

Le partenariat public-privé : un outil de management public



Saisine - **NOVEMBRE 2008**



Conduite par un
groupe de travail issu de la
commission “Finances” :

Jean-Pierre Benoit,
Claude Donzé
Daniel Dubois
Jean-Louis Duprez
Bernard Gonin
Pierre Leroy
Bernard Roux
Jacques Villiermet, *rapporteur*

Ce rapport a été adopté à l’unanimité des suffrages
exprimés (8 abstentions), en assemblée plénière, le
12 novembre 2008.



Qu'est-ce que le PPP ?

Le PPP n'est pas seulement un mode de financement	5
Une approche renouvelée de la commande publique ?	7
<i>Parmi les cartes à jouer :</i>	
<i>l'efficacité énergétique des lycées</i>	9

**Le PPP : un élément d'accélération de la branche Sud de la LGV Rhin-Rhône**

Les LGV : un terrain d'élection mais un terrain difficile	10
Réseau ferré de France n'est plus novice en matière de PPP	10
<i>Parmi les cartes à jouer : le ferroviaire</i>	11
<i>Parmi les cartes à jouer :</i>	
<i>les bâtiments universitaires</i>	12
TGV Rhin-Rhône : attention à la concurrence !	13
Une gouvernance ouverte pour la suite du TGV Rhin-Rhône	13
<i>Parmi les cartes à jouer : les routes</i>	15

Le point de vue du Conseil économique et social

Le contrat de partenariat : ni remède miracle, ni danger absolu mais un outil de management	16
La question de la soutenabilité budgétaire	16
<i>Parmi les cartes à jouer :</i>	
<i>les infrastructures de santé</i>	17

Annexes	18
---------	----





Franche-Comté
Conseil régional

Besançon, le 12 décembre 2007

Le Président



Monsieur Jean-François Robert
Président du
Conseil Economique et Social de Franche-Comté
Hôtel de Région
4, square Castan
25031 Besançon cedex

Monsieur le Président,

Cher Ami

Les collectivités locales réalisent chaque année en France plus des trois quarts des investissements publics civils. Depuis le début du processus de décentralisation, la part de l'Etat est en diminution relative et absolue.

Dans un contexte de raréfaction de la ressource budgétaire publique, se pose la question non pas tant du financement que du mode de financement des infrastructures publiques. Certaines grandes régions européennes ont mis en place depuis quelques années les procédures de « contrats de partenariat », dits PPP, partenariats public privé.

La Franche-Comté verra très prochainement la mise en service de la ligne à grande vitesse Rhin Rhône, dans la première phase de sa branche Est. Celle-ci est fiancée de manière « classique ». Se pose bien évidemment la question du financement de la deuxième phase de la branche Est et des autres branches pour les prochaines années.

C'est pourquoi j'ai l'honneur de saisir le CESR pour qu'il puisse contribuer à éclairer les futures prises de décision de la Région en termes de financement de ces grands investissements, en présentant les avantages et inconvénients du recours à ce type de financement.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'expression de ma considération distinguée.

Raymond Forni



Dans un contexte de raréfaction de la ressource publique, alors même que les collectivités locales réalisent chaque année en France plus des trois quarts des investissements publics civils, le Conseil régional de Franche-Comté a saisi le Conseil économique et social le 12 décembre 2007 sur la question du mode de financement des infrastructures publiques par le biais du contrat de partenariat, dit PPP (Partenariat public-privé). Cette réflexion, axée sur le financement de la seconde phase de la branche Est de la LGV Rhin-Rhône et des autres branches pour les prochaines années, s'est élargie à d'autres projets d'investissements régionaux.

Qu'est-ce que le PPP ?

La programmation du financement de la LGV a brutalement attiré l'attention sur la notion d'investissement soutenable. 190 M € (part de la Région pour la première phase de la branche Est) représentent deux ans de recettes d'impôts directs ! Il faut donc faire appel à l'emprunt. Mais le service de la dette induit une dépense obligatoire et réduit les marges de manœuvre pour plusieurs mandatures.

Faire appel à un autre mode de financement que l'emprunt en s'associant avec des partenaires privés ne change pas fondamentalement cette donnée. Même si les engagements financiers d'un contrat de partenariat ne sont pas comptabilisés dans la dette, ils représentent des dépenses obligatoires qui impliquent la même rigidité budgétaire qu'une dette alors que les priorités politiques ne seront peut-être plus les mêmes d'ici quelques années.

Néanmoins, l'intérêt du PPP peut être démontré, notamment par sa vertu de souplesse. Encore faut-il mettre en lumière ses avantages et ses inconvénients de différents points de vue : financier (portage), technique (coûts et délais de réalisation, maintenance sur le long terme) juridico-administratif (fixer des obligations de résultat et non de moyens, acheter un service et non un ouvrage, nouvelle norme de passation de commande : le dialogue compétitif).

1 - LE PPP N'EST PAS SEULEMENT UN MODE DE FINANCEMENT

Dans notre pays le Partenariat entre Public et Privé constitue une tradition ancienne sous la

forme de la **Délégation de Service Public** dont la configuration la plus répandue est la « **Concession** » (ex : l'eau, les ordures ménagères...). En cas de concession, le partenaire privé est tenu de construire les ouvrages publics nécessaires à l'exploitation du service public qui lui est concédé. Sa rémunération est assurée par les usagers, au moins pour une partie "substantielle", en application du tarif fixé par l'autorité publique.

À l'inverse lorsque l'opérateur est rémunéré sur crédits budgétaires, il s'agit d'un « **Marché public** » (jurisprudence constante du Conseil d'État depuis 1916).

Le « **Contrat de Partenariat** » est un nouveau dispositif intervenu dans le contexte d'une part d'une situation budgétaire conduisant à des investissements différés et à un entretien souvent négligé des équipements, dans la santé, l'éducation ou les transports et d'autre part de la réputation favorable d'expériences étrangères en particulier la "Private Finance Initiative" (PFI) appliquée depuis 1992 en Grande Bretagne.

► L'ordonnance de 2004

C'est une nouvelle forme de commande publique créée par l'Ordonnance du 17 juin 2004 qui permet la construction, par un partenaire privé, d'ouvrages publics même lorsqu'ils ne sont pas finançables par les utilisateurs finaux. Mais au-delà de la construction, le contrat de partenariat comprend également la gestion et la maintenance de l'ouvrage, prestations qui contribuent au service public sans que celui-ci soit délégué. **La rémunération du partenaire privé est liée à des objectifs de performance** ; elle est payée par la personne publique pendant toute la durée du contrat.

