

Exécution des volets ferroviaires des contrats de plan Etat-Régions pour la période 2000-2006

**Exécution des volets ferroviaires
des contrats de plan Etat-Régions
pour la période 2000-2006**

établi par

Jean-Pierre GASTAUD,
Jacques SICHERMAN,
ingénieurs généraux des ponts et chaussées

Jacques DEMOULIN,
chargé de mission

Michel CARRIER,
ingénieur des ponts et chaussées

Destinataire

Le Directeur des transports terrestres

La Défense, le 25 NOV. 2002

ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement
du Tourisme
et de la Mer



Conseil Général des
Ponts et Chaussées
Le Vice-Président

NOTE
à l'attention de
**Monsieur le Directeur
des transports terrestres**

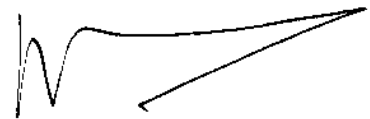
Affaire n° 2002-0088-01

Par note du 22 avril 2002, vous avez demandé au conseil général des ponts et chaussées de diligenter une mission d'expertise sur les volets ferroviaires des contrats de plan Etat-Régions pour la période 2000-2006.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport établi par **MM. Jean-Pierre GASTAUD, Jacques SICHERMAN**, ingénieurs généraux des ponts et chaussées, **Jacques DEMOULIN**, chargé de mission et **Michel CARRIER**, ingénieur des ponts et chaussées.

Ce rapport me paraît communicable aux termes de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 modifiée, sauf objection de votre part, dans un délai de deux mois.

Pour le Vice-président,
le Président de section,
Secrétaire général du CGPC,



Dominique CYROT

Diffusion du rapport n° 2002-0088-01

- le directeur de cabinet du ministre de l'équipement, des transports,
du logement, du tourisme et de la mer 1 ex
- le président de la 4ème section du CGPC 2 ex
- le coordonnateur de la MIGT 8 1 ex
- le coordonnateur de la MIGT 11 1 ex
- MM. GASTAUD, SICHERMAN, DEMOULIN, CARRIER 4 ex
- archives 1 ex

Résumé

Les dérives des coûts et les dérapages des délais du volet ferroviaire des contrats de plan 2000-2006 ont amené le directeur des transports terrestres à demander une mission d'expertise au CGPC.

En ce qui concerne les coûts, la mission a constaté :

- › que beaucoup d'opérations n'avaient pas initialement fait l'objet d'études suffisantes ;
- › que les contrats n'ont pas pris en compte correctement la question des conditions économiques de référence des estimations ;
- › qu'il y a une forte incertitude sur le niveau des participations de RFF ;
- › que les coûts pourront être encore majorés par la prise en compte après enquête publique de mesures complémentaires de protection contre le bruit et de suppressions de PN ;
- › que les calendriers prévisionnels de réalisation conduisent à des pointes de besoins en autorisations de programme incompatibles avec une programmation budgétaire réaliste ;

En ce qui concerne l'organisation, la mission a constaté :

- › un bon pilotage des projets par le de maître d'ouvrage RFF ;
- › des moyens d'études (Ingénierie SNCF et sous-traitance) fortement sollicités mais sensiblement à la hauteur ;
- › des problèmes d'organisation dans certaines régions ;
- › le monopole de l'expertise SNCF dans certains domaines, malgré la construction d'une expertise à RFF.

La mission fait des propositions en vue de la résolution des problèmes de l'actuel contrat de plan, ainsi que pour l'amélioration des contrats futurs.

Thème :

- PLANIFICATION - AMENAGEMENT

Domaines :

- CONTRAT DE PLAN
- TRANSPORT FERROVIAIRE

Descripteurs :

- DOUZIEME PLAN
- AMENAGEMENT DE RESEAU DE TRANSPORT
- PROGRAMMATION
- ECHEANCIER
- ENGAGEMENT DES DEPENSES
- BRUIT
- PASSAGE A NIVEAU

Sommaire

1. INTRODUCTION.....	5
1.1 RAPPEL DE LA MISSION.....	5
1.2 PRESENTATION DU PLAN DU RAPPORT.....	5
2. LA SITUATION ACTUELLE DANS LES REGIONS ETUDIEES.....	6
2.1 LA REGION ALSACE.....	6
2.1.1 <i>Le contrat de plan.....</i>	6
2.1.2 <i>L'état d'avancement des projets.....</i>	6
2.1.3 <i>La conduite des opérations et les difficultés soulevées.....</i>	7
2.2 LA REGION AQUITAINE.....	11
2.2.1 <i>L'état d'avancement des opérations.....</i>	11
2.2.2 <i>Préparation du XIII^{ème} plan.....</i>	14
2.2.3 <i>Le respect des budgets et des délais.....</i>	14
2.3 LA REGION CENTRE.....	15
2.3.1 <i>Le contrat de plan.....</i>	15
2.3.2 <i>L'état d'avancement des projets.....</i>	15
2.3.3 <i>La conduite des opérations et les difficultés soulevées.....</i>	15
2.4 LA REGION PROVENCE – ALPES - COTE D'AZUR.....	20
2.4.1 <i>Le contrat de plan.....</i>	20
2.4.2 <i>Les études réalisées par l'Etat, le conseil régional ou les conseils généraux à la fin des années 1990.....</i>	20
2.4.3 <i>L'élaboration du contrat de plan.....</i>	21
2.4.4 <i>La poursuite des études jusqu'à aujourd'hui.....</i>	22
2.4.5 <i>Les difficultés rencontrées.....</i>	25
2.4.6 <i>Les solutions envisageables.....</i>	28
2.5 LA REGION RHONE-ALPES.....	31
2.5.1 <i>Un contrat de plan ambitieux.....</i>	31
2.5.2 <i>Les intervenants.....</i>	31
2.5.3 <i>Le volet ferroviaire du contrat de plan.....</i>	31
2.5.4 <i>Les opérations.....</i>	32
2.5.5 <i>La conduite des études et des réalisations.....</i>	35
2.5.6 <i>L'impasse budgétaire.....</i>	35
2.5.7 <i>La préparation du XIII^{ème} plan.....</i>	35
3. SYNTHÈSE DES PROBLÈMES RENCONTRES.....	37
3.1 LA PRÉPARATION DES CONTRATS DE PLAN ETAT-REGION.....	37
3.1.1 <i>Un saut quantitatif par rapport aux contrats précédents.....</i>	37
3.1.2 <i>Des inscriptions aux contrats sans référence à des projets précis.....</i>	37
3.2 DES INCERTITUDES SUR LES CONDITIONS DE FINANCEMENT.....	37
3.2.1 <i>Des incohérences sur les conditions de référence entre estimations des projets et montants inscrits aux contrats.....</i>	37
3.2.2 <i>Une incertitude sur les contributions financières de RFF.....</i>	38
3.3 LES PROCÉDURES ET L'ORGANISATION DES ETUDES.....	39
3.3.1 <i>L'organisation de la maîtrise d'ouvrage.....</i>	39
3.3.2 <i>Les procédures réglementaires.....</i>	39
3.3.3 <i>Les moyens d'études : RFF, la SNCF et les bureaux d'études.....</i>	42
3.4 LE SUIVI DES OPERATIONS.....	43
3.4.1 <i>Les comités de pilotage et le contrôle de l'Etat.....</i>	43
3.4.2 <i>Le respect des délais.....</i>	43
4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	44
4.1 LA CONDUITE DES CONTRATS DU PLAN EN COURS.....	44
4.2 DES LEÇONS A TIRER POUR LA PRÉPARATION DU PROCHAIN PLAN.....	44
4.2.1 <i>... de l'insuffisance de la maîtrise du contrat au plan financier.....</i>	44
4.2.2 <i>... des aléas dans la définition des programmes, dans la conduite des opérations et des études..</i>	46
5. ANNEXES.....	49

1. Introduction

1.1 Rappel de la mission

Par note du 22 avril 2002, le directeur des transports terrestres a demandé au Conseil général des ponts et chaussées (CGPC) de diligenter une mission d'expertise sur la manière dont les volets ferroviaires des contrats de plan Etat / Régions définis pour la période 2000-2006 ont été établis.

Par note du 5 juin 2002 du secrétaire général du CGPC cette mission a été confiée à un groupe constitué de :

- . Jean-Pierre Gastaud, ingénieur général des ponts et chaussées,
- . Jacques Sicherman, ingénieur général des ponts et chaussées,
- . Jacques Demoulin, cadre contractuel, chargé de mission,
- . Michel Carrier, ingénieur des ponts et chaussées.

La demande du directeur des transports terrestres est détaillée dans sa note du 22 avril 2002.

Il rappelle que les volets ferroviaires des contrats de plan en cours représentent un programme de modernisation des infrastructures sans précédent, avec un investissement global, hors région Ile-de-France, de près de 3,6 milliards d'euros, avec une participation de l'Etat de 1,1 milliard d'euros.

Or à ce stade de l'exécution des contrats de plan, certaines difficultés sont d'ores et déjà apparues, notamment en ce qui concerne l'estimation du coût des projets.

L'expertise demandée au CGPC devra porter sur la façon dont les contrats de plan ont été établis et mis en œuvre jusqu'en 2002 :

- o conditions d'inscription des opérations dans les contrats de plan,
- o méthodes retenues pour estimer les opérations,
- o modalités de réalisation des études,
- o conditions de conduite des projets et procédures associées.

Il souhaite également que la mission s'attache à identifier les raisons essentielles des dérives des coûts observées, en prenant appui sur le cas des régions Alsace, Aquitaine, Centre, Provence – Alpes - Côte d'Azur et Rhône – Alpes.

Il est aussi demandé à la mission de rechercher en liaison avec RFF, pour les opérations les plus importantes de chacune des ces régions, les solutions les plus appropriées pour faire face à la révision du coût des projets.

Les résultats des travaux de la mission sont souhaités pour fin octobre, un rapport intermédiaire pouvant être établi à l'horizon du mois de juillet 2002. Compte tenu du plan de charge des intervenants, cette première échéance n'a pu être respectée.

1.2 Présentation du plan du rapport

Le rapport présente dans la partie 2 les analyses effectuées dans chacune des régions étudiées. Dans la troisième partie il fait une synthèse des difficultés rencontrées. Les conclusions et recommandations figurent dans la partie 4. Une cinquième partie regroupe les annexes.

2. La situation actuelle dans les régions étudiées

2.1 La région Alsace

2.1.1 Le contrat de plan

Le volet ferroviaire du contrat de plan pour l'Alsace porte, pour un montant de 265,31 M€ (soit 1 740 MF, à comparer, en tenant compte du décalage de 6 ans avec les 481 MF du plan précédent), sur 11 opérations, dont celles qui concernent les tram trains et l'amélioration de la capacité de l'axe Strasbourg/Saint-Louis représentent à elles seules 218 M€ soit 82% du total inscrit.

Sa rédaction ne comporte aucune précision sur les conditions de détermination et de validité des montants qui y sont portés. L'ambiguïté est donc patente sur deux points :

- la date de valeur de cette estimation, dont il s'avère qu'elle n'est pas l'estimation en monnaie courante, mais aux conditions économiques de 1999 ;
- la participation de RFF, qui n'était pas signataire du contrat, et qui ne peut être considérée comme fixée de manière définitive sous la forme indiquée dans le document.

La convention cadre d'application du plan, fait, quant à elle, explicitement référence à l'article 4 des statuts de RFF, ce qui confirme ce dernier point.

Ces ambiguïtés sont levées dans la convention cadre d'exécution du volet ferroviaire, du 23 avril 2001, qui précise :

- que *"les montants indiqués dans le tableau ... sont exprimés ... aux conditions économiques de janvier 1999"*. Ils sont susceptibles de variation en fonction des dates de réalisation des projets ;
- que le montant de la participation de RFF *"sera fixé, projet par projet, après les études d'avant-projets, au vu des études de trafic et des coûts d'exploitation ... RFF envisage d'apporter, sous cette réserve, les financements mentionnés à l'art 4.2."*

2.1.2 L'état d'avancement des projets

L'exploitation d'informations, qui datent de mai 2002, fait apparaître une évolution des coûts estimés de près de 50% par rapport aux montants inscrits au contrat de plan.

Dans cette évolution, il convient de distinguer :

- l'actualisation du coût pour tenir compte de la date de l'estimation initiale (1999), qui sur l'ensemble du plan représente près de 29% (sur la base d'une actualisation de 3% par an et des prévisions actuelles de date de réalisation),
- les évolutions dans l'estimation des projets proprement dite, qui représentent près de 20%.

Les documents contractuels généraux qui lient les partenaires (le contrat de plan lui-même et la convention cadre d'application) ne comprennent pas de planning prévisionnel, ni en terme d'avancement d'opération, ni en matière de mise en place de financement ; il n'est donc pas aisé de se faire une idée précise de la tenue du rythme global prévu d'avancement des projets. Ces plannings ne sont disponibles que dans les conventions particulières à chaque opération et ne peuvent pas être comparés à des plannings « de référence ».

Il semble cependant qu'on puisse affirmer que :

- les opérations de tram train ont pris un retard (un an et demi à deux ans ?) par rapport à ce que les partenaires envisageaient, ce qui, compte tenu de la nature complexe et innovante de ces opérations, n'est pas étonnant ;
- les opérations de la plaine d'Alsace se sont vues décalées d'environ un an ;
- les autres suivent un rythme normalement prévisible, malgré quelques aléas (de procédures).

2.1.3 La conduite des opérations et les difficultés soulevées

Le plan est constitué de deux types distincts d'opérations :

- des opérations "classiques" d'aménagements de lignes visant à permettre une amélioration de l'offre,
- les deux projets de tram train.

Les premières font appel à des techniques classiques, même si la connaissance qu'ont toutes les parties intéressées des problématiques d'exploitation ferroviaire ne leur permet pas nécessairement d'apprécier toujours pleinement la pertinence des évolutions proposées au cours de la vie des projets ; c'est la Région qui est particulièrement motrice pour ces projets.

Les autres présentent (ou du moins présentaient jusqu'à ces derniers temps) un caractère innovant qui renforçait l'incertitude sur des éléments de conception et donc sur les estimations ; aux acteurs impliqués dans les projets précédents s'ajoutent les autorités organisatrices (le "SITRAM" pour Mulhouse, la Communauté Urbaine pour Strasbourg), qui jouent un rôle moteur, qui ont initié les études, et qui assurent directement la maîtrise d'ouvrage de la partie urbaine des projets, ce qui leur confère, compte tenu de l'interaction avec la partie "RFF", une responsabilité directe dans le déroulement des études.

2.1.3.1 Les conditions de l'élaboration du plan

L'intérêt de la région Alsace pour le ferroviaire n'est pas apparu avec le XII^{ème} plan, même si ce dernier fait apparaître une évolution nette de l'effort consenti par l'ensemble des cofinanceurs dans ce champ. Au moment de l'élaboration du plan, des études avaient donc déjà été lancées sur plusieurs axes pour caractériser les réponses possibles en terme d'infrastructure aux besoins d'amélioration de l'offre de transport exprimés sur plusieurs liaisons.

Certaines de ces études faisaient intervenir, en liaison avec la SNCF, des bureaux d'études extérieurs (étrangers pour certains) permettant ainsi de diversifier les modes d'analyse des goulots d'étranglement et de leurs traitements possibles, ce qui ne manquait pas d'intérêt à un moment où les partenaires, y compris RFF qui était alors encore en tout début de phase de construction de ses compétences, n'avaient pas de possibilités réelles d'analyse sérieuse des propositions qui pouvaient leur être faites¹.

Il reste que les études ainsi disponibles étaient d'un niveau très préliminaire et ne permettaient pas de cerner les conditions précises, notamment financières de mise en œuvre des opérations envisagées ; les premières estimations financières (de niveau études préliminaires, donc avec des marges encore importantes d'incertitude) n'ont été livrées que dans des documents de juillet 2000, donc postérieurement à la mise au point du contrat de plan, les montants qui figurent à ce dernier correspondant probablement à des renseignements donnés en cours d'étude par leurs auteurs.

Par ailleurs, les opérations de tram train, et particulièrement celle de Strasbourg, pour laquelle certaines décisions propres à la communauté urbaine sur l'interconnexion n'ont été définitivement arrêtées que récemment, étaient par nature porteuses d'incertitudes de conception technique, d'aménagement urbain et financières.

Les conditions favorables de l'Alsace vis-à-vis de ces programmes ferroviaires, l'implication particulièrement approfondie des partenaires qui s'exprime bien dans la clarté des objectifs à atteindre en terme de services, n'excluaient donc pas des risques au plan de la maîtrise financière de ces programmes ; il est probable que les partenaires aient pu en être conscients, sans vouloir en tirer d'emblée toutes les conséquences, qui auraient pu conduire à écarter une opération. Cela n'est du reste sans doute pas propre au volet ferroviaire.

2.1.3.2 La conduite et le suivi des opérations

Les opérations inscrites au contrat de plan sont conduites par le maître d'ouvrage RFF, directement pour les deux projets de tram train et ceux de la plaine d'Alsace, et à travers un mandat de maîtrise d'ouvrage à la SNCF de Strasbourg pour les autres, avec un suivi général par le maître d'ouvrage.

¹ Il faut noter sur ce point, que la région disposait à partir de 1999 d'un atout particulier : elle avait recruté, pour diriger son service transports, dans la perspective de l'expérimentation en tant qu'autorité organisatrice des transports ferroviaires de voyageurs, une personne expérimentée issue de la SNCF.

La mission a pu constater que la maîtrise d'ouvrage est très présente et active, qu'il s'agisse des opérations en maîtrise d'ouvrage directe ou même des autres, et bénéficie de la stabilité de la structure de gestion de projet mise en place depuis le début de la période du plan.

Un comité de pilotage global animé par la DRE suit l'ensemble des opérations, avec une présence réelle au plus haut niveau de tous les cofinanceurs, démultiplié par des comités de pilotage spécifiques animés par le maître d'ouvrage pour les trois plus importantes (tram train et plaine d'Alsace), les services des cofinanceurs étant eux-mêmes très impliqués dans le suivi des opérations.

La maîtrise d'œuvre des études est confiée aux services de l'ingénierie de la SNCF, ceux de la direction régionale de Strasbourg pour les opérations en mandat de maîtrise d'ouvrage à la SNCF, et ceux de Paris pour les deux tram trains et la plaine d'Alsace.

Le suivi financier des opérations se fait de manière très régulière, et avec un fonctionnement des comités de pilotages qui mettent bien en évidence une certaine attention de l'ensemble des partenaires à la nécessaire maîtrise des coûts, ce qui a conduit, par exemple, à abandonner certaines options de l'opération Colmar Metzeral pour rester dans les limites du montant prévu (aux conditions économiques initiales).

En revanche, sur la plaine d'Alsace, le comité de pilotage a été conduit, pour des raisons d'impact sur l'environnement urbain, à choisir, dès la première opération, une variante dont il a décidé de compenser, moyennant l'acceptation d'un surcoût, les inconvénients de cette variante que la SNCF mettait en avant pour la gestion de la gare de Strasbourg. Il n'est pas absolument certain que les différents partenaires, et en tout cas les représentants de l'Etat, aient été en mesure d'apprécier la réalité et l'importance de ces inconvénients avant d'admettre ces surcoûts, ce qui pose la question de l'acquisition par ces services de la culture de base en matière d'exploitation ferroviaire nécessaire pour proposer dans ce type de situations des positions qui s'appuient sur une analyse propre, et non sur la vision, légitime, mais pas nécessairement identique, de la SNCF. Ne peut-on en effet, avoir le soupçon que, en toute bonne foi, compte tenu de son habitude à ne pas distinguer les divers objectifs fonctionnels d'améliorations poursuivis, l'ingénierie de la SNCF intègre des améliorations du projet qui n'ont pas de rapport avec l'objectif initialement poursuivi ? Il n'est pas impossible que le fait que la Région se soit attaché les services de personnes ayant occupé des postes opérationnels importants à la SNCF lui ait donné les moyens d'une bonne vision à cet égard.

RFF se trouve à cet égard dans une situation apparemment transitoire, en phase de construction d'une compétence, au niveau central comme au niveau régional, qui commence visiblement à lui donner des références utiles pour construire un point de vue indépendant dont il ne disposait pas encore au moment de l'élaboration du plan ; cette progression qui se poursuit donnera sans doute à la construction et au suivi du prochain contrat une image différente de celle que donne la mise en œuvre du présent programme.

Il ne semble pas y avoir eu de planning général initial des opérations avec l'indication de la répartition dans les années du plan des moyens financiers à mobiliser avant la signature du contrat de plan. Cette considération n'a donc pas joué dans la détermination des opérations à inscrire. Cela dit, une vision très claire du calendrier de production des études et de déroulement des procédures a été donnée au dernier comité de pilotage de mai 2002, mais l'absence de référence initiale ne permet pas d'en déduire les éventuels glissements par rapport à ce qui pouvait être initialement envisagé ; nos estimations sur ce point ont été données ci dessus, et conduisent à conclure à une certaine maîtrise de la situation par le maître d'ouvrage.

