positif sur le port du Havre par exemple). Surtout, il lui paraît important d'intégrer les effets bénéfiques des gains de temps : un temps de parcours divisé par deux se traduirait par une productivité des entreprises de la région accrue de 3 %.

En revanche, Marc IVALDI attire l'attention sur les coûts estimés du projet pour le gestionnaire d'infrastructure, et l'opérateur de transport. Non seulement le projet se traduira par une perte de recettes de l'Etat, mais il nécessitera en outre des subventions publiques pour éviter le déficit des acteurs ferroviaires.

Enfin, il lui paraît essentiel de disposer d'un référentiel permettant la comparaison du projet avec d'autres infrastructures, afin de vérifier par exemple quels seraient les effets d'une autoroute réalisée en lieu et place de la LNPN.

Conditions de rentabilité d'un projet pour un exploitant

Roland BONNEPART, SNCF, explique que le raisonnement d'une entreprise se base sur des critères exclusivement économiques, et non socio-économiques comme exposé précédemment. Il rappelle que la SNCF n'est que l'un des exploitants possibles de la future LNPN, compte tenu du fait que le trafic voyageurs sera probablement ouvert à la concurrence à l'horizon du projet.

Pour la SNCF, le trafic des voyageurs s'organise selon deux modèles économiques : le modèle conventionné et le modèle du TGV. Le modèle conventionné correspond aux trains Intercités, régis par une convention de trois ans entre la SNCF et l'Etat. Ce modèle correspond à 320 trains quotidiens fréquentés par 100 000 voyageurs. L'exploitation des Intercités coûte environ 1 milliard d'euros par an

et génère 800 millions d'euros de recettes. L'Etat verse donc à la SNCF une subvention annuelle d'équilibre de 210 M€. Le modèle conventionné est donc financé à 80 % par le client et à 20 % par l'Etat.

Le second modèle économique est celui du TGV. Il correspond à 800 trains et 300 000 voyageurs par jour. Le chiffre d'affaires du TGV est estimé à 4,8 Mds € en 2011. Ce mode d'exploitation est intégralement financé par les voyageurs et les investissements sont assurés par la SNCF. Si l'entreprise a pu longtemps maintenir des tarifs attractifs, la hausse des péages et donc du coût d'accès à l'infrastructure pose désormais la question de la viabilité économique du TGV.

Les charges du TGV sont constituées à 50 % des péages et à 20 % du matériel roulant, la main d'œuvre représentant elle aussi 20 %. Ce contexte amène la SNCF à prolonger de 10 ans la durée de vie des rames (30 ans initialement, 40 ans désormais soit une circulation jusqu'en 2020/2021).

Roland BONNEPART présente ensuite des exemples de financement de projets de LGV. Pour le TGV Est-Européen (coût d'infrastructure : 3,68 milliards d'euros), le matériel roulant a coûté 1 Md €, financé à 100 % par la SNCF. Pour le TGV Rhin-Rhône (coût d'infrastructure : 2 Mds €), le matériel roulant a coûté 780 millions d'euros, également financés à 100 % par la SNCF. Concernant le rapport de l'investissement dans le matériel roulant avec l'investissement dans l'infrastructure, ce chiffre est de 28 % pour la LGV Est-européenne, 35 % pour la LGV Rhin-Rhône.

Roland BONNEPART présente ensuite les conditions de l'ouverture à la concurrence du trafic de voyageurs : celle-ci peut s'exercer en libre accès ou en délégation de service public. Dans le premier de ces deux modèles, les concurrents formulent librement leur offre, dans la limite des capacités disponibles sur l'infrastructure. Il n'y a pas d'obligation de service public ; l'exigence de rentabilité des investissements réserve ceux-ci aux territoires à fort potentiel de clients. L'ouverture à la concurrence en libre accès pose le problème de l'attribution des sillons : ceux-ci ne présentant pas la même rentabilité, il existe un risque de distorsion de la concurrence.

L'ouverture à la concurrence en délégation de service public s'exerce dans le cadre d'un cahier des charges élaboré par une autorité organisatrice de transports, qui en contrôle la bonne application. L'opérateur choisi après appel d'offre a le droit exclusif d'exploiter les services prévus au cahier des charges. Ce modèle correspond aux services qui ne sont pas structurellement rentables. Les critères d'attribution du marché peuvent être pondérés, notamment le coût et la qualité de service.

