

Liaison ferroviaire Lyon – Turin

Examen de nouvelles sources de financement pour les travaux de la section transfrontalière

Rapport au Premier ministre

par Michel DESTOT, député et Michel BOUVARD, sénateur

Synthèse du rapport remis le 13 juillet 2015

Le Premier ministre nous a confié la mission de rechercher de nouvelles sources de financement pour la construction du « tunnel de base » ferroviaire du Lyon-Turin, et de nous intéresser en particulier à celles prévues par la directive « Eurovignette », qui autorise les États à percevoir des majorations des péages acquittés par les poids-lourds, afin de financer des projets prioritaires.

Cette question est d'actualité, après les décisions prises par la France et l'Italie en février 2015, et le dépôt d'une demande de subvention européenne de 40%, dans le cadre du mécanisme pour l'interconnexion en Europe. Elle est importante, sur le plan technique et financier. Mais avant tout, elle est de nature politique, et nous avons voulu, avant de répondre à la question du « comment ? », prendre le temps de répondre à celle du « pourquoi ? ».

Ce nouveau tunnel, long de 57 km entre Saint-Jean-de-Maurienne et Suse constitue la section transfrontalière de la liaison Lyon-Turin, qui comprend également une partie française : une ligne mixte (voyageurs et marchandises) entre Grenay et Chambéry, puis les tunnels de la Chartreuse et de Belledonne qui permettront aux trains de fret d'éviter la traversée de Chambéry.

Notre mission ne porte que sur la section internationale, ce qui s'explique par le fait que le tunnel de base, à lui seul, permet d'atteindre l'objectif reconnu comme prioritaire aujourd'hui, qui consiste à améliorer la compétitivité économique de la traversée des Alpes pour redonner au mode ferroviaire toutes ses chances face à la concurrence de la route. Nous n'oublions pas cependant les apports complémentaires des accès français, pour conforter le réseau existant, dont l'utilité sera renforcée par l'ouverture du tunnel de base et la progression retrouvée des trafics ferroviaires.

Pour le report modal de la route vers le rail

« 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 » écrivait la Cour des comptes dans son référé du 1^{er} août 2012.

Nous rappelons à ce sujet que le report modal est une nécessité, inscrite dans la politique des transports des pays alpins (convention des Alpes 1991), dans la loi Grenelle I de 2009, et dans le livre blanc européen des transports (2011). L'ensemble du continent européen a besoin d'un mode ferroviaire plus compétitif, pour son économie, pour respecter ses engagements de lutte contre le réchauffement climatique, et pour réduire les nuisances liées aux transports (pollution, congestion, insécurité), particulièrement sensibles dans les Alpes.

L'Europe a défini les grands corridors trans-européens multimodaux. Elle préconise d'agir simultanément sur trois leviers : l'ouverture des réseaux ferroviaires à la concurrence, les investissements de mise à niveau de l'infrastructure (l'interopérabilité, l'accueil des trains massifiés, la suppression des goulets d'étranglement), et la réglementation (intégrant la tarification de l'usage de la route). Le report modal nécessite des opérateurs et un réseau plus compétitifs, en s'affranchissant des limitations imposées par le relief, alors que le transport routier améliore en permanence son niveau de service.

Le 20 mars 2015 à Innsbruck, les ministres des transports des sept pays alpins ont dressé la liste de leurs grands investissements ferroviaires : huit « tunnels de base » sont programmés ou en construction et ouvriront entre 2016 et 2029, après celui du Loetschberg mis en service en 2007. Ce sont les tunnels du XXIème siècle, qui permettront aux opérateurs de faire circuler des trains lourds et rapides sur l'ensemble du réseau européen, offrant aux chargeurs des conditions de transport plus attractives que la route. Ils ouvrent la voie à d'autres évolutions en faveur du report modal, que ce soit au niveau des opérateurs ferroviaires, des matériels ou des mesures réglementaires.

L'exemple de la Suisse est instructif. Elle n'échappe pas à la pression de la route, et si elle affiche une part modale du fer de 66 % pour les traversées alpines, il faut savoir qu'elle était de 81 % en 1990. Pour enrayer ce recul du mode ferroviaire, elle a été la première à décider la construction de trois tunnels de base. En attendant leur mise en service, la Suisse subventionne les opérateurs ferroviaires, cette aide devant cesser progressivement après l'ouverture du tunnel du Gothard, en 2016, et du Ceneri en 2019.