Il est clair cependant que l'opération du tram train de Strasbourg a subi des glissements dans les délais de réalisation initialement prévus, qui ne sont pas particulièrement étonnants pour une opération de ce niveau de complexité urbaine et technique et de ce degré d'innovation. Il en est apparemment de même, quoique dans une moindre mesure, du tram train de Mulhouse.

On peut aussi noter que des divergences de vue entre le maître d'ouvrage et l'administration sur des questions de procédure (nécessité ou non d'une instruction mixte) ont pu être de nature à faire déraiser certaines opérations (Strasbourg Lauterbourg).

Quant à l'opération de la plaine d'Alsace, dont le rythme de progression ne peut pas être considéré comme anormal, si elle a pris un peu de retard par rapport à ce qui était attendu initialement (un an ?) c'est par le fait que l'inexpérience de la maîtrise d'ouvrage vis-à-vis de la conduite d'opérations de ce type l'a conduite à sous-estimer les délais de procédure (instructions mixtes et enquêtes d'utilité publique).

Mais d'une manière générale, si l'on excepte les tram trains qui posent des problèmes particuliers pour les raisons indiquées ci-dessus, les opérations semblent correctement maîtrisées, avec à la fois une maîtrise d'ouvrage du côté de RFF stable et connaissant bien les dossiers, et une bonne organisation des études dans les services d'ingénierie de la SNCF, qui ont, très en amont, opéré une répartition claire et qui tenait compte de manière réaliste des moyens des uns et des autres, avec une prise en charge par ingénierie centrale de la SNCF à Paris des opérations de tram train et de la plaine d'Alsace, la direction régionale, qui dispose de ressources limitées et mobilisées par l'entretien et la maintenance du réseau existant, prenant en charge les autres opérations, mais qui, en revanche, a une connaissance pratiquement exclusive de dispositifs spécifiques à l'Alsace.

Il est à noter que, pour tout ce qui concerne les installations électriques, les directions régionales de la SNCF ne disposent pas de l'expertise correspondante et font appel aux experts de l'ingénierie centrale, dont le mode de travail n'a pas conduit à donner aux "régionaux" de la SNCF et encore moins aux partenaires, une capacité à se faire une idée propre de la fiabilité des estimations dont ils ignorent les conditions d'évaluation, dans un domaine où parfois une modification à la marge d'un programme de desserte conduit à saturer le dispositif existant et à rendre nécessaire des investissements supplémentaires coûteux. Ce type de risque devrait pouvoir être géré en tant que tel par le maître d'ouvrage, alors même que le représentant local de la maîtrise d'œuvre n'en a pas lui-même la capacité.

2.1.3.3 Les difficultés prévisibles dans la réalisation du plan

2.1.3.3.1 L'évolution des coûts

Bien que les opérations les plus importantes n'aient pas encore donné lieu à la production d'avant-projet, les indications données à présent par les maîtres d'œuvres semblent revêtir désormais (sous les réserves ci-dessous) une certaine crédibilité. Elles conduisent à des dépassements prévisibles de l'enveloppe prévue au plan qui ont été indiqués ci-dessus.

2.1.3.3.2 les risques

Au-delà de ces dépassements prévisibles mis en évidence, des risques subsistent sur deux points :

- Les **passages à niveaux** dont les moments de circulation deviennent problématiques avec les nouvelles circulations ferroviaires envisagées. Plusieurs de ces passages à niveaux (en cours d'étude dans les services du conseil général) figurent déjà dans la liste des PN à aménager ; la question de leur financement est-elle réglée pour autant ? D'autres n'y figurent pas.
- La question **des points noirs de bruit** : apparemment aucune des opérations envisagées ne conduit à une augmentation de plus de 2dB qui fait obligation d'y intégrer les protections nécessaires, si bien qu'elles n'ont pas été envisagées et ne sont pas comprises dans les montants financiers mis en avant. Il reste que, pour la plaine d'Alsace, des points noirs de bruits existent déjà dans les sections où des travaux sont envisagés, et que cette question est la seule qui ait été soulevée lors de la concertation. Dès lors, est-il concevable de lancer l'enquête publique sans apporter aucune réponse à ces préoccupations ? Il faut cependant noter que tant RFF que la DDE se préoccupent activement de la situation, en liaison avec la SNCF et la Région, et disent espérer pouvoir mettre au point, avec des financements tirés de la ligne "points noirs bruit", une politique acceptable en la matière sans effet sur le coût des opérations inscrites au plan.

Par ailleurs, il faut rappeler qu'une incertitude demeure (hors l'opération Strasbourg Lauterbourg, pour laquelle les engagements sont clairs) sur les contributions de RFF, qui ne seront déterminées, au regard de l'article 4 de ses statuts, qu'à l'issue d'études économiques intégrées normalement dans les avant-projets.

Enfin, il est nécessaire de souligner, même si cela paraît évident, que l'état d'avancement des études conduit à prévoir une **accumulation en 2004 de besoins d'AP** représentant une proportion importante de l'ensemble des financements du plan, ce qui risque d'être difficile à gérer, et pourtant nécessaire à assumer si l'on veut éviter des glissements importants dans les délais de réalisation.

Enfin, la préparation du plan suivant, ne devrait pas soulever de difficulté quant à son contenu, le délai de réalisation des opérations du plan actuel devant permettre de préparer les phases suivantes envisagées, à condition toutefois de commencer à les intégrer à temps dans les plannings d'études, ce qui ne semble pas envisagé, dans la présentation actuelle des prévisions de financement. Il semble cependant que les partenaires aient récemment demandé à la SNCF en tant que maître d'œuvre de présenter des propositions de tels plannings possibles compte tenu de ses moyens. (Le

rôle de la direction de la stratégie de la SNCF dans la validation de tels plannings met en lumière, il est intéressant de le signaler en passant, les biais qui résultent de la confusion de son rôle de maître d'œuvre avec la prise en compte des contraintes que la société nationale peut avoir ou ressentir par ailleurs).

Par ailleurs en terme d'option stratégique, la question du goulot d'étranglement de la zone frontière avec la Suisse, qui pèse semble-t-il lourdement sur toute perspective de développement du fret sur l'axe de la plaine d'Alsace, ne fait pas apparemment l'objet d'études prospectives dans le cadre partenarial du contrat de plan. Or la volonté de la Suisse d'interdire à terme le transit de fret par Bâle va dans le sens d'une aggravation sensible de cette situation. Il semble que cette question et les solutions possibles de transfert vers l'Allemagne avant le passage de la frontière Suisse font l'objet de discussions entre les transporteurs nationaux, qu'il serait utile de replacer au niveau de la maîtrise d'ouvrage et des partenaires financiers, pour mieux assurer sur ce point une préparation adéquate de l'avenir.

2.1.3.4 Les orientations possibles

Si l'on fait abstraction des risques mis ainsi en évidence, la question des choix nécessaires pour faire face à la contrainte de l'enveloppe prévisionnelle du plan a été bien dégrossie par les partenaires, éclairés par les simulations de la DRE, et, dans un système correctement piloté et où la transparence est la règle entre les cofinanceurs, on ne voit pas bien quelle autre proposition pourrait trouver des avantages par rapport à celle là.

Cette proposition consiste :

- à prendre acte des retards pris par l'opération de tram train de Strasbourg, si bien qu'un report de l'essentiel de la réalisation des travaux au plan suivant ne la retarderait (par rapport aux conditions les plus optimistes des prévisions actuelles, qui paraissent pourtant encore un peu incertaines) que d'une année² ;
- à repousser également au plan suivant les aménagements de capacité au nord de Mulhouse (qu'il paraît de toute façon difficile d'engager en travaux avant 2005).

Ces options, qui sont évidemment à valider par les partenaires, permettraient de rester dans l'enveloppe générale du contrat.

Mais le plus délicat dans la mise en œuvre de ce dernier n'est sans doute pas là ; comme on l'a fait valoir plus haut, mais dans les contraintes de la programmation des moyens d'engagement financiers, dont les besoins se concentrent d'une manière très aiguë autour de 2004. Il conviendrait donc par ailleurs de compléter l'éclairage de cette proposition qui concerne l'adaptation globale du contrat, par un examen détaillé de la planification prévisible des engagements financiers pour les années qui restent à courir jusqu'à la fin du plan, et de leur faisabilité pour chacun des partenaires.

² Il est à noter que la SNCF prétend qu'en réalité, le délai supplémentaire qui en résulterait serait supérieur, du fait qu'elle serait en mesure d'engager dès 2005, certains travaux sur la partie dont la maîtrise d'ouvrage revient à RFF, l'ensemble des travaux de cette section étant, dit-elle, bien plus longs de réalisation que la partie urbaine de maîtrise d'ouvrage CUS ; ce point pourra faire l'objet d'une analyse plus précise ultérieurement.

2.2 La région Aquitaine

Une volonté affichée de moderniser les installations ferroviaires.

Le contrat de plan de la région Aquitaine traduit le souhait des élus de proposer une alternative au "tout routier" et, en particulier, la volonté d'améliorer en priorité la capacité du corridor fret nord – sud Atlantique. Il accorde au ferroviaire une priorité visible en lui allouant 288 M€ sur les 411 M€ consacrés, dans le XII^{ème} Plan, aux infrastructures.

Les traversées de la région, l'amélioration des dessertes des plates-formes portuaires et des chantiers de transport combiné sont donc les priorités définies au XII^{ème} plan. Cela se traduit d'abord par la suppression du "bouchon ferroviaire de Bordeaux" pour un montant de 189,04 M€ ainsi que par les améliorations des échanges de trains à Hendaye – Irun pour un montant de 7,6 M€. La ligne du Verdon mobilisera par ailleurs 24,4 M€.

Un deuxième axe est aussi amélioré, celui allant de Dax à Pau puis vers la frontière espagnole à Canfranc, sections qui reçoivent respectivement des enveloppes de 6 M€ pour une modernisation conséquente et 26 M€ pour les études et la remise en état d'une première partie de la ligne de Pau à Bédous.

La Région prépare aussi l'avenir en consacrant des crédits d'études pour la préparation du XIII^{ème} plan (1,5 M€ environ), pour avancer les réflexions sur l'axe Bordeaux – Hendaye (2,3 M€) et pour le financement d'une étude interrégionale sur l'axe Bordeaux – Toulouse – Narbonne (2 M€).

Enfin, la ligne Libourne – Bergerac – Sarlat sera modernisée afin d'améliorer l'accessibilité nationale de ces dernières villes (montant prévu 10,7 M€).

2.2.1 L'état d'avancement des opérations

2.2.1.1 Nœud ferroviaire de Bordeaux

Il s'agit de l'opération 111.1 du CPER Aquitaine, intitulée "Suppression du bouchon ferroviaire de Bordeaux" ; c'est l'opération la plus importante, représentant à elle seule environ les 2/3 du programme ferroviaire.

Mais sur cette opération, l'hypothèque la plus sérieuse sur le maintien des coûts vient de la complexité des modifications du plan des voies, et donc aussi de la signalisation ferroviaire, à l'entrée nord de la gare Saint-Jean. Plusieurs phases seront nécessaires, leur nombre ne sera précisé qu'après des études détaillées, et sans doute aussi des arbitrages sur les exigences du transporteur à retenir.

Elle a fait l'objet d'études préliminaires dès la fin du XI^{ème} Plan et à l'occasion des réflexions menées sur l'arrivée à Bordeaux de la ligne à grande vitesse "Atlantique". Ces dernières ont conduit le comité de pilotage de ce projet de TGV à retenir une arrivée par les lignes existantes à partir de La Grave d'Ambarès, par l'itinéraire aujourd'hui utilisé et non, comme il avait été envisagé initialement, par la ligne de Saintes.

Cette première phase d'études a permis de faire un diagnostic de la situation, d'évaluer la capacité actuelle de la traversée du nœud bordelais et d'identifier les opérations à réaliser. Il s'agit de porter à quatre voies la totalité de la section comprise entre la bifurcation de Cenon et la gare de Bordeaux Saint-Jean y compris la traversée de la Garonne ; un important passage sous les voies devant être réalisé à cette occasion à La Bénoge. Dans une deuxième phase, envisagée au plan suivant, des relèvements de vitesse seront opérés sur la section Cenon – La Grave d'Ambarès avec la suppression de plusieurs passages à niveau.

L'avant-projet de la première phase est en cours d'études et devrait être remis au maître d'ouvrage en mars 2003 ; les travaux du nouveau pont sur la Garonne commencés en 2004 en vue d'une mise en service en 2007. En principe tous les contrats de réalisation devraient être passés durant le plan en cours.

Sur le plan fonctionnel, les objectifs de traversée de la gare de Bordeaux Saint-Jean à 60 km/h (au lieu de 30 actuellement) seront atteints ainsi que l'accès à toutes les voies de la gare à partir des quatre voies franchissant la Garonne.

La solution retenue passe par la construction d'un nouveau pont à quatre voies immédiatement en aval de "la Passerelle" actuelle dont l'abandon pour le trafic ferroviaire est acquis et la démolition

envisagée. Une réutilisation de ses piles a été examinée ; les incertitudes sur leur solidité à terme comme les difficultés du chantier ont conduit à abandonner cette solution d'un coût paraissant pourtant à première vue moins élevé. La construction du nouveau pont devrait faire l'objet d'une large ouverture à la concurrence tant pour sa conception que pour sa réalisation (estimation actuelle 50 M€).

Les intervenants sur cette importante opération sont assez divers et même si la SNCF (ingénierie) en est le chef de file on retrouve SYSTRA pour les volets "économie", SIMECSOL pour les travaux routiers annexes, SCETAURROUTE pour les études d'impact, INGEROP pour la grosse opération de suppression des passages à niveau de Sainte-Eulalie, ARCOS TB pour les questions de bruit, Charles Lavigne comme architecte conseil et FRANCOM pour la communication. En outre RFF a confié à la SNCF une mission d'AMO.

S'agissant de l'opération la plus importante du plan, RFF veille particulièrement à rester dans les enveloppes initiales afin de ne pas compromettre les déroulements des opérations dans les délais indiqués plus haut, malgré quelques surprises désagréables dont la nappe phréatique dans laquelle sera finalement le passage souterrain remplaçant le PN 508 à Saint-Eulalie qui fera passer son coût de 12 à 21 M€.

2.2.1.2 Etudes du Corridor Nord – Sud Atlantique.

C'est l'opération 111.6 intitulée "Amélioration de la ligne Bordeaux – Irun". En complément des études et réalisations envisagées à Hendaye, il s'agit de réaliser, au moyen d'une enveloppe de 2.3 M€, des études de capacité, d'identifier des projets et de mener leurs études préliminaires et le cas échéant leur avant-projet. Ces études, comme pour le "Nœud ferroviaire de Bordeaux" ne peuvent faire abstraction d'un projet de ligne nouvelle à grande vitesse, même si la réalisation d'une telle ligne n'est pas envisagée dans un horizon prévisible. Une convention d'études de 1 M€ a été passée pour commencer une étude d'axe ; le prestataire n'est pas encore retenu. Ces études font partie de la préparation du prochain contrat de plan dont on voit qu'elle n'est pas négligée malgré la difficulté à mobiliser des moyens d'études suffisants pour l'exécution de l'actuel contrat.

2.2.1.3 Pau – Canfranc

La réouverture de cette ligne, non exploitée depuis l'accident survenu en 1972, est fortement demandée par la région Aquitaine mais aussi par la province d'Aragon ; elle est d'ailleurs inscrite au schéma directeur ferroviaire espagnol qui donne à Saragosse un rôle important, véritable nœud ferroviaire de la moitié nord de l'Espagne³. C'est pour ces raisons que les études relatives à sa réouverture figurent au contrat de Plan.

Une expertise technique des ouvrages a été remise à l'Etat et à la Région en juillet dernier, de même que les premiers travaux relatifs aux études d'exploitation, de trafic et socio-économique. Outre l'intérêt des dessertes locales de voyageurs, il ressort que, malgré les conditions d'exploitation difficiles, la ligne Pau – Canfranc pourrait drainer un trafic de fret non négligeable prélevé sur des zones à potentiel important.

Trois phases de remise en exploitation sont envisagées :

- une desserte voyageurs entre Oloron et Bédous, dans un premier temps,
- une ouverture jusqu'à Canfranc permettant l'acheminement de 2 MT entre Pau et Saragosse, dans un deuxième temps
- enfin des aménagements complémentaires permettant l'acheminement de 3 MT.

Par ailleurs les études de sécurité relatives au tunnel ont été conduites et financées par le gouvernement espagnol.

Ces études permettent de mieux cerner les montants des divers travaux ; le rétablissement des ouvrages et de la plate-forme est estimé entre 91,2 M€ et 129,4 M€ hors équipements ferroviaires, eux-mêmes estimés à 150,4 M€ comprenant le renouvellement complet de la voie et son électrification en 25 000 V. La seule réouverture en traction thermique jusqu'à Bédous est évaluée à 29 M€

³ La ligne à grande vitesse en construction de Madrid à Barcelone passe par Saragosse.

Les procédures préalables au lancement des travaux nécessaires à la réouverture complète sont en cours d'analyse, en raison d'un contexte particulièrement sensible : Parc National des Pyrénées, réouverture après trente ans sans exploitation, Loi Montagne, ... Il est probable qu'une enquête publique sur l'ensemble de la partie française de la ligne sera effectuée, celle-ci étant lancée après un débat public et la nécessaire concertation avec les collectivités locales concernées. RFF a proposé de lancer toutes les études nécessaires pour arriver au niveau avant-projet afin de lancer les consultations publiques et l'IMEC sur des bases les plus sûres.

2.2.1.4 Hendaye – Irun

Des opérations ponctuelles sont réalisées pour fluidifier les trafics à la frontière (amélioration de la signalisation, de l'accessibilité à certains chantiers, ...) ; elles font pendant à des améliorations de la capacité de la ligne réalisées du côté espagnol. Le montant prévu au contrat de plan est de 6 M€, avec un dépassement conséquent de 1,6 M€ en partie justifié par des modifications fonctionnelles ; il devrait faire l'objet d'une augmentation de la participation de l'Europe à ce projet qui passerait de 3,8 MF à 11,3 MF soit 24,9% du total. La maîtrise d'ouvrage de ces opérations est déléguée à la SNCF.

2.2.1.5 Dax – Pau

L'intérêt d'améliorer la ligne Dax – Pau n'a pas échappé aux élus ; c'est un complément indispensable à la réouverture de la ligne Pau – Canfranc mais aussi un itinéraire alternatif à celui de Tarbes pour acheminer les TGV jusqu'à Lourdes. Les travaux envisagés portent sur la mise en place d'une signalisation à block automatique (BAPR), des relèvements de vitesse et le renforcement des installations électriques correspondantes. Les gains de temps attendus sont importants, 1 heure 10 pour les TGV et 18 minutes pour le fret. Le montant inscrit est de 7,6 M€, hors dépenses de régénération supportées intégralement par RFF ; les études d'avant-projet devraient être remises par l'ingénierie SNCF en mars 2003.

2.2.1.6 Dessertes de Bassens et du Verdon

C'est sur proposition de la SNCF qu'a été inscrite l'amélioration de la desserte du port de Bassens qui concerne environ 7 trains par jour et l'extension d'une plate-forme de la STVA. Il s'agit de supprimer les rebroussements et d'améliorer les liaisons vers le sud (trriage d'Hourcade). Ces opérations devraient faciliter le développement logistique de la zone portuaire de ce secteur.

C'est aussi le souhait des élus de voir améliorée la ligne du Verdon ; celle-ci est à voie unique sur 100 km, comporte six gares principales et 122 passages à niveau. Elle ne supporte aujourd'hui, chaque jour, que six aller-retours et un train de fret dans chaque sens. La modernisation envisagée porte sur des relèvements de vitesse (140 km/h entre Macau et Pauillac), la modernisation de la signalisation et des installations électriques ; des gains de temps de 10 minutes pour la première phase et 27 pour la deuxième sont attendus. Les estimations actuelles s'élèvent à 163,2 MF pour 160 MF inscrits au contrat de plan, enveloppe qui ne sera respectée que si les travaux sont faits hors exploitation. Si les travaux devaient être faits "sur intervalles" ils s'élèveraient à 211 MF environ. Il s'agit d'estimation de l'avant-projet qui a été approuvé mi 2002 ; la phase projet est en cours.

2.2.1.7 Amélioration de la ligne Libourne – Bergerac – Sarlat

Il s'agit d'améliorer l'offre de transport en modernisant les installations de croisement et la mise en place d'une commande centralisée. L'estimation de l'avant-projet est de 64 MF pour la solution de base, pour une enveloppe inscrite au contrat de plan de 70 MF. Diverses améliorations complémentaires ont été étudiées d'un montant restant dans l'enveloppe initiale. Le projet a été approuvé en 2001, il est en phase DCE et approvisionnements.

2.2.1.8 Amélioration de la ligne Bordeaux – Toulouse – Narbonne

La région Aquitaine a inscrit à son contrat de plan sa participation aux études préliminaires de la modernisation de l'axe Bordeaux – Toulouse – Narbonne pour un montant de 2 MF. Les études sont pilotées par la SNCF Toulouse et font l'objet d'une convention de financement regroupant les trois régions concernées. Les consultations en vue de choisir un prestataire externe sont en cours, la SNCF conservant les études incombant normalement au transporteur.

