



RAPPORT SUR LE FINANCEMENT
DU TGV EST EUROPEEN

CDAT
8947

Le 2 octobre 1992

MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, DU LOGEMENT ET DES TRANSPORTS

Examen des conclusions du rapport de M. ESSIG

Le TGV Est est essentiel pour l'aménagement du territoire et pour les relations franco-allemandes, comme l'ont souligné les deux gouvernements à l'occasion de l'accord conclu le 22 mai dernier lors du Sommet de la Rochelle.

Il faut maintenant faire avancer la mise en oeuvre de ce projet, en définissant, en concertation avec les collectivités locales, un montage juridique et un montage financier.

Conformément à la lettre de mission du Ministre chargé de l'Equipement et des Transports du 25 septembre 1991 pour l'étude du montage juridique et financier du projet de TGV Est, M. ESSIG a remis au Gouvernement un rapport établi avec l'assistance d'experts financiers et en liaison avec la SNCF et les pouvoirs publics.

Les propositions de M. ESSIG

Le projet de TGV Est préconisé par M. ESSIG consiste en la construction d'une ligne nouvelle de 430 km reliant Strasbourg à Paris en 1 H 50.

Le montant des investissements s'établirait à 26,1 milliards de F91 (H.T) dont 22,4 MF 91 (H.T) pour la ligne nouvelle et 3,7 MF 91 (H.T) pour l'aménagement d'installations existantes ou complémentaires (accès à la gare de l'Est, construction d'ateliers de maintenance, bâtiments des gares, électrification des lignes des Vosges). Le matériel roulant coûterait 6,7 Mds F91. Par rapport au projet initial de M. ESSIG (24,4 Mds 89 hors matériel roulant), certains éléments comme la liaison en ligne nouvelle au Nord de Strasbourg (1,2 Md F89) et la gare "Alsace Nord" (200 MF 89) ont été retirés en raison de leur caractère non prioritaire dans un premier temps.

.../...

Pour la réalisation du projet, M. ESSIG préconise un "portage extérieur" à la SNCF qu'il justifie par :

- l'utilité de poursuivre la mise en oeuvre du schéma directeur des liaisons à grande vitesse afin de bénéficier de l'"effet réseau" ;

- la situation financière de la SNCF dont l'endettement et les déficits du compte de résultat liés à la mise en service de nouvelles liaisons à grande vitesse ne peuvent être accrus sans difficultés, même pour des projets plus rentables que le TGV Est ;

- et la responsabilisation de l'ensemble des acteurs, permettant d'associer d'autres partenaires à l'Etat et la SNCF pour participer au développement des réseaux structurants.

La réalisation du TGV Est serait concédée à une structure ad hoc (établissement public ou société d'économie mixte associant les collectivités territoriales concernées, la SNCF et d'autres partenaires éventuellement intéressés), au moyen d'une concession de 40 à 50 ans. Cette société délèguerait aussitôt la maîtrise d'ouvrage à la SNCF. La SNCF serait également l'exploitant du TGV Est, et serait rémunérée par une commission versée par le concessionnaire.

Le montage financier envisagé par M. ESSIG est du type "financement de projet". Cela implique que les organismes prêteurs prennent des risques afférents à une concession, tout en voyant le remboursement de leurs prêts assuré par les recettes nettes générées par le projet.

Dans ces conditions le montage financier suppose, aux yeux de M. ESSIG :

- un montant élevé de subventions publiques représentant 13,3 Mds F89 (c'est-à-dire 14,6 Mds F92) soit 6 Mds F89 pour l'Etat, 6 Mds F89 pour les collectivités territoriales et 1,3 Mds F89 pour la CEE. Il prévoit également 1,8 Mds F92 d'emprunt zéro coupon à 30 ans garanti par la SNCF ;

- l'emprunt, par le concessionnaire, du complément des ressources nécessaires sur les marchés financiers ;

- afin de permettre le remboursement des emprunts sans peser sur l'équilibre de la SNCF et la solidité du concessionnaire, une tarification comportant une augmentation moyenne de 30 % du prix du voyage pour un trafic annuel de 13 millions de voyageurs.

Les questions à résoudre

1/ Le montage juridique

Le Conseil d'Etat estime que la solution envisagée par M. ESSIG peut difficilement être retenue en raison de sa complexité et de l'imbrication des responsabilités entre le concessionnaire et la SNCF.

C'est pourquoi le Gouvernement étudie avec la SNCF un nouveau montage, qu'il proposera aux collectivités locales, reposant sur une meilleure distinction des responsabilités de chacun, en particulier du concessionnaire et de la SNCF.

2/ Le cout des investissements et les recettes attendues

Le rapport de M. ESSIG fait apparaître la nécessité de préciser l'évaluation du coût des investissements et de procéder à des études de clientèle afin de s'assurer que le niveau de tarif mis en oeuvre sur chaque destination sera compatible avec la situation de concurrence et le niveau de trafic attendu.

3/ Le financement du projet

Une fois précisés le coût et les recettes prévisibles, il faudra trouver le financement nécessaire entre l'Etat, la SNCF, les collectivités territoriales et éventuellement des financements privés.

Pour résoudre ces trois questions, le Gouvernement propose la mise en place d'un groupe de pilotage associant l'Etat, la SNCF et les collectivités territoriales.

S O M M A I R E

| | |
|---|-------|
| - Résumé du rapport..... | p. 1 |
| - Introduction..... | p. 6 |
| - Chapitre 2 | p. 8 |
| "RAPPEL DE LA CONSISTANCE DU PROJET" | |
| - Chapitre 3..... | p. 11 |
| "UN PORTAGE EXTERIEUR A LA S.N.C.F." | |
| - Chapitre 4..... | p. 14 |
| "LE MONTAGE PROPOSE PAR L'INGENIERIE BANCAIRE" | |
| - Chapitre 5..... | p. 30 |
| "MAITRISE DES INVESTISSEMENTS" | |
| - Chapitre 6..... | p. 39 |
| "UNE POLITIQUE COMMERCIALE RENOUVELE" | |
| - Chapitre 7..... | p. 44 |
| "SUBVENTIONS PUBLIQUES - TARIFICATIONS VOYAGEURS" | |
| - Chapitre 8..... | p. 56 |
| "CONCLUSION" | |



Résumé du rapport

----- CHOIX ET PROPOSITIONS

La dimension politique du projet du T.G.V.-EST européen est indiscutable. Personne ne conteste sa place dans l'aménagement du territoire européen. Personne non plus ne conteste le rôle qu'il peut jouer sur le long terme dans la construction européenne.

La caractéristique majeure du projet est qu'il est soutenu très fortement par tous les élus locaux. Jamais un projet n'aura suscité une telle mobilisation parmi les représentants des Collectivités Territoriales qui se sont engagés sur un tracé, sur des contributions financières, sur des garanties. Depuis bientôt trois ans le consensus qui s'était créé autour du projet ne se maintient que par l'espoir d'une décision de réalisation rapide. Cet espoir ne peut plus longtemps être déçu.

Le financement du projet dans sa consistance actuelle reste encore possible comme j'ai essayé de le démontrer dans ce rapport, même s'il nécessitera un effort exceptionnel des parties en présence - Etat, Collectivités Territoriales, S.N.C.F., Voyageurs. En dehors des concours publics, ce résultat ne pourra être acquis que par une maîtrise stricte des investissements, une politique commerciale audacieuse et l'acceptation d'un certain surcoût pour le voyageur justifié par les performances exceptionnelles du projet.

Mais ceci ne sera plus vrai demain, l'évolution des contraintes techniques, le déplacement des centres d'intérêt, l'émergence de nouveaux besoins renchérissent les coûts et risquent de diminuer notre capacité à mobiliser les concours locaux. Difficile aujourd'hui, le problème deviendra vite insoluble.

.../...

5, avenue Fourcault de Pavant
78000 VERSAILLES
Tél. : 33.1.39.39.21
Télécopie/Fax : 33.1.39.97.99

LA DECISION DE PRINCIPE PRISE AU PLAN POLITIQUE LORS DU SOMMET FRANCO-ALLEMAND DE LA ROCHELLE DOIT DONC SE CONCRETISER RAPIDEMENT PAR DES CHOIX ET UNE PROGRAMMATION.

Le premier choix est celui du mode de réalisation : S.N.C.F. elle-même, ou portage extérieur. Je recommande fortement la seconde solution qui protège mieux les comptes de l'entreprise, permettra l'émergence de modes de réalisation nouveaux et accélérera en définitive par effet d'exemple, la construction du réseau ferroviaire européen à grande vitesse.

Si le Gouvernement suit cette recommandation, le cadre du montage juridique s'impose : "la concession de longue durée". Elle devra être organisée par la loi et fixer de façon claire le régime fiscal du concessionnaire. Le concédant peut être l'Etat ou la S.N.C.F. si on veut affirmer le mandat de développement du réseau ferré d'intérêt général qui lui a été confié par la LOTI. Dans tous les cas, l'exploitant de la nouvelle ligne sera la S.N.C.F. dans le cadre de la réglementation française et des directives européennes. Je ne pense pas avoir à faire de recommandation pour le choix du Concédant.

Le Concessionnaire peut être une Société Anonyme d'Economie Mixte de droit privé dont le capital serait majoritairement constitué par des apports des Collectivités Territoriales, complétés par du Capital privé, dont un "actionnaire de référence" prendrait la responsabilité de la gestion du projet et de l'impératif de maîtrise des coûts de construction. Le Concessionnaire peut être également un EPIC (Etablissement Public à Caractère Industriel et Commercial) d'un type nouveau, donc créé par la loi. Je propose au Gouvernement la première solution qui, à mon avis, assure une meilleure répartition des responsabilités entre les acteurs du projet et peut servir d'exemple pour d'autres réalisations. La seconde solution n'est pas pour autant dépourvue d'intérêt.

Le type de concession, simple concession de "Travaux" ou concession de "Travaux et de Services Publics", dépendra du choix qu'on fait pour le risque de trafic : la première solution implique pratiquement qu'il soit pris par la S.N.C.F., la seconde par le Concessionnaire. Dans chacun des cas, l'autre partie devrait recevoir un intéressement au succès de l'opération pour créer les nécessaires synergies. Les termes des lettres de mission que j'ai reçues du Gouvernement m'orientaient vers la Concession de "Services Publics" que j'ai donc plus longuement étudiée dans mon rapport. Mais la S.N.C.F. doit se prononcer sur ce point et le choix sera alors à la discrétion de l'Etat.

.../...

Ces premières considérations montrent qu'au plan du montage juridique, le problème est soluble.

Au plan financier, la rentabilité du projet est certainement améliorée par l'élargissement du "périmètre de référence", ou encore du "marché potentiel", grâce aux réalisations conjointes prévues dans le Protocole franco-allemand du 22 mai 1992, sans qu'il soit possible d'en mesurer les effets. Elle est également intrinsèquement augmentée par l'allongement de la durée de référence, la limitation des investissements, l'augmentation des ressources. Les modifications qu'on peut apporter à ces paramètres ont néanmoins des limites et le projet nécessite des concours publics importants.

J'ai conduit ma mission avec le souci de les réduire au minimum. En contrepartie et malgré la politique très volontariste de maîtrise des investissements que je préconise, il faut accepter que les tarifs qui seront pratiqués sur le T.G.V.-EST européen soient supérieurs à ceux des autres lignes à grande vitesse déjà en service.

Cette majoration dépendra du niveau de trafic réalisé, du montant des concours de Collectivités publiques, de l'équilibre des comptes de la S.N.C.F., avec ou sans inclusion des effets indirects de la création du T.G.V.-EST européen sur ces comptes. Sur chacun de ces domaines il y a une large marge d'appréciation. Certes, des études approfondies pourront être conduites avant la finalisation du montage financier ; mais elles seront longues et ne pourront en aucun cas apporter de certitudes absolues qui n'existent pas dans la prédiction du futur. Or il faut faire des choix rapides.

Pour sortir du dilemme, j'ai adopté une démarche pragmatique.

Tout d'abord, l'analyse des causes de l'échec du montage financier que j'avais proposé à l'issue de ma première mission, m'a montré que j'avais probablement mal apprécié la répartition des Concours publics entre l'Etat et les Collectivités Territoriales.

La pratique des lois de décentralisation fait prévaloir une notion de parité qui n'existe pas dans les textes mais qui se révèle efficace dans la réalité.

.../...

C'est pourquoi les premières simulations que j'ai demandées à l'Ingénierie Bancaire ont été faites à partir de concours publics français représentant le double des engagements pris par les collectivités territoriales en 1990, plus une contribution de la C.E.E..

Pour ce qui concerne le trafic, j'en suis resté aux évaluations que la S.N.C.F. m'a fournies dans l'hypothèse limite de fonctionnement de son modèle de simulation (barèmes majorés de 30 % par rapport à la situation actuelle) en supposant que ce niveau de trafic représentait un plancher qui serait maintenu même en cas de majoration plus forte.

Dans ces conditions, et même en limitant la rémunération de la S.N.C.F. au niveau le plus bas possible, le tarif voyageur serait majoré de plus de 50 % ; le tarif serait alors comparable à celui des chemins de fer britanniques, allemands ou suisses, mais nous nous éloignons indiscutablement de la pratique française et cela constitue un facteur d'incertitude.

Si on veut se rapprocher des barèmes actuels, ou rendre plus confortable la rémunération de la S.N.C.F., il faut augmenter les concours publics. Les tableaux du Chapitre 7 donnent les éléments du choix politique et permettent de mesurer l'ampleur de l'effort à consentir.