Partenariat Public - Privé

Droit français	Marché Public Codes des Marchés publics Loi MOP (1995)	Contrat de partenariat Ordonnance du 17/06/2004 Loi n° 2008-735 du 28/07/2008 relative aux contrats de partenariat	Délégation de service Loi "Sapin" du 29/01/1993 Loi "MURCEF" du 11/12/2001
Droit communautaire	Marché Public Directives 2004-17 et 18 du 31/03/2004		Concession Directives 2004-17 et 18 du 31/03/2004

Plusieurs griefs ont été soulevés contre le Contrat de partenariat devant le Parlement et le Conseil constitutionnel.

Le premier tient à l'égalité d'accès à la commande publique. Alors que la Loi sur la maîtrise d'ouvrage publique (dite Loi MOP) oblige à ce que la mission de conception (maîtrise d'œuvre) et la mission de construction fassent l'objet de marchés séparés, **le Contrat de partenariat est un contrat global qui comprend le financement, la conception, la construction et la maintenance.**

Un autre thème de griefs se rapporte à la durée des contrats et à la transparence de la rémunération. La durée des contrats est liée à celle des amortissements de l'investissement ou aux modalités de financement ; elle est donc longue, plus longue en tout cas qu'une mandature. La composition et le calcul de la rémunération sont complexes : elle comprend les investissements initiaux (qui ne sont pas obligatoirement payés à réception), le coût du financement et le fonctionnement. En outre, elle est liée à des objectifs de performance et peut comporter des revenus accessoires que le partenaire privé est autorisé à obtenir par l'exploitation du domaine ou des ouvrages pour d'autres activités que celles du service public.

Tenant compte des réserves du Conseil constitutionnel et des parlementaires, l'ordonnance du 17 juin 2004 prévoit que le recours aux contrats de partenariat n'est possible que dans deux hypothèses : celle de l'urgence ou celle d'un projet complexe tel que la personne publique n'est pas en mesure de définir seule à l'avance les solutions techniques, juridiques ou financières de réponse à ses besoins.

Malgré ce nouvel outil de la commande publique se situant entre le marché public et la DSP, le succès escompté n'a pas été au rendez-vous. Le Gouvernement a donc décidé de procéder par voie législative dans le but de favoriser le recours au contrat de partenariat. La loi du 28 juillet 2008 a levé certains freins au développement de tels contrats. Ses principales innovations portent sur l'harmonisation fiscale des contrats de partenariat (eu égard les autres modes de commande publique) et sur un assouplissement des conditions d'éligibilité avec l'introduction d'un troisième critère.

Ces cas d'ouverture qui limitent le recours aux contrats de partenariat induisent trois caractéristiques spécifiques liées à ces contrats :

L'obligation d'une étude préalable pour justifier le recours au Contrat de Partenariat. Cette étude doit montrer d'une part que les conditions légales d'urgence ou de complexité sont remplies (est-ce juridiquement autorisé ?) mais elle doit également présenter une analyse en terme de coût global, de performance, de partage des risques des différentes options possibles (est-ce économiquement avantageux ?). Cette analyse comparative est à l'évidence une phase délicate qui nécessite des compétences dans de nombreux domaines et qui implique le plus souvent de consulter des conseils extérieurs.

La loi de juillet 2008

Elle stipule précisément : « le contrat de partenariat est un contrat administratif par lequel une collectivité locale ou un établissement public local confie 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 ayant pour objet le financement, la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public. Il peut également avoir pour objet tout ou partie de la conception de ces ouvrages, équipements ou biens immatériels ainsi que des prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée. » (art. L 1414-1 du CGCT).

Elle prévoit que « les contrats de partenariats donnent lieu à une évaluation préalable précisant les motifs de caractère économique, financier, juridique et administratif qui conduisent la personne publique à engager la procédure de passation d'un tel contrat. Cette évaluation comprend une analyse comparative de différentes options, notamment en terme de coût global HT, de partage des risques et performances, ainsi qu'au regard des préoccupations de développement durable [...] Cette évaluation est menée selon une méthodologie définie par le ministère chargé de l'économie » (art. L 1414-21 du CGCT).

Au regard de l'évaluation préalable, ces contrats de partenariat ne peuvent être conclus que lorsque les circonstances suivantes sont avérées :

- 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 répondant à ses besoins ou établir le montage financier ou juridique du projet,
- ou bien le projet présente un caractère d'urgence, lorsqu'il s'agit de rattraper un retard préjudiciable à l'intérêt général affectant la réalisation d'équipements collectifs ou l'exercice d'une mission de service public, ou de faire face à une situation imprévisible,
- ou bien encore, compte tenu soit des caractéristiques du projet, soit des exigences du service public dont la personne publique est chargée, soit des insuffisances et difficultés observées dans la réalisation de projets comparables, le recours à un tel contrat présente un bilan entre les avantages et les inconvénients plus favorables que ceux d'autres contrats de la commande publique. Le critère de paiement différé ne pouvant à lui seul constituer un avantage. »



La procédure du dialogue compétitif se substitue à l'appel d'offres. En effet dans l'hypothèse d'un projet complexe, il n'y a pas de programme stricto sensu comme dans un marché public : il y a un programme fonctionnel c'est-à-dire une définition des besoins, sans préjuger de moyens techniques à mettre en œuvre pour les satisfaire. L'avis d'appel public à la concurrence doit donc comprendre la description complète des objectifs et des performances attendus. Ensuite, sur la base du programme fonctionnel s'établit un dialogue avec chaque candidat pour définir les moyens techniques et le montage juridique et financier le mieux à même de répondre aux besoins. Dans la plupart des cas le dialogue s'organise en une proposition sommaire suivi d'une proposition détaillée et enfin d'une proposition finale. Les propositions comprennent un projet de contrat, un mémoire technique, un mémoire juridique et fiscal, une liste des risques indiquant qui de la personne publique ou du titulaire du contrat les supportera, et un mémoire financier indiquant notamment la décomposition de la redevance (investissement, financement, fonctionnement dont maintenance, activités annexes). Les critères de sélection doivent prendre en compte les résultats de l'évaluation préala-

ble et comportent obligatoirement le coût global, les objectifs de performance et la part sous-traitée à des PME. Peuvent s'y ajouter des critères liés à la valeur technique et au caractère innovant, aux délais de réalisation, à la qualité globale des ouvrages...

L'allocation des risques :

Elle constitue une nouvelle obligation de la négociation : dans le contrat doit figurer la répartition de qui, de la personne publique ou privée, gère les différents risques ; par exemple, **les risques** en matière de : conception/construction, de performance, de risques commerciaux.

2 - UNE APPROCHE RENOUVELÉE DE LA COMMANDE PUBLIQUE ?

