



Le Premier président

Paris, le - 1 AOUT 2012

64174

à

Monsieur Jean-Marc AYRAULT
Premier ministre

Objet : référé sur le projet de liaison ferroviaire Lyon-Turin.

À la suite du contrôle du projet de liaison Lyon-Turin ferroviaire (LTF), la Cour des comptes a souhaité, en application de l'article R. 135-1 du code des juridictions financières, porter à votre connaissance les observations ci-après développées.

1. Un projet très ambitieux

Le projet de liaison ferroviaire entre Lyon et Turin s'inscrit dans l'axe prioritaire n° 6 du réseau transeuropéen des transports. Confié à la société Lyon-Turin ferroviaire, il en concentre les projets d'investissement les plus coûteux en raison du franchissement des Alpes et des Préalpes françaises.

Le choix technique a été retenu de réaliser un tunnel de base de très grande longueur, alors que sur d'autres tronçons, d'autres États (Slovénie, Hongrie) ont opté, pour des raisons financières, pour une modernisation progressive des lignes existantes.

Il apparaît que d'autres solutions techniques alternatives moins coûteuses ont été écartées sans avoir toutes été complètement explorées de façon approfondie.

Ce projet de liaison ferroviaire a, au demeurant, été conçu dans un contexte de forte croissance des trafics à travers l'arc alpin et il avait pour objectif d'offrir une ligne mixte à grande vitesse au gabarit d'autoroute ferroviaire, d'une capacité de plus de 40 millions de tonnes de fret. Cet objectif correspondait à plus d'un quadruplement du trafic ferroviaire constaté sur la ligne du Mont-Cenis en 2001, année de la signature de l'accord franco-italien concernant la liaison ferroviaire entre Lyon et Turin.

Toutes les études et rapports recommandaient pourtant de différer le projet, qu'il s'agisse des études socio-économiques de la conférence intergouvernementale (CIG) relative au projet (décembre 2000), de celle de la direction générale du Trésor, du rapport du Conseil général des Ponts et chaussées sur la politique des transports terrestres dans les Alpes (1998) et du rapport d'audit des grands projets d'infrastructures de ce même Conseil général et de l'Inspection générale des finances (février 2003).

Elles prenaient en compte l'évolution des trafics et le programme suisse de nouvelles lignes ferroviaires alpines ; la capacité de la ligne historique une fois modernisée étant à l'époque estimée à 20 millions de tonnes.

En outre et en raison du renforcement des normes de sécurité en tunnel, Réseau ferré de France (RFF) évaluait le trafic sur cette liaison entre 17 et 18 millions de tonnes. Au demeurant cette estimation a été abaissée en novembre 2011 à 15 millions de tonnes pour prendre en compte les objectifs de développement de l'offre TER dans la région Rhône-Alpes.

2. Un pilotage insuffisant

Pour la Cour, le pilotage de cette opération ne répond pas aux exigences de rigueur nécessaires dans la conduite d'un projet d'infrastructure de cette ampleur et de cette complexité.

Le projet a connu une dynamique propre, alimentée par la divergence des positions du ministère des finances et du ministère chargé des transports ainsi que par le calendrier européen de financement du réseau transeuropéen des transports.

La grande implication des collectivités territoriales concernées, fortement représentées dans les instances décisionnelles et techniques de ce projet, explique également cette dynamique.

Ainsi et alors que l'accord intergouvernemental franco-italien «pour la réalisation d'une nouvelle ligne ferroviaire Lyon Turin» du 29 janvier 2001 ne traitait que de la phase de travaux et d'études préliminaires, les financements accordés par la Commission européenne en décembre 2008 portaient sur un début de réalisation en 2012.

Du côté italien, l'insuffisance de la concertation initiale a conduit au blocage du projet. Le tracé a dû être profondément modifié, d'où un retard de cinq ans et demi. La durée de la société Lyon-Turin ferroviaire a été en conséquence prolongée, en mars 2009, de la fin de 2010 au 31 décembre 2013.

À la différence de la Suisse qui a mis en place pour ses grands projets ferroviaires, dès l'origine, un dispositif de suivi de leurs coûts prévisionnels et une information périodique du

parlement, les données disponibles concernant le projet ferroviaire Lyon-Turin ont difficilement permis d'apprécier l'évolution des coûts.