Il me semble que le principe de la parité entre l'Etat et les Collectivités Territoriales pourrait être maintenu dans cette hypothèse. Le choix se situerait alors pour les Collectivités Territoriales entre 4 et 6 milliards de francs (1989), cette dernière valeur correspondant presque à l'équilibre des comptes de la S.N.C.F. suivant ses propres demandes.

Bien entendu, ces valeurs s'entendent avec un maintien strict du montant des investissements dans les limites que j'ai retenues.

J'ajouterai que, dans mon esprit, toute augmentation de la contribution des Collectivités Territoriales comme toute contribution qui serait demandée temporairement à la S.N.C.F., devraient être assorties d'une clause de "retour de bonne fortune" en cas de réalisation de trafic supérieure aux prévisions.

Enfin, on peut faire remarquer que, si mes propositions de montage juridiques sont retenues, la participation des Collectivités Territoriales au Capital d'une Société financièrement équilibrée leur assurera relativement rapidement une rémunération qui justifiera "l'effort" qu'elles auraient consenti.

* * *

.../...

Tels sont, à mes yeux, les choix possibles pour une décision politique qui préparerait l'avenir sur des bases saines et qui, si elle était prise en 1992, permettrait l'ouverture du T.G.V.-EST européen en 1999/2000.

R A P P O R T

sur le Financement du T.G.V.-EST européen

CHAPITRE 1 -- INTRODUCTION

Conformément à la lettre de mission du Ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de l'Espace en date du 25 Septembre 1991, j'ai conduit les études qui m'étaient demandées de manière à pouvoir soumettre mes conclusions au printemps 1992.

Deux rapports intermédiaires ont été publiés, respectivement le 20 Février et le 24 Mars 1992 ; ils étaient accompagnés d'annexes explicatives ou justificatives des propositions énoncées. Ces documents ont été examinés avec les administrations concernées, dans le cadre du Comité de Suivi créé en Novembre 1991 par accord entre les départements ministériels des Transports et de l'Économie et des Finances.

Pour mener à bien cette mission je me suis assuré l'aide d'une ingénierie financière qui réunissait quatre parmi les plus grandes banques françaises, à savoir, Crédit Lyonnais, Crédit National, Banque Indosuez, Crédit Local de France. Cette Ingénierie m'a remis son rapport le 15 avril 1992.

D'autre part, j'ai demandé à SETEC-Economie de procéder à un audit des études de trafic faites par la S.N.C.F. dans le cadre de ma première mission de 1989-1990. Cet audit a montré les limites des modèles actuellement utilisés par la S.N.C.F. et qui étaient d'ailleurs bien connues. En effet, ces modèles rendent très difficilement compte de l'évolution du trafic international et en particulier de "l'effet frontière". De plus, pour ce qui concerne la sensibilité du trafic au tarif pratiqué, ces modèles ont été calés d'après les mesures qui ont pu être faites sur le territoire national, donc avec des variations de tarif relativement modérées. Il est difficile d'extrapoler. Enfin, seul le trafic "transport voyageur à grande vitesse et à longue distance" a été pris en compte : d'autres marchés existent, celui des villes périphériques du bassin parisien, celui de services à performances intermédiaires sur la ligne nouvelle, les transports de fret.

Ces marchés peuvent procurer des revenus supplémentaires qui, même modestes, faciliteraient les montages financiers, mais ils n'ont pas pu être évalués dans le cadre de la présente étude. Dans ces conditions il semble nécessaire d'envisager à terme une étude commerciale lourde, menée au plan international, faisant appel aux techniques "d'analyse conjointe" (ou "trade off") des différents modes de transport en concurrence.

Enfin, la SETEC a également conduit un audit des coûts de la construction de la ligne tels qu'ils ont été proposés par la S.N.C.F.. Le rapport correspondant explicite un certain nombre de voies de recherche qui pourraient être prospectées pour obtenir une diminution significative des investissements en génie civil.

Je tiens à remercier les services de la S.N.C.F. qui ont beaucoup travaillé pour satisfaire mes demandes et celle de l'Ingénierie Bancaire. Nos analyses ont été parfois divergentes, ce qui n'a rien d'étonnant compte-tenu des approches différentes que nous avons des problèmes posés. Les dernières semaines ont permis de rapprocher les points de vue et le présent rapport donne le cadre d'un consensus qui permettrait de réaliser le T.G.V.-EST européen.

Enfin les services de l'Etat, en particulier la Direction des Transports Terrestres et les services décentralisés des Préfectures de région, se sont mis à ma disposition pour faciliter ma tâche. Qu'ils trouvent ici l'expression de ma gratitude.

Au terme de ma mission ma conclusion est qu'il est possible de réaliser le T.G.V.-EST européen sans faire appel abusivement à des financements publics, moyennant une maîtrise stricte des investissements, une politique commerciale audacieuse et l'acceptation d'un surcoût pour le voyageur justifié par les performances exceptionnelles du projet.

.../...

CHAPITRE 2 - RAPPEL DE LA CONSISTANCE DU PROJET.

Le T.G.V.-EST a fait l'objet de très nombreux commentaires dans les médias. Pour la clarté de ce rapport il est cependant nécessaire d'en rappeler la consistance qui d'ailleurs n'a pratiquement pas changé depuis les conclusions de la mission que j'avais menée à la demande du Gouvernement en 1989-1990.

Le projet complet comporte les opérations ci-après :

- la construction d'une ligne nouvelle entre VAIRES, à 30 km de Paris environ, et VENDENHEIM à 9 km au Nord de STRASBOURG.

- des raccordements avec le réseau classique ou le réseau T.G.V. en cours de construction, en Région Ile-de-France avec la ligne de jonction entre les T.G.V.-NORD et SUD-EST, en CHAMPAGNE-ARDENNE au niveau de REIMS et CHALONS SUR MARNE, en LORRAINE au passage de la Vallée de la Moselle pour desservir les villes de METZ et de NANCY, toujours en LORRAINE dans la région de BAUDRECOURT HERY pour assurer les liaisons vers SARREBRÜCK d'une part et en provenance de METZ vers STRASBOURG d'autre part, enfin à l'Ouest des Vosges près de SARREBOURG.

- la construction de gares bis au sud de REIMS, en Meuse à mi chemin entre BAR LE DUC et VERDUN, EN LORRAINE a proximité de l'aéroport de LOUVIGNY.

- l'aménagement avec modernisation de la ligne STRASBOURG-KEHL,

- l'électrification des deux lignes des Vallées des Vosges,

- la modification des installations terminales de la S.N.C.F. et la construction d'ateliers d'entretien,

- l'acquisition de matériels roulant à grande vitesse.

Bien entendu toutes ces opérations ne devront pas être traitées de la même façon, leur financement impliquera pour beaucoup d'entre elles la S.N.C.F. et les Collectivités Territoriales concernées.

.../...

Une importante modification est intervenue depuis 1990, la décision des services techniques de la S.N.C.F. de faire circuler les rames à grande vitesse à 320 km/h sur la ligne nouvelle et de réserver la possibilité d'exploiter plus tard la ligne avec des trains roulant à 350 km/h.

De ce fait, les performances attendues de la réalisation du projet sont améliorées par rapport à ce qui avait été indiqué en 1990 ainsi qu'il résulte du tableau ci-après :

| LISTE DES RELATIONS | MEILLEURS TEMPS DE PARCOURS ACTUELS | MEILLEURS TEMPS AVEC LE TGV-EST (trains circulant à 320 Km/h) |
|---------------------|-------------------------------------|---|
| PARIS-REIMS | 1 H 27 | 0 H 42 |
| PARIS-CHARLEVILLE | 2 H 20 | 1 H 25 |
| PARIS-CHALONS | 1 H 16 | 0 H 50 |
| PARIS-BAR LE DUC | 1 H 56 | 1 H 35 |
| PARIS-METZ | 2 H 40 | 1 H 20 |
| PARIS-NANCY | 2 H 36 | 1 H 25 |
| PARIS-STRASBOURG | 3 H 48 | 1 H 40 |
| PARIS-MULHOUSE | 4 H 12 | 2 H 30 |

| RELATIONS INTERNATIONALES | | |
|---------------------------|--------|--------|
| PARIS-FRANCFORT | 5 H 53 | 3 H 10 |
| PARIS-STUTTGART | 6 H 08 | 2 H 45 |
| PARIS-MÜNICH | 8 H 42 | 4 H 25 |
| PARIS-BALE | 4 H 37 | 2 H 50 |
| PARIS-ZURICH | 5 H 52 | 3 H 40 |

.../...

Toutes ces relations étant évidemment par des trains directs sans changements intermédiaires.

A plus long terme ces performances pourront être encore améliorées en particulier pour les relations internationales. Nous n'avons en effet pas encore étudié avec la D.B. la possibilité de faire circuler à vitesse plus élevée les trains I.C.E. ou T.G.V. sur les lignes classiques comme cela se fait en France entre LE MANS et NANTES ou entre TOURS et BORDEAUX. On ne peut pas exclure non plus qu'à long terme il soit intéressant d'utiliser des trains pendulaires qui, tout en ayant les performances maximales sur les lignes à grande vitesse, peuvent améliorer les temps de parcours de façon très significative sur les lignes classiques.

Je maintiens donc qu'à un horizon relativement proche, disons une vingtaine d'année, il sera possible d'assurer des relations comme PARIS-MÜNICH en moins de 4 heures ou PARIS-FRANCFORT en moins de 2 h 30, tandis que les relations à plus longue distance vers VIENNE et BERLIN pourraient être assurées respectivement en 6 et 5 heures. L'expérience française des relations PARIS-MARSEILLE (4 h - 40) - PARIS-TOULON (5 h 10) - PARIS-NICE (7 h) - PARIS-TOULOUSE (6 h) montre que même pour ces durées de parcours le chemin de fer peut prendre une part notable du trafic assuré en transports publics. Le T.G.V.-EST européen fait ainsi rentrer toutes les capitales citées dans l'orbite du chemin de fer à grande vitesse. Ceci montre son importance dans la construction de l'Europe de demain.

.../...

CHAPITRE 3 - UN PORTAGE EXTERIEUR A LA S.N.C.F.

3.1. - LES RAISONS D'UN PORTAGE EXTERIEUR

3.1.1. Les limites du système actuel

On peut légitimement s'interroger sur l'objet même de ma mission et se demander pourquoi il « semble » nécessaire d'abandonner les schémas traditionnels pour la réalisation du T.G.V.-EST.

Ceci résulte de la situation de concurrence à laquelle le chemin de fer se trouve confronté aujourd'hui vis à vis des autres modes de transports, le transport routier, l'avion. Pour relever le défi de cette concurrence le chemin de fer ne dispose que de deux atouts, mais chacun de grande valeur, à savoir "la Grande Vitesse" et "l'Europe".

La technique ferroviaire de la grande vitesse est au point. Elle est parfaitement adaptée à l'Europe, territoire de dimension modeste, très peuplé, d'un niveau industriel élevé, où le transport ferroviaire est bien accepté dans l'imaginaire collectif. La technique ferroviaire à grande vitesse est une chance pour le développement économique de l'Europe car elle permettra le brassage des populations et des cultures en réduisant les impacts négatifs des transports sur l'environnement.

Encore faut-il que cette technique soit appliquée à l'échelle européenne et constituée en réseau pour bénéficier des effets de synergie possibles. L'histoire nous montre que tous les réseaux de transports qui se sont imposés dans la durée, ont été réalisés rapidement. Il faudrait pouvoir construire l'ensemble du réseau ferroviaire européen à grande vitesse dans les 20 prochaines années au plus.

Or, le cadre actuel des réalisations fait porter la charge de l'investissement, soit sur les Etats, soit sur les Réseaux. Les capacités d'investissement des premiers sont forcément limitées ; on ne peut pas, par ailleurs, transformer les exploitants ferroviaires en investisseurs financiers lourdement endettés, sans conséquences graves pour leur gestion.

J'en conclus qu'il serait souhaitable de faire porter la réalisation des différents éléments de ce réseau européen par des entités juridiques autonomes, créées dans le cadre d'initiatives décentralisées et qui réaliseraient leurs projets conformément aux réglementations des Etats et aux schémas directeurs approuvés par eux.

.../...

D'autres raisons peuvent être invoquées pour retenir le principe d'un montage extérieur à la S.N.C.F. j'en voit au moins trois ou quatre qui me paraissent aussi importantes les unes que les autres :

3.1.2. - La situation financière de la S.N.C.F.

Toute réalisation d'une infrastructure nouvelle par la S.N.C.F. pèse sur le bilan et sur le compte de résultats de l'entreprise nationale, même les opérations les plus rentables. Ceci résulte de la nature même de ces investissements, très capitalistiques et dont la rentabilité ne peut apparaître qu'au bout d'un certain temps. Les déclarations que la S.N.C.F. a pu faire dans le temps passé, et encore très récemment, ont montré l'ampleur des déséquilibres qui pourraient affecter sa gestion si on en restait au mode actuel de réalisation des lignes nouvelles à grande vitesse. En dehors de l'incidence des frais financiers sur le compte de résultats, l'accroissement démesuré de la dette à long terme ferait bien vite perdre à la S.N.C.F. la bonne notation dont-elle bénéficie aujourd'hui sur les marchés financiers internationaux.

3.1.3. La rapidité de réalisation

J'ai souvent eu l'occasion d'insister sur l'intérêt primordial, pour les réseaux ferroviaires européens de réaliser rapidement l'ensemble du schéma directeur des lignes à grande vitesse pour tout le continent. Il existe un "effet réseau" qui fait que chaque ligne de T.G.V. bénéficiera de l'ensemble des lignes déjà construites ou à construire ; la rentabilité d'un réseau bien conçu est supérieure à celle de ses éléments constitutifs et ceci doit être considéré aussi bien à l'échelle française qu'à l'échelle internationale.

