

Le Premier Ministre

Paris, le - 8 OCT. 2012

1330 / 12 / SG

à

Monsieur le Premier président
de la Cour des comptes

Objet : référé n° 64174 sur le projet de liaison ferroviaire Lyon - Turin

Par courrier du 1^{er} août 2012, vous m'avez adressé un référé sur le projet de liaison ferroviaire Lyon-Turin. Ce courrier appelle de ma part les observations suivantes.

Comme la Cour l'a relevé, le projet de nouvelle liaison Lyon-Turin est très ambitieux puisqu'il ne vise pas seulement à répondre aux besoins de mobilité mais aussi à permettre la mise en place d'un report modal très important du trafic routier vers le mode ferroviaire. La nécessité de sécuriser les échanges entre la France et l'Italie à travers les Alpes a été renforcée après que les accidents survenus dans les tunnels alpins en 1999 et 2005 ont mis en évidence la fragilité du système actuel qui repose principalement sur le mode routier. Les caractéristiques techniques des infrastructures ferroviaires existantes ne permettant aucunement de répondre à cet objectif stratégique, il a été fait le choix d'un tunnel de base de grande longueur et doté de pentes autorisant la circulation de trains de fret de tonnage important. Il est à noter que les principaux États alpins ont également fait ce choix : Suisse avec les tunnels du Gothard et du Lötschberg, Autriche et Italie avec le tunnel du Brenner.

Le projet, ainsi que le souligne la Cour, a connu une dynamique propre. S'agissant d'abord du pilotage, un projet de cette ampleur et de cette complexité fait nécessairement appel à une coordination et à des arbitrages interministériels. Notamment, les demandes de financement de la France formulées auprès de la Commission européenne dans le cadre de l'appel à projets 2007-2013 du réseau transeuropéen de transport (RTE-T) ont été cadrées par une réunion interministérielle et le contenu de la demande afférente au projet du Lyon-Turin a été négocié avec la délégation italienne par des représentants de différents ministères. De manière plus globale, le projet fait en France l'objet d'un suivi très attentif par l'ensemble des administrations concernées et un délégué interministériel au projet du Lyon-Turin a été désigné en 2009 afin d'élaborer la stratégie afférente au projet et d'en coordonner les actions. Ainsi, chaque réunion de la commission intergouvernementale (CIG) est précédée d'une concertation visant à arrêter une position cohérente de la délégation française. En outre, les études et travaux préliminaires sont effectués sous la responsabilité de la société Lyon Turin Ferroviaire (LTF) SAS, créée suite au Traité de Turin du 29 janvier 2001 et dont les actionnaires sont Réseau Ferré de France (RFF) et Rete Ferroviaria Italiana (RFI). Le conseil d'administration de la société est composé de représentants des deux gestionnaires d'infrastructures. Ses conseils

.../...

d'administration sont préparés entre LTF et les ministères de l'économie, du budget et des transports. Par ailleurs, dans le cadre d'un mandat interministériel visant à établir un nouvel accord fixant les bases pour la suite du projet, les négociateurs français ont réussi à obtenir une clé de financement tenant compte notamment du fait que le tunnel de l'Orsiera sera entièrement financé par l'Italie. De manière à renforcer le pilotage de cette opération, le nouvel accord franco-italien signé à Rome le 30 janvier dernier prévoit en outre la mise en place d'un promoteur public, contrôlé à parité par les deux États, qui aura pour mission de réaliser le projet et sera soumis à de nouvelles règles de gouvernance. Le conseil d'administration de ce promoteur public comptera des représentants des différents ministères directement concernés ; il assurera le pilotage stratégique et opérationnel du projet.

La Cour souligne ensuite l'augmentation des coûts prévisionnels. S'agissant du budget du programme d'études et de travaux préliminaires, l'approfondissement des études et, notamment, le creusement de galeries de reconnaissance ont mis en évidence des difficultés géologiques qui se sont traduites par des coûts supplémentaires, ce qui n'est pas anormal pour un projet de cette nature. Ainsi, le coût définitif des trois descenderies creusées en France aura été de 321M€ (courants) alors qu'il avait été évalué en 1998 à 96 M€_{01/1998}. Cette importante augmentation est imputable à la variation des prix entre 1998 et la date de réalisation des travaux (40M€), à la variation de la longueur excavée (10M€), à une sous-estimation du coût initial mais surtout aux difficultés géologiques rencontrées (174M€), notamment au niveau de la descenderie de Saint-Martin-La-Porte. Les enseignements tirés de ces travaux préliminaires seront utiles, d'une part, parce que le comportement des terrains les plus complexes a pu être analysé, d'autre part, parce que les méthodes constructives appropriées ont pu être conçues et mises en œuvre. Par ailleurs, certains risques de surcoût ont été pris en compte à l'aide de provisions pour risques et de sommes à valoir comptabilisées dans le coût global du projet, comme c'est l'usage pour tout projet d'infrastructure.