2.2.2 Préparation du XIII^{ème} plan

Le contrat de plan de la région Aquitaine prévoit une enveloppe de 25 MF pour des études exploratoires nécessaires à la préparation du XIII^{ème} plan ; elles portent essentiellement sur le "corridor Atlantique" (Bordeaux – Hendaye) pour 15 MF environ (2,287 M€) et le reste étant consacré à la création de services périurbains sur la ceinture ferroviaire de Bordeaux (0,54 M€), la modernisation de la ligne du Piémont pyrénéen (en liaison avec la Région Midi – Pyrénées) (0,31 M€), la réfection de la ligne desservant Villeneuve-sur-Lot (0,08 M€) et l'accroissement de la capacité de la ligne Bordeaux – Périgueux – Limoges, en liaison avec la Région Limousin (0,3 M€).

2.2.3 Le respect des budgets et des délais

La caractéristique principale de l'exécution du volet ferroviaire du contrat de plan de la Région Aquitaine réside dans le souci de la maîtrise des budgets imposée par RFF aux divers intervenants. Cette attitude est du reste largement soutenue et encouragée tant par les services de la Région que par la DRE. De ce fait on ne peut parler de dérapage des coûts, même si, sur le plan du respect des délais les choses sont moins brillantes.

Les difficultés rencontrées avec l'ingénierie régionale de la SNCF semblent en être la cause principale et doivent être replacées dans un contexte d'opposition existant entre RFF et la SNCF dans cette région, depuis la création de RFF. On notera aussi que le Centre interrégional de l'Ingénierie SNCF ("Plaque de Bordeaux") semble avoir quelques difficultés à se mettre en place ou tout au moins qu'il est nettement moins avancé que ceux d'autres inter-régions.

2.3 La région Centre

2.3.1 Le contrat de plan

Le volet ferroviaire du contrat de plan de la région centre a été signé pour un montant de 1 280 MF (195 M€ environ) portant sur 21 opérations, dont le financement est réparti entre les partenaires à raison de 450 MF (68,60 M€) pour l'Etat, près de 520 (79,27 M€) pour la Région, et 310 (47,26 M€) environ pour d'autres partenaires dont RFF pour environ 190 (29 M€), (avec la mention "estimations provisoires pour ce dernier").

Trois opérations représentent à elles seules **plus des trois quarts** du montant du contrat de plan hors études de préparation d'opérations hors plan (930 MF sur 1 280) ; il s'agit de :

- l'aménagement de la ligne Chartres Orléans en vue de la reprise du service des voyageurs (inscrit pour 420 MF),
- de travaux d'électrification sur la ligne Tours Vierzon (partie de Nantes Lyon) inscrit pour 370 MF,
- la création d'une 4^{ème} voie entre Tourey et Cercottes (140 MF) (ligne Paris Limoges, au nord d'Orléans).

Une somme globale de 101 MF est affectée à des opérations d'amélioration de la fluidité des nœuds de Tours-Saint-Pierre des Corps et Orléans.

Le contrat comprend 19 autres opérations et une ligne d' « études diverses » dotée de 6 MF, soit environ un ½% du montant total du plan.

2.3.2 L'état d'avancement des projets

Seules onze des opérations du plan ont vu des études s'engager, les partenaires ayant logiquement décidé de porter l'effort en priorité sur des opérations dites "prioritaires" dont la liste inclut, bien entendu, les trois plus importantes.

Le dernier point réalisé par RFF fait apparaître des dérapages importants dans les coûts prévisibles de réalisation des opérations, puisque les 11 "opérations prioritaires", inscrites pour près de 160 M€, voient leur estimation passer, "aux conditions économiques de référence" à près de 236 M€, soit près de 50% d'augmentation, montant qui, calculé aux conditions économiques de fin 2001 donne plus de 261 M€, soit plus de 63% d'augmentation, et par conséquent plus encore aux conditions économiques de l'époque de réalisation.

Les trois opérations phares, inscrites pour près de 141,8 M€, sont estimées aux conditions de fin 2001, à 228,5 M€, alors même que les avant-projets ne sont pas encore terminés, et que certains aléas (Cf. ci-dessous) n'ont pas été pris en compte.

A cela il faut ajouter que la stabilité des estimations des 11 "opérations non prioritaires" est illusoire et tient à ce que, les études n'étant pas engagées, à une exception près, les tableaux de suivi s'en tiennent aux valeurs inscrites.

En ce qui concerne les délais de réalisation prévus, des dérapages systématiques d'année en année se manifestent dans la production des avant-projets des opérations les plus importantes.

2.3.3 La conduite des opérations et les difficultés soulevées

2.3.3.1 Les conditions de l'élaboration du plan

L'élaboration du plan s'est faite dans le contexte d'une assemblée régionale de gestion difficile, car sans véritable majorité pour le président.

La Région centre faisait partie des régions expérimentatrices pour la décentralisation de la fonction d'autorité organisatrice des transports ferroviaires régionaux.

L'introduction dans le contrat de plan d'un volet ferroviaire substantiel allait de soi, compte tenu de la sensibilité d'une partie de l'assemblée ; et la difficulté pressentie de l'obtention d'un accord majoritaire

explique probablement l'insistance de la Région pour inscrire une multiplicité d'opérations réparties sur le territoire régional et qui n'avaient pas fait l'objet d'études, même au niveau de l'initialisation.

L'importance qu'attachait la Région au principe d'un important volet ferroviaire se mesure mieux si l'on note que la Région centre (apparemment la seule dans ce cas) n'a pas demandé d'inscription de projet routier au titre de la deuxième enveloppe du plan.

La Région disposait, au moment de l'élaboration du contrat de plan, d'une équipe expérimentée qu'elle avait recruté pour suivre les questions ferroviaires et notamment l'expérimentation, avec un chef de service transports qui connaissait bien le ferroviaire, avec un adjoint de même profil.

Deux opérations dominaient les esprits au niveau régional, et une troisième était portée par l'Etat :

- la Région considérait comme emblématique la réouverture aux voyageurs de ligne Chartres – Orléans, pour faire pièce à l'effet centrifuge de l'attractivité de Paris et des Yvelines envers Chartres ;
- elle souhaitait également vivement réaliser l'électrification de la section Tours – Vierzon de la transversale Nantes Lyon ; il s'agissait de la poursuite d'une opération d'électrification progressive de la ligne, qui avait fait l'objet d'une inscription de 160 MF au plan précédent, pour des travaux sur une trentaine de kilomètres, qui, les études étant prêtes, avaient été réalisés dans les délais prévus et en restant dans l'enveloppe. La Région semble fortement attachée à cette opération, bien que rien ne permette de se faire une idée précise des objectifs réellement poursuivis par elle : les seuls gains de temps substantiels attendus théoriquement concernent le fret, et peuvent conduire (encore que ce n'est démontré dans aucun document que la mission ait pu examiner) à dérouter des trains de fret qui passent actuellement par la région parisienne, sans que les retombées attendues sur l'économie régionale soient très claires. L'importance de la participation attendue de RFF à cette opération (qui reste à confirmer par les études économiques en cours) traduit l'intérêt probable de l'opération pour le fret de transit.

Une multitude de projets plus ponctuels était aussi avancés par les élus (et par la SNCF, sur Tours par exemple).

- l'Etat, lui, tenait à augmenter le nombre de voies au nord d'Orléans pour faire face au risque de saturation.

La Région aurait préféré que cet aménagement soit financé dans l'enveloppe du projet Paris Toulouse mais ne s'est pas opposé à son inscription au contrat.

Pour préciser ses intentions en matière ferroviaires, la Région avait organisé une "conférence" avec des "assises" dans chaque département.

Le contrat de plan a été établi sur la base des estimations de l'époque des études, quand il y en avait, par conséquent dans des conditions économiques de périodes qui s'étalent de 1996 à 2000, (1996 et 1999 pour les trois "grosses" opérations pour lesquelles des estimations de niveau études préliminaires étaient disponibles). **Mais ce point n'est pas précisé dans le contrat** qui ne prévoit pas les modalités de financement des réévaluations prévisibles du fait de l'évolution des conditions économiques jusqu'à l'époque des réalisations.

En revanche, la "convention relative à l'exécution du volet ferroviaire..." signée le 12 octobre, 8 mois après la signature du contrat de plan, si elle n'est pas plus explicite sur les conditions économiques prises en compte dans les estimations, explicite le niveau préalable des études sur lesquelles les estimations reposent, insiste sur leur caractère "adaptable du programme et du plan de financement" (art 5.4), par opposition au caractère forfaitaire des participations de la Région et de l'Etat exprimées en francs et euros courants (art.4.1.1 à 4.1.3), et à l'aspect provisoire de l'estimation du niveau de la participation de RFF (art 4.1.3).

Tout cela laisse apparaître une conscience collective de la part des cofinanceurs des incertitudes qui pesaient sur le financement du programme arrêté.

Les documents examinés font apparaître que huit opérations n'avaient pas fait l'objet d'estimation au moins du niveau "dossier d'initialisation" et ont été inscrites pour un montant global d'environ 170 MF (sur 1280 MF).

Plusieurs opérations avaient pour objet de permettre d'améliorer la gestion des nœuds ferroviaires complexes que constituent l'approche des gares des Aubrais et de Saint-Pierre-des-Corps, et de dénouer les goulots d'étranglement susceptibles de constituer un obstacle à l'évolution du service souhaité par la Région. On peut se demander à ce propos si, malgré l'équipe expérimentée dont la

Région disposait, les partenaires, et notamment l'Etat, mais aussi le maître d'ouvrage RFF, qui au moment du contrat de plan était en phase de création de ses compétences, avaient vraiment la possibilité de se faire une opinion fondée sur les propositions de la SNCF à cet égard, en terme de pertinence et de coût ; RFF a du reste lancé par la suite des études globales de fonctionnement de ces nœuds ferroviaires, dont les premiers résultats sont à présent disponibles pour ce qui est du nœud de Saint-Pierre/ Tours.

Les montants retenus pour le contrat ont systématiquement correspondu au **minimum de la fourchette des estimations quand il y en avait, de manière à permettre l'inscription d'un maximum de projets** ; dans le cas de l'électrification de Tours Vierzon, l'inscription a même été substantiellement inférieure au montant indiqué dans l'étude préliminaire disponible⁴ ; il y a même eu acceptation d'impasses par rapport à des risques pourtant signalés par la DRE au préfet de l'époque.

On peut se demander si le même "volontarisme" n'a pas conduit les signataires du contrat à surestimer de manière consciente le rythme possible d'avancement des projets.

2.3.3.2 La conduite et le suivi des opérations

La maîtrise d'ouvrage a eu un peu de difficultés à se structurer, ce qui se manifeste concrètement par le fait que le chef de projet de RFF pour la région centre n'assume ces fonctions que depuis peu de temps.

C'est sans doute ce qui explique que toutes les opérations de ce contrat de plan ont été confiées en maîtrise d'ouvrage déléguée à la SNCF, dans les conditions que l'on verra ci-après, à l'exception de Chartres Orléans, conduit directement par RFF.

Un comité de pilotage se réunit une à deux fois par an (avec le préfet, RFF, le président du conseil régional) ; les personnes de la SNCF qui réalisent les études sont présentes.

On n'y entre apparemment pas dans le détail, peut être en partie pour ne pas détériorer la qualité des relations entre les partenaires.

Des comités de suivis composés de fonctionnaires de la DRE et du conseil régional, et de techniciens de la SNCF et de RFF, se tiennent 8 à 10 fois dans l'année.

Les comptes-rendus de ces derniers (relevés de décision) sont irréguliers.

La région centre est couverte par trois régions SNCF (Paris sud-est, Limoges et Tours). Une organisation spécifique a été mise sur pied en 2001 au sein de la SNCF pour parer à la difficulté liée à cette dispersion du point de vue de l'organisation de la conduite des études, sous la forme d'une structure de coordination dite "plaque de Tours" (centre d'ingénierie interrégionale) qui est censée donner au maître d'ouvrage et aux partenaires financiers un interlocuteur unique de la maîtrise d'œuvre et gérer d'une manière mutualisée et coordonnée les moyens d'études. La maîtrise d'œuvre des projets, dans laquelle interviennent les services de l'ingénierie régionale et centrale de la SNCF, est ainsi censée se trouver coordonnée par la "plaque de Tours"⁵.

Il ne semble pas que cette réorganisation récente ait encore produit les effets désirés, notamment dans les relations avec la maîtrise d'ouvrage. Elle n'a pas encore, apparemment, pour cette dernière, réduit la complexité des modalités internes de prise en charge des études à la SNCF (qui conduit à un cumul des contraintes mises en avant par chaque intervenant interne plutôt qu'à une vraie coordination et aux arbitrages souhaitables) pas plus qu'elle n'a encore pu limiter les effets de la confusion des rôles de maîtrise d'ouvrage déléguée et de maîtrise d'œuvre. Il ne résulte pas non plus des éléments qui nous ont été fournis, que les moyens initiaux globaux des services régionaux d'ingénierie concernés aient été augmentés pour faire face à l'ampleur des ambitions du contrat de plan. De plus, les services de la SNCF se sont trouvés confrontés à des mouvements de personnel impliqués dans la maîtrise d'œuvre qui ont perturbé la conduite de plusieurs études importantes.

Tous ces éléments conduisent à une difficulté sans doute particulière de maîtrise du programme.

⁴ il semble que ce soient les techniciens de la région, issus de la SNCF, qui aient considéré que les montants indiqués à l'étude préliminaire étaient surestimés par rapport à l'expérience qu'ils avaient de chantiers similaires !

⁵ Deux opérations échappent à cette coordination : Chartres Orléans, opération confiée directement par RFF pour la maîtrise d'œuvre à l'ingénierie de la SNCF à Paris (IGP) et les études préalables de l'opération de commande centralisée entre Chartres et Courtalin, qui restent menées en direct par les deux directions régionales concernées de Tours et Paris rive gauche.

Car on ne peut que faire le constat d'une **dérive constante dans les délais de production des études**. Une comparaison entre d'une part le planning indicatif qui figure en annexe à la convention relative à l'exécution du volet ferroviaire (octobre 2000) et ceux qui font le point de la situation pour les comités de pilotage (juin 2001 et mai 2002) fait apparaître pour certaines opérations des glissements de délai d'un an chaque année. Aux difficultés de gestion des programmes d'étude qui ont été mentionnées ci-dessus s'ajoute probablement le fait que les étapes de procédures administratives n'aient pas été, faute d'expérience préalable, introduites dans les prévisions de délais d'avancement des opérations avec durées réalistes.

2.3.3.3 Les difficultés prévisibles dans la réalisation du plan

2.3.3.3.1 Des incertitudes demeurent sur l'évolution des coûts

Les évolutions des coûts des opérations qui ont été indiquées ci-dessus, malgré leur importance, ne peuvent être considérées comme désormais maîtrisées ; en effet, comme on l'a dit, une partie non négligeable des opérations n'a pas fait l'objet d'études et leur estimation est restée celle de l'inscription au plan avec ses incertitudes ; par ailleurs, les avant-projets des opérations les plus importantes ne sont pas encore définitivement produits et peuvent conduire à des évolutions, même si les montants évoqués prennent en compte les études en cours.

Il reste aussi des incertitudes difficiles à réduire sur les aléas en phase de travaux, à travers le manque de vision réelle qu'a la maîtrise d'ouvrage des estimations de certains postes, notamment pour les travaux réalisés en régie par la SNCF elle-même.

2.3.3.3.2 Les risques qui pèsent sur le déroulement des opérations

Là encore, au-delà des évolutions encore possibles des coûts (mais aussi des contributions de RFF) au fur et à mesure de l'élaboration des études, dont peu ont atteint le stade de l'avant-projet, quelques risques spécifiques sont liés à des incertitudes importantes non encore levées (et qui n'avaient pas été explicités dans les documents contractuels, alors même que certains étaient connus à ce moment), notamment sur le projet de Chartes Orléans :

- le passage à niveau de la rocade de Chartres, qui, eu égard au trafic important de cette dernière, devra impérativement être réaménagé, dans des conditions difficiles, donc coûteuses,
- la problématique des servitudes de la base aérienne de Bricy, très proche de la voie⁶,
- la prise en compte des risques éventuels liés aux silos proches de la voie (en cours d'étude).

2.3.3.3.3 Un énorme pic prévisible d'engagements concentrés sur une ou deux années

La convention de réalisation du contrat de plan, signée en octobre 2000, comporte un échéancier des opérations, dont les conséquences en terme de programmation annuelle des moyens d'engagement des partenaires n'ont pas été explicitement formalisées. Une telle explicitation aurait visiblement conduit à mettre en évidence une accumulation probable sur trois ans des engagements à consentir par les cofinanceurs. Il aurait été intéressant de se poser la question de savoir si une telle concentration était supportable compte tenu des contraintes des uns et des autres.

Les conditions de conduite des études des opérations les plus importantes n'ont fait que concentrer encore, par les décalages successifs, cette pointe prévisible, au point que, c'est désormais la quasi-totalité du montant du plan qui, si les plannings annoncés en comité de pilotage de 2002 étaient respectés, devrait faire l'objet d'engagement financier par les conventions de projet et de réalisation à passer en 2003 et surtout 2004, ce qui va certainement conduire à des difficultés importantes.

2.3.3.4 Les orientations possibles

Les conditions d'avancement des études mises en évidence ci-dessus conduisent à conseiller de ne plus prendre aucun engagement nouveau de réalisation en dehors de ce qui concerne les trois opérations les plus importantes ; cela conduit à envisager les stratégies suivantes possibles :

⁶ Personne n'a pu encore bien m'éclairer sur la question de savoir en quoi ces servitudes seraient de nature à poser un problème vis-à-vis d'une voie déjà en service, (certes pour du fret uniquement).

- reporter au plan suivant les opérations qui n'ont fait l'objet à ce jour d'aucune étude (pour environ 170 MF), ce qui ne présente pas beaucoup d'inconvénient en terme de perspectives de réalisation, compte tenu des délais d'étude et administratifs nécessaires,
- reporter également au plan suivant des opérations des nœuds ferroviaires dans l'attente des études globales lancées par RFF ; mais ces deux mesures ne suffiront pas, et de loin, à dégager les ressources nécessaires au financement des surcoûts des autres opérations,
- examiner la possibilité d'un phasage de Chartres/Orléans et de Tours/Cercottes
- en dernier ressort, il pourrait être, ce qui est beaucoup plus délicat, nécessaire pour rester dans les enveloppes, de reporter au plan suivant l'une des deux grandes opérations soutenues par la région : la reprise d'un service de voyageurs entre Orléans et Chartes, et l'électrification de Tours Vierzon. Compte tenu de l'attachement de la Région à cette dernière, il est probable que si le choix lui est présenté, il se portera sur le maintien de cette dernière, qui présente moins d'aléas non encore résolus que la première citée.

Ces choix devraient permettre de rester dans les enveloppes initiales du plan, dans la mesure où l'ordre de grandeur des apports prévus de RFF ne serait pas remis en cause.

Mais, quelque douloureux que ces choix puissent apparaître (malgré le fait que tout montre que les partenaires avaient parfaitement conscience que les impasses qu'ils acceptaient au moment de la signature les conduiraient à en passer par là) il reste que les difficultés les plus importantes dans la conduite du plan sont sans doute ailleurs : car les conditions de mise en œuvre du plan, même ainsi réaménagé, conduisent à programmer sur un an, au maximum deux, l'engagement de la quasi-totalité des financements qui ne sont pas encore en place !

2.4 La région Provence – Alpes - Côte d'Azur

2.4.1 Le contrat de plan

Les principaux projets du nouveau ferroviaire inscrits au contrat de plan entre l'Etat et la région Provence – Alpes - Côte d'Azur sont :

- la modernisation de la ligne entre Marseille, Gardanne et Aix-en-Provence,
- l'augmentation de la capacité entre Marseille-Aubagne et Toulon,
- la réouverture de la ligne Grasse/Cannes,
- l'augmentation de capacité sur la voie littorale entre Cannes et Nice grâce à une 3^{ème} voie entre Antibes et Nice (1^{ère} phase : section entre Antibes et Cagnes-sur-Mer),
- la création d'une liaison ferroviaire entre la gare TGV et la gare de centre-ville en Avignon.

Dans le cadre du CPER, les engagements financiers sur ces projets s'élèvent à environ 350 M€ pour la période 2000-2006 et se répartissent comme suit :

Coût inscrit au CPER	En M€	En MF
Marseille-Aix	110	720
Marseille/Aubagne/Toulon	99	650
Grasse/Cannes/Nice	107	700
Liaison en Avignon	31	200
Total	355	2 322

En dehors de ces principaux projets, 53 M€ sont consacrés aux pôles d'échange, 30 M€ à l'aménagement des gares et au rehaussement des quais. Avec les études et quelques projets mineurs, c'est un total de 100 M€ qui est prévu, portant le total du contrat à 455 M€.