Après avoir étudié les principales caractéristiques des contrats de partenariat, un premier travail d'analyse peut d'ores et déjà être entrepris. En effet, si le contrat de partenariat induit des règles techniques et juridiques qui lui sont propres, **il va bien au-delà dans le sens où il amène les décideurs et les prestataires à modifier en profondeur leurs approches de la commande publique.**

En résumé et pour y voir clair,

Marchés Publics	Délégation service public	Contrats de partenariat
Marchés successifs/critère de l'allotissement objet unique	Contrat unique multi-objets : . conception + réalisation . maintenance + gestion de l'ouvrage . exploitation service	Contrat unique/critère de la globalité multi-objets : . conception + réalisation . maintenance + gestion de l'ouvrage
Contrat à court terme	Contrat à long terme	Contrat à long terme
Appel d'offres : sans négociation sur la base d'un cahier des charges précis	Liberté de négociation	Évaluation préalable Dialogue compétitif = dialogue sur les solutions proposées par rapport à la demande de la personne publique, puis dépôt des offres
La prestation est fournie à l'administration : la mission de service public n'est pas transférée	Prestation fournie à l'utilisateur final : on confie également au tiers la mission de service public, d'où un rapport direct avec l'utilisateur	La prestation est fournie à l'administration : on ne transfère que la mission technique, la mission de service public n'est pas transférée
Financement public (emprunt + autofinancement)	Financement privé emprunt privé + apports capital privé)	Financement privé emprunt privé + apports capital privé)
Paiement public	Paiement par l'utilisateur	Paiement public principal (revenus annexes éventuels liés à un service privé) . déconsolidant pour le public
Risque à allouer : construction	Risques à allouer : risque de construction + performance + risque commercial (tarif/fréquentation)	Risques à allouer : construction + performance

Le prix des marchés publics sous-estimés ?

Contrairement au marché public, la personne publique connaît donc à l'avance ce que va lui coûter la maintenance (incluse dans le loyer), d'où un sentiment de sécurité. Le contrat de partenariat oblige donc la collectivité à concevoir son projet d'investissement dans sa globalité, de sa construction à son entretien.

► Un contrat global : de la conception à la maintenance

Alors que la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique (dite loi MOP) oblige à ce que la mission de conception (maîtrise d'œuvre) et la mission de construction fassent l'objet de marchés séparés, le Contrat de partenariat est un contrat global qui comprend le financement, la conception, la construction et la maintenance. Son risque est de restreindre l'accès à la commande publique des architectes et des PME notamment qui auront du mal à accéder à ces marchés.

► Un préfinancement plus rapide mais plus cher :

le préfinancement privé permet un lancement plus rapide du projet dans la mesure où l'argent du tiers est immédiatement mobilisable, la part du public ne venant que bien après sous forme de loyers, d'où une meilleure efficacité socio-économique. Mais ce préfinancement privé est plus cher compte tenu du fait que l'entreprise privée emprunte sur le marché bancaire à un taux plus élevé qu'une personne publique. À cela s'ajoute la rémunération des fonds propres investis par les divers opérateurs privés dans le consortium du projet.

► La question de l'allocation des risques

Au final, la totalité des risques prévus au contrat sera prise en charge par la personne publique, directement ou à travers le loyer. Mais la rationalisation de l'allocation des risques peut en optimiser le coût. Prenons un exemple. Si le constructeur a la charge du renouvellement des équipements, il sera incité à un choix qualitatif plus élevé dès la première installation. Les deux partenaires peuvent aussi décider d'un cycle de remplacement préventif de certains équipements soumis à usure dont le coût peut être ainsi calculé au plus juste. Dans les deux cas, il y aura une répercussion sur le montant du loyer à un coût le plus optimisé possible.

Il importe d'identifier les risques pour lesquels les mesures de prévention sont possibles et de les allouer à celui qui est le mieux à même de les gérer. Il est inutile d'augmenter inutilement le loyer en allongeant la liste des risques à financer ou en les surévaluant. Car quelle que soit l'étendue des risques couverts, il restera toujours des cas imprévus ou de force majeure. C'est bien la personne publique - qui n'a pas droit au dépôt de bilan - qui sera toujours seule responsable des enjeux d'intérêt public, y compris en cas de défaillance privée.

► Des performances techniques plus exigeantes

Le dialogue compétitif permet de tirer le maximum d'innovation et de créativité du secteur privé. La rémunération selon la performance incite à une meilleure qualité de service. La meilleure intégration conception - construction - exploitation - maintenance devrait réduire tendanciellement le coût global sur la durée.

► Un mode de rémunération innovant mais complexe

La durée des contrats est liée à celle des amortissements de l'investissement ou aux modalités de financement ; elle est donc longue, plus longue en tout cas qu'une mandature. La composition et le calcul de la rémunération sont complexes : ils comprennent le coût des investissements initiaux, le coût du portage financier et celui du fonctionnement ; en outre, ils sont liés à des objectifs de performance et peuvent comporter des revenus accessoires que le partenaire privé est autorisé à percevoir pour des activités privées. Cette composition et ce mode de calcul de la rémunération peuvent par conséquent laisser apparaître un prix plus élevé que dans un marché public classique.

Pour les partisans d'une banalisation des contrats de partenariat, ces avantages doivent permettre de (sur)compenser le coût accru du financement et la rémunération du capital privé ; c'est d'ailleurs l'objet de l'évaluation comparative préalable exigée par la loi.

Pour les opposants, qui pensent que ces contrats doivent rester une procédure exceptionnelle, cette comparaison fondée sur une projection économique sur trente ans n'est pas concluante car elle dépend de trop de variables incertaines.

Au moment du débat sur les orientations budgétaires 2008 (cf annexe 3) le CES écrivait dans son avis : « *En ce qui concerne les marges de manœuvre possibles dans le budget, le Conseil économique et social poursuit sa réflexion sur les partenariats public-privé (PPP). Compte tenu des délais de mise en œuvre de ces financements, il invite le Conseil régional à examiner la pertinence de ce dispositif pour financer de futurs programmes d'investissement sur 2008 et les années ultérieures.* »

Par définition, la Région n'est pas maître d'ouvrage de cette infrastructure, et n'est donc pas qualifiée pour mettre en place un PPP voué à la construction de la LGV. Néanmoins, elle peut jouer un grand rôle dans le domaine du lobbying, non seulement auprès de RRF, mais de tous les partenaires qualifiés, connus ou qui pourraient se déclarer à l'occasion de cette action globale.

La pratique de l'avenant

Dans un marché public classique, la pratique de l'avenant est courante. Elle permet, sous certaines conditions, de modifier ou compléter, à la marge, une ou plusieurs clauses du contrat initial. Cela se traduit généralement par un surcoût financier pour la collectivité. Du coup, le prix final s'avère plus élevé que le prix initial indiqué dans le marché. Par rapport à un contrat global, type contrat de partenariat, le marché public peut a priori apparaître moins cher. Il convient donc de comparer les deux modes de commande publique à périmètre constant.