Roland BONNEPART présente enfin son analyse que la SNCF effectue du projet LNPN. Les lignes actuelles Paris-Rouen-Le Havre et Paris-Caen-Cherbourg font partie des lignes conventionnées par l'Etat. Projet nouveau, la LNPN consistera en une infrastructure nouvelle, mais également en un matériel nouveau et des ateliers de maintenance à créer, le coût de ces deux derniers postes n'entrant pas dans l'estimation de 10 à 13 Mds € présentée par RFF. Pour connaître le coût des matériels, la SNCF doit connaître leurs caractéristiques, à partir desquelles elle calculera le coût d'amortissement annuel. De même, le niveau des péages est encore inconnu, et dépendra probablement des modalités de financement retenues. Ces incertitudes empêchent l'exploitant de fournir une estimation de coût, annonce Roland BONNEPART.

L'ouverture à la concurrence et le choix du modèle retenu (libre accès ou délégation de service public) est un autre élément important. Dans le cas d'une exploitation conventionnée, où l'autorité organisatrice pourra être l'Etat, la SNCF soumettra sa candidature à l'appel d'offres au même titre que tout autre opérateur ferroviaire. Dans le cas d'une exploitation en libre accès, Roland BONNEPART souligne la question posée par la coexistence des opérateurs en compte propre et des trains d'équilibre du territoire (TET), conventionnés : il faudra alors définir la complémentarité de ces deux régimes et traiter les risques de distorsion de concurrence. L'intervenant évoque la possibilité de réserver les sillons rentables à l'accès libre, les TET circulant sur les sillons non rentables.

Débat avec la salle

Patrick LEMOINE, Directeur de Cabinet du Président de la CCI Picardie, rapporte la position du bureau des présidents de CCI de Picardie. Il propose d'élargir le débat en intégrant les enjeux du territoire picard. Alors que le coût de la sortie de l'Ile-de-France par le tronçon Paris-Mantes s'annonce élevé, la prise en compte de la Picardie permettrait d'élargir les sources de financement du projet. Il rappelle les atouts de son territoire et la saturation à venir de la LGV Nord.

Pierre LOUVARD, EELV-Rouen : estime que la réalisation d'une infrastructure nouvelle jusqu'au Havre ne répond pas aux besoins des usagers quotidiens du train. Il juge le projet irréaliste. Pour autant, il souhaite que l'état de la dette publique ne devienne pas un prétexte pour exclure tout nouvel investissement ferroviaire. Il appelle ainsi à la réalisation la plus rapide possible des éléments permettant de gagner en fiabilité et en amplitude des dessertes : le doublement du Mantois et la nouvelle gare de Rouen. Il considère enfin que les bénéfices environnementaux sont souvent sous-estimés dans les analyses socio-économiques : une meilleure prise en compte serait à l'avantage du ferroviaire, le mode le plus performant de ce point de vue.

Dominique LEFEBVRE, Président de l'Agglomération de Cergy-Pontoise et de l'Association des collectivités de la Confluence Seine-Oise, rappelle que son territoire privilégie le scénario francilien Confluence-Chanteloup, le moins cher. Il demande si les impacts du projet sur l'amélioration des RER ont été pris en compte dans l'analyse socio-économique du projet. Il évoque également des projets dont l'influence n'est pas quantifiable : Grand Port d'Achères et A104.

Jean-Damien PONCET déclare que les impacts du projet sur la circulation des RER n'ont pas encore été évalués même si, à la lumière du projet de prolongement d'Eole, on peut prévoir que les effets seront de l'ordre d'un milliard d'euros. Le développement économique induit par le projet n'a pas non plus encore été pris en compte. C'est pour cette raison, précise-t-il, que RFF considère le projet comme étant au moins à l'équilibre en termes de rentabilité : compte tenu des avantages quasi-certains et des bénéfices non évalués mais probables, l'investissement dans la LNPN ne semble pas présenter de risques. Il ajoute que le projet proposera sans doute une capacité résiduelle, non utilisée par les trains normands, qui permettrait des redéploiements ou des augmentations de dessertes en Ile-de-France, si les AOT concernées le décidaient en fonction de leurs propres coûts et avantages.

