

**L'INGENIERIE FINANCIERE DU PROJET DE
LIGNE NOUVELLE PARIS-NORMANDIE (LNPN)**

AVIS

**du Conseil Economique, Social et Environnemental Régional de Basse-Normandie
adopté à l'unanimité moins 8 abstentions**

Séance du 20 juin 2011

L'INGENIERIE FINANCIERE DU PROJET DE LIGNE NOUVELLE PARIS-NORMANDIE (LNPN)

La perspective de voir la Basse-Normandie bénéficier d'une ligne ferroviaire à grande vitesse la reliant à la capitale et la connectant dans un second temps au Réseau TGV européen prend progressivement corps, notamment depuis les déclarations successives du Président de la République relatives au Grand Paris. Au sein de ce projet, le déploiement d'une LGV¹ entre Paris et la Normandie constitue en effet l'un des moyens les plus efficaces pour contribuer à doter Paris et l'Île de France, à l'instar des mégapoles mondiales, d'un accès portuaire et d'une façade maritime qui, jusqu'à présent, leur font défaut.

De surcroît, la future Ligne Nouvelle Paris Normandie (LNPN) devrait opportunément permettre de tirer un trait sur une trentaine d'années de déclin ferroviaire, ce malgré l'électrification réalisée en 1996. Malgré la baisse de la qualité du service, cette ligne continue d'attirer de plus en plus de voyageurs et elle est demeurée bénéficiaire ce qui témoigne de la vitalité des besoins de transports sur cet axe. En l'occurrence, le Président Directeur Général de la SNCF a plusieurs fois reconnu l'existence d'un préjudice² et qu'il existait en la matière une dette envers la Normandie.

C'est pourquoi, dans les négociations qui interviendront prochainement pour déterminer les modalités financières propres à cette future LGV, il importera que ce passif soit pris en compte au sens où la Normandie reste doublement pénalisée. Elle souffre en effet de l'indigence croissante des services ferroviaires proposés et, par ailleurs, elle est affectée depuis plusieurs années d'un déficit de compétitivité et d'attractivité faute de ligne TGV.

Ainsi, l'objectif de disposer au cours de l'actuelle décennie d'une ligne à grande vitesse déterminant des temps de parcours réduits (Paris-Caen et Paris-Le Havre en 1 h 15 et Paris-Cherbourg en 2 h 15) doit fédérer l'ensemble des énergies, qu'elles soient politiques ou socio-professionnelles.

La saisine adressée par le Président du Conseil Régional au CESER sur le thème de l'ingénierie financière de la future LNPN, et à laquelle cet avis répond, participe donc à l'appropriation régionale de ce dossier qui apparaît être, sans contestation possible, le grand projet de développement, de dynamisation économique et d'amélioration de l'attractivité de la Basse-Normandie pour les prochaines décennies. Plus précisément, cette saisine porte à la fois sur l'analyse des montages financiers mis en œuvre par les

¹ LGV pris au sens générique du terme.

² Conformément aux déclarations de G. PEPY, Président de la SNCF, au cours d'une audition devant la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée Nationale le 23/10/2010 : "Nous avons vis-à-vis des trains normands une dette quant à la qualité du service ferroviaire qui ne sera pas éteinte tant que la ligne ne sera pas entièrement rénovée (...) Il est vrai que la ligne n'avait pas bougé depuis l'électrification dans les années 90 et ceci parce qu'il n'y a pas de TGV. C'est dur pour les voyageurs -car il y a des travaux tout au long du parcours- mais la ligne sera reconstruite d'ici la fin de la décennie."

autres régions concernées par les LGV et sur les possibilités de mobiliser de nouvelles ressources financières.