2.4.2 Les études réalisées par l'Etat, le conseil régional ou les conseils généraux à la fin des années 1990

A défaut d'études ferroviaires détaillées, quelques études sommaires ont été réalisées avant le contrat de plan 2000 – 2006.

1. Etude de la DRE PACA réalisée par Ingérail / Socotec en novembre 1996 « Alternative ferroviaire à la saturation autoroutière en région PACA ». Cette étude mentionnait des ordres de grandeur de coûts pour quelques projets (réouverture de Grasse – Cannes pour 180 MF (cond.éco. 1992), 3^{ème} voie Marseille – Aubagne pour 130 MF (cond.éco. 1993), 3^{ème} voie Cannes – Nice pour 2500 MF (cond.éco. 1992), doublement de Septèmes/Gardanne pour 385 MF (cond.éco. 1995). L'étude précisait que des études détaillées devaient permettre d'évaluer plus précisément ces coûts.
2. Etude du conseil général des Alpes-Maritimes réalisée par Systra (1997). Cette étude comparait deux projets : une 3^{ème} voie entre Cannes et Nice et le quadruplement du tronçon entre Antibes et Cagnes (estimé à 1100 MF). L'étude préconisait le quadruplement Antibes / Cagnes plutôt que la réalisation d'une 3^{ème} voie.
3. Etude du conseil régional PACA réalisée par Systra (1998 – 2000) sur le développement des transports ferroviaires dans les Alpes-Maritimes. Cette étude préconisait notamment la réalisation de la 3^{ème} voie Antibes / Nice pour 1450 MF (370 MF pour la 1^{ère} phase Antibes – Cagnes) et la rénovation de Grasse / Cannes pour 100 MF.
4. Etude du conseil régional PACA sur le potentiel commercial de la ligne Grasse – Cannes d'octobre 1998.

5. Etude intermodale dans les Alpes-Maritimes du Conseil Général des Ponts et Chaussées sous la direction de M. Jean-Didier Blanchet (1998 – mars 2000). Cette étude s'est prononcée sur l'opportunité de projets routiers et ferroviaires, sans mentionner leurs coûts.
6. Etude du conseil régional PACA réalisée par SETEC en 1998 / 1999 : « étude de définition d'une organisation opérationnelle de transports en commun dans la vallée de l'Huveaune ». Cette étude a permis de dégager un premier consensus autour du projet de 3^{ème} voie Marseille / Aubagne, évaluée alors à 450 MF (cond. Eco 1998).

Toutes ces études ont eu l'intérêt d'initier des réflexions sur les possibilités de développement de l'offre et de la fréquentation ferroviaire dans la région. Il ne s'agissait pas d'études préliminaires à proprement parler : les questions de faisabilité techniques et environnementales n'étaient pas abordées au niveau de détail requis et les études de capacité restaient incomplètes. C'est notamment le cas des incidences des projets sur le fonctionnement de la gare de Nice et de celle de Marseille-St-Charles. Les estimations à partir de ratios étaient très sommaires.

RFF a participé, y compris financièrement, en 1997 et 1998, aux études dirigées par le conseil régional PACA (Etudes SYSTRA sur Nice et étude SETEC sur Marseille-Aubagne) mais dans une posture d'écoute et pas de maître d'ouvrage.

2.4.3 L'élaboration du contrat de plan

Elle a été faite durant l'année 1999. Dans une note d'avril 1999, la SNCF indiquait les montants suivants pour les principales opérations.

Opération	Consistance	Montant
Marseille/Aix 1 ^{ère} phase	doublément Septèmes-Gardanne	440 MF, 2 ^{ème} phase 1200 MF
Marseille/Aubagne/Toulon	création d'une 3 ^{ème} voie Aubagne-Marseille et évitement à St-Cyr	550 MF (CE1/98)
Grasse/Cannes/Nice		(500 MF à titre de provision)
Liaison en Avignon		203 MF (CE 6/97)

Dès mars 1999 RFF a lancé des études, confiées à la direction de l'ingénierie de la SNCF, sur les trois projets Aix/Marseille, Marseille/Aubagne et Cannes/Nice. L'étude sur Grasse/Cannes a été engagée début 2000.

Les derniers chiffres avancés avant la signature du contrat de plan étaient les suivants (Eléments fournis par RFF jusqu'en décembre 2000).

Marseille/Aix	De 495 à 820 MF
Marseille/Aubagne/Toulon	Projet de base à 730 MF
Cannes/Nice	1300 MF avec une première phase à 400 MF selon la SNCF, 545 MF selon une étude SYSTRA
Grasse/Cannes	Pas d'éléments (étude de faisabilité engagée début 2000)

Nous n'avons pas retrouvé l'origine exacte des chiffres figurant au contrat de plan, mais il est clair que celui-ci, signé le 15 mai 2000 n'a pas pris en compte les incertitudes pesant à cette date tant sur la consistance des programmes envisagés, lesquels n'ont été définis précisément qu'après les réunions des comités de pilotage en 2000 et 2001, que sur leur estimation précise :

- Marseille/Aix : le montant de 720 MF se situe dans la fourchette des estimations,
- Marseille/Aubagne/Toulon : le montant de 650 MF est inférieur à l'estimation du projet de base en décembre 1999,

- il est délicat d'interpréter l'inscription de 700 MF pour l'ensemble de la Côte d'Azur selon une répartition entre Cannes/Nice et Grasse/Cannes.

2.4.4 La poursuite des études jusqu'à aujourd'hui

Aix / Marseille

De nombreux scénarios de dessertes (et donc de nombreux projets) ont été étudiés sur cet axe, en particulier :

- un projet de liaison rapide Aix / Marseille en moins de 20 minutes via la LGV,
- des scénarios panachant des dessertes entre Marseille – Saint-Charles et Aix et des dessertes entre Blancarde et les quartiers nord de Marseille.

Une convention de financement d'études d'avant-projet de 21 MF a été signée le 16 janvier 2001. Les études d'avant-projet ont démarré fin 2000, avant la signature de la convention de financement. Au premier comité de pilotage du 2 novembre 2000, RFF a présenté deux projets de services ferroviaires privilégiant pour l'un la desserte des quartiers nord de Marseille, pour l'autre la desserte d'Aix-en-Provence. Les partenaires ont refusé de s'orienter vers l'un ou l'autre de ces deux projets. Ils ont demandé à RFF de proposer un projet de compromis.

Un nouveau programme de travaux conciliant l'ensemble des objectifs de service sur la ligne a été proposé par RFF lors du comité de pilotage du 16 juillet 2001, suivi d'une nouvelle réunion au conseil régional le 30 juillet 2001. Les partenaires ont retenu ce programme évalué à 760 MF, non compris les travaux en gare de Gardanne.

Ce projet consiste en une desserte toutes les 20 minutes entre Aix et Marseille avec la création de trois gares dans les quartiers nord de Marseille et d'un pôle d'échange à Plan-de-Campagne.

L'IMEC a été ouverte le 13 septembre 2001 sur la base d'un projet de 800 MF. En effet, compte tenu d'une consistance de travaux en gare de Gardanne encore mal définie, une provision supplémentaire de 40 MF a été retenue par RFF pour ces aménagements.

La concertation préalable à l'enquête publique a été conduite d'octobre à début novembre 2001. Elle a permis de confirmer l'attente du public pour une amélioration de la fiabilité de la ligne, très dégradée à ce jour. Elle a par ailleurs révélé la persistance d'attente pour des projets évoqués de longue date tels que l'électrification ou le doublement complet de la ligne.

Le projet mis à l'enquête publique en février/mars 2002 était celui présenté à l'IMEC (800 MF pour la partie sous maîtrise d'ouvrage RFF). La commission d'enquête a émis un avis favorable en émettant des réserves visant à supprimer les derniers passages à niveau dans le périmètre des travaux (deux passages à niveau concernés) et à revoir l'organisation du réseau viaire accompagnant la suppression d'un passage à niveau, déjà inclus dans le projet soumis à l'enquête publique.

Les études d'avant-projet se termineront à la fin de l'année 2002. Elles intégreront les améliorations du projet et notamment les études relatives à la suppression des passages à niveau. Elles doivent permettre de préciser les variantes possibles en ce qui concerne les aménagements de la gare de Gardanne.

Elles doivent aussi analyser les conditions de réalisation des travaux (fermeture de la ligne pendant une longue période, pendant plusieurs périodes courtes, pas de fermeture). Le choix de ces conditions peut avoir une forte influence sur le coût des travaux.

Enfin, un phasage sera examiné (réalisation du doublement de la voie de Marseille Saint-Charles jusqu'à Saint-Antoine uniquement – estimé à 550 MF au niveau des études préliminaires).

Les délais prévus actuellement sont :

- DUP à l'été 2003
- Démarrage des travaux fin 2003
- Achèvement des travaux à la fin 2006.

Marseille / Aubagne / Toulon

Dans un rapport d'étape de mars 2000 l'estimation du projet de base a été portée de 730 à 760 MF.

En mars 2000, un comité de pilotage a validé l'objectif de service d'un train toutes les 10 minutes entre Marseille et Aubagne et le programme de travaux. Ce choix a été confirmé lors d'un comité de pilotage élargi en novembre 2000.

Une convention de financement d'études d'avant-projet de 30 MF a été signée le 16 janvier 2001.

Les études d'avant-projet ont démarré fin 2000, avant la signature de la convention de financement d'avant-projet, sur la base du programme d'investissements retenu par le comité de pilotage du 2 novembre 2000. Le coût présenté s'élevait à 760 MF conformément aux résultats des études préliminaires de mars 2000.

L'avancement des études d'avant-projet a conduit à réévaluer très sensiblement le coût du projet. A l'été 2001, l'estimation présentée dans le cadre de l'IMEC a été portée à 950 MF.

Les variations de coûts les plus importantes portent sur les travaux en gare de Saint-Charles, la 3^{ème} voie entre Blancarde et Aubagne et le plan de voie d'Aubagne. Sur ces postes, RFF a indiqué que la première approche à partir de ratio n'avait pas permis d'appréhender la totalité du détail des travaux à réaliser.

L'IMEC a été ouverte le 13 septembre 2001.

La concertation préalable à l'enquête publique au titre des gares a été conduite d'octobre à début novembre 2001. Elle a permis de confirmer l'attente du public pour une amélioration des déplacements par le train dans la Vallée de l'Huveaune, concrétisé par ce projet de troisième voie. Elle a révélé des inquiétudes à Saint-Cyr quant à l'impact du projet sur le tissu urbain et sur le vignoble.

Le projet mis à l'enquête publique en février/mars 2002 était identique à celui présenté à l'IMEC (950 MF pour la partie sous maîtrise d'ouvrage RFF).

L'enquête publique a confirmé l'attente de la population pour la troisième voie entre Blancarde et Aubagne, ainsi que les inquiétudes de la population de Saint-Cyr. A l'issue de l'enquête, la commission d'enquête a émis un avis favorable sur le projet de troisième voie en formulant toutefois des réserves visant à améliorer la protection contre le bruit et l'accessibilité aux gares de la Barasse et d'Aubagne. En revanche, elle a émis un avis défavorable sur le double évitement de Saint-Cyr en préconisant une nouvelle concertation avec l'ensemble des partenaires et associant l'ouest varois. RFF a pris acte de cet avis et sollicitera une DUP pour la seule 3^{ème} voie, cette réduction de programme ne bouleversant pas l'économie générale de l'opération.

Les études d'avant-projet se termineront à la fin de l'année 2002. Elles intégreront les améliorations du projet et notamment les études acoustiques complémentaires en cours. Elles permettront de préciser le coût du projet amélioré selon les résultats de l'enquête et de proposer un phasage (section de 3^{ème} voie limitée entre Aubagne et La Barasse environ, estimé à 650 MF au niveau des études préliminaires).

Les délais prévus sont :

- DUP à l'été 2003
- Démarrage des travaux fin 2003
- Fin des travaux à la fin 2006.

Cannes / Nice

Un premier comité de pilotage s'est tenu le 10 juillet 2000, qui n'a pas permis de conclure sur la consistance du projet. Le 5 décembre 2000, le comité de pilotage a retenu :

- la mise à l'enquête publique de la 3^{ème} voie entre Antibes et Nice (1300 MF)
- le choix d'une 1^{ère} phase pour le contrat de plan : la section Antibes / Cagnes (400 MF).

Les études de faisabilité ont été remises en version provisoire en janvier 2001 (la version définitive, peu différente, a été remise en mai 2001).

Deux conventions de financement ont été signées pour les études :

- une convention de 5 MF signée le 4 janvier 2001 pour la 1^{ère} partie des études d'avant-projet,
- une convention de 45 MF signée le 9 novembre 2001 pour les études d'avant-projet et les procédures.

Les études d'avant-projet ont démarré fin 2000.

L'IMEC a été ouverte le 13 septembre 2001. En octobre 2001, RFF a présenté l'avancement des études. Le projet global est alors évalué à 1330 MF. La concertation préalable a été engagée en octobre 2001. Les populations ont principalement exprimé le souhait que ce projet soit l'occasion de réduire les nuisances existantes dues à la voie ferrée (bruit, vibrations, propreté, clôtures, gabarit des passages routiers sous la voie, création de passages piétons ...).

En décembre 2001, à l'issue de la concertation, RFF a proposé aux cofinanceurs d'accéder à une des demandes fortes exprimées lors de la concertation : profiter du projet pour remplacer les ponts métalliques de conception ancienne et assez bruyants (+ 50 MF environ). Cette proposition a été acceptée lors d'un comité de pilotage restreint aux cofinanceurs.

Le projet mis à l'enquête publique en février/mars 2002 a été ainsi évalué à environ 1400 MF (aux conditions économiques du 1/99) pour la partie sous maîtrise d'ouvrage RFF.

L'évolution du coût du projet entre la décision des partenaires (1300 MF) et la mise à l'enquête publique du projet (1400 MF) est due pour moitié à une décision collective des partenaires d'améliorer l'insertion grâce à la suppression des derniers ponts métalliques anciens entre Antibes et Nice.

Pendant et après l'enquête publique, une forte opposition s'est fédérée contre le projet de 3^{ème} voie qui a été perçu comme une agression supplémentaire dans un milieu urbain déjà fortement soumis aux nuisances des infrastructures de transport (bruit, effet de coupure de la voie ferrée, vibrations, dégradation du paysage, acquisitions foncières...). Ces oppositions se sont rassemblées autour de l'idée d'un projet alternatif : l'enfouissement des voies ferrées. D'autres opinions plus nuancées ont souhaité que ce projet soit amélioré grâce à plus de protections acoustiques que celles strictement nécessaires du point de vue de la réglementation, et grâce à un traitement architectural et paysager exemplaire.

Pour répondre à ces expressions publiques, relayées par un certain nombre d'élus, RFF :

- a engagé une étude d'insertion architecturale paysagère et humaine de la voie ferrée entre Antibes et Nice ainsi qu'un approfondissement des études acoustiques ;
- a étudié le projet d'enfouissement des voies ferrées qui s'avère 7 à 12 fois plus coûteux et deux fois plus long à mettre en œuvre.

Après avoir pris connaissance de cette étude, la commission d'enquête a émis un avis favorable au projet.

Les études d'avant-projet se termineront à la fin de l'année 2002. Elles intégreront les améliorations du projet apportées par les études paysagères et les études acoustiques complémentaires en cours.

Le coût du projet sera alors réestimé. Les délais prévus sont :

- DUP à l'été 2003
- Démarrage des travaux fin 2003
- Achèvement des travaux à la fin 2007.

Grasse / Cannes

Les études de faisabilité de la réouverture de Grasse – Cannes ont été engagées début 2000. Lors du 1^{er} comité de pilotage de juillet 2000, RFF a présenté deux solutions :

- une desserte en navette entre Cannes-La Bocca et Grasse et une correspondance avec la ligne du littoral à Cannes-La Bocca. Les investissements étaient évalués à 300 MF pour 2 à 3 trains par heure et par sens ;
- une exploitation en continuité avec la ligne du littoral, au rythme d'un train toutes les ½ heures entre Grasse, Cannes et Nice. Les investissements étaient évalués à plus de 500 MF avec un saut de mouton à Cannes-La Bocca (faisabilité à approfondir néanmoins, compte tenu des problèmes hydrauliques de loi littorale).

Ces deux propositions ne convenant pas, les cofinanceurs ont demandé à RFF d'approfondir la faisabilité d'une réouverture de Grasse – Cannes avec un train par heure entre Grasse et Nice, sans rupture de charge.

Une proposition a été présentée en ce sens lors du comité de pilotage du 5 décembre 2000 qui a retenu :

- un projet évalué à 260 MF (avec cependant une réserve sur la nécessité éventuelle d'un évitement supplémentaire à Ranguin)
- une fin des travaux à la mi-2004.

A la suite des études de faisabilité et du comité de pilotage de décembre 2001, l'approfondissement des études fait apparaître au mois de juillet 2001 :

- l'utilité d'une augmentation de programme (une voie d'évitement supplémentaire à Ranguin, soit + 45 MF) pour une exploitation de la desserte dans de bonnes conditions de fiabilité,
- une réévaluation des coûts (+ 45 MF) au vu des premiers résultats d'avant-projet,

ce qui a conduit à une réévaluation du projet à hauteur de 350 MF.

Par prudence, et compte tenu de l'urgence de l'ouverture de l'IMEC pour tenir les délais très tendus de cette opération, RFF a choisi d'intégrer cette réévaluation dans le dossier d'IMEC d'août 2001. La SNCF Marseille, futur exploitant, lui ayant fait part de ses réserves sur une exploitation de la ligne sans l'évitement de Ranguin, RFF a choisi de l'intégrer au projet dans l'attente des études d'exploitation détaillées réalisées dans le cadre de l'avant-projet.

Cette réévaluation a été refusée par les partenaires (comité de pilotage du 1^{er} octobre 2001) qui ont demandé à RFF de revenir aux coûts antérieurs.

Par ailleurs, lors de la concertation, la ville de Cannes a souhaité déplacer au Bosquet l'arrêt de Cannes-La Bocca. Pour répondre à ces deux attentes, RFF a supprimé du programme de l'opération les évitements de Ranguin et de La Bocca.

L'approfondissement des études d'exploitation a en effet montré qu'il était possible de se passer des évitements de Ranguin et de Cannes-La Bocca pour atteindre l'objectif de desserte d'un aller-retour par heure entre Grasse et Nice. Ce programme réduit permet de mettre en œuvre la desserte souhaitée, avec quelques allongements de temps de parcours et une fiabilité un peu moins forte des horaires.

C'est ainsi que l'avant-projet de l'opération sera approuvé par RFF pour un montant de 41,5 M€, soit 272 MF lors du conseil d'administration d'octobre 2002. Ce montant est supérieur de 5% au montant acté par les cofinanceurs en décembre 2000 (39,6 M€).

La convention de financement de la totalité des travaux est en cours de mise au point. Le planning des travaux prévoit leur achèvement mi-2004.

2.4.5 Les difficultés rencontrées

Nous constatons que les projets ont été menés avec diligence par RFF, qui n'a pas attendu la signature des conventions de financement pour lancer les études d'avant-projets. La mise au point des programmes s'est faite au sein de comités de pilotage très larges (par exemple au premier comité de pilotage d'Aix/Marseille, il y avait 43 personnes dont 22 représentants des collectivités locales autres que la région). Malgré leur lourdeur, ces comités ont permis un accord assez large des partenaires sur la consistance des opérations inscrites au plan. On peut considérer qu'ils n'ont pas pesé sur les délais. La Région est d'ailleurs satisfaite de l'état d'avancement des procédures.

Par contre la question de l'augmentation des coûts prévisibles entraîne une inquiétude certaine des partenaires. La question du calendrier d'engagement des travaux est elle aussi posée.

- **L'approfondissement des études a conduit à des réévaluations** pour les projets de réouverture de Grasse – Cannes et pour Marseille – Aubagne. Les premiers résultats à mi-parcours dans les études avant-projet ont été connus à l'été 2001.

Au vu des inquiétudes manifestées par les partenaires, RFF a proposé des réductions de programmes et envisagé des phasages permettant une réalisation progressive.

Evolution des coûts (en valeur 1/99) :

	CPER	Décisions des comités de pilotage sur études préliminaires	Coûts des projets mis à l'enquête publique ou à l'IMEC	Coûts à l'issue des AVP et des procédures
Grasse – Cannes	708 MF ⁷ 108 M€	260 MF 40 M€	350 MF 53 M€	272 MF 42 M€
Antibes – Nice	108 M€	1400 ⁸ dont 450 1 ^{ère} phase	1400 MF dont 450 1 ^{ère} phase	-
Marseille – Aix	720 MF 110 M€	800 MF 122 M€	800 MF 122 M€	-
Marseille – Aubagne – Toulon	650 MF 99 M€	760 MF 116 M€	950 MF 145 M€	-
Liaison inter gares en Avignon	200 MF 31 M€	160 MF 25 M€	160 MF 25 M€	-
Total	2278 MF 347 M€	2430 MF 370 M€	2710 MF 413 M€	-

➤ **L'évolution du coût des projets n'est pas terminée** car les observations, voire les réserves émises lors des enquêtes conduiront probablement à ajouter aux programmes des compléments sur deux points.