Gérard MERCHER, Le Havre Développement, indique que les effets du projet sur le fret peuvent être traduits en termes monétaires, un référentiel européen existant à ce sujet. Ainsi, les impacts des différents modes (sur l'environnement, la sécurité, etc.) sont chiffrés comme suit : 87,9 € par millier de tonnes et par kilomètre pour le mode routier, 17,9 €/1000 t/km pour le fer. Le mode ferroviaire induit donc un bénéfice pour la société estimé à 70 €/1000 t/km. L'augmentation du fret grâce à la LNPN économiserait selon lui 860 000 tonnes de CO₂. Sur la durée de vie du projet, il estime que le projet LNPN économiserait un coût sociétal évalué à 9 milliards d'euros (sur la base de 25 convois de fret supplémentaires par jour, 250 jours par an).

Jean-Damien PONCET souligne que les 25 trains quotidiens de fret évoqués par l'intervenant précédent ne proviendraient pas du report modal, mais d'un trafic supplémentaire induit par le développement des ports. Les effets du projet ne doivent pas s'envisager qu'au regard du report modal, mais également de l'extension de l'hinterland des ports normands permis par la LNPN.

Jacques CAPET, association Naturellement Nanterre, estime que si la conjoncture ne se prête pas à de grands investissements, celui-ci semble néanmoins nécessaire au regard du report modal qu'il permet. Cependant, il craint des effets pervers du projet, à l'image de ceux induits par le développement des LGV. Les lignes secondaires étant selon lui sacrifiées, les voyageurs ont du utiliser la route pour se rendre aux gares TGV, réduisant les bénéfices en termes de report modal. Il propose la mutualisation de plusieurs ouvrages avec d'autres infrastructures, notamment la réalisation d'un tunnel commun à la LNPN et au RER E.

Pour Jean-Damien PONCET, cette proposition n'est pas envisageable. Entre Nanterre et Mantes, le RER E ne peut pas être réalisé en tunnel compte tenu de son objectif de desserte des gares intermédiaires. Entre Nanterre et Paris, l'objectif de la LNPN est d'arriver à la gare Saint-Lazare et non à celle d'Hausmann-Saint-Lazare desservie par le RER E. Compte tenu de l'objectif de gain de capacité des deux projets, il est exclu de leur faire partager une même ligne ; or, réaliser un tunnel intégrant plusieurs voies s'avèrerait très complexe techniquement et donc plus coûteux.

Pierre VAVASSEUR, agriculteur, considère que la LNPN est un mauvais projet, compte tenu de ses impacts agricoles d'une part, de son coût d'autre part. Il souhaite connaître le coût de la mise à quatre voies des sections encore à deux ou trois voies entre Paris et Mantes, qui permettrait selon lui d'éviter les 6 Mds € du contournement de Mantes.

Il propose par ailleurs une utilisation accrue de l'autocar, compte tenu de la capacité disponible des autoroutes et du potentiel d'un tel mode en termes de voyageurs. Il évoque enfin la possibilité de passer du Havre à Honfleur par barges, qui éviterait au fret ferroviaire normand de passer par l'Ile-de-France pour desservir l'Ouest et le Sud-Ouest.

Jean-Damien PONCET se dit intéressé par la traversée de l'estuaire par des barges, rappelant que des expérimentations sont en cours. Concernant les autocars en revanche, les opérateurs ont déjà l'occasion de développer leurs offres : s'ils ne le font pas, conclut-il, c'est que la proposition n'est pas rentable. En outre, les autoroutes sont saturées au moment où la demande d'un tel service serait la plus forte.

Concernant la section francilienne de la LNPN, il rappelle que l'un des scénarios envisage le jumelage avec la ligne actuelle ou l'élargissement de celle-ci entre la boucle de Chanteloup et Mantes. Il prend acte des demandes d'études de solutions alternatives au contournement de Mantes.

Richard ROUSSEAU s'interroge sur l'utilisation des infrastructures de sortie du port du Havre améliorées récemment. Ainsi, la ligne Motteville – Montérolier-Buchy représente un potentiel de 40 trains de marchandises par jour.

Jean-Damien PONCET indique que cet itinéraire s'inscrit dans le projet de développement d'un itinéraire alternatif à la ligne historique, qui se poursuivrait notamment par la ligne Serqueux-Gisors. Motteville-Montérolier et Serqueux-Gisors seront intensément utilisés au moment où seront entrepris les travaux sur les tunnels de l'itinéraire Rouen-Mantes. Par la suite, ces itinéraires alternatifs continueront d'être utilisés en situation perturbée et pour absorber la hausse de trafic due au développement des ports.