3.1.4. L'ouverture sur de nouvelles normes de réalisation

Je me réfère à ce sujet à l'expérience de la construction du réseau d'autoroutes. Jusqu'en 1970, toutes les études et les réalisations ont été conduites sous la responsabilité directe de l'Etat. Le gouvernement a alors décidé de faire appel à un nouveau régime de concession et de réalisation des ouvrages. On a parlé "d'autoroutes à caractéristiques géométriques réduites", mais en fait le terme est inapproprié car à l'usage les ouvrages ont manifestement les mêmes performances que ceux qui avaient été préalablement réalisés. Mais toutes les normes de construction ont été revues dans le sens de la recherche de l'économie. .../...

Cet effort a fait tache d'huile et, quelques années plus tard, les autoroutes réalisées directement par l'Etat ont utilisé largement les mêmes méthodes. L'amélioration a finalement été payante.

Je suis conscient, que dans le domaine de la construction des lignes ferroviaires à grande vitesse, les problèmes de sécurité et donc de stabilité des ouvrages prennent une importance particulière. Je suis néanmoins persuadé qu'une émulation entre plusieurs organismes responsables de l'étude et de la construction de lignes de T.G.V. serait certainement payante à moyen et long terme.

Dans le cadre de l'audit des coûts que je lui ai demandé, la SETEC a déjà montré certaines pistes de recherches. D'autres apparaîtront dans le courant du déroulement des études. C'est une opportunité d'autant plus importante que nous verrons tout au long de ce rapport que le coût des ouvrages a une influence déterminante sur la possibilité de financer l'opération.

3.1.5. L'initiative des Collectivités Territoriales

A ces trois raisons de base, il faut ajouter l'initiative des collectivités territoriales. Face à l'ensemble de toutes les obligations qui lui incombent, l'Etat peut "sous-estimer" l'impact de la réalisation d'une opération TGV sur le développement local et il est bon que les acteurs économiques et politiques locaux puissent avoir une marge de proposition en la matière : bien entendu dans de telles conditions ces acteurs devront savoir assumer leurs responsabilités et en particulier les conséquences financières qui résultent de leurs options ou de leurs demandes. Mais, il y a là un jeu profondément démocratique, une articulation entre les responsabilités centrales et locales permise par la loi de décentralisation qui ouvre des perspectives nouvelles pour l'équipement de notre pays en matière d'infrastructure, spécialement d'infrastructures ferroviaires.

*
* *

Cela dit, retenir le principe d'un portage extérieur à la SNCF pose un problème difficile qui ne peut être résolu que si l'on a étudié soigneusement les contraintes et l'environnement de l'opération projetée.

.../...

3.2 - LES CONTRAINTES D'UN PORTAGE EXTERIEUR

La première contrainte vient des caractéristiques de tout financement d'infrastructure :

- masse des investissements : la construction d'une infrastructure est une opération très capitalistique,
- durée de l'apparition d'une marge positive dans l'exploitation de cette infrastructure,
- déficits inéluctables des premières années d'exploitation.

Jusqu'à présent on n'avait que faiblement mesuré ces contraintes dans la mesure où les opérations d'infrastructures ferroviaires étaient entièrement portées par une entreprise publique, la SNCF, ou pour les constructions autoroutières, l'Etat ou des sociétés d'économie mixtes bénéficiant implicitement ou explicitement de la garantie de l'Etat. Seule COFIROUTE fait exception dans ce paysage, mais tout le monde se rappelle la précarité de la situation de COFIROUTE pendant les dix ou quinze premières années de son existence ; ce n'est que depuis dix ans que cette société a acquis une assise financière qui lui permet maintenant d'intervenir comme investisseur à part entière pour les projets nouveaux.

On a souvent évoqué la possibilité de faire appel à des financements privés pour aider à résoudre la difficulté du problème du TGV EST. Je pense qu'il convient de préciser le vocabulaire car il y a trop souvent confusion entre des concepts différents, financement direct et financement de projet, financement privé et financement de marchés.

Le financement direct d'une infrastructure nouvelle par la S.N.C.F. conduit celle-ci à emprunter sur les marchés financiers français et étrangers en garantissant les emprunts correspondants par l'ensemble de son activité et par sa personnalité propre.

A l'inverse, un financement de projet, tout en faisant appel aux mêmes marchés financiers ne garantira ces emprunts que par les ressources procurées ultérieurement par le projet.

Dans l'un ou l'autre de ces cadres financiers on voit qu'il est déjà largement fait appel aux marchés financiers qui, par essence, sont alimentés par fonds privés. Et pourtant, la première formule est souvent qualifiée de "financement public"!

.../...

En rigueur de terme, le concept de financement privé ne s'applique qu'à la constitution du capital de l'entité juridique qui porte l'opération considérée. Ne nous faisons pas d'illusion : sauf cas exceptionnel, comme celui du Tunnel sous la Manche, où les revenus potentiels de l'ouvrage sont tels qu'ils puissent à court et moyen termes offrir aux "capitaux à risques" qui s'investiront pour le réaliser le même taux de rémunération qu'ils peuvent facilement obtenir aujourd'hui dans des activités industrielles ou de services (supérieur à 15 %), il n'y aura pas beaucoup de capitalistes privés qui s'engageront dans des créations d'infrastructures dont la probabilité de profit n'apparaîtra en général qu'à très long terme (plus de 10 ans) et pour lesquelles les taux de rémunération seront toujours plus modestes.

En matière d'infrastructures il faut donc accepter l'idée que le capital des entités porteuses de la réalisation sera "mixte", essentiellement constitué de concours publics qui légitimement peuvent différer leurs rémunérations, complétés cependant par des apports privés qui peuvent jouer un rôle important, voire déterminant, dans la gestion du projet.

Cela étant dit et dans ce cadre d'économie mixte, l'appel au financement de marchés peut-être extrêmement fructueux car les marchés financiers disposent de ressources considérables qui ne cherchent qu'à s'investir et ceci suivant des techniques qui n'ont cessé de se diversifier et de s'améliorer au cours des décennies passées.

On peut alors concevoir que, dans un cadre de "financement de projet" et à l'aide d'une structure mixte où les capitaux privés, même limités dans leur ampleur, joueront un rôle d'initiative et de catalyseur, on puisse trouver des "financements de marchés" qui permettent de répondre à des problèmes complexes comme ceux du projet du T.G.V.-EST européen.

Reste un problème important celui du régime comptable et fiscal associé au montage proposé.

Une opération comme le T.G.V.-EST ne peut, en effet, trouver sa rentabilité que sur une très longue période, de 30 à 40 ans, ce qui n'est pas anormal pour une opération d'infrastructure, mais est encore plus accentué dans le cas présent par l'existence d'un "effet frontière" qui limite aujourd'hui les échanges de personnes entre la France et l'Allemagne. Cette situation n'évoluera probablement que lentement dans le temps.

.../...

Par ailleurs, et comme je l'ai déjà dit, la société qui porte un investissement d'infrastructures a "structurellement" un bilan et un compte de résultats très critiques pendant les premières années qui suivent la mise en service de l'ouvrage. A défaut d'un régime fiscal approprié, les capitaux propres d'une telle structure devraient être énormes et donc impossibles à rassembler."

Ces problèmes ont conduit l'Administration et le Conseil National de la Comptabilité à accepter un régime fiscal et comptable adapté pour les concessions de Services publics, en contrepartie des risques pris par le concessionnaire dans le cadre de l'opération projetée. Ce régime particulier permet d'éviter la récapitalisation de la structure de portage et de ce fait rend possible le montage financier.

Faute d'un tel montage comptable et fiscal il serait obligatoire de recourir à la formule d'un Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial (E.P.I.C.). En l'occurrence, comme il s'agirait d'un établissement de caractère nouveau, il ne pourrait être créé que dans un cadre législatif. Bénéficiant de la garantie indirecte de l'Etat et de la protection juridique qui veut qu'il ne puisse pas être mis en faillite, un tel E.P.I.C. permettrait de financer les déficits des premières années d'exploitation jusqu'au retour d'une marge bénéficiaire.

3.3 - LA RENTABILITE DU PROJET

Au terme de ma première mission de 1989-1990, j'avais conclu que la rentabilité économique du projet de T.G.V.-EST, évaluée suivant les errements de la S.N.C.F., restait limitée, de l'ordre de 4 à 5 %.

On peut, dès lors, se demander comment financer un tel projet alors que le taux d'intérêt réel de l'argent est aujourd'hui de l'ordre de 7 %, sauf à imaginer des interventions massives de subventions publiques, probablement en dehors des possibilités des budgets de l'Etat et des Collectivités Territoriales.

Il faut cependant se rappeler que les techniques de calcul de rentabilité ont été essentiellement mises au point pour permettre la comparaison de différents investissements de même nature ou d'investissements de natures différents, dans le cadre de ce qui a été appelé à l'époque, la Rationalisation des Choix Budgétaires.

.../...

Ces techniques ont leurs propres limites : elles prennent peu en compte les conséquences de l'inflation qui, même modérée, transforme rapidement les flux financiers annuels ; elles exigent une évaluation arbitraire de la valeur résiduelle des ouvrages au terme de la période de référence qui risque de sous-estimer la valeur d'usage et le potentiel de ressource de l'ouvrage à cette date.

D'une façon générale, elles conduisent à une focalisation excessive sur les premières années et à une sous-estimation du futur. Toute erreur de prévisions sur ces premières années fait infléchir les résultats de façon dramatique alors que le temps peut jouer un rôle d'amortisseur.

En l'occurrence le montage financier que je propose aujourd'hui se distingue de celui qui avait été étudié par la S.N.C.F il y a quelques années sur les points ci-après :

- le périmètre de référence : comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire, les modèles de simulation de la S.N.C.F. prennent difficilement en compte les trafics internationaux aujourd'hui pratiquement inexistants. Le protocole récemment signé entre la France et La République Fédérale d'Allemagne ouvre des perspectives nouvelles, un marché potentiel considérable, de 20 à 30 millions d'habitants et ce fait doit, au moins à terme, transformer complètement l'environnement commercial de l'opération.

- le montant des investissements : je suggérerai dans le chapitre 5 de réduire les investissements au strict minimum pour lancer l'opération, n'hésitant pas à différer des réalisations que les techniciens jugent souhaitables mais qui peuvent être reportées au prix de quelques contraintes d'exploitation les premières années. Seule une politique drastique de contrôle des coûts d'investissements permettra de réaliser le T.G.V.-EST.

- les ressources du projet : d'une façon ou d'une autre, la S.N.C.F. s'était fondée dans ses études sur l'application d'une tarification tirée très directement de ses barèmes de base, majorés suivant les errements du TGV Atlantique.

Les performances exceptionnelles du T.G.V.-EST me permettent de proposer une autre politique qui ferait davantage appel aux voyageurs, prêts à payer un service de très grande qualité, lorsqu'il leur est offert.

.../...

En définitive seules des simulations financières faites sur le long terme peuvent permettre de porter un jugement sur la faisabilité d'un montage proposé. Il faut en la matière se garder de slogans simplistes qui peuvent tromper le décideur politique.

3.4. - FINANCEMENT PUBLIC OU FINANCEMENT PRIVE ?

A l'issue de ces considérations il faut revenir sur le problème du rapport financement public/financement privé. Il ne faut pas se cacher que l'argent privé est toujours plus cher que l'argent public, ne serait-ce que parce qu'il peut trouver sur les marchés financiers dans le cadre des activités industrielles ou de services normales des rémunérations très attractives. L'argent public de son côté, par nature et par vocation, peut faire abstraction de telles rémunérations. D'autre part les conditions d'emprunt d'une structure quelconque, même soutenue par les établissements bancaires les plus prestigieux, ne seront jamais celles de l'Etat ou de la S.N.C.F. La différence dépendra de la solidité du montage financier proposé.

Dans le présent rapport, j'ai indiscutablement privilégié cette solidité au détriment d'autres paramètres de l'analyse pour réduire au maximum l'impact de cette majoration des taux. De plus les capitaux privés qui s'investiront dans l'opération et en assumeront certains risques, en particulier les risques de trafic si on les laisse au concessionnaire, devront être rémunérés : "toute peine mérite salaire - toute prise de risque mérite rémunération".

On aurait pu compenser partiellement le surcoût d'une opération de portage extérieur en proposant que la structure du concessionnaire soit garantie par l'Etat ou par la S.N.C.F. Les prêteurs pourraient alors se contenter de ratios de couverture (rapport entre les prévisions de recettes et de charges) plus modestes que ceux qui sont exigés lorsque le financement se fait dans le cadre d'un "financement de projet" à recours limité. Mais l'octroi de la garantie de l'Etat est contraire à la politique actuelle du Trésor. D'autre part, la prise de risque par la S.N.C.F. serait contraire à la philosophie même du portage extérieur que j'ai défendue ci-dessus et des instructions de mes lettres de mission.

.../...

Il faut donc être logique dans la démarche intellectuelle :

- ou on en reste aux solutions traditionnelles de portage de l'opération d'investissement par l'Etat ou la S.N.C.F. et l'opération se fait effectivement au moindre coût, mais avec des conséquences lourdes, voire catastrophiques, pour le bilan et le compte de résultat de la S.N.C.F.,

- ou on passe à des montages nouveaux, qui se caractériseront par leur efficacité et leur rapidité de réalisation, mais qui en contrepartie entraîneront inéluctablement un surcoût qu'il faut savoir accepter.

