

Commissariat général du Plan

Transports : le prix d'une stratégie

L'avenir des entreprises publiques : la CNR

Extraits

se rapportant à la CNR et à EDF

L'introduction et les résumés dans les marges
sont de Saône & Doubs vivants - WWF.

Commissariat général du Plan

TRANSPORTS : LE PRIX D'UNE STRATÉGIE

Septembre 1995

Atelier sur les orientations stratégiques de la politique de transports et leurs implications à moyen terme, présidé par Alain Bonnafous

Plan du rapport (extrait)

Les entreprises publiques de transports face aux défis de la finance, de la performance et de la concurrence, par **Bernard Seligmann**.

Les entreprises publiques chargées des voies navigables, VNF et la CNR.

- La CNR face au défi de la finance et de la performance.
- Le financement des projets de grandes liaisons fluviales

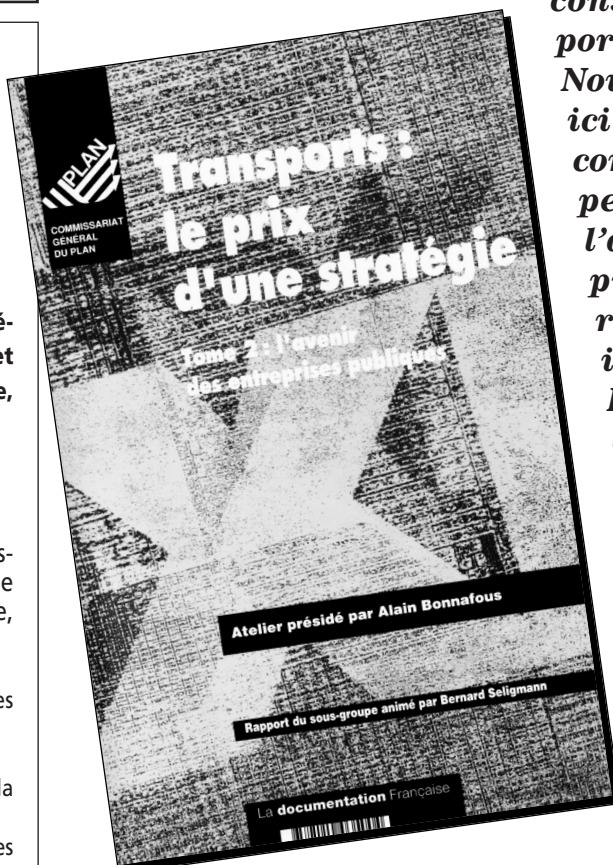
(Seuls les chapitres consacrés à la CNR sont repris dans cet extrait.)

Dans le cadre d'un dossier visant à mieux connaître la CNR, nous avons sélectionné des extraits d'un document édité par le Commissariat général du Plan. Il s'agit du rapport d'un atelier consacré aux transports.

Nous nous intéressons ici à une partie des conclusions du groupe travaillant sur l'avenir des entreprises publiques, en reprenant les extraits relatifs à la CNR.

Le rapport souligne à quel point la CNR est dépendante d'EDF pour son financement, grâce aux centrales hydroélectriques du Rhône. Il critique cependant la notion de « rente » du Rhône et rappelle judicieusement

que, quand bien même cette rente existerait, elle ne justifierait pas un investissement public non rentable, même en intégrant les profits socio-économiques à son bilan économique.



Les dossiers du collectif Saône & Doubs vivants – Sundgau vivant – WWF

3 rue Beauregard, 25000 Besançon, tél. 03 81 81 30 72, fax 03 81 81 32 22



Le législateur a approuvé le financement de la liaison Rhin-Rhône sans avoir connaissance d'analyses critiques des études de rentabilité

Si la loi du 4 février 1995 était appliquée au rythme prévu, EDF financerait, en 1998, près de 85 % des investissements hydrauliques

La CNR est une SA d'intérêt général dont le capital est détenu à 66 % par diverses collectivités et organismes locaux et à 17 % chacune par EDF et la SNCF

(1) Contre un peu plus de 60 % aujourd'hui.

(1) VNF est un établissement public de l'État à caractère industriel et commercial; la CNR est une société anonyme d'intérêt général à capitaux entièrement publics.

(*) NDLR. Et plus tard par l'article 34 de la loi du 26 février 1996 relative aux transports, qui confie l'aménagement de la Saône, de Laperrière à Lyon, à la CNR.

La situation financière des opérateurs publics de transport

Si des investissements d'un intérêt collectif avéré ne trouvent pas leur financement, cela s'explique pour une bonne part par la situation financière et les problèmes de compétitivité de certains opérateurs publics (...).

