

N° 2733

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 décembre 2005.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SENAT APRES DECLARATION D'URGENCE, *relatif à la sécurité et au développement des transports* (n° 2604)

PAR M. Hervé MARITON,

Député.

---

---

Voir les numéros :

*Sénat* : 9, 14 et T.A. 20 (2005-2006).  
*Assemblée nationale* : 2604, 2723.



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I.– UN ENVIRONNEMENT PROPICE À LA RECHERCHE DE FINANCEMENTS INNOVANTS</b> .....	7
A.– LE CONTEXTE NATIONAL EST FAVORABLE À LA MISE EN PLACE DE PPP POUR LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT .....	7
1.– La lancinante question du financement des infrastructures de transport .....	7
<i>a) Les priorités gouvernementales</i> .....	7
<i>b) Les engagements du projet de loi de finances pour 2006</i> .....	7
2.– Le recours aux capitaux et à l'expertise privés doit permettre de faire évoluer des mentalités encore frileuses et parfois suspicieuses .....	8
<i>a) Exploiter l'opportunité des PPP en matière de transport</i> .....	8
<i>b) Sélectionner des projets d'infrastructures adaptés</i> .....	9
<i>c) Bien évaluer les enjeux, les responsabilités et les risques</i> .....	10
B.– LA VARIÉTÉ DE LA FORME ET DU CONTENU DES PPP LAISSE UNE GRANDE MARGE DE MANŒUVRE À L'ÉTAT .....	11
1.– L'expérience française de la délégation de service public, précurseur des PPP .....	12
<i>a) Le cadre légal : la loi du 29 janvier 1993</i> .....	12
<i>b) De nombreuses réussites en matière de transport : l'exemple routier</i> .....	12
2.– La création d'une forme originale de PPP : le contrat de partenariat .....	13
<i>a) L'ordonnance du 17 juin 2004 : une innovation dans le droit de la commande publique</i> .....	13
<i>b) L'encadrement constitutionnel : urgence et complexité</i> .....	14
<b>II.– LES PPP FERROVIAIRES ET L'ARTICLE 13 DU PROJET DE LOI : NE PAS TUER LA POULE DANS L'ŒUF</b> .....	17
A.– LA CONTRAINTÉ JURIDIQUE ACTUELLE : DES SITUATIONS MONOPOLISTIQUES LÉGALEMENT ÉTABLIES .....	17
1.– RFF, seul maître d'ouvrage .....	17
<i>a) Les principes de la loi du 13 février 1997</i> .....	17
<i>b) Le verrou de « l'article 4 »</i> .....	17
2.– La SNCF, gestionnaire délégué .....	18
<i>a) Une situation dérogatoire à plusieurs titres</i> .....	18
<i>b) Des prestations coûteuses</i> .....	19

B.– LE TERRAIN DE MISE EN ŒUVRE OPÉRATIONNELLE : QUELS PROJETS FERROVIAIRES ? .....	20
1.– Des expériences ferroviaires, en France ou à l'étranger, offrent des points précieux de comparaison .....	20
a) <i>Les exemples de PPP à l'étranger</i> .....	20
b) <i>Le précédent de Perpignan–Figueras</i> .....	22
2.– Un certain nombre de projets ferroviaires peuvent inclure un volet « PPP » .....	24
a) <i>La LGV Sud–Europe–Atlantique</i> .....	26
b) <i>Les équipements de la LGV Rhin–Rhône</i> .....	28
c) <i>Le contournement Nîmes–Montpellier</i> .....	29
d) <i>Le projet « CDG–Express »</i> .....	29
e) <i>Le projet « GSM–R »</i> .....	30
C.– LES ENJEUX DE L'ARTICLE 13 : UNE RÉDACTION QUI RISQUE D'ETRE TROP RESTRICTIVE .....	31
1.– Un texte inabouti : l'évolution des conditions d'exercice de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre sur le réseau ferré national .....	31
2.– Un texte subtil : les contrats de partenariat et de délégation de service public pour les investissements ferroviaires .....	33
3.– Un texte ambigu : le rôle de l'État dans le pilotage et la mise en œuvre des PPP ferroviaires .....	36
<b>III.– LES VOIES NAVIGABLES ET L'ARTICLE 15 OCTIES DU PROJET DE LOI : UN ENCOURAGEMENT POUR LE DOMAINE FLUVIAL .....</b>	<b>39</b>
A.– LE PPP : UNE OPPORTUNITÉ POUR LE PROJET SEINE-NORD-EUROPE .....	39
1.– Un projet d'intérêt européen .....	39
2.– Vers un contrat de partenariat .....	39
B.– L'ARTICLE 15 OCTIES PEUT PERMETTRE UN MEILLEUR ENCADREMENT DE L'ENVIRONNEMENT DES PPP FLUVIAUX .....	41
1.– Si le cadre juridique actuel ne présente pas d'obstacle particulier, l'article 15 <i>octies</i> apporte des précisions utiles .....	41
2.– Des adaptations sont néanmoins possibles .....	42
a) <i>Alléger et adapter le texte</i> .....	42
b) <i>Rendre compatibles PPP et décentralisation</i> .....	43
c) <i>Réaffirmer le rôle de l'État</i> .....	43
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>45</b>
<b>AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION .....</b>	<b>49</b>

## INTRODUCTION

Les PPP vont-ils enfin démarrer ?

Au-delà des formes classiques de réalisation des investissements publics que sont les marchés publics et les délégations de service public, l'ordonnance du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat est venue ouvrir **le choix des partenariats public-privé (PPP)**.

Si cette ordonnance n'a, pour le moment, produit aucun effet dans le secteur de l'équipement et des transports, il est aujourd'hui grand temps de mettre concrètement en œuvre ces possibilités nouvelles de développer – en respectant leurs spécificités – les infrastructures de transport en France.

Car, depuis que votre Commission s'intéresse au développement des PPP, notamment au travers de sa relation privilégiée avec la Caisse des dépôts et consignations, ainsi que lors des travaux spécifiques de la mission d'évaluation de contrôle (MEC) sur le système ferroviaire <sup>(1)</sup>, le PPP est devenu une réalité dans notre système juridique <sup>(2)</sup>.

Pourtant, l'organisation du secteur ferroviaire français ne permet toujours pas de mettre en œuvre cette nouvelle forme de pilotage de la commande publique, en raison des situations monopolistiques légalement établies au profit des établissements publics Réseau ferré de France (RFF) et Société nationale des chemins de fer français (SNCF).

C'est précisément l'une des raisons pour lesquelles est aujourd'hui présenté ce projet de loi, adopté le 18 octobre 2005 au Sénat et sur lequel le Gouvernement a déclaré l'urgence.

C'est également le motif au nom duquel **votre Commission s'est saisie pour avis des articles 13 et 15 octies**, le premier proposant d'ouvrir les modalités d'exercice de la maîtrise d'ouvrage de RFF afin d'autoriser le recours aux montages de type PPP, le second comportant des dispositions analogues pour les opérations pilotées par l'établissement public Voies navigables de France (VNF).

---

(1) Voir Doc. AN n° 1725, *Rapport d'information de M. Hervé Mariton, au nom de la commission des Finances*, « Les relations financières entre le système ferroviaire et ses partenaires publics : un train de réformes », 8 juillet 2004 : [www.assemblee-nationale.fr/12/rap-information/1725.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-information/1725.asp)

(2) Outre l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat qui sera évoquée dans ce rapport, la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) a récemment été modifiée – par la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005 – afin de préciser la portée des engagements de crédits afférents aux opérations de PPP (article 8 de la LOLF) et d'en expliciter leur traitement en comptabilité nationale (article 50 de la LOLF). Voir le rapport de M. Gilles Carrez au nom de la commission des Finances, de l'économie générale et de Plan (Doc. AN n° 2377, 20 juin 2005).

Le présent projet de loi devrait ainsi permettre de faciliter la réalisation de nouvelles infrastructures, soit par le recours au contrat de partenariat en matière de voies ferrées ou navigables, soit par l'adaptation au secteur ferroviaire des conventions de délégation de service public.

Votre Rapporteur considère, depuis longtemps déjà, que **la mise en place de modes de financement et de réalisation innovants pour les projets d'investissement doit faire partie intégrante de la stratégie de l'État** et de ses établissements publics. L'une des traductions concrètes de cette nouvelle stratégie réside dans le fait que, grâce à ces financements innovants et pour la première fois en France, trois lignes ferroviaires à grande vitesse (LGV) seront engagées simultanément en 2006 : la LGV Est, la LGV Rhin–Rhône et la section internationale Perpignan–Figueras.

L'ouverture du choix des modes de financement contribue ainsi au renforcement de la politique d'infrastructures, au soutien de la croissance et au développement de l'emploi.

\*

\* \*

## I.- UN ENVIRONNEMENT PROPICE À LA RECHERCHE DE FINANCEMENTS INNOVANTS

### A.- LE CONTEXTE NATIONAL EST FAVORABLE À LA MISE EN PLACE DE PPP POUR LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

#### 1.- La lancinante question du financement des infrastructures de transport

Dans un contexte de forte contrainte budgétaire pour l'État, le recours à l'expertise privée et à des capitaux non publics est une opportunité incontournable.

##### *a) Les priorités gouvernementales*

Le comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003 avait arrêté certains principes et certaines priorités, faisant du report du trafic routier sur d'autres modes de transports l'un des enjeux majeurs du programme d'infrastructures du Gouvernement.

Le comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) du 14 octobre 2005 est venu poursuivre cette politique, dans le but de « renforcer la compétitivité des territoires » et de « permettre les conditions de la croissance sociale ». En continuité des décisions prises lors du CIADT de 2003, le CIACT a décidé d'accélérer ou de lancer 94 projets principaux, dont 21 en ayant recours à des contrats de délégation ou de partenariat.

Pour financer ces projets routiers, ferroviaires, fluviaux, aéroportuaires et maritimes, le CIACT a confirmé la mobilisation des ressources de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), dont le programme de financement a récemment été précisé par votre Rapporteur <sup>(1)</sup>.

On rappellera que l'enveloppe de financement de la part de l'État dans les projets du CIADT reste fixée à 7,5 milliards d'euros, le recours aux financements innovants devant constituer un levier d'action positif, de nature à assurer le respect des engagements de l'État à horizon 2012.

##### *b) Les engagements du projet de loi de finances pour 2006*

On rappellera aussi que, lors de l'examen par l'Assemblée nationale du projet de loi de finances pour 2006, un amendement présenté par votre Rapporteur, réduisant de 30 millions d'euros les crédits du programme « Transports terrestres et maritimes », a été adopté avec l'avis favorable du Gouvernement.

---

(1) Voir le rapport spécial de M. Hervé Mariton au nom de la commission des Finances, de l'économie générale et de Plan, sur la mission « Transports » du projet de loi de finances pour 2006 (Doc. AN n° 2568 annexe 38, 12 octobre 2005) : [www.assemblee-nationale.fr/12/budget/plf2006/b2568-38.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/12/budget/plf2006/b2568-38.asp)

La logique de cet amendement est précisément qu'une baisse de la subvention à l'AFITF est possible en 2006, dans la mesure où le lancement concret des projets de PPP doit permettre de réaliser des économies sur les deniers publics, l'an prochain.

N'est-ce pas là le signe du volontarisme de la politique du Gouvernement en matière de PPP ? Encore faut-il que la mise en œuvre de cette politique ne se fasse pas dans n'importe quelles conditions...

2.– Le recours aux capitaux et à l'expertise privés doit permettre de faire évoluer des mentalités encore frileuses et parfois suspicieuses

*a) Exploiter l'opportunité des PPP en matière de transport*

Le PPP apparaît comme une heureuse opportunité pour associer au maître d'ouvrage public le savoir-faire financier et technique du secteur privé, en garantissant un calendrier de réalisation plus rapide et en permettant de diminuer le coût des financements, donc la dépense publique <sup>(1)</sup>.

En effet, le PPP est souvent appréhendé comme étant d'abord un mécanisme de maximisation de l'**efficacité de la dépense publique**, c'est-à-dire comme une économie de moyens financiers liée à l'efficacité du partenaire privé dans la mise en œuvre d'une mission de service public, compte tenu de la concurrence et des économies d'échelle.

Mais les PPP constituent également un encouragement à l'innovation et un **mode de gestion assurant un service de qualité**, notamment lorsque la rémunération du partenaire privé est liée à sa performance ou à la disponibilité du service. Le contrat passé avec un partenaire privé pouvant prévoir un tel lien entre rémunération et performance, le PPP garantit donc la satisfaction des besoins des usagers.

Enfin, on peut en attendre un **effet de levier lié à la mobilisation de capitaux privés et à l'étalement de la dépense publique** sur la durée du contrat, qui permet, par exemple, pour une dotation annuelle donnée, d'engager un plus grand volume de travaux, au prix toutefois d'une rigidification du cadre budgétaire pendant la durée d'exécution des contrats.

Ainsi, le recours à la formule du PPP doit permettre de trouver des solutions à la fois globales et de long terme.

---

(1) Cela s'est vérifié sur le projet Perpignan-Figueras, où le besoin de financement public a pu être réduit à 540 millions d'euros grâce à un autofinancement supérieur à 40 % du coût du projet, avec un transfert intégral du risque de trafic au concessionnaire. Dans le domaine routier, l'autoroute A 41 (Annecy-Genève), suite à l'appel d'offres conclu en juillet 2005, pourra être réalisée sans concours financier de l'État et des collectivités locales, alors qu'une subvention de 280 millions d'euros avait été initialement envisagée. Le cas du viaduc de Millau peut également être cité, réalisé sans aucun financement public.

Les gains à attendre sont les suivants : intégration dans une procédure unique de contrats normalement séparés, réduction des risques d'interface entre conception, réalisation et exploitation ou gestion, économies d'échelle potentielles sur des séries longues et gains de productivité tenant au recours à une gestion privée dont la qualité est contractualisée et financièrement sanctionnée.

*b) Sélectionner des projets d'infrastructures adaptés*

Le CIIACT du 14 octobre 2005 a constitué un signe clair de la volonté du Gouvernement de recourir aux PPP, le ministre des Transports ayant lancé l'évaluation d'une vingtaine de projets susceptibles d'être financés en contrat de partenariat ou en concession de service public.

**21 PROJETS SUSCEPTIBLES D'ÊTRE FINANCÉS EN PPP**

- Autoroute A 25 Lille Dunkerque
- Autoroute A 41 Annecy Genève
- Autoroute A 63 Bordeaux Bayonne
- Autoroute A 65 Langon Pau
- Autoroute A 88 Caen Falaise Sées
- Autoroute A 89 Balbigny Lyon
- Autoroute A 831
- Autoroute A 585, antenne de Digne
- Dédoublement du tronc commun A 4/A 86
- Aménagement de la RN 88 en Aveyron
- Liaison L2 à Marseille
- Liaison Est-Ouest au Sud d'Avignon (LEO)
- Aéroport Notre Dame des Landes
- Autoroute de la mer atlantique
- Ligne à grande vitesse Rhin-Rhône (équipements)
- Contournement Nîmes-Montpellier
- Ligne à grande vitesse Aquitaine (projet LGV SEA)
- GSM-R (radio sol train)
- CDG Express
- Autoroute ferroviaire alpine
- Modernisation des barrages

Parmi les projets non ferroviaires et non fluviaux pouvant faire l'objet d'un financement innovant, on peut citer, en matière routière, le « découdage » du tronc commun A 4-A 86, qui vise à mettre fin au plus gros bouchon d'Europe <sup>(1)</sup>. Le projet, évalué à plus de 600 millions d'euros, n'a pu pas être inscrit à l'actuel contrat de plan compte tenu de son coût très élevé.