En revanche, l'apparition de montages nouveaux peut susciter dans l'étude des ouvrages, et dans leurs conditions de réalisation, des idées et des organisations novatrices qui engendreront des économies. Cela a été le cas lors du lancement du programme d'autoroutes concédé au début des années 1970 ; je suis profondément convaincu que le T.G.V.-EST peut être le banc d'essai d'une nouvelle manière de réaliser les lignes TGV dont les effets se révéleront bénéfiques pour la réalisation de l'ensemble du schéma directeur de lignes ferroviaires à grande vitesse, que celle-ci soit faite par la S.N.C.F. elle-même ou par des structures indépendantes.

3.5 - L'ENVIRONNEMENT LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE

3.5.1. LA LOI D'ORIENTATION DES TRANSPORTS INTERIEURS (LOTI)

L'article 18 de la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs donne indiscutablement un monopole du développement du réseau ferré national au bénéfice de la S.N.C.F..

En rigueur de terme, cette article ne paraît cependant pas interdire à la S.N.C.F. de confier à une entité spécifique le soin d'assurer ce développement, pourvu qu'elle conserve l'initiative et la maîtrise de l'opération. Nous avons longuement étudié cette question en examinant la compatibilité des différents cadres juridiques envisageables - affermage - marché d'entreprise de travaux publics - crédit bail immobilier, fiscal ou non fiscal - concession de travaux ou de services publics - pour conclure que seuls les mécanismes de crédit-bail non fiscaux et de concessions pouvaient être réellement opérationnels, l'un et l'autre nécessitant une modification appropriée de la LOTI.

Il en serait de même si l'Etat décidait de concéder lui-même la construction du T.G.V.-EST à une autre entité que la S.N.C.F. comme cela reste une possibilité ouverte. Dans ce cas il faudrait qu'une loi modifie explicitement la LOTI sur ce point.

.../...

3.5.2. - LA DIRECTIVE EUROPEENE 91-440

Lorsque j'ai repris l'étude du dossier à la fin de l'année 1991 la portée de cette directive n'avait pas été suffisamment appréciée et j'avais retenu de mes premiers contacts avec la S.N.C.F. (comme avec l'administration), que l'on pouvait temporairement laisser le problème de côté, sachant que l'adaptation de la structure S.N.C.F. à cette directive poserait des problèmes beaucoup plus complexes que le montage du T.G.V.-EST.

Pour résumer à grands traits, la directive européenne demande la séparation dans les comptes des entreprises ferroviaires de la partie "infrastructure et gestion de l'infrastructure" de la partie "exploitation commerciale". La directive prévoit par ailleurs un droit de passage pour d'autres utilisateurs autorisés (groupement d'entreprises ferroviaires) à des conditions non discriminatoires par rapport à celles qui sont faites au réseau lui-même. Enfin, la directive définit les entités qui peuvent avoir le statut d'entreprises ferroviaires.

L'application de cette directive en France compte tenu du statut particulier de la S.N.C.F. défini par la LOTI, n'est pas encore arrêtée. Il est donc difficile de dire aujourd'hui quelles seront les répercussions de cette directive sur le montage juridique et financier du T.G.V.-EST.

3.5.3. LES CONSEQUENCES SUR LE CADRE JURIDIQUE DU MONTAGE

Comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire, deux structures peuvent être envisagées :

- une société commerciale d'économie mixte et de droit privé,

- un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC).

.../...

Les deux solutions ont en commun d'utiliser le régime juridique de la "concession" qui peut-être donné soit par l'Etat soit par la S.N.C.F.. Quelle que soit l'alternative, une modification de la LOTI s'imposera. La concession par l'Etat peut paraître plus normale dans la mesure où le concessionnaire devra en tout état de cause confier l'exploitation de l'ouvrage à la S.N.C.F., seul organisme susceptible d'en assumer la responsabilité. Le schéma de concession donné par la S.N.C.F. aurait l'avantage d'affirmer plus clairement le mandat que l'Etat a donné à cet établissement dans le cadre de la LOTI ainsi que la propriété de la S.N.C.F. sur les biens qui seront construits. Cela dit le montage où le concédant devient ensuite l'exploitant du concessionnaire peut apparaître artificiel : le débat doit être considéré comme ouvert.

L'important est que la structure concessionnaire ait un régime comptable et fiscal qui lui permette de passer les difficultés des premières années d'exploitation. Dans le cadre d'une société commerciale, même d'économie mixte, il est indispensable que le régime fiscal et comptable particulier des concessions puisse être appliqué ; ce régime permet en effet de différer certains amortissements et des charges de structure, de manière à ne pas alourdir le compte de résultat pendant les premières années d'exploitation. On évite ainsi d'avoir à recapitaliser la structure ce qui serait pratiquement impossible, compte tenu des montants en jeu, pour une opération comme celle du T.G.V.-EST et serait, en fait inutile dès lors qu'on est assuré de la fiabilité à terme du montage.

Le problème ne se pose pas pour un EPIC puisque par nature même un EPIC n'a pas d'obligation d'un montant minimum de fonds propres par rapport à son résultat comptable. Je n'ai pas de préférence marquée. Je pense néanmoins que la solution d'une société anonyme d'économie mixte mérite considération car elle faciliterait la prise de responsabilité des collectivités territoriales par rapport à leurs ambitions et l'introduction de modes nouveaux de conception et de réalisation des lignes ferroviaires à grande vitesse ce qui me paraît très souhaitable dans la contexte actuel.

.../...

3.6 - LES PRISES DE RISQUES

Les travaux de l'ingénierie bancaire ont été menés dans le cadre d'une concession de travaux et de services publics classique. Dans un tel schéma, la répartition des risques doit être la suivante :

- pour le concédant : le risque législatif et réglementaire, comme ceci est de droit commun,

- pour le concessionnaire :

- . le risque de trafic
- . le risque financier, (modifications des taux d'intérêts du marché ou du taux d'inflation)
- . le risque de construction

- pour les collectivités territoriales : le coût des protections supplémentaires qui seraient exigées pour des raisons d'environnement, au delà de ce qui a été fait pour le TGV Atlantique,

- pour la S.N.C.F. : le risque de dérive des coûts des systèmes de sécurité, le problème du T.G.V.-EST ne pouvant sur ce plan être dissocié de celui du reste du réseau,

Cette répartition classique peut néanmoins faire l'objet d'un débat sur un point important, celui du risque de trafic. Dans le cadre d'une concession de "service public", bénéficiant de ce fait du régime comptable et fiscal privilégié, il me paraît normal que ce risque soit assumé par le concessionnaire, sous peine de déqualification du montage. Ceci impose que le concessionnaire ait une certaine part dans la définition de la politique commerciale et d'exploitation de la ligne, en particulier dans la fixation du tarif. Celui qui accepte de courir un risque doit en effet avoir la maîtrise des éléments constitutifs de ce risque. En cas de résultats plus favorables que prévu, le bénéfice est alors attribué en premier lieu à celui qui a pris le risque, à savoir le concessionnaire.

On peut évidemment imaginer un autre schéma dans lequel la S.N.C.F. prendrait elle-même ce risque de trafic, ce qui pourrait se justifier dans la mesure de la prudence des estimations de trafic qui ont été faites à sa suggestion jusqu'à maintenant et dans la perspective de pouvoir la faire bénéficier plus tard de résultats plus favorables que ce qui été prévu. Dans ce cas c'est évidemment la S.N.C.F. qui fixera les tarifs, ce qui peut présenter quelques difficultés pour elle si ceux-ci sont différents de ceux d'autres lignes TGV.

.../...

Mais surtout, elle devra s'engager à verser au concessionnaire un loyer fixe pour sa plus grande part, ce qui fait ressembler le montage à une sorte de "crédit-bail à long terme" et peut se traduire au niveau de ses comptes par l'obligation d'inscriptions "hors bilan".

En prenant en rigueur de terme les instructions des deux lettres de mission que j'ai reçues du gouvernement en 1989 et 1991 je pense que ma proposition de base doit être celle d'une concession normale, le concessionnaire assumant le risque de trafic. Le débat est cependant là aussi ouvert et, si la S.N.C.F. revient sur ses positions de départ, je ne vois aucun inconvénient à ce qu'on s'engage dans la seconde solution. J'ai évidemment privilégié dans mes études l'aspect d'une concession normale où la prise du risque de trafic est assurée par la structure porteuse ce qui n'exclut cependant pas un "intéressement" de la S.N.C.F. aux résultats de l'exploitation, avec de plus une clause de "retour de bonne fortune" pour améliorer sa rémunération en cas de réalisation de trafic supérieure aux prévisions.

On peut évidemment renverser la problématique avec un paiement largement garanti par la S.N.C.F. qui permette au concessionnaire d'être assuré du remboursement de ses engagements financiers et d'une rémunération minimale du capital, assortie d'un intéressement aux résultats du trafic qui permettrait alors d'envisager un remboursement des avances consenties par les collectivités publiques.

3.7 - EN CONCLUSION

Au terme de cette analyse et dans la mesure où le montage financier proposé assurera un équilibre financier satisfaisant à la fois de la S.N.C.F. dans sa mission d'exploitation de la nouvelle ligne et de la structure porteuse du coût de l'investissement proprement dit, on peut toujours se demander s'il ne vaudrait pas mieux laisser l'ensemble de la responsabilité de la réalisation à la seule S.N.C.F.

Objectivement, l'opération bénéficierait alors des meilleurs conditions d'emprunt sur le marché financier et le montant des subventions qui auraient été jugées nécessaires pour le montage mixte devrait à fortiori satisfaire les problèmes de la seule S.N.C.F..

.../...

Je pense qu'il faut se garder d'une conclusion trop hâtive dans ce domaine, pour plusieurs raisons dont certaines ont déjà citées :

- l'accroissement démesuré de la dette à long terme de l'entreprise nationale

- l'effet d'optique qui résultera du déficit d'exploitation des premières années. Ce n'est pas du tout la même chose d'afficher que la S.N.C.F. retombe "dans le rouge", avec toutes les conséquences politiques, sociales, économiques qui peuvent en résulter ou de constater qu'une société concessionnaire a temporairement un résultat déficitaire comme cela avait été prévu dans les plans de financement.

- l'amélioration dans la gestion du projet, et en particulier dans la programmation des travaux, les normes d'étude et les méthodes de réalisation.

Dans le cadre de l'audit global du projet qui resterait de la responsabilité de la S.N.C.F., maître d'ouvrage délégué, il faut savoir ouvrir le champ de la réflexion.

Si on retient la pertinence de ce raisonnement, tous les autres problèmes peuvent être résolus... avec un peu de bonne volonté bien entendu !

- le cadre juridique s'impose, la concession de longue durée,

- le concédant peut être l'Etat ou la S.N.C.F. ; dans les deux cas il faudra aménager le cadre législatif actuel,

- le concessionnaire peut être une S.A. d'Economie mixte, bénéficiant du régime comptable et fiscal des concessionnaires avec prise de risque de trafic, ou un EPIC qu'il faudrait créer par la loi.

La première solution (SAEM) est probablement plus favorable à la responsabilisation des acteurs et à l'émergence d'idées nouvelles, la seconde (EPIC) plus classique offre une voie à un ou des acteurs de réalisation de l'ensemble du schéma directeur des lignes ferroviaires à grande vitesse.

.../...

Pour ce qui concerne les prises de risques, la solution s'impose d'elle-même, sauf un choix majeur : celui du risque de trafic. Dans mon étude, j'ai privilégié d'hypothèse où il serait assumé par le concessionnaire lui-même, avec un intéressement de la S.N.C.F.. On peut imaginer la solution inverse où le risque est assumée par la S.N.C.F., avec un intéressement du concessionnaire. Le débat est ouvert, mais ne peut en aucun cas retarder la prise de "décision, puisque l'une ou l'autre des solutions sont viables au plan financier.

*

*

*

.../...

CHAPITRE 4 - LE MONTAGE PROPOSE PAR L'INGENIERIE BANCAIRE

4.1. Présentation

Précisons bien en exergue de ce chapitre qu'il n'illustre qu'une seule des solutions possibles dans le cadre des réflexions du chapitre précédent.

Il s'agit du schéma d'une "Concession de travaux et de Services Publics" donnée par la S.N.C.F. elle-même à une Société Anonyme de droit privé (d'économie mixte) qui, elle-même, confierait l'exploitation de la ligne à la S.N.C.F.

Le montant des travaux à réaliser a été arrêté à la somme de 22,3 milliards de francs 1991 : la consistance des travaux et la discussion des coûts fait l'objet du chapitre 5.

4.2. Les hypothèses économiques et financières retenues

:

| | |
|------------------------------|--|
| Taux d'inflation annuel : | 3,5 % |
| Taux d'intérêt <u>réel</u> : | 6,5 % en général |
| | 5,25 % pour les obligations "ZERO COUPON" |
| | 6 % pour les prêts participatifs avec une majoration potentielle de 5 % au titre de l'intéressement pour les résultats |

Le taux de financement du projet est en général de 10 %.

4.3. Le capital de la Société Concessionnaire.

Fixé à 1500 millions de francs, il sera complété par un prêt participatif de même montant. La rémunération du capital proprement dit n'intervenant qu'en 2006 dans le cas de base, l'ingénierie bancaire pense que ce capital sera essentiellement constitué à partir des contributions des collectivités territoriales.

.../...

Il appartiendra aux banques de justifier leur choix sur le montant du capital. Personnellement j'aurais préféré un capital plus important et je pense que l'on aurait pu traiter le problème de la rémunération des apports privés dans le cadre des pratiques habituelles des sociétés en matière de titres à statut privilégié.

Les autres concours publics ont été traités comme des subventions.