La situation des voies navigables est très particulière. L'autofinancement est impossible dans ce secteur, car les recettes d'exploitation sont dérisoires. Le législateur a donc créé des circuits de financement qui transfèrent vers la voie d'eau des recettes en provenance d'autres modes de transport ou d'autres secteurs que le transport : c'est le sens de la taxe hydraulique, prélevée principalement sur EDF, du fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables, et des dispositions légales contraignant EDF à financer la liaison fluviale Rhin-Rhône. On est ainsi passé d'un extrême à l'autre. Sans contribution extérieure massive, la voie d'eau n'est pas finançable. Avec les considérables contributions des autres secteurs des transports ou de l'économie il devient possible de financer des projets dont l'intérêt collectif n'est pas avéré. C'est ainsi que le législateur a approuvé le financement de la liai-

son Rhin-Rhône sans avoir connaissance d'analyses critiques des études de rentabilité, alors que celles-ci avaient été réalisées sous l'entière responsabilité du futur exploitant, qui était juge et partie dans cette affaire.

Certes, les transferts d'un secteur à l'autre ne sont pas en eux-mêmes condamnables : on peut prélever des excédents d'un secteur pour les affecter à un autre où ils trouvent à s'employer plus efficacement en termes d'intérêt collectif. Mais il est dommageable, à l'inverse, d'enlever l'argent d'un secteur où existent des investissements rentables pour l'affecter à un autre où il n'y en a pas. C'est bien ce qui paraît se produire avec Électricité de France. Cette entreprise profitable, qui pourrait employer ses marges à financer ses propres investissements, à réduire ses tarifs ou à se désendetter, devient peu à peu le financeur exclusif de la voie d'eau : des projections montrent que, si la loi du 4 février 1995 était appliquée au rythme prévu, EDF financerait, en 1998, près de 85 % ⁽¹⁾ des investissements hydrauliques, chiffre hors de proportion avec sa consommation de services hydrauliques.

Les entreprises publiques chargées des voies navigables, VNF et la CNR

Les entreprises publiques Voies navigables de France et Compagnie nationale du Rhône, qui opèrent sous des statuts différents ⁽²⁾ dans le domaine des voies navigables, sont « gestionnaires d'infrastructure » et, à ce titre, se sont vu confier par l'État la mission d'entretenir et de développer le réseau des voies navigables. Elles jouent donc *mutatis mutandis* le même rôle qu'Aéroports de

Paris pour le transport aérien ou les sociétés concessionnaires d'autoroutes pour le trafic routier. Cependant, ces infrastructures d'une part sont utilisées par des opérateurs privés et d'autre part servent à d'autres fins que l'activité de transport. Cette mixité des acteurs comme cette polyvalence des structures constituent deux des caractéristiques originales de ce secteur d'activité. (...)

La CNR face au défi de la finance et de la performance

Missions et activités de la CNR

La Compagnie nationale du Rhône est une société anonyme d'intérêt général dont le capital est public et détenu à 66 % par diverses collectivités locales (dont 17 % par la Ville de Paris), par des organismes consulaires et portuaires locaux et, à 17 % chacune, par EDF et la SNCF. Son activité est placée sous la tutelle de l'État à travers la désignation du président, l'agrément du directeur général, l'activité du contrôleur d'État et des commissaires du gouvernement, et l'approbation par le FDES de ses programmes d'investissement. Elle a été constituée en 1933, pour une durée de 99 ans, en exécution de la loi

du 27 mai 1921 lui donnant la concession unique du programme des travaux d'aménagement du Rhône concernant la production d'énergie hydroélectrique, la navigation, les utilisations agricoles de l'eau et l'aménagement du territoire. La loi du 4 janvier 1980 a étendu la concession à la construction d'un canal à grand gabarit entre la Saône et le Rhin. Son cahier des charges ayant également prévu l'amélioration de la Saône, la CNR se retrouve concessionnaire de l'ensemble de l'exploitation et de l'entretien de la liaison fluviale entre la Méditerranée et le Rhin. Le dispositif a également été complété par l'article 36 de la loi du 4 février 1995 (*) qui, comme on le verra plus loin, confie la maîtrise

d'ouvrage déléguée des travaux de Saône-Rhin à une filiale de CNR et EDF.

La CNR est chargée d'un ensemble hydraulique de 1 000 km de long. Sous réserve des conséquences de la loi du 4 février 1995, elle étudie les projets, réalise les travaux et exploite les ouvrages dans le cadre d'une concession passée avec l'État qui prendra fin en 2023. Une convention avec VNF du 19 septembre 1991 lui confie la gestion déléguée des tronçons non

encore dotés de cahiers des charges spéciaux. La CNR développe aussi des activités complémentaires s'inscrivant dans le cadre de ses compétences : ingénierie en France et à l'étranger, valorisation de son domaine, commercialisation de son savoir-faire ainsi que développement, en particulier par filialisation, d'activités liées au transport fluvial. Les effectifs sont de 645 personnes. Ci-dessous les comptes de résultat simplifiés des trois dernières années.

