

# 1

## Le projet « TGV Méditerranée »

---

### PRÉSENTATION

---

*La Cour, qui avait déjà traité ces dernières années de grandes opérations d'investissement dans le domaine ferroviaire comme la construction des lignes « TGV Nord » (rapport public de 1996), « Eole » et « Météor » (rapport public de 1999), a examiné les conditions de réalisation de la ligne nouvelle « TGV Méditerranée ».*

*Celle-ci joint Valence à Marseille et Nîmes sur une longueur totale de 250 km et a été mise en service en juin 2001. Elle met Marseille à 3H00 de Paris, contre 4H20 avant sa construction, en permettant aux trains de circuler à une vitesse commerciale de 300 km/h et constitue, avec notamment plusieurs ouvrages d'art exceptionnels, une indéniable prouesse technique. Elle a coûté 5,6 Md€ courants ce qui en fait un des plus importants investissements réalisés en France au cours de la dernière décennie, sinon le plus important.*

*Réseau ferré de France (RFF) a eu la maîtrise d'ouvrage du projet à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1997, en application de la loi du 13 février 1997, mais a délégué cette maîtrise d'ouvrage et a confié la maîtrise d'œuvre de l'opération à la SNCF dont le rôle a été primordial.*

*La Cour a plus particulièrement cherché à répondre aux quatre questions suivantes :*

*- dans quelles conditions la décision de construire cette ligne a-t-elle été prise ?*

*- la gestion de ce projet a-t-elle été efficiente, autrement dit a-t-elle permis de fournir un service de bonne qualité au moindre coût ?*

*- la régularité des marchés et des opérations foncières a-t-elle été assurée ?*

*- quelle est l'efficacité de cet investissement, c'est-à-dire son impact sur le trafic ferroviaire, sa rentabilité pour la SNCF et RFF ainsi que son bilan pour la collectivité ?*

---

## **I – La décision de construire la ligne**

### **A – Rappel historique**

En janvier 1989, le gouvernement a demandé à la SNCF de préparer un schéma directeur des lignes à grande vitesse incluant le prolongement de la ligne TGV du sud-est. Dès la diffusion des premières options de tracé à la fin de 1989, le TGV Méditerranée a fait l'objet, dans les régions concernées, d'une forte contestation portant à la fois sur le principe d'une nouvelle ligne à grande vitesse et sur les tracés présentés.

Au début de juillet 1990, la SNCF a remis au ministre de l'équipement un rapport d'étape dans lequel elle prenait clairement parti en faveur d'un tracé, dit « tracé est », passant loin à l'est du Rhône. Une mission d'étude et de concertation sur le tracé, confiée en août 1990 à un conseiller d'Etat, écartait d'emblée le « tracé est » et ne laissait le choix qu'entre des variantes plus ou moins proches du Rhône. Le rapport ainsi demandé a été rendu en janvier 1991 et proposait un tracé très proche de celui qui a été finalement adopté.

C'est seulement en septembre 1995 que le secrétaire d'Etat chargé des transports a autorisé la construction de la ligne. Entre-temps, une forte opposition s'était manifestée et il a fallu essayer de convaincre les populations concernées et leurs représentants en mettant en œuvre les procédures de concertation obligatoires (enquête publique) mais aussi en demandant en 1992 à une commission ad hoc de procéder à une contre-expertise du projet de la SNCF qui a porté sur l'utilité même d'une ligne nouvelle. Les conclusions de ces commissions ont été généralement favorables mais avec des réserves importantes et la commission d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique a posé des conditions impossibles à respecter en pratique avec le tracé retenu. A la suite de cette enquête, le gouvernement a un peu modifié le tracé mais une seconde commission d'enquête, constatant que les conditions posées par la première n'étaient pas respectées, a émis un avis défavorable.

Les débats entre les ministères chargés de l'équipement et de l'environnement ont aussi été très vifs, les questions d'environnement étant au cœur des oppositions au TGV Méditerranée. Le tracé longe en effet le Rhône dans un couloir où il risquait d'aggraver une dégradation déjà ancienne de l'environnement. Sur plus de 40 % de sa longueur il est en zone inondable et, sur plusieurs kilomètres, dans le lit de cours d'eau, notamment la Durance, ce qui présentait des risques hydrauliques. Il

passé à proximité du centre nucléaire du Tricastin. Il posait en outre dans ses parties nord et sud des problèmes paysagers difficiles.

## **B – Les procédures suivies**

La Cour n'a pas cherché à déterminer a posteriori si le tracé choisi était le meilleur compte tenu des multiples contraintes auxquelles les décideurs devaient faire face mais elle considère que, si la décision de construire cette ligne était régulière, comme l'atteste le rejet de tous les recours par le Conseil d'Etat, les procédures suivies n'ont pas été pour autant satisfaisantes.

L'Etat ne s'est engagé au début de ce processus que pour écarter en un mois un tracé qui, au moins sur le plan économique et de l'avis de la SNCF, était le plus intéressant. Il n'a lancé la concertation sur l'utilité même d'une ligne à grande vitesse qu'assez longtemps après l'ouverture des débats sur les tracés. La démarche inverse aurait été plus rationnelle. De ce point de vue, les leçons du TGV Nord ont été tirées ; la loi du 2 février 1995 a prévu l'intervention de la commission nationale du débat public avant que soit proposé un tracé ou une localisation et la circulaire du 28 décembre 2000 sur les modalités d'élaboration des grands projets d'infrastructure ferroviaire a précisé les étapes successives de la procédure de décision de réalisation des infrastructures ferroviaires.

Ce projet pose aussi le problème, non résolu, des suites à donner aux avis défavorables ou très réservés des commissions d'enquête qui sont certes seulement consultatifs mais ont souvent une forte légitimité pour l'opinion publique. En l'espèce, ces réserves tenaient parfois autant à des problèmes de procédure qu'à des problèmes de fond.

A partir de l'été 1990, la SNCF a surtout joué le rôle de bureau d'étude d'un projet défini progressivement par l'Etat qui lui a ajouté des contraintes d'environnement, réduisant la rentabilité financière espérée par l'établissement public.

Le rapport d'étape de 1990 de la SNCF envisageait un taux de rentabilité interne financière de 9,3 %<sup>1</sup> mais les modifications apportées au programme et l'approfondissement des études ont conduit son conseil d'administration à proposer au ministre chargé des transports en février 1995 un projet dont la rentabilité n'était plus que de 6,8 %. Le ministre s'étant engagé à lui garantir une rentabilité minimale de 8 %, la SNCF a

---

1) Le taux de rentabilité interne financière d'un projet pour une entreprise est le taux d'actualisation pour lequel la somme actualisée de l'investissement et des flux d'exploitation (recettes, coûts de fonctionnement) sur la durée du projet est nul.

sollicité une subvention de 640 M€ Ses ministres de tutelle ont alors demandé à l'inspection générale des finances et au conseil général des ponts et chaussées une expertise complémentaire dont il est résulté que l'abandon du tronçon Nîmes-Montpellier relèverait le taux de rentabilité du projet à 7,3 % et limiterait ainsi à 366 M€ la subvention nécessaire. L'abandon de ce tronçon et ce montant de subvention ont été officialisés par la décision d'approbation du projet prise par le secrétaire d'Etat aux transports le 25 septembre 1995.