Deuxième table ronde : Le financement du projet

Premières orientations de la mission de financement

Jean-Paul OURLIAC, Conseil général de l'environnement et du développement durable, rappelle que son intervention, et celle de M. LIDSKY, résulte de la demande effectuée par la CPDP auprès des ministres du Développement durable, des Transports et du Budget. A ce stade, il n'est pas en mesure de présenter des conclusions détaillées, qui ne sont attendues que fin février.

La mission de financement procède de la volonté du Président de la République de voir rapidement discutés les principes de financement du projet, afin d'éclairer la décision qui sera prise à l'issue du débat public. Cette mission a été confiée à l'Inspection générale des finances et au CGEDD. D'après la lettre de mission, l'objectif est de proposer des éléments du cadrage du financement et de les partager ces éléments avec les partenaires du projet, notamment les collectivités.

Pour ce faire, les chargés de mission ont rencontré les partenaires et précisé l'intérêt de chacun d'entre eux pour le projet, qui conditionnera leur volonté de participer au financement. La mission a également abordé la question du financement des études préalables à l'enquête publique, afin que le projet puisse se poursuivre après le débat.

Jean-Paul OURLIAC évoque les particularités du projet LNPN, en premier lieu desquelles son avancée rapide. Cette rapidité est également souhaitée par les collectivités et explique que le financement soit en discussions alors même que plusieurs scénarios restent en débat. L'autre particularité réside dans la mise en place d'un comité de pilotage, qui a favorisé l'apparition d'un consensus permettant de soumettre le projet au débat public.

Désormais, il est nécessaire de préciser les estimations financières du projet, ce qui s'avère complexe compte tenu du nombre de variantes et scénarios encore possibles. Le maître d'ouvrage prendra sa décision entre autres en fonction de l'engagement des autres financeurs. Par ailleurs, la singularité du projet, différent d'une ligne à grande vitesse, prive celui-ci d'éléments de comparaison avec d'autres infrastructures et complique le chiffrage de ses effets sur le trafic de voyageurs, le report modal ou encore le fret. De plus, à la différence des LGV, la LNPN verrait circuler un certain nombre de dessertes conventionnées.

Vincent LIDSKY, Inspection Générale des Finances, retient du débat public l'attachement de tous les participants à la régularité et à la fiabilité des dessertes ferroviaire, à concilier avec l'objectif de temps vers Le Havre, Rouen et Caen. Il en découle un consensus sur la partie francilienne du projet, à articuler avec d'autres projets tels que le métro du Grand Paris et le prolongement du RER E.

Une part importante du travail de la mission de financement a consisté en l'analyse des coûts – élevés – de la LNPN, conjointement avec RFF. De même, les prévisions de recettes ont été expertisées avec RFF. Il apparaît que la contribution du maître d'ouvrage au financement du projet n'est pas encore en mesure d'être calculée.

Vincent LIDSKY ajoute que les avantages socio-économiques du projet ne sont pas tous transposables dans le plan de financement. Ainsi, bien que représentant un élément important d'après le débat public, le fret ne contribuera que faiblement au financement de la LNPN, compte tenu du niveau moins élevé des péages.

D'autres paramètres doivent être expertisés plus finement : le report modal, l'évolution de la population (poursuite des tendances actuelles ou prise en compte de politiques plus volontaristes), la volonté des régions de développer le trafic TER et l'évolution des tarifs.

L'intervenant précise que les différents cofinanceurs de la LNPN ont été rencontrés, les régions étant appelées à jouer un rôle de chef de file. Ceux-ci ont exprimé leur souhait de voir le plan de financement porter sur l'ensemble du projet, et non tronçon par tronçon. Pour autant, des équipements particuliers tels que certaines gares pourraient faire l'objet de financements spécifiques. L'objectif de la mission n'est toutefois pas d'aboutir à un plan de financement définitif, mais de s'assurer de l'accord des partenaires sur le projet et sur la répartition de ses coûts et avantages telle qu'elle est connue à ce stade.

Concernant le financement des études d'après-débat public, les trois régions semblent d'accord pour partager leur financement avec l'Etat et RFF. Compte tenu de l'interaction des différents travaux en Ile-de-France (Eole, Grand Paris), des mesures conservatoires seront réclamées pour que ces chantiers ménagent les possibilités de réaliser ensuite la LNPN.