---

(1) Le projet consiste à assurer une continuité entre les parties Nord et Sud de l'autoroute A 86 sans emprunter l'autoroute A 4. Suite à de nombreuses concertations et études, la solution d'un tunnel sous la Marne a été déclarée d'utilité publique en 1998.

La mise en concession d'un tel ouvrage est techniquement très difficile compte tenu de l'importance du trafic qui l'emprunte. Il a donc été décidé de le réaliser en ayant recours à un contrat de partenariat. L'étude préalable de cette opération va être lancée pour aboutir à un contrat de partenariat d'ici à 2007.

De même, en matière maritime, le projet des « *autoroutes de la mer* » vise un objectif de transfert massif de poids lourds de la route vers la mer *via* des liaisons maritimes à haute fréquence et haute qualité de service. Il se place dans un double objectif de développement durable et de viabilité économique. Un appel à projet sera lancé début 2006 conjointement avec l'Espagne sur la façade Atlantique–Manche–Mer du Nord.

Une commission intergouvernementale sera créée entre la France et l'Espagne avant la fin de l'année pour assurer le pilotage opérationnel du projet <sup>(1)</sup>. Un deuxième appel à projet sera préparé en liaison avec l'Italie et l'Espagne sur la Méditerranée, à l'issue des études préparatoires lancées en 2006.

*c) Bien évaluer les enjeux, les responsabilités et les risques*

Il convient enfin de se garder de tout angélisme : **les PPP ne sont pas la panacée, de même qu'ils ne constituent pas un moyen déguisé de contourner la contrainte budgétaire.**

Si un PPP bien conduit peut permettre à la fois d'optimiser et d'étaler la dépense publique, il ne la supprime pas... Les PPP ne doivent d'ailleurs pas être conçus dans une optique de déplafonnement des montants pluriannuels alloués aux ministères dans le cadre de la programmation de leurs investissements, sous peine à la fois d'un affaiblissement du suivi des finances publiques et d'un risque accru de moindre sélectivité des investissements.

C'est notamment dans ce sens que la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances a été modifiée, en juillet dernier <sup>(2)</sup>.

De plus, on rappellera qu'Eurostat a décidé que lorsque le partenaire privé supporte le risque de construction et au moins un risque supplémentaire, celui de disponibilité du service ou celui de demande de trafic, l'endettement n'est pas considéré comme public. En revanche, les paiements annuels effectués par la puissance publique pèsent sur le déficit public <sup>(3)</sup>.

Par rapport à l'exécution directe depuis le budget public, ce type de mécanisme induit des coûts supplémentaires liés aux charges financières supportées par le partenaire privé.

---

(1) L'objectif est d'éviter annuellement la circulation de 100.000 à 150.000 poids lourds en transit à partir de 2007.

(2) Voir Doc. AN n° 2377, précité.

(3) Décision Eurostat 18/2004 du 11 février 2004.

On soulignera cependant que la mobilisation de l'argent public a elle aussi un coût lié essentiellement à la perception des recettes, au circuit d'exécution de la dépense publique ainsi qu'au financement par emprunt des déficits budgétaires.

Compte tenu de l'ensemble des éléments (économiques, financiers, juridiques et administratifs) à prendre en compte, le plein intérêt de ce mécanisme ne pourra s'apprécier qu'en le comparant avec les solutions alternatives. C'est pourquoi il est essentiel de faire de l'évaluation une condition expresse et préalable du recours aux PPP. Cette évaluation doit s'effectuer notamment en termes de coût global, de performance et de partage des risques <sup>(1)</sup>.

À cet égard, le rôle du taux d'actualisation est évidemment fondamental pour comparer les distributions respectives dans le temps de séries de dépenses...

Aussi, les PPP ne doivent pas être regardés comme le moyen pour une personne publique de se dessaisir de ses compétences, mais – bien au contraire – comme une manière d'exercer différemment certaines de ses attributions.

\*

\* \*

## B.– LA VARIÉTÉ DE LA FORME ET DU CONTENU DES PPP LAISSE UNE GRANDE MARGE DE MANŒUVRE À L'ÉTAT

On peut, à l'image du ministère chargé des transports, retenir une conception « large » de la notion de PPP, qui peut alors recouvrir deux formes :

– celle des traditionnelles **délégations de service public**, déjà utilisées dans le domaine routier, où un « concessionnaire » est chargé de financer, concevoir, construire et exploiter une infrastructure de transport. Sa rémunération provient de la perception d'un péage ;

– celle des nouveaux **contrats de partenariat** : le partenaire a les mêmes missions qu'un concessionnaire (financement, conception, construction et exploitation), mais sa rémunération provient d'un loyer versé par la puissance publique.

---

(1) La formule des PPP peut se décliner en fait en différentes variantes selon la répartition du financement entre les budgets publics et les usagers. Celles qui pourront associer un paiement par l'usager au paiement par la puissance publique présenteront un intérêt tout particulier, dans la mesure où, au-delà d'éventuelles économies, correspondant à la prise en charge du projet par le partenaire privé, elles créeront une ressource nouvelle.

## 1.– L'expérience française de la délégation de service public, précurseur des PPP

On ne doit pas l'oublier, le contrat de délégation de service public permet déjà une forme d'association avec des partenaires privés, qui ne peut venir qu'enrichir la réflexion juridique et économique sur l'association optimale entre les prérogatives de la puissance publique et le recours à l'expertise, aux capitaux et aux performances de gestion du secteur privé.

La France a ainsi une longue expérience des délégations de service public, le modèle de concessions en matière de transport étant notamment riche d'enseignements.

### *a) Le cadre légal : la loi du 29 janvier 1993*

On rappellera brièvement que ces contrats sont régis par la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, qui en fait **un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public** dont elle la responsabilité **à un délégataire public ou privé**, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service.

La loi précise que, lorsque les installations sont à la charge du délégataire, la convention de délégation tient compte, pour la détermination de sa durée, de la nature et du montant de l'investissement à réaliser et ne peut dans ce cas dépasser la durée normale d'amortissement des installations mises en œuvre.

On précisera – afin de permettre une bonne comparaison avec le contrat de partenariat présenté plus loin – qu'une délégation de service public ne peut être prolongée que pour des motifs d'intérêt général (la durée de la prolongation ne pouvant alors excéder un an) ou bien lorsque le délégataire est contraint, pour la bonne exécution du service public ou l'extension de son champ géographique, et à la demande du délégant, de réaliser des investissements matériels, non prévus au contrat initial, de nature à modifier l'économie générale de la délégation et qui ne pourraient être amortis pendant la durée de la convention restant à courir que par une augmentation de prix manifestement excessive.

### *b) De nombreuses réussites en matière de transport : l'exemple routier*

L'État a recours à la concession pour la réalisation de la très grande majorité des infrastructures autoroutières.

Ainsi, les sections autoroutières concédées qui sont actuellement en construction le sont soit dans le cadre des contrats des sociétés concessionnaires historiques, soit à l'issue d'appels d'offres auxquels répondent des sociétés concessionnaires *ad hoc*.

Dans le domaine autoroutier, les sociétés concessionnaires historiques ont à leur charge un important programme de travaux qui a donné lieu à la mise en service de 82 kilomètres d'autoroutes en 2004 et de 77 kilomètres en 2005, et le programme de construction à leur charge s'étale sur plusieurs années. Le financement est totalement assuré par les sociétés concessionnaires, et aucune contribution publique n'est apportée.

Mais, dans ce même cadre contractuel, certaines sections autoroutières ont été concédées par appel d'offre et réalisées par des sociétés *ad hoc*. Ainsi, à la suite à la directive n° 93/37/CEE (dite « *Travaux* »), la loi du 29 janvier 1993, créant une obligation de publicité et de mise en concurrence pour l'attribution de nouvelles concessions, a permis à l'État de concéder, au terme de procédures d'appel d'offres, l'A 86 à la société Cofiroute, l'A 28 entre Rouen et Alençon à la société *Alis* (groupe Bouygues), le viaduc de Millau à Eiffage ou encore l'A 19 entre Ardenay et Courtenay à la société Arcour (groupe Vinci)...

Rien n'empêche d'imaginer transposer avec succès au secteur ferroviaire un modèle qui a fait ses preuves en matière autoroutière.

## 2.- La création d'une forme originale de PPP : le contrat de partenariat

### *a) L'ordonnance du 17 juin 2004 : une innovation dans le droit de la commande publique*

Communément désigné sous le terme de partenariat public-privé, le contrat de partenariat est d'abord et avant tout **une nouvelle forme de contrat administratif**, qui résulte de l'ordonnance du 17 juin 2004 <sup>(1)</sup>, prise en application de la loi du 2 juillet 2003 <sup>(2)</sup> et ratifiée, moyennant quelques modifications de forme, par la loi du 9 décembre 2004 <sup>(3)</sup>.

Grâce à ce nouveau type de contrats où personnes publiques et privées se partagent le risque, l'État ou un établissement public de l'État peut confier à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, « *une mission globale relative au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public, à la construction ou transformation des ouvrages ou équipements, ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion, et, le cas échéant, à d'autres prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée* » <sup>(4)</sup>.

---

(1) Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat.

(2) Article 6 de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.

(3) Paragraphe XXII de l'article 78 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit.

(4) Article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance précitée.

**C'est le cocontractant** de la personne publique **qui assure la maîtrise d'ouvrage des travaux** à réaliser, sa rémunération faisant l'objet d'un paiement par la personne publique pendant toute la durée du contrat.

Ce transfert de la maîtrise d'ouvrage au partenaire privé est une originalité au regard du droit de la commande publique. Cela revient d'abord à ne pas confier à des personnes distinctes la conception, la réalisation, la transformation, l'exploitation et le financement d'équipements publics.

On permet également à des offres portant simultanément sur plusieurs lots de faire l'objet d'un jugement commun en vue de déterminer l'offre la plus satisfaisante du point de vue de son équilibre global.

Enfin, on soustrait les contrats de partenariat à l'application de la loi « MOP »<sup>(1)</sup>. Cette dernière impose, en effet, aux maîtres d'ouvrages publics l'obligation d'exercer eux-mêmes certaines missions et ne permet d'en déléguer d'autres que de façon réglementée, alors que des textes épars imposent également d'autres droits, obligations et responsabilités au maître d'ouvrage. Cette logique n'est pas compatible avec celle du contrat de partenariat.

Un contrat de partenariat dans lequel la maîtrise d'ouvrage des travaux serait assurée par la personne publique et non par la personne privée courrait dès lors le risque d'être requalifié en marché public de travaux

Toutefois, **cette nouvelle forme de contrats**, qui coexiste avec les autres catégories de contrats, **a vocation à rester exceptionnelle**, la généralisation de telles dérogations au droit commun de la commande publique ou de la domanialité publique étant susceptible de priver de garanties légales les exigences constitutionnelles inhérentes à l'égalité devant la commande publique, à la protection des propriétés publiques et au bon usage des deniers publics. C'est précisément la portée et le sens de l'encadrement constitutionnel dont les PPP ont fait l'objet.

*b) L'encadrement constitutionnel : urgence et complexité*

Le Conseil constitutionnel s'est prononcé à deux reprises.

**– La décision n° 2003-473 du 26 juin 2003**

Il s'est prononcé une première fois sur l'habilitation donnée au Gouvernement de prendre cette ordonnance, dans le cadre de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.

Le Conseil a ainsi jugé qu'il conviendra de « *réserver de telles dérogations à des situations répondant à des motifs d'intérêt général tels que l'urgence qui s'attache, en raison de circonstances particulières et locales, à*

---

(1) Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.

*ratrapper un retard préjudiciable, ou bien la nécessité de tenir compte des caractéristiques techniques, fonctionnelles ou économiques d'un équipement ou d'un service déterminé ».*

L'ordonnance a bien tenu compte de cette réserve d'interprétation, en prévoyant que le recours aux contrats de partenariat n'est possible que dans deux hypothèses : celle d'un projet complexe et celle de l'urgence.

– **La décision n° 2004-506 du 2 décembre 2004**

Le Conseil s'est prononcé une seconde fois sur le texte même de l'ordonnance, à l'occasion de sa ratification dans la loi de simplification du droit du 9 décembre 2004, l'ajout le plus singulier par rapport à l'habilitation étant l'introduction de la notion d'**évaluation** avec le concours d'**un organisme expert**.

ÉVALUATION ET EXPERTISE

L'article 2 de l'ordonnance précise les conditions dans lesquelles l'État et ses établissements publics peuvent conclure des contrats de partenariat :

*« Les contrats de partenariat ne peuvent être conclus que pour la réalisation de projets pour lesquels **une évaluation**, à laquelle la personne publique procède avant le lancement de la procédure de passation :*

*a) Montre ou bien que, compte tenu de la complexité du projet, la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet, ou bien que le projet présente un caractère d'urgence ;*

*b) Expose avec précision les motifs de caractère économique, financier, juridique et administratif, qui l'ont conduite, après une analyse comparative, notamment en termes de coût global, de performance et de partage des risques, de différentes options, à retenir le projet envisagé et à décider de lancer une procédure de passation d'un contrat de partenariat. En cas d'urgence, cet exposé peut être succinct.*

*L'évaluation est réalisée avec le concours d'un **organisme expert** choisi parmi ceux créés par décret ».*

Si le Conseil a validé l'ordonnance, constatant qu'elle répond aux réserves d'interprétation qu'il avait formulées <sup>(1)</sup>, il a également défini plus précisément la **notion d'urgence** : *« l'urgence est au nombre des motifs d'intérêt général pouvant justifier la passation d'un PPP dès lors qu'elle résulte objectivement, dans un secteur ou une zone géographique, de la nécessité de rattraper un retard particulièrement grave affectant la réalisation d'équipements collectifs ».*

Il en va de même de la **complexité du projet**, lorsqu'elle est telle que, comme l'énonce l'ordonnance, *« la personne publique n'est pas en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques et pouvant répondre à ces besoins ou d'établir le montage juridique ou financier du projet ».*

---

(1) Il a estimé que l'évaluation préalable avait bien pour but de vérifier que ces conditions sont satisfaites.

Par ailleurs, on peut considérer que les exigences de complexité ou d'urgence posées par l'ordonnance, dans le droit fil des réserves d'interprétation du Conseil constitutionnel, correspondent bien à la problématique des grandes infrastructures de transport, en particulier au regard de la notion d'équipement complexe à réaliser.

En effet, dès que l'on voudra avoir recours au dialogue compétitif et que le contrat de partenariat sera un marché au sens européen (ce qui devrait être le cas dans la très grande majorité des projets), **l'analyse juridique est confortée par les directives communautaires** <sup>(1)</sup>.

Ces textes posent, pratiquement mot pour mot, une exigence de complexité comparable à celle édictée par l'ordonnance, les notions communautaire et constitutionnelle étant à cet égard très proches. La directive du 30 avril 2004 cite comme cas d'application la « *réalisation d'importantes infrastructures de transport intégrées* » ou « *la réalisation de projets comportant un financement complexe et structuré* » <sup>(2)</sup>.