S'agissant du coût de la partie commune de l'opération, le surcoût généré par le changement de tracé en Italie, compte-tenu du phasage adopté dans l'accord signé le 30 janvier dernier, ne reviendra pas à la charge de la France puisque le tunnel de l'Orsiera, long de dix-neuf kilomètres et situé en dehors de la section transfrontalière telle que définie dans le nouvel accord, sera financé entièrement par l'Italie. Cette donnée ne semble pas prise en compte dans l'évaluation faite par la Cour de l'évolution du coût qui porte sur des périmètres différents. L'avant-projet sommaire de 2003 porte sur un projet évalué à 8,072 Md€_{01/2010} et situé entre Saint-Jean-de-Maurienne et Bussoleno-Bruzolo, ce qui correspond approximativement au périmètre de la section transfrontalière. Celle-ci, définie dans l'accord de 2012, est évaluée à 8,516Md€_{01/2010} et ne comprend pas la section Suse – Chiusa San Michele, qui comporte le tunnel de l'Orsiera. Sur des périmètres comparables, le surcoût devrait donc être de l'ordre de 450M€ et non de 1 903M€. Dans ces conditions, l'évolution du coût global semble raisonnable pour un projet de cette nature.

Il n'en demeure pas moins qu'il sera nécessaire que les coûts soient certifiés de la manière la plus rigoureuse qui soit, de manière indépendante comme le *memorandum* franco-italien de 2003 le prévoit d'ailleurs, avant la réalisation de l'ouvrage.

La Cour émet également des remarques sur les prévisions de trafic. Comme toute prospective, ces prévisions ont leurs limites mais il convient de souligner qu'elles ont toujours été effectuées dans les règles de l'art. Par ailleurs, si depuis 1999, le trafic de marchandises à travers les Alpes franco-italiennes a diminué pour les raisons que rappelle la Cour, ce n'est pas le cas pour les Alpes prises dans leur ensemble, où la croissance observée a été de 3,3% par an

en moyenne entre 1999 et 2007, la période suivante étant marquée par un recul lié à la crise, puis une remontée. En particulier, la Cour a relevé l'augmentation du trafic de poids lourds par Vintimille. Pour accompagner ce besoin de mobilité et l'orienter en vue d'un report modal massif, des mesures fortes sont nécessaires ; le nouvel accord franco-italien comporte d'ailleurs une annexe spécifique à l'initiative de la France. De plus, des études menées dans le cadre du groupe de Zurich, pour examiner les conditions de limitation du trafic routier à travers les Alpes, ont montré que, même dans des perspectives de trafic dégradées, le besoin d'une infrastructure performante entre la France et l'Italie est avéré pour aboutir à un report modal substantiel. Ainsi, l'exemple du tunnel du Lötschberg, qui est exploité à près de 100% de sa capacité quatre ans après sa mise en service, montre la pertinence des dispositions du traité qui prévoient une mise en service du projet à la date de saturation des ouvrages existants.

Concernant les différentes évaluations socio-économiques du projet, celle conduite en 2011 par LTF avait pour unique but de permettre à l'Italie et à la CIG de valider les modifications de projet en territoire italien ; elle n'avait donc pas pour obligation de se référer à l'instruction cadre française et est, de ce fait, difficilement comparable aux dernières études menées par RFF. Les dernières évaluations effectuées par RFF dans le cadre de l'enquête publique sur les accès français laissent apparaître un taux de rentabilité socio-économique supérieur à 4%. Par ailleurs, ce type d'évaluation reste toujours imparfait, les instructions en vigueur laissant certains effets non monétarisés.

Enfin, s'agissant du financement, le budget nécessaire à la réalisation de ce grand projet est considérable, spécialement à un moment où le niveau des dépenses publiques doit être maîtrisé. En conséquence, une participation importante de l'Union européenne au financement du projet est indispensable.