Parmi les cartes à jouer : L'efficacité énergétique des lycées

Contexte

2007 : 77 millions d'euros consacrés par la collectivité régionale à sa politique « éducation » (chiffres du BP 2007).
- Sur ces 77 millions : 8,5 M d'euros affectés au volet énergétique des lycées publics relevant de l'Éducation nationale (gaz, fuel, réseaux chaleur, chauffage bois, électricité, eau, autres). À cela s'ajoute la maintenance des installations de chauffage (entretien du locataire) pour 0,4 M d'euros.
- Pour 2008 : 8,8 M d'euros, soit 49,3 % de la dotation des crédits de fonctionnement des lycées, estimés au titre du coût prévisionnel des dépenses de viabilisation.

Objet

Un important programme d'investissement doit être entrepris pour améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments : travaux d'isolation, de modifications d'installations, de renouvellement d'équipements qui doivent conduire à des économies d'énergie. L'hypothèse d'un contrat de partenariat mérite d'être étudiée.

Critères à retenir

- Sélection par la performance
Au lieu d'une mise en concurrence sur des moyens définis a priori par le cahier des charges, il semble pertinent d'envisager une sélection par laquelle les candidats sont invités à proposer les solutions techniques de leur choix qui seront jugées sur leur performance en terme de résultats : consommations dans les bâtiments, carbone, etc.
- Optimisation des solutions techniques en confiant réparation et entretien au constructeur.
Le PPP permettrait en outre, en confiant les réparations d'entretien et l'exploitation (maintenance et fourniture d'énergie) au concepteur et réalisateur de l'équipement, de l'intéresser à mettre en œuvre les solutions les plus aptes à maximiser les économies d'énergie.
- Harmonisation du paiement et des retours sur investissement.
Enfin, il paraît de bonne gestion d'étaler le paiement de l'investissement initial en concomitance avec les économies générées durant la durée de vie des installations.



© Daniel Nowak

Illustration : l'exemple de la Région Alsace

Celle-ci conduit une réflexion sur un projet de montage d'un contrat de performance énergétique sous la forme d'un contrat de partenariat public-privé. Les objectifs principaux identifiés par la Région Alsace sont :

- la réalisation d'économies de fonctionnement significatives,
- l'exploration de nouvelles méthodes de gestion favorisant la mise en œuvre de mesures d'efficacité énergétique à large échelle, sans augmentation du budget consacré au PPI et PPMS et à périmètre constant en terme de moyens internes,
- la mise à disposition d'indicateurs pertinents permettant l'optimisation des actions visant la réalisation d'économie d'énergie et de réduction de gaz à effet de serre des lycées.

Le PPP : un élément d'accélération de la réalisation de la branche Sud de la LGV Rhin-Rhône

1 - LES LGV : UN TERRAIN D'ÉLECTION MAIS UN TERRAIN DIFFICILE

Par le volume des investissements à mobiliser et par l'extrême complexité des procédures et des travaux à mettre en œuvre, les infrastructures ferroviaires, et plus particulièrement les LGV, constituent un terrain d'élection pour le PPP. Le directeur des investissements de RFF souligne fortement cet atout, tant dans ses écrits (Revue du Trésor de mars 2007) que dans son audition du 11 mars 2008. Juridiquement RFF est autorisé à recourir au PPP par la loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006.

- Néanmoins, il s'agit d'un terrain difficile et disputé, compte tenu du nombre de projets dans ce domaine, dont l'approche doit être raisonnée. Le directeur des investissements met en garde contre la facilité qui consisterait à ne voir dans le contrat PPP qu'une « simple extension des schémas de concession autoroutière ou une banale généralisation des concessions ferroviaires binationales ». En effet, le cadre institutionnel du ferroviaire français partagé entre la SNCF et RFF, est parfois difficile à saisir par les investisseurs étrangers.

- Une autre difficulté est évidemment liée à la taille des investissements à effectuer. Cela rend déterminante la "bancabilité" des projets, c'est-à-dire la définition d'un risque acceptable (notamment durée, nature et garanties des contrats, etc.).

C'est dans ce contexte, et pour limer les difficultés, que RFF a constitué des référentiels techniques applicables au LGV, non seulement avec le concours des ingénieurs SNCF, mais aussi avec celui des ingénieurs privés français et étrangers. Bien évidemment a été saisie l'occasion offerte

par la LGV Est-Européenne pour mettre au point des règles de sécurité et leurs applications, d'autant plus que la loi du 5 janvier 2006 (complétée par un décret du 6 décembre 2006) stipule que le titulaire du contrat de PPP doit confier à la SNCF, « la surveillance et l'entretien des installations de sécurité ».

Il résulte qu'une approche commune, nationale et internationale, se fait jour qui, après bien des souhaits exprimés plus ou moins fortement, explique qu'enfin la décision d'une "première" a été prise.

2 - RÉSEAU FERRÉ DE FRANCE (RFF) N'EST PLUS NOVICE EN MATIÈRE DE PPP

Un projet est à l'étude sur la LGV Sud-Atlantique, Tours-Bordeaux (340 km) appelée à être réalisée en deux tranches : Bordeaux-Angoulême achevée en 2013 et Angoulême-Tours en 2016. Paris sera ainsi à deux heures de Bordeaux.

Cette première d'une concession globale au secteur privé sous forme de PPP, a fait l'objet d'un appel à candidatures publiées par RFF au Journal officiel de l'Union Européenne en mars 2007. Trois groupes ont été présélectionnés en novembre 2007 : BTP Vinci, Eiffage et Bouygues Construction associés au groupe Alstom. Un appel d'offres plus détaillé a été lancé fin 2007, la signature du contrat devant intervenir en 2009, la déclaration d'utilité publique pour Bordeaux-Angoulême étant acquise depuis juillet 2006.

Le concessionnaire retenu devra assurer « la conception, la construction, l'entretien, le renouvellement, l'exploitation et le financement du projet » estimé à 5,250 milliards d'euros, soit 7,2 milliards à l'horizon 2016.



Matériel

Objet : renouvellement et modernisation du matériel roulant
Depuis qu'elle est devenue autorité organisatrice de transport, la Région a beaucoup investi dans le renouvellement du matériel ferroviaire, soit par l'achat de rames nouvelles, soit par la modernisation du matériel existant. Le résultat aujourd'hui est que la quasi totalité du parc TER, est performant et confortable.

Critère : le choix du mode de financement.
Mais dans la gestion de tout matériel, et plus particulièrement de matériel lourd, il faut avoir une vision prospective, le but étant de conserver dans le temps, voire d'améliorer, le niveau atteint. Ainsi, la Région pourrait dans les années à venir renouveler son parc roulant. Soit entre 2018 et 2022, environ 6 000 places assises sur les 9 000 places actuelles, ce qui correspond environ à 25 rames nouvelles pour un montant de 180 M d'euros.