Pour tous les grands projets d'infrastructures de transport, la complexité (au sens européen – et l'on ne voit pas pourquoi il n'en irait pas de même au sens de l'ordonnance, sa définition étant identique) n'apparaît donc pas comme une condition hors d'atteinte.

Au demeurant, une des garanties du respect de l'ensemble de ces conditions réside dans le **contrôle du juge**, qui pourra notamment être saisi au stade précontractuel, sur le fondement des dispositions de l'article L. 551-1 du code de justice administrative. Le juge sera à même de s'assurer que le projet envisagé correspond effectivement à l'une des situations visées au *a*) de l'article 2 de l'ordonnance.

\*

\* \*

---

(1) À savoir, la **directive 2004/17/CE** du 31 mars 2004 portant coordination des procédures de passation des marchés dans le secteur de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et la **directive 2004/18/CE** du 30 avril 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

(2) *Considérant 31 de la directive 2004/18/CE* : « Les pouvoirs adjudicateurs qui réalisent des projets particulièrement complexes peuvent, sans qu'une critique puisse leur être adressée à cet égard, être dans l'impossibilité objective de définir les moyens aptes à satisfaire leurs besoins ou d'évaluer ce que le marché peut offrir en termes de solutions techniques et/ou de solutions financières/juridiques. Cette situation peut notamment se présenter pour la réalisation d'importantes infrastructures de transport intégrées, la réalisation de grands réseaux informatiques ou la réalisation de projets comportant un financement complexe et structuré, dont le montage financier et juridique ne peut pas être prescrit à l'avance. Dans la mesure où le recours à des procédures ouvertes ou restreintes ne permettrait pas l'attribution de tels marchés, il convient donc de prévoir une procédure flexible qui sauvegarde à la fois la concurrence entre opérateurs économiques et le besoin des pouvoirs adjudicateurs de discuter avec chaque candidat tous les aspects du marché. Toutefois, cette procédure ne doit pas être utilisée de manière à restreindre ou fausser la concurrence, en particulier par des modifications d'éléments fondamentaux des offres ou en imposant des éléments nouveaux substantiels au soumissionnaire retenu, ou en impliquant tout autre soumissionnaire que celui ayant remis l'offre économiquement la plus avantageuse ».

## II.– LES PPP FERROVIAIRES ET L'ARTICLE 13 DU PROJET DE LOI : NE PAS TUER LA POULE DANS L'ŒUF

### A.– LA CONTRAINTE JURIDIQUE ACTUELLE : DES SITUATIONS MONOPOLISTIQUES LÉGALEMENT ÉTABLIES

Dans la mesure où elles ont été établies par la loi, les situations de monopoles dans lesquelles se trouvent tant RFF que la SNCF empêchent un appel au marché sous forme de mise en compétition globale de la réalisation, du financement et de la gestion d'un projet de ligne nouvelle.

#### 1.– RFF, seul maître d'ouvrage

##### *a) Les principes de la loi du 13 février 1997*

Conformément aux principes du service public et dans le but de promouvoir le transport ferroviaire dans une logique de développement durable, l'article premier de la loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France » confie à RFF la mission d'assurer l'aménagement, le développement, la cohérence et la mise en valeur de l'infrastructure du réseau ferré national.

**RFF dispose** ainsi, et selon les termes de l'article 3 du décret n° 97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de Réseau ferré de France, **du monopole de la maîtrise d'ouvrage pour les investissements sur le réseau ferré national**. Conformément au III de l'article 2 de la loi MOP, lorsque l'État confie à l'un de ses établissements publics la réalisation d'ouvrages ou de programmes d'investissement (RFF en l'occurrence), il peut décider que cet établissement exercera la totalité des attributions de la maîtrise d'ouvrage.

C'est à ce titre que RFF propose au ministre chargé des transports, à partir des besoins qu'il identifie, les adaptations à apporter à la consistance et aux caractéristiques du réseau, les modalités de réalisation et les plans de financement correspondants.

##### *b) Le verrou de « l'article 4 »*

Dans ce cadre et afin de ne pas dégrader les comptes de l'établissement public, la règle – souvent commentée – de l'**article 4** de ce décret prévoit que RFF ne peut accepter un projet d'investissement que s'il fait l'objet de la part des demandeurs (État, collectivité locale, organisme public local ou national) d'un concours financier propre à éviter toute conséquence négative sur les comptes de RFF sur la période d'amortissement de cet investissement.

Concrètement, cette règle limite la contribution de RFF au financement des lignes nouvelles à hauteur de la valeur actualisée des *cash flows* escomptés des investissements. Par conséquent, les nouveaux projets ferroviaires doivent pour boucler leur plan de financement faire appel à des subventions publiques apportées par l'Union européenne, l'État et les collectivités locales concernées <sup>(1)</sup>.

La rigueur de cette règle a des effets vertueux sur la maîtrise de l'endettement et il convient de la préserver. Des doutes subsistent parfois quant à l'objectivité du calcul effectué sur cette base par RFF. **Des inquiétudes s'expriment aussi quant aux pressions subies par RFF pour justifier une incorporation de sa part propre, au risque de dégrader les résultats de l'établissement et, à terme, d'aggraver son endettement.**

## 2.– La SNCF, gestionnaire délégué

### a) Une situation dérogatoire à plusieurs titres

Tout d'abord, la loi de 1997 oblige à ce que « *la gestion du trafic et des circulations sur le réseau ferré national* » et « *le fonctionnement et l'entretien des installations techniques et de sécurité de ce réseau* » soient assurés par la SNCF pour le compte de RFF, qui la rémunère à cet effet.

Dans ce cadre, une **convention de gestion** est conclue entre RFF et la SNCF, qui constitue un mécanisme exorbitant du droit de la commande publique dont la base juridique est la loi de 1997.

La SNCF assure ainsi trois grandes missions pour le compte de RFF <sup>(2)</sup> :

– l'établissement du système d'organisation des circulations ferroviaires sur le réseau ;

– la gestion des systèmes de régulation et de sécurité et la gestion opérationnelle des circulations ;

– la surveillance, l'entretien régulier, les réparations, dépannages et autres mesures nécessaires au fonctionnement du réseau et des installations techniques.

D'autre part, la SNCF bénéficie de missions ou de contrats de travaux sur le réseau ferré, pour lesquels elle **peut souvent cumuler le mandatement de la maîtrise d'ouvrage avec une maîtrise d'œuvre ou des travaux** <sup>(3)</sup>.

---

(1) À l'instar du schéma de financement mis en place pour la LGV Est.

(2) La SNCF assure également pour le compte de RFF des activités de gestion du patrimoine.

(3) Au terme de l'article 4 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, **les dispositions rendant incompatible l'exercice d'un mandat de maîtrise d'ouvrage avec toute mission de maîtrise d'œuvre, de réalisation de travaux ou de contrôle technique portant sur les ouvrages auxquels se rapporte le mandat (...) « ne s'appliquent pas lorsque le maître de l'ouvrage ne peut confier le mandat qu'à une personne désignée par la loi »**, ce qui est le cas de RFF vis-à-vis de la SNCF (de par la loi de 1997).

Ainsi la SNCF est-elle autorisée, par dérogation à la loi MOP<sup>(1)</sup>, à recevoir de RFF des **mandats de maîtrise d'ouvrage** « *pouvant porter sur des ensembles d'opérations* », qu'elle pourra alors cumuler avec de la maîtrise d'œuvre ou des travaux.

Ces mandats portent soit sur un ensemble de travaux concernant une catégorie particulière d'ouvrage, soit sur une opération globale d'aménagement ou de développement du réseau. Pour les opérations individualisées, par contre, RFF exerce sa maîtrise d'ouvrage en direct.

On précisera, à toutes fins utiles, que lorsque RFF exerce sa maîtrise d'ouvrage sur des opérations non liées aux équipements, le jeu de la concurrence ne profite pas toujours à la SNCF.

Ainsi, pour les opérations d'ingénierie, où RFF n'est pas tenue de missionner la SNCF et peut mettre en concurrence plusieurs opérateurs, la séparation entre les fonctions permet à RFF d'attribuer individuellement chaque tronçon autonome de génie civil<sup>(2)</sup> et d'ouvrir ainsi le marché à d'autres maîtres d'œuvre que la SNCF, ce qui ne peut que dynamiser le secteur de l'ingénierie en matière de transport.

#### *b) Des prestations coûteuses*

On rappellera que, s'agissant de la gestion du trafic et des circulations sur le réseau ferré national, ainsi que du fonctionnement et de l'entretien des installations techniques et de sécurité, le montant facturé à RFF dans la convention de gestion était de 2,54 milliards d'euros en 2004.

La SNCF facture également à RFF les dépenses réalisées dans le cadre des opérations d'investissement de RFF. Ces travaux se sont élevés à 890 millions d'euros en 2004, dont 438 millions d'euros pour les opérations de régénération, 120 millions d'euros pour les lignes nouvelles et 332 millions d'euros pour les autres projets. Ces activités sont réalisées dans le cadre de la convention « *SNCF entrepreneur* », de la convention « *fournitures* » et de contrats de prestations spécifiques.

**Ces relations complexes auraient pu se résoudre**, conformément à la dix-septième recommandation de la MEC<sup>(3)</sup>, **par le basculement au sein de RFF des personnels SNCF chargés de la maintenance et de l'entretien du réseau**, afin de mettre en cohérence la mission de gestionnaire d'infrastructure confiée à RFF par la loi avec les moyens financiers et humains qui lui sont alloués.

Un autre choix a été fait ; il explique beaucoup de la complexité actuelle. Nous le regrettons.

---

(1) Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 précitée.

(2) Sur la LGV Est par exemple, la SNCF a remporté quatre des huit lots de génie civil, alors qu'elle n'en remportait aucun sur la LGV Rhin-Rhône.

(3) Voir Doc. AN n° 1725 précité (page 36).

Indépendamment des vertus attendues de l'introduction des PPP, votre Rapporteur considère qu'il demeure possible de réduire le coût pour RFF des opérations réalisées par la SNCF, tout en stimulant cette dernière dans la qualité de ses prestations.

Pour l'année 2006, le ministre des Transports a ainsi fixé comme objectif à la SNCF et à RFF de lier contractuellement la rémunération aux résultats constatés, par rapport aux objectifs de performance technique et économique du réseau fixés par RFF. Cela nécessitera de mieux formaliser ces objectifs, les procédures d'information et les mécanismes de contrôle nécessaires.

Il reste essentiel de distinguer plus clairement les responsabilités respectives de RFF et de la SNCF, en partageant équitablement les gains d'efficacité économique.

\*

\* \*

## B.- LE TERRAIN DE MISE EN ŒUVRE OPÉRATIONNELLE : QUELS PROJETS FERROVIAIRES ?

1.- Des expériences ferroviaires, en France ou à l'étranger, offrent des points précieux de comparaison

### *a) Les exemples de PPP à l'étranger*

Certaines expériences étrangères peuvent apporter de bons points de repère pour conduire plus efficacement les PPP ferroviaires en France.

L'exemple le plus intéressant est probablement le **projet de ligne à grande vitesse HSL ZUID** aux Pays-Bas. Cette concession d'une durée de 25 ans a pour objet la réalisation et l'exploitation d'une liaison reliant le Nord de la frontière belge à Rotterdam et comporte une voie de 80 kilomètres dédiée aux voyageurs <sup>(1)</sup>.

Le concédant est l'État néerlandais et le concessionnaire est composé, pour la construction de l'infrastructure, du groupe *Infraspeed B.V.* (formé par Siemens AG, BAM NBM Amstelland et Fluor Infrastructure), lequel ne supporte pas de risque trafic, et, pour l'exploitation, du consortium *High Speed Alliance* <sup>(2)</sup>.

---

(1) Le projet consiste en la conception, le financement et la construction de la superstructure (notamment les rails, les ballasts et les caténaires) de la ligne et en l'entretien et la mise à disposition de la superstructure et de l'infrastructure (i.e. le génie civil). Il fait l'objet d'un appel d'offres international.

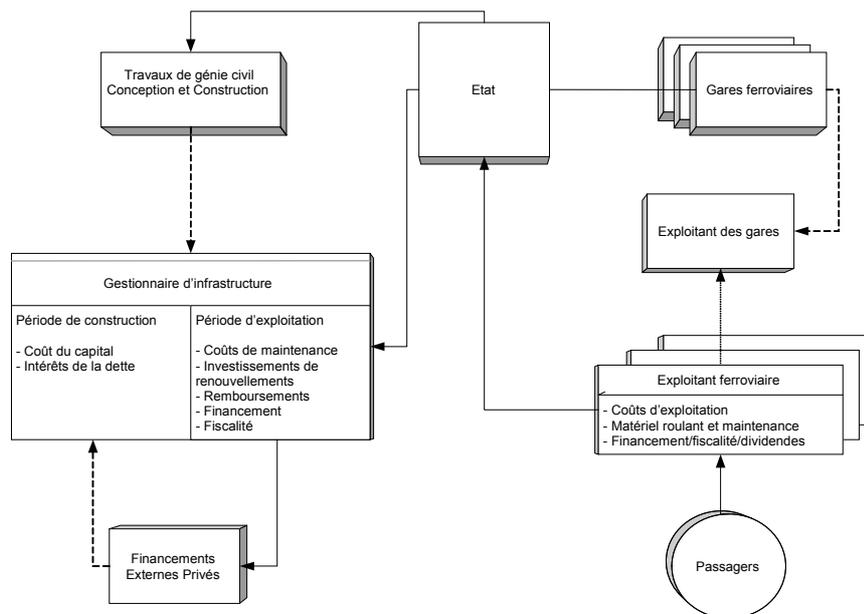
(2) Ce groupement ad hoc regroupant *Netherlands Railways NS* et *Royal Dutch Airlines KLM* s'est vu, après appel d'offres, octroyer le droit d'utiliser la ligne pour les services (trafics national et international) avec une exclusivité sur 15 ans. Il paie à cet effet 148 millions d'euros par an.

Ce projet a pu se faire sans aucune subvention publique de départ, pour un montant total d'investissement d'environ 1,2 milliard d'euros pour *Infraspeed*<sup>(1)</sup>.

L'État supporte l'essentiel des risques (trafic<sup>(2)</sup>, foncier, géologique, archéologique, obtention des autorisations, financement, politique et réglementaire), alors que le secteur privé prend à sa charge les risques liés aux études, à la construction (coûts, délais et livraison), à l'exploitation et à la maintenance. Les risques de taux et de force majeure sont partagés.

Le modèle de revenus de *Infraspeed* porte essentiellement sur la perception de redevances de l'État pour la mise à disposition des infrastructures, ce qui évite au consortium de porter le risque de trafic : l'État néerlandais verse une contribution annuelle de 105 millions d'euros sur la base du taux de disponibilité pour l'utilisation de l'infrastructure avec un certain niveau de qualité attendu.

#### MONTAGE JURIDICO-FINANCIER DU PROJET HSL ZUID



Ce projet montre donc que des acteurs privés sont prêts à supporter les risques liés au renouvellement et à la maintenance de l'infrastructure sur le long terme. En revanche, le projet a aussi mis en lumière des problèmes d'interface entre la construction du génie civil et les éléments de superstructure qui ne devront pas être négligés dans l'éventuelle mise en œuvre de schémas de PPP similaires.

