



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

COMMISSARIAT GENERAL A L'INVESTISSEMENT

DOSSIER INSTRUIT PAR LA CHARGÉE DE MISSION  
EVALUATION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS, Géraldine DUCOS

Paris, le 9 juin 2015  
Avis 2015-n° 29

<b>AVIS DU CGI</b>	
<b>Projet de modernisation de la ligne Serqueux-Gisors</b>	
Ministère demandeur	Secrétariat d'Etat chargé des Transports, de la Mer et de la Pêche
Autres ministères concernés	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
Date de réception du dossier	3 février 2015
Date du rapport de contre-expertise	28 mai 2015
<b><u>PROCEDURE : CONTRE-EXPERTISE DU DOSSIER D'EVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE</u></b>	
<b><u>INDICATEURS SOCIO-ECONOMIQUES SELON SNCF RESEAU</u></b> <i>(dernier chiffrage présenté à la contre-expertise en mai 2015, valeurs en €<sub>2012</sub>)</i>	
<b>Montant des investissements</b> <i>dont financement public au sens du décret d'application de l'article 17 :</i>	<b>287 M€ HT</b> <b>244 M€ HT</b>
<b>VAN (valeur actuelle nette) avec prime de risque<sup>1</sup></b>	<b>92 M€<sub>2012</sub></b>
<b>Principaux bénéficiaires :</b> Chargeurs fret <sup>2</sup> : 220 M€ Exploitant fer (SNCF-M) : 31 M€	<b>Principaux perdants :</b> Gestionnaire fer (SNCF-R) : - 405 M€ Puissance publique <sup>3</sup> : - 191 M€ Transporteurs route : - 32 M€ Gestionnaire route : - 28 M€
	<b>Principaux effets sur la collectivité :</b> Sécurité : 272 M€ Effet de serre : 210 M€ Pollution air : 90 M€ Bruit : 54 M€
<b>TRI socio-économique</b>	<b>3,8 %</b>
<b>VAN par € public investi</b>	<b>0,3 €</b>
<b>Durée prévisionnelle des travaux / de service</b>	Enquête utilité publique: mi-2015 Démarrage travaux : début 2017 Mise en service : fin 2019

P.J. :

- rapport de contre-expertise du 28 mai 2015

<sup>1</sup> VAN à 4,5 % (fixe) sur 50 ans après la date de mise en service, avec COFP de 20% et valeurs de référence MEDDE 2014.

<sup>2</sup> Clients historiques du fret + reportés de la route et du fluvial.

<sup>3</sup> Hors investissements et subvention au tarif fret. Ce poste est dû au report des poids lourds vers le rail qui génère des économies de maintenance de la voirie, mais des pertes de redevance domaniale, de taxe d'aménagement du territoire et de TIPP.

## 1. Présentation du projet

### Contexte et opportunité

Lors du Grenelle de l'environnement, des objectifs ambitieux ont été retenus pour le transport de marchandises (faire progresser la part modale du non-routier et du non-aérien de 14 % à 25 % à l'horizon 2022).

L'Engagement National pour le Fret Ferroviaire (ENFF) du 16 septembre 2009 vise à développer et pérenniser le transport ferroviaire de marchandises par un plan d'action dont l'axe 5 affirme le rôle stratégique de la ligne Serqueux-Gisors.

Cette ligne fait également partie intégrante du corridor Atlantique du Réseau transeuropéen de transport présenté par la Commission européenne le 17 octobre 2013.

Le projet de modernisation de la ligne Serqueux-Gisors s'inscrit donc aussi bien dans une démarche globale de développement du fret ferroviaire en France et en Europe, que de réduction des impacts environnementaux du transport de marchandises. Il s'inscrit également dans une volonté politique de renforcement de la compétitivité du port du Havre, à travers l'amélioration de la qualité de sa desserte modale et de la liaison Normandie <> Île-de-France (soit l'*hinterland* naturel du port du Havre).

