



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMISSARIAT GÉNÉRAL À L'INVESTISSEMENT

DOSSIER INSTRUIT PAR LUC BAUMSTARK
ÉVALUATION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS

Paris, le 6 décembre 2017
Avis 2017-n°56

<u>AVIS DU CGI</u>	
Projet de nouvelle gare SNCF à Bry-Villiers-Champigny	
Etablissement public demandeur	SNCF Réseau
Ministères concernés	Ministère de la Transition écologique et solidaire Ministère chargé des Transports
Date de réception du dossier	27 juillet 2017
Date du rapport de contre-expertise	6 décembre 2017
<u>PROCEDURE : CONTRE-EXPERTISE DU DOSSIER D'ÉVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE</u>	
SYNTHÈSE DE L'ÉVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE SELON SNCF RESEAU¹	
Coût des investissements	348 M€₂₀₁₄ HT
<i>dont acquisition foncier et substitutions routières</i>	43
<i>dont travaux de la gare</i>	62
<i>dont travaux sur voies ferroviaires</i>	141
<i>dont provision pour risque</i>	37
<i>dont études</i>	46
<i>dont frais de maîtrise d'ouvrage</i>	19
Financement public au sens du décret 2013-1211	<i>inconnu²</i>
VAN (valeur actualisée nette)³	- 161 M€₂₀₁₄
Bilan des principaux acteurs :	
Usagers	308 M€ ₂₀₁₄ (dont - 164 M€ confort)
Riverains (gains environnementaux)	70 M€ ₂₀₁₄
Opérateur ferroviaire	0 € ₂₀₁₄
Gestionnaire d'infrastructure	- 5M€ ₂₀₁₄
Effets significatifs du projet non pris en compte dans la VAN	
Effets d'agglomération associés à l'attractivité de la gare interconnectée avec la ligne 15 du GPE Réorganisation de l'ensemble de l'offre transport sur le territoire impacté par la gare	
Dimensionnement	12 000 voyageurs à l'heure de pointe du matin
Calendrier	Début des travaux : 2022 Mise en service : 2025
Projet déclaré à l'inventaire	Oui

P.J. : rapport de contre-expertise du 6 décembre 2017

¹ Sources : Pièces G et C du dossier enquête publique, version de février 2017 et précisions apportées aux contre experts le 01/08/2017

² Le dossier d'évaluation socio-économique ne comporte pas les clés de répartition des coûts entre Etat, SNCF, SNCF Réseau, SGP (qui comptent pour l'atteinte du seuil de contre-expertise) et IdF Mobilités et les collectivités locales, en particulier la Région Île de France.

³ Taux d'actualisation : 4,5 % ; COFP : 1,2.

1. Présentation du projet

Contexte et historique

Le projet de la nouvelle gare Bry-Villiers-Champigny (BVC) s'inscrit dans le projet plus général d'un réseau de transports en commun de rocade à l'échelle de l'agglomération parisienne envisagé dès les années 90. La Société du Grand Paris (SGP), créée par la loi du 3 juin 2010, et chargée de réaliser le nouveau métro automatique du Grand Paris, a désormais fixé l'ensemble des éléments de ce futur réseau.

A l'occasion des débats publics de fin 2010 – début 2011 sur les projets de transport « Grand Paris » et « Arc Express », les élus de Bry-sur-Marne, Champigny-sur-Marne et Villiers-sur-Marne ont envisagé d'implanter une gare du futur réseau du Grand Paris Express à l'intersection de ces 3 communes en souhaitant qu'elle soit reliée au réseau ferroviaire existant.

Le site retenu dans ce projet est essentiellement en friches, marqué par d'importantes réservations foncières, non urbanisées depuis l'abandon du projet de la « Voie de Desserte Orientale » qui devait relier l'autoroute A4 et la RD4 puis la RD19.

Le projet a fait l'objet d'une concertation du 6 juin au 7 juillet 2016, qui a confirmé sa nécessité.