I. L'ARCHITECTURE EVOLUTIVE DES MODES DE FINANCEMENT DES PROJETS DE LGV

L'architecture financière des dossiers de LGV a profondément évolué depuis une quinzaine d'années. A l'origine uniquement financés par la SNCF, du Paris-Lyon entré en service en 1983 à la LGV Méditerranée en 2001, les projets de LGV font désormais appel à la contribution financière des collectivités territoriales et plus récemment encore à des modes de financement privés. Ces changements radicaux sont intervenus en raison notamment des difficultés budgétaires croissantes de l'Etat et de RFF, des coûts accrus de construction et d'une rentabilité moindre des dernières lignes ou projets ferroviaires à grande vitesse.

I.1. LES PRINCIPES AUJOURD'HUI RETENUS

Le financement d'une LGV obéit à un certain nombre de principes et d'étapes qu'il faut dans cet avis brièvement évoquer. Il importe à cet égard de souligner qu'avant l'établissement du plan de financement définitif, tout projet de LGV est soumis à la Commission Nationale de Débat Public (CNDP) et à une enquête publique. C'est seulement après le rendu des conclusions de l'une et de l'autre et si l'Etat donne son accord final que le processus d'établissement d'une convention de financement est enclenché.

A cet endroit de la procédure, RFF procède à un calcul de rentabilité potentielle de la ligne et, éventuellement, décide ou non de faire appel à un partenaire privé, soit sous la forme d'une concession classique, soit sous la forme plus innovante d'un contrat de partenariat.

Deux commentaires doivent être à ce propos formulés. Le calcul de la rentabilité potentielle réalisé par RFF est un paramètre essentiel pour la répartition ultérieure des financements entre les différentes parties prenantes. Elevée, la rentabilité d'une ligne génère une prise en charge financière plus conséquente de RFF ; faible, elle incite RFF à reporter sur d'autres partenaires son manque à gagner. On observera qu'en la matière RFF est juge et partie.

Le second commentaire a trait à l'appel de plus en plus fréquent par RFF aux financements privés sous la forme d'une concession ou d'un contrat de partenariat. Il semble que cela soit désormais systématique et que ce choix juridico-financier présente l'intérêt premier d'éviter de gonfler la dette publique qu'il s'agisse de celle de l'Etat ou de RFF.

La participation de RFF et éventuellement l'appel à un partenariat privé étant déterminés, le solde à financer -soit la part de l'investissement qui ne peut être financée par les revenus attendus de l'exploitation de l'infrastructure- est alors réparti habituellement à égalité entre l'Etat et les collectivités territoriales concernées. A ce propos, il semblerait que le choix de la concession, en raison de sa durée (jusqu'à

50 ans³) et de l'intéressement du concessionnaire aux bénéfices potentiels, pourrait présenter l'avantage d'une participation finale des collectivités territoriales (et de l'Etat) moins élevée que dans l'hypothèse du choix d'un contrat de partenariat.

Plus prosaïquement, à l'étude des différents plans de financement de LGV adoptés ces dernières années⁴, il ressort que la participation de RFF s'établit à environ 30 % du coût total de l'opération et que les contributions de l'Etat et des collectivités ont connu des évolutions contraires : de moins en moins élevées pour l'Etat (de 39 % pour la 1^{ère} phase de la LGV Est européenne à 22,4 % pour la LGV Sud Europe Atlantique) et de plus en plus élevées pour les collectivités.

Ainsi, les niveaux et les montants de participation auxquels sont soumises les collectivités territoriales n'ont cessé de croître, atteignant donc environ 30 %⁵ du coût de chaque projet et oscillant en valeur absolue entre 0,5 et 1,7 milliard d'euros.

I.2. QUELLES POSSIBILITES DE FINANCEMENTS COMPLEMENTAIRES

Les sommes en cause étant considérables et les finances des collectivités contraintes, il apparaît indispensable d'élargir la liste des contributeurs possibles au projet de LNPN. C'est l'objet de la seconde question posée au CESER dans le cadre de cette saisine. Le CESER propose trois pistes de réflexion que le Conseil Régional pourrait à cet égard approfondir.