(1) Le plan de financement du projet est le suivant : 8 % en péages perçus pendant la période de construction suite à des ouvertures partielles de la ligne ; 82 % en dette de type « projet » à recours limité sur les actionnaires de la société concessionnaire accordé par des banques commerciales et la BEI ; 10 % en fonds propres apportés par les actionnaires.

(2) La société concessionnaire de la gestion de la ligne ne supporte pas de risque de trafic car sa rémunération est versée directement par l'État sur la base des trois paramètres suivants : les délais de mise à disposition de la ligne ; la condition des actifs et du respect du plan de sécurité et de maintenance ; le temps alloué à la maintenance et au renouvellement des actifs.

La Cour des comptes hollandaise a estimé le gain de réalisation en PPP à environ 5 % du coût total du projet, soit 60 millions d'euros. Outre cet avantage en terme de coût, le schéma juridico-financier mis en place a permis d'instaurer dans le domaine ferroviaire une culture de rémunération basée sur la performance du niveau de service plutôt que sur la réalisation de l'infrastructure elle-même.

Si cet exemple n'est certainement pas un modèle parfait, il permet, en tout cas, de fournir un point de repère intéressant pour les PPP ferroviaires que l'on pourra entreprendre sur le territoire français.

#### *b) Le précédent de Perpignan–Figueras*

En dépit de la longue pratique des délégations de service public en France, il s'agit d'un domaine neuf pour le secteur ferroviaire.

Un exemple original et récent est venu en souligner la pertinence en matière d'infrastructures nouvelles : celui de la liaison ferroviaire **Perpignan-Figueras**, dans le cadre de la LGV Sud–Est européenne.

On rappellera qu'afin d'améliorer les liaisons ferroviaires entre la France et l'Espagne, il est prévu de réaliser une nouvelle ligne ferroviaire mixte (voyageurs et marchandises), à écartement international, entre Perpignan et Barcelone<sup>(1)</sup>, ce qui permettra un gain de temps de deux heures sur les liaisons ferroviaires avec l'Espagne.

Cette liaison Perpignan–Barcelone s'inscrit dans le cadre du projet de TGV Sud-Européen, qui prévoit la réalisation à terme d'une ligne nouvelle Montpellier–Perpignan–Barcelone–Madrid<sup>(2)</sup>.

La réalisation de la section internationale a été confirmée dans l'accord franco-espagnol signé le 10 octobre 1995<sup>(3)</sup>, qui a décidé la construction et l'exploitation de la liaison à grande vitesse entre Perpignan et Figueras. Cette section internationale, dont l'accord de 1995 a prévu la réalisation sous la forme d'une concession, est constituée d'une nouvelle ligne, qui inclut un tunnel bitube de 8,171 mètres. Le coût du projet est évalué à environ 720 millions d'euros.

Il s'agit d'une **concession de travaux et service publics d'une durée de 50 ans**. Les concédants sont les États espagnol et français. La procédure d'octroi de la concession est celle relevant de la réglementation européenne<sup>(4)</sup>.

---

(1) Cette nouvelle liaison permettra de supprimer les contraintes actuelles liées à la différence d'écartement entre les réseaux ferroviaires français et espagnol, d'offrir des temps de parcours performants pour les voyageurs et de développer le transport ferroviaire de fret entre les deux pays.

(2) La réalisation complète du TGV sud-européen doit permettre de relier Barcelone à Montpellier en 1 heure 30, à Lyon en 3 heures, à Paris en 4 heures 30.

(3) Une commission intergouvernementale a été mise en place en décembre 1998. Depuis cette date, elle a poursuivi des études permettant d'avancer dans la réalisation de ce projet.

(4) Cette procédure comporte deux étapes : l'appel à candidatures et le suivi de l'appel d'offres proprement dit. Une première procédure a été initiée en juillet 2001 et les offres ont été remises en avril 2002. La négociation qui s'est instaurée avec le candidat pressenti n'a pu se conclure de manière favorable. Les deux États ont engagé une nouvelle procédure au mois de mai 2003.

Quatre candidats ont été autorisés à présenter leur offre. Les négociations ont abouti positivement à la **signature d'un contrat de concession avec la société TP Ferro** <sup>(1)</sup> le 17 février 2004.

Le contrat prévoit un coût total de construction de près d'un milliard d'euros, dont 540 millions d'euros financés grâce à une subvention des deux États (à parité) et de l'Union européenne. Les principes d'allocation des risques font principalement porter ces derniers sur le partenaire privé <sup>(2)</sup>, les risques de force majeure, géologique, archéologique, politique, réglementaire et liés à l'obtention des autorisations étant partagés entre le public et le privé.

L'intervention des acteurs publics se limite à un montant de subventions d'environ 550 millions d'euros partagé entre les deux États, à l'acquisition par l'État espagnol d'une partie des terrains et au versement par ce dernier encore d'une provision pour compenser le paiement de la TVA par le concessionnaire. L'absence de garantie de trafic émanant des autorités publiques se traduit par la perception sur les opérateurs ferroviaires de redevances forfaitaires. La tarification de l'utilisation de l'infrastructure est fixée pour chaque train empruntant la LGV selon sa classification et circulant dans une même tranche horaire <sup>(3)</sup>.

La mise en service de ce projet est attendue autour de 2009. La concession prendra fin en janvier 2054.

Par ailleurs, **le projet de nouvelle liaison ferroviaire transalpine Lyon–Turin** mérite également d'être mentionné, dans la mesure où Lyon–Turin Ferroviaire (LTF), filiale commune de RFF et de son homologue italien *Rete Ferroviaria Italiana* (RFI), réalise une étude juridico-financière pour la réalisation du tronçon international de la ligne <sup>(4)</sup>. D'après les informations recueillies par votre Rapporteur, ces recherches se concentrent sur plusieurs montages de type PPP variant dans l'engagement des différents acteurs.

#### LA LIAISON FERROVIAIRE LYON–TURIN

La nouvelle liaison ferroviaire transalpine Lyon–Turin, projet classé prioritaire lors du sommet d'Essen en décembre 1994, est un projet ambitieux destiné aux trafics voyageurs et fret, qui comprend :

– pour les voyageurs, une LGV à aménager progressivement, avec un tunnel de base transfrontalier d'environ 52 kilomètres de long et, en territoire italien, un ensemble d'ouvrages de raccordement de ce tunnel aux lignes ferroviaires ;

(1) *TP Ferro Concesionaria S.A.* est une société ad hoc détenue par Eiffage à 50 %, Dragados à 25 % et ACS SA à 25 %.

(2) Risques de trafic, d'exploitation, de maintenance, de financement, de taux, risque lié aux études et risque foncier.

(3) Hors montant de fourniture d'énergie électrique et des services qui y sont liés.

(4) En collaboration avec les banques Dexia et Mediobanca et les conseils financiers Clifford Chance et Grimaldi e associati.

– pour le trafic de marchandises (classique, combiné non accompagné et autoroute ferroviaire), un itinéraire performant empruntant le même tunnel de base et combinant pour y accéder l'utilisation des lignes existantes et de tronçons neufs.

Le projet comporte trois volets.

Au niveau de la **modernisation des infrastructures existantes**, le programme portant sur la ligne de la Maurienne et de ses itinéraires d'accès se poursuit, afin de doubler la capacité d'acheminement des marchandises vers l'Italie. À l'issue de la phase d'études, les travaux de mise au gabarit des ouvrages ont démarré, suivis en 2005-2006 par des interventions sur tunnels (convention signée avec l'AFITF et RFF en février 2005). La mise au gabarit et la sécurisation du tunnel du Fréjus (90 millions d'euros) ne débuteront qu'en 2006, l'Italie accusant un retard de deux ans suite à des recours d'associations.

Au niveau de la **partie française de la ligne nouvelle** entre Lyon et Montmélian, le programme de LGV entre Lyon et le sillon alpin a été approuvé en 2002, de même que les études préliminaires d'une ligne spécialisée pour le trafic fret. À la suite de ces études et après consultations locales, le ministre des transports a pris le 26 mai 2004 des décisions sur le tracé de l'itinéraire fret. Les études ont été menées en 2005 par RFF. Une consultation est actuellement en cours en région Rhône-Alpes sur les différentes possibilités de jumelage entre lignes fret et LGV. Sur la base du rapport remis par le préfet, une décision devrait être rendue à l'automne 2005.

Enfin, au niveau de la **section internationale de la ligne nouvelle** (Saint-Jean-de-Maurienne en France et Bussoleno/Bruzolo), l'important programme d'études et de reconnaissance décidé dans le cadre du traité de Turin du 29 janvier 2001 se poursuit sous l'égide de la Commission intergouvernementale franco-italienne. La mise en œuvre de cette première phase du projet est confiée à la société Lyon-Turin Ferroviaire (LTF), filiale à parts égales des gestionnaires d'infrastructures ferroviaires français et italien.

En juillet 2005, l'État, l'AFITF, LTF et RFF ont signé une convention de 95 millions d'euros, qui complète la participation de la France au programme d'études et de reconnaissances 2001-2009 (avec un montant total de 535 millions d'euros, cofinancés à 50 % par l'Union européenne, à 25 % par la France et l'Italie).

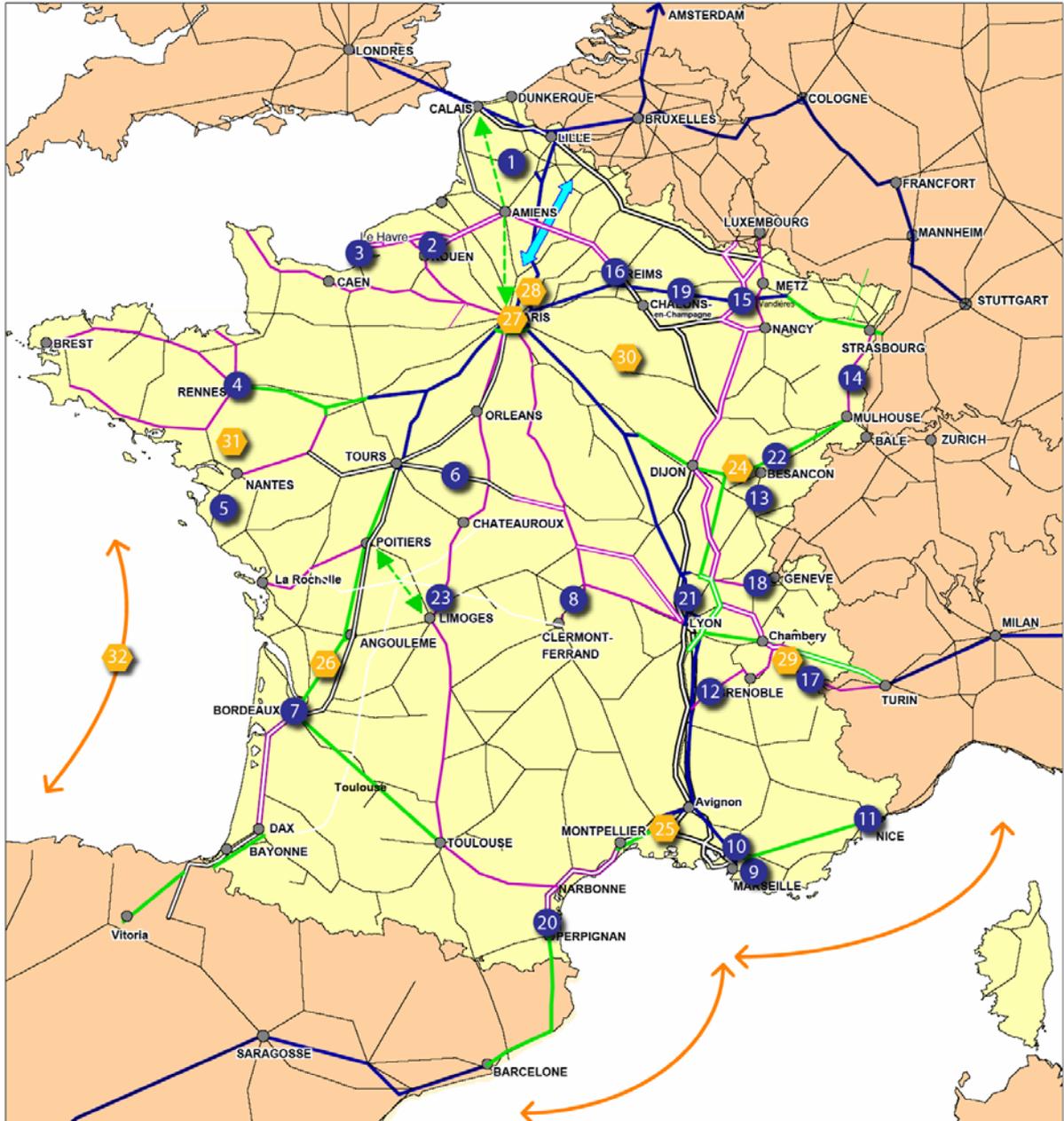
Le chantier des descenderies a connu des difficultés techniques importantes, qui ont occasionné des retards importants et des surcoûts de l'ordre de 48 % sur les marchés passés. À la suite d'une expertise, LTF a lancé des études économiques, juridiques et financières pour comparer les montages basés sur une maîtrise d'ouvrage publique et sur des PPP. Une comparaison complète sera disponible en 2006 après un sondage du marché.

Enfin, conformément aux décisions du sommet franco-italien du 2 juillet 2005, la commission intergouvernementale travaille pour achever le programme de travail pour fin 2006, ce qui permettrait techniquement de lancer les travaux à l'horizon 2010, condition posée par l'Union européenne à sa participation majorée au financement du projet.

## 2.– Un certain nombre de projets ferroviaires peuvent inclure un volet « PPP »

Parmi les 94 infrastructures de transport présentées lors du comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires du 14 octobre 2005, la carte ci-après permet, en particulier, d'identifier les projets ferroviaires, accélérés ou lancés en 2006-2007, qui bénéficieront des financements innovants.