Ce taux de rentabilité de 8 % après subvention est inférieur à celui que retient la SNCF pour les investissements relevant de sa propre initiative (plus de 12 %). Il doit être considéré comme faible au regard, notamment, des incertitudes qui pesaient sur le trafic attendu.

## **II – L'efficience de la gestion**

### **A – La qualité du service rendu**

#### **1 – Le délai de réalisation**

Le dossier d'approbation ministérielle de septembre 1995 prévoyait une mise en service de la ligne au tout début de 2000. Cette date a été progressivement décalée par le comité interministériel des investissements économiques et sociaux (CIES) et l'ouverture a eu finalement lieu en juin 2001 alors que l'équipement des trois gares nouvelles (Valence, Avignon et Aix-en-Provence) n'était pas achevé.

Ce retard est en partie imputable aux contraintes budgétaires imposées par le CIES à la SNCF mais tient sans doute davantage aux difficultés d'exécution des travaux rencontrées par la SNCF que des études préalables insuffisantes n'avaient pas permis de prévoir. Par exemple, bien que le marché ait été passé avant la décision ministérielle de septembre 1995 avec l'accord des administrations de tutelle, le tunnel de Marseille n'a été achevé, équipements de sécurité compris, que dans les dernières semaines avant l'ouverture de la ligne du fait de problèmes géologiques imprévus et en dépit d'une accélération coûteuse des travaux pour essayer de respecter le planning initial. En outre, les études sur la protection des rames contre le mistral sur les viaducs n'ont été entreprises qu'en 1998 et les équipements de protection n'ont été mis en place qu'au deuxième trimestre 2001.

## 2 – Le temps de parcours

Un des principaux objectifs assignés à ce projet était de mettre Marseille à 3 h 00 de Paris. Il est atteint par les trains directs s'il n'y a pas le moindre retard. L'objectif plus réaliste retenu en interne par la SNCF est que 90 % des trains aient moins de dix minutes de retard.

Au cours des trois premiers mois, le taux de régularité a été nettement inférieur à 90 % du fait d'inévitables problèmes de rodage mais aussi parce que ce n'est qu'en 1997 que la SNCF a inclus dans le projet la rénovation du poste de contrôle des aiguillages de la gare Saint-Charles et que le nouveau système n'était pas au point à l'ouverture de la ligne. Au début de 2002, le taux de régularité tendait vers 90 % mais des accidents survenus sur les caténaires de la ligne Paris-Lyon et de mauvaises conditions climatiques l'ont ramené à 83 % en mars 2002. Il est ensuite remonté jusqu'à 92 % en décembre 2002 puis est resté au-dessous de 90 % de janvier à août 2003 (sauf en mars).

L'objectif de 3 h 00 entre Paris et Marseille est essentiel car le partage des parts de marché entre le train et l'avion est très sensible à ce seuil de trois heures et son affichage peut constituer un argument commercial très efficace.

Or le tracé retenu est plus long que le « tracé est » initialement privilégié par la SNCF. Pour compenser l'allongement du trajet, la SNCF avait prévu dès 1995 de faire passer la vitesse commerciale sur Paris-Lyon de 270 à 300 km/h grâce à des investissements compris dans le budget du TGV Méditerranée. En 2001, la SNCF a informé le CIES que ces travaux devaient être complétés par des interventions sur les caténaires qui ne supportaient pas les passages à 300 km/h. Les délais nécessaires aux études et à la passation des marchés n'ont pas pu permettre de commencer les travaux avant l'automne 2002.

Le temps de parcours et donc le respect de l'objectif de 3 h 00 qui est un critère essentiel de qualité n'est pas le seul et on pouvait attendre de la SNCF qu'elle mesure plus précisément la satisfaction de ses clients sur cette ligne ou dans les gares nouvelles, ce qui n'a pas été le cas. La SNCF semble considérer que le trafic est le principal critère de succès ce qui doit être nuancé car il dépend certes de la qualité des services rendus par le TGV et de l'efficacité de la gestion de la SNCF mais aussi des prix, de la conjoncture et du comportement des compagnies aériennes.

## B – Le coût des investissements

La construction du TGV Méditerranée a coûté 5,6 Md€ courants, y compris 0,8 Md€ d'intérêts intercalaires<sup>2</sup>, si on regroupe les quatre volets de ce projet : la ligne nouvelle proprement dite de Valence à Marseille et Nîmes ; les trois gares nouvelles de Valence, Avignon et Aix-en-Provence ; les investissements « connexes » hors de l'emprise de la ligne nouvelle mais nécessaires à l'exploitation de ce TGV ; l'achat du matériel roulant nécessaire à cette exploitation. La SNCF affiche dans ses communiqués un coût de 3,8 Md€ mais il s'agit d'un coût établi aux prix de 1994<sup>3</sup> qui n'inclut pas le matériel roulant ni les intérêts intercalaires.

La comparaison du coût, par kilomètre de voie, à celui de lignes à grande vitesse déjà construites en France ou à l'étranger n'aurait pas beaucoup de sens étant donné les caractéristiques physiques particulières de cette ligne. Pour apprécier l'efficacité de la gestion de ce projet, on est ainsi amené à examiner les conditions de respect du budget initial, la pertinence de l'organisation mise en place et les efforts entrepris pour réduire les coûts.

### 1 – Le respect du budget initial

Le tableau suivant permet de comparer le coût final au budget (à l'exclusion du tronçon Nîmes-Montpellier qui était prévu dans le dossier de 1995 et sur la base duquel le projet a été approuvé par le ministre).

#### Budget initial et coût final

(en M€ de 1994)

	Ligne nouvelle	Gares nouvelles	Investis. connexes	Matériel roulant	Total
Budget	3 275	166	245	329	4 015
Coût final	3 332	210	320	476	4 338

Sources : SNCF ; rapport du conseil général des ponts et chaussées et de l'inspection générale des finances de 2000 ; Cour des comptes

Cette comparaison permet d'apprécier la gestion de ce projet par la SNCF et RFF, intervenu entre temps du fait de la réforme de 1997, dans la mesure où les modifications apportées au programme initial par l'Etat

2) Selon l'estimation fournie dans le rapport de 2000 de l'inspection générale des finances et du conseil général des ponts et chaussées.

3) Année retenue par les premières estimations chiffrées du projet (cf. infra).

après septembre 1995 n'ont eu qu'un faible impact sur le coût total, de l'ordre de 1 %. La SNCF estime certes que le renforcement des réglementations sur la préservation des eaux naturelles et la protection contre les risques hydrauliques et sismiques a entraîné des coûts supplémentaires importants et non prévisibles. Comme le conseil général des ponts et chaussées, on peut cependant considérer qu'il s'agissait en général d'appliquer des réglementations existantes et que les débats publics qui ont précédé la décision de construire cette ligne ont démontré la nécessité d'en faire une application stricte.