Le projet soumis à enquête publique et objet de la contre-expertise

Le site de la future gare BVC qui se situe à l'est de Paris, dans le Val-de-Marne, à l'intersection des communes de Bry-sur-Marne, Villiers-sur-Marne et Champigny-sur-Marne est positionné entre les gares SNCF de « Les Boullereaux-Champigny » et « Villiers-sur-Marne - Le Plessis-Trévisé », desservies par le RER E et à proximité immédiate de la RD10 et de l'autoroute A4.

L'enjeu principal de la gare est d'interconnecter les lignes E du RER et P du Transilien avec la future ligne 15 du Grand Paris Express, dont le premier tronçon Sud devrait être mis en service dès le début des années 2020. La nouvelle gare SNCF, accolée à la nouvelle gare du GPE, est conçue pour faciliter l'interconnexion entre ces deux réseaux (l'un radial sur Paris, l'autre de rocade) et un axe de transport en site propre (Altival) reliant à terme Noisy-le Grand Mont d'Est à Sucy-en-Brie). L'investissement engage donc un projet complexe au niveau du bâtiment devant faciliter les transferts de voyageurs fréquentant ces deux réseaux et comporte également des investissements importants sur les voies ferrées pour optimiser l'exploitation des services ferroviaires rendue plus complexe.

Enfin, afin de permettre la bonne circulation des trains, une nouvelle voie ferrée d'environ 3 km sera construite en complément des deux voies existantes, ainsi qu'un tiroir de retournement pour les trains du RER E en arrière-gare de Villiers-sur-Marne.

Au-delà des seules problématiques de transport, ce projet de la nouvelle gare BVC s'inscrit dans un vaste projet d'urbanisme visant à désenclaver des zones en développement, avec notamment de nombreuses ZAC à l'étude ou en cours à proximité.

La mise en service de la gare de Bry-Villiers-Champigny est prévue à l'horizon 2025.

2. Dossier d'évaluation socio-économique

Options et variantes examinées

Certaines options et variantes alternatives ont été envisagées au stade du débat public. Deux variantes sont présentées dans la version provisoire de la pièce G, mais le chiffrage proposé dans l'évaluation socio-économique ne porte que sur la seule option finalement retenue.

Dimensionnement proposé et calendrier

- Le projet de la nouvelle gare comprend plusieurs éléments très différents (interconnexion avec la gare GPE Ligne 15, aménagement des quais et des infrastructures ferroviaires, ouvrages d'art...). Le dossier en reste à une présentation générale. Le dimensionnement de la nouvelle gare elle-même (accueil voyageur) n'est pas précisé.
- Echancier précis pour les investissements qui s'échelonnent de 2017 à 2025.

Indicateurs socio-économiques

Les résultats classiques : VAN, VAN/euro investi, bilan des acteurs... sont bien présentés, mais avec un chiffrage incomplet des bénéfices associés aux impacts de la gare sur la zone urbaine et des incertitudes sur la mesure des gains et des pertes de confort des voyageurs.

La version provisoire de la pièce G propose sans mise en perspective deux évaluations aux résultats différents.

Indicateurs de performance

Ce projet d'une gare d'interconnexion entre plusieurs axes structurants ferroviaires répond aux objectifs des politiques de transport visant à désenclaver des zones urbaines, à renforcer l'attractivité des transports collectifs et modes doux, à réduire les nuisances environnementales et les émissions de CO₂. Cependant les indicateurs présentés sont insuffisants.

Cartographie des risques

Le dossier d'évaluation présente un résumé d'une étude des risques selon une méthode générale développée pour les projets d'infrastructures ferroviaires. Les éléments fournis permettent d'identifier les principaux risques sur la phase amont et réalisation du projet pour lesquels sont précisés la source du risque, les conséquences, le niveau de criticité, ainsi que les mesures de prévention réparation envisagée. Ces derniers éléments sont appréciés de manière qualitative et très succinctement, sans relation avec le calcul de la VAN.

Mode de réalisation et financement

Le mode de réalisation MOP est retenu après un argumentaire très rapide sur les caractéristiques du projet.

Le plan de financement n'est pas détaillé.