La CNR est chargée d'un ensemble hydraulique de 1 000 km dans le cadre d'une convention passée avec l'État, qui prendra fin en 2023

Produits de la CNR
(en millions de francs HT)

	1992	1993	1994
Produits d'exploitation	1 793	1 677	
– dont production hydroélectrique	(1 637)	(1 482)	
Produits financiers	62	56	
Produits exceptionnels	12	53	
Résultat (perte)	74		
TOTAL	1 867	1 860	

Charges de la CNR
(en millions de francs HT)

	1992	1993	1994
Charges d'exploitation	1 317	1 379	
– dont charges de personnel	(214)	(215)	
– dont dotations aux amortissements et provisions	(732)	(763)	
Charges financières	520	455	
Charges exceptionnelles	29	25	
TOTAL	1 867	1 860	

La structure du compte de résultat est capitalistique puisque, pour un chiffre d'affaires de l'ordre de 1,7 milliard, les charges de personnel ne représentent que 215 MF. Les ressources proviennent à plus de 90 % des contributions versées par EDF au titre de la production hydroélectrique (1). Les autres ressources proviennent des activités portuaires, de l'ingénierie pour compte de tiers et des activités annexes, et s'élèvent en 1993 à 145 MF.

Les investissements, portant sur les aménagements de navigation et d'hydroélectricité, sont décidés par EDF et la CNR sur proposition d'un comité mixte CNR-EDF ; ils s'élèvent en 1993 à 396 MF, financés grâce à 692 MF d'autofinancement et 147 MF de subventions, dont 61 MF en provenance de VNF. Il faut noter les 613 MF de remboursement d'emprunts et le recours à l'emprunt pour un montant de 777 MF. L'endettement s'élève fin 1993 à 4 082 MF (contre 5 173 MF en 1991) et devrait être entièrement résorbé en 1998.

Le financement « exogène » de la CNR

Il apparaît clairement à travers les résultats précédents, proches de l'équilibre, que l'entreprise évolue financièrement dans un contexte très spécifique et qui paraît plutôt favorable, si on le compare à celui des autres entreprises publiques de transport.

La production d'électricité finance l'ensemble des activités, en particulier l'aménagement du Rhône, les ouvrages et équipements de navigation et l'hydraulique agricole. Des protocoles, liant depuis 1948 EDF et CNR, fixent les modalités d'utilisation de la production électrique sur la base d'une capacité productible de 16,3 TWh (10¹² Wh), correspondant à 25 % de la production hydroélectrique nationale (2). Les redevances payées par EDF couvrent les amortissements des emprunts, les charges financières, les frais d'exploitation et la marge. Elles s'élèvent, ces dernières années, à :

Les ressources de la CNR proviennent à plus de 90 % des contributions versées par EDF

Redevances payées par EDF à la CNR en MF constants 1993 :

Année	Charges financières	Frais d'exploitation et marge	Total	Soit en centimes par kWh(*)
1990	1 563	408	1 971	12,1
1991	1 478	424	1 902	11,7
1992	1 223	414	1 637	10,0
1993	1 029	453	1 482	9,1

(1) Les relations juridiques entre EDF et CNR sont complexes. La loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation a confié le monopole du transport et de la distribution électriques à EDF : *stricto sensu*, la CNR ne vend pas sa production d'électricité mais met celle-ci à disposition d'EDF.

(2) En 1993, la production réelle de la CNR est de 14,4 TWh, le maximum étant atteint en 1987 avec 18 TWh.

(*) NDLR. Mesurer la redevance EDF en kWh revient à entériner la notion de « rente du Rhône ». En aucun cas cette redevance ne doit être assimilée à un achat d'électricité.

L'existence d'une rente ne pourrait justifier en rien des investissements publics dont la rentabilité socio-économique serait insuffisante

L'enveloppe globale des 4 projets de liaison fluviale serait de 70 milliards de francs HT, alors que le chiffre d'affaire annuel du fluvial est de 1,2 milliard de F

(1) Voir l'article 37 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

(2) Le montage consistant à adosser à la CNR une entreprise industrielle publique grosse utilisatrice d'électricité en vue d'en faciliter la privatisation semble maintenant écarté.

(*) NDLR. Ce qui revient à entretenir l'existence d'une mythique « rente du Rhône ». Ou, en d'autres termes, à faire payer deux fois l'aménagement du Rhône à EDF, qui a déjà supporté le coût de la totalité de l'aménagement réalisé par la CNR.

(**) NDLR. Réévalués à 28 milliards TTC (hors intérêts financiers) par l'Inspection générale des Finances et le Conseil général des Ponts & Chaussées.