L'arrivée du TGV avec deux gares nouvelles et la réouverture envisagée de Belfort/Delle obligera certainement la Région à acquérir de nouveaux matériels. En effet, la demande de service sera plus importante qu'aujourd'hui. Une des clés de la réussite du TGV passe forcément par la mise en place d'une desserte cadencée et optimisée des territoires, dans le cadre d'une irrigation la plus fine possible, afin de faire profiter chaque Franc-Comtois, de l'arrivée de cette nouvelle infrastructure. Une étude approfondie obéissant aux règles de l'instruction d'un PPP pourrait indiquer si celui-ci est une solution adaptée à ce type de problématique. L'analyse montre que le contrat de partenariat ne semble pas être la solution appropriée dans l'immédiat. Il conviendrait davantage de privilégier le crédit-bail à condition d'être propriétaire du matériel.



© David Cesbron

Illustration : l'initiative du Conseil régional Rhône-Alpes

La collectivité a décidé de moderniser ses TER en recourant au crédit-bail. Les raisons avancées par Rhône-Alpes sont le gain financier par rapport à un mode de financement classique par emprunt (estimé à 10 % de la valeur actuelle des équipements financés), et la possibilité ainsi offerte de limiter le recours à l'endettement. Au terme du contrat, la Région devient propriétaire des rames.

Infrastructures

La réouverture de la ligne Belfort/Delle (inscrite au CPER pour un montant total de 64 M d'euros, dont 19,85 M à la charge de la Région), pourrait être envisagée dans le cadre d'un PPP. De même, une réflexion peut être utilement conduite sur la liaison Vesoul-gare TGV, de façon à ce qu'aucun chef-lieu de département ne soit oublié dans le cadre d'un aménagement nouveau du territoire.

Parmi les cartes à jouer : Les bâtiments universitaires

Quelques chiffres inscrits au CPER 2007/2013 (part de la Région en K euros)

- Soutien aux opérations d'enseignement supérieur (restaurant universitaire bibliothèque, maison des sciences de l'homme...) pour 5,539 M d'euros.
- UFR médecine (2^e partie) pour 9,473 M.
- Maîtrise d'ouvrage sur Témis Sciences.
- Extension des locaux de l'ENSMM pour 0,250 M.
- Création de locaux pédagogiques UTBM de Belfort pour 1,69 M.
- Réhabilitation du bâtiment A de l'UTBM de Belfort pour 0,6 M.
- Implantation du nouveau département "ergonomie, design" de l'UTBM pour 0,2 M.
- Pour 2008 : 8,8 M d'euros, soit 49,3 % de la dotation des crédits de fonctionnement des lycées, estimés au titre du coût prévisionnel des dépenses de viabilisation.

Objet

Rattraper le retard du CPER précédent et faire un "plan Campus régional". La capacité d'offrir des équipements et des locaux modernes est inéluctable pour améliorer l'attractivité de l'Université. Or, la Région est fortement engagée dans des programmes de construction ou de réhabilitation universitaires. L'intervention du Conseil régional est fondée sur les engagements du Contrat de plan 2000-2006 et du Contrat de projets 2007-2013. Le concours régional est versé aux maîtres d'ouvrage des opérations pour certaines d'entre elles. Pour d'autres, le Conseil régional exerce lui-même la maîtrise d'ouvrage avant de remettre à l'État les bâtiments réalisés. Malheureusement, la mise en œuvre du volet universitaire du Contrat de Plan achevé en 2006 a pris beaucoup de retard. Au rythme actuel, pour rattraper le retard du précédent contrat de plan, réaliser les engagements du contrat de projets en cours et satisfaire des besoins qui n'y figurent pas, il faudra plus d'une décennie. Or, dans les 5 ans, l'écart va se creuser vis-à-vis des régions voisines, d'autant plus rapidement que l'État ne financera d'opérations hors contrat de plan que pour les 10 universités retenues dans le "Plan Campus" dont font partie Lyon et Strasbourg mais pas l'Université de Franche-Comté.

Critères

- Accélérer la mise en œuvre des opérations,
 - prévoir à l'avance les moyens d'entretien et de maintenance dans le cadre d'un futur plan Campus régional.
- La solution contrat de partenariat pourrait donc être examinée pour des opérations universitaires en Franche-Comté. Cela suppose qu'il y ait un réel projet universitaire global dont la réalisation pourrait dès lors être accélérée et la gestion améliorée. En effet, le PPP permettrait, d'une part, pendant quelques années de dépasser le budget d'investissement annuel des financeurs et, d'autre part, de faire gagner quelques délais de procédure aux maîtres d'ouvrage.

Au-delà des opérations inscrites au CPER, un projet « Besançon ville Campus » est à l'étude pour un montant global avoisinant les 300 millions d'euros. Le PPP est retenu pour financer ce projet.

Illustration : UFR Médecine - Versailles - Saint-Quentin

Au surplus, rappelons la position de la Caisse des Dépôts : « Dès 2009, la CDC investira dans les universités 150 M d'euros par an, soit 20 % de ses dépenses d'intérêt général, afin de créer un effet de levier et attirer d'autres investisseurs privés ».

En retour, il disposera des recettes produites par l'exploitation de la ligne. À l'issue du bail (durée de 65 ans maximum), RFF reprend possession du réseau. La clé de financement est en cours de négociation pour aboutir vraisemblablement à un partage 50/50, même si initialement la part publique était proposée à 40 %. Dans ce schéma, les trois régions concernées : Aquitaine, Poitou-Charentes et Midi-Pyrénées étaient sollicitées pour respectivement 800 millions, 200 millions et 200 millions. À noter que le Conseil régional Midi-Pyrénées, retenant le principe mais non le montant, vient d'arrêter sa participation à hauteur de 31 millions.

Cette position de Midi-Pyrénées se retrouve dans la réponse synthétique faite aux Échos (6 décembre 2007) par son président, à qui était posée la question : que pensez-vous du PPP pour financer la LGV ? « *Vu l'état des finances publiques, il n'y a pas d'autre formule : nous pouvons les construire plus vite, mais il ne faut pas que les citoyens croient que cela ne coûte rien aux contribuables, puisque l'État et les Collectivités vont cofinancer les TGV.* »

Cette réaction illustre bien la problématique des PPP qui se trouve aggravée par le nombre de projets nécessairement en concurrence pour leurs investissements. L'argent privé ira inéluctablement vers les projets les plus rentables et ceux qui font l'objet du plus grand consensus des acteurs, laissant à la puissance publique le souci de financer tout ou partie des projets moins porteurs.

3 - TGV RHIN-RHÔNE : ATTENTION À LA CONCURRENCE !