Pour le développement économique de la façade méditerranéenne

La crise de 2008 a ralenti les échanges commerciaux, mais les perspectives démographiques et économiques de l'Europe affichent pour 2060 une population en nette croissance pour la France et l'Italie, et une économie renouvelée pour faire face au vieillissement de la population. La demande restera soutenue, croissant à un rythme plus modéré que par le passé, mais surtout, les transports doivent mieux respecter l'environnement, tout en s'adaptant aux exigences économiques.

Les flux transalpins Nord-Sud se sont décalés à l'Est, vers des passages plus attractifs, au risque d'isoler l'Ouest de l'Europe. Sur le corridor méditerranéen, qui assure des liaisons Est-Ouest, le mode ferroviaire doit prendre sa place, dans un contexte de saturation des autoroutes, bien mis en lumière par le débat de 2006 sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien (débat VRAL). Pour répondre à ces défis, l'ouverture du franchissement des Alpes par une infrastructure moderne et compétitive peut jouer un rôle de catalyseur, pour que des opérateurs ferroviaires proposent une alternative durablement compétitive par rapport à la route.

L'expérience du tunnel sous la Manche a montré l'effet d'entraînement d'un grand ouvrage sur le développement économique et le renforcement des échanges. Après une période difficile liée au mode de financement de l'ouvrage, Eurotunnel a mis en place une politique très efficace d'amorçage de nouveaux services pour le fret ferroviaire. La rentabilité de l'ouvrage est assurée, et le groupe souligne l'intérêt d'ouvrir des corridors ferroviaires de longue distance accessibles à des trains massifiés.

Le Lyon-Turin est un programme cohérent dont la première phase, le tunnel de base, est destiné à relancer le mode ferroviaire

Le Lyon-Turin est né de la nécessité de mettre en conformité le franchissement des Alpes avec les exigences du marché. L'inadaptation de l'itinéraire actuel, conçu en 1850, est particulièrement criante pour les trains de marchandises, à cause d'une pente excessive du tronçon central. Le tunnel de base permet d'y remédier, c'est le cœur du projet.

Dès son ouverture, raccordé aux réseaux existants, il permettra le passage de trains lourds et rapides, alors que la ligne de montagne impose une limitation de tonnage et l'ajout de locomotives. Mises en place à titre expérimental en 2003, les navettes pour les camions de l'autoroute ferroviaire alpine sont un succès sur le plan technique. Elles ont montré l'intérêt des transporteurs pour l'acheminement des remorques routières par la voie ferrée. Mais ce service doit être subventionné tant qu'il utilise le tunnel actuel à cause de coûts d'exploitation élevés en raison de la pente de la ligne. Le nouveau tunnel permettra le passage de trains massifiés de transport combiné ou d'autoroute ferroviaire circulant sur de longues distances, sans subventions.

C'est pourquoi sa construction a été décidée dès 2001. Les accords franco-italiens de janvier 2012 et de février 2015 ont mis en place les conditions de conduite du chantier.

À ce jour, les travaux réalisés représentent déjà 12 km de tunnels, les « descenderies » nécessaires pour la reconnaissance géologique du massif, et utiles pour la construction et l'exploitation du tunnel principal. La construction des 57 km du tunnel principal nécessite encore 12 ans de travaux, entre 2017 et 2029. Elle emploiera, du côté français, plus de 2 000 personnes au plus fort du chantier, 6 000 à 10 000 personnes en incluant les emplois indirects.

Pour comprendre le saut de performance dont bénéficiera le mode ferroviaire avec ce nouveau tunnel, nous le comparons à celui dont a bénéficié le trafic routier à l'ouverture du tunnel du Fréjus, en évitant les 780 m de dénivelé menant au col du Mont-Cenis, grâce à un nouveau passage plus court et plus rapide. Le tunnel de base économisera 730 m de dénivelé.

Nous avons considéré avec beaucoup de prudence les prévisions de trafic contenues dans les études du projet, pour les marchandises. Par construction, elles évaluent l'effet de l'ouvrage « toutes choses égales par ailleurs », si bien qu'elles ignorent les objectifs de report modal et la dynamique engagée au niveau européen avec la construction de huit autres tunnels de base. Nous comprenons bien que la construction de tunnels de base ne suffirait pas pour atteindre les objectifs si rien ne changeait au niveau des opérateurs ou de la réglementation. Inversement, la réglementation et les efforts de opérateurs seraient vains sans l'infrastructure appropriée. La réussite tiendra à la synergie entre les deux approches. C'est ce que nous commençons à constater en Suisse, avec l'ouverture du

tunnel du Loetschberg en 2007 et la reprise des parts de marché du ferroviaire.