Plan de financement des projets ferroviaires

Pierre DESGRANGES, RFF, présente l'article 4 du décret constitutif de RFF, qui conditionne les investissements de RFF à leur rentabilité financière et au respect des équilibres financiers de l'entreprise. Selon les termes de cet article, RFF ne peut investir dans un projet qu'à la hauteur des revenus nets qu'il en attend : l'investissement ne doit pas créer de déficit. Ceci implique le recours à la subvention publique pour financer des projets ferroviaires coûteux.

De plus en plus, le financement des projets ferroviaires fait l'objet d'une réflexion très précoce menée par RFF conjointement avec ses partenaires. Pour chaque projet, la réflexion doit donc progressivement s'affiner à mesure que les caractéristiques techniques, économiques et financières du projet se précisent.

La question principale réside dans la proportion des ressources à mobiliser, entre recours à l'utilisateur (péages payés par les entreprises ferroviaires, qui les répercutent sur les billets) et recours au contribuable (ménages et entreprises), par le biais des subventions publiques

Pierre DESGRANGES présente un tableau retraçant les coûts et les financements de différents projets d'infrastructures ferroviaires. Ce tableau révèle la grande diversité du coût des projets et la variété des structures de financement.

L'évaluation financière d'un projet est liée à ses fonctionnalités. Elle s'inscrit dans la continuité de l'analyse socio-économique, dont elle reprend un certain nombre d'éléments. Elle inclut une évaluation financière propre à RFF : ses recettes (péages ou toute autre forme de recette) et ses coûts (plus précisément la variation des coûts entre situation de référence et situation de projet).

Pierre DESGRANGES ajoute qu'il n'existe pas forcément de lien entre le montant de l'investissement et le niveau de participation financière de RFF : tout dépend des bénéfices prévus après la mise en service du projet. Dans le cadre de la LNPN, cette analyse implique de prendre en compte les différents modèles d'exploitation possible, libre et conventionnée.

L'analyse financière revient à traduire la valeur créée par le projet en termes monétaires, qui vont ensuite permettre de déduire la capacité contributive de RFF. Dans le modèle de la grande vitesse, le projet suscite ainsi un potentiel d'augmentation du prix du billet pour le transporteur, de même qu'un potentiel d'augmentation des péages pour RFF. Ce schéma est encadré par certaines contraintes,

notamment la régulation exercée par l'ARAF (autorité de régulation des activités ferroviaires) et les limites d'augmentation du prix du billet acceptables par l'utilisateur, donc par le transporteur.

Dans le modèle conventionné, une autorité organisatrice de transport doit subventionner l'exploitation de la ligne. En situation de projet, le transporteur répercute sur l'AOT la hausse de péages qu'il subit du fait du projet. Le projet a donc des effets aussi bien sur l'augmentation du trafic que sur les coûts, ce qui traduit une variation du niveau de subvention en fonction de certains arbitrages économiques.

Dans le cas de la LNPN, l'expertise financière devra intégrer des éléments qui relèvent de chacun de ces deux modèles.

L'expertise financière doit permettre de transcrire les avantages du projet en flux financiers, ce qui s'avère plus ou moins difficile à réaliser selon le type d'avantage. Par exemple, il est délicat d'inclure les externalités environnementales dans un bilan financier.

François TAINURIER, RFF, présente quelques éléments d'orientation pour la construction du plan de financement du projet. En premier lieu, la valeur créée par le projet, qui dans une certaine mesure conditionne le niveau de participation de RFF, diffère relativement peu en fonction des scénarios.

La LNPN s'inscrit dans un contexte très particulier, marqué par l'importance des relations domicile-travail, qui n'est pas sans influence sur la future tarification. Une exploitation basée sur le modèle TGV se traduirait ainsi par une évolution du billet d'environ 20 % sur la liaison Paris-Caen (soit 6 euros de plus). Le maintien de la logique conventionnée aboutirait à une répartition différente de l'effort entre voyageurs et contribuables. A noter également que des modèles différents peuvent être envisagés en fonction des liaisons.

Outre l'infrastructure, le financement d'une ligne concerne aussi l'achat du matériel roulant (1 Md € pour la LNPN) et les coûts de fonctionnement du système ferroviaire.