- La suppression de plusieurs passages à niveaux supplémentaires. Ainsi sur Aix-Marseille, la commission d'enquête estime nécessaire la suppression de la totalité des passages à niveau, soit deux de plus que prévu par le projet. Pour Grasse/Cannes, la commission souhaite la suppression d'au moins un PN à la réouverture de la ligne au trafic voyageurs.
- L'intégration dans les projets de protections acoustiques non prévues initialement. Dans les projets mis à l'enquête, il a été considéré que les augmentations de trafic correspondantes n'engendrant pas plus de 2 dB(A) en plus du niveau sonore actuel, la réglementation n'imposait aucune protection particulière. Or il existe dans nombre de points des niveaux sonores actuels très élevés. Les commissions d'enquête ont assorti leur avis favorable d'une demande d'amélioration vis-à-vis des nuisances sonores et vibratoires dans les secteurs urbanisés (Antibes/Nice)⁹, d'efforts particuliers en matière de lutte contre le bruit à consentir par le maître d'ouvrage (Aix/Marseille), d'un effort important en matière de lutte contre le bruit même si la réglementation ne l'exige pas explicitement (Marseille/Aubagne).

➤ **Le troisième point à souligner est celui des conditions économiques de référence.** Toutes les estimations figurant au contrat de plan correspondent à des évaluations faites aux conditions économiques de janvier 1999, de même que toutes les estimations fournies par la suite.

Le contrat de plan a retenu ces estimations, mais n'a pas précisé de date de valeur pour les montants inscrits. Au contraire, la convention d'application du contrat de plan, signée postérieurement au contrat, indique : *"les estimations sont exprimées en francs courants et en euros sur la base du calendrier prévisionnel annexé, et dans l'hypothèse d'une inflation inférieure à 1% par an. Les participations globales de l'Etat et de la Région sont forfaitaires, en francs courants. [...] Ce plan sera adapté, conformément aux indications de l'article 5.2, pour utiliser l'ensemble des moyens financiers*

⁷ 700 MF de travaux et 8 MF pour les études préparatoires à la deuxième phase de la 3^{ème} voie entre Cagnes et Nice.

⁸ plus précisément, deux décisions ont été prises : la première d'engager les études d'avant-projet sur un projet estimé à 1300 MF, la deuxième, d'intégrer au projet la suppression des ponts métalliques anciens et bruyants (50 MF supplémentaires).

⁹ La commission a bien noté la décision déjà prise de remplacement des ponts métalliques bruyants.

que les signataires s'engagent à mettre en place sans dépasser pour l'Etat les montants définis ci-dessus."

L'article 5.2 indique que "le programme d'ensemble et le plan de financement sont ajustés en fonction des résultats des études d'avant-projet, des plans de financement définitivement arrêtés pour chaque opération [...], du coût final de réalisation des différentes opérations."

L'article 6 prévoit que "si l'inflation dépassait significativement le taux de 1% un avenant à la convention devrait être établi".

A ce stade, on a manifestement ignoré le fait que les estimations connues lors de la préparation du contrat étaient en valeur janvier 1999.

Or l'évolution des conditions économiques a été forte entre 1999 et 2002. L'index TP01 est passé de 408 en janvier 1999 à 460,5 en mars 2002, une augmentation de 12,9 % représentant plus de 4% par an.

Pour évaluer les coûts des projets en valeur de réalisation, RFF a utilisé cette variation connue, et une dérive de 3 % par an au-delà. Il en résulte une évaluation des coûts des cinq projets principaux du CPER, avant achèvement complet des avant-projets et intégration des conséquences des enquêtes publiques de 497 M€, supérieure de 150 M€ au montant inscrit (347 M€).

En prenant en compte les phasages envisageables, ce montant pourrait être ramené à 392 M€ encore supérieur de 45 M€ au montant inscrit au contrat.

opérations	Montant inscrit au contrat de plan	Décisions des comités de pilotage sur études préliminaires	Coûts avant enquêtes publiques	Coûts à l'issue des AVP et des enquêtes publiques	Coûts aux cond. éco. de réalisation ¹⁰
Grasse – Cannes	708 MF	260 MF	350 MF	272 MF 41,5 M€	320 MF 49 M€
Antibes – Nice 1 ^{ère} phase (Cagnes – Antibes)	108 M€	450 MF	450 MF 69 M€	A définir	560 MF 86 M€
Marseille – Aix	720 MF 110 M€	800 MF	800 MF 122 M€	A définir	1000 MF 152 M€
Marseille – Aubagne – Toulon	650 MF 99 M€	760 MF	950 MF 145 M€	A définir	1190 MF 181 M€
Liaison inter gares en Avignon	200 MF 30 M€	160 MF	160 MF 24 M€	A définir	190 MF 29 M€
Total	2278 MF 347 M€	2430 MF	2710 MF 413 M€	2630 MF 401 M€	3260 MF 497 M€

- **Le quatrième problème est celui du montant des participations de RFF.** Celles-ci ne pourront être connues qu'à l'issue des études d'avant-projet. Compte tenu d'une baisse de la tarification de RFF dans la région, il faut s'attendre à ce que le niveau des participations de l'établissement public soit inférieur à ce qui était indiqué au contrat. Sur ce point, le contrat a bien pris en compte l'article 4 des statuts de RFF, mais n'a pas indiqué comment seraient réajustées les participations des autres partenaires.
- **Dernier problème enfin, et pas des moindres, celui du rythme des engagements.** Compte tenu de leur état initial comparable, les projets avancent au même rythme. Grasse/Cannes peut aller un peu plus vite puisqu'il ne nécessite pas de DUP.

¹⁰ Coûts avant mise au point après enquête publique, sauf pour Grasse –Cannes.

Les plannings annoncés par RFF prévoient la fin des travaux en juin 2004 pour Grasse/Cannes, en 2006-2007 pour la première phase de Marseille/Aubagne/Toulon et de Marseille/Aix, en 2007 pour la première phase Antibes/Cagnes-sur-mer de Cannes/Nice. Le respect de ces échéances suppose que les décisions ministérielles d'approbation des projets et la signature des conventions de financement interviennent à la mi-2003.

Il faudrait que l'Etat, et les autres partenaires, mobilisent en 2003 l'essentiel des enveloppes prévues au contrat. Pour l'Etat celle-ci représenterait 86 M€ pour les 4 opérations ci-dessus (en excluant Avignon).

Sans prendre en compte une éventuelle réévaluation, ni la compensation de la réduction des participations de RFF, donc en s'en tenant aux montants inscrits initialement au CPER, il faudrait encore 74 M€ ce qui représente 64% de la participation prévue pour toute la durée du contrat.

Ces préoccupations suscitent au niveau de la Région de nombreuses questions :

- Ne pourrait-on jouer sur les contraintes d'exploitation pour diminuer les coûts d'investissement ?
- La SNCF n'inclut-elle pas dans les projets des équipements non strictement indispensables mais relevant plutôt de son confort d'exploitation ?
- Le mode de calcul de la participation de RFF ne prend en compte que les augmentations de recettes liées aux TER. Pourquoi d'éventuels avantages procurés à d'autres circulations (fret, TGV) ne seraient-ils pas comptabilisés ?
- Les participations de RFF dépendent de la structure tarifaire. La Région manifeste son inquiétude quant à la stabilité de cette structure.
- Les modalités de sélection des entreprises utilisées par RFF ne devraient-elles pas être assouplies pour réduire les coûts ? Des entreprises spécialisées peu nombreuses sont-elles les seules à pouvoir faire les travaux ?
- Ne pourrait-on revoir la réglementation pour que les opérations puissent faire l'objet de tranches plus réduites (par exemple lancer la réalisation d'une 3^{ème} voie en différant la signalisation et l'électrification) ?

2.4.6 Les solutions envisageables

L'actualisation des participations : elle n'est pas formellement exclue par le contrat, puisqu'en particulier la convention d'application envisage un avenant si l'inflation dépasse significativement 1% et que la révision éventuellement à la baisse des participations de RFF à l'issue des avant-projets nécessitera bien une mise au point des plans de financement. Mais la question est posée de la volonté des partenaires, et en particulier de l'Etat, de revoir leurs participations.

Le phasage des projets peut être envisagé comme proposé par RFF dans le tableau suivant¹¹ :

Opérations	Montant inscrit au contrat de plan	Coûts des premières phases aux cond.éco 1/99	Coûts des premières phases aux cond. éco. de réalisation	
Grasse – Cannes	708 MF	272 MF 41,5 M€	320 MF 49 M€	880MF 135M€
Antibes – Nice 1 ^{ère} phase (Cagnes – Antibes)	108 M€	450 MF 69 M€	560 MF 86 M€	
Marseille – Aix	720 MF 110 M€	550 MF 84 M€	690 MF 105 M€	
Marseille – Aubagne – Toulon	650 MF 99 M€	650 MF 99 M€	810 MF 124 M€	
Liaison inter gares en Avignon	200 MF 30 M€	160 MF 24 M€	190 MF 29M€	
Total	2278 MF 347 M€	2080 MF 317 M€	2570 MF 392 M€	

Cependant, RFF fait valoir que la question se pose différemment suivant les projets. Dans le cas d'Aix/Marseille, ligne à voie unique, son élargissement nécessite des interruptions du service TER. Dans le cas d'un phasage, après une première mise en service il faudrait de nouveau interrompre ce nouveau service TER avec un effet commercial déplorable¹². Sur Marseille/Aubagne, par contre, la première phase permettrait des améliorations, et les travaux de 2^{ème} phase n'auraient pas de conséquences aussi fâcheuses que sur Aix/Marseille.

Des sources de financement complémentaires. La révision du contrat de plan en 2003 pourrait permettre un redéploiement du contrat sur les opérations prêtes au détriment de celles qui ne le sont pas. Cette possibilité reste limitée à l'intérieur du volet ferroviaire compte tenu de la part limitée des autres opérations. On peut aussi rechercher des financements spécifiques pour des parties de projets pouvant relever d'autres programmes (suppression de passages à niveaux, points noirs bruit). On pourrait aussi envisager des participations de groupements de communes présents dans les comités de pilotage, et susceptibles de bénéficier des services prévus (communauté d'agglomération Marseille-Provence-Métropole par exemple).

Enfin, **si la contrainte ne peut être desserrée**, il sera nécessaire d'envisager de différer des opérations au plan suivant. Ce serait tout à fait déplorable, dans le contexte de très fortes attentes suscitées par les concertations, du retard évident de la région en matière de transports collectifs ferroviaires et de l'absence quasi totale d'alternative. Bien que son utilité soit évidente en termes de raccordement des lignes TER à la gare LGV, la liaison inter-gares d'Avignon paraît moins prioritaire que les autres, dans la mesure où son impact est moins directement lié à l'efficacité du transport collectif régional. En différer la réalisation ne conduirait toutefois qu'à une économie d'environ 28 M€ (des études ont déjà été engagées), laissant subsister un trou de 17 M€.

Grasse/Cannes est trop avancée pour imaginer de la renvoyer au plan suivant. Quant aux trois autres opérations, on ne voit pas sur quel critère on pourrait choisir de différer l'une d'entre elles.

Quelles que soient les solutions adoptées, la question de la programmation reste posée. La crédibilité de la signature de l'Etat au bas du contrat de plan sera jugée à l'aune du respect de ses

¹¹ Coûts ne prenant pas en compte les augmentations éventuelles liées aux conclusions des enquêtes concernant le bruit et les passages à niveau.

¹² On peut penser que dans ce cas, le projet en resterait en fait pendant de nombreuses années à sa première phase.

engagements. Il convient de mettre tout en œuvre pour définir un échéancier de mise en place des AP qui permette le lancement des opérations inscrites, dans des délais raisonnables.

En conclusion, l'élaboration d'un avenant à la convention d'application du contrat de plan, sinon au contrat lui-même nous semble indispensable. On se trouve en effet à fin 2002 dans une situation où les projets sont maintenant suffisamment connus pour pouvoir faire l'objet d'une planification temporelle et financière, ce qui n'était pas du tout le cas lors de la préparation du contrat.

2.5 La région Rhone-Alpes

2.5.1 Un contrat de plan ambitieux

Avec plus de 2,2 GF consacrés par l'Etat et la Région ou 3,3 GF si l'on tient aussi compte des participations des autres collectivités locales et celle de RFF au volet ferroviaire de son contrat de plan, la Région Rhône-Alpes se donne les moyens d'une ambitieuse politique ferroviaire. Elle se traduit par l'engagement des études d'un grand nombre de projets dont il est clair pour tous les décideurs que leur réalisation n'est pas imaginable au cours du seul XII^{ème} plan. L'engagement rapide des études d'avant-projet devrait permettre d'avoir une situation claire et une estimation plus précise de l'impasse au début de 2003.

Aujourd'hui, celle-ci est estimée à 25% du montant global, ce qui porterait le montant total des investissements ferroviaires envisagés à près de 4 GF (610 M€). Cependant il convient d'analyser les diverses causes de dérive autres que l'impasse initiale et notamment déterminer celles qui résultent de modifications fonctionnelles, approuvées par le maître d'ouvrage au cours des études, de celles qui proviennent de la dérive des coûts unitaires constatés au cours des études ou prévisibles pour les travaux.

2.5.2 Les intervenants

Dès les premiers mois après sa création, RFF s'est doté pour la Région RA de moyens propres et décentralisés. L'importance du ferroviaire dans cette région qui est couverte par les "régions SNCF" de Lyon et de Chambéry, l'existence de projets importants (dont Lyon – Turin) et les volumes de trafic, en particulier dans le nœud lyonnais qui voit passer chaque jour, plusieurs milliers de trains, ont justifié la mise en place rapide d'une organisation spécifique. Dans un premier temps, fin 1997, une "délégation aux projets alpins" a été installée à Chambéry ; fin 1998, une délégation régionale créée à Lyon, renforcée ultérieurement par une direction d'opérations et le transfert à Lyon de la délégation créée à Chambéry. Aujourd'hui, dans ses propres locaux RFF dispose d'une vingtaine d'agents.

Pour la SNCF, la région Rhône - Alpes est couverte par deux directions régionales installées à Lyon et à Chambéry, organisation justifiée par l'importance des trafics et des infrastructures. Elle disposait aussi de moyens d'études importants à la mission TGV "Lyon Montmélian" installée à Chambéry et dans l'équipe qui assurait la participation française aux études relatives au projet de ligne nouvelle Lyon – Turin, menées par le GEIE regroupant les compagnies de chemins de fer française et italienne. Cette mission, comme l'équipe du GEIE, est aujourd'hui dissoute et ses effectifs répartis entre LTF, société par actions simplifiée regroupant RFF et RFI (nouveau gérant des infrastructures ferroviaires en Italie) chargée des études et des travaux de la liaison Lyon – Turin et le Centre d'Ingénierie Sud Est de la SNCF dont le siège est à Lyon et qui regroupe les moyens d'études des régions SNCF de Lyon, Chambéry, Clermont – Ferrand et Dijon.

La Région participait largement au GIP Transalpes, organisme d'études et de promotion du projet de liaison transalpine qui regroupait la SNCF, RFF, la Région, les sociétés d'autoroute présentes en Rhône – Alpes et diverses instances consulaires et collectivités locales, aujourd'hui dissout mais dont une part des moyens d'études ont été repris par la Région.

Un tel contexte qui traduisait déjà une volonté "ferroviaire" affirmée, ne pouvait qu'être favorable à la préparation d'un contrat de plan ambitieux pour les chemins de fer et à un engagement rapide des études nécessaires à son exécution.

2.5.3 Le volet ferroviaire du contrat de plan

Elaboré dans le contexte décrit ci-dessus, il fait l'objet d'une convention quadripartite signée le 23 avril 2001 en application du contrat de plan signé le 16 mars 2000 ; ce dernier prévoit un montant de 5 653,50 MF (861,81 M€) pour son enveloppe "Transports et communications" qui comprend, pour le ferroviaire, 1 269,90 MF (194 M€) pour la Région et 1 128,80 MF (172 M€) pour l'Etat.

La convention porte sur un montant total de 3 434 MF (523,5 M€) se décomposant entre les divers acteurs comme indiqué ci-dessous :

Région	1 129 900 MF	Soit 172,240 M€
Etat	1 120,800 MF	170,850 M€
RFF	407,400 M F	62,100 M€
Collectivités locales	439,900 MF	66,920 M€

Trois orientations ont guidé la préparation du "volet ferroviaire" du contrat de plan :

- un rééquilibrage entre les transports routiers et ferroviaires tant pour les voyageurs que pour les marchandises pour préserver l'environnement et réduire la congestion routière ;
- une amélioration de la qualité de l'offre de transport ainsi que la réduction de ses aspects négatifs : insécurité routière, nuisances sonores, pollution atmosphérique, etc. en particulier en milieu urbain ;
- la mise en œuvre d'une réelle politique intermodale permettant à chaque mode de faire valoir ses atouts en organisant leur articulation.

Enfin il a été convenu que plusieurs projets importants seraient réalisés hors contrat de plan ; parmi eux :

- le rétablissement et l'électrification de la ligne du Haut Bugey entre Bourg et Bellegarde ;
- la liaison transalpine Lyon – Turin et l'électrification du Sillon Alpin entre Grenoble et Montmélian ;
- le contournement ferroviaire fret de Lyon, pour le développement des trafics nord-sud ;
- la branche sud de la LGV Rhin – Rhône pour renforcer les relations avec l'Europe du nord, l'Alsace, la Franche Comté, la Bourgogne d'une part et Rhône – Alpes, Provence – Alpes – Côte d'Azur, Languedoc – Roussillon et l'Espagne d'autre part.

Il convient cependant de rappeler que la réalisation de ces projets "hors contrat de plan" ne veut pas dire que les Régions concernées dont Rhône-Alpes, ne seront pas sollicitées pour participer à leur financement.

Par ailleurs, RFF poursuivra les travaux de régénération du réseau pour un montant estimé à 2 800 MF (426, 83 M€) en sept ans.

2.5.4 Les opérations

Elles sont regroupées en six groupes de finalité :

- Projets urbains
- Amélioration du "nœud lyonnais"
- Amélioration d'itinéraires
- Volet interrégional
- Développement du fret ferroviaire
- Inter modalité.

Enfin, des études sont engagées soit pour des réalisations envisagées au cours du plan suivant (rétablissement des circulations voyageurs sur la ligne Lyon – Trévoux), soit pour des opérations dont la réalisation sera "hors contrat de plan" (contournement fret de Lyon).

2.5.4.1 Projets urbains (y compris les gares)

Modernisation de la ligne Saint Etienne – Firminy

Il s'agit de l'électrification de la ligne en direction du Puy-en-Velay de St-Etienne/Châteaureux jusqu'à Firminy afin d'une part de prolonger certains TER en provenance de Lyon et d'autre part de permettre une interconnexion avec le réseau de tramway stéphanois. Coût 280 MF (42,7 M€). Programme initial tenu dans l'enveloppe prévue ; avant-projet réalisé, en cours d'approbation.

Périurbain lyonnais

Cet ensemble d'opérations correspond à la modernisation des lignes de Saint-Paul à Tassin ; et à partir de Tassin dans 3 directions vers L'Arbresle, Brignais et Lozane les études actuelles limiteraient les dépenses à 240 MF (36,6 M€) sur les 400 MF envisagés initialement pour ce plan et 600 MF (91,5 M€) prévus sur les deux plans. Le périmètre de cet ensemble d'opérations n'était pas arrêté définitivement au moment de la signature du contrat de plan.

Périurbain grenoblois

Ce sous programme comprend la réalisation d'un "saut de mouton" à Moirans (montant prévu par l'avant-projet de l'ordre de 140 MF soit 21,35 M€), la création d'une halte à Echirolles et des voies de garage à Gières (campus universitaire de Grenoble) pour un montant total de 240 MF (36,6 M€). L'ensemble de ces travaux a pour but d'améliorer la fluidité du trafic sur l'axe Valence – Montmélian, objet de nombreuses autres opérations inscrites au contrat ou pas, telle l'électrification entre Gières et Montmélian qui fait partie du projet Lyon – Turin. L'ensemble de ces opérations est en phase d'avant-projet.

2.5.4.2 Nœud lyonnais (y compris les secteurs de Givors et de Sathonay)

Les opérations du "nœud lyonnais" regroupent, pour un montant total de 210 MF (32 M€), le raccordement de Givors (en phase d'avant-projet), et une dizaine d'opérations de moindre importance d'un montant global de 70 MF (10,7 M€). Parmi celles-ci, la création de nouvelles communications entre les voies à Collonges, la fiabilisation des installations de la tranchée de la Guillotière, l'amélioration des communications entre le poste 2 de la gare de Perrache et ses divers chantiers de remisage ou de nettoyage, la création de nouveaux garages en gare des Brotteaux sont en phase "projet" ; alors que l'amélioration des conditions de circulation entre Badan et Paray-le-monial, la télésurveillance des principales installations du nœud lyonnais, le déplacement des installations de maintenance de la voie à Sibelin et le renforcement de la caténaire en divers points du nœud sont déjà en phase "réalisation". Le raccordement de Saint-Fons (en phase d'études préliminaires) est envisagé ultérieurement.

