



La LGV Tours-Bordeaux échappera-t-elle à la malédiction des PPP ferroviaires ?

Yves Crozet

► **To cite this version:**

Yves Crozet. La LGV Tours-Bordeaux échappera-t-elle à la malédiction des PPP ferroviaires ?. *Transports* (ISSN 0564-1373), 2015, pp.22-33. <halshs-01327216>

HAL Id: halshs-01327216

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01327216>

Submitted on 6 Jun 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La LGV Tours-Bordeaux échappera-t-elle à la malédiction des PPP ferroviaires ?

par Yves Crozet, professeur à l'Université de Lyon, Institut d'études politiques, Laboratoire aménagement économie transports (LAET)

Sale temps pour la grande vitesse ferroviaire en France ! La courbe des trafics TGV reste désespérément plate : - 0,1 % en 2014, après - 0,5 et 0 % respectivement en 2013 et 2012. Depuis la crise de 2008, le nombre de passagers-kilomètres TGV n'a progressé que de 0,5 % par an, comme pour confirmer qu'il existe bien une relation entre demande de vitesse et croissance économique (Crozet 2009). Mais cette explication-là n'est pas suffisante puisque le trafic aérien ne cesse de croître à partir des aéroports français (+ 2 % par an de 2008 à 2014), notamment celui des compagnies low cost (+ 6,5 % pour EasyJet et + 6 % pour Ryanair en 2014). Le marasme que connaît le TGV ne provient donc pas seulement de l'atonie de l'économie française. Pourrait-il remettre en cause les fondamentaux de la concession SEA (Tours-Bordeaux) dont l'exploitation va commencer en 2017 ?

La perte d'attractivité du TGV est le fruit de plusieurs facteurs : la réduction du nombre de déplacements professionnels (- 4,8 % en 2014 après - 3 % en 2013 et - 4,6 % en 2012), la concurrence de l'aérien mais aussi de nouveaux services comme le covoiturage. Le succès de « Ouigo » semble se faire au détriment de la clientèle classique des TGV. Pour couronner le tout, la dérèglementation des autocars va accentuer l'idée qu'il n'est pas raisonnable de payer 50 ou 60 euros pour parcourir quelques centaines de kilomètres. Comme un malheur n'arrive jamais seul, la SNCF s'interroge sur la rentabilité des nouveaux services TGV qu'elle va devoir gérer en 2017 avec la mise en service des quatre LGV⁽¹⁾ en construction. La principale inquiétude se situe sur la plus longue de

ces LGV : Tours-Bordeaux, aussi appelée SEA (Sud Europe Atlantique). La SNCF n'est pas la seule à être inquiète. Lisea, l'entreprise en charge de la concession de ce tronçon de LGV, a également alerté les pouvoirs publics sur les risques financiers liés à une trop faible fréquentation de cette ligne.

Alors que TP Ferro, le concessionnaire du tunnel Perpignan-Figueras, vient de mettre la clé sous la porte. Alors que la dette de SNCF Réseau progresse à grande vitesse. Alors que fin novembre 2015, les banques finançant le projet ont interrompu leurs versements en soulignant que « des risques pèsent sur ce projet si les engagements initiaux en termes de dessertes ne sont pas tenus », il est légitime de s'interroger. Quelle est la probabilité d'une fin anticipée de la

concession ? Quels en seraient les implications ?

Pour répondre à ces questions, nous commencerons par rappeler pourquoi la formule de la concession a été choisie pour cette ligne, alors que d'autres formes de partenariats public-privé (PPP) ont été retenues pour deux autres lignes en construction : BPL et CNM⁽²⁾, considérées comme commercialement moins rentables.

Nous verrons ensuite que, dans le secteur ferroviaire, et particulièrement la grande vitesse, les PPP ne sont pas un long fleuve tranquille. De même que dans les processus d'enchères, les économistes (Thaler 1988) ont souvent observé une malédiction du vainqueur (*winner's curse*), de même les PPP ferroviaires semblent maudits au vu des difficul-

tés rencontrées. Au point que l'on peut se demander si la (quasi-) faille n'est pas pour eux le scénario le plus probable.

Sur ces bases, nous pourrions réfléchir aux options possibles pour SEA après 2017. Nous le ferons dans le cadre d'une réflexion plus générale sur les crises qui s'annoncent pour le système ferroviaire français.

SEA Tours-Bordeaux : le meilleur projet du Grenelle ?

Après les succès de la ligne Paris-Lyon ouverte en 1981, tous les élus locaux ont rêvé de bénéficier d'une desserte TGV, notamment pour rejoindre Paris. Beaucoup ont été exaucés par les extensions progressives du réseau de LGV : plus de 2 000 km aujourd'hui, et 2 800 en 2017. La grande vitesse ferroviaire est devenue un marqueur de modernité. Comme il s'agit d'un mode de transport propre, faiblement émetteur de gaz à effet de serre et en ligne avec la place donnée en France à l'électricité nucléaire, il n'est pas étonnant que le Grenelle de l'environnement ait souhaité donner un coup de fouet aux projets de LGV. Mais comment financer des lignes nouvelles, par définition moins rentables que les précédentes puisque le réseau a été d'abord réalisé sur les segments les plus porteurs (Crozet 2014) ?

► **Grenelle de l'environnement et grande vitesse ferroviaire**

Le Grenelle a constitué un moment-clé pour les LGV car de multiples arguments plaident en faveur d'investissements dans la grande vitesse. Aux pressions des élus locaux et aux arguments écologiques déjà mentionnées se sont ajoutés des facteurs tels que la nécessité de relancer l'in-

LGV SEA (Tours-Bordeaux)
LGV BPL (Bretagne-Pays de Loire)
LGV Est 2 ^e phase
LGV CNM (contournement Nîmes Montpellier)
LGV GPSO (Bordeaux-Toulouse / Bordeaux-Espagne)
Ligne nouvelle Montpellier-Perpignan
LGV PACA (Provence-Alpes-Côte d'Azur)
LGV Rhin Rhône seconde phase branche Est
LGV Rhin-Rhône branche Ouest
LGV Rhin-Rhône branche Sud
Interconnexion des LGV au sud de l'Île-de-France
Accès Lyon-Turin
Ligne nouvelle Paris-Normandie
Liaison ferroviaire Roissy-Picardie
LGV Paris-Orléans-Clermont-Lyon
Ligne nouvelle Paris-Amiens-Calais ou ligne nouvelle Paris-Calais par Rouen
Ligne nouvelle Toulouse-Narbonne
Desserte de la Bigorre et du Béarn
Contournement ferroviaire de Bordeaux
Nouvelle traversée des Pyrénées
Rennes-Brest, Rennes-Quimper et desserte de l'aéroport Notre-Dame-des-Landes
Amélioration des liaisons entre la Lorraine et la vallée du Rhône (débouchés sud de la Lorraine)

Tableau 1 - Les projets LGV du Grenelle (Source : SNIT)

vestissement et la croissance économique après la crise de 2008 ou encore la volonté de soutenir les entreprises françaises de génie civil en leur attribuant des marchés nationaux, annonceurs de futurs contrats à l'étranger. Il n'est donc pas étonnant qu'à la différence des périodes précédentes où les nouvelles LGV étaient mises en chantier successivement, quatre tronçons de LGV aient été lancés presque simultanément de 2009 à 2012.