C'est seulement en septembre 2010 et pour les besoins de la négociation financière entre la France et l'Italie, qu'une étude a présenté une méthode pour comparer l'estimation des coûts d'investissement de l'avant-projet sommaire (APS) de 2003 avec celle du projet préliminaire modifié de 2010.

3. Des coûts prévisionnels en forte augmentation

Cette augmentation concerne tous les coûts prévisionnels. Ainsi, le budget du programme d'étude et de travaux préliminaires, estimé initialement à 320 M€, puis à 371 M€, a été porté à 534,5 M€ dès le mois de mars 2002, puis ensuite à 628,8 M€, dans le programme 2006. Les estimations présentées à la conférence intergouvernementale du 2 décembre 2010 l'ont porté à 901 M€.

Cette majoration très importante des coûts est liée à l'approfondissement des études ainsi qu'au dépassement très sensible des coûts prévisionnels lors de la réalisation des travaux des descenderies, qui résulte de la prise en compte de difficultés géologiques par endroit beaucoup plus importantes que prévu, et, côté italien, du blocage du chantier et du changement de tracé conséquent.

Pour l'ensemble de la partie commune de l'opération, le dernier chiffrage prévisionnel disponible figure dans le projet préliminaire modifié qui a été diffusé en juin 2010 et qui prend en compte le changement de tracé du côté italien. Il s'élève à 10,259 Md€ valeur 2010. Mais cette estimation est effectuée hors frais financiers, frais de maîtrise d'ouvrage et études et travaux préliminaires.

Il en résulte que le surcoût de construction lié au changement des caractéristiques du projet peut être estimé à 1,903 Md€ par rapport à l'estimation de l'avant-projet sommaire de 2003 (6 694 M€ valeur 2003, soit 8 072 M€ valeur 2010).

Au demeurant, ces coûts prévisionnels sont appelés à être réévalués.

Ils ne prennent pas en compte les constats du programme de reconnaissance des descenderies. Par ailleurs, l'évaluation des aléas et imprévus donne lieu à l'application de marges globales pour le tronçon français d'une part et pour le tronçon italien d'autre part (et non par zone géologique). Cette marge a été manifestement sous-estimée du côté italien, car le programme de reconnaissance vient de débuter, et du côté français, des incertitudes majeures subsistent dans certains secteurs.

L'article 18 de l'accord intergouvernemental entre la France et l'Italie pour la réalisation et l'exploitation d'une nouvelle ligne ferroviaire Lyon-Turin signé le 30 janvier 2012, qui fixe la clef de répartition des coûts de la première phase, déduction faite de la contribution de l'Union européenne et de la part financée par les péages versés par les entreprises ferroviaires, prévoit la certification des coûts prévisionnels de la partie commune par un tiers extérieur, déjà évoquée par le mémorandum de mai 2004.

Il précise également qu'« au-delà de ce coût certifié, les coûts sont répartis à parts égales entre la partie française et la partie italienne ».

Il conviendra de veiller à ce que cette indispensable certification soit réalisée par des experts n'ayant pas eu à travailler sur le dossier et n'ayant pas de conflit d'intérêt au regard des suites du projet.

Du fait notamment du renforcement des règles de sécurité dans les tunnels et du changement de tracé de la partie commune, l'estimation du coût global du projet, y compris les accès, est passée en euros courants de 12 Md€ en 2002 à plus de 20 Md€ (présentation du dossier d'avant-projet sommaire des accès) en 2009, puis à 24 Md€ (évaluation socio-économique de février 2011), voire 26,1 Md€ selon les dernières données communiquées par la direction générale du Trésor.

4. Des prévisions de trafic revues à la baisse

Les prévisions de trafic établies dans les années 1990 envisageaient la poursuite d'une forte croissance, y compris aux passages français.

En 1991, le rapport Legrand¹ estimait ainsi que les flux transalpins de poids lourds seraient multipliés par 2,5 entre 1987 et 2010. Il minimisait l'impact des projets suisses sur ces flux de trafic, estimant très optimistes les prévisions de la Confédération, et il prévoyait une croissance moyenne de 2,59 % du trafic de poids lourds au Mont-Blanc et de 4,62 % au Fréjus entre 1990 et 2010, soit en 2010 un trafic moyen journalier cumulé pour les deux tunnels de 6 700 poids lourds en hypothèse basse et de 8 500 en hypothèse haute avec une hypothèse intermédiaire de 7 200.