Rappel des guides méthodologiques de référence

- Rapport Quinet septembre 2013
- Instruction du 16 juin 2014 du Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie relative à l'évaluation des projets de transport + Note technique du 27 juin 2014 et fiches-outils thématiques associées (DGITM)
- Référentiel socio-économique de SNCF Réseau (version v6f du 26 février 2016)

3. Contre-expertise réalisée

Procédure

Après avoir vérifié les *curriculum vitae* et déclarations d'intérêt des deux experts sollicités, le CGI a validé l'équipe de contre-expertise constituée de Pierre BRENDER (économie de l'environnement et des transports) et de Jean Pierre TAROUX (économie des transports).

Après transmission du dossier établi par SNCF Réseau le 19 juillet 2017, une réunion de lancement (27 juillet) a permis au CGI de préciser aux contre-experts la nature, les objectifs du travail attendu, la forme du rapport et le calendrier.

Les contre-experts se sont réunis au CGI à plusieurs reprises et ont procédé à plusieurs auditions :

- M. Yves DANTEC, M. Marc Georges DEVELTER et M. Christophe ROZE de SNCF Réseau les 27 juillet, 14 et 26 septembre, avec le renfort de Mme Caroline CAYZAC de la société SETEC et M. Ludovic SALVI et Timothée COLLARD de SYSTRA les 14 et 26 septembre
- M. Dimitri BLONDEL et M. Jean Claude PRAGER de la Société du Grand Paris le 14 septembre,
- Laurence DEBRINCAT et M. Nicolas PAUGET d'IDF Mobilités le 14 septembre,
- M. Jean-Baptiste REY et M. Philippe HERMET d'Epamarne le 26 septembre.

De très nombreux documents complémentaires sont parvenus au CGI du 26 juillet au 3 novembre et ont été immédiatement mis à disposition des experts qui ont remis une version quasi-définitive de leur rapport le 6 novembre.

C'est après avoir pris connaissance de l'avis de l'Autorité environnementale que le rapport de contre-expertise a été remis au CGI dans sa version définitive le 6 décembre, alors que les conclusions de ce rapport avaient été présentées par les experts au Commissaire général à l'investissement, M. Louis SCHWEITZER, le 5 décembre.

Synthèse du rapport

1. *Un choix de localisation sans analyse de variantes*

« Le choix de la localisation actuelle de la nouvelle gare de Bry-Villiers-Champigny (BVC) relève d'un **fort pari sur l'avenir**. Ce projet s'inscrit dans un territoire aujourd'hui peu dense, mal desservi par les transports en commun sur lequel les élus locaux souhaitent développer un très important projet d'urbanisme (la ZAC Marne Europe). Des alternatives possibles au choix retenu, qui auraient justifié des analyses plus approfondies lors des étapes préliminaires de définition d'une gare d'interconnexion avec la ligne 15 Sud, n'ont pas été présentées dans l'évaluation socio-économique.

« Une **première alternative** aurait consisté à retenir un autre positionnement de la gare d'interconnexion à Villiers-sur-Marne, première localisation envisagée, qui aurait nécessité des investissements beaucoup plus limités pour la SNCF, évité une lourde procédure de DUP spécifique et réduit les pertes de temps induites pour les usagers du RER E et du Transilien P n'effectuant pas de correspondance avec la ligne 15. Mais une desserte du quartier seulement par des bus à haut niveau de service (projet Altival) et par des navettes très fréquentes jusqu'à Villiers n'aurait probablement pas permis de mettre en œuvre un projet d'urbanisme aussi ambitieux que celui de Marne Europe.

« Une **deuxième alternative** aurait consisté à retenir un projet mieux articulé avec la voiture particulière compte tenu de la proximité immédiate de l'A4.

2. *Des coûts investissements élevés et la question d'une participation des collectivités locales et des aménageurs-promoteurs au financement du projet.*

« Le **coût** des investissements de la gare de BVC (hors gare de la ligne 15 sud du GPE) est **très élevé** (350 M€) en comparaison du coût de réalisation de gares précédentes sur le RER B ou D construites pour la desserte du stade de France et en comparaison du coût de l'aménagement de la ZAC Marne Europe y compris les dépenses d'Epamarne (530 M€). Le coût élevé du projet amène à discuter plusieurs de ces éléments : l'avantage apporté par l'aménagement d'infrastructure de voie à la gare de Villiers-sur-Marne (20 % du coût) n'a pas été suffisamment discuté dans l'évaluation et mériterait d'être repris et étayé ; la part élevée des études et des coûts de maîtrise d'œuvre et d'ouvrage (19 %), comme l'importance prise par le poste sécurité (15 %), mériteraient de faire l'objet d'un **audit** afin de mieux optimiser les investissements et leur programmation.