LES PROJETS FERROVIAIRES DU CIACT DU 14 OCTOBRE 2005



- |  |  |  |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li><span style="color: blue;">●</span> Principaux projets en travaux en 2006 (financement classique)</li> <li><span style="color: orange;">●</span> Projets lancés en 2006 et 2007 grâce aux contrats de délégation et de partenariat</li> <li><span style="color: blue;">—</span> Ligne à grande vitesse existante</li> <li><span style="color: green;">—</span> Ligne à grande vitesse en projet</li> <li><span style="color: magenta;">—</span> Améliorations de grands axes existants</li> <li><span style="color: blue;">—</span> Grand itinéraire de fret</li> <li><span style="color: magenta;">—</span> Amélioration de grand itinéraire de fret</li> <li><span style="color: green;">—</span> Projet de grand itinéraire de fret</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>1 Don Béthune</li> <li>2 Grand contournement de Rouen (Montérolier-Buchy)</li> <li>3 Accès final à Port 2000</li> <li>4 Rennes - Brest et Rennes - Quimper</li> <li>5 Electrification Nantes-La Roche-les-Sables</li> <li>6 Electrification Tours-Vierzon</li> <li>7 Bouchon de Bordeaux</li> <li>8 Clermont-Paris</li> <li>9 Marseille-Aubagne</li> <li>10 Marseille-Aix</li> <li>11 3ème voie entre Antibes et Nice</li> <li>12 Sillon alpin sud (doublement Valence Grenoble)</li> <li>13 Arc jurassien</li> <li>14 Strasbourg-Bâle</li> <li>15 Bifurcation de Frouard</li> <li>16 Restructuration des voies à Reims</li> <li>17 Dijon Modane</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>18 Haut Bugey</li> <li>19 TGV Est Européen 1ère phase</li> <li>20 Installations terminales à Perpignan</li> <li>21 Perpignan Bettembourg</li> <li>22 TGV Rhin-Rhône (génie civil)</li> <li>23 Modernisation de Paris-Toulouse</li> <li>24 TGV Rhin-Rhône (équipements)</li> <li>25 Contournement Nîmes Montpellier</li> <li>26 TGV Aquitaine</li> <li>27 GSM-R (radio sol train)</li> <li>28 CDG Express</li> <li>29 Autoroute ferroviaire alpine</li> <li>30 Modernisation des barrages</li> <li>31 Aéroport Notre Dame des Landes</li> <li>32 Autoroute de la mer atlantique</li> </ul> |
|--|--|--|

*Remarque : Les projets n° 24 à 28 sont présentés ci-après, le projet n° 29 a été évoqué plus haut et le projet n° 30 le sera plus loin. On notera que la carte ci-dessus mentionne également les projets fluviaux, maritimes et aéroportuaires arrêtés lors du CIACT.*

*a) La LGV Sud–Europe–Atlantique*

Le projet de ligne à grande vitesse Sud–Europe–Atlantique consiste à réaliser une liaison ferroviaire de 302 kilomètres entre Tours et Bordeaux. Il permettra, à terme, de gagner 50 minutes sur le trajet Paris–Bordeaux, générant 4,6 millions de voyages supplémentaires par an, et de dégager de la capacité pour le fret ferroviaire sur l’axe existant. Il est décomposé en deux phases :

– entre le Nord d’Angoulême et Bordeaux. Son coût est évalué à 1,9 milliard d’euros. L’enquête publique du projet s’est achevée en mars 2005, avec un avis favorable en août dernier. La déclaration d’utilité publique du projet doit intervenir durant le 1<sup>er</sup> semestre 2006 ;

– entre Tours et Angoulême. Cette phase est estimée à 3 milliards d’euros environ. Les études d’avant-projet sommaire sont en cours et font l’objet d’une concertation intensive. Elles devraient être achevées en 2007.

Depuis la publication de l’ordonnance relative au contrat de partenariat, RFF étudie l’application de ce nouveau type de montage à ce projet, **retenu comme projet-test**. De septembre 2004 à mars 2005, une étude<sup>(1)</sup> sur la faisabilité d’un contrat de partenariat a été menée afin de définir une ou des structures appropriées pour ce projet, avec l’objectif de pouvoir étendre l’utilisation de PPP à d’autres projets ferroviaires. Elle a mis en exergue la nécessaire évolution du cadre législatif spécifique au secteur ferroviaire, contribuant encore davantage au dépôt du présent projet de loi, afin de permettre à RFF de recourir à un tel montage :

– en particulier, la maintenance ou l’exploitation doivent pouvoir être confiée au partenaire privé, ce qui induit une modification des textes de 1997 ;

– au-delà des conclusions du rapport, il semble nécessaire de sécuriser la possibilité d’un transfert des compétences de maîtrise d’ouvrage de RFF.

D’après les informations recueillies par votre Rapporteur, l’étude a démontré, dans un premier temps, que la personne publique supportait un surcoût d’environ 10 % en terme de valeur actuelle nette dans le cadre d’un contrat de partenariat, en raison du coût de financement du secteur privé.

Toutefois, il n’est pas interdit de penser qu’**une meilleure affectation des risques**, d’une part, **et la mise en œuvre d’innovations techniques ou opérationnelles** résultant de l’incitation à la créativité des candidats partenaires privés, d’autre part, **pourraient conduire finalement à un coût total compétitif** par rapport à une maîtrise d’ouvrage publique.

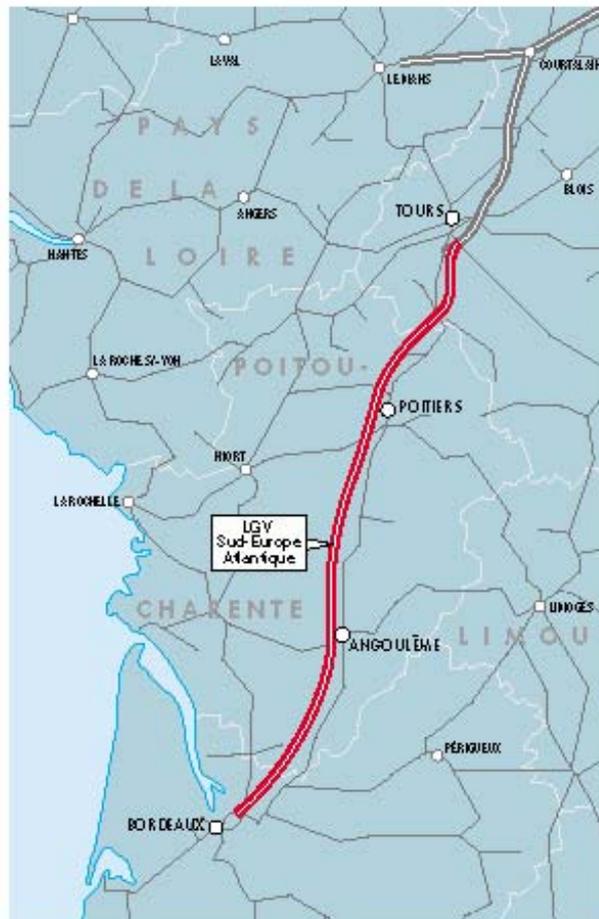
---

(1) Cette étude a été menée par la banque DEPFA et le cabinet d’avocat Denton, en collaboration avec les différentes directions de RFF. Cette a consisté, dans un premier temps, à analyser les contraintes juridiques à droit constant avant d’étudier les différents montages financiers possibles à droit constant ou droit modifié. Dans un deuxième temps, DEPFA a développé un modèle financier capable de simuler les équilibres financiers du projet et sa rentabilité pour les différents acteurs du PPP, mais également les sensibilités aux hypothèses de ces équilibres et rentabilités.

Suivant la procédure de l'ordonnance, RFF a commandité, en juillet dernier, au cabinet de conseil Setec Organisation, avec Ixis comme conseil, une analyse comparative, en termes de coût et de risques, entre un contrat de partenariat et une solution classique. Les premières analyses ont permis de confirmer la possibilité de recourir au contrat de partenariat (au vu de la complexité du projet), d'étudier de façon détaillée la répartition des responsabilités entre les acteurs, à la fois dans la configuration actuelle et en mode PPP, et d'établir la structure de coûts de projet (investissement et maintenance) dans les deux approches.

L'étape suivante, qui est en cours, devrait permettre de répartir les risques entre les acteurs et de les valoriser afin, d'une part, d'évaluer la redevance et, d'autre part, de comparer le coût pour la personne publique RFF des deux approches.

Le financement de l'opération a fait l'objet d'une mission confiée à Claude Gressier et un comité de projet a été mis en place, associant les principales collectivités territoriales concernées pour progresser sur le montage du financement du projet. Le projet doit faire l'objet d'un montage financier innovant, afin de permettre son engagement en 2007 <sup>(1)</sup>.



---

(1) Cela dit, d'après les informations recueillies par votre Rapporteur, l'arbitrage en faveur d'une délégation de service public plutôt que d'un contrat de partenariat est encore très plausible.

*b) Les équipements de la LGV Rhin–Rhône*

Ce projet, constitué de trois branches centrées sur la région de Dijon, fait l'objet d'une recherche de montage en PPP au niveau de sa **branche « Est »**, reliant l'agglomération dijonnaise au sud de l'Alsace.

Cette branche a été déclarée d'utilité publique et la convention de financement des études d'avant-projet détaillé a été signée le 4 juin 2002. Ces études représentent un coût global de 109,5 millions d'euros, programmé en deux phases. Le démarrage du chantier en 2006, conformément aux décisions du CIADT, supposera au préalable la maîtrise foncière des terrains, la réalisation d'une partie des opérations de remembrement, les fouilles archéologiques, les déplacements de réseaux <sup>(1)</sup>.

**La branche « Ouest »** de ce projet de LGV, reliant l'agglomération dijonnaise à la ligne à grande vitesse Sud-Est, a vu le lancement des études d'avant-projet sommaire permettant la mise en œuvre de la protection foncière nécessaire à la réalisation ultérieure de ce projet. La convention de financement a été signée en 2003. La consultation de l'État, des collectivités et des acteurs socio-professionnels a été lancée en juin 2005 et doit se dérouler jusqu'à l'automne.

Quant à **la branche « Sud »**, elle devrait relier les deux premières branches à la région lyonnaise. Après validation du comité de pilotage, le cahier des charges a été approuvé par le ministre des Transports le 13 mars 2003. Une concertation est menée en continue durant toute la durée des études en 2005 et 2006.

Le coût de la première phase de la branche Est de la ligne a été évalué à 2,05 milliards d'euros aux conditions économiques de janvier 2004 <sup>(2)</sup>. Un groupe de travail réunissant l'ensemble des cofinanceurs se réunit tous les mois depuis février 2004. Le 10 mars 2005, RFF a engagé les négociations sur le financement du projet avec l'État, les collectivités locales et la SNCF sur la base d'une contribution propre de 302 millions d'euros, montant qui pourrait passer à 501 millions d'euros dans le cas d'une participation sans risques de RFF.

Dans ce cadre, cette dernière étudie les **possibilités, sans retarder le calendrier du projet, de recourir à un montage de type PPP**, notamment sur les **équipements ferroviaires et leur maintenance, ainsi que sur la maintenance du génie civil** <sup>(3)</sup>.

---

(1) Dans l'attente de la signature de la convention générale de financement, une convention de financement intermédiaire a été préparée (pour un montant de 60 millions d'euros, dont 20,2 millions d'euros part AFITF). La convention a été approuvée par le conseil d'administration de l'AFITF du 21 avril 2005.

(2) Soit 2,428 milliards d'euros en euros courants avec une hypothèse d'actualisation de 4 %. Une mission d'audit des coûts du projet confiée au groupement Systra/Tractebel a globalement validé le coût proposé par RFF, en suggérant quelques pistes d'économies, mais aussi des provisions supplémentaires à prendre.

(3) Les termes et les conditions de la convention de financement sont en cours de négociation entre l'État, RFF, la SNCF les conseils régionaux d'Alsace, de Franche-Comté et de Bourgogne. Le Conseil régional de Rhône-Alpes a également été sollicité. L'objectif est de pouvoir signer la convention générale de financement à la fin de cette année.

Une étude a été commandée au cabinet de conseil Setec Organisation afin d'étudier l'impact, en termes de délai, de la réalisation des équipements ferroviaires de la LGV Rhin-Rhône dans le cadre d'un contrat de partenariat.

Il en ressort que le périmètre optimisant les avantages d'un recours à un contrat de partenariat est celui incluant la conception, la réalisation et la maintenance de l'ensemble des équipements ferroviaires ainsi que la maintenance du génie civil. Seul l'approvisionnement en ballast devrait rester à la charge de RFF afin d'optimiser les contraintes de planning. Néanmoins, la mise en service de la ligne pourrait être réalisée avec retard par rapport à la solution d'une maîtrise d'ouvrage directe.

### *c) Le contournement Nîmes–Montpellier*

Dans le cadre de l'amélioration de l'axe Languedoc-Roussillon, un programme d'aménagement global a été présenté par RFF dès 2000. Ce programme comporte la réalisation d'un **contournement en ligne nouvelle de Nîmes et de Montpellier**, et les aménagements de capacité nécessaires à moyen terme sur la ligne existante entre le sud de Montpellier et Perpignan.

Les investissements actuellement envisagés s'élèvent à 1,1 milliard d'euros (aux conditions économiques janvier 2003) pour les contournements de Nîmes et Montpellier, y compris les raccordements à la rive droite du Rhône et les aménagements de la ligne existante entre Montpellier et Perpignan. L'enquête publique relative à ce projet s'est déroulée au cours des mois de novembre et décembre 2003. Le décret d'utilité publique du projet a été publié le 17 mai 2005.

Le CIADT du 18 décembre 2003 avait souligné le caractère prioritaire du contournement mixte de Nîmes et Montpellier et avait décidé d'accélérer la concertation financière en vue de lancer les travaux dès 2006. À cette fin, une mission a été confiée à Christian de Fenoyl afin de rechercher, avec les collectivités territoriales, le meilleur plan de financement.

Le CIACT du 14 octobre 2005 a inscrit le contournement Nîmes–Montpellier, dont la mise en service est attendue pour 2010, parmi les projets faisant l'objet d'un montage en PPP. Dans ce cadre, RFF a lancé un appel d'offre pour le recrutement d'un conseil en analyse des risques et d'un conseil financier. L'évaluation préalable pourrait alors débuter en janvier 2006.

### *d) Le projet « CDG–Express »*

Le **projet de desserte ferroviaire de l'aéroport de Roissy–Charles-de-Gaulle** (CDG–Express) a pour objectif de mettre en place un itinéraire dédié entre Paris gare de l'Est et la gare TGV de l'aéroport, avec un temps de parcours de moins de 20 minutes, un niveau de service et de fiabilité élevé et des terminaux de type aérien à Paris et Roissy–CDG.

Le projet du CDG–Express s’inscrit dans une démarche bien antérieure à celle de l’ordonnance du 17 juin 2004. Son montage financier a pour but de répondre à deux contraintes spécifiques : pas de subventions publiques et pas d’endettement pour les établissements concernés <sup>(1)</sup>.

Sur cette base, le GIE « CDG–Express » avait mis en place un montage dans lequel RFF assure la maîtrise d’ouvrage des infrastructures et la SNCF assure la maintenance des infrastructures, pour le compte de RFF, et l’exploitation du service de transport ferroviaire <sup>(2)</sup>.

Parallèlement, RFF a souhaité approfondir ce schéma afin de minimiser les risques demeurant à sa charge. Ainsi, en juin 2005, RFF s’est entouré d’un conseil financier et d’un conseil juridique, avec pour objectif d’inclure, dans le schéma actuel, un contrat de partenariat, ou de considérer un nouveau schéma permettant de mettre en œuvre une délégation de service public.

À ce stade, **un PPP est envisagé pour ce projet**, conformément aux annonces du ministre des Transports, le 14 octobre dernier. Des expertises juridiques et financières se poursuivent afin d’arrêter définitivement le montage juridique et financier du projet. Le coût du projet serait de 630 millions d’euros (aux conditions économiques de 2004), dont 458 millions d’euros pour les investissements ferroviaires, 54 millions d’euros pour les investissements non ferroviaires et 118 millions d’euros pour le matériel roulant.

*e) Le projet « GSM–R »*

Ce projet, qui vise à pallier l’obsolescence rapide du réseau actuel Radio Sol Train (RST), fait partie de ceux pour lesquels le ministre des Transports a annoncé, le 14 octobre dernier, un recours au partenariat public–privé.