François TAINURIER aborde ensuite le sujet du partenariat public-privé (PPP). Ce contrat vise l'efficacité économique autant que le financement. Les gains économiques escomptés par le recours à un PPP résident dans une meilleure intégration de la conception et de la maintenance, une réalisation plus rapide et un partage des risques entre les partenaires. Le PPP est également un outil de financement qui permet notamment d'échelonner le paiement d'une infrastructure par le versement d'un loyer et d'adapter le montant versé à la performance du partenaire. Le titulaire du contrat passé avec RFF rassemble des financements auprès d'actionnaires et d'autres acteurs financiers, passe un contrat avec l'opérateur chargé de la conception du projet et un autre contrat avec un exploitant.

Le PPP revêt plusieurs aspects possibles, se différenciant notamment en matière de répartition des risques. Il peut s'agir d'un marché de conception-réalisation, d'un contrat de partenariat (incluant également la maintenance) ou encore d'une concession (transfert du risque commercial).

Le choix entre maîtrise d'ouvrage directe ou recours à un PPP procède d'une évaluation permettant de définir la solution la plus adaptée au projet à financer.

Pour François TAINURIER, le PPP est un outil puissant notamment en matière de respect des délais. Il permet la concurrence tout en prenant en compte le long terme, permet de diversifier les expertises et favorise l'innovation et la performance.

Pour autant, RFF souhaite maintenir le recours à la maîtrise d'ouvrage directe pour certaines lignes nouvelles, d'une part pour maintenir son savoir-faire dans le domaine de la conduite de projet, d'autre part pour conserver les moyens de comparaison avec les projets réalisés sous contrat de partenariat.

Dans le cas de la LNPN, le projet se trouve encore à un stade trop précoce pour décider d'un éventuel recours au PPP : ce sujet est habituellement abordé après l'enquête publique. Il est en effet nécessaire que le montage financier du projet soit arrêté le plus tard possible, pour bénéficier des données les plus récentes relatives à la conjoncture économique et financière.

Analyse des conditions de pertinence des partenariats public-privé.

Alain BONNAFOUS, Université de Lyon, introduit son exposé en présentant une analyse de 40 projets ferroviaires inscrits dans des contrats de plan Etat-Région. Parmi ces projets, les 10 plus rentables auraient produit 8 milliards d'euros de richesses nouvelles pour 1 Md € d'investissement public. A l'inverse, les 10 projets les moins rentables auraient produit une richesse de 0,5 Md € pour 1 Md € d'investissement public, soit une destruction de valeur de 500 M€.

Il rappelle que le calcul de la valeur économique des projets d'infrastructure doit être actualisé afin de prendre en compte le long terme. L'évaluation économique doit permettre d'éclairer les choix politiques. Il est notamment nécessaire de hiérarchiser les projets pour définir le meilleur arbitrage entre leur rentabilité socio-économique et leur coût financier. C'est le rôle de l'indicateur de valeur actualisée nette, qui doit désormais obligatoirement être calculé.

Alain BONNAFOUS présente des exemples de différents projets de fret ferroviaire : si certains se sont avérés très efficaces, d'autres ont été inscrits dans les contrats Etat-région malgré des performances médiocres, ce que l'intervenant attribue à l'efficacité des élus locaux. En Allemagne en revanche, les projets inférieurs à un certain seuil de rentabilité socio-économique sont exclus d'office des choix politiques.

Il explique que, en fonction des objectifs de rentabilité financière assignés à un projet, une subvention peut être nécessaire. Or, compte tenu de sa nécessité de réaliser un profit, une société anonyme aura des objectifs de rentabilité financière plus élevés que ceux d'un établissement public : un projet réalisé par le privé peut donc nécessiter davantage de subventions qu'un projet réalisé par un établissement public. Cependant, cet écart diminue très nettement dans le cas des projets moins rentables, si bien que pour ces derniers, c'est le recours au privé qui peut s'avérer le plus avantageux financièrement, du fait de la meilleure efficacité du secteur privé. En résumé, conclut Alain BONNAFOUS, Pour des projets de bonne rentabilité, le taux de subvention est moins élevé avec un établissement public, mais pour des projets à faible rentabilité, le taux de subvention est moins élevé avec une société anonyme.

Ceci explique l'absence de recours au privé par le passé, quand étaient réalisés les projets les plus rentables.

Débat avec la salle

Nasser MANSOURI-GUILANI, CGT, doute de la pertinence des PPP, considérant que les acteurs privés ne se préoccupent que de rentabilité immédiate. Il estime que la vision stratégique de l'intérêt général doit demeurer le fait de l'Etat.