### Projet :

La ligne via Serqueux et Gisors correspond à un itinéraire alternatif à l'axe ferroviaire historique empruntant la vallée de la Seine (par Rouen et Mantes-la-Jolie), ce dernier approchant de la saturation en raison de la hausse du trafic voyageurs en Île-de-France et de la restriction capacitaire imposée par la mise en place de plages de travaux à court terme sur cette ligne. La modernisation de la ligne Serqueux-Gisors permettrait le passage de 25 trains de fret par jour (deux sens réunis) sur un itinéraire de longueur équivalente à l'itinéraire historique.

Ce projet, présenté par SNCF Réseau, fait suite à des travaux préalables de remise en état de la ligne, avec notamment un remplacement de la voie et du ballast. Le projet porte sur un tronçon de 50 km et consiste à :

- Créer un raccordement ferroviaire en gare de Serqueux,
- Installer une signalisation automatique,
- Electrifier la ligne,
- Mettre en place un système de télécommunication,
- Supprimer des passages à niveau,
- Rendre la gare de Gisors accessible aux personnes à mobilité réduite,
- Déployer des protections acoustiques (murs anti-bruit et isolation des bâtiments) et des compensations environnementales.

Le coût prévisionnel du projet sur la base des études d'avant-projet est estimé par SNCF Réseau à 295 millions d'euros courant en mars 2015. La ligne modernisée devrait être mise en service en décembre 2019.

**Dossier d'évaluation socio-économique transmis.** De nombreux documents (13 séries d'envois) ont complété le dossier initial, et SNCF Réseau a jugé utile de faire réaliser des études spécifiques en réponse aux demandes des experts.

**Options et variantes examinées :** SNCF Réseau distingue deux options de référence : une option dans laquelle le projet de RER EOLE est réalisé et une autre dans laquelle EOLE n'est pas réalisé.

Plusieurs options de projet permettent de distinguer entre modernisation avec ou sans électrification, et avec ou sans passage de TER en plus du fret.

Le cas central correspond à :

- une option de référence avec EOLE.
- une option de projet avec électrification et sans TER.

**Dimensionnement proposé et calendrier :** Eléments présentés dans le dossier.

**Indicateurs socio-économiques :** La « pièce F » qui figurera dans le dossier d'enquête publique indique systématiquement la VAN, la VAN par euro investi et le TRI du projet Serqueux-Gisors.

**Indicateurs de performance :** Eléments inexistant

**Cartographie des risques :** Les risques ont été étudiés à travers une analyse de sensibilité de la VAN et du TRI, en faisant notamment varier le taux de participation publique aux investissements, le taux de croissance des trafics, le périmètre géographique, ou encore le taux de remplissage des poids lourds. Une analyse de risque intégrée, de type « Monte-Carlo », sur le cas central a également été réalisée.

Il n'a en revanche pas été transmis de document permettant de décrire la démarche de gestion des risques prévue par le maître d'ouvrage.

**Mode de réalisation :** Maîtrise d'Ouvrage Publique

**Rappel des guides méthodologiques de référence**

- Initialement : Instruction-cadre du 25 mars 2004 mise à jour le 27 mai 2005, dite « de Robien ».
- Instruction du 16 juin 2014 de la Direction générale des infrastructures des transports et de la mer (DGITM) et les fiches outils correspondantes.
- référentiel socio-économique de RFF

## 2. Contre-expertise réalisée

### Procédure

Le CGI a préalablement vérifié les *curriculum vitae* et déclarations d'intérêt des 4 experts sollicités en accord avec le Secrétariat d'Etat en charge des transports. L'équipe d'experts, validée par le CGI, était constituée de M. Claude ABRAHAM (économiste des transports), Guillaume LAMY (économiste-auditeur), Jacques PAVAUX (économiste des transports) et François VIELLIARD (expert ferroviaire).