1) L'obtention de crédits communautaires doit être recherchée, soit au titre de la continuité territoriale européenne (Interreg IVA), soit au titre de l'amélioration du réseau TER utile aux rabattements vers la future LGV⁶, via des crédits FEDER. Egalement, la reconnaissance possible par l'Union Européenne de la Basse-Normandie au titre des régions intermédiaires⁷ constitue enfin une dernière opportunité pour bénéficier de crédits communautaires.

Les fonds ainsi collectés viendraient ainsi diminuer d'autant la participation finale de l'Etat et, surtout, des collectivités territoriales concernées par le projet de LNPN.

2) Au cas où le choix d'un contrat de partenariat serait opéré⁸, l'inscription dans le protocole de financement d'une clause de retour à bonne fortune s'impose. Cette clause vient en quelque sorte sanctionner une fréquentation et un succès commercial de la ligne supérieurs à ceux initialement escomptés par RFF dans son calcul de rentabilité. Or, dans le cas particulier de la LNPN, le report modal de la route vers le fer pourrait être considérable. Faut-il rappeler qu'à la différence de nombreuses liaisons, la relation Normandie - Ile de France et Paris peut s'effectuer aussi sinon plus rapidement par voie routière et autoroutière que par le fer. La mise en service d'une LGV peut donc inciter

³ Comme c'est le cas pour la concession de la LGV Sud Europe Atlantique (SEA).

⁴ Voir à ce sujet les 3 synoptiques proposés dans le rapport du CESER.

⁵ Sauf dans le cas de la LGV SEA du fait de la participation au financement d'un concessionnaire.

⁶ Un tel financement a été sollicité et obtenu par la Bretagne en complément du financement de la LGV Bretagne-Pays de la Loire.

⁷ Ce dans le cadre de la politique dite de "cohésion" pour la période 2014-2020.

⁸ Dans le cas de la passation d'une concession, l'inscription d'une clause de retour à bonne fortune est impossible. En effet, le concessionnaire supporte le risque commercial qui, par ailleurs, constitue la rétribution du risque financier qu'il consent à prendre. En revanche, au cas où l'exploitation de la ligne s'opérerait en direct, la clause de retour à bonne fortune pourrait être appliquée.

de nombreux usagers à faire le choix personnel ou professionnel du ferroviaire au détriment de la route.

La prise en compte de cette clause a ainsi permis aux collectivités territoriales sur la LGV Est Européenne de "récupérer" 122 millions d'euros entre la première et la seconde phase. Elle a par ailleurs été retenue dans la convention de financement de la LGV Bretagne-Pays de la Loire (BPL).

3) Il convient de souligner que, sans constituer un mode de financement diminuant la participation des collectivités bas-normandes, l'éventualité d'un emprunt lancé auprès de la population et des acteurs économiques de la région peut ici être évoquée. Sans doute plus complexe à maîtriser, et plus incertain en termes de coût, la solution de l'emprunt souscrit auprès du public présente en revanche l'avantage de favoriser l'appropriation du projet de ligne à grande vitesse par l'ensemble de la population. C'est pour cette raison que cette possibilité pourrait aussi être examinée.

Enfin, dans sa réflexion, le CESER n'a pas exploré les sources complémentaires de financement que sont celles issues des créations de richesses occasionnées par l'arrivée de la LGV. En l'occurrence, l'importance de ces compléments de ressources et donc de financement reste difficile à évaluer mais elles pourraient contribuer par exemple à l'adaptation du réseau, à l'intermodalité et à la construction des gares.