Si on exclut le coût du matériel roulant dont l'estimation est délicate car les rames ne sont pas attachées à une ligne particulière, le budget initial a été respecté à moins de 5 % près, ce qui est un résultat remarquable pour une infrastructure de cette importance.

Cette appréciation doit cependant être nuancée car la SNCF ramène tous les coûts aux prix de 1994 grâce à l'utilisation d'un indice de coût des travaux publics (dit TP01) qui a augmenté particulièrement vite de 1994 à 2001, ce qui réduit le coût exprimé aux prix de 1994. Cet indice est certes souvent employé dans les marchés de travaux publics mais il est peu approprié pour une utilisation sur longue période car il ne tient pas compte des gains de productivité des entreprises de ce secteur et de leurs efforts pour comprimer leurs marges.

De plus, alors que le budget des gares et des investissements connexes a été largement dépassé, ce résultat a été atteint grâce au fait que le budget de la ligne nouvelle a été à peu près contenu dans l'enveloppe initiale. Cela tient plus précisément au génie civil, les coûts des acquisitions foncières et des prestations internes à la SNCF étant plus élevés que prévu alors que celui des équipements ferroviaires restait du même montant.

### Budget et coût final pour la seule ligne nouvelle

(M€ de 1994)

	Foncier	Génie civil	Equipements (1)	Prestations SNCF (2)	Total
Budget	364	2 102	451	358	3 275
Coût final	401	2 006	448	476	3 332
(1) ballast, rails, caténaires... (2) frais de maîtrise d'ouvrage (y compris RFF depuis 1997) et d'œuvre, transport par trains du matériel...					

Source : SNCF

Or le respect du budget des travaux de génie civil qui représente près des deux-tiers du coût total de la ligne nouvelle a été obtenu dans des conditions assez particulières.

Les marchés ont été passés à des prix inférieurs en moyenne de 25 % aux prévisions de la SNCF pour deux raisons : une grande difficulté, déjà signalée par la Cour à propos du TGV Nord, éprouvée par la SNCF pour établir des prix objectifs des marchés, d'une part ; une conjoncture déprimée des travaux publics au moment du lancement des appels d'offres qui a amené les entreprises à réduire les prix offerts et a permis à la SNCF de faire des économies imprévues, d'autre part.

Ces marchés ont ensuite donné lieu à de multiples réclamations qui se sont traduites par un dépassement moyen de 26 % des montants initiaux. La SNCF a sous-estimé le volume et la difficulté des travaux, ce qui résulte assez largement d'une insuffisance des études préalables.

L'opposition des populations concernées a longtemps empêché la SNCF de procéder aux reconnaissances de terrains puis, une fois les acquisitions foncières réalisées, elle a rapidement lancé les marchés sans avoir fait tous les sondages habituels pour ce type de chantier. Elle n'a pas non plus toujours pris le temps nécessaire à des études approfondies des ouvrages d'art.

La SNCF estime que des analyses plus fouillées, qui auraient sans doute conduit à relever le budget initial, n'auraient de toute façon pas permis de prévoir tous les accidents géologiques et n'auraient pas beaucoup réduit le coût final. Or ces études ont été moins poussées que le niveau jugé optimal par la SNCF elle-même. De plus, les études fournies par la SNCF aux entreprises étaient quant à elles supposées être plus précises que d'habitude, mais les modifications apportées en cours d'exécution des travaux l'ont mise dans une situation délicate pour résister aux réclamations de ses fournisseurs.

## **2 – L'organisation mise en place**

La construction de la ligne a été confiée à une direction de projet de la SNCF installée à Marseille dont les effectifs ont dépassé 1000 personnes en 2000. Jusqu'à la création de RFF, son directeur disposait d'une assez grande autonomie, les fonctions de maître d'ouvrage et de maître d'œuvre étaient confondues sous sa responsabilité et les rapports écrits sur l'avancement des opérations étaient quasiment inexistantes.

La création de RFF en 1997 a contraint les deux établissements à préciser leurs responsabilités respectives et définir les fonctions relevant soit de la maîtrise d'ouvrage, déléguée par RFF à la SNCF par une

convention du 14 janvier 1999, soit de la maîtrise d'œuvre, confiée par RFF à la SNCF par la même convention. La création de RFF a, certes, entraîné des coûts supplémentaires du fait de la duplication de certaines fonctions, par exemple en matière de contrôle des marchés et de suivi des programmes. Mais la direction de la ligne nouvelle a été amenée à rendre compte de l'avancement du chantier ainsi que des coûts engagés et constatés de manière beaucoup plus formalisée. La gestion du projet a été rendue certainement plus transparente et sans doute plus efficace.

La transparence est restée toutefois limitée sur un point : la direction de la ligne nouvelle en calculait les coûts de manière appropriée mais les factures adressées par le siège de la SNCF à RFF en différaient parfois sans justification convaincante.

Si l'organisation adoptée pour construire la ligne nouvelle après la création de RFF a été satisfaisante, celle mise en place pour la construction des gares nouvelles s'est avérée excessivement complexe. La maîtrise d'ouvrage était partagée entre RFF, propriétaire de la ligne et des équipements ferroviaires, et la SNCF, propriétaire des bâtiments des gares, ce qui a posé de difficiles problèmes de définition de frontière et les a obligés à constituer un groupement de maîtres d'ouvrages pour les équipements communs. De plus, des collectivités locales ont aussi assuré la maîtrise d'ouvrage de certains équipements et sont intervenues dans les choix architecturaux.

En même temps, l'organisation mise en place au sein même de la SNCF pour assurer les maîtrises d'ouvrage et d'œuvre relevait de sa propre initiative. Elle a été trop compliquée, ce qui n'est pas sans rapport avec les changements de programme, les retards et les surcoûts qui ont marqué la construction de ces gares. Au total, le budget initial des trois gares nouvelles a été dépassé de 27 % en incluant les voies et leurs équipements mais le dépassement est de 44 % pour les seuls bâtiments.

### 3 – La maîtrise des coûts

#### *a) Les opérations foncières*

Le coût des opérations foncières<sup>4</sup> a dépassé de plus de 9 % le budget initial<sup>5</sup>. Le rapport de 1995 de l'inspection générale des finances et du conseil général des ponts et chaussées notait pourtant que des économies étaient possibles.

La SNCF a acquis environ 3400 hectares de terrains pour une prévision de 2300 ha, les excédents de terrains achetés (hors de l'emprise stricte) ayant été beaucoup plus importants que prévu. Pourtant la possibilité offerte aux riverains de vendre à la SNCF les bâtiments hors emprise situés dans une bande de 300 mètres autour de la voie a été peu utilisée (234 acquisitions pour 439 prévues). On peut y voir le résultat d'erreurs techniques initiales mais aussi de la volonté de la SNCF d'obtenir vite le contrôle de l'emprise dans un contexte de forte opposition au tracé, ce qui a pu la conduire à acquérir des surfaces supérieures au strict nécessaire.