Ce phénomène de concurrence doit être pris en compte dans la mesure où, dans le cadre de la loi dite Grenelle, le ministre de l'Écologie annonce la création de 2 000 km de lignes nouvelles d'ici 2020.

À cet effet, outre la ligne Perpignan-Figueras et la première phase de la branche Est de la ligne Rhin-Rhône actuellement en travaux, la réalisation des 2000 km d'ici 2020 concerne : la ligne Tours-Bordeaux (Sud-Atlantique), le contournement de Nîmes et de Montpellier, la ligne Montpellier-Perpignan, la ligne Bretagne-Pays de la Loire, les deuxièmes phases de la ligne Est et de la branche Est de la ligne Rhin-Rhône, l'interconnexion Sud des lignes à grande vitesse en Ile-de-France, la ligne Provence-Alpes-Côte d'Azur, la ligne Bordeaux-Hendaye, les branches Sud et Ouest de la ligne Rhin-Rhône.

Il convient de remarquer que, pour deux lignes, le bouclage des financements a pris forme.

En effet, pour la ligne Bretagne-Pays de la

Loire, les collectivités locales étaient sollicitées pour une enveloppe de 1,1 milliard, soit le tiers du total prévu des investissements. Le 30 mai 2008, les élus bretons ont signé leur engagement partagé entre la Région, les 4 départements et les 5 villes principales. Sur 1,1 milliard, la Région financera 643 Millions (58 %). Le Conseil régional des Pays de la Loire assurera à hauteur de 100 millions d'euros la totalité de financement de la part ligérienne. Il est à souligner qu'un Club d'affaires réunissant un grand nombre de chefs d'entreprise originaires de Bretagne et exerçant des responsabilités nationales et internationales suit de près le chapitre du financement privé. Certains observateurs vont jusqu'à penser que la ligne Bretagne-Pays de la Loire pourrait être le premier PPP réalisé. Tous s'appuient sur le succès du désenclavement routier breton.

4 - UNE GOUVERNANCE OUVERTE POUR LA SUITE DU TGV RHIN-RHÔNE

Cette stratégie passe inéluctablement par l'Europe. Il ne s'agit pas uniquement de solliciter les crédits publics européens. Il faut inscrire Rhin-Rhône dans une dynamique globale favorisant l'émergence d'un PPP européen. Cette stratégie offensive exige une action méthodique et opiniâtre de lobbying impliquant une coordination sans faille de la partie française. Le progrès récent concernant la globalisation du projet de LGV Rhin-Rhône est un indice encourageant, mais il demande à être développé.

En effet, pour mener cette action, il faut profiter pleinement de ce que l'Europe offre un cadre juridique et programmatique approprié pour fédérer les efforts. Bref, il existe une feuille de route fixée par la décision n° 884/2004/CE du Parlement Européen et du Conseil prise le 29 avril 2004 (J.O. EU du 30 avril 2004). Ce texte modifie la décision n° 1692/96 sur les orientations communautaires pour le développement du Réseau France Transeuropéen de transport.

Il n'est pas inutile de souligner que, selon la procédure européenne, cette modification a fait l'objet d'un avis du Conseil Social Economique et Européen (J.O. C 125 du 27 mai 2002) et du Comité des Régions (J.O. C 278 du 14 novembre 2002). Les extraits significatifs de ce texte figurent en annexe 4.

On peut donc retenir de ce texte 3 objectifs permettant d'alimenter une stratégie européenne pour la suite de Rhin-Rhône :

- le premier objectif étant de garantir **la mobilité internationale des personnes et des marchandises**, il faut faire sauter les goulets d'étranglement de plus en plus nombreux en raison de l'augmentation du trafic et de la congestion



accrue sur les corridors de transport international. Ces principes étaient fortement exprimés lors de ces Conseils Européens (Göteborg en 2001, Barcelone en 2002, Bruxelles en 2003).

- le deuxième objectif réside dans la prise en compte des exigences liées à la protection de l'environnement ;

- le troisième objectif - qui est de méthode - consiste dans la mise en œuvre intégrant les différents modes de transport et les rendant interopérables. Il s'agit d'offrir aux usagers un niveau élevé de qualité et de sécurité, notamment à travers une harmonisation technique et un système harmonisé de contrôle-commande ERTMS.

Ceci étant, la décision n° 884 va au-delà de la définition des objectifs puisqu'elle promulgue dans son annexe 3 la liste des « projets prioritaires dont les travaux devraient commencer avant 2010 ». Ils sont au nombre de 30 en immense majorité uniquement ferroviaires.

Le TGV Rhin-Rhône est cité, en note de bas de page, car il est compris dans « l'axe ferroviaire Lyon-Genève-Bâle-Duisbourg-Rotterdam-Anvers ». Cette inscription est le résultat du rapport remis à la Commission - rapport validé par elle - le 30 juin 2003 par « un Groupe de Haut Niveau ». Celui-ci a utilisé une méthodologie fondée sur des critères comportant l'examen de la viabilité économique potentielle, du degré d'engagement quant au respect des délais, de l'impact sur la mobilité des marchandises et des personnes.

On vérifie donc que la décision n° 884 reprenant les propositions du Groupe de Haut Niveau constitue la base incontournable de toute stratégie européenne en faveur de Rhin-Rhône. **Dès lors, tout doit être fait pour y répondre si l'on veut justifier l'intérêt de capitaux privés fondant un contrat de partenariat PPP.**

C'est pourquoi, l'évolution récente des esprits, telle qu'elle s'est manifestée le 16 juin 2008, lors de la réunion du comité local de suivi de la branche Sud est intéressante. En effet, le profil de la ligne mixte (fret et voyageurs) limitera la vitesse de la ligne à 270 km/h tout en favorisant sa rentabilité. On retrouve, en filigrane de cette problématique de la mixité, la concurrence de deux logiques d'entreprise : celle de la SNCF privilégie chaque minute gagnée dans sa concurrence avec l'avion ; celle de RFF est d'ordre technique et financier.

D'aucuns avancent que la mixité implique des matériels spécifiques qui, pour l'instant, ne seraient pas techniquement et économique-

ment disponibles. En incidence de ce rapport, notons que si cela est vrai, il y a là une niche industrielle.

Bref, dans le cadre d'une stratégie européenne, la démonstration doit reposer sur une rentabilité d'autant plus à affirmer que la concurrence est considérable. Il faut donc produire des chiffres concrets et réalistes prenant l'ensemble du projet, non seulement dans sa déclinaison nationale, mais dans une préoccupation internationale.

Alors comment faire ? C'est là où le rôle d'un coordonnateur français devient capital pour optimiser les études déjà réalisées et les mettre en perspective par rapport à des opportunités européennes tant au niveau public que privé. Les collectivités territoriales qui ont déjà participé au financement, doivent disposer d'une **structure appropriée de lobbying**, devant produire des études économiques et financières très poussées. C'est pourquoi, cette action doit non seulement se dérouler à Bruxelles mais aussi dans les divers grands centres financiers européens : Francfort, Amsterdam, Berne... Le moment venu, il pourrait être fait application de l'article prévoyant la nomination d'un coordonnateur européen.