II. LE FINANCEMENT DE LA PART REGIONALE DE LA LNPN : PREALABLES ET STRUCTURATIONS POSSIBLES

Il faut souligner de façon liminaire que la part des financements que la Basse-Normandie pourrait acquitter dépendra du scénario finalement retenu par le maître d'ouvrage et en particulier des fonctionnalités afférentes. Ainsi, au titre des avantages respectifs qu'offrent les différents scénari :

- l'option A incorpore la desserte de la LNPN à la Défense ;
- le scénario B offre de surcroît la fonctionnalité de relations améliorées entre Rouen et Caen ;
- le scénario C propose une relation avec Le Havre et l'ouverture au fret vers l'ouest et le sud-ouest ; ce dernier scénario pourrait déterminer de plus la possibilité d'un financement original reposant sur les bénéfices futurs engendrés par le Pont de Normandie (lui-même ayant été financé par les profits tirés de l'exploitation du Pont de Tancarville). Comme ce bref développement tend à le prouver, l'échelle des montants possibles de participation incombant à la Basse-Normandie reste particulièrement ouverte.

Au-delà de ces considérations, il importe dans cet avis d'insister sur un certain nombre de facteurs dont la prise en compte pourrait être de nature à contribuer à l'aboutissement positif du projet de LNPN. Plus précisément, il apparaît indispensable que soit menée une réflexion le plus en amont possible sur les modes de gouvernance et de concertation à adopter, et sur l'architecture et la répartition des contributions que les collectivités territoriales apporteront au financement de ce projet.

II.1. TROIS PREALABLES INDISPENSABLES

Avant d'évoquer ces considérations, il convient de rappeler que le montant final des coûts de réalisation de la LNPN ne sera arrêté que postérieurement aux conclusions de la CNDP et de l'enquête publique et donc consécutivement à l'adoption du tracé définitif avec ses corollaires temporels, techniques et environnementaux.

En raison de ces spécificités, il semble que cette infrastructure sera réalisée tronçon par tronçon, celui allant de Paris à Mantes, assurément le plus coûteux, intervenant en premier lieu. Cette hypothèse de mise en œuvre fractionnée impose à la Basse-Normandie de prendre des "garanties" sur la réalisation globale de la LNPN, la partie bas-normande pouvant à certains égards être considérée comme moins prioritaire que d'autres sections. En l'occurrence, les collectivités bas-normandes doivent obtenir des différentes parties à la LGV, et en particulier de l'Etat, l'engagement formel d'une réalisation globale même si échelonnée de la totalité du projet. Au cas où cet engagement ne serait pas respecté, elles seraient alors en droit d'exiger le remboursement des financements ainsi consentis.

Il serait à cet égard pertinent de proposer une participation financière de la Basse-Normandie, sous forme d'avance remboursable, aux sections de ligne qui seront préalablement réalisées. Ceci aurait le double avantage de montrer la volonté forte des collectivités bas-normandes de s'associer à l'ensemble du projet et de se garantir contre le risque d'un fractionnement de la construction de cette ligne tellement étalé dans le temps qu'il pourrait se traduire finalement par un report sine die de la partie bas-normande. Il va de soi que ces créances seraient abandonnées dès lors que les temps de parcours proposés seraient atteints et respectés : 1 h 15 pour la relation Paris-Caen et 2 h 15 pour Paris-Cherbourg.

Cet engagement formel en faveur d'une réalisation globale apparaît indispensable ; il suppose pour être pris en considération d'être soutenu par l'ensemble des collectivités bas-normandes concernées rassemblées derrière un chef de file, en l'occurrence le Conseil Régional. Le CESER considère que cette démarche collective, déjà mise en œuvre ailleurs pour d'autres projets de LGV, pourrait se traduire par la création préalable d'un syndicat mixte, formule juridique reconnue pour sa relative souplesse.

Ce syndicat mixte pourrait ainsi devenir l'instrument de gouvernance nécessaire à la mise en œuvre de la volonté politique commune affichée lors de la conférence des exécutifs bas-normands du 15 juillet 2009 qui a affirmé dans son communiqué "partager avec le Président de la République sa volonté d'améliorer les liaisons ferroviaires entre la Normandie et Paris". Sur le plan de la communication financière, la mise en place d'un syndicat mixte constitue une opportunité d'isoler la dette relative au financement du projet eu égard à l'aspect particulièrement exceptionnel de l'investissement et d'en négocier les conditions globalement.