Pour que tout le monde soit servi, aux lois Grenelles votées en 2009 et 2010, a été annexé un Schéma national des infrastructures de transport (SNIT), témoignage éloquent d'une réalité fondamentale dans le processus de décision publique : *les élus nationaux sont avant tout des élus locaux*. Comme on le voit sur le tableau 1, la composante LGV du SNIT ressemblait à une liste au père Noël. En additionnant le coût estimé de chaque projet, on arrivait à bien plus que 100 Md€ alors que les marges de manœuvre de l'AFITF⁽³⁾ sont très réduites, nettement moins d'1 milliard par an. Il a donc fallu choisir.

Suite aux recommandations de la commission Mobilité 21 (Duron 2013), les ambitions ont été depuis non pas revues à la baisse, mais repor-

tées dans le temps. Les projets ont été classés selon trois priorités. Contrairement à ce que souhaitaient plusieurs membres de la commission, la priorité 3 n'a pas été qualifiée de « projets à abandonner ». Le fait

que les plus hautes autorités de l'Etat aient signé au début de 2015 la DUP (déclaration d'utilité publique) du projet Poitiers-Limoges, classé justement en priorité 3, illustre bien le fait que les élus locaux, quels qu'ils soient, continuent à alimenter leurs rêves et ceux de leurs électeurs avec les chimères de la grande vitesse ferroviaire.

Parler de chimère peut paraître excessif mais c'est nécessaire face aux « contes à dormir debout⁽⁴⁾ » que l'on entend souvent sur les TGV censés apporter l'abondance dans les régions desservies. Or, comme l'ont montré de nombreux travaux sur les cas français (Delaplace 2012) ou espagnols (Albalade 2013, Graham 2014), les impacts des dessertes TGV sont le plus souvent circonscrits aux territoires proches des gares, et l'ampleur des effets est invisible sur les PIB régionaux. Les effets d'entraînement locaux, quand ils existent, sont conditionnés à la présence d'autres facteurs préexistants, comme la taille critique d'une métropole ou une forte attractivité touristique. Le TGV ne fait pas de miracle, ni en période de croissance ni en période de crise, comme le montre le tableau 2 (page 24) qui compare les taux de croissance des PIB régionaux avant et après la crise de 2008.

	1990-2007	2007-2012
Alsace	+ 1,62 %	- 0,32 %
Lorraine	+ 1,32 %	- 1,71 %
Aquitaine	+ 2,28 %	+ 0,32 %
Midi-Pyrénées	+ 2,45 %	+ 0,65 %
Nord Pas-de-Calais	+ 1,70 %	- 0,21 %
PACA	+ 2,22 %	+ 0,38 %
Rhône-Alpes	+ 2,09 %	+ 0,54 %

Tableau 2 - Taux de croissance annuels moyens des PIB régionaux avant et après la crise (Source : INSEE)

Bien que Lille soit une des villes européennes les mieux desservies par le TGV (Bruxelles, Cologne, Londres, Paris, en moins de 2 heures), le PIB du Nord-Pas-de-Calais progresse moins vite que celui de l'Aquitaine ou de Midi-Pyrénées, qui ne disposent pas vraiment de la grande vitesse ferroviaire.

Le dynamisme de ces deux régions tient à des facteurs structurels, notamment l'industrie aéronautique, dont ne dispose pas le Nord-Pas-de-Calais. Le TGV à lui seul ne peut changer cette donne comme le démontrent à leur façon l'Alsace et la Lorraine. L'arrivée du TGV en 2007 n'a pas empêché ces deux régions, ni le Nord-Pas-de-Calais, de voir leur PIB diminuer depuis la

Le Grenelle a constitué un moment-clé pour les LGV car de multiples arguments plaident en faveur d'investissements dans la grande vitesse.

crise de 2008. Cela ne signifie pas que tous les projets de LGV sont à abandonner, mais qu'il serait très coûteux de les multiplier en espérant de très hypothétiques effets structurants (Offner 1993). D'autant que l'expérience des quatre LGV actuellement en cours d'achèvement nous apprend que les financements ne sont pas faciles à trouver.

► Du Grenelle à la recherche de financements privés

Comme le montre le tableau 3 (voir page 25), le lancement de quatre LGV a représenté un important effort d'investissement : près de 15 Md€ qui ne pouvaient être financés simultanément sur les seuls fonds publics ou par le seul recours à l'emprunt de Réseau ferré de France (RFF). Il a donc fallu innover et, pour la première fois pour des LGV, mobiliser des capitaux et des acteurs privés. Il importe de regarder de près ce qui a été réalisé pour les quatre lignes nouvelles car cela nous donne des indications sur ce qui pourra ou ne pourra pas être reproduit à l'avenir.

Les PPP sont à la mode dans les organisations internationales et dans les pays anglo-saxons depuis la fin du XX^e siècle. La France, dotée d'une grande expérience en la matière, notamment avec les concessions autoroutières, a adopté sa réglementation au début des années 2000. Le « contrat de partenariat » a été défini comme « ce qui permet à une collectivité publique de confier à une entreprise la mission globale de financer, concevoir tout ou partie, construire, maintenir et gérer des ouvrages ou des équipements publics et services concourant aux missions de service public de l'administration, dans un cadre de longue durée et contre un paiement effectué par la personne publique et étalé dans le temps ». Il s'agit ici de PPP au sens strict, comme cela existe pour la construction d'hôpitaux, de stades ou de prisons.

Selon les termes officiels de la réglementation, « le contrat de partenariat a pour but d'optimiser les performances respectives des secteurs public et privé pour réaliser dans les meilleurs délais et conditions les projets qui présentent un caractère d'urgence ou de complexité pour la collectivité : hôpi-

taux, écoles, systèmes informatiques, infrastructures. Les avantages de cette forme nouvelle de contrats sont multiples : l'accélération, par le préfinancement, de la réalisation des projets ; une innovation qui bénéficie à la collectivité par le dynamisme et la créativité du privé ; une approche en coût global ; une garantie de performance dans le temps ; une répartition du risque optimale entre secteur public et privé, chacun supportant les risques qu'il maîtrise le mieux. A ce titre, le contrat de partenariat vient compléter et enrichir la panoplie des outils de la commande publique en France ».

Dans ces PPP *stricto sensu*, le partenaire privé assure le financement, la construction et la gestion, mais il ne prend pas en charge le risque commercial. C'est cette formule qui a été choisie pour les projets BPL et CNM. Eiffage d'une part et Bouygues de l'autre se sont engagés à construire et entretenir les nouveaux tronçons de ligne, en échange de quoi ils percevront pendant 25 ans un loyer de la part de SNCF Réseau, qui encaissera les péages payés par les trains utilisant la ligne. Si ce type de PPP a été choisi pour ces deux projets, c'est parce que ce n'était pas de « bons projets ». Les gains potentiels de trafic sont en effet réduits.

→ Pour CNM, le gain de temps pour les Montpelliérains sera de moins de 3 minutes, avec en outre le risque de devoir se rendre dans une gare périphérique. Le projet CNM vise surtout à créer de la capacité sur un axe chargé, notamment de trains de fret qui ne sont pas profitables pour le gestionnaire d'infrastructures. C'est pourquoi la contribution annoncée de RFF (prédécesseur de SNCF Réseau) à cette ligne est nulle (cf. tableau 3, page 25).

→ Pour BPL, les Rennais profiteront

d'un gain de temps de près de 30 minutes, mais la taille de l'agglomération et le fait qu'elle soit déjà à 2 heures de Paris ne sont pas porteurs d'un accroissement de trafic suffisant pour financer la ligne nouvelle.