Le prix des terres agricoles et les indemnités d'éviction versées aux exploitants ont fait l'objet de protocoles d'accord entre les directions des services fiscaux et les organisations professionnelles agricoles. La SNCF a en outre signé avec ces organisations un protocole sur les dommages de travaux publics qui prévoit une indemnité spéciale dite « prime TGV », égale à 10 % de la valeur vénale des biens pour les propriétaires ou une année de marge pour les exploitants, versée à condition que l'indemnité principale ne soit pas fixée par le juge de l'expropriation et que l'offre de la SNCF soit acceptée dans les deux mois. La SNCF a ainsi accepté un surcoût pour aller vite. De fait, moins de dix cas d'expropriation ont été portés devant le juge.

#### *b) Les travaux*

Dans son rapport public de 1996 sur le projet TGV Nord, la Cour avait critiqué la gestion des marchés de la SNCF. Elle avait souligné que

---

4) Acquisitions de terrains et immeubles, réaménagements fonciers (remembrements), restauration des réseaux et indemnisation des dommages liés aux travaux.

5) Y compris les gares nouvelles, en tenant compte des prévisions de revente de terrains et en retirant du budget initial et des dépenses les montants affectés à l'acquisition de terrains sur le tronçon Nîmes-Montpellier.

les estimations des prix objectifs étaient insuffisantes et que l'analyse des offres était trop rapide pour pouvoir relever des indices d'entente entre les soumissionnaires. La Cour estimait que le préjudice subi par la SNCF en raison de l'entente entre les principales entreprises du BTP, sanctionnée par le Conseil de la concurrence, était très élevé. La SNCF, après avoir d'abord relativisé l'enjeu financier, a fini par réclamer en justice des montants très importants. Le chantier du TGV Nord a aussi donné lieu à des malversations de la part d'agents de la SNCF qui ont conduit à majorer indûment les règlements effectués à certaines entreprises et ont été sanctionnées par les juridictions pénales.

Ces affaires ont été prises très au sérieux par la SNCF qui a renforcé sensiblement le contrôle de ses marchés, en particulier ceux du TGV Méditerranée, aussi bien dans les phases de préparation (analyse des offres) que d'exécution (estimation du volume des travaux). Cette prise de conscience n'a toutefois eu lieu que dans les années 1996-1997 quand les grands marchés de génie civil et d'ouvrages d'art de la ligne nouvelle étaient déjà signés. Ensuite, RFF a ajouté, comme il le devait, ses propres contrôles.

On peut aussi relever les efforts faits par la SNCF pour essayer de repérer des indices d'entente entre les candidats à ses appels d'offres, sachant les difficultés intrinsèques de ce type d'analyse et même si, dans un cas où de tels indices étaient apparus, l'analyse aurait pu être un peu plus poussée pour déterminer si une entente pouvait être présumée.

Un progrès dans la gestion des dépassements des montants initiaux peut aussi être noté. La SNCF passe traditionnellement des marchés de travaux à prix unitaires où les volumes peuvent varier avec un fort risque de dépassement. Or le conseil d'administration autorisait les marchés pour un montant qui pouvait être dépassé de 25 % sans que le service gestionnaire ait besoin de se justifier et de demander une nouvelle autorisation. Ce seuil a été ramené à 5 % à l'initiative de RFF.

Des progrès restent cependant à faire sur certains points. Ainsi, la définition et l'utilisation des prix objectifs fixés avant le dépouillement des offres pourraient être plus rigoureuses, de même que l'établissement de prix nouveaux en cours d'exécution des marchés. Ceux-ci devraient, par exemple, se voir appliquer les rabais commerciaux proposés par l'entreprise dans son offre initiale, ce qui n'a pas toujours été le cas.

La gestion des réclamations, très nombreuses dans le cas du TGV Méditerranée, reste un problème délicat. Les indemnités versées sont justifiées point par point dans des rapports très détaillés du maître d'œuvre mais les documents examinés montrent aussi qu'elles résultent

parfois d'un compromis avec les fournisseurs visant à éviter un contentieux.

Certaines justifications sont clairement contestables : la SNCF et RFF ont accepté de payer à certains fournisseurs les coûts supplémentaires encourus du fait de la mise en œuvre de la loi sur les 35 heures, sans même tenir compte des allègements de charges sociales dont ils ont bénéficié et alors que de telles réformes législatives de portée générale font partie des risques supportés par les titulaires des marchés.

### *c) Les prestations de la SNCF*

Les prestations assurées par la SNCF elle-même, pour la seule ligne nouvelle, ont dépassé de 33 % le budget prévu. L'allongement du délai de réalisation des travaux en explique une partie à travers les frais de maîtrise d'ouvrage et d'œuvre qui ont été accrus du fait de la création de RFF.

Le mauvais fonctionnement des deux bases à partir desquelles ont été posées les voies et caténaires a en outre contribué à augmenter les coûts et délais. A l'origine, trois bases étaient prévues et, après la décision ministérielle d'abandon du tronçon Nîmes-Montpellier en septembre 1995, la SNCF n'en a établi que deux. Le surcroît d'activité sur une de ces bases était peu compatible avec la nature des terrains et, surtout, la SNCF a eu des difficultés pour trouver les locomotives de fret et les conducteurs nécessaires pour acheminer les matériaux (ballast...) et effectuer la pose. Les coûts de transport et de fonctionnement des bases ont été accrus ainsi que les délais de pose et in fine le délai de la construction de la ligne ce qui a conduit les entreprises à réclamer des indemnités pour l'immobilisation de leurs moyens au-delà du temps prévu.

## **III – La régularité de la gestion**

Le contrôle de la régularité de la gestion de ce projet a conduit à soulever principalement des problèmes relatifs aux opérations foncières et aux marchés de prestations de services de moyenne importance.

### **A – Les marchés**

Si à l'occasion de l'examen du chantier du TGV Méditerranée la Cour a pu observer une amélioration très nette dans les procédures de

passation des marchés ainsi que dans leur contrôle, l'un de ces marchés appelle une observation particulière. Il porte sur un domaine qui a été au centre des malversations découvertes sur le chantier du TGV Nord : les opérations de vérification des décomptes et métrés présentés par les entreprises.

La SNCF n'est pas soumise au code des marchés publics mais a établi des règles internes qui s'imposent à ses services. Elle est en revanche soumise à des directives communautaires régissant les modalités d'appel à la concurrence. Les premières imposent une mise en concurrence au-dessus d'un seuil, relativement bas, de 8 k€ et les directives européennes<sup>6</sup> au-dessus de 0,4 M€ pour les prestations de services.

Or, alors que la SNCF gère des grands chantiers de lignes nouvelles depuis longtemps, elle ne dispose curieusement pas en son sein de métreurs en nombre suffisant et doit donc sous-traiter cette fonction à des prestataires privés. La société retenue pour le TGV Nord avait faussé l'analyse des métrés au profit de certains fournisseurs de l'établissement public. Dans le cas du TGV Méditerranée, la direction de la ligne nouvelle a préféré choisir un prestataire recommandé par les services du siège, sans doute par souci de confier cette fonction à une personne en laquelle elle pouvait avoir toute confiance. Ce faisant, la SNCF s'est exonérée de l'application des règles de mise en concurrence.