D’après les informations recueillies par votre Rapporteur, le déploiement du GSM–R est actuellement programmé sur une période de 10 ans et la mise en place d’un contrat de partenariat pourrait être une solution adaptée. Le recours à une délégation de service public est également possible.

La société Alcatel, avec le conseil de Linklaters et Macquarie, a présenté à RFF une pré-étude de faisabilité pour la mise en œuvre d’un PPP pour le GSM-R. Cette pré-étude constitue une première réflexion sur ce que pourrait être la répartition des missions entre la personne publique et le cocontractant privé.

---

(1) RFF, SNCF, Aéroports de Paris.

(2) Une société projet devrait être en charge de la politique commerciale et contractualiser avec RFF et la SNCF la réservation des sillons. Les financements nécessaires à la construction des infrastructures et leur renouvellement devraient être apportés par RFF au travers d’une société de financement grâce à la cession de créances constituées par les redevances que RFF recevrait de la société projet au titre de 24 années d’exploitation. Le montage répondrait ainsi aux objectifs de financement, sous réserve d’une confirmation écrite définitive des commissaires aux comptes de RFF, sur le fait que RFF n’aurait pas à consolider une dette correspondant au montant de la cession de créance, de même qu’il n’aurait pas à consolider la société de financement. Par ce montage, RFF conserverait le risque de maîtrise d’ouvrage mais aurait partagé ou transféré le risque d’exploitation, de trafic et de financement.

Afin d'approfondir cette approche, RFF a réalisé une analyse comparative, conformément à l'ordonnance du 17 juin 2004. Avec une démarche similaire à celle menée sur la LGV SEA, cette mission, qui a débuté en juin dernier, est réalisée par le cabinet en analyse de risques Infraplan, en collaboration avec des conseillers financiers juridiques.

Les conclusions de cette étude proposeront une comparaison en termes de coûts et de risques entre les différentes solutions. Le rapport final devait être rendu mi-décembre, afin d'être présenté à la mission d'appui du ministère des finances.

Quel que soit le choix finalement retenu pour mener à bien le projet GSM-R, votre Rapporteur considère essentiel, en tout état de cause, de faire en sorte que ce projet soit bien inclus dans le champ d'application du présent projet de loi.

\*

\* \*

### C.- LES ENJEUX DE L'ARTICLE 13 : UNE RÉDACTION QUI RISQUE D'ÊTRE TROP RESTRICTIVE

L'article 13 du projet de loi, dans sa rédaction actuelle, apparaît tout à la fois inabouti, subtil et ambigu.

#### 1.- Un texte inabouti : l'évolution des conditions d'exercice de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre sur le réseau ferré national

Modifiant l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 97-135 du 13 février 1997 <sup>(1)</sup>, le **2° du I** précise les **conditions d'exercice de la maîtrise d'ouvrage des opérations d'investissement sur le réseau ferré national**, en modifiant le contenu du décret en Conseil d'État prévu par la loi de 1997 <sup>(2)</sup>.

Deux questions doivent être distinguées.

– En premier lieu, le texte prévoit que **RFF peut confier à un tiers sa maîtrise d'ouvrage** pour des opérations d'investissement sur le réseau ferré national. Cette modification est, en effet, indispensable à la passation de contrats de partenariat public-privé, dans lesquels le cocontractant assure précisément la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser.

On précisera qu'un « tiers » désigne *a priori* toute entité que RFF estime fiable pour agir en son nom. Outre les entreprises privées, on peut ainsi imaginer

---

(1) On signalera que le **1° du I** de l'article 13 du projet de loi supprime la référence, dans le 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la loi de 1997, aux schémas du réseau ferroviaire, prévus au II de l'article 17 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Ces schémas sectoriels n'ont jamais vu le jour.

(2) Les singularités de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage, de son mandatement et de son éventuel cumul avec la maîtrise d'œuvre par dérogation à la loi MOP ont déjà été présentées, plus haut dans ce rapport.

que RFF mandate sa maîtrise d'ouvrage à des entités publiques ou à des sociétés parapubliques (collectivités locales, établissements publics, sociétés d'économie mixte, ...).

Il pourrait par exemple se révéler souhaitable que RFF confie des mandats à des collectivités pour la réalisation d'opérations les intéressant directement, telles des ponts-rails justifiés par un aménagement routier ou la reprise d'infrastructures ferroviaires liées à des opérations d'aménagement urbain.

On soulignera incidemment que rien *a priori* n'empêcherait que la SNCF soit elle-même considérée comme « *un tiers* », susceptible de se voir mandatée dans le cadre d'un contrat de partenariat... La logique même des PPP, comme la situation particulière de la SNCF au sein du secteur ferroviaire, rendent toutefois irréaliste cette hypothèse.

S'agissant des contrats de délégation de service public, on pourrait, de la même manière, faire l'hypothèse que la SNCF intègre un groupement avec des partenaires privés et concurre à l'obtention d'une délégation.

– En second lieu, le texte cherche à clarifier la **portée des dérogations à la loi MOP dont continuera de bénéficier la SNCF**, en maintenant la dérogation spécifique au profit l'établissement public en ce qui concerne les mandats de maîtrise d'ouvrage portant sur des « *ensembles d'opérations* » (par exception au principe d'individualisation de ces opérations).

En effet, et dans le but d'assurer des programmes d'investissement cohérents sur le réseau ferré national, notamment pour le renouvellement ou l'adaptation des installations, RFF peut confier à la SNCF, chargée de la gestion des infrastructures du réseau ferré national, des missions relatives à la maîtrise d'œuvre et à la réalisation de travaux. Il s'agit donc d'une dérogation au principe général d'incompatibilité entre le rôle de mandataire et ces missions.

Comme cela a déjà été évoqué, cette dérogation est couverte par le dernier alinéa du I de l'article 4 de la loi MOP, qui prévoit que les dispositions rendant incompatible un mandat de maîtrise d'ouvrage avec toute mission de maîtrise d'œuvre ou de réalisation de travaux portant sur les ouvrages auxquels se rapporte le mandat « *ne sont pas applicables lorsque le maître de l'ouvrage ne peut confier le mandat qu'à une personne désignée par la loi* », ce qui est le cas de RFF par rapport à la SNCF avec la loi de 1997.

Pour autant, et afin de sécuriser les pratiques juridiques à l'avenir et de lever toute ambiguïté sur le point de savoir si la SNCF est le maître d'ouvrage délégué ou pas, il serait préférable d'amender le texte pour expliciter la rédaction actuelle de l'article 13 et de confirmer les situations dans lesquelles la SNCF assure aujourd'hui toutes ces missions, sans pour autant donner une exclusivité à cette dernière.

En effet, pour les opérations individualisées et pour les ouvrages réalisés sous exploitation <sup>(1)</sup>, le maître d'ouvrage RFF peut trouver avantage à confier à la SNCF un mandat de maîtrise d'ouvrage, sachant que, notamment pour des tâches relatives à la sécurité de l'exploitation durant les travaux, il est amené à lui confier des missions relevant de la maîtrise d'œuvre ou de la réalisation des travaux.

Il apparaît donc souhaitable de prévoir explicitement que, pour l'ensemble des dérogations prévues, un cumul entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre (ou réalisation de travaux) est possible, tout en ne donnant aucune exclusivité à la SNCF. L'essentiel est de faire en sorte que la loi adoptée évite tout paradoxe entre la banalisation du mandatement, liée notamment au recours possible aux PPP, et la pérennisation d'un régime exorbitant au profit de la SNCF.

## 2.– Un texte subtil : les contrats de partenariat et de délégation de service public pour les investissements ferroviaires

Véritable cœur du texte de l'article 13, le **2<sup>ème</sup> alinéa du II** (article 1<sup>er</sup>-1 *nouveau* de la loi de 1997) ouvre la possibilité de recourir à un PPP « *pour des projets d'infrastructures d'intérêt national ou international destinées à être incorporées au réseau ferré national* », sous les deux modalités présentées dans ce rapport : le **contrat de partenariat** et la **délégation de service public**.

Chaque terme de cet article 1<sup>er</sup>-1 *nouveau* de la loi de 1997 étant minutieusement pesé, votre Rapporteur souhaite formuler les observations suivantes, d'autant plus importantes que le renvoi à un décret en Conseil d'État impose de rendre très explicite l'intention du législateur :

– Au risque de la lourdeur et de la redondance, le texte circonscrit avec rigueur le champ des investissements concernés par les contrats de financement innovants : il s'agit, d'abord et avant tout, **des projets d'investissements nouveaux** et, partant, même si le terme d'infrastructures « *nouvelles* » ne figure pas expressément dans l'article 1<sup>er</sup>-1, d'infrastructures non existantes.

Par ailleurs, **la notion même d'infrastructure évoquée par le texte ne saurait être appréhendée de manière restrictive**. Cette notion recouvre l'ensemble des équipements et installations fixes associés, tels que mentionnés dans le décret n° 97-445 du 5 mai 1997 portant constitution du patrimoine initial de l'établissement public Réseau ferré de France. Elle ne se limite donc pas au terrassement et à la voie. On doit donc considérer que les installations de télécommunications (**du type GSM-R**) ressortissent de cette notion et doivent être regardées comme des infrastructures. Un amendement serait utile sur ce point.

---

(1) On oppose là les investissements faits alors que la ligne est **en exploitation** (ce qui suppose des mesures détaillées d'exploitation et de sécurité : voies uniques temporaires, interruptions temporaires, ...) et les travaux que l'on peut faire **hors** des lignes en **exploitation** (soit parce qu'ils sont nouveaux, soit parce que l'on ferme la ligne pour faire les travaux).

– De plus, le texte précise bien que les infrastructures ainsi réalisées sont **destinées à être incorporés au réseau ferré national**.

On rappellera que la notion de « *réseau ferré national* » correspond au classement des voies retenues par les textes en vigueur et est indépendante de la vocation ou de « *l'intérêt* » (au sens du projet de loi) d'un projet. Le réseau ferré national peut ainsi être emprunté par des services d'intérêt régional (TER, Transilien), national (grandes lignes) ou international (Eurostar, Thalys)

On ne doit pas confondre cette notion avec celle de « *voies ferrées d'intérêt local* », lesquelles relevaient d'une réglementation de 1913 supprimée en 1979. Outre les réseaux urbains en général non connectés (à l'exception notable la ligne A du RER), il ne reste en France que quelques kilomètres de voies gérées par des départements, à l'image du réseau de la régie départementale des Bouches-du-Rhône.

– *A contrario*, l'expression « *infrastructures d'intérêt national et international* » ne saurait être interprétée comme excluant les **projets présentant un intérêt local**, bien au contraire. Un projet d'intérêt national doit être compris comme permettant une amélioration sensible d'une desserte d'intérêt national : il peut évidemment avoir un intérêt local, même si ce n'est pas sa finalité unique. Ainsi, une ligne à grande vitesse en région Provence–Alpes–Côte-d'Azur aurait un intérêt national tout en permettant des dessertes internes à la région PACA.

– Quant aux **projets d'intérêt international** évoqués par le texte, leur meilleure définition est peut-être celle des nouveaux projets retenus dans la décision communautaire du 29 avril 2004 sur le développement du réseau transeuropéen de transport <sup>(1)</sup>.

L'annexe III « *Projets prioritaires dont les travaux devraient commencer avant 2010* » de ce document mentionne notamment l'axe ferroviaire à grande vitesse du Sud–Ouest de l'Europe <sup>(2)</sup>, l'axe Paris–Bruxelles/Bruxelles–Cologne–Amsterdam–Londres et l'axe ferroviaire à grande vitesse Est <sup>(3)</sup>.

– Le texte précise également les **domaines exclus du champ des PPP**, qui sont fort logiquement les missions spécifiques pour lesquelles la loi prévoit un monopole d'intervention. Il s'agit, d'une part, « *de la gestion du trafic et des circulations* » et, d'autre part, « *du fonctionnement et de l'entretien des installations de sécurité* ».

---

(1) Décision n° 884/2004/CE du 29 avril 2004 modifiant la décision n° 1692/96/CE sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport

(2) Dont Barcelone–Figueras–Perpignan pour 2008, Perpignan–Montpellier pour 2015, Montpellier–Nîmes pour 2010, Madrid–Vitoria–Irún/Hendaye pour 2010, le tronçon transfrontalier Irún/Hendaye–Dax pour 2010, Dax–Bordeaux pour 2020 et Bordeaux–Tours pour 2015.

(3) Dont Paris–Baudrecourt pour 2007 et Metz–Luxembourg pour 2007.

S'il est logique de préserver le domaine de compétence exclusive de la SNCF, il faut, en revanche, se prémunir contre toute interprétation extensive de la notion de sécurité évoquée par le texte, au risque d'atténuer considérablement l'intérêt du recours au PPP. Ainsi, les **installations de sécurité** ne renvoient pas du tout à la même chose que la notion de sécurité des installations, qui n'est pas évoquée par le texte, de même que le projet de loi exclut du champ des PPP les seuls **fonctionnement et entretien de ces installations**.

De plus, l'expression retenue par le projet de loi, par comparaison avec celle employée à l'article 1<sup>er</sup> de la loi de 1997 (qui évoque « *les installations techniques et de sécurité* »), exclut spécifiquement les « *installations techniques* ».

Concrètement, les installations de sécurité sont surtout le KVB ou d'autres contrôles et les systèmes de shunt des voies permettant de constater qu'un train est présent dans un canton. Elles ne sont donc pas les autres installations techniques, comme les appareils de voies, le ballast, les rails ou la caténaire.

Cette définition est parfaitement exprimée « en creux », dans le décret n° 97-445 fixant le patrimoine transféré à RFF, et notamment de son annexe III qui décrit la séparation des installations et équipements.

– Le fait que l'article 1<sup>er</sup>-1 ne précise pas le **moment de l'incorporation au réseau ferré national d'une infrastructure réalisée en PPP** n'est nullement le signe d'une volonté cachée de différer cette incorporation. Il est bien envisagé que le cas-type d'un PPP soit celui dans lequel l'infrastructure nouvelle incorpore le réseau ferré national dès sa mise en service.

On précisera que l'incorporation au réseau ferré national<sup>(1)</sup> emporte de nombreuses conséquences juridiques sur le cadre contractuel retenu pour le PPP, et en particulier dans un contrat de délégation de service public. En tout état de cause, il paraît logique de réserver la possibilité à un éventuel délégataire de service public de percevoir directement, sur la nouvelle infrastructure construite par lui, les redevances d'usage liées à l'utilisation de celle-ci<sup>(2)</sup>.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le renvoi au décret d'application de la détermination des modalités de l'incorporation au réseau ferré national est préférable à la fixation d'un régime plus précis qui figerait le mécanisme.

– De même, puisque l'article 8 du décret n° 97-444 prévoit que **l'octroi de capacités d'infrastructures** (i.e. la répartition des sillons) donne lieu à la perception de redevances par RFF, il paraîtrait d'autant plus pertinent d'amender le texte afin de préciser clairement que l'exercice de la mission de répartition des capacités dans le cadre d'un PPP pourra dépendre des missions confiées au cocontractant.

---

(1) La nature de cette incorporation est notamment régie par l'article 2 du décret n° 97-444.

(2) On rappellera qu'aujourd'hui l'article 13 de la loi de 1997 prévoit que les redevances liées à l'utilisation du réseau ferré national sont une ressource de RFF.