La situation était un peu différente pour SEA du fait d'un gain significatif de temps de parcours (2h05 entre Paris et Bordeaux au lieu de 3h) et parce que le prolongement annoncé vers Toulouse pouvait laisser espérer un meilleur retour sur investissement. C'est donc un PPP au sens large qui a été choisi pour SEA, sous la forme d'une concession, laquelle présente les mêmes caractéristiques que les PPP au sens strict mais en y ajoutant le risque commercial. La société Lisea est donc concessionnaire de la ligne, qu'elle exploitera durant 50 ans avant de la rétrocéder à la collectivité. La longueur de la concession s'explique par le fait que la rentabilité ne peut se jouer sur les premières années. Comme pour les concessions autoroutières, il faut attendre la montée en charge du trafic, avec la hausse tendancielle du PIB et aussi les extensions vers le grand Sud-Ouest (Grand projet du Sud-Ouest, GPSO).

► Ingénierie financière

La concession ne pouvait toutefois être équilibrée avec les seuls péages ferroviaires. Il a donc été nécessaire de trouver d'autres sources de financement. Si l'Etat avait été l'unique

pourvoyeur, seul le projet SEA aurait pu être financé car il était nécessaire de trouver 4 Md€, à peu de choses près le montant financé par l'Etat seul pour les quatre lignes de l'après-Grenelle. L'ingénierie financière la plus importante n'a donc pas concerné les financements privés mais les ressources publiques. Pour l'ensemble des quatre lignes, il a fallu mobiliser plus de 11 milliards d'argent public : 8 milliards sont venus des administrations publiques centrales ou locales, et près de 3 milliards de RFF sous forme d'une hausse de son endettement, dont 1 milliard pour SEA. Au moment du lancement des projets, cette dette était considérée comme de la « bonne dette », adossée à une future hausse des recettes de péage. Cette ressource future étant absente, RFF n'a pas contribué au projet CNM. Dans le même ordre d'idées, sa contribution a été limitée pour les projets BPL et LGV Est car, comme nous l'avons souligné, les trafics potentiels sont limités. Mais comment justifier une contribution d'1 milliard à une concession ferroviaire dont RFF ne percevra pas les péages ? Selon certains participants aux négociations, il fallait trouver coûte que coûte le moyen de boucler le projet, et cette somme a été décidée à l'échelon politique avant d'être justifiée économiquement.

Une approche plus rationnelle souligne que l'ouverture de Paris-Bordeaux va aussi rapporter de l'argent à RFF car il y aura plus de circulations sur les voies connectées à la ligne nouvelle. Mais pour que ces recettes soient importantes, il a fallu pré-

voir une forte hausse des péages sur la ligne Paris-Tours afin de les mettre au même niveau que ceux de la concession.

Il faudra regarder de près ce qui va se produire lors de la mise en service de

Il est fort probable qu'en cas de difficultés financières, le chef de file cherche à sortir du projet, voire accepte une faillite.

SEA. SNCF Réseau sera-t-elle en état d'appliquer sur son réseau des péages élevés pour les trains de SNCF Mobilités, laquelle annonce déjà des pertes sur cet axe, notamment du fait des péages ? Il se pourrait donc que la bonne dette devienne de la mauvaise dette si, comme en Italie récemment, le gestionnaire d'infrastructures devait revoir à la baisse ses tarifs pour éviter que l'exploitant perde de l'argent. Une situation d'autant plus problématique que SEA a aussi coûté cher à RFF pour mettre en œuvre les connexions à la ligne nouvelle.

Se pourrait-il que ce projet, censé être à l'époque le meilleur dans les cartons, se traduise finalement par des pertes pour tout le monde : les deux composantes de la SNCF, le concessionnaire et, ne l'oublions pas, le contribuable qui a payé plus de 40 % de la ligne nouvelle ?

► SEA : un bon projet ?

Le développement de la grande vitesse ferroviaire s'est fait en France de façon progressive. Comme les TGV peuvent circuler aussi sur le réseau classique, il est possible de réaliser une LGV par tronçons.

Ainsi, en 1981, la LGV n'était pas complète entre Paris et Lyon. De la même manière, en 1993, la liaison Paris-Londres n'était à grande vitesse

	LGV Est	BPL	CNM	SEA	Total
Coût total	2 000	3 300	1 800	7 800	14 900
Longueur (km)	106	182	80	303	671
Coût/km	18,9	18,1	22,5	25,7	22,2
Contribution RFF	520	1 400	0	1 000	2 920
Contribution Etat	680	950	1 200	1 500	4 330
Contribution des collectivités territoriales	640	950	600	1 500	3 690
Contribution de l'Union européenne + Luxembourg	160	0	0	0	160

Tableau 3 - Quatre LGV en chiffres (millions d'euros)

qu'en France. Il a fallu attendre 2012 pour que la LGV soit achevée en Angleterre. La liaison vers Marseille s'est faite en deux temps, d'abord le contournement de Lyon, puis la ligne Méditerranée. En 2007, le TGV Est a été ouvert alors que la LGV s'arrêtait en Lorraine et, en 2011, seule la par-

Le comportement rationnel consiste à capitaliser les bonnes fortunes et à se protéger contre les mauvaises, par exemple en obtenant une garantie publique sur les emprunts, ce qui protège à la fois les banques et le concessionnaire.

tie centrale de la LGV Rhin-Rhône a été mise en service.

Il en a été de même en 1989 pour le TGV Atlantique. La ligne Paris-Le Mans avait l'intérêt d'améliorer sensiblement les temps de parcours vers la Bretagne, les Pays de la Loire et l'Aquitaine.

Même si cela a rarement été dit de façon explicite, le TGV n'a pas besoin d'une LGV sur toute la longueur de son parcours pour être pertinent. On peut même avancer l'idée que plus la ligne est longue, plus les gains de temps sont modestes au regard des montants investis.

Ainsi, le projet LGV Est seconde phase coûte 2 milliards alors qu'il offre seulement un gain de temps d'une demi-heure pour Strasbourg et aucun gain de temps pour Metz, Nancy ou Luxembourg. Par comparaison, lors de l'ouverture de la phase 1 de la LGV Est, les gains de temps ont été de plus d'1 h 30 pour les Alsaciens et les Lorrains. Le réseau de LGV, comme celui des autoroutes, est donc confronté à des rendements décroissants, surtout lorsque la ligne dessert des villes de taille moyenne.

Nous avons, il y a cinq ans déjà, souligné les risques financiers d'une multiplication des projets de LGV (Crozet 2010).

Le projet SEA n'entre pas exactement dans cette catégorie puisque le gain de temps sera sensible pour les Bordelais mais aussi pour les Toulousains. En outre, ces deux agglomérations et leurs régions sont (cf. tableau 2, page 24) parmi les plus dynamiques de la métropole, et d'autres villes comme La Rochelle sont susceptibles d'engendrer un trafic soutenu.

Pour cette raison, les prévisions de trafic de SEA ont été assez favorables. 20 millions de voyageurs annuels⁽⁵⁾ attendus après la mise en service, puis une progression vers 30 millions sur la base de 30 allers-retours quotidiens entre Bordeaux et Paris. Il faut toutefois noter que ces prévisions étaient le fait de RFF et des candidats à la concession. La SNCF, opérateur en situation de monopole sur la ligne, au moins dans les premières années, a joué un rôle mineur dans le processus et ne s'est aucunement engagé sur les trafics.