Il s'enquiert des éventuels modes alternatifs de financement, par exemple avec la mise en place d'un pôle financier public ou le recours aux mécanismes de refinancement de la Banque Centrale Européenne.

Alain BONNAFOUS compare les situations allemande et française et déclare que le « tout-public » n'est pas forcément moins coûteux ni ne produit une meilleure qualité de service que le recours au

secteur privé ou la mise en concurrence. Les résultats ne tiennent pas tant à la nature publique ou privée de l'opérateur mais à l'efficacité du dispositif dans lequel il s'inscrit.

Concernant le financement par la création monétaire de la Banque Centrale Européenne (davantage que le refinancement évoqué par l'intervenant précédent, qui est une autre notion), il doute que cette solution recueille l'aval des autres Etats européens.

Xavier CHARLES, Conseiller Général du Calvados, interroge RFF sur son éventuel intérêt à sous-estimer la rentabilité du projet, ce qui entraînerait une moindre participation financière de sa part compte tenu de l'article 4. Il évoque l'inscription d'une « clause de retour à bonne fortune » permettant de réévaluer la participation des différents partenaires une fois le réseau mis en service.

Il rappelle également l'opposition absolue des acteurs Bas-Normands (ainsi que du Havre) à tout phasage du projet. Le plan de financement doit de ce point de vue être unique et global. Il propose que certaines contributions soient versées sous forme d'avances remboursables, qui deviendraient des subventions fermes une fois la totalité du projet réalisée.

Pierre DESGRANGES précise que le calcul de la participation financière de RFF est indépendant du montant de l'investissement. La répartition des financements n'a aucun effet sur les comptes de RFF, qui ne dégage pas non plus de marge au travers du projet.

Il confirme que la plupart des projets de RFF incluent une clause de « retour à bonne fortune », qui concerne aussi d'éventuels résultats en termes de trafics ou de tarification inférieurs aux prévisions. Compte tenu de la longue durée de vie des grands projets, leur suivi financier est impératif.

Clara OSADTCHY, Conseillère Régionale EELV de Basse-Normandie, se dit déçue de l'absence de présentation d'éléments chiffrés lors de cette réunion. Elle s'inquiète des incertitudes relatives au niveau de financement propre de RFF, et aux éventuels surcoûts qui nécessiteraient l'apport de subventions publiques problématiques pour les collectivités territoriales. Si RFF ne lie pas le montant de sa participation à celui de l'investissement, précise-t-elle, ce n'est pas le cas des collectivités. Elle se réfère à un niveau de participation des collectivités à hauteur de 30% (des provisions étant en cours de constitution à cet effet), ce qui représente un poids budgétaire important en période de crise économique. Or, la LNPN reste placée en 16^e place des priorités du Schéma national des infrastructures de transports, ce qui, faute d'annonces de la part de l'Etat, n'est pas de nature à rassurer les subventionneurs potentiels.

Elle fait également part de ses réserves sur la rentabilité du projet, d'autant que l'avenir économique semble très difficilement prévisible. Elle demande si les prévisions de RFF feront l'objet d'une contre-expertise. Elle s'enquiert enfin du prix du billet dans le cas d'un partenariat public-privé.

François TAINURIER, déclare que la mise en place de la mission de financement représente une occasion rare de pouvoir mener de front les réflexions sur l'élaboration du projet et son financement. Pour d'autres projets, comme le contournement de Nîmes et Montpellier, 3 à 4 ans après l'enquête publique ont été nécessaires pour achever le montage financier, celui-ci ayant d'ailleurs conduit à revoir certaines caractéristiques du projet. En effet, un projet se construit dans la connaissance globale des coûts et des enjeux ; par la suite, avec l'étude de l'insertion plus fine du projet, des améliorations sont proposées qui ont une influence sur les coûts, et donc la position des financeurs.

En matière d'impact du projet sur le prix du billet, François TAINURIER précise que l'évolution vers un modèle de type TGV se traduit par une hausse de 20%. Cependant, le modèle économique choisi pour la LNPN devra prendre en compte le grand nombre de voyageurs quotidiens (4000 sur

Rouen-Paris), qui s'inscrivent davantage dans le cadre de déplacements domicile-travail basés sur des abonnements. Un système mixte tel que suggéré par la SNCF demanderait une réflexion sur la coexistence d'un service conventionné et d'un service dont le transporteur assume tous les risques économiques.