2.5.4.3 Améliorations d'itinéraires

Capacité de la ligne du Sillon Alpin nord (section Aix-les-Bains – Annecy)

Il s'agit d'améliorer les conditions de circulation entre Aix-les-Bains et Annecy ; un montant de 65 MF (9,91 M€) a été inscrit ; il couvre notamment la réalisation d'un avant-projet de doublement de la voie entre Aix et Albens dont la réalisation pourrait être inscrite au prochain plan.

Par ailleurs, une cinquième voie à quai va être créée en gare d'Annecy ; le montant prévu de 15 MF (2,3 M€) pour cette opération a été largement dépassé puisque la dernière estimation prévue est de 27 MF (4,12 M€) ; elle est aujourd'hui en phase projet Ce dépassement provient de demandes de la SNCF de rallongement des voies afin de faciliter certaines manœuvres en gare.

Capacité de la ligne du Sillon Alpin sud (section Moirans – Valence)

Ce sous programme comprend plusieurs opérations importantes ; l'objectif final est de disposer de Valence à Montmélian d'un itinéraire performant, à deux voies, électrifié et équipé d'une signalisation moderne capable de gérer un trafic important. Cet itinéraire alimentera à partir du sud de la France et au-delà l'Espagne la future liaison transalpine ; il constitue l'alternative au passage de ces trafics par Lyon.

La première opération est la mise en place d'une commande centralisée des installations entre Romans et Saint-Marcellin, estimée à 30 MF (4,58 M€), elle est en phase d'avant-projet. Viennent ensuite le doublement de la voie entre Saint-Marcellin et Moirans (qui était à deux voies jusque dans les années 1950) et divers aménagements ponctuels sur la section Gières – Montmélian permettant notamment le garage de trains de fret en divers points de cette ligne qui supporte plus de 23 TER quotidiens dans chaque sens. Ces opérations sont en phase d'études préliminaires.

Electrification de la ligne du Sillon Alpin sud (section Moirans – Valence)

La deuxième phase comporte l'électrification de la section Saint-Marcel-les-Valence – Moirans pour un montant de 275 MF (42 M€ environ) ; elle est en phase d'études préliminaires. L'électrification de la section Gières – Montmélian fait partie du projet Lyon – Turin et fera l'objet des financements spécifiques à cette opération.

Par ailleurs le raccordement de la LGV sud – Est à la ligne Valence – Montmélian en gare de Saint-Marcel-les-Valence est aussi en phase d'études préliminaires. Il est inscrit en deuxième phase du CPER. L'objectif poursuivi est la réalisation de l'ensemble de ces opérations sur les XII^{ème} et XIII^{ème} plans.

Désenclavement du nord de la Haute-Savoie (section Annemasse – Evian et Annemasse – Bellegarde)

La modernisation des trois lignes de l'étoile d'Annemasse est le complément de la mise en service de la ligne Bourg – Bellegarde ; celle-ci supportera à terme l'ensemble du trafic TGV de et vers Paris et le nord et sans doute ultérieurement celui de et vers Lyon et le sud à l'horizon de l'électrification et de la modernisation de la ligne des Dombes (Bourg – Lyon) qui sera évoquée plus bas.

L'ensemble de ce sous programme est évalué à 330 MF (50,3 M€). La première phase couvre la modernisation de la ligne Annemasse - Evian qui comme les autres branches, ultérieurement sera équipée d'une signalisation du type BAL et d'une commande centralisée des circulations. La ligne de l'Arve – Annemasse – La Roche-sur-Foron (en direction de Saint-Gervais) constitue la deuxième phase ; évaluée aujourd'hui à 30 MF (4,57 M€) elle pourrait, en accord avec la SNCF, être reportée au plan suivant.

Améliorations de la ligne des Dombes (Lyon – Bourg en Bresse)

Elles constituent un ensemble d'opérations de 275 MF (42 M€) environ dont la première est l'augmentation de la capacité de la ligne Sathonay – Villars-les-Dombes par repose de la deuxième voie pour un montant inscrit de 100 MF (15,52 M€), opération en phase d'études préliminaires.

L'électrification de la ligne Lyon – Bourg en Bresse (2^{ème} phase) inscrit pour à 175 MF (26,7 M€) est aussi en phase d'études préliminaires.

2.5.4.4 Volet interrégional

Liaison Clermont Ferrand – Lyon

Une première phase consiste à permettre d'éviter le rebroussement des trains Clermont – Lyon en gare de Saint-Germain-des-Fossés ; son coût est de 60 MF environ (9,15 M€) ; elle est en phase d'avant-projet.

La deuxième phase correspond à diverses améliorations de la voie en particulier entre Roanne et St-Germain au Mont d'Or ; son montant est estimé à 30 MF (4,6 M€) ; elle est en phase d'études préliminaires. Les gains de temps obtenus par l'ensemble de ces deux opérations s'élèvent à 12 minutes environ.

2.5.4.5 Opérations relatives au fret

Achèvement de la mise au gabarit B+ de la ligne de la rive gauche du Rhône

La mise au gabarit B+ de la ligne de la rive gauche du Rhône sera achevée par l'agrandissement de la section du tunnel des Roches de Condrieu prévu à ce plan pour un montant de 30 à 40 MF mais encore en phase d'études préliminaires.

Améliorations de l'itinéraire Dijon – Modane

Il s'agit d'un ensemble d'opérations d'importance diverse qui ne sont pas toutes en totalité dans le périmètre de RFF. Elles viennent en complément de la mise au gabarit B+ du tunnel du Fréjus, de sa sécurisation et de la modernisation de la signalisation italienne jusqu'en gare de Modane qui font l'objet d'un financement spécifique de l'Etat (300 MF soit 45 M€) et dont l'avant-projet est en cours d'achèvement.

Ces opérations sont :

- l'amélioration du raccordement entre l'annexe "traction" et le "faisceau relais" d'Ambérieu, en phase d'avant-projet,
- la création de locaux pour le personnel sur le faisceau de Saint-Avre, en phase de réalisation,
- la mise en place du suivi automatique des trains entre Epierre et Modane achevant l'implantation de ce système, indispensable à une gestion efficace des circulations, sur l'itinéraire Dijon – Modane interrompue en 1996 pour des raisons budgétaires (opération en phase de réalisation),

- la modification d'aiguilles en gare de Chambéry pour donner des voies de transit et de garage supplémentaires (en phase d'avant-projet),
- la mise au gabarit B+ du tunnel de Saint-Antoine, entre la gare de Modane et le tunnel du Fréjus (opération en phase de réalisation) et celle du dernier tunnel restant à traiter (tunnel des Soldenettes en aval de Saint Jean de Maurienne).

Au total 225 MF (34,3 M€) prévus au CPER et un montant complémentaire de 300 MF (45M€) (participation exceptionnelle de l'Etat).

2.5.5 La conduite des études et des réalisations

L'ensemble des études ci-dessus évoquées est confié par RFF à la SNCF qui, suivant l'importance des travaux à effectuer, les traite au niveau régional ou à celui du Centre d'Ingénierie Sud – Est. Ces bureaux d'études bénéficient du soutien technique et logistique du niveau central que constitue la Direction de l'Ingénierie de la SNCF.

Le Centre d'Ingénierie Sud – Est comprend 350 agents dont 75 à Chambéry, 75 à Dijon, 40 à Clermont – Ferrand et le reste à Lyon. Il fait partie de la Direction de l'Ingénierie qui elle-même regroupe plus de 3 000 agents répartis entre ses huit centres interrégionaux, ses 23 pôles régionaux et une forte implantation parisienne. Son chiffre d'affaires a dépassé 250 M€ en 2000.

Ce recours systématique n'est pas sans poser de problème, d'autant que les conditions techniques du suivi des travaux de ce Centre ne sont pas toujours réunies par RFF.

En matière de délais, les craintes exprimées par certains à l'époque de la signature des contrats de plan, dont la SNCF, de voir l'inexécution des contrats de plan faute de moyens d'études suffisants à RFF ne sont plus fondées aujourd'hui. Certes l'ingénierie SNCF, largement mise à contribution en Rhône - Alpes, est proche de la saturation de ses moyens, mais l'organisation du suivi retenue par RFF pour cette Région se montre pertinente et efficace dans la mesure où les mesures correctrices à prendre peuvent être prises à temps.

2.5.6 L'impasse budgétaire

La situation en Rhône Alpes est donc satisfaisante pour ce qui concerne l'avancement des études ; la remise de la plupart des avant-projets au cours du premier semestre de 2003 et leur approbation probablement rapide vont générer un important besoin de crédit pour passer la totalité des opérations approuvées en phase de réalisation.

Ainsi, la plupart des projets sont étudiés puis approuvés en restant à peu près dans les objectifs de coûts et de délais même si plusieurs d'entre eux ont fait l'objet de modifications fonctionnelles importantes. Le report de certaines opérations sur le plan suivant se fera donc dans la clarté apportée par un avancement suffisant des études d'avant-projet.

Le contrat de plan prévoit une "impasse" d'environ 25% calculée sur les estimations initiales ; le principe de report au prochain plan ou l'étalement de la réalisation sur deux plans, de certaines opérations a donc été admis dès la préparation du XII^{ème} plan. D'ores et déjà quatre opérations ne seront pas achevées avant la fin du plan en cours ; il s'agit des électrifications de Valence – Moirans et celle de la ligne des Dombes, ainsi que l'amélioration de la capacité entre Aix-les-Bains et Annecy et le raccordement à la LVG sud – est à Valence.

Cependant la charge budgétaire importante qui va se porter sur les dernières années du plan correspondant au passage en phase "réalisation" simultanée d'un grand nombre d'opérations est inévitable. La Région espère que les difficultés qui se poseront probablement à l'Etat pour honorer ses engagements en autorisations de programme ne se traduiront pas par une remise en cause de certaines opérations ou par une modification des priorités définies en commun lors de l'élaboration du contrat de plan.

2.5.7 La préparation du XIII^{ème} plan

Enfin l'avancement actuel des études permet de penser que les divers partenaires auront à l'horizon de la préparation du XIII^{ème} plan un ensemble de projets étudiés et estimés correctement suffisant pour faire des choix pertinents et donc éviter les errements de la préparation et de l'exécution du XII^{ème} plan. Il convient cependant de ne pas sous-estimer l'importance de décisions de première

importance à prendre par l'Etat au sujet du ferroviaire en Rhône – Alpes ; il s'agit bien sûr du lancement des travaux de la construction du tunnel de base du Lyon – Turin, de ceux de ses accès, de ceux du contournement fret de Lyon, mais aussi du TGV Rhin – Rhône car la cohérence entre ces décisions et les choix des nouvelles opérations du XIII^{ème} plan se doit être assurée.

Malgré la difficulté de l'exercice, l'organisation mise en place par RFF et par la SNCF pour effectuer dans les meilleures conditions de coûts, de délais et de fiabilité les études demandées, se révèle globalement efficace ; même si des problèmes subsistent ou apparaîtront encore on peut aujourd'hui affirmer que les conditions de réalisation du XIII^{ème} plan seront très nettement plus favorables.

3. Synthèse des problèmes rencontrés

3.1 La préparation des contrats de plan Etat-Région

3.1.1 Un saut quantitatif par rapport aux contrats précédents

Comme cela a été rappelé par le directeur des transports terrestres, les contrats de plan pour la période 2000-2006 marquent un saut considérable dans l'importance du programme d'investissement de modernisation des infrastructures ferroviaires (par exemple multiplication par 3,6 en Alsace et par 12 en PACA).

Les montants des contrats sont les suivants :

265 millions d'euros pour l'Alsace

302 millions d'euros pour l'Aquitaine

195 millions d'euros pour la région Centre

455 millions d'euros pour Provence – Alpes - Côte d'Azur

503 Millions d'euros pour Rhône - Alpes

3.1.2 Des inscriptions aux contrats sans référence à des projets précis

Il semble qu'une grande partie des opérations inscrites aux contrats avaient donné lieu à des études antérieures. Mais ces études relevaient souvent d'un niveau très préliminaire, avaient souvent un caractère exploratoire et n'avaient en général pas donné lieu à une concertation permettant d'aboutir à un accord sur des objectifs de service, un programme de travaux et un coût d'objectif.

Dans les tableaux financiers la dénomination des opérations est souvent très succincte. La rédaction des contrats reste souvent très générale. Les textes évoquent de grands objectifs, parfois des objectifs de service (cadencement, fiabilité, diminution des temps de parcours...), parfois des aménagements (troisième voie, banalisation des voies, aménagements divers ...).

Il ne nous a en général pas été possible de trouver dans les archives des DRE des dossiers d'études correspondant aux opérations inscrites.

Il nous apparaît que les engagements financiers des partenaires manquent d'un support technique correct.

Ceci a été noté dans les conventions d'application des contrats. Ainsi en PACA au chapitre "précision des estimations" il est indiqué : *"les montants indiqués [...] proviennent d'estimations sommaires, avec une précision niveau "dossier d'initialisation ou étude de faisabilité". Ils seront précisés au cours de la phase avant-projet."*

3.2 Des incertitudes sur les conditions de financement

3.2.1 Des incohérences sur les conditions de référence entre estimations des projets et montants inscrits aux contrats

Les contrats de plans ne comportent généralement aucune indication d'une date de référence pour les estimations des projets qui y sont inscrits ou les participations financières des différents partenaires.

Or il apparaît que les montants figurant aux contrats correspondent dans un certain nombre de cas à des estimations dont les dates de référence sont le plus souvent situées en 1999, mais dans un certain nombre de cas remontent à des dates antérieures (jusqu'à 1996 dans plusieurs cas).

Les conventions de mise en œuvre des contrats établies postérieurement ont dans certains cas précisé la nature des engagements et de manière sensiblement différentes selon les régions.

Pour l'Alsace, la convention d'application précise "les montants sont exprimés aux conditions économiques de janvier 1999. Ils sont susceptibles de variation en fonction des dates de réalisation des projets."

Dans le cas de Rhône-Alpes, une convention de mise en œuvre du contrat a été signée le 23 avril 2001.

Elle précise que les montants des opérations sont "exprimés en Francs, base mars 2000 Hors taxes ..."

Pour ce qui concerne les participations financières d'autres acteurs, si elles n'étaient pas confirmées "le complément de financement nécessaire pour les opérations correspondantes reviendrait à la charge de l'Etat et de la Région et le programme d'ensemble serait revu en conséquence".

Il est également noté que les montants affectés à chaque opération "sont indicatifs et susceptibles d'évoluer avec l'avancement des études". Il est explicitement prévu qu'un bilan intermédiaire sera établi en 2003. "A partir des études réalisées [...] et du montant restant disponible par rapport aux engagements [...] une liste des opérations à réaliser avec le montant de dépenses correspondant pourra être arrêtée".

Dans le cas de PACA, la convention d'application du contrat indique que "les estimations sont exprimées en francs courants et en euros sur la base du calendrier prévisionnel annexé, et dans l'hypothèse d'une inflation inférieure à 1% par an". Cette assertion pourtant contresignée par l'Etat, la Région, la SNCF et RFF semble fautive pour la plupart des opérations, les recoupements possibles sur certaines opérations avec les rares documents indiquant des dates de valeur montrent que les estimations figurant au contrat correspondent à des valeurs au 1/99 voire 1/98. Nous avons constaté que RFF n'a d'ailleurs pas considéré que les estimations du contrat étaient en francs courants dans les discussions qu'il a eues avec la Région à l'occasion des réévaluations intervenues.

3.2.2 Une incertitude sur les contributions financières de RFF

Le financement des contrats de plan comporte en outre une incertitude relative aux contributions de RFF.

Les conditions de son engagement sont parfois précisées dans la convention d'application, mais restent dans la plupart des cas encore incertaines, les procédures internes de l'établissement le conduisant à ne s'engager en principe que sur la base d'études de niveau avant-projet susceptibles de permettre la détermination à travers des études économiques précises, des bénéfices qu'il est susceptible de tirer de l'opération, seuls à même de justifier, au regard de ses statuts, un apport de sa part.

C'est ainsi que, pour la région Alsace, par exemple, alors même que les opérations inscrites avaient toutes déjà fait l'objet de réflexions au moment de l'inscription, on ne peut considérer comme assuré le niveau de l'apport envisagé par RFF que pour une seule d'entre elles, l'apport étant justifié dans ce cas, non pas par les péages futurs supplémentaires susceptibles d'être générés, mais par le fait qu'une part de l'opération aurait dû être en tout état de cause réalisée par RFF pour des raisons de sécurité.

Les clauses relatives aux participations financières de RFF sont variables selon les conventions. Si en PACA il est indiqué que leur montant sera arrêté projet par projet après les avant-projets, en Rhône-Alpes il est prévu qu'elle "pourra être réexaminée en fonction des niveaux de péage et des nouvelles perspectives de dessertes qui seraient intervenus depuis les études d'avant-projet", disposition qui ne peut que renforcer l'incertitude.

D'autre part, les économies apportées aux programmes de régénération de RFF sont rarement évoquées dans la partie financière des conventions, au regard de la pratique observée en Île-de-France. Cette source de contribution financière de RFF pourrait, cas par cas, être davantage considérée.

3.3 Les procédures et l'organisation des études

3.3.1 L'organisation de la maîtrise d'ouvrage

3.3.1.1 Un maître d'ouvrage : RFF

Depuis 1997, année de sa création, RFF est maître d'ouvrage des projets d'investissement sur le réseau ferré national ; la SNCF est consultée sur les adaptations que RFF estime nécessaire d'apporter à la consistance et aux caractéristiques du réseau, les modalités de réalisation et les plans de financement correspondants. Il exerce lui-même cette maîtrise d'ouvrage ou confie à la SNCF des mandats de maîtrise d'ouvrage pouvant porter sur des ensembles d'opérations. Afin d'assurer la sécurité des personnes et des circulations, RFF confie à la SNCF une mission de maîtrise d'œuvre pour les opérations sur le réseau en exploitation (décret N° 97-444 du 5 mai 97).

3.3.1.2 Son organisation interne : des chefs de projet

Trois directions centrales de RFF sont concernées par les investissements : d'abord "la direction du développement" qui a en charge l'ensemble des études avant la prise de décision de réaliser ; ensuite la "direction des opérations d'investissement" qui regroupe les directeurs des opérations pour lesquelles RFF a gardé la maîtrise d'ouvrage directe ; enfin la "direction financière" qui, à chaque étape, est responsable des conventions de financement et doit assurer que les moyens financiers sont en place et récupérer les participations externes.

Pour une opération, il y a un **chef de projet** (responsable de l'opération jusqu'à la phase de l'avant-projet comprise, le relais étant pris par un directeur d'investissement à partir de l'étude du projet) soit dans sa direction soit au niveau des délégations régionales. Il y a entre 800 et 1000 projets gérés sur une base informatique, dont 230 pour les CPER.

3.3.1.3 Le processus d'approbation interne

Un **comité des projets** présidé par l'adjoint de H. de Tréglodé, directeur du développement, se réunit une fois par semaine. Il prend en considération les DI et décide soit le lancement de la phase avant-projet soit d'engager avant celle-ci des études préliminaires ayant pour objectif d'affiner le programme. La tâche du chef de projet se termine après l'examen du projet par le **Comité des investissements**. Présidé par le directeur général de l'établissement, celui-ci se réunit tous les quinze jours. C'est à ce niveau que sont approuvés les avant-projets sous tous leurs aspects. Le président a délégation en dessous de 150 MF. Au-dessus de 150 MF on passe au Conseil d'Administration qui saisit l'Etat, en vue d'une décision ministérielle d'approbation. Cette approbation permet d'engager la négociation des conventions de financement et les phases projet et réalisation.

Ensuite le projet passe à la "**direction des opérations d'investissements**" où elle est prise en charge par un **directeur d'opération** pour les phases projet et réalisation, s'il a été décidé que RFF exercerait en direct son rôle de maître d'ouvrage ; en effet, pour les opérations de moindre importance, un mandat de maîtrise d'ouvrage délégué est donné à la SNCF.

3.3.2 Les procédures réglementaires

3.3.2.1 La circulaire "Seligmann"

Une circulaire de décembre 2000, issue du groupe de travail présidé par B. Seligmann, définit les modalités d'élaboration des grands projets d'infrastructure ferroviaire.

Cette circulaire s'applique aux projets d'infrastructures ferroviaires sous maîtrise d'ouvrage de RFF dont le coût est égal ou supérieur au seuil de la LOTI (550 MF ou 83 M d'€ en avril 1999).

Différentes phases sont prévues :

Pré-études fonctionnelles : élaborées dans un premier temps elles doivent "*préciser les objectifs et les fonctions du projet, caractériser sa consistance et cerner ses principaux enjeux en termes de coûts, d'avantages, d'impacts et de financement*". Elles sont "*destinées à apprécier l'intérêt de l'opération envisagée et l'opportunité d'en poursuivre plus avant l'étude*". Les pré-études fonctionnelles peuvent être initiées par d'autres instances que RFF (Etat, SNCF ou collectivités territoriales notamment).