C'est ce qui explique la déception des élus locaux durant l'année 2015, lorsque la SNCF a rendu publiques ses premières prévisions de service. Obligée d'afficher un taux de remplissage élevé afin d'être en état de payer des péages ferroviaires qui représenteront plus de 40% du chiffre d'affaires, la SNCF n'a pas souhaité augmenter les fréquences quotidiennes sur de nombreuses destinations périphériques (Angoulême, Niort, La Rochelle) pour lesquelles les trafics potentiels restent limités. En cas d'affluence pendant l'été, les rames doubles peuvent doubler la capacité de l'opérateur sans que cela augmente les péages qu'il acquitte.

Quant aux fréquences sur Bordeaux,

il était dès l'origine surprenant d'envisager 30 allers-retours quotidiens alors qu'il n'y en a que 23 entre Paris et Lyon, une agglomération deux fois plus peuplée que Bordeaux. Il est donc permis de se demander si les prévisions de trafic n'ont pas été sur-estimées afin de rendre le projet plus attractif. Ce ne serait pas la première fois, comme nous le rappelle l'histoire ferroviaire récente.

Les PPP ferroviaires, une malédiction qui ne tombe pas du ciel

Dans une note de travail publiée en 2012, Julien Dehornoy a fait l'inventaire des PPP ferroviaires dans le monde et de leurs vicissitudes. L'auteur ne procède pas à une critique systématique des PPP, il souligne même que ce sont généralement des succès techniques.

Le secteur privé sait le plus souvent relever le défi et les infrastructures sont mises en service dans les délais impartis et avec les spécifications requises (Bonnafous & Faivre d'Arcier 2013). Mais le problème réside dans le niveau des trafics, généralement très inférieur aux prévisions, ce qui oblige à revoir tout l'édifice financier.

► **Tribulations des PPP ferroviaires**

Dans sa revue de 27 PPP ferroviaires, Julien Dehornoy souligne que la plupart d'entre eux se sont soldés non pas par des dysfonctionnements majeurs, comme dans le cas de HSL-Zuid (voir encadré page 30), mais par un sauvetage financier de la part de la puissance publique, surtout lorsqu'il s'agissait de concessions laissant au partenaire privé le risque commercial. Prenons quelques exemples.

→ En Australie, le concessionnaire de la ligne Sydney-ARL s'est trouvé en défaut de paiement dès la pre-

mière année de fonctionnement (2000) et le gouvernement local dut le renflouer pour que l'exploitation continue. De la même manière, après quatre années de fonctionnement (2008), le concessionnaire de la ligne Adelaïde-Darwin connut de graves difficultés financières car les trafics étaient inférieurs de moitié aux prévisions. Suite à une intervention publique, la concession fut vendue et les investisseurs initiaux perdirent près des deux tiers de leur mise. Le Brisbane Airtrain avait connu la même mésaventure en 2003 et la dette fut restructurée au détriment des prêteurs.

- En Grande-Bretagne en 1998, deux ans après le début de la construction de CTRL⁽⁶⁾, les banques cessèrent leur soutien au concessionnaire à cause des dépassements de coût des travaux. Le gouvernement nationalisa de fait l'entreprise et la construction se poursuivit sous la forme d'un contrat classique.
- En Corée, après deux années d'exploitation, le trafic de la ligne nouvelle Seoul-ARL était inférieur à 10% des prévisions. Le gouvernement coréen demanda à l'opérateur public ferroviaire national de racheter près de 90% des parts du projet.
- A Taiwan, deux ans après la mise en service de la LGV (2009), les trafics étaient inférieurs de moitié aux prévisions. Le gouvernement prit le contrôle de l'entreprise concessionnaire. Lors du lancement du projet (1998), la part du financement public était nulle; elle passa progressivement de 37 (2005) à 84% alors que les banques devaient réduire drastiquement les taux d'intérêt que devait payer le concessionnaire.
- En Suède, le PPP de la ligne desservant l'aéroport (Arlanda Express) a

été également soutenu, beaucoup plus que prévu initialement, par des aides publiques diverses (garanties d'emprunt, prêts publics à faibles taux d'intérêt...).

- Pour finir ce florilège, il faut évidemment citer la récente faillite de TP Ferro, le concessionnaire de la ligne Perpignan-Figueras, essentiellement parce que les trafics se sont révélés très inférieurs aux prévisions.

La revue des tribulations des PPP ferroviaires fait émerger une constante à la source des difficultés : la surestimation systématique de trafic. Ce n'est donc par une malédiction divine qui plombe les PPP, mais le caractère systématique de la manipulation des prévisions de trafic. Comment expliquer la récurrence de ce phénomène, par ailleurs bien connu et documenté dans la littérature (Flyvbjerg 2006) ?

► **Le rôle-clé des comportements de type « risk lover » ?**

Dans les projets répertoriés par J. Dehornoy, les trafics étaient généralement très loin d'être au rendez-vous. Il estime dans sa note que les trafics réels représentaient :

- 25% des prévisions pour Arlanda Express en 2005 après 6 années d'exploitation;
- 55% des prévisions pour Orlyval en 2000, après 9 ans d'exploitation;
- 70% des prévisions pour Seoul A'REX en 2011 après 4 ans d'exploitation;
- 65% des prévisions pour Kuala Lumpur ARL en 2010 après 9 ans d'exploitation;
- 68% des prévisions pour Brisbane Airtrain en 2010 après 10 ans d'exploitation;
- 66% des prévisions pour Sydney-ARL en 2005 après 6 ans d'exploitation;

- 63% des prévisions pour Eurotunnel en 2003 après 9 ans d'exploitation;

- 55% des prévisions pour Taiwan HSR en 2010 après 7 ans d'exploitation.

La lenteur de la montée en charge des trafics n'est pas la seule explication de ces résultats décevants. Si, comme le rappelle Flyvbjerg, dans 72% des projets ferroviaires les trafics sont au moins 40% en dessous des prévisions, ce ne peut être un hasard. Deux acteurs majeurs des PPP ont en effet tout intérêt à pousser à la surestimation des trafics.

- La puissance publique tout d'abord (ou à tout le moins certains de ses démembrements) a intérêt à annoncer des trafics élevés. Pour les politiques porteurs du projet, c'est une condition *sine qua non* pour faire la preuve de son utilité. D'autant qu'à ces perspectives de fréquentation élevée s'ajoutent les retombées, pourtant très hypothétiques, promises à l'ensemble des

Si ce type de PPP a été choisi pour les projets BPL et CMN, c'est parce qu'il ne s'agissait pas de « bons projets ».

habitants de la zone en termes d'emplois, de prix de l'immobilier, d'activité économique, etc. En termes économiques, les promoteurs publics du projet peuvent être qualifiés de « risk lovers ». Cela signifie que leur fonction d'utilité est convexe. Au lieu de prendre en compte dans leurs anticipations le gain sans risque, celui qui tient compte des probabilités respectives de succès ou d'échec des projets, ils préfèrent se polariser sur la seule probabilité la plus favorable d'un grand projet. Un peu comme le joueur de Loto qui pense qu'il peut

PPP ferroviaires

gagner à chaque fois. Jouer au Loto n'est pas rationnel car l'espérance mathématique de gain est inférieure à la mise. Pourtant, des millions de personnes le font chaque semaine. Il en va de même pour de nombreux projets d'infrastructures de transport. Leurs promoteurs politiques se polarisent sur les gains potentiels, pourtant très peu probables. Cette attitude est bien sûr liée au fait qu'ils n'engagent pas leur propre patrimoine dans l'affaire et que les promesses n'engagent que ceux qui y croient.