Il serait par ailleurs opportun d'étudier la possibilité de mettre en œuvre une gouvernance du même type étendue à l'ensemble des collectivités normandes et franciliennes concernées par le projet. Ce choix d'organisation permettrait notamment d'assurer la transparence des négociations sur la répartition du financement entre les régions, qui constitue un enjeu majeur pour la réalisation du projet.

Enfin, il importe de porter une attention toute particulière à la question du taux de rentabilité estimé de la LNPN. En effet, c'est ce taux qui, calculé par RFF, détermine in

fine le niveau de participation des collectivités territoriales (et de l'Etat). En l'occurrence, RFF étant juge et partie, la réalisation d'une contre expertise du calcul initial de rentabilité apparaît légitime ; cette démarche place les collectivités territoriales en position plus favorable pour négocier la future convention de financement et permet par ailleurs de mieux justifier auprès des administrés l'effort financier demandé.

II.2. COMMENT STRUCTURER ET ORGANISER LE FINANCEMENT REGIONAL DE LA LNPN ?

Ces préalables étant posés, le CESER souhaite à ce moment de l'avis insister sur les architectures possibles auxquelles pourraient se prêter les participations financières des différentes collectivités territoriales bas-normandes concernées.

Tout d'abord, s'agissant d'un projet à fort retentissement régional, il importe d'y associer les institutions territoriales qui incarnent le mieux cette ambition collective. Dans cet ordre d'idées, la participation du Conseil Régional mais aussi des conseils généraux apparaît indispensable, cela même si la réforme territoriale tendrait à scinder les compétences entre collectivités de niveau différencié. Cette participation des conseils régionaux et généraux est d'ailleurs observable dans l'ensemble des conventions de financement régissant les autres projets de LGV. Egalement, les intercommunalités les plus concernées en termes d'amélioration et de facilitation des conditions de transport pourraient être intégrées au processus de financement.

A la lueur de ces considérations sur les types de collectivités appelées à contribuer et, implicitement, sur l'aire d'influence de la future LGV, plusieurs préconisations peuvent être ici formulées.

En ce qui concerne la répartition générale des participations des collectivités en fonction de leur niveau institutionnel, il apparaît, selon les architectures de financement observées dans les autres projets de LGV, que le Conseil Régional, en tant que chef de file, devra être le principal contributeur. Le CESER constate que la participation des Conseils Régionaux atteint un niveau de 60 % dans tous les projets LGV. Le CESER propose que ce niveau de contribution soit retenu dans le projet LNPN. La participation du Conseil Régional pourrait s'appuyer sur la mobilisation dès 2011 de la TIPP Grenelle, soit en Basse-Normandie de l'ordre de 17 millions d'euros par an (ce qui, sur trente ans et en euros constants, représenterait une somme comprise entre 350 et 400 millions d'euros). Cette exigence financière apparaît justifiée et va dans le sens de l'appropriation régionale d'un investissement infrastructurel qui doit durablement infléchir l'avenir de la région.

La participation de l'ensemble des départements, variable selon l'impact propre de la ligne sur leur population et leur économie, pourrait s'établir, sur la base des expériences similaires, aux environs de 20 % à 25 %.

Enfin, les intercommunalités pourraient participer ensemble à hauteur de 10 % à 20 % du financement revenant aux collectivités bas-normandes, toujours en raison de l'intérêt direct qu'elles pourront tirer de la mise en service de la LGV. Il est probable que les capacités contributives des intercommunalités concernées, dont on sait qu'elles sont dans notre région d'une taille bien souvent inférieure à la moyenne française, aboutissent à retenir un chiffre qui se rapprochera du bas de la fourchette.