Il est, en effet, envisageable que ce dernier perçoive, dans le cadre d'une délégation de service public notamment, certaines redevances, si l'affectation des capacités sur l'infrastructure nouvelle est assurée par le cocontractant, en coordination avec RFF, gestionnaire des infrastructures contiguës.

C'est par exemple déjà le cas dans la concession Perpignan–Figueras, où le concessionnaire répartit les capacités de la section internationale en coordination avec les gestionnaires d'infrastructures ferroviaires limitrophes. C'est aussi la raison pour laquelle il ne serait pas souhaitable de préciser dans la loi que la répartition des capacités continue d'être assurée par RFF.

### 3.– Un texte ambigu : le rôle de l'État dans le pilotage et la mise en œuvre des PPP ferroviaires

Pendant de l'alinéa précédent ouvrant la possibilité du recours aux PPP sans toucher au rôle pivot de RFF, **le 3<sup>ème</sup> alinéa du II** (article 1<sup>er</sup>-2 *nouveau* de la loi de 1997) **permet à l'État de recourir directement aux contrats de partenariat ou de délégation de service public.**

La rédaction de l'article 13 donne même, dans l'usage de cette compétence, priorité à l'État sur son établissement public, RFF ne pouvant recourir au dispositif de l'article 1<sup>er</sup>-1 si l'État décide de faire usage de celui de l'article 1<sup>er</sup>-2.

Face à l'ampleur de la politique d'infrastructures nouvelles du Gouvernement, il pourrait apparaître nécessaire de « soulager » RFF dans l'exercice de cette compétence nouvelle et assurément complexe. Le seul exemple concret qui ait été indiqué à votre Rapporteur est celui du projet « *CDG–Express* », précédemment évoqué dans ce rapport.

Lorsqu'il fera usage des dispositions de l'article 1<sup>er</sup>-2, **l'État pourra demander à RFF de l'assister** pour toute mission à caractère technique, administratif, juridique ou financier intéressant la conclusion ou l'exécution du contrat ou de la convention.

Cette disposition a pour objet d'associer RFF, gestionnaire de l'infrastructure du réseau ferré national, pour le compte duquel sont assurées les missions de la SNCF, y compris de gestion de trafic et des circulations et de fonctionnement et d'entretien des installations de sécurité sur les infrastructures réalisées par PPP (contrat de partenariat ou délégation de service public), au processus d'études, de réalisation et d'exploitation de celles-ci.

Il s'agira d'**une mission d'assistance *ad hoc* non prévue par la loi MOP** (qui ne sera donc ni un mandat ni une conduite d'opération). Il convient de rappeler, en effet, que l'État ne dispose pas, dans le secteur ferroviaire, de « services techniques » équivalant à ce qui existe, par exemple, dans le domaine routier.

Il importe donc que l'État puisse s'appuyer sur les compétences de RFF dans l'hypothèse où il serait en situation de devoir piloter lui-même un projet. Cette mission sera formalisée par une convention entre l'État et RFF, sur la base d'un cahier des charges dont le contenu sera fixé par l'État

Comme souvent dans le domaine ferroviaire, la matière est complexe, le domaine sensible, l'avenir ambigu... Ainsi que votre Rapporteur l'a récemment rappelé <sup>(1)</sup>, la réforme du système ferroviaire semble, depuis que la mission d'évaluation de contrôle (MEC) <sup>(2)</sup> a achevé ses travaux, à la fois se traduire par des initiatives vertueuses et toujours buter sur les mêmes obstacles : le mur infranchissable de la dette, l'épineuse question patrimoniale, l'Arlésienne de l'ouverture à la concurrence, les faux-fuyants du service minimum, l'avenir du régime de retraite, l'interminable sauvetage du fret, le spectre IFRS, la surenchère politique dans les grands projets d'investissement, la lente dégradation des voies, la crise des trains interrégionaux, *etc.*

Aussi ce texte ne manque-t-il pas de poser plusieurs questions :

**Où va RFF ?** Cette question, que l'on s'est déjà posée au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 2006 <sup>(3)</sup> et alors que l'État récupère une compétence dans le présent article, est celle du devenir d'établissement public auquel, en 1997, on a donné des missions sans lui affecter les personnels SNCF correspondant. L'enjeu est de savoir ce que l'État cherche véritablement à faire de RFF et quelle épaisseur industrielle il entend vraiment lui donner.

**Où va la SNCF ?** Dans un contexte où la concurrence se développe et où le cadre juridique se banalise, il est peut-être grand temps de dynamiser l'entreprise publique, de la conduire à se réformer et à assouplir la vision parfois isolationniste qu'elle conserve sur son environnement extérieur.

**Quelle marge de manœuvre pour le secteur privé ?** L'un des enjeux de l'examen de ce texte par notre assemblée consiste à éliminer toute trace de paradoxe entre la volonté d'innover et le réflexe de l'inertie et de la protection des situations monopolistiques. Il ne faudrait, alors que le Gouvernement annonce le lancement de PPP dans le domaine ferroviaire, que l'on décourage les entreprises en posant trop de conditions, trop de contraintes, trop de verrous...

On signalera que le **3° du I** de l'article 13 prévoit, tous les deux ans et sur ces questions, la présentation d'un rapport au Parlement. En introduisant cette disposition dans le projet de loi, les sénateurs ont souhaité disposer d'informations régulières sur « *l'évolution des relations entre Réseau ferré de France et le gestionnaire d'infrastructures délégué* ».

---

(1) Voir Doc. AN n° 2568 annexe 38 précité.

(2) Voir Doc. AN n° 1725 précité.

(3) Le fait que le Gouvernement ait cru utile de proposer, en première partie du projet de loi de finances pour 2006, un énième montage financier autour de RFF, avec une nouvelle structure de gestion des actifs, est, pour le moins, le témoignage d'un inaboutissement de la réforme ferroviaire...

Au regard des informations qui sont déjà à la disposition des parlementaires, votre Rapporteur estime que ce rapport serait, à condition d'en préciser le champ, un bon support et une bonne occasion pour mesurer les caractéristiques singulières de l'organisation du système ferroviaire et, le cas échéant, pour les faire évoluer.

\*

\* \*

### III.– LES VOIES NAVIGABLES ET L'ARTICLE 15 *OCTIES* DU PROJET DE LOI : UN ENCOURAGEMENT POUR LE DOMAINE FLUVIAL

Un amendement sénatorial a introduit dans le projet de loi un article 15 *octies* transposant au secteur fluvial les principes de l'article 13.

#### A.– LE PPP : UNE OPPORTUNITÉ POUR LE PROJET SEINE-NORD-EUROPE

##### 1.– Un projet d'intérêt européen

Transposée au secteur des voies navigables, la réflexion sur les partenariats public–privé se porte inévitablement sur le projet fluvial du canal Seine–Nord–Europe.

Ce projet a pour but de relier la Seine et l'Oise au réseau des canaux du nord de la France et du Bénélux par un canal à grand gabarit <sup>(1)</sup>. Il vise à renforcer l'attractivité des régions concernées, tant sur le plan des activités industrielles, que logistiques ou touristiques. Le projet en lui-même et l'impulsion économique donnée aux territoires représentent **un formidable levier de créations d'emplois**.

En particulier, il favorisera le désenclavement du bassin de la Seine pour la mobilité de la flotte et entraînera une baisse du coût du transport favorable à l'activité économique de la région Île-de-France. De plus, le port du Havre avec l'ouverture de *Port 2000* trouvera dans ce projet l'opportunité d'offrir aux armateurs maritimes la possibilité de prolonger naturellement la massification des marchandises au-delà de la région Île-de-France.

Le projet répond également aux exigences de développement durable, de sécurité du transport et de qualité de vie. Il participera ainsi à la décongestion des agglomérations concernées, à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et au nécessaire développement de l'intermodalité.

Le CIADT de décembre 2003 avait confirmé la conduite de ce projet et basculé son financement sur les moyens de l'AFITF.

##### 2.– Vers un contrat de partenariat

Compte tenu des spécificités de cet équipement structurant, **le contrat de partenariat apparaît comme un schéma juridique particulièrement approprié pour la réalisation du canal Seine–Nord–Europe**.

---

(1) La liaison comprend trois parties : le tronçon central entre Compiègne et le canal Dunkerque-Escaut, au sud, l'Oise entre Compiègne et Conflans-Sainte-Honorine, au nord, le canal à grand gabarit Dunkerque-Escaut, reliant Dunkerque à Valenciennes avec une branche vers Lille et la Belgique.

### POURQUOI UN CONTRAT DE PARTENARIAT POUR SEINE–NORD ?

Parmi les schémas juridiques associant partenaires privés et publics, le marché public ne semble pas devoir être la solution de référence dans la mesure où il ne permettrait pas de répondre aux objectifs fixés par l'État. En effet, l'impossibilité de lisser le financement de l'ouvrage est apparue comme un obstacle majeur aux concours des partenaires financiers. En outre, il n'est pas à même de minimiser les risques de construction dont la conception repose intégralement sur le maître d'ouvrage.

Le schéma de la concession serait aussi juridiquement envisageable, mais en l'espèce il ne pourrait trouver son équilibre financier dans la mesure où, l'investissement dépendant essentiellement des subventions publiques, le sur-péage admissible ne pourrait couvrir que les coûts d'exploitation.

Le **contrat de partenariat** constitue ainsi le point de convergence entre les aspirations variées des différents acteurs du projet. Il assure une allocation maximale des risques. Sa souplesse se retrouve tant au stade de la passation du contrat, qui favorise le dialogue compétitif et la négociation, qu'au stade de l'exécution du contrat, qui autorise l'adaptation des droits et obligations des parties en fonction des circonstances de droit et de fait. Il constitue ainsi le schéma juridique de référence pour la mise en œuvre du canal Seine–Nord–Europe.

VNF s'est vue confier la conduite des études relatives au montage financier, notamment en ayant recours à un partenariat public–privé. Les parties contractantes du contrat pourraient être VNF, en tant que maître d'ouvrage de l'extension du réseau des voies navigables, et un groupement privé « concepteur–constructeur–exploitant » de la liaison et des ouvrages annexes associés.

La déclaration d'utilité publique devrait ainsi aller au-delà de la seule infrastructure et inclure, non seulement l'ouvrage, mais également les plateformes. Le contrat pourrait donc couvrir la création et le développement d'activités annexes susceptibles d'avoir un effet sur le trafic ou d'apporter une contribution financière au projet <sup>(1)</sup>.

En raison du caractère d'investissement à long terme des infrastructures de transport et de la durabilité des voies navigables, la durée envisagée du contrat de partenariat se situe dans la fourchette haute entre 50 et 70 ans, nonobstant l'ingénierie financière à mettre en œuvre pour couvrir une telle période.

Seine–Nord–Europe est **un projet d'une ampleur totalement inédite**. Les études très poussées qui ont été entreprises ont conduit à estimer son coût total, initialement chiffré à 2,6 milliards d'euros (3 milliards d'euros actualisés en valeur juillet 2005), à un montant compris **entre 3,3 et 3,6 milliards d'euros**.

Cette augmentation de 10 à 20 % est fondée sur une approche détaillée du coût des ouvrages, ainsi qu'une étude exhaustive des risques. Environ 500 risques ont été évalués.

---

(1) Le partenaire privé serait l'opérateur de plateformes portuaires multimodales, nécessaires au développement des activités logistiques générées par le trafic du canal.

Par ailleurs, l'estimation inclut une longueur supplémentaire de 4 kilomètres de canal à la confluence de l'Oise et de l'Aisne et la réalisation de deux barrages réservoir d'une capacité de 14 millions de m<sup>3</sup> pour garantir l'alimentation en eau pendant les périodes d'étiage.

On signalera que le projet a été replacé dans son contexte européen en tant que section française de la liaison fluviale internationale Seine–Escaut, permettant de relier le bassin de la Seine à Anvers. C'est le bon niveau d'appréciation pour un tel projet, qui a été intégré en 2004 dans la liste des projets prioritaires du RTE-T, autorisant ainsi une participation de l'Union européenne au financement des travaux.

Après l'évaluation du contrat de partenariat, la procédure de consultation s'étendra de novembre 2005 à décembre 2007. On pourrait envisager que la sélection des candidats pour le dialogue compétitif intervienne entre juin et octobre 2006, que l'enquête publique ait lieu à l'automne 2006, que la passation des marchés et le début des travaux puissent se faire en janvier 2008 et qu'à la fin 2012, le canal voie enfin le jour.

\*

\* \*

## B.– L'ARTICLE 15 *OCTIES* PEUT PERMETTRE UN MEILLEUR ENCADREMENT DE L'ENVIRONNEMENT DES PPP FLUVIAUX

1.– Si le cadre juridique actuel ne présente pas d'obstacle particulier, l'article 15 *octies* apporte des précisions utiles

Quoiqu'il ne paraisse pas évident qu'une disposition analogue à celle de l'article 13 s'impose, le texte de l'article 15 *octies* confirme – avec raison – que VNF peut recourir, pour des projets d'infrastructures d'intérêt national ou international destinées à être incorporées au réseau fluvial national, à un contrat de partenariat ou de délégation de service public (**article 224-1 nouveau du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure**).

L'analyse de cette disposition ne diffère pas fondamentalement des remarques précédemment formulées, sous le commentaire de l'article 13. On complètera simplement cette analyse en précisant que l'expression « *réseau fluvial national* » renvoie – sans qu'il soit d'ailleurs besoin d'employer le terme « *national* » – aux voies d'eau navigables incluses dans le domaine public fluvial et qui figurent dans la nomenclature des cours d'eau et canaux listés en annexe de l'arrêté du 24 janvier 1992 <sup>(1)</sup>.

Quant à l'emploi, en matière fluviale, du terme « *d'infrastructures* », il désigne un linéaire (fleuve ou canal) comprenant tous les équipements nécessaires à la navigation : barrages, écluses, digues, chemins de service, *etc.*

---

(1) Arrêté du 24 janvier 1992 pris en application de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 91-796 du 20 août 1991 relatif au domaine confié à Voies navigables de France par l'article 124 de la loi de finances pour 1991.

## 2.– Des adaptations sont néanmoins possibles

### a) *Alléger et adapter le texte*

La rédaction de l'article 15 *octies* peut, à l'évidence, être améliorée et adaptée aux spécificités du domaine fluvial, les références à « *l'article 1<sup>er</sup>* » de la loi de 1997 concernant RFF et aux compétences de la SNCF sur la gestion du trafic, des circulations et des installations de sécurité étant manifestement erronées.

Il serait plus adapté de prévoir que les contrats de partenariat ou de délégation peuvent porter sur la gestion du trafic et sur la construction, l'entretien et l'exploitation de **tout ou partie de l'infrastructure et des équipements associés**, en particulier les plateformes portuaires et multimodales, et les installations de production d'énergie électrique.

Comme cela a été annoncé lors du dernier CIIACT, il est, en effet, envisagé de **recourir au PPP pour la reconstruction de barrages manuels vétustes**, faisant courir des risques aux personnels d'exploitation<sup>(1)</sup>. Il devient, en effet, urgent de réaliser la mécanisation des barrages à gestion manuelle avec production d'énergie hydroélectrique, dans la mesure où l'état de ces barrages fragilise le niveau de service offert aux usagers des voies navigables et pose des problèmes importants de sécurité, tant pour les agents qui les manœuvrent et les différents utilisateurs de la voie d'eau que pour les riverains.