## **B – Les acquisitions foncières**

Le décret n° 86-445 du 14 mars 1986 impose aux établissements publics un avis des services fiscaux avant toute opération immobilière, qu'elle résulte d'une expropriation ou d'un accord amiable. Le paiement d'un montant supérieur à l'évaluation domaniale doit faire l'objet d'une décision motivée.

Ces dispositions étaient particulièrement importantes dans le cas des opérations foncières du TGV Méditerranée dans la mesure où le directeur de la ligne nouvelle avait tout pouvoir au sein de la SNCF dans ce domaine : contrairement aux marchés pour lesquels la régularité et l'opportunité des décisions sont soumises à plusieurs instances de contrôle (service du contrôle des marchés, commission des marchés etc.), le directeur de la ligne nouvelle n'était formellement obligé de rendre compte à personne. Certes, les plus grosses opérations ont été menées en

---

6) Directive « secteurs exclus » 93/38 CEE du conseil du 14 juin 1993 modifiée en 1998.

concertation avec le siège mais en dehors de toute procédure formelle et quasiment sans traces écrites.

L'avis des services fiscaux est un garde-fou essentiel contre des indemnités excessives alors même que l'objectif était d'aller vite au moment des acquisitions foncières en 1995 et 1996. L'examen de 13 opérations<sup>7</sup> représentant environ 10 % du montant total, donc parmi les plus importantes, a montré que dans trois cas soit l'avis des domaines manquait, soit le dépassement du montant figurant dans l'avis n'était pas motivé. A cette occasion, il est aussi apparu que la SNCF avait dissocié l'acquisition du bien, soumise à l'avis des domaines, et le versement d'une indemnité pour lequel cet avis n'est pas obligatoire mais en fait de même nature qu'un complément de prix d'achat.

La plus grosse opération foncière a donné lieu à deux transactions signées le même jour : une acquisition de terrains, bâtiments et installations pour 18,3 M€ conforme à l'avis des services fiscaux et une indemnité transactionnelle de 3,2 M€ pour un montant total de 21,5 M€ finalement égal aux prétentions de l'entreprise expropriée.

Un exploitant agricole a reçu 2,3 M€ (1,1 M€ au titre de l'acquisition de biens fonciers, 1,2 M€ au titre de l'indemnisation de préjudices) alors que le dossier contient seulement un avis non signé des services fiscaux sur une valeur vénale de 0,9 M€ et que les documents disponibles suggèrent que cette somme de 2,3 M€ était excessive.

## IV – L'efficacité

L'objectif principal de la construction de cette ligne nouvelle était d'accroître le trafic ferroviaire entre Valence, Marseille et Nîmes ainsi que sur l'ensemble du réseau : plus particulièrement sur la liaison Paris-Lyon-Marseille mais aussi, par exemple, sur la liaison Lille-Lyon-Marseille. L'efficacité de ce projet ne peut cependant être appréciée qu'en mettant en relation ce trafic avec les prix pratiqués et le coût du TGV, ce qui amène à examiner sa rentabilité financière, en faisant aussi le bilan socio-économique de ses avantages et inconvénients pour la collectivité.

---

7) 480 opérations foncières ont été conduites, dont 70 supérieures à 0,5 M€

## A – Le bilan financier

### 1 – Les prévisions de 1995

La construction du TGV Méditerranée a été décidée en septembre 1995 sur la base d'un taux de rentabilité interne financière de 7,3 % pour la SNCF avant subventions de l'Etat. La rentabilité pour la seule SNCF à cette époque correspond à la rentabilité pour l'ensemble RFF-SNCF aujourd'hui. Elle résultait du budget d'investissement, d'une estimation des coûts d'exploitation, d'hypothèses d'évolution des tarifs ferroviaires et aériens ainsi que des trafics prévus en tenant compte de ces hypothèses.

Les bilans financiers prévisionnels établis par la SNCF ont fait l'objet de plusieurs expertises extérieures<sup>8</sup> entre 1995 et 2000 qui ont surtout analysé les prévisions de prix et de trafic, outre le budget d'investissement. Les coûts d'exploitation ont été examinés mais il n'en est pas résulté de conclusions très claires, en partie parce que les estimations de la SNCF ne l'étaient pas elles-mêmes.

Les hypothèses d'évolution des prix ont été considérés comme trop optimistes, tant par l'inspection générale des finances que par le CGPC dans leurs rapports d'audit du projet, la SNCF sous-estimant la concurrence des compagnies aériennes, et les tarifs pratiqués par l'entreprise en 2000-2001 étaient, de fait, sensiblement inférieurs à ce qui était attendu.

Les fondements théoriques du modèle qui sert aux prévisions de trafic et permet de prévoir leur évolution, avec et sans mise en œuvre du projet, sont classiques et n'ont pas été contestés. La présentation par la SNCF de prévisions beaucoup plus pessimistes qu'en 1995 lorsqu'il a fallu fixer les péages d'infrastructures dus à RFF en 1999 laisse toutefois planer un doute sur leur qualité. En outre, les experts amenés à examiner les prévisions de la SNCF relatives au TGV Méditerranée, y compris les inspections ministérielles, ont souvent souligné leurs difficultés pour obtenir des informations précises. Les préoccupations de secret commercial de l'entreprise sont parfaitement légitimes mais ne peuvent justifier les lacunes de l'information donnée à l'Etat qui finance les projets.

En fait, la documentation disponible au sein de la SNCF sur les conditions dans lesquelles ont été estimés les paramètres de ce modèle de

---

8) Commission ad hoc en 1992, inspection générale des finances et conseil général des ponts et chaussées en 1995, 1998 et 2000.

prévision (élasticité du trafic aux prix ou au temps de parcours par exemple) et sur leur degré de fiabilité est assez pauvre. Sous cette réserve, l'instruction de la Cour n'a pas montré que les méthodes suivies pour prévoir le trafic du TGV Méditerranée posaient des problèmes aussi sérieux que ceux qu'elle avait soulevés à propos du TGV Nord.

## **2 – Le bilan financier estimé en 2003**

Avec environ 18,5 millions de voyageurs, le trafic annuel constaté sur la ligne TGV Méditerranée sur les deux premières années d'exploitation est supérieur de 17 % aux prévisions faites en 1995 et le gain de trafic par rapport à une situation sans TGV, de l'ordre de 7 millions de voyageurs, est aussi plus élevé.

Ce bon résultat appelle cependant deux réserves importantes : en premier lieu, les bilans financiers doivent intégrer l'impact négatif de la ligne nouvelle sur les trafics des trains rapides nationaux (TRN). Or la SNCF a été incapable de fournir une estimation de cet impact qui pourrait être bien plus fort que prévu ; en second lieu, le trafic aérien a été particulièrement touché par les événements tragiques du 11 septembre 2001 et ensuite, pour le trafic domestique, les difficultés d'Air Liberté. L'évolution future du trafic pourrait être beaucoup moins favorable au TGV Méditerranée.