Bien entendu, le montant de ces participations demeure tributaire d'un certain nombre de facteurs et de paramètres que le CESER souhaiterait voir pris en considération. Ainsi, l'aire géographique et par conséquent la population concernées par l'amélioration et l'accélération du temps de parcours générées par la LNPN doivent être déterminées, ce pour contribuer au calcul de la participation respective des départements et des intercommunalités. Une carte jointe à cet avis en établit une première approche.

Des coefficients modérateurs pourraient ainsi intervenir sur les bases suivantes :

- le temps relatif gagné au départ d'une gare (par rapport au temps de trajet antérieur à l'entrée en service du TGV) ;
- de la fréquence des trains à grande vitesse proposée ;
- de l'existence de gares caractérisées par un arrêt du TGV ;
- de l'existence de possibilités de correspondances ferroviaire pour accéder à des gares accueillant le TGV ;
- plus généralement du temps d'accès (par voie routière) aux gares TGV.

Le CESER laisse au Conseil Régional et au futur syndicat mixte le soin de définir la valeur des ces coefficients modérateurs.

Pour conclure cet avis consacré à la demande du Président du Conseil Régional de Basse-Normandie à l'ingénierie financière du projet de LNPN, le CESER voudrait insister sur plusieurs réflexions qui lui paraissent essentielles.

Ainsi, même si le montant final de réalisation de la future LGV Paris-Normandie reste aujourd'hui inconnu, trois observations doivent être formulées.

D'une part, la LNPN constitue un investissement structurant pour le très long terme ; d'autre part, ses effets directs et indirects induiront très probablement des conséquences bénéfiques sur une grande partie de la région. En dernier lieu, la part de financement qui incombera à la Basse-Normandie sera d'autant plus supportable que la durée de remboursement sera importante et que la création de valeur ajoutée suscitée par cette infrastructure sera significative.

Néanmoins, même si un certain optimisme peut être de mise, il n'en demeure pas moins que sa réalisation et son optimisation nécessitent d'ores et déjà de la part des décideurs une réflexion préalable approfondie. Il faut en effet préparer l'entrée en service de cette ligne à grande vitesse tant en matière d'amélioration des réseaux de rabattement que d'aménagements tertiaires (gares, parkings attenants, centres d'affaires...) ou encore de valorisation et de promotion des atouts que propose la Basse-Normandie. A ce propos, les gares devront être reconfigurées, à la fois pour proposer un accueil de qualité aux voyageurs dont le nombre sera en nette augmentation et pour donner de la Basse-Normandie une image de région en mouvement, attractive et dynamique.

En ce sens, le coût supporté en termes de participation à la construction de la LNPN ne doit pas occulter la nécessité de procéder à une adaptation profonde du réseau régional de transport et de multimodalité. Ces investissements