Selon une étude du laboratoire d'économie des transports réalisée pour le GIP Transalpes et publiée en 1993, la direction des routes estimait déjà que les prévisions du trafic de poids lourds aux tunnels du Fréjus et du Mont-Blanc réalisées par la société SETEC, le Centre d'Études Techniques de l'Équipement de Lyon ou le rapport Legrand étaient surestimées et que le prolongement des taux de croissance constatés au cours de la période 1985-1991 aux tunnels franco-italiens n'apparaissait pas plausible².

De fait, depuis 1999, les trafics de marchandises ont diminué dans les Alpes françaises en raison de la fermeture prolongée du tunnel du Mont-Blanc, du report sur les itinéraires suisses à la suite de la levée des limitations de poids des véhicules lourds et de la suppression de l'interdiction du transit de nuit.

Cette baisse a été renforcée par les effets de la crise économique, et seul le trafic via Vintimille a continué à croître du fait des flux issus et à destination de la péninsule ibérique.

¹ Étude réalisée en 1991 à la demande du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer.

² L'étude faisait en effet valoir que la forte croissance du trafic dans les tunnels franco-italiens était liée à des facteurs conjoncturels : ouverture du tunnel du Fréjus en 1980, contre-choc pétrolier, interdiction de circulation des poids lourds au col du Mont-Cenis, restrictions mises en place par la Suisse concernant le transit international de poids lourds.

Les prévisions de trafic de fret établies dans le cadre des études d'avant-projet sommaire du projet de liaison Lyon-Turin ferroviaire sur les accès français à la partie commune font apparaître une forte sensibilité des trafics aux hypothèses concernant la structure des échanges, la conjoncture économique et les politiques de transport.

L'accord franco-italien de 2001 a fixé une mise en service à l'horizon de saturation des infrastructures existantes. Si les travaux débutent à la fin de 2012, comme cela est prévu par le programme 2007-2013, la mise en service du tunnel interviendrait en 2025, soit après 13 ans de travaux.

Or les études de trafic de la société Lyon-Turin ferroviaire ne prévoient une saturation de la ligne historique qu'à l'horizon 2035 sur la base d'une capacité maximale de 15 millions de tonnes.

5. Une faible rentabilité socioéconomique

Les bilans socio-économiques publiés dans le cadre du dossier sur les accès français, qui a été présenté à l'enquête publique au début de 2012, ont été établis pour une période de 50 ans.

Les bénéfices attendus du projet sont une amélioration de la qualité du service pour les usagers et des effets externes environnementaux. Comme l'indique le Conseil général de l'environnement et du développement durable dans son avis de novembre 2011, la valorisation des gains de temps est établie sur la base d'hypothèses élevées et le bilan carbone ne devient positif qu'à l'issue de la phase travaux en 2037.

L'évaluation socio-économique présentée au début de 2012 dans le cadre de l'enquête publique sur les accès estime le taux de rentabilité socio-économique du projet de liaison Lyon-Turin à 4,99 % dans le scénario central de la décennie perdue, 3,47 % pour le scénario du choc permanent et 5,92 % pour le scénario du rebond.

En prenant en compte le coût d'opportunité des fonds publics, le taux de rentabilité socio-économique s'établit dans le scénario de référence à 4,17 % (4,12 % pour la France). Les estimations de la valeur actualisée socio-économique du projet (bilan international) sont fortement revues à la baisse par rapport à l'estimation établie en février 2011 pour la société Lyon-Turin ferroviaire dans le cadre du projet préliminaire modifié.

Le dossier présenté par Réseau ferré de France n'isole pas la valeur actualisée nette économique. Mais, selon les études socio-économiques établies en février 2011 pour la société Lyon-Turin ferroviaire sur le projet préliminaire modifié, la valeur actualisée nette économique est négative dans tous les scénarios envisagés.