Le CGI a transmis aux experts le 4 février 2015 le dossier constitué par SNCF Réseau. Une réunion de lancement (12 février) a permis de préciser la nature et les objectifs du travail attendu, la forme du rapport et le calendrier. De nombreuses réunions d'étape (les 2, 13 et 23 mars, les 15 et 27 avril, et les 11 et 18 mai) se sont déroulées au CGI et plusieurs d'entre elles (les 2 et 13 mars, et le 11 mai) se sont tenues en présence des auteurs du modèle de trafic (SYSTRA) et des auteurs du bilan socio-économique (SNCF Réseau) pour une discussion technique sur les hypothèses de calcul adoptées. Les experts ont également rencontré l'Autorité environnementale le 23 mars. Ils se sont également rendus sur les lieux du projet (ligne Serqueux-Gisors le 25 février) et au port du Havre (18 mars) pour mieux appréhender les enjeux du projet. Plusieurs listes de questions et documents complémentaires ont été adressées à SNCF Réseau au cours de la contre-expertise. Les réponses et documents demandés sont parvenus au CGI les 24 et 25 février 2015, les 11, 12, 13 et 23 mars 2015, les 3, 7, 20, 28 et 29 avril 2015 et les 4, 6 et 13 mai 2015, et ont été immédiatement mis à disposition des experts. Enfin, le rapport de contre-expertise a été remis dans sa version définitive le 28 mai 2015.

### Synthèse du rapport

*« La modernisation de la ligne ferroviaire Serqueux-Gisors vise l'aménagement d'un nouvel itinéraire pour desservir le port du Havre. Ce projet s'inscrit dans le réseau transeuropéen de transport ; il permet aussi de répondre à la saturation de la ligne Paris-Le Havre via Mantes et Rouen.*

*La mission trouve que les prévisions de trafic présentées par SNCF Réseau sont un peu surestimées. Elle pense surtout que les hypothèses faites sur les conséquences des contraintes de capacité sur la ligne Paris-Le Havre via Mantes et Rouen avant réalisation du projet peuvent être discutées.*

*Calculée suivant les méthodologies dites « de Robien » ou « Quinet », la rentabilité du projet apparaît positive. Cependant, les incertitudes pesant sur certaines hypothèses peuvent conduire à un bilan médiocre. Celui-ci est en effet particulièrement sensible aux hypothèses faites sur la façon de gérer la saturation prochaine de la liaison ferroviaire passant par la vallée de la Seine.*

*En dépit des incertitudes du dossier, et même du risque non négligeable que la rentabilité du projet soit nulle, voire négative, l'équipe de contre-expertise considère que le projet doit être réalisé le plus rapidement possible. Sans lui, en effet, c'est peut-être le développement du port du Havre qui serait compromis, ou encore le trafic accru des poids-lourds sur le réseau routier actuel qui deviendrait de moins en moins soutenable.*

*La justification du projet découle autant de l'ampleur de la contrainte de capacité sur la ligne Paris-Le Havre via Mantes et Rouen que du besoin de satisfaire une demande croissante. Elle repose également sur la nécessité de maintenir, voire d'améliorer, la compétitivité du port du Havre par rapport à ses concurrents, en particulier les ports du Nord de l'Europe.*

*La mission ne conclut donc pas qu'il faille renoncer à ce projet. Elle estime que le maintien de la compétitivité du port du Havre constitue un enjeu majeur, certes difficile à quantifier, mais auquel le projet contribuerait notablement ».*

## Avis du CGI

Le dossier d'évaluation socio-économique du projet de modernisation de la ligne Serqueux-Gisors a été transmis au CGI en février 2015. A la demande des experts, SNCF Réseau a fourni rapidement tous les documents demandés et a même fait réaliser des études spécifiques. SNCF Réseau a également accepté de changer de référentiel de calcul au cours de la contre-expertise pour passer au nouveau référentiel de l'instruction du 16 juin 2014 de la DGITM. Le CGI considère au final que le dossier enregistré est très complet et répond au cahier des charges d'un dossier d'évaluation socio-économique.

Les experts ont rendu leurs conclusions dans un délai de 16 semaines. Leurs travaux ont eu la particularité d'une part, de chercher à clarifier la manière d'appréhender un trafic de référence alors que les conditions d'exploitation du réseau sont amenées à fortement évoluer avant la mise en service du projet, et d'autre part, de mettre en perspective la rentabilité du projet par rapport aux enjeux plus larges de la compétitivité du port du Havre. Les experts se sont pour cela déplacés, une première fois pour observer les conditions de trafic ferroviaire sur les deux itinéraires (historique via Rouen et alternatif via Serqueux-Gisors), une seconde fois pour visiter les équipements du port du Havre.