Dans le cadre de l'évolution de ce dossier, les collectivités territoriales pourront arguer du fait qu'elles sont déjà partie prenante du financement d'un projet devenu global et que leur part supplémentaire et éventuelle ne pourrait être que résiduelle.

Parmi les cartes à jouer : Les routes

Quelques chiffres

Sur la période 2000-2006, la Région était engagée à hauteur de 73,15 M au titre du contrat de projet État-Région, 29,53 M pour la RN 19 et 7,7 M sur le programme ATSR (avenir du territoire entre Saône et Rhin), soit un engagement total de 110,38 M d'euros. Elle a, à ce jour, mandaté 38 M sur le CPER, 13,2 M sur la RN 19, 4,6 M pour ATSR soit 54,4 M ; restent donc à mandater 56 M. L'État tarde à annoncer le PDMI (programme de modernisation des infrastructures) pour la période 2007-2013. Et pourtant, les besoins restent importants.



© Matthieu Lods

Objet

Inciter les partenaires État et collectivités départementales à revisiter les projets et accélérer la réalisation des contrats signés.

Critères

Mobiliser des financements au-delà de la programmation annuelle de l'État afin d'accélérer la réalisation totale des opérations inscrites sur la période 2000-2006.

Illustration

L'État a mis à l'étude le PPP pour la mise à 2x2 voies de la RN 88 (section Albi - A 75 Aveyron). Il en est de même pour la rocade urbaine L2 de Marseille (commencée il y a 30 ans). Côté collectivités, c'est le département des Vosges qui étudie la possibilité d'un PPP pour la route départementale Épinal-Saint-Dié.

Le point de vue du Conseil économique et social

1 - LE CONTRAT DE PARTENARIAT : UN OUTIL DE MANAGEMENT :

► Il constitue une innovation dans la commande publique. Comblant le vide entre le marché public et la délégation de service public, il trouve sa légitimité dans la délégation de la maîtrise d'ouvrage, de la conception, de la réalisation, du financement et de la maintenance, sans pour autant exercer un service public.

Permettant d'anticiper des besoins et de considérer, en parallèle, la réalisation de plusieurs équipements, il implique la généralisation de l'évaluation comparative préalable et conduit à formaliser des objectifs "performanciers". Il concerne des projets d'envergure - à partir de 10 M d'euros au minimum - qu'il convient de sélectionner et dont il convient d'apprécier la pertinence, de calibrer, d'analyser les retombées économiques (emploi, activités) afin d'effectuer le choix pertinent.

À ce jour, on constate que les donneurs d'ordre public ne se sont pas appropriés le PPP. Il est vrai qu'il ne faut pas s'aventurer à lancer une telle procédure avec "les moyens du bord". La collectivité concernée doit bénéficier d'une expertise suffisante pour définir en amont les besoins, appréhender la valeur ajoutée d'un tel montage, au vu notamment d'une évaluation raisonnable des risques susceptibles d'être transférés et pour être ensuite en mesure de négocier à armes pas trop inégales, les termes du contrat.

Elle doit donc s'adjoindre les compétences d'experts (assistance à maîtrise d'ouvrage, conseil financier, juridique...) pour traiter face à des groupements qui disposent en leur sein de toutes ces compétences. Cette expertise sera ensuite nécessaire pour suivre et évaluer, tout au long de son exécution, le respect des engagements du contrat. Cette phase initiale de procédure comporte bien évidemment un coût. *(La Mapp est une structure placée auprès de Bercy, susceptible d'aiguiller les collectivités et de les aider à relire leur travail préalable).*

De manière plus générale, on peut considérer que les collectivités publiques doivent acquérir cette expertise de manière pérenne, donc interne, non seulement en cas de PPP, mais également pour utiliser progressivement ces techniques pour les maîtrises d'ouvrage classiques : évaluation préalable, obligations de résultats, raisonnement sur le long terme, internalisation dans les projets des coûts du pilotage, arbitrages fonctionnement/investissement...

► Il génère aussi une révolution culturelle dans les entreprises privées. Celles-ci doivent abandonner une « culture de l'avenant » pour intégrer une procédure forfaitaire, comportant un délai de livraison, non en fonction de prescriptions techniques mais d'un programme de besoins. Le PPP passe par la constitution d'une structure de droit privé réunissant l'ensemble des compétences nécessaires au projet : tous ces partenaires ont l'obligation de se coordonner et fonctionner en symbiose. Ils servent le même projet et en portent l'image : plus le contrat est globalisant pour l'opérateur privé, plus la puissance publique s'assure un gage de réussite.

2 - LA QUESTION DE LA SOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE

Le choix de l'investissement "soutenable" n'est pas prioritairement un arbitrage financier, ni un choix entre public et privé. Il est d'abord dans la correcte appréciation de l'utilité de l'équipement à court et à long terme. Autrement dit : on ne recourt pas à un PPP seulement pour différer un paiement ou déconsolider la dette.

Dans le cas des commandes d'investissement classiques, l'ouvrage est payé à la réception. Financé par l'emprunt, celui-ci est inscrit dans la dette. Les outils de maîtrise prospective de l'endettement sont bien connus.

Dans le cas d'un contrat de partenariat, la charge du financement d'un équipement est reportée sur la section de fonctionnement du budget : cet engagement sur une longue durée est tout aussi contraignant... et inhabituel. Certes la loi du 28 juillet 2008 prévoit l'établissement d'un état de ces engagements annexé au budget ; néanmoins, l'exigence de vigilance impliquera certainement une modification des approches budgétaires. Il en va ainsi dans le secteur des activités privées où des techniques normalisées sont utilisées pour le retraitement comptable des contrats de longue durée (crédit-bail, location longue durée...). Ces normes comptables permettent de traduire les conséquences financières de ces contrats et de présenter des documents d'une très grande lisibilité : compte de résultat, bilan, analyse de l'endettement de l'entreprise.

Sur le plan financier, il convient d'éviter 2 écueils : l'application trop rigide d'un "principe de précaution budgétaire" qui conduirait à l'immobilisme ou le volontarisme exagéré qui priverait les futurs décideurs de toute possibilité de manœuvre pour faire face aux évolutions à venir.