« Par ailleurs, même si le **financement de ces investissements** n'est pas encore officiellement arrêté, et puisque les territoires à proximité de la gare en seront les principaux bénéficiaires, il apparaît légitime de poser la question de la prise en charge par les collectivités locales et aussi par les aménageurs promoteurs d'une partie du « **surcoût** » lié au choix de localisation. Il conviendra toutefois que le bouclage du financement ne retarde pas la mise en œuvre de la solution gare de BVC déjà en décalage d'un an par rapport à celle du GPE.

3. Une rentabilité socio-économique peu performante.

« La rentabilité socio-économique de la gare de BVC est **négative** si l'on considère les seuls effets transports et ce quelle que soit l'évaluation considérée (celle de SNCF Réseau comme celle d'IDF Mobilités). Cette rentabilité franchit **la limite du seuil acceptable** avec la prise en compte des effets économiques non conventionnels (effets liés à la densification de l'urbanisation) tels qu'évalués par les contre-experts sur la base d'une évaluation moyenne de la SGP pour l'ensemble de la ligne 15 Sud. Cette dernière estimation apparaît toutefois **fragile**, car les analyses des effets non conventionnels se réfèrent pour la plupart à des axes de développement (réorganisation des zones de développement à l'échelle métropolitaine, et à la limite aux abords d'infrastructures linéaires de transport telles que des lignes de RER ou des autoroutes) et non à des points nodaux comme des gares.

4. Distinguer dans les évaluations les différences dues à des biais méthodologiques de celles dues à des écarts de modélisation des trafics.

« La juxtaposition des deux évaluations fait apparaître des différences sur plusieurs paramètres structurants tels que le niveau des trafics simulés, l'appréciation des pertes de confort (inconfort), l'évaluation des reports de la voiture particulière vers les transports collectifs, l'importance de la décongestion routière. Elles s'expliquent en partie par des **écarts** sur les estimations de **trafics** entre les deux évaluations, mais aussi par des biais méthodologiques et des écarts d'hypothèses que la contre-expertise a mis en évidence et qui auraient pu être fortement réduites si un meilleur **dialogue** entre les deux évaluateurs avait existé. Les différences induites par des écarts de modélisation ne peuvent pas être supprimées sauf à utiliser le même modèle, et l'étude d'ensemble peut s'enrichir des conclusions complémentaires issues de modélisations différentes.

« En outre, il aurait été intéressant que les évaluations tiennent compte de l'impact du projet sur **la régularité** des lignes traversant la gare de BVC, d'autant qu'il s'agit du principal argument justifiant l'intégration des aménagements à l'arrière de la gare de Villiers-sur-Marne dans le projet soumis à DUP.

5. Un dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique non satisfaisant dans son état actuel.

« La version provisoire de la **pièce G** du dossier d'évaluation socio-économique devrait être **réécrite** compte tenu des nouveaux documents produits tant par SNCF Réseau que par IDF Mobilités depuis sa rédaction, et des recommandations apportés par cette contre-expertise. Une attention particulière devrait être portée à mieux articuler les deux évaluations proposées, à s'appuyer autant que possible sur des hypothèses homogènes (taux actualisation, date d'actualisation, cadrage macroéconomique, valeurs unitaires, coûts...) et à mettre davantage en avant les incertitudes mises en évidence par les écarts de modélisation des trafics. Les contre-experts ont proposé des améliorations tant sur la méthodologie de l'évaluation que sur la présentation actuelle des documents et ont élaboré des scénarios d'évaluation chiffrés qui faciliteront la réalisation d'une nouvelle pièce G. »

4. Avis du CGI

Le dossier d'évaluation socio-économique soumis à la contre-expertise décrit le projet de création d'une nouvelle gare SNCF à l'est de Paris, dans le Val-de-Marne, à l'intersection des communes de Bry-sur-Marne, Villiers-sur-Marne et Champigny-sur-Marne qui vise à assurer l'interconnexion entre les lignes E du RER et P du Transilien avec la future ligne 15 du métro automatique du Grand Paris.