En outre, les prix des billets sont restés inférieurs aux hypothèses initiales si bien que le supplément de recettes reste plus faible que dans le bilan prévisionnel établi en 1995. Les investissements ayant été un peu plus coûteux que prévu, la rentabilité financière de cette ligne est, au vu des informations actuellement disponibles<sup>9</sup>, certainement inférieure à 7,3 % et sans doute même à 6 % avant subvention.

## **3 – Le partage des gains entre la SNCF et RFF**

Le coût total du TGV Méditerranée (5,6 Md€ y compris intérêts intercalaires) a été couvert à hauteur d'environ 7 % par des subventions de l'Etat et, subsidiairement, de l'Union européenne et de collectivités territoriales. Pour le reste, il a été financé par des emprunts supportés pour 86 % par RFF. Le bilan de cette opération pour chacune des deux entreprises prises séparément dépend étroitement des redevances d'usage des infrastructures payées par la SNCF à RFF.

---

9) et sur la base des travaux de la mission de l'inspection générale des finances et du conseil général des ponts et chaussées de 2000.

Dans leur rapport de 2000, l'inspection générale des finances et le conseil général des ponts et chaussées proposaient, pour chaque année de 2001 à 2008, un montant global de péages d'infrastructures dus par la SNCF à RFF au titre du TGV Méditerranée qui a été validé par les ministres concernés. Les prévisions de la mission donnant une rentabilité financière du projet légèrement supérieure, après subvention, au coût des capitaux mobilisés, ce montant devait permettre à la fois à la SNCF de ne pas payer plus que sa capacité contributive<sup>10</sup> et à RFF de rembourser la dette contractée pour ce projet en 25 ans. Le bénéfice actualisé apparaît encore en 2003 quasiment nul pour les deux établissements.

Un nouveau barème de redevances d'infrastructure a été fixé par arrêté en 2000. Il ne correspond pas aux propositions de la mission mais les tarifs ont été fixés de sorte que le supplément de redevances dû par la SNCF au titre du TGV Méditerranée soit égal au montant global proposé par la mission et validé par les ministres. Ces tarifs résultent donc plus de préoccupations financières que d'une estimation des coûts de l'infrastructure. Comme leur application au trafic réel ne pouvait pas donner un montant total exactement égal au montant arbitré, ils n'ont pas été rigoureusement appliqués et les péages payés par la SNCF en 2001 ont été en partie forfaitisés pour respecter le montant arbitré.

## **B – L'évaluation socio-économique**

Le dossier soumis à l'enquête publique en 1992 comprenait, conformément à la loi, une évaluation des avantages et inconvénients du projet pour la collectivité qui concluait à un taux de rentabilité interne socio-économique de 12,2 % ramené à 11 % en 1995, donc supérieur au taux de 8 % permettant de justifier un tel projet selon les recommandations du commissariat général du Plan<sup>11</sup>. Cette évaluation n'a jamais été vraiment soumise à une expertise indépendante. Les données fournies dans le dossier d'enquête publique ne le permettaient au demeurant pas. La Cour a obtenu un peu plus de précisions mais, comme pour le bilan financier prévisionnel, la documentation étayant les calculs de la SNCF est insuffisante, ce qui est d'autant plus regrettable qu'elle n'utilise pas toujours les mêmes méthodes et les mêmes modes de valorisation de certains paramètres que les autres organismes publics français.

---

10) EBE actualisé moins investissements à sa charge.

11) alors que le taux de rentabilité interne financière ne concerne que la SNCF et RFF et des flux monétaires, le taux de rentabilité interne socio-économique concerne l'ensemble de la collectivité (ménages, Etat et entreprises y compris SNCF et RFF) et tient compte des avantages et inconvénients non marchands du projet.

Les évaluations de 1992 et 1995 ne semblent cependant pas entachées d'erreurs manifestes et les observations précédentes sur le trafic et le coût des investissements ne conduisent pas à considérer que la rentabilité socio-économique est inférieure à 8 %.

Cependant, si l'évaluation socio-économique du TGV Méditerranée intègre les avantages pour la collectivité d'une réduction du trafic routier (réduction de la congestion, de l'insécurité et des pollutions) elle ne tient pas compte des effets externes négatifs du TGV lui-même, ce qui suppose que la SNCF a pris toutes les mesures nécessaires, dont le coût est ainsi « internalisé » dans le coût de construction, pour que la ligne nouvelle n'ait aucun impact négatif sur l'environnement. Si les mesures prises pour réduire cet impact ont été importantes, il n'est pourtant certainement pas nul.

La ligne nouvelle risquait de dégrader des paysages sensibles mais l'insertion paysagère a été soignée par la SNCF et, selon une étude commandée par le ministère en charge de l'environnement<sup>12</sup>, elle a été réussie. Pour lever les oppositions locales, l'entreprise a aussi participé au financement de l'irrigation de la plaine de Marsanne, particulièrement visée lors des travaux de la commission d'enquête.

Le tracé n'a été que légèrement modifié près du centre nucléaire du Tricastin, ce qui a conduit la deuxième commission d'enquête à émettre un avis défavorable mais le risque constitué par la concomitance d'un accident grave dans le centre et d'un arrêt prolongé du TGV dans la zone exposée serait extrêmement faible selon les expertises commandées à l'époque par l'Etat compte tenu des mesures prises par la SNCF<sup>13</sup>.

Le gouvernement a annoncé, dès février 1994, des mesures drastiques pour ne pas aggraver les risques d'inondation du fait de la construction d'ouvrages dans des zones inondables. Il est certain que la SNCF a pris des mesures importantes pour limiter ce risque, mais aussi que le dimensionnement des ouvrages repose sur des modèles mathématiques, ou des maquettes, d'écoulement des eaux qui peuvent d'autant moins intégrer toutes les caractéristiques des terrains concernés que leur topographie change avec le temps et les nouvelles constructions.

Les engagements pris par l'Etat pour réduire les dommages environnementaux de cette ligne nouvelle ont été suivis par des comités

---

12) Evaluation paysagère du chantier TGV Méditerranée – 2000.

13) Conclusions du 26 août 1992 des ministères de l'équipement, de l'environnement et de l'industrie ; rapport des experts du 16 novembre 1992 ; conclusions de l'instruction mixte close le 4 février 1994.

locaux associant les diverses parties concernées mais le ministère chargé de l'environnement n'en a pas encore établi de bilan.

Le TGV Méditerranée pourrait aussi avoir des effets favorables sur l'emploi et l'aménagement du territoire non compris dans l'évaluation socio-économique de la SNCF mais qui ont été fortement mis en avant lors des débats publics préalables à la construction. L'impact sur l'emploi pose de délicats problèmes méthodologiques qui le rendent très difficile à estimer et les effets d'une infrastructure de transport sur l'aménagement du territoire, qu'il est en l'espèce trop tôt pour évaluer, sont controversés.

La loi d'orientation des transports intérieurs impose cependant une évaluation de l'ensemble des résultats économiques et sociaux de la ligne nouvelle par le maître d'ouvrage au plus tard cinq ans après la mise en service. Elle devra intervenir avant le printemps 2006.