4.4. Principes du plan de financement.

Le projet étudié dans ce cas de base est un financement de projet classique.

Dans le cadre de ce schéma, les moyens de financement du projet sont constitués par :

- deux tranches de prêts BEI à 20 et 25 ans d'un montant total de 5,500 milliards de francs,
- une émission limitée à 1,800 milliard de francs d'obligations "ZERO COUPON", garanties par la S.N.C.F.,
- un crédit bancaire à long terme (17 ans) de l'ordre de 10 milliards de francs qui constitue la prise du risque de trafic et la garantie correspondante par les banques et justifie leur demande d'un ratio de couverture convenable.

Ce prêt à long terme est refinancé après mise en service de l'ouvrage par des émissions d'obligations.

4.5. Le ratio de couverture

Le marché financier exige pour souscrire aux emprunts émis par une société d'investissement d'un projet à recours limité une couverture suffisante des dettes de l'emprunteur par les revenus futurs du projet. Celle-ci est exprimée par un indice, "le ratio de couverture", rapport entre les revenus actualisés du projet après paiement des charges d'exploitation (calculés à une date donnée et pour une période donnée) et la valeur actualisée des dettes financières pour la même période.

.../...

Un ratio de 1,3 est considéré comme un minimum : c'est celui qui avait été retenu pour le montage du projet Eurotunnel. Aujourd'hui les marchés financiers sont plus exigeants et les opinions divergent au sein de l'ingénierie financière. Certaines banques pensent que l'on pourrait conserver la valeur de 1,3, d'autres suggèrent de prendre 1,4 pour plus de sécurité.

J'ai accepté ce ratio de 1,4 pour les simulations à titre de précaution. Ceci se traduit par une augmentation de la redevance nécessaire pour assurer un équilibre prévisionnel satisfaisant des comptes et du bilan du concessionnaire. La discussion avec les banques n'est pas pour autant close et nous pourrions probablement revoir cette question dans l'avenir, ce qui nous donnera une certaine marge sur le niveau de la redevance proposée.

4.6. Le fonctionnement du Modèle

Le modèle permet de calculer la redevance que devra recevoir le concessionnaire pour équilibrer ses comptes pour un niveau donné de subventions et de ratio de couverture.

Le paiement de cette redevance sera une des composantes (avec les coûts d'exploitation de la S.N.C.F. et les coûts d'acquisition du matériel roulant) du prix payé par le voyageur et donc du tarif appliqué - Son impact sur le barème dépendra évidemment du niveau des trafics qui emprunteront la nouvelle ligne.

Pour établir le cas de base j'ai fixé dans un premier temps le niveau des concours publics (Etat + Collectivités Territoriales) à 8 milliards de francs 1989.

Rappelons que les Collectivités Locales ont d'ores-et-déjà accepté de contribuer à hauteur de 3,5 milliards de francs (hors contribution de la région Ile de France, y compris contribution LUXEMBOURG).

La transformation de ces concours en avances ne portant pas intérêt et remboursables après une période de différé importante ne changerait que de très peu les résultats de la simulation mais pourrait permettre une meilleure présentation des concours publics.

A ces concours nous avons ajouté une contribution attendue de la C.E.E. à hauteur de 1,4 milliards (francs 1991). Voir chapitre 7.1.

.../...

Avec ces hypothèses l'équilibre de montage est assuré avec une redevance égale la première année de l'exploitation à 2 300 MF (Valeur 1991-HT) et les simulations financières des comptes de résultats et des plans de financements montrent que ces hypothèses assurent la crédibilité de l'équilibre financier du concessionnaire. Il pourrait ainsi équilibrer ses comptes dès l'année 2004, cinq ans après la mise en service de l'ouvrage et payer l'impôt sur les Sociétés à partir de cette date.

Une distribution des dividendes pourrait être envisagée 3 à 4 ans plus tard.

De nombreux "cas de sensibilité" ont été tentés par ailleurs, en faisant varier taux d'intérêt, recettes, inflation et surtout montant des investissements. C'est ce dernier qui est le plus intéressant car il montre l'extraordinaire sensibilité du montage financier au coût total du projet.

L'analyse du cas de base bancaire et des cas de sensibilité montre ainsi que l'attention doit se porter en priorité d'une part sur la maîtrise des coûts d'investissement et d'autre part sur le potentiel du projet en matière de trafic (et donc de recette) avant d'aborder le problème le plus délicat -car il ressortit de la décision politique- de l'équilibre entre le montant des concours publics et celui du tarif qui sera demandé aux voyageurs.

.../...

CHAPITRE 5 - MAITRISE DES INVESTISSEMENTS

5.1. - LE PROBLEME POSE

Les simulations financières qui ont été faites tout au long de ma mission ont montré la très grande sensibilité du financement du projet au montant des investissements.

Curieusement peut-être, - mais on ne peut pas se cacher la réalité - les phénomènes ne sont pas proportionnels : en simplifiant, je dirai qu'une dérive de 10 % des investissements augmente de 20 % les paramètres financiers à prendre en compte, subventions des collectivités publiques ou tarifs payés par les voyageurs.

La maîtrise des investissements apparaît ainsi, non pas comme un simple souhait de bonne gestion de tout projet d'infrastructure mais comme une condition "sine qua non" de la réalisation du T.G.V.-EST.

Pour atteindre cette maîtrise, j'ai cherché à la rendre possible :

- par une bonne répartition des responsabilités entre les différents acteurs en présence : Etats, Collectivités Territoriales, S.N.C.F., Concessionnaire.

- par une politique déterminée "d'analyse de la valeur" pour chacun des éléments du projet,

- par une programmation judicieuse des acquisitions de matériel roulant et de réalisation de certains travaux d'infrastructures pour diminuer le montant des investissements initiaux et la charge des intérêts intercalaires,

- par de nouvelles méthodes de dévolution et de contrôle des travaux permises par l'évolution récente des techniques de management de grands chantiers de travaux publics.

5.2. - APPLICATIONS

5.2.1. - Répartition des responsabilités

La consistance des travaux d'infrastructure à la charge du concessionnaire a été modifiée, d'une part à la demande de la S.N.C.F., d'autre part pour tenir compte des conditions d'attribution des concours de la C.E.E.

.../...

Sur le premier point, la S.N.C.F. a demandé que la Société Concessionnaire prenne à sa charge l'installation des systèmes de sécurité et de contrôle de l'exploitation (systèmes experts) pour un montant global et forfaitaire, fixé à 2 milliards de francs. La S.N.C.F. accepte que tout dépassement de ce montant soit à sa charge en particulier si la définition technique de ces systèmes venait à être modifiée.

Sur le deuxième point, les contacts que nous avons eue avec les services de la Commission de la C.E.E. me font espérer que celle-ci pourrait subventionner le projet du T.G.V.-EST. à un niveau significatif. Cependant, les règles actuelles de la C.E.E. limitent son intervention à un certain pourcentage du montant total de l'investissement. Pour atteindre cet objectif il faut alors considérer le projet de T.G.V.-EST comme un tout et par conséquent réintégrer les raccordements que j'avais supposé dans un premier temps de la réflexion, réalisés dans le cadre d'une autre opération. Cette réintégration me semble par ailleurs conforme à l'esprit des accords de MAASTRICH, en particulier ceux qui portent sur le développement des réseaux trans-européens.

A partir de ces considérations, la répartition des travaux se fait ainsi :

a) - CONCESSIONNAIRE :

- construction de l'infrastructure nouvelle dans son entier,
- systèmes experts,
- raccordements,
- partie ferroviaire (installation de base et de sécurité) des gares intermédiaires CHAMPAGNE - MEUSE - LORRAINE.

Le montant de ces travaux est évalué à 22,3 milliards de F (1991).

b) - S.N.C.F. :

- tous travaux en Région ILE-DE-FRANCE avec le concours financier de la Région, (environ 1 milliard de francs 1991)

.../...

- construction des ateliers d'entretien (environ 1 milliard de francs), soit en Région ILE-DE-FRANCE, soit en ALSACE, (1)

(1) La politique de construction d'ateliers d'entretien du matériel roulant dépendra évidemment des choix qui seront faits sur le matériel lui-même. Quels que soient ceux-ci, je pense qu'une attention particulière doit être portée sur la délocalisation de ces ateliers traditionnellement construits en en Région Ile-de-France. Certes, il sera toujours nécessaire d'avoir à PARIS des installations minimales pour les visites journalières et le stockage des rames. Mais on doit étudier de façon plus approfondie l'implantation des ateliers d'entretien en province, celle-ci pouvant être éventuellement soutenues par l'Etat et les Collectivités Locales dans le cadre de politiques de reconversion ou de développement de l'emploi.

.../...

- travaux d'amélioration de la ligne STRASBOURG-KEHL, évalués à 150 millions de francs en dehors de la construction d'une gare bis (justifiée uniquement avec le trafic RHIN-RHONE).

c) - S.N.C.F., dans le cadre d'une convention régionale :

- électrification de la ligne des Vosges,

d) - COLLECTIVITES TERRITORIALES :

-bâtiments, quais, accès et aménagements urbanistiques, liés aux gares intermédiaires,

(- gare-bis STRASBOURG SUD, liée au projet RHIN-RHONE).

Notons que sauf les travaux de construction d'ateliers et les infrastructures en Région ILE-DE-FRANCE, les investissements, en dehors de ceux qui sont à la charge du concessionnaires, sont mineurs.

Les travaux en Région ILE-DE-FRANCE ne devront normalement être entrepris qu'après mise au point du concours de la Région. Le problème des ateliers est lié à la nature du matériel roulant ; il peut lui aussi faire l'objet de conventions régionales.

5.2.2. - Politique d'analyse de la valeur

Je suis frappé de la quasi absence d'études d'analyse de la valeur sur les éléments constitutifs du projet d'infrastructure proprement dit. De telles études sont pourtant indispensables si on veut éviter la dérive des coûts qui résulte de la modification de tel ou tel paramètre du projet sur la base d'appréciations plus ou moins subjectives de l'intérêt d'évoluer par rapport aux réalisations antérieures ; je pense en particulier aux caractéristiques géométriques de la voie, aux rayons de courbure des tracés en plan et des profils en long, à l'entraxe des voies, aux pentes maximales etc...

.../...

De telles analyses devraient également porter sur la plupart des équipements. Enfin, on pourrait réexaminer les modes opératoires : à titre d'exemple, la possibilité d'exploiter en voie unique pendant un certain temps de larges sections du secteur compris entre la Vallée de la Moselle et l'Alsace (y compris le tunnel de Saverne). »

Pour être conduites avec efficacité de telles études doivent être confiées à des spécialistes qui travailleront en liaison avec les services de la S.N.C.F., sous l'autorité du concessionnaire, à qui il appartiendra en définitive de faire des choix qui devront en tout état de cause être conformes aux stipulations du traité de concession.

5.2.3. - Programmation de l'acquisition du matériel roulant et certains travaux.

Une source d'économie potentielle se trouve dans le programme d'acquisition de matériels roulants. Jusqu'à présent il avait été envisagé d'acquérir à l'occasion de la construction de l'infrastructure, un parc complet de matériels neufs T.G.V.-R dont la valeur unitaire est évaluée aujourd'hui à quelque 80 millions de francs. Cette solution est évidemment la plus satisfaisante au plan des voyageurs ; on peut cependant s'interroger pour savoir si elle correspond à l'optimum économique.

Plusieurs remarques peuvent être faites à ce sujet. La première vient de l'analyse des expériences allemandes et italiennes où des trains classiques circulent couramment sur des voies nouvelles. On doit noter à ce sujet que la circulation des rames classiques "Corail" circulant à leur vitesse maximale de 200 km/h ferait déjà gagner 30 mn sur le parcours PARIS-REIMS, 45 mn sur le parcours PARIS-METZ ou NANCY, 1 h. sur le parcours PARIS-STRASBOURG (à titre de comparaison la construction de la ligne nouvelle du T.G.V.-ATLANTIQUE n'a entraîné que des gains de 30 à 35 mn par rapport à la circulation des mêmes rames sur les voies classiques).

Indiscutablement, le développement de services nombreux et fréquents sur des distances courtes passe par l'adoption d'un matériel moins coûteux.

En second lieu on pourrait imaginer d'utiliser du matériel T.G.V. Sud-Est au moment où la saturation de l'axe PARIS-LYON imposera probablement le remplacement de ce matériel par des rames plus performantes et de capacité supérieure.

.../...

Ces remarques m'incitent à penser que les plannings d'acquisition du parc complet de matériels roulants et de réalisations de l'infrastructures doivent être dissociés.

A terme, il est bien évident que la ligne ne sera exploitée que par du matériel à haute performance ; il peut cependant se révéler intéressant de mixer pendant quelques années celui-ci avec du matériel classique ou du matériel de "seconde main", ce qui lisserait les investissements à engager.

Pour ce qui concerne l'utilisation du matériel PARIS-LYON, les premières études faites par la S.N.C.F., en ne tenant compte que de la valeur d'usage de ce matériel en l'an 2000, conduisent à un prix de cession de 25 % inférieur à celui de l'acquisition d'une rame neuve. Cette proposition me paraît trop élevée, mais elle montre le potentiel d'économie qui peut être fait sur le poste du matériel.

Résumons les coûts :

- T.G.V. - Réseau : 80 millions de francs par rame,
- T.G.V. - PARIS-LYON en réemploi : 50 millions de francs par rame, suivant proposition S.N.C.F.,
- le matériel Corail classique : 30 millions de francs par rame avec limitation de vitesse à 200 Km/h au maximum.
- voitures de type classique mais de construction moderne : (je pense, en particulier, aux voitures "grandes lignes à 2 niveaux" montées sur des bogies TGV permettant la circulation à 220 Km/h.) 50 millions de francs par rame.