Le dossier initialement fourni par SNCF Réseau, constitué d'une évaluation socio-économique, d'une note technique et d'un tableur, a été corrigé et complété tout au long de la procédure. Les informations transmises et les analyses des contre-experts ont permis de lever certaines difficultés et incohérences des évaluations et de proposer un cadre d'hypothèses mieux précisées pour reprendre la rédaction du bilan socio-économique qui sera publié dans le dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique.

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

Sur la base de ce rapport de contre-expertise, il ressort que les principales forces de **l'évaluation socio-économique de ce projet** sont les suivantes :

- Une mobilisation du référentiel transports et la réalisation d'une analyse coûts-bénéfices complète pour la création d'une gare d'interconnexion. Le dossier permet de bien appréhender les principaux enjeux associés à la réalisation d'une gare d'interconnexion qui a suscité un projet de développement ambitieux de requalification d'un territoire aujourd'hui fragilisé et mal desservi.

Les principales faiblesses de l'évaluation sont les suivantes :

- une option de référence discutable en raison d'une vision très large des opérations nécessairement associées à la gare ; et trop peu de chiffrage de variantes ;
- des impacts associés à la réalisation de cette gare (effets liés au développement du territoire, confort et régularité des services) peu intégrés ou intégrés de façon discutable dans l'estimation des bénéfices ;
- une juxtaposition sans recul des évaluations apparemment éloignées d'IDF Mobilités et de SNCF Réseau dans le dossier initial (les contre-experts ont fait le travail d'homogénéisation).

Le projet envisagé facilite un projet de développement ambitieux de requalification d'un territoire aujourd'hui fragilisé et mal desservi. Il offre, en plus de la connexion prévue en 2030 avec la ligne 15 est, une nouvelle articulation du réseau ferré national avec un des tronçons majeurs du Grand Paris Express (GPE). Mais il présente des faiblesses importantes :

- un coût de la gare et des aménagements ferroviaires associés très élevé ;
- un choix de localisation qui entraîne des surcoûts importants par rapport à d'autres alternatives qui n'ont pas été retenues ni même évaluées ;
- une rentabilité socio-économique pas assurée, sauf à intégrer des effets de développement du territoire qui restent très incertains.

Au total, en ligne avec les recommandations du rapport de contre-expertise, l'avis du CGI est réservé, avec deux réserves à lever avant l'enquête publique :

- Intégrer les études et recommandations des contre-experts dans une nouvelle estimation et une nouvelle rédaction du bilan socio-économique présenté dans le dossier d'enquête publique. S'assurer auparavant que les investissements sur l'infrastructure envisagés avec la création de la gare sont indispensables à la réalisation du projet.
- Evaluer l'éventuel surcoût du choix de l'implantation à BVC au regard de l'alternative d'une implantation à Villiers-sur-Marne.

et les recommandations suivantes :

- Entreprendre les travaux rapidement si le projet est retenu, afin d'offrir rapidement au territoire une connexion au GPE, en attente de la mise en service de la gare de Val-de-Fontenay.
- Faire auditer les postes de coûts affichés pour optimiser les dépenses d'investissement.
- Présenter l'optimisation de l'ensemble du système de transport sur la zone et s'interroger sur le maintien de trois gares SNCF desservies pour 3 km de voies ferrées.

La contre-expertise de ce projet renforce par ailleurs les recommandations générales suivantes :

- avancer sur des bases communes d'évaluation partagées entre IDF Mobilités et SNCF Réseau ;
- progresser sur les méthodes permettant de valoriser la régularité des transports ;
- mettre en place le groupe de travail interministériel de France Stratégie sur la valorisation des effets d'agglomérations, comme un rapport de l'IGF le préconisait.



Louis SCHWEITZER