A l'issue des études fonctionnelles, les grands projets d'extension ou d'aménagement du réseau classique peuvent faire l'objet d'un **débat préalable**, lorsqu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou un impact notable sur l'environnement.

Pour associer les collectivités locales, un **comité de pilotage** spécifique peut être constitué pour les projets les plus importants. Le secrétariat du comité est normalement assuré par la DRE.

Pour des projets simples (ne sortant pas significativement des emprises existantes ou bien circonscrits dès les premières phases d'études) il pourra être décidé, sur proposition de RFF, de regrouper en une seule phase les pré-études fonctionnelles et les études préliminaires.

"Les pré-études fonctionnelles ne sauraient à ce stade caractériser avec précision la consistance du projet, ses coûts, son bilan économique et social, et ses conséquences sur les comptes de RFF et du transporteur. A tout le moins doivent-elles en présenter les enjeux correspondants, et notamment permettre un premier cadrage des coûts d'investissement et d'exploitation".

A l'issue de cette phase, le directeur des transports terrestres décide soit d'inviter RFF à engager directement la phase des études préliminaires, soit d'engager, le cas échéant un débat préalable.

Les études préliminaires visent à définir la consistance et les caractéristiques principales du projet. Un dossier d'évaluation économique et financière présente en particulier un premier cadrage du bilan économique du projet, les bilans financiers de RFF et de la SNCF, ainsi qu'une première estimation des concours publics nécessaires.

Le DTT approuve les caractéristiques principales du projet et les conditions de poursuite et de financement des études.

Les études d'avant-projet sommaire (APS). A ce stade on trouve *"un dossier technique permettant un chiffrage fiable du projet d'infrastructure ferroviaire"*. Le dossier d'évaluation économique et financière précise notamment les concours attendus des collectivités publiques.

A l'issue de cette phase le directeur des transports terrestres décide d'ouvrir la procédure d'instruction mixte et le cas échéant de demander à RFF de préparer la mise à l'enquête publique.

Les études d'avant-projet détaillé

Elles ont pour objet :

- la mise au point du projet détaillé sur la base duquel seront ultérieurement établis les dossiers de consultation des entreprises ;
- la finalisation d'une convention de réalisation et de financement du projet, dans les conditions définies aux alinéas 3, 4 et 5 du décret N° 97-444 du 5 mai 1997. *"RFF ne peut accepter un projet d'investissement sur le réseau ferré national, inscrit à un programme à la demande de l'Etat, d'une collectivité locale ou d'un organisme public local ou national que s'il fait l'objet de la part des demandeurs d'un concours financier propre à éviter toute conséquence négative sur les comptes de RFF sur la période d'amortissement de cet investissement."*

Les investissements financés par les collectivités territoriales ou leurs groupements ou les organismes publics donnent lieu à convention avec RFF.

Les concours de l'Etat au financement des investissements prennent la forme de subventions ou de dotations en capital".

Le projet établi par RFF est soumis à **approbation ministérielle** (comme tous les projets d'un montant supérieur à 150 MF). Cette phase et le délai nécessaire à l'obtention d'une approbation ministérielle ne semblent pas toujours avoir été intégrés dans les plannings actuels des opérations des CPER qui devraient relever de cette circulaire.

3.3.2.2 L'instruction mixte

Les projets de voies ferrées sont soumis au décret 55-1064 du 04 août 1955, décret portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 29 novembre 1952 sur les travaux mixtes. Celui-ci stipule :

"A - Sont soumis à la procédure d'instruction mixte à l'échelon central les projets de grands travaux portant sur les objets énumérés ci-après, lorsque leur réalisation est de nature à entraîner une dépense totale évaluée à 16 millions d'euros au moins. 1 - Etablissement, aménagement et

suppression de moyens de communications terrestres, aériens, maritimes et fluviaux en ce qui concerne :

Les voies ferrées et leurs dépendances, en tant que les travaux prévus modifient la contexture des réseaux, le mode et les conditions d'alimentation de la traction, les possibilités de transport". Ce décret a été modifié en 2002 par une disposition qui prévoit que : "La clôture de la conférence précède obligatoirement l'arrêté d'ouverture de l'enquête publique".

Ainsi dans le cadre de la réglementation actuelle, tous les projets ferroviaires de plus de 16 M€ doivent être soumis à une instruction mixte au niveau central.

Des divergences apparaissent parfois entre le maître d'ouvrage et l'administration sur le champ d'application de cette procédure, s'agissant par exemple de projets qui visent à améliorer la capacité d'une ligne par des travaux de modernisation de la voie et l'automatisation des dispositifs de cantonnement, qui assurent la sécurité de l'espacement des trains. Les études d'impact évoquées plus bas doivent faire partie du dossier de l'IMEC.

3.3.2.3 La Déclaration d'Utilité Publique

Le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique prévoit (article R11-2) que les travaux de création ou d'établissement de lignes du réseau ferré général ne peuvent être déclarés d'utilité publique que par décret en Conseil d'Etat, même si les conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête sont favorables.

3.3.2.4 Les études d'impact et l'application de la "loi Bouchardeau" de 1983

Les opérations de moindre importance, notamment celles d'un montant des travaux supérieurs à 1,9 M€ et ne nécessitant pas d'acquisitions foncières par expropriation, font l'objet d'études d'impact. Ces études sont soumises à enquête publique ("enquêtes Bouchardeau") dans certains cas précisés par le décret de 1985 tels la création de ligne nouvelle de plus de 5 km, extensions d'installations en dehors des emprises du maître d'ouvrage, modification de tunnels de plus de 500 m de long ou de pont de plus de 100 m, ... Les électrifications sont cependant exemptées de ces procédures dès lors qu'elles ne nécessitent pas d'acquisitions foncières par expropriation.

On notera cependant que pour éviter des enquêtes "Bouchardeau" multiples sur une même ligne, pour un même projet de modernisation, RFF préfère procéder à une enquête publique globale ; cette procédure a été utilisée pour le projet de modernisation liée à la réouverture de la ligne Cannes – Grasse.

3.3.2.5 Autres dispositions

La loi 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (adoptée le 13 février 2002) prévoit dans son article 137 l'abrogation de la loi n° 52-1265 du 29 novembre 1952 sur les travaux mixtes et par conséquent au plus tard un an après la publication de la loi.

La procédure d'instruction mixte va donc être supprimée. Elle sera remplacée par une procédure instituée par l'article 136 de la loi qui prévoit que les projets de travaux d'aménagements ou d'ouvrages de l'Etat et de ses établissements publics dépassant un seuil financier ou répondant à des critères physiques ou géographiques fixés par décret en Conseil d'Etat, font l'objet d'une concertation entre l'Etat et l'ensemble des collectivités territoriales concernées financièrement, physiquement ou géographiquement par ces projets.

En outre, une concertation inter-administrative portant sur les projets de l'Etat et de ses établissements publics vise la conciliation de l'ensemble des intérêts publics, civils ou militaires dont l'Etat a la charge avec le projet.

Les procédures de concertation mentionnées aux deux alinéas précédents ont une durée maximale de six mois. L'enquête publique ne peut être ouverte avant leur conclusion. Les décrets d'application nécessaires n'ont pas encore été publiés.

3.3.3 Les moyens d'études : RFF, la SNCF et les bureaux d'études

3.3.3.1 Quelle expertise à RFF ?

Dès sa création RFF s'est doté d'une cellule d'expertise économique aujourd'hui dirigée par Ph. Ayoun qui dispose de quelques économistes et socio-économistes ainsi que d'un réseau de consultants externes.

De même RFF a créé un pôle d'expertise technique ; il y a quelques spécialistes, 1 ou 2 par spécialité (électricité, signalisation, voies, ouvrages d'art, télécommunications ...). Mais l'appel à l'extérieur se limite trop souvent au recours à la SNCF. Il est, en effet, très difficile de trouver une expertise indépendante pour certaines des techniques spécifiques au ferroviaire. On en trouve plus facilement sur les phases "amont" dans lesquelles EGIS ou la SETEC sont souvent mises à contribution.

3.3.3.2 L'ingénierie de la SNCF

L'ensemble des études ci-dessus évoquées est confié par RFF à la SNCF qui, suivant l'importance des travaux à effectuer, les traite au niveau régional ou à celui du Centre d'Ingénierie interrégional. Ces bureaux d'études bénéficient du soutien technique et logistique du niveau central que constitue la Direction de l'Ingénierie de la SNCF. Ils sous-traitent les études pour lesquelles le recours à l'extérieur est techniquement possible, lorsque leurs moyens propres sont insuffisants.

Par exemple, le Centre d'Ingénierie Sud – Est, basé à Lyon, comprend 350 agents dont 75 à Chambéry, 75 à Dijon, 40 à Clermont – Ferrand et le reste au siège. Il fait partie de la Direction de l'Ingénierie qui elle-même regroupe plus de 3 000 agents répartis entre ses huit centres interrégionaux, ses 23 pôles régionaux et une forte implantation parisienne. Son chiffre d'affaires a dépassé 250 M€ en 2000.

Les compétences de cette direction sont extrêmement vastes et recouvrent, l'ensemble des techniques mises en œuvre dans le ferroviaire. Certaines ne sont pas spécifiques (ouvrages d'art, aménagement, gestion de patrimoine foncier,...) mais pour nombre d'entre elles, il n'y a pas d'autre compétence en France (signalisation, installations fixes de traction électrique,...).

Les services nationaux de la Direction de l'Ingénierie réalisent 67% de leur activité pour le compte de RFF soit directement (42%) soit par l'intermédiaire de la direction de l'Infrastructure (25%). Ces pourcentages sont encore plus élevés pour ce qui concerne les activités en province pour lesquelles 47% des commandes émanent directement de RFF et 26% indirectement.

Cette situation de monopole des commandes de RFF et le poids de ces commandes dans les activités de la direction de l'Ingénierie posent plusieurs types de questions ; celles relatives à la maîtrise des coûts d'études car, dans chaque projet une part importante ne peut être traitée que par l'ingénierie SNCF, en général sans aucune référence externe relative aux coûts.

Se pose ensuite celle du crédit que l'on peut accorder aux estimations produites ; le maître d'ouvrage ne dispose d'aucun moyen de contre-expertise externe et ne peut donc compter que sur sa propre organisation. Malgré sa création récente, RFF a pu se doter des compétences minimales à l'élaboration de certains avis mais le nombre d'opérations inscrites dans les contrats de plan dépasse largement les capacités d'expertise en place. Pour autant il n'est pas certain que des dérapages se produisent car la SNCF, cherchant à assurer la maîtrise d'œuvre du plus grand nombre d'opérations et à montrer sa compétence dans cette mission, pourrait avoir plutôt tendance à procéder à des sur-estimations qu'à minimiser les coûts. Une telle attitude, ne serait pas sans inconvénient pour la programmation de crédits publics. Cependant, nous n'avons pas pu apprécier la réalité de cette hypothèse.

Se pose enfin l'adéquation des structures actuelles d'études et de l'organisation de la maîtrise d'ouvrage résultant de la loi de 1997 créant RFF. Si, en théorie, l'organisation actuelle peut donner satisfaction, il est bien évident que la position actuelle de la direction de l'Ingénierie à l'intérieur de la SNCF ne garantit pas une gestion claire d'éventuels conflits d'intérêts entre RFF et les directions d'activités de la SNCF.

3.4 Le suivi des opérations

3.4.1 Les comités de pilotage et le contrôle de l'Etat

Chaque région a sa structure. Il a, en général, été créé un comité de pilotage groupant les cofinanceurs à haut niveau et un comité de suivi qui assure un pilotage très serré, avec une implication des DRE très forte. Le cas de PACA avec un comité de pilotage de plus de 50 personnes est unique et rencontre quelques difficultés de fonctionnement. Dans les régions visitées, l'efficacité résulte plus des travaux des "comités de suivi", structures plus restreintes que des "comités de pilotage" qui, avec un recul parfois excessif, traitent pour l'essentiel des questions globales de financement.

L'Etat est représenté dans toutes ces instances et le niveau central assure un suivi détaillé portant sur l'ensemble des opérations et allant donc largement au-delà des seules opérations de sa stricte compétence (celles qui doivent faire l'objet d'une décision ministérielle). Ce contrôle serré et permanent de RFF, mais aussi des DRE, semble présenter deux inconvénients ; d'une part celui de limiter l'autonomie de RFF au lieu de lui laisser exercer sa pleine responsabilité de maître d'ouvrage et, d'autre part, d'absorber des moyens humains non négligeables au sein d'une direction déjà bien chargée par des dossiers probablement beaucoup plus importants en montant et en enjeux. Il est pour le moins souhaitable que ce contrôle de tous les projets ne se fasse pas au détriment des réflexions stratégiques qui doivent rester le cœur des activités des directions d'administration centrale.

3.4.2 Le respect des délais

En matière de délais, les craintes exprimées par certains à l'époque de la signature des contrats de plan, dont la SNCF, de voir l'inexécution des contrats de plan faute de moyens d'études suffisants à RFF ne sont plus fondées aujourd'hui. Certes l'ingénierie SNCF, largement mise à contribution, est proche de la saturation de ses moyens mais l'organisation du suivi proposée par RFF aux Régions se montre pertinente et efficace dans la mesure où, dans la plupart des Régions, les mesures correctrices à prendre ont pu être décidées à temps. De plus comme on l'a vu plus haut, l'ingénierie de la SNCF, comme RFF, sous-traite chaque fois qu'il est possible et nécessaire.

Ainsi, en Rhône - Alpes la plupart des projets sont étudiés puis approuvés en restant dans les objectifs de coûts et de délais et la liste des opérations qui seront décalées pour rester dans l'enveloppe globale pourra être arrêtée en connaissance de cause, avec un niveau d'études suffisant, au début de 2003. Ce n'est pas le cas de toutes les régions visitées, car dans certaines, le retard pris dans la production des études d'avant-projet ne fera que concentrer un peu plus les besoins de crédit pour les réalisations dans les dernières années du plan, comme on l'a vu ci-dessus.

Sur le plan des délais, les régions visitées ont en commun que, malgré un niveau d'études très insuffisant au départ, les contrats seront honorés pour la totalité des montants inscrits, même si certaines opérations sont étalées sur deux plans ou même reportées en intégralité, faute de crédits disponibles. De plus on a pu constater que les dispositions nécessaires à la préparation du XIII^{ème} plan sont, soit déjà appliquées, soit envisagées à court terme ; c'est à dire que les principaux projets susceptibles d'y être inscrits auront déjà fait l'objet d'études d'avant-projet et donc que le montant de la participation de RFF à leur éventuelle réalisation sera connu au moment de la préparation du plan.

4. Conclusions et recommandations

Il s'agit ici de récapituler les problèmes que nos analyses et observations ont pu mettre en évidence, leurs causes et les solutions possibles.

Conformément à ce qui nous avait été demandé, nous distinguerons, dans notre analyse et nos propositions, ce qui concerne la gestion du contrat en cours, et ce qui a trait à la préparation, dans l'avenir, des prochains plans.

4.1 La conduite des contrats du plan en cours

Comme le montrent les monographies régionales, les opérations des contrats ont d'une manière générale vu leurs coûts évoluer dans des proportions parfois très importantes et dans des conditions qui enlèvent, dans la plupart des cas, tout espoir sérieux de pouvoir trouver des moyens de rester dans les enveloppes initiales opération par opération.

Des choix devront donc être faits, région par région, d'opérations à reporter, pour lesquels les monographies régionales donnent des pistes de solution.

Dans plusieurs régions, la conscience claire qu'avaient les partenaires de risques d'évolutions, pour des raisons sur lesquelles nous reviendrons plus loin, devrait faciliter la négociation de ces reports. Cependant, nous avons pu noter plusieurs cas où ces reports devraient logiquement s'accompagner de la poursuite des études, y compris au niveau projet, de manière à permettre l'engagement des réalisations dès que possible au cours du plan suivant.

Nous sommes donc conduits à proposer d'ouvrir, dans ces cas de reports, des possibilités de dérogation à la règle, par ailleurs saine, qui consiste à ne pas séparer les conventions d'étude de projet et de réalisation.

Mais les difficultés essentielles susceptibles de surgir dans la mise en œuvre des volets ferroviaires des contrats de plan ne sont pas là, elles résident dans une question que la lettre de mission n'évoquait pas explicitement, mais qui est apparue dans toute son importance lors de nos investigations : **l'énorme concentration prévisible des besoins en moyens d'engagement financier sur un petit nombre d'années**, qui semble commune à l'ensemble des régions, en tout cas qui se retrouve dans toutes celles qu'il nous a été demandé d'examiner. Cette concentration résulte assez logiquement de la montée en puissance considérable de l'importance du volet ferroviaire par rapport à celui des plans précédents, d'où il résultait que l'immense majorité des opérations étaient toutes à un stade d'étude très peu avancé, ce qui a conduit la maîtrise d'ouvrage à faire mener de front un grand nombre d'opérations qui vont donc arriver massivement à un stade de projet et de réalisation en même temps.

Sauf à penser que, dans bon nombre de régions, les dérapages observés jusqu'ici dans les délais se poursuivront, ce qui n'est pas tout à fait à exclure, mais quand même peu probable d'une manière aussi généralisée, l'année 2004 risque d'être difficile à assumer en terme de programmation des moyens d'engagements. Des difficultés peuvent même apparaître dès 2003.

Le mode de gestion des engagements de la DTT sous la forme habituelle des subvention ne permet pas à notre avis de surmonter ces difficultés. Mais ce mode de gestion ne nous paraît pas absolument obligatoire, RFF étant un établissement public de l'Etat et ne relevant donc pas des dispositions du décret de 1999. Nous suggérons donc que soit mis en place un processus analogue à celui du TGV est. Cela consisterait à créer au sein de RFF un fond concernant l'ensemble des contrats de plan et à l'alimenter par des versements réguliers, étant entendu que la programmation des opérations resterait de la compétence des préfets de région suivant les mandats de la DTT.

4.2 Des leçons à tirer pour la préparation du prochain plan

4.2.1 ... de l'insuffisance de la maîtrise du contrat au plan financier

Les dérives dans les charges financières à assumer par les cofinanceurs pour la réalisation des

contrats renvoient à des causes bien précises qui conduisent à proposer des dispositions mieux cadrées de préparation des prochains contrats.

4.2.1.1 un niveau d'étude insuffisant des opérations inscrites

Un nombre important d'opérations inscrites n'avaient pas fait l'objet d'études d'un niveau suffisant pour permettre d'asseoir une fiabilité acceptable aux estimations.

L'effet de cette insuffisance est double :

- elle rend possible voire probable des **évolutions substantielles des bases de coûts** sur lesquelles les cofinanceurs ont établi leurs prévisions,
- elle introduit une très **grande incertitude** (dans des proportions dont les cofinanceurs n'ont pas toujours conscience) **sur les contributions de RFF** attendues.

L'expérience plus ancienne d'autres volets des contrats de plans nous conduit à ne pas en tirer la conclusion qu'il conviendrait de n'inscrire dans les contrats que des opérations qui auraient atteint le stade de l'avant-projet, ce qui ne nous semble pas réaliste.

En revanche, il nous semble qu'il conviendrait de distinguer de manière claire, parmi les opérations dont l'inscription au plan est souhaitée, celles dont les études ont atteint le niveau d'avant-projet, qui permet à la fois de fiabiliser les estimations et de déterminer, à partir d'études économiques sérieuses les contributions de RFF qui peut alors réellement s'engager financièrement, et celles qui n'ont pas atteint ce stade.

Seules les premières devraient faire l'objet d'inscriptions individualisées, les autres bénéficiant dans leur ensemble d'enveloppes globales, avec l'indication claire de l'absence d'engagement possible sur leur réalisation totale et indiquant les conditions dans lesquelles le programme pourrait être finalisé. Les opérations individualisées devraient par ailleurs être inscrites avec des marges qui correspondent au degré d'avancement des projets, aux risques d'évolution repérés dans les études, au caractère plus ou moins innovant et plus ou moins complexe de la réalisation envisagée.

Nous suggérons donc, lors de la préparation du prochain contrat de plan, de distinguer :

- *les opérations dont les études ont atteint le stade de l'avant-projet approuvé, qui seules, seraient individualisées avec un engagement sur les montants,*
- *les autres, dont le montant serait indicatif et ne ferait pas l'objet d'engagement individualisé, et pour l'ensemble desquelles serait affectée une enveloppe globale forfaitaire.*

Par ailleurs, l'établissement d'une "liste complémentaire" d'opérations susceptibles de se substituer, en cas d'incident de parcours dans les études ou de difficulté dans les procédures, aux opérations inscrites, serait sans doute de nature à parer à la tendance des partenaires à procéder à des sous-estimations systématiques (par sous évaluation des risques repérés, en faisant l'hypothèse que les marges ne sont pas nécessaires, etc.) pour permettre l'entrée dans le dispositif officiel de programmation d'opérations qu'il ne semble pas possible de laisser de côté.