L'intérêt commun à la S.N.C.F. et de la Société Concessionnaire est de limiter au démarrage l'acquisition des matériels à haute performance (T.G.V.-R) aux trains de prestige. Elle pourrait porter sur une dizaine de rames par exemple. L'essentiel du trafic serait assuré pendant une dizaine d'années par des rames transférées de la ligne PARIS-LYON ou elles seraient remplacées par du matériel T.G.V. - deux niveaux à haute performance.

Le trafic spécifique de REIMS (et des ARDENNES) pourrait être assuré par du matériel moderne de type classique (220 km/h) tracté par une locomotive SYBIC ; on pourrait utiliser du matériel de même type pour assurer sur les autres relations des services à performances intermédiaires et à plus bas prix si l'analyse du marché prouve l'intérêt de tels services pour augmenter les trafics.

.../...

En ce qui concerne l'aménagement du matériel, je note que la durée maximale des voyages en territoire français sera de 2 h 30 pour la relation PARIS-MULHOUSE, moins de 2 h. pour toutes les autres relations. Ceci conduit à s'interroger sur l'aménagement intérieur des rames et sur les prestations d'avitaillement. Je pense que l'on devrait étudier des prestations du type aviation qui permettraient de récupérer la capacité de la voiture-bar et réduire ainsi l'investissement en matériel roulant.

Bièn entendu, toutes ces mesures n'ont pour but que de faciliter le montage financier de l'opération et limiter les besoins en concours publics jusqu'à la mise en service de l'ouvrage.

Il sera toujours possible de programmer ensuite l'acquisition de matériels plus performants en fonction du succès de la nouvelle ligne et des équilibres financiers qui résulteront des trafics réels enregistrés. Ce sera l'occasion d'introduire alors sur le T.G.V.-EST, le matériel dit de "troisième génération", dont il n'est pas sûr qu'il soit disponible avant la fin du siècle et qui est le seul qui pourra utiliser toutes les possibilités de la ligne nouvelle.

5.2.4. Installations terminales

Les travaux concernent la Région Ile-de-France et les gares principales de REIMS, METZ, NANCY et STRASBOURG. Pour ne pas alourdir les comptes de la S.N.C.F. ils doivent être étudiés dans le cadre d'une politique d'économie drastique qui, à priori, suppose qu'on exploite le nouveau réseau avec les infrastructures existantes même au prix d'une gêne temporaire dans l'exploitation du nouveau service et quelques minutes perdues à l'heure de pointe : "il est urgent d'attendre" !

Cette politique ne devrait souffrir d'exception que lorsque des projets d'aménagement urbain seront décidés par les Collectivités Territoriales concernées qui devront alors étudier avec la S.N.C.F. des modalités de financements adéquates. Ce sera en particulier le cas pour la Région Ile-de-France, où le quartier Gare de l'Est - Gare du Nord prendra un intérêt partulier au début du siècle prochain. Situé au carrefour de trois lignes de R.E.R., et de deux lignes de T.G.V. qui desserviront toute l'Europe du Nord, du Centre et de l'Est, on peut se damnder s'il ne devrait pas faire l'objet d'une opération d'urbanisme de grande ampleur à l'instar de celle qui est en cours de réalisation sur le secteur SEINE SUD-EST. La S.N.C.F. trouverait là une possibilité de valoriser considérablement son patrimoine foncier.

.../...

5.2.5. Programmation des travaux

Je propose également que la Société Concessionnaire réétudie avec les entreprises de Travaux Publics que l'on aura préalablement sélectionnées la programmation des travaux de manière à réduire le coût des intérêts intercalaires. Les techniques de construction dites "fast track" sont bien connues des entreprises de Travaux Publics. Elles présentent à la fois des risques et des avantages. Les premiers peuvent être éliminés par la qualité et la précision des études. Là encore l'aide d'ingénieries spécialisées peut se révéler précieuse : je n'hésiterais pas à approfondir la recherche et les études pour économiser plus tard.

De même, dans le cadre de la réalisation complète du projet de PARIS à STRASBOURG on sera conduit à programmer de la façon la plus judicieuse pour l'équilibre du montage financier, non seulement les travaux dans les gares terminales comme indiqué au paragraphe précédent mais aussi la construction ou l'équipement à double voie de certaines sections du tracé.

5.2.6. - Dévolution et contrôle des travaux

J'ai eu de nombreuses discussions et contacts avec les entreprises de Travaux Publics au niveau national comme au niveau local. J'ai également approfondi la question à l'occasion de l'Audit des coûts que j'ai fait faire dans le cadre de ma mission et je me suis entretenu de la question avec les ingénieurs de la S.N.C.F. qui ont eu à diriger les chantiers récents de construction de lignes à grande vitesse.

Je constate une certaine unanimité pour penser que les méthodes actuelles doivent être revues. Mais il y a divergence sur les voies à suivre.

Les entreprises signalent l'intérêt de la division des travaux en grands lots (100 à 150 km) pour bénéficier de "l'effet d'échelle", de la standardisation des ouvrages courants, de l'optimisation de l'utilisation et de l'amortissement des engins de terrassement, des charges de formation du personnel et de fermeture des chantiers. Ce point de vue n'est cependant pas partagé par tous ; la question devra donc être approfondie dans le cadre de procédures de consultation des entreprises.

.../...

Il semble en tout cas que l'association des entreprises aux études définitives permettrait d'améliorer le couple "conception-exécution" au bénéfice du projet en utilisant au mieux le savoir-faire des entreprises de réalisation. Ceci peut-être particulièrement important au niveau des grands ouvrages d'art, viaducs et tunnels, pour lesquels une spécialisation des entreprises existe.

Par ailleurs, je constate une grande convergence des réflexions sur la direction des travaux qui pourrait être laissée largement à la responsabilité des entreprises dans le cadre d'une politique de "Qualité Totale" maintenant classique dans la profession comme elle l'est dans l'industrie.

Ceci débouche sur une nouvelles conception du rôle de maître d'oeuvre qui devient de plus en plus un auditeur des règles internes de contrôle de qualité des entreprises, plutôt qu'un contrôleur tatillon cherchant à prendre en défaut un exécutant irresponsable.

Je compte développer une nouvelle réflexion sur les rapports entre le concessionnaire, le maître d'ouvrage délégué S.N.C.F., le maître d'oeuvre et les entreprises qui débouche sur une organisation plus efficace et donc moins coûteuse de l'exécution des travaux.

Enfin, les règles communautaires renforcées par l'intervention attendue de la C.E.E. dans le domaine des financements obligeront à lancer une consultation internationale. Toutes les précautions devront être prises pour s'assurer une véritable compétition entre les entreprises en vue d'obtenir les conditions les plus intéressantes et les plus productives pour le projet.

* * *

Mon expérience à la R.A.T.P. comme à la S.N.C.F. m'a montré que dans le domaine de la gestion on n'est jamais suffisamment rigoureux. Dans le cas particulier il y va de la possibilité ou non de réaliser le T.G.V.-EST ! L'enjeu vaut bien que l'on accepte quelques gênes momentanées.

Tout ceci me fait conserver l'objectif de diminuer de 10 % le coût des investissements du projet par rapport aux évaluations fournies par la S.N.C.F. au milieu de l'année 1991. Je suis prêt à relever ce défi dans les limites de la définition actuelle du projet.

.../...

CHAPITRE 6 - UNE POLITIQUE COMMERCIALE RENOUVELEE.

6.1. - Les principes.

En matière de lignes à grande vitesse la S.N.C.F. a jusqu'à présent fait un choix clair, celui de la spécialisation de la ligne pour le trafic voyageurs à grande distance. Cette politique s'est révélée heureuse par les conséquences qui ont pu en être tirées au niveau des caractéristiques techniques des ouvrages.

Le problème des autres marchés potentiels ne s'est d'ailleurs pas posé puisque les nouvelles lignes ont eu très vite, par la seule activité "transport de voyageurs à grande vitesse et à grande distance", un niveau d'occupation satisfaisant qui conduit même à envisager une situation de saturation à court ou moyen terme.

A priori le problème ne se pose pas de la même façon pour le T.G.V.-EST dont on dit que le trafic voyageurs à grande distance ne peut pas le rentabiliser suffisamment.

Il faut donc étudier tous les autres marchés qui pourraient être traités par la nouvelle ligne et voir quelles contributions ils pourraient apporter pour faciliter son financement. Tel sera l'objet du paragraphe 6.2. ci-après, mais je dois à l'honnêteté de dire que je n'ai eu, ni le temps, ni les moyens de développer les études correspondantes et de ce fait je n'ai pu inclure les revenus potentiels de ces marchés dans mes simulations financières que d'une façon forfaitaire.

Il me semble qu'il y a là un "gisement" qui rend simplement crédible les clauses de "retour de bonne fortune" qui sont associées à mes propositions de subvention du projet par les Collectivités Publiques et de rémunération de la S.N.C.F.

Par ailleurs, il s'est révélé nécessaire d'augmenter les recettes du projet et ceci paraît possible car les voyageurs bénéficieront d'une amélioration du service considérable, supérieure même à celles qui ont été obtenues par la construction du T.G.V. PARIS-LYON ou du T.G.V.-ATLANTIQUE.

L'application d'un tarif sensiblement majoré paraît ainsi inéluctable. Quel sera l'impact de cette majoration sur le trafic réel ? La réponse n'est pas évidente et les modèles de simulations de la S.N.C.F. ne peuvent guère éclairer cette question dans la mesure où ils n'ont pas été étudiés pour traiter des problèmes de ce genre.

.../...

Ceci est encore plus vrai au plan international et de ce fait tous les participants à ma mission se sont retrouvés pour dire qu'il était nécessaire d'entreprendre une étude commerciale approfondie suivant les techniques dites "d'analyse conjointe" ou encore de "trade off".

Je souhaite pouvoir mener de telles études avec l'embryon de la Société Concessionnaire le plus rapidement possible dans le cadre d'une coopération étroite avec la S.N.C.F. et l'Ingénierie Bancaire.

6.2. Quelques exemples de marchés nouveaux

6.2.1. Les villes périphériques du bassin parisien

Il s'agit du problème spécifique de la liaison Paris - Reims. Quelle place une agglomération de quelque 300 000 habitants peut jouer comme vis-à-vis des 12 millions d'habitants de la Région Ile de France ?

Jusqu'à présent les liaisons ferroviaires n'avaient pas les performances suffisantes pour créer une véritable symbiose. Il n'y a pas d'exemple qui puisse servir de référence sur les autres lignes T.G.V. dont la saturation prévisible ne permet pas d'imaginer de créer de services très développés pour les relations à moyenne distance.

J'estime que dans le cadre d'une réflexion approfondie sur l'aménagement du territoire il peut être important de créer entre Paris et Reims aujourd'hui - et demain entre Paris et Amiens, Paris et Orléans, Paris et Rouen, Paris et Troyes - des services spécifiques qui favoriseraient le développement parallèle des villes et des régions mises ainsi en relation.

Un tel marché doit être étudié dès maintenant en fonction des performances qu'on peut atteindre par la technique ferroviaire. Je pense qu'il fera appel à des matériels roulants spécifiques dont les récentes voitures à étages du service grandes lignes, éventuellement équipées de bogies plus performants, pourraient être une préfiguration.

.../...

6.2.2. - Des services intermédiaires sur les lignes nouvelles

Le matériel roulant à très haute performance se révèle finalement coûteux et pèse de façon significative sur le prix du billet acquité par les voyageurs. Je suggère l'étude de services intermédiaires assurés par des matériels moins sophistiqués, roulant par exemple à 200 ou 220 km/h, et permettant d'offrir pour certaines relations ou pour certaines catégories d'utilisateurs des prestations nettement améliorées par rapport à la situation actuelle mais tarifées à un coût moins élevé. Là encore, une étude de marché approfondie s'impose : l'important est de fournir aux voyageurs potentiels un service qui réponde le mieux possible à leurs aspirations.

Sur une autoroute, il y a en même temps des voitures de très haute gamme et des voitures moyennes : pourquoi ne pas l'envisager sur une ligne T.G.V. ?

6.2.3. - Les services internationaux

Il est évident qu'il faudra réaliser des T.G.V. et des I.C.E. "multi-courants" pour assurer les circulations internationales sur les lignes à grande vitesse des réseaux français et allemand. Je souhaite que les deux réseaux étudient avec ouverture la possibilité de faire circuler ces matériels sur les lignes classiques à des vitesses supérieures à celles des matériels roulants normaux, à l'instar de ce qui est pratiqué par la S.N.C.F. sur les lignes LE MANS - NANTES et TOURS - BORDEAUX. A défaut, on devra se poser la question de l'utilisation de matériel roulant pendulaire. Là encore la réponse ne peut être donnée que par des études technico-commerciales approfondies qui permettront de mieux juger de la sensibilité du trafic aux améliorations des temps de parcours internationaux par rapport aux valeurs qui ont été retenues dans les simulations actuelles.

A l'inverse on peut aussi se poser la question de "trains charters", par exemple pour les visiteurs du parc d'EURODISNEYLAND pour lesquels une plus haute occupation du matériel, avec comme conséquence un moindre confort, pourrait néanmoins être acceptable et conduire à des conditions de transports attractives et concurrentielles par rapport à l'avion ou à l'autocar, compte tenu des temps de parcours rendus possibles par la nouvelle ligne. La consultation de "Tour Opérateurs" pourrait être fructueuse dans ce domaine.

.../...