Enfin, nous rappelons que le tunnel de base à lui seul permettra également aux voyageurs de gagner 45 mn entre Lyon et Turin, induisant également un report de la voiture ou de l'avion vers le train. Cela rapprochera les deux pays, en économisant du temps, de l'énergie et réduisant la pollution.

Ces considérations démontrent le bien-fondé de la décision de construire et d'ouvrir dans les meilleurs délais ce nouveau tunnel. La dynamique de report modal, dont il sera le pilier, contribuera à l'atteinte des objectifs inscrits dans les politiques nationales et européenne des transports. Elle profitera au développement économique des régions de l'arc méditerranéen et à la protection des Alpes, du nord au sud. Cela justifie son financement par des fonds publics, et également par une participation ciblée des secteurs d'activité bénéficiaires du report modal.

Les 8,167 Md€ nécessaires pour la construction du tunnel de base (valeur janvier 2012) seront apportés au taux maximum de 40 % par l'Europe. La France et l'Italie se partagent le reste selon la clé de 42,1 % pour la France et 57,9 % pour l'Italie. La France doit donc apporter 2,06 Md€₂₀₁₂, échelonnés sur les 12 ans de construction de l'ouvrage.

La Suisse finance la construction de trois tunnels de base à partir d'une redevance poids lourds, et l'Autriche utilise la majoration Eurovignette en zone de montagne pour financer le tunnel du Brenner.

Partant d'une volonté de limiter le trafic des poids lourds, la Suisse a décidé d'un ensemble de mesures comprenant l'instauration d'une redevance kilométrique pour les poids lourds sur l'ensemble du territoire et d'importants travaux d'infrastructure. Le « fonds pour les transports publics », d'un montant de 30 Md CHF, est alimenté à 65 % par cette redevance, 25 % provenant de la taxe sur les hydrocarbures et 10 % de la TVA. Il est utilisé pour financer les nouvelles traversées ferroviaires alpines (le tunnel de base du Loetschberg (35 km), sur l'axe du Simplon, et ceux du Gothard (57 km) et du Ceneri (15 km), sur la ligne du Gothard), pour un montant total estimé à 13,5 MdCHF en 2006. Il finance également l'amélioration du réseau Rail 2000 et des mesures contre le bruit ferroviaire.

La Suisse a également voté un fonds de 1,675 Md CHF de subventions au trafic de transport combiné traversant le pays, sur 13 ans. La subvention est de 90 CHF par unité de charge plus 1000 CHF par train : elle est destinée à soutenir les opérateurs ferroviaires face à la concurrence de la route (malgré la redevance poids lourds d'environ 270 CHF par traversée), en attendant la mise en service complète des tunnels de base.

L'Autriche a mis en œuvre les dispositions de la directive communautaire Eurovignette, qui autorise les Etats à majorer les péages d'infrastructures appliqués aux véhicules de transport de marchandises. Le péage d'infrastructure est lui-même encadré par la directive Eurovignette, qui plafonne son montant en fonction des coûts de construction et d'exploitation des infrastructures routières. Sur cette base, la directive autorise une majoration pouvant aller jusqu'à 25 % des niveaux de péages calculés, les recettes étant intégralement consacrées au financement d'ouvrages prioritaires transfrontaliers du réseau trans-européen de transport. Les tronçons routiers sur lesquels peut être appliquée cette majoration doivent se situer en régions de montagne, au sens de la classification

européenne, dans le corridor du projet. L'Autriche a appliqué cette majoration sur l'autoroute accédant au col du Brenner, depuis la frontière allemande, pour une durée de 64 ans. En 2015, la recette correspondante est évaluée à 35 M€ : elle est versée à ÖBB Infrastruktur, gestionnaire du réseau ferré, à titre de rente, pour financer la part de l'État autrichien pour l'ouvrage du Brenner (soit 2,4 Md€ sur un total de 8,06 Md€).

L'Italie a choisi de ne pas recourir à la disposition Eurovignette, et apporte un financement budgétaire, provenant de la concession de l'autoroute italienne d'accès au Brenner, sans majoration des péages.