→ Les entreprises de travaux publics ensuite ont également tout intérêt à pousser dans le même sens. Leur fonction-objectif est de faire travailler leurs équipes, et les grands chantiers sont une aubaine. Même en l'absence de PPP, les commandes publiques sont indispensables pour les grands groupes. Mais, en cas de PPP, la situation est plus complexe car les financiers, actionnaires ou banques, doivent être convaincus de l'utilité du projet. Il est donc indispensable de les mettre en confiance avec des prévisions de trafic gonflées pour leur assurer une rentabilité élevée.

Un risque trop souvent ignoré, source majeure d'incomplétude des contrats de concession, réside dans les divergences d'intérêt à long terme à l'intérieur même du consortium qui a emporté la concession.

Ainsi, lors du lancement des actions Eurotunnel, les porteurs se voyaient promettre une rentabilité record après quelques années. On connaît le résultat. Comme les épargnants ont de la mémoire, une telle opération ne pourra pas être

renouvelée avant une ou deux générations. Ce sont donc les banques et non les épargnants qui sont appelées à financer les PPP. Comme il s'agit d'acteurs professionnels, il est plus difficile de les tromper et elles demandent des garanties.

Dans le cas de SEA, il a donc fallu que les pouvoirs publics rassurent les banques et se transforment de fait en « prêteur en dernier ressort » en garantissant une grande partie des emprunts. La figure 1 indique comment se répartissent les financements privés de SEA et qui garantissent les emprunts.

On découvre que l'Etat a apporté sa garantie pour 1060 millions de dette bancaire et pour 400 millions de prêts de la BEI. Il faut ajouter à ce montant le fait que RFF s'est porté garant des 757 millions de fonds d'épargne de la Caisse des dépôts.

A cette époque administrateur de RFF, l'auteur de ces lignes peut indiquer, sans trahir de secret, que cette décision ne fut pas évidente au sein du conseil d'administration. Les représentants du personnel s'opposant par principe à cette opération, à juste titre, il revenait aux personnalités nommées de faire pencher la balance dans un sens ou dans l'autre. Finalement, l'avis favorable l'a emporté de peu, sur la base d'un raisonnement simple : l'Etat est le propriétaire de RFF, si la garantie devait jouer, ce serait d'une façon ou d'une autre l'Etat, lequel veut cette ligne « à tout

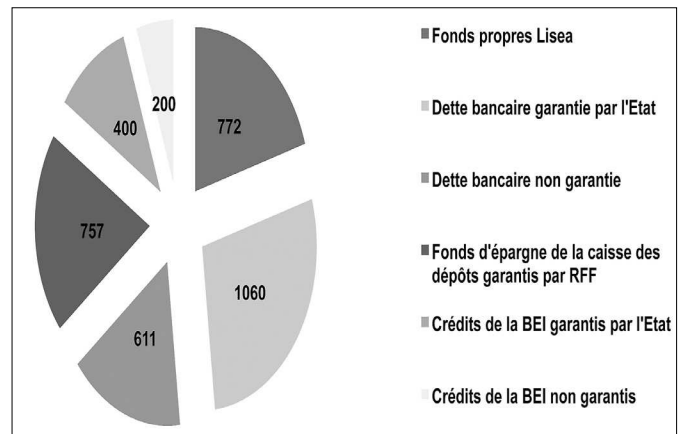


Figure 1 - Financements privés et garanties d'emprunt du projet SEA

prix », qui en supporterait la charge. En outre, le contrat de concession était conçu de façon à inciter le concessionnaire à faire montre de son savoir-faire en prenant à sa charge de nombreux risques.

► SEA, un partage des risques exemplaire ?

Dans le contrat de concession SEA, le concessionnaire est censé supporter la plus grande partie du risque. En cela, il s'agit d'un contrat exemplaire (Coux 2012). Pour que Vinci, la société mère de Lisea, soit engagée de manière effective, les fonds propres du concessionnaire sont élevés (figure 1). En cas d'insuccès de la concession ou de méconnaissance par le concessionnaire de ses obligations contractuelles, les pertes seraient donc importantes car il supporte la plus grande part du risque.

■ Le concessionnaire porte intégralement le risque de construction de l'ensemble de la ligne nouvelle à grande vitesse et de ses raccordements au réseau existant. Il assure également à ce titre :

- les risques de maîtrise foncière comprenant les acquisitions (le cas échéant par voie d'expropriation), libérations d'emprise, l'archéologie, etc. ;
- les risques liés à l'obtention des

autorisations administratives nécessaires au projet;

- le risque d'interface entre tous les intervenants au projet en phase de construction (ainsi que le risque d'interface en phase d'exploitation-maintenance);
- le risque lié aux essais et tests de la ligne nouvelle, aux corrections nécessaires pour que l'infrastructure réponde aux spécifications techniques du contrat de concession;
- le risque d'adaptation technique du projet aux meilleurs standards européens, y compris en phase de construction;
- le risque de calendrier puisqu'il s'engage contractuellement sur un délai de mise en service.

■ Le concessionnaire assume également le risque de financement initial du projet ainsi que le risque de refinancement.

■ Il assume le risque de performance de l'infrastructure sur la durée du contrat de concession (50 ans) pour permettre les circulations à une vitesse commerciale de 320 km/h. Au terme du contrat de concession, le concessionnaire est tenu de remettre au concédant les biens de retour « en bon état d'exploitation et d'entretien » et permettant au concédant d'en poursuivre l'exploitation à des conditions équivalentes à celles du concessionnaire.

■ Le contrat de concession transfère également le risque de trafic ou risque commercial, puisque le concessionnaire ne bénéficie d'aucune garantie de trafic ou de recettes ni d'aucun engagement d'entreprise ferroviaire de fréquenter son infrastructure. Il a donc un risque sur les recettes, qu'il a accepté de prendre en modélisant une offre de service de transport à partir de prévisions de trafic voyageurs pour en déduire un

trafic en nombre de trains sur la concession.

■ Le concessionnaire prend les risques liés aux interruptions occasionnelles et temporaires de circulation sur le réseau adjacent qui impactent la concession.

■ En cas de dépassement d'un certain chiffre d'affaires cumulé, et à compter de la 35^e année, le concédant a la possibilité de résilier le contrat de concession (105% du montant cumulé du chiffre d'affaires sur la durée totale du contrat de concession).

■ Le contrat de concession transfère toutes les responsabilités vis-à-vis des tiers, qu'il s'agisse des dommages liés à la construction, à l'exploitation-maintenance ou encore à l'existence de la ligne, sans pouvoir à cet égard se retourner contre le concédant.

■ Le contrat de concession prévoit différents mécanismes et dispositifs afin de garantir le respect par le concessionnaire de ses obligations contractuelles :

- le concessionnaire bénéficie notamment de garanties à première demande qu'il remet au concédant, dès l'entrée en vigueur du contrat et pour toute la période de construction (pour un montant d'environ 180 M€), puis pendant toute la période d'exploitation du contrat, et enfin, dans le cadre de la garantie qu'il donne au concédant de ne pas avoir de travaux de renouvellement à faire dans les cinq ans qui suivent la reprise de la concession;

- le contrat prévoit un dispositif de pénalités applicables en cas de retard dans la mise en service, en cas de manquement aux obligations de performance et de disponibilités de la ligne, en cas de manquements ou de non-respect d'un certain nombre

d'autres stipulations ou obligations, etc. ;

- en cas de faute grave du concessionnaire, le concédant peut prononcer la résiliation du contrat. Dans ce cas, l'indemnisation due au concessionnaire est limitée puisque :

- (1) en cas de résiliation avant la mise en service, l'indemnité est calculée sur la base de la valeur nette comptable, de laquelle sont déduits un certain nombre de montants correspondant aux préjudices subis par le concédant (remise en état de la ligne, reprise du risque trafic, etc.);
- (2) en cas de résiliation prononcée après la mise en service, l'indemnité est égale à 75% de la valeur de la concession, calculée sur la base de l'excédent brut d'exploita-

Comme celui des autoroutes, le réseau de LGV est confronté à des rendements décroissants, surtout lorsque la ligne dessert des villes de taille moyenne.

tion (EBE) projeté jusqu'à la fin de la concession, et ne pouvant être inférieur à 85% de l'encours de la dette senior.