6.2.4. Les services de fret

La France n'a que récemment envisagé d'utiliser ses lignes à grande vitesse pour les transports de fret, en dehors des trains T.G.V. postaux entre Paris et Lyon. Je me rappelle avoir évoqué la question avec le directeur de l'activité fret de la S.N.C.F. qui pensait que le problème deviendrait d'actualité lorsque la ligne à grande vitesse atteindrait Avignon.

Il est bien connu par ailleurs que le réseau allemand fait circuler des trains de fret normaux sur les deux lignes à grande vitesse déjà construites, ce qui a conditionné leurs caractéristiques géométriques.

Telle qu'elle est conçue aujourd'hui pour être très économique, la ligne du T.G.V. EST ne se prête certainement pas à la circulation des trains de fret normaux. En revanche, deux catégories de trafics pourraient être concernées par la nouvelle ligne :

- le fret express,
- les containers de très grande dimension.

La première ne concerne pas spécifiquement le T.G.V.-EST et je me contenterai de suggérer que l'étude de la question soit poursuivie à l'échelle de l'ensemble du réseau à grande vitesse par la direction fret de la S.N.C.F..

En revanche, je voudrais m'arrêter davantage sur le potentiel offert par le T.G.V.-EST pour les grands containers et ceci en me plaçant délibérément dans la perspective des deux grands axes européens :

- façade atlantique, Région Ile de France, Strasbourg - Munich - Vienne
- façade Atlantique, Région Ile de France, Francfort - Berlin.

L'acheminement des grands containers entre le port du Havre et la Région Ile de France pose encore pour longtemps de gros problèmes compte tenu des limitations du gabarit ferroviaire sur cet axe ; la problématique peut changer si on construit une nouvelle ligne entre la Région Ile de France et la Normandie, ou par l'utilisation de transports combinés maritimes, fluviaux, ferroviaires.

.../...

A l'autre extrémité, au delà de la frontière du Rhin, il est connu que le gabarit des chemins de fer allemands est plus large que le nôtre. Entre les deux, le T.G.V.-EST offrira des possibilités d'une ligne ferroviaire à grand gabarit.

Est-ce que cet axe de transport peut être ainsi utilisé ? Ceci soulèvera certainement de nombreux problèmes techniques, mais la question me paraît mériter une attention particulière au moment où le développement des transports intermodaux est à l'ordre du jour de toutes les réunions sur l'avenir des transports en Europe.

*

*

*

Ne nous berçons pas pour autant d'illusions. Même si ces marchés nouveaux représentent un potentiel significatif de recettes supplémentaires pour le T.G.V.-EST européen, ce ne sont pas eux qui permettront de résoudre les problèmes financiers fondamentaux au niveau où ils se posent. Mais 5 ou 10 % de revenus additionnels changent profondément les simulations financières. Aussi faut-il poursuivre les études avec détermination pour consolider les montages envisagés.

.../...

CHAPITRE 7 - SUBVENTIONS PUBLIQUES - TARIFICATION VOYAGEURS

7.1. - Le problème posé

Avant d'aborder le problème d'une éventuelle modification de la tarification d'une ligne T.G.V., il n'est pas inutile de rappeler l'amélioration des performances qui sera apportée par la création de la nouvelle ligne. Quelques chiffres doivent être gardés en mémoire :

- PARIS-REIMS, 42 mn au lieu de 1 h 26,
- PARIS-METZ-NANCY, 1 h 25 au lieu de 2 h 40,
- PARIS-STRASBOURG, 1 h 40 au lieu de 3 h 45,
- PARIS-MULHOUSE, 2 h 30 au lieu de 4 h 12,
- PARIS-BALE, 2 h 50 au lieu de 4 h 37,
- PARIS-ZÜRICH, 3 h 40 au lieu de 5 h 50.

Pour toutes ces relations, le T.G.V. est très certainement compétitif voire supérieur au transport aérien, ce qui donne un tout autre éclairage au problème de la tarification acceptable par le marché.

Il faut aussi rappeler que les temps de parcours indiqués ci-dessus pour les trains classiques s'entendent pour une ou deux relations par jour de trains de prestige, alors que la prestation T.G.V. s'appliquera pour la plupart des relations assurées chaque jour (12 circulations par jour sur METZ et NANCY, 16 circulations par jour sur STRASBOURG par exemple).

Le succès du montage financier du projet de T.G.V.-EST repose sur l'équilibre entre :

- le montant de l'investissement,
- le concours des collectivités publiques,
- le prix payé par l'utilisateur.

Le premier point a été étudié au Chapitre 5, où j'ai montré à la fois la nécessité de maîtriser les coûts des investissements, de les programmer de la façon la plus judicieuse possible, de contrôler les conditions de réalisation des ouvrages pour éviter toute dérive qui mettrait en péril le montage financier.

Pour ce qui concerne les concours publics, je suis parti lors de ma première mission, en 1989-1990, du précédent que constituait à mes yeux les concours que l'Etat avait apportés à la construction du T.G.V.-ATLANTIQUE et à la réalisation des plans ferroviaires Bretagne et Massif Central.

.../...

Dans ces trois cas, l'Etat avait subventionné les projets à hauteur du tiers du coût des infrastructures moyennant certaines contre-parties (par exemple, abandon de la tarification spéciale Bretagne).

J'en avais déduit les concours à obtenir des Collectivités Territoriales par différence entre le montant des concours totaux qu'il convenait de rassembler et la participation présumée de l'Etat. En fait, cette manière de poser le problème s'est révélée inefficace car elle conduit à des contributions budgétaires de l'Etat hors de proportion avec ce qu'on peut raisonnablement attendre de lui et donc à retarder le projet, au risque de voir son coût dériver pour des considérations extérieures et finalement rendre le problème insoluble.

Il faut poser le problème autrement et il me semble qu'aujourd'hui la pratique de la décentralisation en France conduit dans bien des cas à équilibrer, pour un projet donné, les contributions respectives de l'Etat d'une part, de l'ensemble des Collectivités Territoriales, (plus, éventuellement, le Luxembourg et la Suisse) d'autre part.

CETTE PARITE SERA MON HYPOTHESE DE BASE POUR LES CONCOURS PUBLICS.

Elle est bien ancrée dans la pratique des dernières années, implicitement reconnue comme équitable ; elle pose dans des termes adéquats le partage des responsabilités entre les acteurs publics d'un projet comme le T.G.V-EST européen.

J'ai également exploré les possibilités de concours de la CEE que j'avais laissées de côté lors de ma première mission dans le cadre de la politique générale de notre pays en matière de financement des infrastructures au plan européen. Depuis lors, l'environnement a changé : la CEE a décidé de financer le TGV belge, de la frontière française jusqu'aux frontières néerlandaise et allemande à hauteur de 200 M d'Ecus ; le traité de Maastrich prévoit la création d'un fonds de concours pour la réalisation de réseaux trans-européens doté d'un montant global de 3 Milliards d'Ecus, pour 5 ans ; l'accord franco-allemand de La Rochelle, situe clairement le projet TGV EST dans le contexte européen des deux grands axes Paris-Vienne et Paris-Berlin évoqués précédemment.

.../...

Ceci m'a permis de multiplier les contacts avec les services de la Commission de la CEE, où j'ai acquis la conviction qu'il serait possible d'obtenir un concours de celle-ci au moins équivalent à celui que l'on a accordé au TGV belge.

C'est ce montant de 200 M d'Ecus que j'ai retenu dans les simulations financières que j'ai faites. Ce chiffre reste évidemment à confirmer. Peut-être peut-on obtenir davantage dans le cadre des nouvelles perspectives offertes par le protocole franco-allemand ?

Peut-être peut-on aussi solliciter l'intervention de la BERD dans la mesure où le projet de TGV EST ouvre de nouvelles voies vers des pays de l'Europe de l'Est, en particulier la Hongrie et la Tchécoslovaquie. Tout concours qui pourrait être obtenu dans le futur à ces différents titres viendrait évidemment en déduction de la somme des concours "Etat + Collectivités Territoriales", que je vais maintenant commenter.

7.2 Le cas de base bancaire et ses variantes - L'équilibre des comptes du concessionnaire

Tout au long de mon étude, mon travail a été sous-tendu par un effort constant de protection des finances publiques, que ce soit celles de l'Etat comme celles des Collectivités Territoriales. Les contraintes qui pèsent sur celles-ci sont bien connues ; elles ne sont pas un phénomène conjoncturel mais s'imposent dans la durée. D'autre part, les Collectivités Territoriales m'ont fait connaître, lors de mes contacts du mois de décembre, qu'elles ne souhaitent pas modifier significativement les concours qu'elles avaient décidés en 1989-90.

C'est dans ces conditions que j'ai retenu pour "cas de base" dans les simulations faites par l'ingénierie bancaire que les concours des Collectivités Territoriales seraient fixés à 4 milliards de Francs (valeur 1989), à peine supérieurs aux engagements pris antérieurement, la différence pouvant finalement se justifier par la forme de ces concours (participation au capital de la société concessionnaire qui entraînera une rémunération sous forme de dividendes ou avances remboursables, au lieu de subventions à fonds perdus) et que l'Etat apporterait un concours sous forme de subvention de même montant.

.../...

Le rapport de l'Ingénierie Bancaire (voir chapitre 4) explique comment on calcule à partir du montant de la subvention le niveau de la redevance que devront acquitter les voyageurs pour équilibrer les comptes du concessionnaire. Pour la lére année de pleine exploitation cette redevance devrait être de 2.300 MF (valeur 1991 - HT). Pour illustrer ce que représente ce montant, j'ai pensé qu'il serait intéressant de le rapporter à l'amélioration du service offert, amélioration qu'on peut représenter par le nombre d'heures gagnées par les voyageurs, soit 20 millions d'heures par an environ.

La redevance représenterait ainsi 115 F/heure gagnée (valeur 1991) ce qui paraît une limite à tous les experts en matière d'économie des transports.

C'est pourquoi j'ai fait étudier deux autres hypothèses, dans lesquelles la contribution des Collectivités Territoriales dans leur ensemble serait portée à 5 ou 6 milliards de francs, l'Etat suivant ces concours au même niveau. Dans les mêmes hypothèses d'environnement, l'équilibre du concessionnaire serait assuré avec des redevances par heure gagnée de :

- 92 F pour un concours de 5 milliards de francs, représentant une redevance annuelle de 1 850 MF (valeur 1991-HT)
- 70 F " " " 6 " " francs. représentant une redevance annuelle de 1 400 MF (valeur 1991-HT)

N'oublions pas cependant que ces montants de redevance ne sont encore qu'une "proposition" de l'Ingénierie Bancaire qui n'a pas été "négociée". On pourra probablement obtenir une certaine amélioration de ces conditions financières, par exemple par une analyse plus fine du ratio de couverture ; l'Ingénierie Bancaire s'y est d'ailleurs engagée à la mesure des certitudes qui auront pu être obtenues sur la maîtrise des coûts et les prévisions de trafic. Si le ratio de couverture était ramené à 1,3 l'équilibre du concessionnaire serait obtenu par des redevances diminuées de 10 % par rapport aux chiffres indiqués ci-dessus. Ce sont ces valeurs que je prendrai au paragraphe 7.4. dans le calcul du "compromis" autour duquel on pourrait bâtir le financement du projet.

.../...

La logique du raisonnement financier conduit maintenant à examiner quel serait l'impact de telles redevances sur les tarifs demandés aux voyageurs compte tenu du nécessaire équilibre des comptes de la S.N.C.F. C'est ce dernier point que nous allons examiner.

7.3. - L'équilibre des comptes de la S.N.C.F.

Je n'insisterai jamais assez sur l'importance de cet équilibre. Pour avoir eu l'honneur de présider aux destinées de cette entreprise pendant trois ans, j'ai pu en mesurer l'enjeu que ce soit au plan de l'économie des transports, du devenir des cheminots, du futur de l'entreprise. Un impératif de bonne gestion a été fixé dans le cadre des deux contrats de plan que la S.N.C.F. a signés avec l'Etat. L'équilibre des comptes de l'entreprise est un élément essentiel de ces contrats ; il doit être maintenu à tout prix.

Il ne faut pas néanmoins se cacher la difficulté de l'exercice d'évaluer l'impact de la réalisation du T.G.V.-EST sur les comptes de l'entreprise. Il y a évidemment des éléments objectifs de dépenses et de recettes que l'on peut mesurer. Mais il faudrait aussi tenir compte des conséquences indirectes de la création du T.G.V.-EST sur le patrimoine de la S.N.C.F., sur ses programmes d'exploitation, sur ses programmes d'investissement à long terme. En fin de compte il faut apprécier la valeur du "fonds de commerce" que représente aujourd'hui pour la S.N.C.F. l'exploitation des lignes PARIS-STRASBOURG et PARIS-BALE.

Les outils d'études, extraits de la comptabilité analytique de la S.N.C.F., sont eux mêmes complexes et font appel à des conventions pour répartir charges et ressources. De plus il ne faut pas perdre de vue que beaucoup des éléments de l'analyse risquent d'évoluer profondément dans les années à venir. En fait on doit admettre que la finalisation du contrat entre le concédant et le concessionnaire, puis du contrat commercial entre le concessionnaire et la S.N.C.F. ne pourra être faite qu'à la veille de la mise en service de la nouvelle ligne. Essayer de fixer de façon trop rigide à l'avance les termes de tels contrats risque d'entraîner des difficultés au moment de la prise de décisions comme au moment de l'application.

.../...