La reconstruction complète de ces ouvrages est évaluée à 500 millions d'euros. Un contrat de partenariat permettrait de répondre à l'impératif d'urgence en raison du danger que représentent, pour les personnes et les biens, les barrages existants. Le PPP pourrait être envisagé par grand bassin, en confiant à un consortium la conception, la construction et la maintenance d'un ensemble comprenant les barrages et les micro centrales. Les partenaires privés auraient ainsi la charge de réaliser les études de conception et de réalisation des barrages.

Par ailleurs, il semble inutilement contraignant de prévoir, à l'article 15 *octies*, le renvoi, à un **décret en Conseil d'État**, de mesures d'application qui peuvent être engagées sans cette obligation inutilement contraignante.

Votre Rapporteur considère, d'une manière générale, qu'il est essentiel de ne pas créer d'obstacles de nature à ralentir le montage des partenariats public-privé en matière de voies navigables.

---

(1) VNF gère 147 barrages manuels (à aiguilles, à vannettes, à vannes levantes, à crémaillères, à planchettes) et à hausses. Ces ouvrages permettent de maintenir hors intempéries les lignes d'eau des fleuves et rivières navigables et donc de garantir des tirants d'eau. Un diagnostic entrepris entre 2002 et 2003 a conclu à la nécessité de reconstruire, dans un délai rapide, la totalité de ces ouvrages en raison de leur état de vétusté.

*b) Rendre compatibles PPP et décentralisation*

Afin de sécuriser la mise en œuvre des PPP, on pourrait également rendre plus explicitement compatibles les dispositions du présent article avec les récentes mesures liées à la **décentralisation des ports intérieurs**.

Il pourrait ainsi être utile d'adapter les dispositions relatives aux transferts de propriété du domaine public fluvial <sup>(1)</sup> et aux conditions d'exercice des compétences des collectivités territoriales sur les ports intérieurs <sup>(2)</sup> à la possibilité, ouverte par le projet de loi, de réaliser des infrastructures et des équipements fluviaux en partenariat public-privé (PPP).

*c) Réaffirmer le rôle de l'État*

On pourrait également rappeler, dans le texte de l'article 15 *octies*, les domaines par nature exclus du champ des partenariats public-privé, à commencer par les **missions de police de la navigation**, qui relèvent des attributions régaliennes des services de navigation de l'État, et non de Voies navigables de France.

Enfin, les sénateurs ont estimé utile de prévoir une disposition comparable à celle proposée par le Gouvernement à l'article 13 (**article 224-2 nouveau du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure**) et d'autoriser l'État à se substituer, le cas échéant, à VNF lors de la passation d'un contrat de PPP en matière fluviale.

\*

\* \*

---

(1) *Inséré par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, le nouvel article 1-1 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure dispose que « les transferts de propriété du domaine public fluvial au profit d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de la part de l'État ou d'une autre personne publique peuvent être opérés à la demande de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou du groupement. [...] Toutefois, les parties de cours d'eau, canaux, lacs ou plans d'eau inclus dans le périmètre d'une concession accordée par l'État au titre de l'utilisation de l'énergie hydraulique ne peuvent pas faire l'objet d'un transfert de propriété au profit des collectivités territoriales ou de leurs groupements ».*

(2) *Inséré par la même loi de décentralisation, le nouvel article 1-5 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure dispose que « les collectivités territoriales et leurs groupements sont compétents pour créer, aménager et exploiter les ports intérieurs dont ils sont ou deviennent propriétaires [...] à l'exception des ports d'intérêt national inscrits sur une liste fixée par décret en Conseil d'État ».*



## EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa séance du 7 décembre 2005, votre Commission a procédé à l'examen pour avis des articles 13 et 15 *octies* du présent projet de loi.

**Votre Rapporteur pour avis** a indiqué que le champ de la saisine portait exclusivement sur l'adaptation aux infrastructures de transport des partenariats public-privé (PPP). Face aux obstacles juridiques persistants, le Gouvernement s'est enfin décidé à réformer la loi du 13 février 1997 afin de permettre la mise en place de PPP pour des projets d'infrastructures ferroviaires. C'est l'objet de l'article 13. Les sénateurs ont décidé d'élargir le texte à des dispositions comparables en matière d'infrastructure fluviale, avec l'insertion de l'article 15 *octies*.

Alors que le ministre des transports vient d'annoncer, lors du comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) du 14 octobre 2005, une liste de 21 projets pouvant faire l'objet d'un PPP, il est important que le projet de loi mette en cohérence cette annonce avec la définition des contrats pouvant être passés en matière ferroviaire comme fluviale. Parmi ces projets, on mentionnera les lignes à grande vitesse (LGV) Sud-Europe-Atlantique et Rhin-Rhône, ainsi que les projets CDG-Express et GSM-R. On précisera que le Gouvernement considère les PPP comme pouvant être mis en œuvre à la fois au travers des traditionnels contrats de délégation de service public et grâce aux nouveaux contrats de partenariat créés par l'ordonnance du 17 juin 2004.

**Article 13** (articles 1<sup>er</sup>-1 et 1<sup>er</sup>-2 [nouveaux] de la loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France ») : *Opérations d'investissement dans le domaine ferroviaire*

Votre Commission a examiné un amendement de votre Rapporteur pour avis tendant à préciser que Réseau ferré de France (RFF) peut confier à la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) des mandats de maîtrise d'ouvrage concernant des ouvrages en cours d'exploitation et pour lesquels la SNCF peut cumuler un mandatement et une mission de maîtrise d'œuvre ou de réalisation de travaux.

**M. Charles de Courson** a souhaité savoir si ce dispositif était euro-compatible.

**Votre Rapporteur pour avis** a précisé que la possibilité de cumuler maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre constituait une dérogation possible à la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985, pour autant qu'une disposition législative explicite était adoptée.

Votre Commission a *adopté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement de votre Rapporteur pour avis tendant à préciser le contenu du rapport au Parlement que les sénateurs ont souhaité introduire dans le texte. **Votre Rapporteur pour avis** a proposé que ce rapport porte sur les relations entre l'État, le gestionnaire de l'infrastructure du réseau ferré national et les gestionnaires délégués. Ce rapport permettrait de faire le point sur l'évolution de l'action et du rôle effectif des différents établissements publics, notamment RFF, la SNCF et l'établissement public de sécurité ferroviaire.

Votre Commission a *adopté* cet amendement.

Puis, votre Commission a examiné un amendement de votre Rapporteur pour avis complétant l'expression « *projet d'infrastructures* » par les mots « *et d'équipements nouveaux* ».

**Votre Rapporteur pour avis** a expliqué que son amendement avait un double objet. Il tend à préciser que seuls les nouveaux projets seront concernés par les contrats de partenariat ou de délégation de service public, et non pas les opérations de régénération d'infrastructures existantes. D'autre part, cet amendement confirme qu'une infrastructure, dans le monde ferroviaire, ne se limite pas à la voie et au terrassement, mais inclut les équipements associés.

**M. Charles de Courson** a observé que l'amendement lui-même pouvait être ambigu, car il ne résout pas clairement la question de savoir si les contrats de partenariat s'appliquent également aux investissements de régénération ou non.

**Votre Rapporteur pour avis** a précisé que l'amendement permet d'inclure les équipements nouveaux au bénéfice des contrats de partenariat, ce qui n'est pas certain dans la rédaction actuelle. Il a surtout le mérite de confirmer qu'un projet comme le GSM-R peut être entrepris sous la forme d'un PPP.

Évoquant un autre aspect du projet de loi, **le Président Pierre Méhaignerie** a souhaité savoir quel intérêt présente la création d'un établissement public de sécurité ferroviaire. Par ailleurs, y a-t-il une incertitude sur le fait de pouvoir financer tous les projets ferroviaires en partenariat public-privé ?

**Votre Rapporteur pour avis** a expliqué que l'ouverture à la concurrence étant amenée à s'intensifier à l'avenir, la fonction de sécurité doit être individualisée. Le choix a été fait de confier cette fonction à un établissement public. Une autre solution aurait été possible. En l'état actuel du projet de loi, il n'est pas certain, en effet, que la rédaction proposée couvre l'ensemble des projets que l'on pourrait imaginer financer en PPP.

Votre Commission a alors *adopté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement de votre Rapporteur pour avis tendant à supprimer les mots « *d'intérêt national et international* ».

**Votre Rapporteur pour avis** a expliqué qu'il fallait s'assurer que la formulation retenue n'exclue pas *a priori* les projets d'intérêt régional du champ des partenariats public-privé.

Votre Commission a *adopté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement de votre Rapporteur pour avis tendant à permettre l'incorporation au réseau ferré national des projets pouvant faire l'objet d'un PPP, dès la mise en service des investissements ainsi réalisés.

**M. Charles de Courson** a indiqué que cette incorporation imposera un maintien de la gestion par RFF : or pourquoi les modalités de cette gestion n'évolueraient-elles pas ?

**Votre Rapporteur pour avis** a répondu que l'unité du réseau est ainsi maintenue, ce qui n'empêche pas le partenaire privé de percevoir des redevances.

**M. Jean-Louis Dumont** a observé qu'il existe déjà un réseau national et des embranchements privés, lesquels ne sont pas intégrés au réseau national. L'amendement va dans le sens de l'actuelle gestion publique du réseau, ce qui est positif. Néanmoins, il pourrait y avoir reprise par un investisseur privé et l'amendement ne clarifie pas la situation dans ce cas.

L'amendement a été *retiré* par votre Rapporteur pour avis.

Votre Commission a ensuite *adopté* un amendement présenté par votre Rapporteur pour avis tendant à expliciter le fait qu'un délégataire de service public pourra percevoir directement, sur la nouvelle infrastructure construite par lui, les redevances d'usage liées à l'utilisation de celle-ci.

Sur proposition de votre Rapporteur pour avis, votre Commission a émis un *avis favorable* à l'adoption de l'article 13, ainsi modifié.

**Article 15 octies (nouveau)** (articles 224-1 et 224-2 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure) : *Dispositions applicables aux investissements sur le réseau fluvial*

Votre Commission a examiné un amendement présenté par votre Rapporteur pour avis, **son auteur** précisant que cet amendement adaptait la rédaction de l'article aux spécificités propres aux voies navigables, en permettant notamment l'utilisation du contrat de partenariat pour la rénovation des ouvrages de navigation, tout en introduisant les notions d'équipements associés à l'ouvrage.

Votre Commission a *adopté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement du même auteur supprimant le renvoi à un décret en Conseil d'État de mesures d'application pouvant être engagées sans cette obligation.

**Votre Rapporteur pour avis** a précisé que cette mesure d'application était inutile et risquerait de ralentir le montage des contrats de partenariats.

Votre Commission a *adopté* cet amendement.

Elle a également *adopté* un amendement de votre Rapporteur pour avis précisant le rôle de l'État lors de la passation d'un partenariat public-privé en matière fluviale.

Votre Commission a enfin examiné un amendement présenté par votre Rapporteur pour avis visant à assurer une bonne sécurité juridique des montages en PPP, en particulier en excluant la possibilité que les voies d'eau, ainsi que les ports intérieurs inclus dans leur périmètre, soient transférés à une collectivité territoriale, non partie au contrat ou à la convention.

**M. Charles de Courson** a considéré que, même si Voies navigables de France est favorable à cette précision, l'amendement est critiquable au regard des compétences des collectivités territoriales.

**M. Jean-Louis Dumont** s'est interrogé sur la portée réelle de cet amendement pour les collectivités territoriales et a souligné son impact sur les centrales hydroélectriques.

L'amendement a été *retiré* par votre Rapporteur pour avis.

Sur proposition de votre Rapporteur pour avis, votre Commission a alors émis un *avis favorable* à l'adoption de l'article 15 *octies* (nouveau), ainsi modifié.

\*

\* \*

## AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

### *Article 13*

#### **Amendement n° 2 présenté par M. Hervé Mariton, Rapporteur pour avis :**

Compléter le dernier alinéa du 2° du I de cet article par la phrase suivante :

« Il détermine également les conditions dans lesquelles, par dérogation à la loi précitée, Réseau ferré de France confie à la Société nationale des chemins de fer français des mandats de maîtrise d'ouvrage concernant des ouvrages en cours d'exploitation, et pour lesquels cette dernière se verrait confier des missions relevant de la maîtrise d'œuvre ou de la réalisation de travaux ».

#### **Amendement n° 3 présenté par M. Hervé Mariton, Rapporteur pour avis :**

Après les mots : « un rapport sur », rédiger ainsi la fin du dernier alinéa du 3° du I de cet article :

« les relations entre l'État, le gestionnaire de l'infrastructure du réseau ferré national et les gestionnaires délégués. Ce rapport précisera les évolutions du contexte juridique et économique et des missions assignées aux établissements publics de l'État intervenant dans le secteur ferroviaire. »

*(article 1<sup>er</sup>-1 de la loi du 13 février 1997)*

#### **Amendement n° 4 présenté par M. Hervé Mariton, Rapporteur pour avis :**

Dans la première phrase de cet article, après les mots :

« pour des projets d'infrastructures »,

insérer les mots :

« et d'équipements nouveaux ».

#### **Amendement n° 5 présenté par M. Hervé Mariton, Rapporteur pour avis :**

Dans la première phrase de cet article, supprimer les mots :

« d'intérêt national ou international ».

#### **Amendement n° 6 présenté par M. Hervé Mariton, Rapporteur pour avis :**

Compléter la dernière phrase de cet article par les mots :

« et à Réseau ferré de France, y compris les modalités de rémunération du cocontractant ou de perception par ce dernier des redevances liées à l'utilisation de l'infrastructure nouvelle ».

### *Article 15 octies*

*(article 224-1 du code du domaine public fluvial  
et de la navigation intérieure)*

#### **Amendement n° 7 présenté par M. Hervé Mariton, Rapporteur pour avis :**

Rédiger ainsi les deux premières phrases de cet article :

« Voies navigables de France peut recourir, pour des projets d'infrastructures destinées à être incorporées au réseau fluvial, et pour la rénovation ou la construction de tous ouvrages permettant la navigation, à un contrat de partenariat conclu sur le fondement des dispositions de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariats ou à une convention de délégation de service public prévue par les articles 38 et suivants de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 modifiée relative à la prévention de la

corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. Le contrat ou la convention peut porter sur la construction, l'entretien et l'exploitation de tout ou partie de l'infrastructure et des équipements associés, en particulier les plates-formes portuaires et multimodales, et les installations de production d'énergie électrique, sur la gestion du trafic à l'exclusion de la police de la navigation. »

**Amendement n° 8 présenté par M. Hervé Mariton, Rapporteur pour avis :**

Supprimer la dernière phrase de cet article.

*(article 224-2 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure)*

**Amendement n° 9 présenté par M. Hervé Mariton, Rapporteur pour avis :**

Rédiger ainsi le début de cet article :

« L'État, lorsqu'il recourt à un contrat ou à une convention mentionnée à l'article L. 224-1, peut demander à Voies navigables de France de l'assister pour toute mission ... (le reste sans changement) ».

-----  
N° 2733 – Rapport au nom de la commission des finances sur le projet de loi, adopté par le Sénat, après déclaration d'urgence, relatif à la sécurité et au développement des transports (n° 2604) (M. Hervé Mariton)