Quels scénarios pour l'après-2017 ?

Le contrat entre RFF et Lisea est un modèle du genre. Il a cherché à être le plus complet possible en clarifiant bien les responsabilités du concessionnaire. Mais en raisonnant en termes de contrat incomplet, nous découvrons, outre le risque commercial, un risque caché provenant de deux sources majeures : d'une part les divergences d'intérêt à l'intérieur du consortium, d'autre part le comportement stratégique de la SNCF.

► **Les risques liés aux comportements stratégiques**

Un risque trop souvent ignoré, source majeure d'incomplétude des contrats de concession, réside dans les divergences d'intérêt à long terme à l'intérieur même du consortium qui a emporté la concession. Souvent, la tête de ce consortium (le groupe de travaux publics) a un intérêt de moyen terme lié à la période de construction. Mais il est moins armé pour traiter les problèmes pouvant survenir dans les premières années d'exploitation, notamment en cas de trafic très inférieur aux prévisions. Or, les causes de la crise de langueur que traverse le TGV depuis 2008 risquent fort de perdurer au-delà de 2017 : faible croissance économique, faible dynamisme des voyages d'affaires, concurrence des low cost aériennes, concurrence de la route via les autocars et le covoiturage. Lorsque SNCF Mobilités cherche à limiter son offre sur le Sud-Ouest, elle a de bonnes raisons pour cela.

Il est donc fort probable qu'en cas de difficultés financières, le chef de file cherche à sortir du projet, voire accepte une faillite. Dans ce dernier cas, le risque pour

lui est la perte des 770 M€ investis dans la société. C'est une somme importante mais qui ne représente pas plus de 10 % du coût des travaux, soit à peu près la marge bénéficiaire sur la réalisation des travaux. Le reste du risque est supporté par les banques, pour un montant à peu près équivalent, et par l'Etat qui a d'em-

blée accepté ce risque compensé par le fait qu'il récupérera alors l'infrastructure.

Notons au passage que si, au contraire, la rentabilité devait se révéler excellente, il est également possible que Vinci sorte de la concession en la revendant à un fonds de pension. N'oublions pas que Vinci a

HSL-ZUID : des dysfonctionnements emblématiques

Une LGV de 130 km (HSL-Zuid) a été ouverte en 2011 entre Amsterdam et Anvers. Pour ce faire, trois contrats ont été conclus :

- le premier portait sur le génie civil (ouvrages d'art, ouvrages en terre, plate-forme) et a été passé via sept marchés publics classiques ;
- le deuxième concernait la superstructure et a été confié, via une concession de 25 ans, au consortium Infrasppeed, chargé de la conception, de la construction, du financement et de la maintenance de la voie, des stations d'alimentation et de la signalisation ;
- le troisième contrat était une concession portant sur l'exploitation de la ligne, remporté par le consortium High-Speed Alliance (HSA, actionnariat à hauteur de 90 % par NS, la compagnie des chemins de fer hollandais, et à hauteur de 10 % par Air-France KLM).

Plusieurs problèmes ont émergé liés aux interfaces techniques entre les contrats. Les offres pour les marchés publics portant sur le génie civil étaient de 43 % supérieures aux montants prévus suite à un manque de concurrence et à des ententes entre soumissionnaires (Dutzik & Schneider 2011). Pour faire diminuer les prix, le gouvernement hollandais a concédé de ne pas pénaliser les retards de livraison pour les contrats de génie civil, l'exposant au paiement de pénalités de retard de mise à disposition du génie civil pour le deuxième contrat portant sur la superstructure et le contrat portant sur l'exploitation.

Par ailleurs, l'Etat a accepté de prendre à sa charge une grande partie des surcoûts (55 % du montant d'investissement initialement prévu). Ces importants surcoûts ont en grande partie été justifiés par le manque de coordination entre substructure et superstructure, puisque les seconds avaient conçus leurs installations sur la base de données ayant par la suite évolué. Au final, la mise en service de la ligne a été retardée de deux ans. Ce retard a eu un impact sur le contrat d'exploitation, puisque HSA a dû commencer à payer le loyer pour utiliser l'infrastructure sans pouvoir exploiter. Le gouvernement hollandais a dû aider HSA pour empêcher sa faillite. Il a allongé la durée de la concession et annulé les loyers à payer pour utiliser l'infrastructure (que HSA devait payer plus tard avec les intérêts). Ces loyers ont par ailleurs été réduits au regard d'une vitesse inférieure à celle prévue initialement et des capacités réduites de la ligne.

Aujourd'hui, la ligne fonctionne mais les retards pour raisons techniques sont très fréquents. Le trafic a été très inférieur à celui prévu. Pour assurer la continuité du service, le contrat prévoit que l'Etat finance l'exploitation en cas de faillite de l'exploitant. HSA n'est pas officiellement en faillite, mais l'Etat hollandais a fait savoir à l'été 2011 qu'il prendrait le relais, le cas échéant.

Le choix de l'Etat hollandais d'attribuer trois contrats différents a créé les pires conditions pour la réussite du projet. Les interfaces entre les marchés de génie civil et la concession portant sur la superstructure n'ont pas été gérées de manière à synchroniser les deux projets et à optimiser les délais.

Concernant le risque de trafic, l'Etat hollandais a signé un contrat par lequel il assume ce risque en dernier ressort. L'exploitant apparaît moins incité à générer du profit avec une bonne qualité de service et des tarifs attractifs. Et comme pour confirmer la malédiction de HSL-Zuid, la liaison Amsterdam-Bruxelles devait voir apparaître un nouvel entrant : Fyra. Mais dès les premiers jours d'exploitation (2013), ce dernier rencontra de grandes difficultés pour faire rouler ses trains en toute sécurité sur la ligne nouvelle à cause de la mauvaise qualité des matériels ferroviaires fournis par le producteur italien. Fyra a disparu très vite du paysage.

récemment vendu ses parkings, un secteur « vache à lait », à risque faible mais peu rentable. Pour une opération comme SEA, au contraire, et pour beaucoup d'autres dans lesquelles Vinci se déploie aujourd'hui (aéroports, stades, etc.), le risque est élevé mais la rentabilité du portefeuille potentiellement plus forte. Car lors de la revente d'une concession, on engrange directement une partie des bénéfices futurs, ce qui accroît mécaniquement la rentabilité de l'investissement initial.

Pour comprendre les comportements stratégiques des acteurs (Etat, banques, entreprise de travaux publics, etc.) il est donc essentiel de considérer que la (quasi-) faillite est un scénario intégré dans les évolutions envisageables. L'Etat car il veut la ligne « à tout prix », au sens propre. Les banques et le chef de file de la concession raisonnent pour leur part en termes de choix de portefeuille. SEA n'est pas leur seul projet, il n'est qu'une composante d'un portefeuille large dans lequel il y aura des bonnes et des mauvaises fortunes. Le comportement rationnel consiste donc à capitaliser les bonnes fortunes et à se protéger contre les mauvaises, par exemple en obtenant une garantie publique sur les emprunts, ce qui protège à la fois les banques et le concessionnaire.