---

#### CONCLUSION

---

*Le bilan, encore provisoire, du TGV Méditerranée montre que le bénéfice actualisé paraît proche de zéro, aussi bien pour la SNCF et RFF que pour l'ensemble de la collectivité nationale.*

*La SNCF a su tirer les leçons du TGV Nord et gérer ce projet de façon plus efficiente, parfois sous l'impulsion de RFF à partir de 1997. Le budget initial du TGV Méditerranée a ainsi été à peu près respecté.*

*Il est vrai, toutefois, que les principaux marchés ont été passés, du fait de la conjoncture, à des prix bien plus bas que prévu ce qui a compensé les dérapages souvent très importants dus à des difficultés techniques inattendues. Celles-ci ne sont pas sans rapport avec le souci de lancer rapidement les travaux qui s'est aussi traduit par un renchérissement des acquisitions foncières.*

*La gestion de tels projets peut encore être améliorée, par exemple pour ce qui concerne les opérations foncières et les marchés de prestations de services. Dans la perspective des nouvelles lignes à grande vitesse, mais aussi d'autres grands chantiers publics, les leçons du TGV Méditerranée devront être tirées par la SNCF et les autres maîtres d'ouvrage et d'œuvre de ces nouveaux projets.*

---

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS,  
DU LOGEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER**

*Nous avons pris connaissance avec un grand intérêt des observations portées par la Cour des comptes sur les conditions de réalisation de la ligne nouvelle « TGV Méditerranée » dont la mise en service en juin 2001 consacre, selon les termes de la Haute juridiction, « une indéniable prouesse technique ».*

*Nous souhaitons apporter des éléments de réponse quant aux procédures suivies pour la construction de la ligne, à la gestion des marchés de prestations de service et au bilan financier estimé en 2003.*

**Les procédures suivies pour la construction de la ligne**

**Le choix du tracé**

*La Cour des comptes précise qu'elle « n'a pas cherché à déterminer a posteriori si le tracé choisi était le meilleur compte tenu des multiples contraintes auxquelles les décideurs devaient faire face ». Elle « considère que, si la décision de construire cette ligne était régulière, comme l'atteste le rejet de tous les recours par le Conseil d'Etat, les procédures suivies n'ont pas été pour autant satisfaisantes ».*

*A cet égard, il nous paraît important de préciser à la Cour que les conditions dans lesquelles se déroulent aujourd'hui les concertations sur les grands projets d'infrastructure ont été considérablement modifiées. Désormais, les dispositions législatives et réglementaires fournissent un cadre de référence précis des procédures à suivre pour la construction de lignes nouvelles à grande vitesse comme pour la modernisation des lignes classiques.*

*Créée par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, la Commission nationale du débat public a vu ses prérogatives renforcées par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Les nouvelles dispositions du chapitre Ier du titre II du livre Ier du code de l'environnement prévoient que « la participation du public est assurée pendant toute la phase d'élaboration d'un projet, depuis l'engagement des études préliminaires jusqu'à la clôture de l'enquête publique », dès lors que le projet présente « de forts enjeux socio-économiques » ou a « des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ».*

*De plus, la circulaire du directeur des transports terrestres du 28 décembre 2000 relative aux modalités d'élaboration des grands projets*

*d'infrastructure ferroviaire précise les étapes préalables à la décision en prévoyant, pour chacune d'elles, les modalités de la concertation.*

### ***Le taux de rentabilité interne financière***

*La Cour des comptes observe que le taux de rentabilité interne (TRI) après subventions a été fixé à 8 %. Elle note que ce TRI escompté pour le projet est « inférieur à celui que retient la SNCF pour les investissements relevant de sa propre initiative (12 %) ».*

*Cette comparaison ne nous paraît pas totalement appropriée et il convient de resituer le contexte pour une bonne appréciation. Tout d'abord, un projet de construction de ligne à grande vitesse s'inscrit dans une logique d'aménagement du territoire. L'objectif d'un taux de rentabilité interne financière de 8 %, sensiblement supérieur au coût de la ressource financière (le taux d'emprunt), prend en compte les aléas sur le coût de réalisation des infrastructures et les risques pesant sur les recettes du projet, mais ne cherche pas à rémunérer au-delà le capital investi.*

*De plus, ce taux, qui a servi de référence pour le calcul des subventions apportées par l'Etat, est à rapprocher des 8 % également retenus par Réseau ferré de France depuis sa création en 1997 pour les projets d'investissements. Il correspond au seuil de rentabilité que l'établissement public doit retenir pour ses investissements nets afin d'éviter toute conséquence négative sur ses comptes. Ce taux est, au demeurant, plus élevé que celui utilisé dans d'autres pays européens comme l'Italie ou l'Espagne qui retiennent plutôt 6 %.*

### ***La gestion des marchés de prestations de service***

*Nous notons avec intérêt que la Cour des comptes observe que la SNCF a renforcé le contrôle de ses marchés et que Réseau ferré de France (RFF) a joué un rôle positif en ce sens. L'application d'un contrôle plus strict sur la gestion des marchés, tel que la surveillance des dépassements des montants initiaux, apparaît comme un élément ayant contribué à la maîtrise des coûts de l'opération.*

*Nous prenons acte des constats de la Haute juridiction sur les marchés du TGV Méditerranée et de ses recommandations pour accroître la rigueur dans la gestion des marchés, qui est un point essentiel pour les opérations d'infrastructures en cours et à venir. Il faut noter que le ministère a constaté l'insuffisance des études préalables à certains marchés et été régulièrement amené à faire des observations à la Commission des marchés de RFF.*

*Dans ce cadre, la Cour relève à juste titre que la confusion des rôles entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre n'a pas facilité la*

*réalisation du projet TGV Méditerranée. Nous souhaitons à ce sujet que les acquis issus de cette expérience soient mis à profit par RFF pour le projet de TGV Est-européen, premier projet sur lequel l'établissement public est amené à exercer une maîtrise d'ouvrage directe, distincte de tout rôle de maître d'œuvre.*

*Il convient de noter que des progrès ont d'ores et déjà été accomplis, avec notamment l'adoption en 2002 par RFF et la SNCF d'un nouveau cahier des clauses et conditions générales applicables aux marchés de travaux introduisant des dispositions de nature à prévenir l'apparition de certains problèmes cités par la Cour, comme la clarification des rôles du maître d'œuvre et de l'entreprise en matière de métrage et l'obligation d'alerte en cas de dépassement prévisible.*

### ***Le bilan financier estimé en 2003***

*Sur la base des travaux effectués durant l'année 2000 par l'inspection générale des finances et le conseil général des ponts et chaussées dans le cadre d'une mission conjointe, la Cour des comptes relève que le taux de rentabilité du TGV Méditerranée pourrait s'avérer plus faible que prévu.*

*Les conclusions qui peuvent être tirées des prévisions avant mise en service demeurent provisoires. Comme le souligne la Haute juridiction, conformément aux dispositions de l'article 14 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982, un bilan complet des résultats économiques et sociaux de l'opération sera établi au plus tard cinq ans après la mise en service et permettra de comparer les résultats avec les prévisions.*

*La Haute juridiction note par ailleurs que les tarifs de redevances d'infrastructures dus par la SNCF à RFF résultent davantage « de préoccupations financières que d'une estimation des coûts de l'infrastructure ».*