En France, la majoration Eurovignette est possible : en augmentant modérément les péages des poids lourds sur le réseau autoroutier concédé en zone de montagne, elle couvrirait la moitié, au minimum, du financement de l'ouvrage ferroviaire nécessaire au report modal

La majoration « montagne » de la directive Eurovignette vise parfaitement le financement du tunnel de base du Lyon Turin, ouvrage prioritaire et transfrontalier du réseau trans-européen, comme celui du Brenner. Mais son application nécessite de vérifier sa compatibilité avec les contrats de concession des autoroutes françaises, et elle doit trouver sa justification dans le contexte actuel, après l'échec de l'écotaxe. Nous proposons de limiter le taux de majoration en dessous des 25 % autorisés, en élargissant au maximum l'étendue du réseau concerné, pour englober les axes qui seront délestés par le report modal des marchandises : nous incluons donc les autoroutes de la Côte d'Azur donnant accès au passage de Vintimille, qui supportent actuellement l'essentiel des flux du corridor méditerranéen, dont fait partie le Lyon-Turin. C'est aussi sur le littoral que le trafic a le plus progressé, en raison des contraintes d'exploitation des tunnels nord-alpins.

La simulation que nous proposons comme hypothèse de départ dégagerait une recette nette d'environ 40 M€ par an, sur la base des trafics de 2014 et avec les paramètres suivants :

- Les péages des tunnels du Mont-Blanc et du Fréjus ne seraient pas augmentés au-delà des hausses décidées en accord avec l'Italie, ce qui n'empêcherait pas une recette, estimée forfaitairement à 8,9 M€ par an au niveau de ces tunnels pour le financement du Lyon-Turin.
- Les péages acquittés par les poids lourds seraient majorés de 10 % sur les autoroutes des Alpes du Nord (ATMB, SFTRF, AREA et un tronçon d'APRR), et de 15 % sur les autoroutes des Alpes du Sud (réseau ESCOTA), pour tenir compte de niveaux de péages moins élevés dans ce secteur.
- Nous avons estimé qu'une provision de 10 % à 30 % doit être déduite des produits de ces surpéages, pour tenir compte d'éventuelles compensations de leurs effets sur les trafics, et donc sur les recettes des concessionnaires. Ce point reste néanmoins à analyser.
- L'introduction de cette majoration devrait être progressive, par exemple sur 5 ans à raison de +2 % ou +3 % par an, soit une hausse de moins de 2€ par an sur les trajets les plus longs. Elle serait maintenue jusqu'à 50 ans après l'ouverture du tunnel de base, et donc au-delà des échéances des concessions autoroutières.

Cette recette affectée permettrait au promoteur TELT la levée d'un emprunt à long terme, souscrit auprès de la BEI et du fonds d'épargne de la Caisse des dépôts, qui couvrirait de l'ordre de la moitié, au minimum, de la part française du financement du tunnel de base.

Ce surpéage ne nécessiterait aucun dispositif nouveau de collecte. Il doit être autorisé par la loi, en ajustant la législation en vigueur pour transposer la directive européenne. Le montant prélevé par l'État devrait être individualisé dans la facturation des péages, afin de garantir aux transporteurs la répercussion de cette charge supplémentaire sur les chargeurs.

En outre, un complément de redevance pour les externalités (pollution de l'air et bruit) est également autorisé par la directive Eurovignette. Son application sur un réseau plus étendu que le massif alpin serait en cohérence avec les objectifs de report modal, mais ne constituerait probablement pas une recette significative pour ce projet particulier.

Enfin, nous prenons bonne note des réflexions menées parallèlement à notre mission, pour assurer à l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) des ressources suffisantes qui pourraient aussi concerner cet ouvrage.

En conclusion, nous recommandons au gouvernement :

- **d'acter le principe d'un financement mixte pour le tunnel de base du Lyon Turin, comprenant une part de fonds publics et une part de ressources dédiées, ce principe pouvant alors également s'appliquer, le moment venu, pour les autres composantes du Lyon-Turin**
- **de s'engager dans la transposition des dispositions facultatives de la directive Eurovignette, avec pour objectif une recette de l'ordre de 40 M€ par an, sur une longue durée (pouvant aller jusqu'à 60 ans), affectée au tunnel de base du Lyon-Turin.**