La faillite devient ainsi un scénario presque acceptable et donc probable, d'autant plus que l'opérateur ferroviaire lui-même peut y trouver son compte. Nous l'avons souligné, sur la base des péages annoncés par le concessionnaire et par SNCF Réseau, l'opérateur ferroviaire peut décider de réduire volontairement les trafics aux seules activités rentables pour lui, comme l'a montré sa première annonce de services. Il est clair que dans le bras de fer engagé par la

SNCF avec Lisea et les élus locaux, deux objectifs sont poursuivis. Le premier est d'éviter des pertes financières sur cette ligne pour SNCF Mobilités, le second est de fragiliser Lisea puisqu'en cas de faillite, la LGV retombe dans l'escarcelle de SNCF Réseau.

Ce faisant, la SNCF accentue sa pression sur l'Etat. Car, pour éviter la faillite de la concession, l'Etat pourrait demander à SNCF Réseau de réduire ses propres péages sur les tronçons connectés à la ligne nouvelle. Au total, le risque principal est pour l'Etat, qui devra éventuellement compenser les pertes de SNCF Réseau. Comme souvent avec ces grands projets, comme avec les grandes banques, « *too big to fail* », l'Etat se présente comme l'assureur en dernier ressort. Pourquoi ne pas en profiter ?

► **SEA et les crises à venir du ferroviaire français**

En plaçant le gestionnaire d'infrastructure et l'exploitant ferroviaire sous la tutelle d'un même EPIC de tête, la loi du 4 août 2014 a de fait fragilisé le contrat de concession SEA. Désormais, quel que soit le scénario de l'après-2017, la SNCF n'a pas intérêt à ce que Lisea subsiste, que la fortune lui ait souri ou non.

■ Si la rentabilité de SEA était au rendez-vous, SNCF Mobilités pourrait en prendre ombrage. Cela ne se ferait-il pas sur son dos, sous la forme de pertes commerciales pour les services assurés sur cette ligne ? De son côté, SNCF Réseau aurait tout intérêt à récupérer ce segment de réseau profitable : il y en a si peu !

■ Si, au contraire, le concessionnaire subissait des pertes, alors sa faillite serait une bonne façon de replacer l'infrastructure dans le giron de SNCF Réseau et de convaincre l'Etat de baisser les péages en accroissant ses

dotations au gestionnaire d'infrastructure.

C'est dans le cadre général de cette question des dotations à venir de l'Etat au système ferroviaire qu'il faut donc insérer la réflexion sur les perspectives de la ligne SEA. Il est bien

La revue des tribulations des PPP ferroviaires fait émerger une constante à la source des difficultés : la surestimation systématique de trafic.

connu que le ferroviaire est gourmand en subventions publiques. En 2014, SNCF Mobilités a reçu 6,36 Md€ de subventions publiques. Dans le même temps, RFF a reçu 4,08 milliards.

Si l'on rapporte l'ensemble de ces sommes (10,44 Md€, 13,7 si on ajoute les compensations au système de retraite) au chiffre d'affaires consolidé de la SNCF (un peu moins de 24 Md€ en retirant les paiements croisés entre SNCF et RRF), on se rend compte que les subventions en représentent plus de 40%. Nous ne sommes pas loin de ce que l'INSEE qualifie d'activité non marchande, lorsque les recettes représentent moins de la moitié du coût. En toute logique, comme pour toute activité non marchande, la fonction-objectif clé des dirigeants de la SNCF, et des salariés, est donc d'obtenir un accroissement des dotations publiques. Cette demande de subventions accrues se fonde sur des évidences :

■ Les trafics ferroviaires de passagers plafonnent ou déclinent. Hors RER et trains sous convention STIF⁽⁷⁾, les trafics ferroviaires de personnes ont diminué de -0,1% par an de 2008 à 2014 (-1,2% en 2012 et en 2013, -1% en 2014).

■ Même si la situation a été partiel-

lement assainie, l'activité fret n'est toujours par rentable.

■ Les régions, qui viennent de changer d'exécutif, se montrent de plus en plus exigeantes à l'égard de la SNCF, opérateur unique des TER. Une éventuelle ouverture à la concurrence, fût-elle modeste, pourrait accentuer les pressions.

■ Les dépenses de renouvellement

La puissance publique tout d'abord, ou à tout le moins certains de ses démembrements, a intérêt à annoncer des trafics élevés.

engagés par SNCF Réseau se traduisent par une dérive de sa dette, tout comme le financement des lignes nouvelles en chantier. De 36 milliards à la fin de 2014, cette dette pourrait, dans les 10 ans qui viennent, dépasser 50 milliards. D'autant que les péages perçus ne permettront pas d'atteindre l'objectif de coût complet inscrit dans la loi de 2014.

■ Les élus continuent à demander des investissements dans le ferroviaire, notamment les LGV.

Le scénario de retour à l'équilibre financier qui fondait la loi de 2014 est donc fortement hypothéqué. Les bénéfices de SNCF Mobilités sont en train de se volatiliser sous l'effet de la baisse des trafics et des provisions qui vont en résulter. La dette de SNCF Réseau va dériver et la structure de son bilan va être déséquilibrée par une probable dévalorisation d'actifs puisque la hausse des péages n'est plus possible.

L'Etat pompier va donc être sollicité, mais pas forcément de façon discrète. Il y a en effet deux moyens d'obtenir des fonds publics.

■ La plus courante, pratiquée quotidiennement par tous ceux, et ils sont nombreux, qui vivent des largesses

publiques, consiste à agir dans la discrétion. En obtenant par exemple des arbitrages favorables grâce à quelques personnes de confiance bien placées dans les cabinets ministériels.

■ La plus efficace, surtout quand il s'agit de montants élevés, consiste au contraire à faire du bruit, à dramatiser publiquement pour que l'Etat ne soit pas en position de force. Face à une situation présentée volontairement comme catastrophique par les parties prenantes, l'Etat se trouve obligé d'intervenir pour éviter des violences, des faillites ou des suppressions d'emplois. C'est la méthode utilisée régulièrement par des agriculteurs, des patrons ou des syndicats de salariés. Contrairement à une idée reçue, quand on est en difficulté, il ne faut pas faire profil bas. La bonne stratégie est au contraire de mettre en scène une tragédie nationale, de laisser entendre que si l'Etat n'intervient pas, la République est en danger!

Il est donc probable que l'avenir de la concession SEA soit lié à une stratégie plus globale de traitement de la grave crise financière dans laquelle va se trouver, dans les années qui viennent, le système ferroviaire. Une des composantes du « package » destiné à « sauver le soldat SNCF » pourrait être de traiter les problèmes que lui pose le lancement presque simultané de quatre LGV. Cela ne signifie pas forcément la faillite du concessionnaire de SEA, mais sans doute une renégociation sur les péages de SNCF Réseau, voire, moyennant compensations, sur ceux de Lisea. Ce type d'ajustement est d'autant plus probable que l'Etat se met lui-même en position de faiblesse en continuant à promettre la réalisation de GPSO.