Les experts considèrent avoir rendu un avis éclairé et impartial sur la base de l'information qui leur a été fournie. Pour sa part, le CGI considère qu'au vu de la qualité des experts et de leur implication dans la contre-expertise du dossier, le rapport remis constitue une base valable pour éclairer les futures décisions.

Les principales **forces** du projet sont les suivantes :

- maintien d'une offre de service de trafic fret de qualité entre le port du Havre et la région parisienne, en dépit de la poursuite de la hausse du trafic voyageurs en Île-de-France et de la restriction capacitaire imposée par la mise en place de plages de travaux,
- achèvement d'un processus de modernisation de la ligne initié par des travaux de remise en état menés en 2012 et 2013,
- tenue d'un engagement de développement du fret ferroviaire, concourant au report modal,
- bilan environnemental incontestablement positif.

Les principales **faiblesses** du projet sont les suivantes :

- la rentabilité du projet est faible, avec un risque non négligeable qu'elle soit nulle voire négative,
- rentabilité fortement dépendante du nombre de sillons mis à disposition des trains de transport combiné sur l'itinéraire historique via Rouen et Mantes-La Jolie entre aujourd'hui et 2020, date de mise en service de l'itinéraire via Serqueux-Gisors,
- le bilan pour l'Etat, soit direct, soit indirect (subventions au gestionnaire fer dont les coûts de fonctionnement ne sont pas couverts par les recettes d'exploitation) est de -596 millions d'euros sous l'hypothèse centrale.

**Au total, l'avis du CGI est favorable avec une réserve, liée à la faible rentabilité socio-économique face à un coût élevé pour le budget, et plusieurs recommandations :**

- demander un financement européen pertinent au motif que ce projet est indispensable à la desserte maritime par le port du Havre du corridor Atlantique du réseau transeuropéen de transport ;
- mettre tout en œuvre pour permettre la réalisation des travaux et la mise en service de la ligne le plus rapidement possible, dès la déclaration d'utilité publique prévue courant 2016. Une mise en service rapide permettra de réduire le risque de quasi-disparition du trafic ferroviaire de marchandises combinées entre le Havre et la région parisienne et ainsi de maintenir le potentiel compétitif du port du Havre par rapport à ses concurrents de l'Europe du Nord qui proposent déjà une desserte multimodale efficace ;
- assurer la qualité et la régularité de l'offre future de services sur l'axe Serqueux-Gisors afin de fidéliser les transporteurs.

Le CGI recommande plus immédiatement **pour le dossier d'enquête publique** de :

- présenter, dans la pièce F, l'ensemble des résultats issus du scénario révisé par les experts en privilégiant les fiches outils relatives à l'instruction du 16 juin 2014. L'approche « Quinet » fournit en effet des résultats plus pertinents, notamment en valorisant de façon plus adéquate les bénéfices environnementaux, dont la prise en compte est essentielle s'agissant d'un projet de fret ferroviaire induisant des reports substantiels de trafic de poids lourds ;
- assurer la cohérence entre l'étude d'impact et le bilan socio-économique, en particulier lorsqu'il s'agit des émissions évitées de CO<sub>2</sub> et de polluants.
- mieux préciser, dans la pièce F, les modalités de prise en compte des effets environnementaux du projet, et en particulier du bruit, sur l'ensemble de l'itinéraire alternatif via Serqueux-Gisors, comme formulé par l'Autorité environnementale dans son avis du 6 mai 2015 ;

Enfin, le CGI rappelle que la tarification des carburants et des usages de la route (via un rattrapage des taxes sur le diesel, l'instauration d'une taxe carbone, ou encore l'instauration d'une redevance poids lourds) sont des éléments déterminants pour orienter les transporteurs vers des modes plus respectueux de l'environnement et ainsi rentabiliser l'investissement. A offre de l'opérateur ferroviaire constante, tout renchérissement des charges des transporteurs rendra le mode ferroviaire plus attractif.



Louis Schweitzer