Bilan international du projet

Valeurs en M€ constants 2009 Actualisation en 2019 avec un taux de 4 % dégressif	Scénario du choc permanent	Scénario de la décennie perdue	Scénario du rebond
VAN totale			
Étude février 2011 sur le projet préliminaire modifié	-1 156	14 291	27 055
Dossier DUP des accès 2012	-1 341	10 884	19 480
VAN totale bilan international/€public investi (dossier DUP 2012)	-0,06	0,52	0,93
VAN France (dossier DUP 2012)			
Sans coût d'opportunité des fonds publics		5 530	
Avec coût d'opportunité des fonds publics		2 233	
VAN économique (tous pays) (étude février 2011 sur le projet préliminaire modifié)	-17 135	-9 469	-3 653

6. Un financement non défini

La réalisation du projet de liaison ferroviaire entre Lyon et Turin suppose la mobilisation d'une part élevée de financements publics, en raison de l'importance des risques tant géologiques que de trafic.

L'accord du 30 janvier 2012 prévoit une clef de répartition des coûts de la première phase de réalisation de 42,1 % à la charge de la France et de 57,9 % pour l'Italie dans la limite du coût estimé au stade du projet certifié par un tiers extérieur. Les acquisitions foncières, les déviations de réseaux et les mesures d'accompagnement sont prises en charge par chacune des parties sur son territoire. La deuxième phase sera financée intégralement par l'Italie.

Si l'Union européenne prend en charge 50 % du programme d'études et de reconnaissance, des incertitudes subsistent sur le niveau du concours de l'Union européenne pour la phase de travaux. Le règlement financier des réseaux transeuropéens voté le 25 mai 2007 a porté de 20 % à 30 % le plafond de la part de financement de l'Union européenne pour les sections transfrontalières des projets prioritaires, et la Commission européenne a proposé de faire passer le taux de financement maximal des sections transfrontalières de 30 à 40 %. Mais cette augmentation n'est pas acquise.

Le niveau des péages qui seraient admissibles par le marché demeure lui aussi incertain.

Le coût du projet est à replacer dans le cadre général des projets d'infrastructures de transport, tel qu'il résulte actuellement du projet de Schéma national des infrastructures de transport (SNIT). Le coût affiché du projet Lyon-Turin tel qu'inscrit au SNIT est de 12 Md€. Déjà très difficile auparavant, la recherche d'un montage financier est encore plus difficile dans le contexte actuel et aucun financement n'est prévu dans le budget de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) pour 2013.

7. Un impératif : une politique énergétique de report modal

Toutes les études s'accordent à reconnaître que les investissements ferroviaires n'ont de sens que s'ils sont accompagnés d'une politique déterminée de report modal de la route vers le rail. C'est, plus que pour tout autre projet, le cas du Lyon-Turin.

Ces mesures doivent être mises en œuvre dans un cadre européen plus large. Or les discussions en cours au sein du groupe dit de Zurich, qui réunit les pays alpins, et avec la Commission européenne ont peu progressé depuis 2007.

L'expérience de la Suisse met en lumière que la politique d'offre ferroviaire et les mesures de taxation des poids lourds d'ores et déjà appliquées dans ce pays, et envisagées en France, ne devraient pas suffire pour atteindre les objectifs de report modal, sauf en cas de stagnation durable de l'économie, et que de nouveaux outils sont indispensables pour maîtriser la croissance du trafic routier.

--o0o--

Le caractère international du projet, son ancienneté et sa complexité rendent difficile l'énoncé de recommandations. La Cour croit néanmoins pouvoir recommander :

- de ne pas fermer trop rapidement l'alternative consistant à améliorer la ligne existante ;
- si le projet doit être poursuivi, d'étudier les mesures éventuellement contraignantes de report du trafic transalpin de la route vers la voie ferrée.

En outre, la Cour rappelle la conclusion en matière de dépenses d'investissement de son rapport de juillet 2012 sur la situation et les perspectives des finances publiques : réexaminer systématiquement ces dépenses au vu de leur compatibilité avec la situation financière réelle du pays, de leur rentabilité financière et socioéconomique et surtout de leur contribution au relèvement du niveau de la croissance potentielle de l'économie.

--o0o--

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, les suites que vous aurez données à la présente communication.

Je vous rappelle qu'en application de l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, ce référé sera transmis, deux mois après vous avoir été envoyé, aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse - sous votre signature personnelle, exclusivement -, si celle-ci est parvenue dans ce délai. À défaut, votre réponse sera transmise au Parlement dès réception par la Cour.

Dans le respect des secrets protégés par la loi, en application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la Cour des comptes pourra mettre en ligne sur son site internet le texte du présent référé, accompagné de votre réponse.

Respectueusement,

Didier Migaud

Didier MIGAUD