► **GPSO et les projets LGV à quitter ou double ?**

Afin de convaincre les collectivités

territoriales de financer la ligne Tours-Bordeaux, il a fallu leur promettre le Grand Projet du Sud-Ouest (GPSO), c'est-à-dire le prolongement de la LGV vers Toulouse, Dax, Bayonne et l'Espagne. Les collectivités se sont donc engagées à fournir 1,5 Md€ en échange d'une promesse que la DUP de GPSO serait signée au moment du lancement de SEA et que les services TGV se développeraient. Or, pour 2017, la SNCF ne propose pas d'accroissement sensible des fréquences sur les villes moyennes. Pour Paris-Bordeaux, le nombre de trains annoncés par la SNCF était très en deçà des attentes des élus et de Lisea. Suite aux échanges d'arguments entre protagonistes, le gouvernement a tranché. Les services que la SNCF mettra en place en 2017 vers Bordeaux et sa région ont été définis. Le nombre d'allers-retours quotidiens (16,5 directs plus 15 avec arrêts intermédiaires) sera supérieur à ce que souhaitait la SNCF, mais plus faible que ce que réclamait Lisea (19 allers-retours directs).

Personne n'est vraiment satisfait. La SNCF a annoncé qu'elle va perdre de l'argent sur cette activité. De ce fait, elle va probablement procéder en 2015 à une nouvelle dépréciation de ses actifs TGV, accompagnée de la provision équivalente, qui va plomber ses résultats. De son côté, Lisea annonce que les péages qu'elle va percevoir ne permettront pas de couvrir l'intégralité des remboursements d'emprunt. Même en faisant la part de la gesticulation propre à la communication des entreprises, il n'est pas inutile de s'interroger sur l'espérance de vie de la concession.

Dès l'origine, la région Poitou-Charentes refusa de participer au

tour de table de SEA. D'autres collectivités lui ont depuis emboîté le pas et ont cessé leurs paiements. Celles qui continuent à faire les versements promis se rendent compte qu'elles ne pourront pas renouveler l'opération pour GPSO ni pour les autres LGV en projet. Bien que le secrétaire d'Etat aux Transports, Alain Vidalies, ait encore récemment promis la réalisation prochaine de cette ligne, le financement est plus qu'incertain. La concession ne sera pas un système envisageable du fait de la faiblesse des trafics. SNCF Réseau ne ferait en finançant GPSO que développer sa mauvaise dette. Quant à l'Etat, il ne peut supporter seul les 7 à 8 milliards de coûts associés à ce projet. C'est, entre autres, pour cette raison que le commissaire enquêteur a rendu récemment un avis négatif

sur ce projet. Pourtant, Alain Vidalies continue à promettre GPSO et pas seulement parce qu'il est originaire du Sud-Ouest. La fuite en avant qu'est GPSO conditionne d'abord les versements destinés à SEA.

Mais comprenons aussi que sans GPSO, les perspectives de trafic sur SEA sont encore plus mauvaises. La montée en charge des trafics au long des 50 années de concession a besoin des dessertes vers Toulouse, les plus à même d'apporter de nouveaux clients à la grande vitesse ferroviaire. Ainsi, les élus nationaux, les élus locaux et le concessionnaire demandent de fait la poursuite du projet GPSO. Comme sa réalisation est très hypothétique, nous tenons là l'une des principales raisons des difficultés programmées de la concession SEA. Sur la base de ces difficul-

tés, le concessionnaire et la SNCF vont développer leur jeu. Pour l'un, il s'agit de se retirer à moindre frais du projet, pour l'autre de reprendre le contrôle de l'infrastructure et des péages avec l'aide de l'Etat. Pour les deux, l'Etat doit payer et il le fera, car c'est lui qui s'est mis en fâcheuse posture. La SNCF peut rappeler qu'elle n'avait pris aucun engagement sur les trafics, que les péages sont décidément exorbitants, qu'il ne serait pas raisonnable de voir un concessionnaire privé prospérer sur une ligne sécrétant des pertes pour SNCF Mobilités, etc...

Conclusion

Le scénario des années à venir n'est pas difficile à imaginer. Les acteurs et les stratégies sont en place. Puisque l'Etat a voulu des LGV « à tout prix », il va logiquement en payer le prix. Et pour qu'il y soit contraint, la crise ne doit pas concerner que SEA. Nous pourrions parler, pour paraphraser Clausewitz, de « *course aux extrêmes* », tant sont nombreux ceux qui ont besoin d'une crise financière du ferroviaire pour accroître les versements publics. La puissance publique n'est jamais autant capturée que lorsqu'elle se laisse dicter sa politique par les élus locaux! ■

(1) *Lignes à grande vitesse* (ndlr)

(2) *BPL : Bretagne-Pays de la Loire ; CNM : contournement de Nîmes-Montpellier.*

(3) *Agence de financement des infrastructures de transport de France.*

(4) *Les amateurs de Georges Brassens apprécieront cette référence...*

(5) *Soit, par jour et par sens, près de 70 rames de TGV remplies à 80 %...*

(6) *Channel Tunnel Rail Link (Liaison ferroviaire du tunnel sous la Manche)* (ndlr).

(7) *Syndicat des transports d'Ile-de-France.*

Références

- Albalade D., Bel G., Fageda, X. (2013), "When supply travels far beyond demand: Institutional and regulatory causes of oversupply in Spain's transport infrastructure", IREA Working Papers IR13/02.
- Bonnafous A. & Faivre d'Arcier B. (2013), "The conditions of efficiency of a PPP for public finances", paper presented at the 13th World Conference on Transport Research, Rio de Janeiro, July.
- Coux P.-D. (2012), « Concession de la LGV Sud Europe Atlantique Tours-Bordeaux : un succès qui en appelle d'autres », *Infrastructures & Mobilité*, n° 114, janvier 2012, pp. 30-34.
- Crozet Y. (2014), "Extension of the High Speed Rail Network in France: Facing the Curse that affects PPPs in the Rail Sector", in *Research in Transportation Economics*, vol. 48, December, pp. 401-409.
- Crozet Y. (2014), "High Speed Rail performance in France: from appraisal methodologies to ex-post evaluations", in *The economics of Investment in High Speed Rail*, Round table report #155, ITF-OCDE, pp 73-105.
- Crozet Y. (2010), « TGV, le temps des doutes », in *Transports*, n° 460, mars-avril, pp. 87-92.
- Crozet Y. (2009), "The prospect for inter-urban travel demand", 18th Symposium of International Transport, Forum, OECD, Madrid, November 16-18, 28 pages, www.internationaltransportforum.org
- Dehornoy J. (2012), "PPPs in the rail sector - A review of 27 projects", working paper, 15 p.
- Delaplace M. (2012), « TGV, développement local et taille des villes : Une analyse en termes d'innovation de services », *Revue d'économie régionale & urbaine*, 2012/2 (avril).
- Dutzik T., Schneider J., Baxandall P. (2011), "High-Speed Rail: Public, Private or Both? - Assessing the Prospects, Promise and Pitfalls of Public-Private Partnerships", US PIRG Education Fund report, available online, 40 p.
- Flyvbjerg B., Skamris Holm M., Buhl S. (2006), "Inaccuracy in traffic forecasts", *Transport Reviews*, 26(1), pp. 1- 24, January.
- Graham D. (2014), "Causal Influence for Ex-Post Evaluation of Transport Interventions", Discussion Paper No. 2014-13, ITF-OECD, September 15-16, OECD, Paris.
- Offner J.M. (2014), Les effets structurants du transport: mythe politique, mystification scientifique, *Espace géographique*, vol 22, n°3, pp. 233-242.
- Thaler Richard H. (1988). "Anomalies: The Winner's Curse", *Journal of Economic Perspectives*, 2(1), pp. 191-202.