Les discussions en cours sur les perspectives financières européennes dans le cadre du RTE-T sur la période 2014-2020 sont, dans cette optique, un élément central de la décision de lancement des travaux définitifs qui sont par ailleurs conditionnés à la signature d'un nouvel accord international. Pour mémoire, le projet du Lyon-Turin a bénéficié d'un financement européen de 671,8 millions d'euros pour la période 2007-2013. S'agissant de la période ultérieure, les aspects financiers relatifs au RTE-T seront traités dans le cadre de la négociation sur les perspectives financières pour la période 2014-2020. Dans ce cadre, il est à noter que la Commission a proposé la création d'un instrument spécifique, le mécanisme d'interconnexion pour l'Europe (MIE), nouvel instrument financier qui fusionnera les crédits alloués précédemment aux RTE. Les décisions concernant la nouvelle politique des RTE et le MIE sont attendues en 2013 ; le volet financier est examiné dans le cadre distinct de la négociation des perspectives financières pour la période 2014-2020. A ce stade, les autorités françaises privilégient une concentration des financements sur les projets du réseau central, dont la ligne Lyon-Turin fait partie. A cet égard, l'orientation générale partielle adoptée par le Conseil Transports, Télécommunications et Energie du 7 juin 2012 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le MIE prévoit que le taux de financement par la Commission européenne peut être porté jusqu'à 40 % pour des actions relatives aux tronçons transfrontaliers, comme cela pourrait être le cas pour le tunnel de base du Lyon-Turin.

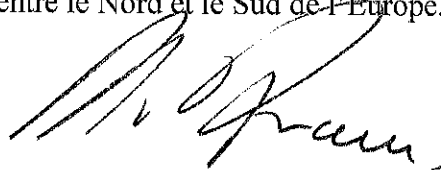
* * *

En conclusion, je souhaite rappeler que l'action du Gouvernement dans la conduite de ce projet s'inscrit dans le cadre d'engagements internationaux qui ont été récemment renouvelés et contribue pleinement à la dynamique de notre relation bilatérale avec l'Italie, dont l'ancienneté et l'importance revêtent un intérêt stratégique pour notre pays et à l'échelle européenne.

En effet, le projet ferroviaire Lyon-Turin fait l'objet d'un engagement politique constant exprimé, en France comme en Italie, au plus haut niveau de l'Etat, en particulier à l'occasion des sommets bilatéraux, à compter du sommet de Rome de novembre 1993 et de celui d'Aix-en-Provence de décembre 1994.

La liaison ferroviaire Lyon-Turin fait également l'objet d'une grande détermination du gouvernement italien, qui a toujours affiché sa volonté de porter le projet à son terme. Ainsi, le gouvernement italien a classé, dans l'Annexe infrastructure du Document économie et finances 2013-2015, mis à jour en avril 2012, le projet de ligne ferroviaire Lyon-Turin parmi les sept grands projets d'infrastructures à réaliser en priorité. Trois critères majeurs ont notamment été retenus par l'Italie dans la priorisation des projets d'infrastructures : la nécessité du projet, son appartenance au réseau transeuropéen de transport et d'énergie (RTE), et le fait que le projet entre dans le cadre d'engagements déjà pris.

Répondant aux engagements pris par la France dans le cadre de la convention alpine de 1991, le projet de ligne ferroviaire Lyon-Turin repose, à ce jour sur trois accords bilatéraux. Après les accords de 1996 et 2001, les deux gouvernements ont signé, le 30 janvier 2012, à Rome un nouvel accord qui porte notamment sur le tracé définitif, la prise en charge financière et les principes de gouvernance de l'opération. Une fois cet accord ratifié, le lancement des travaux définitifs nécessitera un dernier avenant, qui pourra tenir notamment compte de la participation définitive de l'Union européenne au projet. En effet, encouragé sur les plans politique et financier par l'Union européenne, le projet de liaison ferroviaire Lyon-Turin figure depuis le sommet européen de Corfou, en juin 1994, parmi les projets prioritaires de l'Union européenne. Il est aujourd'hui l'un des éléments clés du projet prioritaire n°6 du RTE. A ce titre, il s'inscrit pleinement dans la politique de développement des infrastructures à l'échelle européenne et vise à terme à assurer une dynamique entre le Nord et le Sud de l'Europe.



Jean-Marc AYRAULT