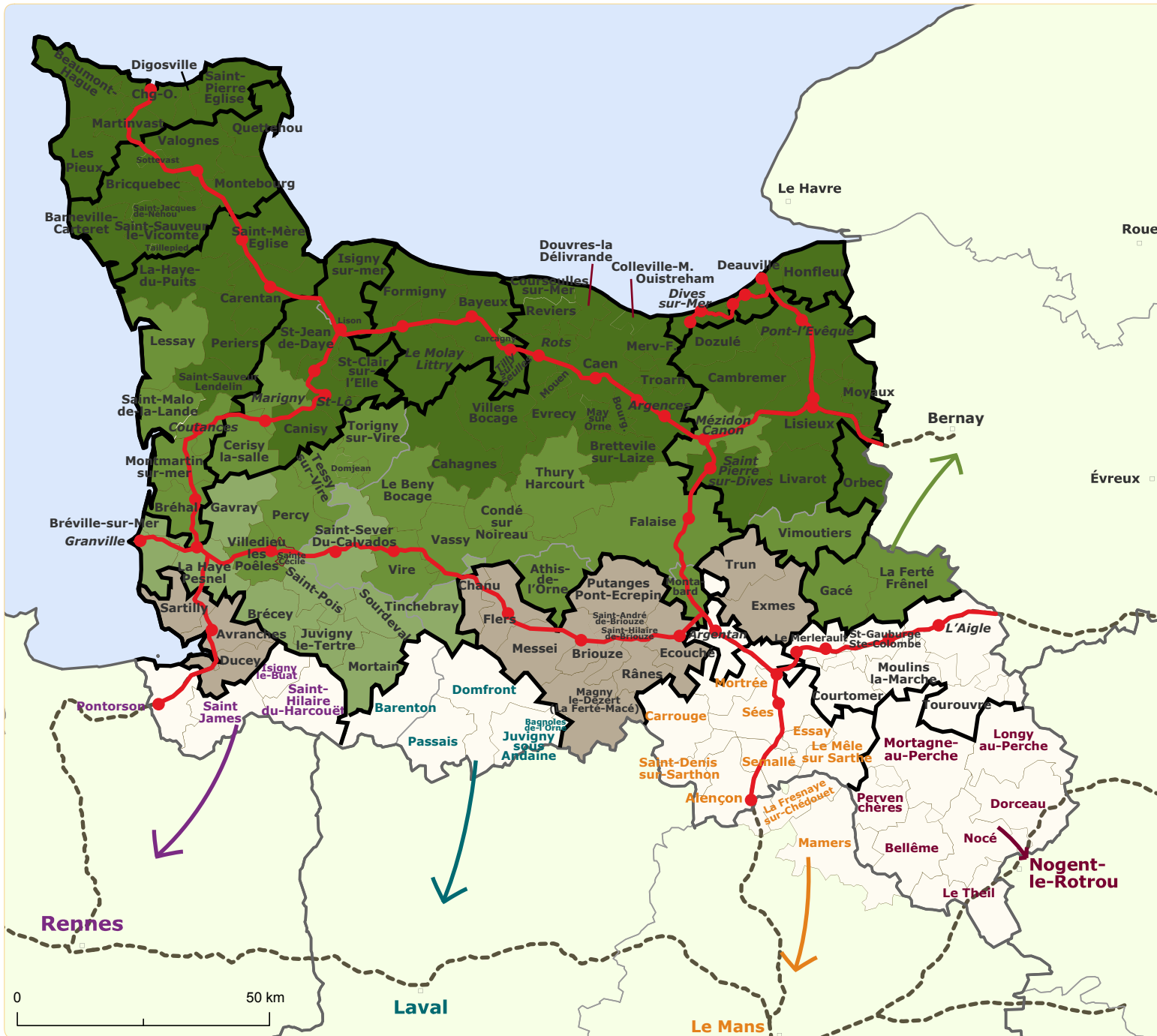
d'accompagnement sont indispensables à la réussite de cette LGV et contribueront à optimiser son effet global d'entraînement.

Ainsi, le projet de LNPN constitue une véritable opportunité dont il convient de se saisir pour envisager et construire sous un jour nouveau l'avenir de la Basse-Normandie.

Le Président,

Jean CALLEWAERT

Temps de déplacement entre une intercommunalité (Agglomération ou Communauté de Communes) et la gare la plus proche de la Ligne Paris-Caen-Cherbourg



- Communauté de Communes à - de 30 min d'une gare
- Communauté de Communes entre 30 min et 1h d'une gare
- Communauté de Communes à + de 1h d'une gare
- Communauté de Communes ayant le choix entre la LNPN et une autre ligne
- Communauté de Communes non intéressée par la LNPN car davantage concernée par une autre ligne

Argences : communes disposant d'une gare pour la correspondance

Réseau ferroviaire

CESER de Basse-Normandie

L'ingénierie financière du projet de Ligne Nouvelle Paris-Normandie (LNPN)