Enfin, et cela rejaillit sur la gestion des contrats en cours, il serait utile dans cet esprit, de faire en sorte qu'un maximum de projets puisse rapidement atteindre le stade de l'avant-projet. Or il nous semble que dans beaucoup de régions, les crédits d'études ne sont pas au niveau qui le permettrait.

Il serait donc utile de saisir l'occasion du point à mi-plan et des arbitrages dont il a été question ci-dessus, pour abonder les montants dévolus aux études, en identifiant les opérations susceptibles d'en bénéficier.

4.2.1.2 Une imprécision des documents contractuels sur la portée des coûts indiqués

Il a été noté dans les monographies, à quel point l'imprécision des contrats, sur le sens des indications chiffrées qui y figurent, contribue dans les proportions élevées à la dérive des coûts observée.

Sans exclure le fait que cette imprécision ait été parfois volontaire et assumée par tous les partenaires, en permettant d'introduire des opérations supplémentaires dans les contrats, il nous semble préférable, pour la qualité du travail entre les partenaires au cours de la période de mise en œuvre, d'éviter les ambiguïtés.

Pour une plus grande clarté des futurs contrats, il est indispensable de bien distinguer ce qui est contractuel : l'engagement financier des partenaires Etat et Région . Il doit clairement mentionné que le montant des engagements financiers est forfaitaire et est exprimé en euros courants.

Les estimations des opérations individualisées devront comporter

- *une date de référence*
- *l'indication du dossier qui a permis leur évaluation*

A partir de ces données, et d'une programmation envisagée on pourra calculer le montant de l'opération en euros courants et une marge d'incertitude.

Le contrat, ou la convention d'application devront autant que possible expliciter comment sera mis au point le programme des réalisations pour, une fois connues les estimations, rester à l'intérieur des engagements financiers.

4.2.1.3 Une vision peu claire des échéanciers et de leurs conséquences financières

Les contrats ne sont pas, en règle générale, accompagnés des échéanciers d'études et de réalisation des opérations programmées, ce qui conduit à la fois à des difficultés dans l'organisation de la conduite des opérations, mais aussi à l'impossibilité d'en tirer les conséquences sur la gestion financière de la mise en œuvre du plan, si bien que des difficultés dans cette gestion de la nature de celles qui ont été évoquées ci-dessus sont susceptibles d'apparaître.

Nous suggérons donc de faire établir ces échéanciers d'études et des échéanciers financiers lors de l'élaboration des scénarios en vue de la définition des prochains plans.

4.2.2 ... des aléas dans la définition des programmes, dans la conduite des opérations et des études

Une partie des dérives, qu'il s'agisse de coûts ou de délais, qui affectent les opérations du plan, renvoient aux conditions dans lesquelles ont été élaborés les programmes, et sont conduites les études et les projets. Sans revenir sur ce qui a été évoqué dans les chapitres précédents sur les problèmes de méthodes et d'expertise, il est utile de souligner ici ce qui a pu avoir un impact sur les difficultés rencontrées, même si les évolutions rapides dans l'organisation et les méthodes de travail de certains intervenants, comme RFF surtout, mais aussi les régions, peuvent laisser espérer que certains problèmes se présentent de manière moins aiguë au cours des plans suivants.

Plusieurs natures de difficultés sont à prendre en considération.

4.2.2.1 une insuffisante identification des objectifs de service recherchés

Dans certains cas en effet, les objectifs soit restent vagues, soit sont exprimés dans des termes qui n'ont pas directement à voir avec les niveaux de services qui pourraient être recherchés (par ex vitesse à atteindre, alors que ce qui est important commercialement se mesure plutôt avec des seuils de temps de parcours) ce qui peut conduire à plusieurs types de difficultés, par exemple :

- *une apparition en cours d'études, de la nécessité d'introduire des fonctions partielles qui n'avaient pas été envisagées, et dont le coût doit être assumé,*
- *la difficulté à estimer et à faire prendre en compte par le maître d'œuvre des ajustements qui seraient théoriquement possibles dans le cadre d'un souci logique de maîtrise des enveloppes financières.*

Il serait donc indispensable, pour les opérations à prévoir dans les plans suivants, de demander que les objectifs de service soient précisés, ainsi que dans la mesure du possible, les fonctionnalités requises.

Cette définition des objectifs de service de chaque opération pourrait être aidée par la réalisation préliminaire, au niveau régional et par axe, d'une phase d'étude générale des besoins de dessertes ferroviaires, des problèmes d'exploitation et des coûts prévisionnels.

4.2.2.2 une capacité limitée d'appréciation par les partenaires de la pertinence d'options proposées

L'importance du volet ferroviaire des contrats de plan était nouvelle dans bien des régions, et cette montée en puissance rapide et substantielle s'est faite dans un système de partenaires où la plupart de ces derniers ne disposaient pas des moyens techniques, l'expertise étant le seul fait à l'époque de la SNCF, leur permettant d'avoir une véritable appréciation des propositions de réponses fonctionnelles techniques et financières à leurs volontés d'amélioration du service aux usagers.

Dans ces conditions, la pertinence des programmes (qui n'est pas dans le champ de cette mission) mais aussi la pertinence des réponses proposées aux éventuelles évolutions subies en cours d'étude, sont difficiles à apprécier.

Or les propositions de la SNCF, compte tenu du poids des questions d'exploitation dans tous les projets, peut légitimement (et peut être inconsciemment) valoriser des développements qui, pour être utiles globalement, ne sont pas toujours les plus importants au regard des objectifs des cofinanceurs.

Dans ce contexte, RFF qui, au moment de l'élaboration des contrats de plan, était en train de se créer les compétences qui lui sont encore plus nécessaires, en tant que maître d'ouvrage, qu'aux autres intervenants, est en phase d'évolution rapide à cet égard, et se trouvera probablement, au moment de l'élaboration des prochains contrats, en situation bien plus favorable sur ce plan, qu'il y a trois ans.

On peut craindre cependant que l'acquisition progressive, même rapide, de compétences propres par RFF (mais aussi le recrutement par les régions d'équipes connaissant le domaine ferroviaire, qui va dans le même sens) ne suffise pas à régler toutes les difficultés. Par exemple, la structure d'étude au sein de la SNCF de certaines questions comme celles qui touchent aux réseaux électriques de traction, avec un monopole d'une équipe parisienne de l'expérience, de la connaissance, et des méthodes conduit à rendre très difficile toute appréciation réelle, y compris par les services régionaux de la SNCF des risques de dérive d'estimations en fonction des hypothèses retenues. C'est dire à quel point les efforts (difficiles) déployés par RFF pour diversifier les prestataires susceptibles d'intervenir dans les études, sont nécessaires, quelles que soient les qualités incontestables des services d'ingénierie de la SNCF.

Il faut aussi être conscient de l'ambiguïté qui demeure, et pour laquelle nous ne voyons pas de solution, dans le rôle de la SNCF tel qu'il est assumé, et qui mélange celui de maître d'œuvre de RFF (parfois de maître d'ouvrage délégué, mais là les choses sont claires) et celui d'opérateur, en opérant la synthèse de l'ensemble de ses contraintes et visions stratégiques (à travers la direction de la stratégie) avant de transmettre au maître d'ouvrage le résultat des études de maîtrise d'œuvre qui lui sont confiées. Il y a là vraisemblablement des sources aujourd'hui difficilement évitables, de dérives dans les coûts.

Mais tout cela ne suffira pas dans tous les cas à donner à l'Etat et à ses services les moyens de la formulation de leur propre vision des décisions à prendre. Car si la réforme ferroviaire, en introduisant RFF dans le jeu des acteurs avait précisément pour objet, et a réellement pour effet, d'obliger à une clarification des actions sur l'infrastructure et de leurs objectifs, on ne peut pas en déduire que dans tous les cas, les positions de RFF doivent automatiquement être adoptées par l'Etat.

Il convient donc de trouver les moyens de poursuivre la diffusion dans les DRE d'un minimum de culture de l'exploitation ferroviaire¹³ qui leur permette de comprendre les conséquences des options qui sont proposées, voire de suggérer des aménagements à ces options, bref, d'acquérir les moyens d'une participation à la maîtrise de la mise en œuvre des programmes.

Par ailleurs, pour certains programmes d'une très grande complexité (par exemple ceux qui concernent les nœuds ferroviaires importants) les partenaires (y compris sans doute le maître d'ouvrage) peuvent avoir encore plus de difficulté à percevoir clairement ce qui est nécessaire au regard de leurs ambitions par rapport à ce qui est utile globalement, ainsi que le caractère optimal au plan du coût, des solutions avancées.

¹³ Nous laisserons ouverte la question de savoir s'il faut aller plus loin dans l'acquisition d'une compétence ferroviaire au sein de l'équipement, en la concentrant à des niveaux supra régionaux. Mais cette question mériterait d'être explorée

Il serait utile dans ce type d'opérations participant à un ensemble complexe, d'organiser de véritables analyses de la valeur¹⁴ faisant participer tous les services des partenaires.

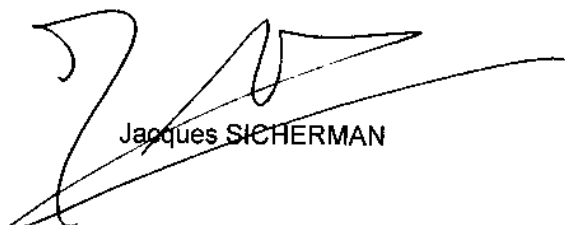
Ces séances de travail sont en effet, dans des situations complexes, une manière d'obliger les experts à faire comprendre aux partenaires qui n'ont pas le même niveau de technicité, les éléments à intégrer dans une décision qui ne peut être seulement le fait des experts seuls.

L'Ingénieur Général des Ponts et Chaussées



Jean-Pierre GASTAUD

L'Ingénieur Général des Ponts et Chaussées



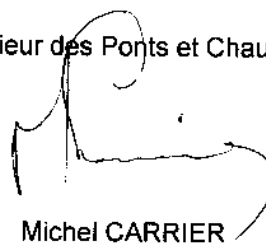
Jacques SICHERMAN

Le chargé de mission



Jacques DEMOULIN

L'Ingénieur des Ponts et Chaussées



Michel CARRIER

¹⁴ Le terme est utilisé dans certains documents (premières études du schéma directeur du nœud de Tours par ex) mais sans que ce qui donne tout son sens à une véritable analyse de la valeur ait été organisé, à savoir la recherche collective de solutions alternatives théoriques (avec renvois aux experts pour en analyser la faisabilité et le cours) et l'évaluation également collective des programmes globalement d'utilité maximale (également sur la base des données produites par les experts).

5. Annexes



la Défense, le 05 JUIN 2002

NOTE
à l'attention de

Monsieur Jean-Pierre GASTAUD,
ingénieur général des ponts et chaussées

Monsieur Jacques SICHERMAN,
ingénieur en chef des ponts et chaussées

Monsieur Jacques DEMOULIN,
cadre contractuel, chargé de mission

Monsieur Michel CARRIER,
ingénieur des ponts et chaussées

ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement du
Tourisme et de la Mer



Conseil Général des
Ponts et Chaussées
6^{ème} Section

Le Secrétaire Général

Courrier Arrivée

11 JUIN 2002
11^{ème} MIGT

Affaire n° 2002-0088-01

Par note du 22 avril 2002, le directeur des transports terrestres a demandé au Conseil général des ponts et chaussées (CGPC) de diligenter une mission d'expertise sur la manière dont les volets ferroviaires des contrats de plan Etat-Régions, définis pour la période 2000-2006, ont été établis.

Je vous confie cette mission qui est enregistrée sous le n° 2002-0088-01 dans le système de gestion des affaires du CGPC.

J'attire votre attention sur le souhait du directeur de disposer rapidement d'un rapport sur le sujet.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande d'adresser votre rapport de fin de mission au président de la 4^{ème} section et de m'en faire parvenir simultanément un exemplaire, aux fins de transmission au directeur des transports terrestres par le vice-président du CGPC.

Dominique CYROT

Copies : M. le président de la 4^{ème} section
M. le secrétaire de la 4^{ème} section
M. le coordonnateur de la MIGT 8
M. le coordonnateur de la MIGT 11

Tour Pascal B
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 68 23
télécopie :
01 40 81 23 24
mél.
Cgpc@equipement.gouv.fr



la Défense, le 05 JUIN 2002

ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement du
Tourisme et de la Mer



Conseil Général des
Ponts et Chaussées

Le Vice-Président

NOTE
à l'attention de

**Monsieur le Directeur
des transports terrestres**

Affaire n° 2002-0088-01

Par note du 22 avril 2002, vous avez demandé au Conseil général des ponts et chaussées (CGPC) de diligenter une mission d'expertise sur la manière dont les volets ferroviaires des contrats de plan Etat-Régions, définis pour la période 2000-2006, ont été établis.

Je vous informe que j'ai désigné MM. Jean-Pierre GASTAUD, ingénieur général des ponts et chaussées, Jacques SICHERMAN, ingénieur en chef des ponts et chaussées, Jacques DEMOULIN, cadre contractuel, chargé de mission et Michel CARRIER, ingénieur des ponts et chaussées.

Georges MERCADAL

Tour Pascal B
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 21 22
télécopie :
01 40 81 62 62
mél. Cgpc
@equipement.gouv.fr



La Défense, 1c

22 AVR. 2002

ministère
de l'Équipement
des Transports
et du Logement



direction
des Transports
Terrestres
sous-direction
des Transports
ferroviaires
DTTFP1

Objet : Exécution des volets ferroviaires des contrats de plan Etat-Régions

Affaire suivie par : Christophe Deblanc
téléphone : 01 40 81 87 52 télécopie : 01 40 81 16 61
mél : christophe.deblanc@equipement.gouv.fr

Monsieur le Vice-Président,

Les volets ferroviaires des contrats de plan Etat - Région pour la période 2000 2006 prévoient la mise en œuvre d'un programme de modernisation des infrastructures existantes sans précédent, destiné tant à améliorer la qualité des services offerts par le chemin de fer qu'à adapter la capacité du réseau aux besoins de développement de ces services.

Au total, les projets ferroviaires inscrits dans le cadre de ces contrats de plan représentent, hors région Ile-de-France, un programme d'investissements de près de 3,1 milliards d'euros, avec une participation de l'Etat de 1,1 milliards d'euros. En complément, il convient également de rappeler que certaines opérations spécifiques de modernisation des infrastructures existantes sont également prévues sur la période 2000 2006, en complément des engagements pris dans le cadre du volet ferroviaire de ces contrats de plan.

Il s'agit, par rapport à la précédente génération de contrats de plan, d'un véritable changement d'échelle, qui s'inscrit dans le cadre de la politique gouvernementale de renouvellement du transport ferroviaire et de rééquilibrage des investissements entre les différents modes. Ce changement d'échelle traduit également l'implication très forte de

Arche Sud
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 21 22
mél : dt@equipement.gouv.fr

Monsieur Georges MERCADAL
Ingénieur Général des Ponts et Chaussées
Vice-Président du Conseil Général des Ponts et Chaussées
Tour Pascal B
92055 La Défense Cedex

régions, qui sont à présent des acteurs essentiels du transport ferroviaire, par leur participation au financement des projets de modernisation et de développement du réseau, mais aussi, depuis le 1^{er} janvier 2002, par leur compétence d'autorité organisatrice des services régionaux de voyageurs.

Compte-tenu de la contribution essentielle des opérations de modernisation du réseau ferré existant à la capacité de développer les trafics ferroviaires et de conduire une réelle action de rééquilibrage modal, une attention particulière doit être apportée aux conditions de mise en œuvre du volet ferroviaire des contrats de plan.

A ce stade de l'exécution de ce volet des contrats de plan, alors que les études de la plupart des projets prévus sont à présent engagées, certaines difficultés sont d'ores et déjà apparues, notamment en ce qui concerne l'estimation du coût des projets.

Dans ce cadre, et dans la perspective du bilan à mi-parcours qui doit intervenir en 2003, il m'apparaît aujourd'hui nécessaire de tirer les enseignements des trois premières années de mise en œuvre du volet ferroviaire de ces contrats de plan.

Je souhaite dans ces conditions que le Conseil Général des Ponts et Chaussées expertise la façon dont les volets ferroviaires des contrats de plan entre l'Etat et les Régions, définis pour la période 2000-2006, ont été établis et mis en œuvre jusqu'en 2002. Cette expertise portera sur les conditions d'inscription des opérations dans les contrats de plan, les méthodes retenues pour estimer les opérations, les modalités de réalisation des études, et les conditions de conduite des projets et des procédures associées.

La mission s'attachera, par ailleurs, à identifier les raisons essentielles des dérives des coûts observées. Elle prendra en particulier appui sur le cas des régions suivantes où des difficultés sont pressenties ou peuvent d'ores et déjà être constatées : Alsace, Aquitaine, Centre, Provence - Alpes - Côte d'Azur et Rhône-Alpes. Pour chacune de ces régions et à partir des études déjà réalisées, la mission s'attachera à rechercher en liaison avec RFF, pour les opérations les plus importantes, les solutions appropriées pouvant être examinées par les différents partenaires à l'occasion du bilan à mi-parcours pour faire face à la révision du coût des projets.

Pour mener à bien à ces travaux, la mission pourra, bien entendu, s'appuyer sur les services du Ministère de l'Équipement au niveau déconcentré, notamment les DRE à qui a été confié un rôle essentiel dans la mise en œuvre des volets ferroviaires des contrats de plan, ainsi que sur la Direction des Transports Terrestres. Je demande par ailleurs à RFF, maître d'ouvrage de la plupart des investissements des volets ferroviaires des contrats de plan, d'apporter son concours et l'expertise nécessaire à la conduite de cette mission.

Les résultats de vos travaux devront être disponibles à la fin du mois d'octobre 2002, un rapport intermédiaire pouvant être établi à l'horizon du mois de juillet 2002.

Je vous prie de croire, monsieur le Vice-Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

*Je souhaite que la mission d'impose les travaux
les PACA, Centre tenon de la carte de N. Vaugelle
à ces projets*

Le Directeur des Transports Terrestres

I. Ay

27

Personnalités rencontrées

DTT	Patrice Raulin H. Schmitt	directeur des transports terrestres bureau TF1 à la direction des transports terrestres
RFF Paris	Hervé de Tréglodé Guillain du Jeu Jean Cointet Nagy Rizk Ronan Leclerc Jean-Jacques Casassus Olivier Debains Jean Grosbon Nelly Dupin	directeur du développement adjoint au directeur du développement responsable Sud Ouest responsable Centre – Ouest responsable Sud – Est division technique directeur financier direction des relations institutionnelles et territoriales responsable de la base des projets
RFF Lyon	Pierre Leroire Xavier Rhoné	délégué régional Rhône – Alpes représentant pour l'Isère
RFF Centre	Jean - Louis Davant	délégué régional
RFF Bordeaux	Alain Prat Jacques Coutou Bruno Flourens	délégué régional
RFF Alsace	Philippe Laumin	délégué régional
DRE Alsace	François Bouchard Olivier Quoy Jean-Jacques Genevaux	directeur régional chef de service des interventions territoriales chargé du suivi du contrat de plan
DRE Aquitaine	Yves Massenet Richard Pasquet Jacques Bompas	directeur régional directeur régional adjoint chargé de mission CPER
DRE Centre	Emile Haro Roland Quillévéré Emmanuel Van Hille	directeur régional directeur régional adjoint chargé du suivi du contrat de plan
DRE PACA	Dominique Sudre	chef du service infrastructures et transports
SNCF Ingénierie Lyon	Jean Philippe Dominique Brisset	directeur responsable des chefs de projets
SNCF Paris	Philippe de Saint-Victor	directeur de la stratégie et du développement de l'infrastructure
SNCF Strasbourg	Michel Loth	directeur régional adjoint en charge des infrastructures
Conseil Régional PACA	D. Lecocq B. Wolkowitch	directeur général adjoint des services directeur du service transports au Conseil régional

Sigles et abréviations

AMO	Assistance au maître d'ouvrage
AP	Autorisation de programme
AVP	Avant-projet
BAPR	Block automatique
BAL	Block automatique
CGPC	Conseil général des ponts et chaussées
CUS	Communauté urbaine de Strasbourg
CPER	Contrat de plan Etat-Région
DDE	Direction départementale de l'équipement
DRE	Direction régionale de l'équipement
DTT	Direction des transports terrestres
DUP	Déclaration d'utilité publique
GEIE	Groupement européen d'intérêt économique
GF	Milliard de francs
GIP	Groupement d'intérêt professionnel
LGV	Ligne à grande vitesse
LOTI	Loi d'orientation des transports intérieurs
M€	Million d'euros
MF	Million de francs
PACA	Provence-Alpes-Côte d'Azur (région)
PN	Passage à niveau
RFF	Réseau ferré de France
SITRAM	Syndicat de transports de l'agglomération de Mulhouse
SNCF	Société nationale des chemins de fer français
TER	Train express régional
TGV	Train à grande vitesse

Secrétariat général
Bureau
Rapports
et Documentation
TOUR PASCAL B
92055 LA DEFENSE CEDEX
Tél. : 01 40 81 68 12/ 45