*Nous souhaitons à cet égard rappeler que le TGV Méditerranée était une opération en cours à la date de création de RFF. L'article 4 du décret n° 97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de RFF contraint l'établissement à ne pas s'engager dans un projet d'investissement qui entraînerait des conséquences négatives sur ses comptes. Pour respecter cette obligation de neutralité financière, une mission conjointe de l'inspection générale des finances et du conseil général des ponts et chaussées a été amenée à établir, a posteriori, les montants des redevances dues par la SNCF à RFF. Si en 2001, à titre transitoire, ces montants ont été fixés en partie forfaitairement, à partir de 2002, l'ensemble des redevances facturées à la SNCF l'a bien été sur la base des circulations réellement effectuées.*



*La Cour des comptes estime que les « leçons du TGV Nord » ont été tirées et ont permis de gérer le projet TGV Méditerranée avec plus*

*d'efficacité. Nous nous félicitons de cet avis positif qui consacre les efforts accomplis par l'ensemble des partenaires concernés pour la réalisation de ce corridor en zone habitée et à écologie fragile. Mais nous mesurons aussi que des progrès peuvent encore être accomplis pour les nouveaux projets ferroviaires.*

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA SOCIÉTÉ NATIONALE DES CHEMINS DE FER FRANÇAIS (SNCF)**

*J'observe que l'analyse présentée par la Cour conduit naturellement à mettre en exergue les aspects les moins réussis, sinon critiquables, de la conduite d'un tel projet d'exception. Il existe en effet des leçons à tirer pour la SNCF, qui a assuré la maîtrise d'ouvrage - au départ de plein droit puis par mandat de RFF - ainsi que la maîtrise d'œuvre de l'opération.*

*Il est sûr qu'on peut et qu'on doit encore progresser dans certains domaines comme l'accompagnement de la maîtrise foncière, ou encore le management de la création simultanée de plusieurs gares TGV nouvelles. Pour ces dernières la SNCF a déjà fait son profit dès 2001 des audits internes conduits après la mise en service.*

*Cependant, je retiendrai surtout que la réalisation de cette ligne a été remarquablement conduite malgré les nombreuses et diverses difficultés rencontrées, ce que la Cour reconnaît spécifiquement du point de vue du respect du budget initial.*

*Il est très satisfaisant que soient actés aussi les efforts et les réussites en matière de gestion et de contrôle des marchés, ce qui met en évidence notre réactivité et notre détermination à éviter les pièges rencontrés sur les opérations immédiatement précédentes.*

*Le projet TGV Méditerranée a d'abord gagné le pari de l'insertion technique et environnementale ; il a su depuis juin 2001 dépasser les ambitions commerciales que nous nous étions fixées pour la nouvelle desserte ferroviaire du Sud-Est. C'est aujourd'hui une référence de développement de projet d'aménagement du territoire au niveau national et européen.*

*Il est donc significatif que, tout en soulignant les axes de progrès à poursuivre, les constats établis sans complaisance par la Cour des comptes confortent cette image d'une grande réalisation française.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE RÉSEAU FERRÉ DE FRANCE*

*La construction de la ligne nouvelle du TGV-Méditerranée était une opération à la fois très lourde - 250 km d'infrastructures - et complexe, par la réalisation de très gros ouvrages d'art, se distinguant ainsi des précédentes lignes à grande vitesse.*

*Réseau Ferré de France (RFF) a été créé par la loi du 13 février 1997, mais n'a été mis en place qu'au mois de mai suivant, après publication des décrets d'application et constitution de son état-major.*

*Il faut préciser en outre que RFF s'est développé sans apport global des services de la SNCF ou d'autres institutions, à partir d'une équipe réduite d'une dizaine de personnes qui n'atteignait, un an plus tard, qu'une cinquantaine de personnes.*

*Dans ces conditions, la prise en main de la maîtrise d'ouvrage de la réalisation de la ligne nouvelle Méditerranée constituait une gageure, heureusement facilitée par le savoir-faire des services de la SNCF. Cela était d'autant plus délicat que les dispositions constructives et l'enveloppe financière étaient déjà arrêtées depuis longtemps et les travaux de réalisation bien entamés.*

*Le résultat s'est pourtant révélé positif puisque, ainsi que le note la Cour, le budget initial de cette opération "a été respecté à moins de 5 % près, ce qui est un résultat remarquable pour une infrastructure de cette importance". La réussite technique, mais aussi commerciale du TGV-Méditerranée est tout à fait appréciable. RFF espère avoir contribué à ce succès.*

*Dès novembre 1997, une convention générale de mandat de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre, préparée par RFF, avait été conclue afin de permettre au nouvel établissement d'exercer, au moins de façon transitoire, le rôle qui lui était attribué par ses textes fondateurs. Mais c'est à la mi-1998 que RFF a pu mettre en place les moyens humains - un directeur d'opération - et les véritables outils contractuels - une convention de mandat spécifique - destinés à la prise en main du projet, tout en laissant aux spécialistes qualifiés de la SNCF la responsabilité technique des travaux de réalisation.*

*Comme le souligne la Cour, cette situation nouvelle a imposé une clarification des responsabilités, une plus grande transparence dans la conduite de cette importante opération. La contractualisation des relations entre le maître d'ouvrage et le mandataire prévoyait, en effet, que ce dernier devait fournir les éléments permettant au maître d'ouvrage d'établir un tableau de bord complet examiné au cours de réunions mensuelles de suivi.*

*Le contrôle de RFF a porté notamment sur les marchés, même si la SNCF, après les difficultés rencontrées lors de la construction du TGV-Nord,*

*portait une grande attention aux conditions de leur passation. Comme le note la Cour, RFF a ramené à 5 % le dépassement du montant autorisé des marchés sans nouvel avis de l'autorité approbatrice.*

*La Cour juge néanmoins contestable que la SNCF et RFF aient "accepté de payer à certains fournisseurs les coûts supplémentaires encourus du fait de la mise en œuvre de la loi sur les 35 heures". En fait, cette question ne s'est vraiment posée que pour un seul marché, pour lequel la réclamation a été refusée, mais une indemnité forfaitaire a été versée au groupement d'entreprises titulaires afin d'obtenir un accord sur le décompte définitif.*

*Pour ce qui concerne les aspects financiers, RFF ne peut que faire siennes les analyses de la Cour, et souligne, au-delà des difficultés anormales rencontrées avec la SNCF pour obtenir des éléments d'information sur les trafics, que les fluctuations en termes de prévisions de trafic et de tarifs ne sont pas de nature à faciliter le bilan financier de cette opération. Il faut noter enfin que la réalisation de cette ligne nouvelle a lourdement pesé sur les comptes de RFF, dès sa création, en accroissant fortement son endettement. Il s'agit du dernier projet financé selon les anciennes règles qui prévalaient avant l'application de l'article 4 du décret constitutif de RFF. L'incidence sur les comptes de RFF des travaux de la LGV-Est européenne est, aujourd'hui, bien moindre que celle de la LGV-Méditerranée.*