Il faut ajouter au prix de revient de 9,1 centimes par kWh productible (10,2 c par kWh produit) 3 à 3,5 c de frais propres d'EDF pour les équipes qui travaillent en association avec CNR sur les ouvrages électriques. La valeur de l'ordre de 13 c, qui est appelée à décroître encore fortement avec l'extinction progressive des charges financières, est à rapprocher du prix de revient moyen de l'électricité nationale de l'ordre de 25 c par kWh. La différence entre ces valeurs multipliée par la production constitue, sur la période de la concession (jusqu'à 2023), ce qui est appelé, improprement mais fréquemment, la « rente du Rhône ». Elle s'élève donc actuellement à environ 1,5 à 2 milliards annuels et sera désormais sensiblement entamée par le prélèvement pour le fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (de l'ordre de 700 MF sur la base 1994) (1).

L'estimation et l'utilisation de cette « rente » avaient suscité un débat récurrent fondé sur l'appartenance des ouvrages réalisés au cours de la concession et, plus récemment,

sur l'ouverture préconisée par Bruxelles des monopoles d'électricité. Soit la CNR serait considérée comme un producteur indépendant et vendrait son électricité au prix que révélerait le marché (prix au demeurant restant à évaluer), la « rente » en résultant étant utilisée, comme semblent le souhaiter les collectivités représentées au sein du conseil d'administration, pour financer des investissements fluviaux. Soit la production électrique du Rhône est, de fait, intégrée à la production globale d'EDF et la « rente » bénéficie ainsi aux consommateurs nationaux (2). En tout état de cause, et sans préjuger de la rentabilité du projet, l'existence d'une rente ne pourrait justifier en rien des investissements publics dont la rentabilité socio-économique serait insuffisante, ce qui constituerait un gaspillage des ressources. La législation prévue par l'article 36 de la loi du 4 février 1995 a clos le débat en décidant (voir plus loin) que la réalisation de la liaison Saône-Rhin sera financée par EDF, au titre de la mise à disposition de l'électricité du Rhône. (*)

Le financement des projets de grandes liaisons fluviales

Un schéma directeur national des voies navigables a été adopté en 1985, qui prévoit l'interconnexion des bassins par un ensemble de liaisons à réaliser : c'est-à-dire Seine-Nord, Rhin-Rhône et Seine-Est. Le schéma directeur européen de 1993 retient en sus la liaison Saône-Moselle. Les coûts de développement avancés pour ces quatre projets s'élèveraient approximativement, dans l'état actuel des estimations, à un total de l'ordre de 70 milliards de francs hors taxe : 10 pour la mise à grand gabarit de Seine-Nord, 18 pour Saône-Rhin (**), 20 pour Seine-Est et 20 pour Moselle-Saône.

L'enveloppe globale, bien qu'inférieure à celle des autres schémas directeurs nationaux TGV et autoroutes (140 milliards pour mener à bien ce dernier), pourrait apparaître démesurée en regard des seuls enjeux économiques actuels du transport fluvial (1,2 milliard de chiffre d'affaire, étant entendu que ce montant a été profondément affecté par l'absence d'investissements dans le secteur depuis des décennies). Elle doit aussi être mise en parallèle avec la rentabilité socio-économique de ces nouveaux investissements.

Il est évident que la situation financière actuelle de VNF comme de la CNR ne les met pas en mesure d'engager des opérations de développement. Pour cette raison, les pouvoirs publics mettent en place deux sources de financement, par l'intermédiaire de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 :

– l'article 36 modifie la loi du 4 janvier 1980 concernant la concession qui prévoyait la prise en charge par la seule CNR de la construction et de l'exploitation de Rhin-Rhône. Le financement des travaux de cette liaison « est assuré, indépendamment des concours mentionnés ci-après, par EDF, au titre de la mise à disposition, dans les conditions contractuelles en vigueur, de l'énergie produite par les installations de production hydroélectrique de la CNR... jusqu'à l'expiration de la concession générale ». (...) D'ici 2010, 18 milliards d'investissements seront réalisés : l'ampleur de cette opération consacre et concentre une très forte progression des financements publics en faveur de la voie d'eau en France; (...)

L'article 36 conforte EDF dans les contrats qui la lient à la CNR en écartant la possibilité de voir celle-ci devenir producteur indépendant, et en maintenant au bénéfice de ses usagers l'avantage résultant de l'amortissement des ouvrages hydrauliques sur le Rhône. EDF devra financer la liaison Saône-Rhin mais récupère en contrepartie une production électrique de valeur supérieure. Toutefois, cet article pose un problème de principe sur l'intérêt objectif des « utilisateurs d'eau » (c'est-à-dire essentiellement EDF) dans le développement des voies navigables. On a là un exemple de financement croisé difficile à justifier économiquement, sauf si on considère, comme le législateur, que les avantages économiques résultant de l'aménagement du Rhône doivent se répartir entre ses utilisations.