Monsieur GUIDET (par écrit) évoque le schéma directeur des LGV de 1991 et le rapport Rouvillois de 1996, qui prévoyaient une faible rentabilité économique et financière du projet Paris-Normandie.

François TAINURIER rappelle que ces rapports envisageaient la liaison Paris-Normandie uniquement sous l'angle de la grande vitesse. Dans le projet LNPN tel qu'il est conçu aujourd'hui, les motivations sont plus diverses : si le gain de temps demeure, les gains de régularité et le développement du fret sont des éléments essentiels qui n'étaient pas pris en compte à l'époque.

Sylvie BARBIER, Haute-Normandie Nature et Environnement (par Internet), souhaite disposer d'une comparaison des coûts d'infrastructure fluviales d'une part, ferroviaires d'autre part, nécessaires à l'acheminement du fret entre la Normandie et L'Ile-de-France.

François TAINURIER indique que les perspectives de développement des trafics de marchandises ont été élaborées avec les acteurs portuaires au travers d'une vision globale intégrant le mode fluvial aussi bien que le mode ferroviaire. Il serait donc selon lui erroné d'opposer les deux modes.

François PINCEMAILLE, de Bretteville-sur-Odon (par Internet), évoque les effets économiques liés à la baisse du chômage induite par le projet

François TAINURIER confirme que les phases de chantier peuvent induire des milliers d'emplois. De manière plus générale, si les effets économiques de tels projets sont très probables, ils sont néanmoins difficiles à valoriser précisément.

Laurent BEAUVAIS, Président du Conseil régional de Basse-Normandie, revient sur le phasage, mettant en avant les difficultés de réaliser le projet si celui-ci n'était pas réalisé et financé dans sa globalité.

Pour François TAINURIER, la LNPN telle qu'elle est présentée par RFF dans le dossier du maître d'ouvrage et au cours du débat est bien un projet global. Il reviendra à la mission de financement de préciser les conditions sous lesquelles ce projet pourra être réalisé comme un tout : à l'heure actuelle, il est impossible de prendre des engagements définitifs en ce sens.

Alain BONNAFOUS ajoute que le phasage d'un projet ferroviaire trouve sa pertinence s'il permet de réaliser en priorité les sections les plus rapides à l'emplacement des lignes actuellement les plus lentes.

Pierre SERNE, Vice-président délégué aux transports et aux mobilités, Région Île-de-France, revient, au sujet des PPP, sur les modèles étrangers présentés comme des réussites (Royaume-Uni et Allemagne). Il regrette que de telles comparaisons n'abordent que les réussites connues dans ces pays, et non des échecs pourtant tout aussi flagrants. Il rapporte l'extrême prudence de la Région à ce sujet, les incertitudes étant d'autant plus fortes en Ile-de-France que celle-ci est concernée par un grand

nombre de projets au financement complexe et présentés comme prioritaires. En effet, ces projets (rénovation des lignes « malades », Grand Paris...) sont présentés de manière indépendante les uns des autres, sans lien entre leurs modalités de financement respectives.

Il rappelle que toute modification de tarification aura forcément un impact sur la tarification des transports urbains en Île-de-France.

Alain BONNAFOUS, à l'appui de ses dires sur les réussites du système britannique, invite les participants à consulter les travaux d'Andrew Evans.

François TAINURIER confirme que la tarification en Ile-de-France doit être l'un des éléments de la réflexion sur le projet, qui ajoute d'ailleurs à la complexité de celui-ci. Il prend pour exemple l'éventuel accès des franciliens aux liaisons La Défense – Saint-Lazare.

Carmelo PICCIOTTO considère que la volonté de séparer tous les trafics contribue à une inflation des coûts. Il souhaite davantage d'interconnexions avec des lignes à rouvrir telles que Rouen-Evreux, Orléans-Chartres ou encore la Petite Ceinture parisienne. François TAINURIER indique que ces éventuelles solutions ne font pas partie de la réflexion en cours.

Pierre VAVASSEUR estime que le projet ne s'avèrera pas rentable et souhaite par conséquent la réorientation des investissements vers d'autres projets.

François TAINURIER rappelle que le projet LNPN est inscrit dans la loi et que RFF a pour mission de le conduire.