Il faut pourtant avoir aujourd'hui un cadre financier précis et suffisamment crédible pour pouvoir prendre la décision de réalisation du T.G.V.-EST Européen. Comment se sortir de ce dilemme ? Je propose de fixer deux bornes, supérieure et inférieure, à la rémunération nette que la S.N.C.F. devra tirer de la réalisation de l'ouvrage. En combinant ces valeurs avec celle des redevances que nécessite l'équilibre financier du concessionnaire, on pourra obtenir un tableau des ressources totales que le T.G.V.-EST devra procurer et en tirer les conséquences au niveau des tarifs proposés aux voyageurs dans les différentes hypothèses analysées.

Il me paraît évident que la borne supérieure de la rémunération est tout simplement le chiffre que la S.N.C.F. a pris en compte dans les simulations qu'elle a faites elle-même. Avec ses propres hypothèses de trafics la S.N.C.F. estime que sa rémunération doit être de 1,8 milliard de francs (valeur 1991 - HT) pour la seule exploitation de la ligne, plus 0,85 milliard de franc pour tenir compte de la charge représentée par l'acquisition du matériel roulant et les travaux d'infrastructures qu'elle devra réaliser elle-même.

Pour ce qui concerne la borne inférieure, j'ai tenté dans mon second rapport intermédiaire une approche par un calcul fait "à la marge" pour la seule exploitation de la ligne nouvelle entre PARIS - REIMS - METZ et NANCY - STRASBOURG, sans tenir compte, ni de la valeur du fonds de commerce représenté actuellement par l'exploitation des lignes PARIS-STRASBOURG et PARIS-BALE, ni des autres effets indirects du T.G.V.-EST sur le bilan et les comptes de la S.N.C.F. Dans le calcul de la charge représentée par l'acquisition du matériel roulant, j'avais d'ailleurs sous estimé le poids des intérêts intercalaires de la période de construction. Avec les mêmes hypothèses de trafic que la S.N.C.F. j'avais abouti à une rémunération de cette entreprise de 1,7 milliard de francs (valeur 1991), chiffre qu'il faudrait porter à 1,90 milliard en tenant compte de ces frais financiers supplémentaires.

L'écart est considérable : il provient, d'une part des hypothèses de réduction des coûts d'infrastructures et de matériel roulant que j'ai prises en compte et que pour l'instant la S.N.C.F. n'a pas introduites dans ses simulations, d'autre part de la valeur du fonds de commerce. Il me semble qu'un compromis pourrait être trouvé à mi-chemin entre ces deux évaluations. La justification de ce compromis se trouverait dans la politique de réduction drastique des investissements que j'ai préconisée au Chapitre 5, ainsi que dans la politique de mise en place progressive de matériel roulant à grande vitesse.

.../...

De plus les simulations financières ont montré qu'à partir de la première année de mise en service les flux de trésorerie évoluent de façon positive très rapidement. Si le compromis se révélait dommageable pour la S.N.C.F. pour l'année de la mise en service, ce ne pourrait être au pire que de 400 millions de francs, et ceci pourrait être corrigé très rapidement par une affectation prioritaire des ressources supplémentaires dégagées par le projet à la compensation de ces pertes.

.../...

7.4. - Ressources nécessaire à l'équilibre des comptes du concessionnaire et de l'exploitant

En combinant la redevance nécessitée par l'équilibre du concessionnaire telle qu'indiquée paragraphe 7.2 et la rémunération de la S.N.C.F. on déduit les ressources que le T.G.V.-EST devra dégager. Le résultat des calculs est donné dans le tableau ci-après :

BESOINS EN RESSOURCES DU T.G.V.-EST EUROPEEN

En milliards de Francs

| HYPOTHESES DE SUBVENTION VALEUR 1989 | 4 + 4 | 5 + 5 | 6 + 6 |
|---|-------|-------|-------|
| Rémunération conces- sionnaire : valeur 1991 | | | |
| a) demandée par l'Ingénierie Financière | 2,30 | 1,85 | 1,40 |
| b) négociable avec maîtrise des risques | 2,10 | 1,70 | 1,30 |
| Rémunération S.N.C.F. : (valeur 1991) | | | |
| c) demande de l'entre- prise | 2,65 | 2,65 | 2,65 |
| d) compromis | 2,30 | 2,30 | 2,30 |
| e) minimale | 1,90 | 1,90 | 1,90 |
| Ressources exigées du T.G.V.-EST : valeur 91 | | | |
| - maximales (a + c) | 4,95 | 4,50 | 4,05 |
| - moyennes (b + d) | 4,40 | 4,00 | 3,60 |
| - minimales (b + e) | 4,00 | 3,60 | 3,20 |

Quelle tarification faut-il appliquer aux voyageurs pour pouvoir obtenir de telles ressources ?

.../...

7.5. - Tarifification voyageurs et concours publics

En appliquant une tarification moyenne majorée de 30 % par rapport à ses barèmes actuels, la S.N.C.F. estime que le projet de T.G.V.-EST pourrait rapporter 3,4 milliards de francs (valeur 1991). De mon côté je pense que les perspectives de trafics supplémentaires ouvertes par le Protocole franco-allemand et par un certain nombre d'activités qui ont été évoquées au paragraphe 6.2 permettraient d'estimer le potentiel de recettes aux alentours de 4 milliards de francs.

Ce dernier chiffre paraît être une limite car il correspondrait, avec le même niveau de trafic, à une tarification moyenne majorée de plus de 50 % par rapport aux barèmes actuels. Il n'est peut-être pas inintéressant de rappeler que des tarifs comparables sont pratiqués dans beaucoup de chemins de fer européens : à titre d'exemple, la S.N.C.F. m'a communiqué les barèmes 2ème classe pour une distance de 300 km (barème 1988) :

S.N.C.F. : 150 FF

B.R. : 28 # soit 280 FF (+ 85%)

D.B. : 64 DM soit 217 FF (+ 45%)

Les chemins de fer fédéraux suisse ont des tarifs analogues, de même que les chemins de fer espagnols sur leur nouvelle ligne AVE MADRID-SEVILLE.

De plus, ces majorations comprennent la réservation obligatoire sur les T.G.V., alors que, pour les trains classiques, elle est peu demandée par les voyageurs.

.../...

Pour illustrer le problème posé, j'ai rassemblé dans le tableau ci-après quelques tarifs possibles, dans les différentes situations examinées :

| RELATIONS | PARIS STRASBOURG | | PARIS - METZ - NANCY | | PARIS REIMS | |
|--|---------------------|------|-------------------------|------|----------------|------|
| | 1.cl | 2.cl | 1.cl | 2.cl | 1.cl | 2.cl |
| Tarif actuel sans réservation | 370 | 247 | 287 | 192 | 149 | 100 |
| " + réservation | 386 | 263 | 303 | 208 | 165 | 116 |
| " + réservation + supp. N4 | 442 | 295 | 367 | 256 | 205 | 132 |
| (1) (2) Hypothèse de barèmes majorés : | | | | | | |
| - S.N.C.F. + 30 % | 480 | 320 | 373 | 250 | 195 | 130 |
| - limite + 50 % | 550 | 370 | 430 | 290 | 220 | 150 |

(1) Tarifs de base, susceptibles de modulation pour les trains les plus fréquentés

(2) Calculs approximatifs qui nécessiteront une analyse plus fine, pour tenir compte de la fréquentation 1ère et 2ème classe dans les rames T.G.V.

.../...

On doit enfin mentionner que nous faisons une comparaison sur des barèmes 1991, avec l'environnement socio-économique de 1991. Bien des choses peuvent changer d'ici 1999/2000 date de l'ouverture au plus tôt de la nouvelle ligne. Il faut donc être prudent dans l'analyse et se garder de conclusions hatives : mais, force est de reconnaître que les hypothèses du cas de base de la simulation bancaire, conduisent à des tarifs significativement différents de la pratique française d'aujourd'hui.

Aussi je pense raisonnable après réflexion de fixer le potentiel de ressources du T.G.V.-EST européen à une valeur intermédiaire entre l'évaluation de la S.N.C.F. et les premières estimations, disons vers 3.600 MF (1991).

Il apparaît alors que l'hypothèse de limiter à 4 milliards de francs (1989) les concours respectifs de l'Etat et des Collectivités Territoriales laisserait beaucoup d'incertitudes, et donc trop de risques, à la fois pour le concessionnaire, pour la S.N.C.F. et donc indirectement pour les Collectivités Publiques : Etat et Collectivités Territoriales. Ces incertitudes, à coup sûr conduiraient à différer une décision ferme ce qui serait le plus dommageable pour le projet.

Dans ces conditions il est nécessaire de rechercher une augmentation des concours publics qui me paraît nécessiter un accord de principe des Collectivités Territoriales sur un accroissement de leur contribution qui pourrait être en partie fourni par la Suisse ou par la Région Ile-de-France, qui, je l'espère, accepteront de se joindre à elles.

Si on retient le principe de la parité Etat - Collectivités Territoriales, faut-il aller jusqu'à 6 milliards de francs (1989) pour le montant des concours de ces dernières (à comparer aux 3,5 milliards promis) ? Le saut paraît important.

L'hypothèse de tarifs S.N.C.F. peut-être rendue cohérente avec une contribution de 5,5 milliards. Il faut peut-être aller jusque là, certainement jusqu'à 5 milliards, le complément pouvant être recherché dans l'accentuation de la politique de réduction du coût des investissements et par une analyse encore plus serrée du plan de financement du concessionnaire pour réduire ses besoins les premières années de la mise en service du projet.

.../...

Ces résultats décevront certainement beaucoup de ceux qui ont suivi l'évolution du projet, et qui avaient eu l'espoir en 1989/1990 qu'une solution était à portée de la main. Depuis lors il faut bien reconnaître que l'environnement du projet a évolué de façon défavorable. Les taux d'intérêt réels des marchés financiers ont augmenté, la S.N.C.F., s'appuyant sur son expérience de la réalisation du T.G.V.-NORD, a majoré les évaluations des coûts d'investissements, et jusqu'à présent aucune modification des trafics n'a pu être prise en compte. On ne peut pas vivre de "chimères", et si l'on veut réaliser le T.G.V.-EST, il vaut mieux s'engager sur des bases solides.

Une amélioration des grands équilibres dans le futur n'est pas perdue pour autant: le potentiel du marché international reste dans toute son ampleur. C'est pourquoi je n'hésite pas à proposer de modifier les conditions des concours des Collectivités Publiques par rapport à ce que j'avais proposé en 1989/1990. Cette modification pourrait être assortie de quelques mesures qui rendraient son acceptation plus facile, par exemple :

- l'ajustement des montants à l'issue de la procédure de mise au point du projet technique et après études approfondies des perspectives de trafics dans le cadre européen

- l'inclusion d'une clause de "retour de bonne fortune" dans les plans de financements en cas de dépassements significatifs des prévisions de trafics,

- la mise en valeur pour les Collectivités Territoriales des perspectives de retour financier en cas de bonne gestion de l'entité concessionnaire.

.../...

CHAPITRE 8 - CONCLUSION

Au moment de clore ce rapport, je voudrais donner aux pouvoirs publics et aux responsables des Collectivités Territoriales promoteurs du projet les certitudes qui leur permettent de prendre la décision politique de lancer le projet sans plus tarder, et les indications sur les moyens qu'il faut mettre en oeuvre pour assurer une base solide à cette réalisation.

Le T.G.V.-EST européen est un "bon projet" à long terme, facteur décisif de la construction de l'Europe de demain. Il sera le lien privilégié entre l'Île de France et la célèbre "banane bleue", conurbation caractéristique qui de LONDRES à MILAN en passant par le BENELUX, la RUHR et le SUD de la RFA, rassemble plus de 60 millions d'européens. Il est un maillon essentiel de deux axes stratégiques :

- façade atlantique - PARIS - FRANCFORT - BERLIN
- façade atlantique - PARIS - STRASBOURG - MÜNICH - VIENNE

Pour le réaliser, dans un environnement caractérisé par le coût des mécanismes financiers, par les contraintes des budgets publics, par le nécessaire équilibre des comptes des réseaux de chemin de fer, il faut résoudre deux catégories de problèmes :

- les problèmes juridiques
- les problèmes financiers

Les premiers se posent si on veut faire porter la réalisation par une structure indépendante de la S.N.C.F. comme cela me paraît souhaitable à bien des égards (voir chapitre 3). Ils sont solubles sans poser de difficultés majeures.

Les seconds sont plus délicats. Même si on est persuadé du potentiel à terme du projet, il faut assurer ses fondations sur des bases solides. Des concours publics sont nécessaires : j'ai retenu comme hypothèse qu'ils seraient partagés par moitié entre l'Etat et les Collectivités Territoriales, en dehors d'une aide attendue de la C.E.E..

.../...

Les concours déjà acquis des Collectivités Territoriales conduiraient dans cette hypothèse à des tarifs voyageurs élevés (même s'ils auraient bien des équivalents dans d'autres chemins de fer européen) et nécessiteraient certainement des sacrifices de la S.N.C.F. dans l'équilibre des ses comptes.

Je suis donc conduit à recommander un accroissement de ces concours à un niveau qui dépendra de l'arbitrage politique, au sens noble du terme, entre la charge du contribuable d'aujourd'hui et celle de l'utilisateur de demain. Le présent rapport contient les éléments fondamentaux de ce choix, exprimés de façon aussi claire que possible et donc quelquefois un peu simplificatrice. Je me tiens donc à la disponibilité des responsables pour les aider dans leurs réflexions et répondre à toutes leurs questions.

Les bases étant ainsi solidement assurées, rien n'interdit de préparer un avenir plus favorable que ce qui est décrit par nos modèles de simulation d'aujourd'hui.

Tel est le but des clauses de "retour de bonne fortune" qu'on pourra inclure dans le montage définitif et qui justifieront, j'en suis certain, l'effort consenti aujourd'hui.

*

*

*