Le contrat de partenariat paraît donc être un dispositif présentant un intérêt à condition de faire une étude préalable approfondie des besoins à satisfaire. Une collectivité, pour peu qu'elle se dote en interne de l'ingénierie nécessaire à la gestion de ce dispositif de financement, peut l'envisager dans sa panoplie d'outils de financement :

- soit directement pour la réalisation d'équipements dont elle assure la maîtrise d'ouvrage,
- soit indirectement, en affirmant à son ou ses partenaires son choix de financer un équipement via sa participation à un loyer mensuel, et non un investissement financier direct (couvert par emprunt). Ce peut être notamment le cas pour la Région vis-à-vis de la réalisation de la LGV dont la maîtrise d'ouvrage appartient à RFF.

Choisir le PPP, c'est hausser le niveau des expertises techniques et financières à travers une organisation appropriée. Cela implique également que les enjeux sociétaux soient pris au même niveau de considération. Dès lors, le choix d'un PPP ne se résume pas au choix d'un outil supplémentaire dans la panoplie des modes de financement. Ce choix est un acte de management global qui, par définition, est un acte politique.

**Parmi les cartes à jouer :
Les infrastructures de santé**

C'est un domaine dans lequel le recours au PPP s'est déjà avéré pertinent, notamment lorsqu'il s'est agi de monter un important programme de rattrapage dans le secteur hospitalier.

À ce jour, la construction du Centre de soins des Tilleroyes (Besançon) a fait l'objet d'un contrat de partenariat pour un montant de 23 M d'euros. Il n'y a pas à ce jour, dans notre région, d'engagement officiel de la collectivité régionale sur un équipement hospitalier.

Dans le cas contraire, le recours au PPP pour financer un équipement de cette nature mériterait d'être étudié.

Illustration

Construction du plateau technique central du CHRU de Nancy - Hôpital Avicenne à Bobigny - Centre Hospitalier de Roubaix.



© Maison des Tilleroyes

**Annexe 1**

Personnes auditionnées et rencontrées 19

Annexe 2

Références 20

Annexe 3Le financement de la LGV Rhin-Rhône
branche Est 21**Annexe 4**Décision n° 884/2004/CE Parlement
européen et du Conseil du 29/4/04 24**Annexe 5**

Glossaire des sigles utilisés 26

Personnes auditionnées

Dexia Crédit Local de France

- > **Marie-Valérie Aubin Vaillant**, directrice régionale
- > **Maryse White**, chargée de clientèle institutionnelle
- > **Benjamin Lagrange**, membre de l'équipe PPP au niveau national

Caisse des dépôts et des consignations

- > **Annabelle Cazes**, directrice adjointe du service PPP
- > **Jean-Paul Guérin**, directeur régional

Réseau Ferré de France

- > **Jean-Marc Charoud**, directeur des investissements

Secteur hospitalier

- > **Jean-Louis Boutry**, chargé de mission hôpital 2012
- > **M. Camus**, directeur de la maison des Tilleroyes

Roger Martin - entreprise de travaux publics

- > **Albert Higounenc**, directeur général

Personnes rencontrées

- > **Gilles Querini**, ancien directeur général des services de la Communauté d'agglomération du pays de Montbéliard

- > **M. Drach**, ancien directeur général des services du Conseil général de Haute-Saône

- > **Gérard Bailly**, ancien président du Conseil général du Jura

- > **Fabrice Olivier**, ancien directeur général des services du Conseil général du Jura

- > **M. Rigoulet-Roze**, ancien directeur général des services du Conseil général du Doubs

- > **Baudoin Ruysen**, directeur général adjoint à la ville de Besançon

- > **André Pietrucci**, délégué « Politiques territoriales » au Conseil régional de Franche-Comté



- La Revue du Trésor : numéro spécial PPP de mars-avril 2007
- Site du ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi : www.minefe.gouv.fr
- Site de la Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat : www.ppp.bercy.gouv.fr

- Ordonnance n° 2004-559 relative aux contrats de partenariat : Journal officiel de la République Française n° 141 du 19 juin 2004 – page 10994 – texte 2
(http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=F2E3BEBCC74644184B4BB1761A3A230B.tpdjo11v_2?cidTexte=JORFTEXT000000438720&dateTexte=)

- Loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat : Journal officiel de la République Française n° 0175 du 29 juillet 2008 – page 12 144 – texte 1
(http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=F2E3BEBCC74644184B4BB1761A3A230B.tpdjo11v_2?cidTexte=LEGI TEXT000019262739&dateTexte=)

- Décision n° 884/2004/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 modifiant la décision n° 1692/96/CE sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport : Journal officiel de l'Union Européenne du 30 avril 2004 – L 167
(http://eurlex.europa.eu/JOIndex.do?year=2004&serie=L&xtfield2=167&Submit=Rechercher&_submit=Rechercher&ihmlang=fr)

...Rhin-Rhône branche Est (extrait du rapport d'orientations budgétaires du 17 octobre 2008 – Conseil régional de Franche-Comté)

Le TGV Rhin-Rhône est inscrit au schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse comme une étoile à trois branches. Il est un maillon clé du schéma directeur du réseau européen de trains à grande vitesse.

Le tracé de la branche Est se situe entre Genlis (agglomération de Dijon) et Lutterbach (agglomération de Mulhouse). Le coût estimatif de la première tranche de travaux s'élève à 2,053 milliards d'euros aux conditions économiques de janvier 2004 et selon les estimations de l'APD de juin 2004. La convention de financement du périmètre RFF a été signée le 3 juillet 2006, date du démarrage officiel des travaux.

1. État d'avancement des travaux

Les travaux en cours concernent principalement les terrassements et ouvrages d'art sur les lots A et B, le tunnel et le viaduc de la Savoureuse sur le lot C.

Plus globalement, les travaux de génie civil, démarrés dans le secteur central à l'été 2006 se poursuivent. L'ensemble du tracé est en chantier depuis l'été 2007. Les premiers lots de travaux, représentant près de 50 % du linéaire, doivent s'achever à la fin de l'année permettant aux premiers travaux d'équipement de la plateforme ferroviaire de démarrer dès le début 2009.

Le chantier de génie civil a été très pénalisé par les conditions météorologiques des étés 2006 et 2007 particulièrement pluvieux. Le calendrier est respecté au global mais les marges du planning initiales ont été en grande partie consommées. A ce stade, le génie civil devrait respecter le calendrier prévu.

Concernant les équipements ferroviaires, les marchés de travaux sont en cours d'attribution conformément au planning. Le plus important de ces marchés, en montant, vient d'être notifié à l'entreprise : il porte sur la pose de la voie, des caténaires et sur la gestion de la base travaux. Les autres marchés (signalisation, télécom et énergie) suivront dans l'été. Le chantier des équipements ferroviaires durera près de deux ans et demi et s'achèvera mi-2011. Après ce chantier, se dérouleront les essais dynamiques et le processus d'homologation de la ligne. Ce processus est en cours d'analyse et de planification. Il s'agit notamment d'organiser la production du dossier de sécurité et son instruction par l'établissement public de sécurité ferroviaire tel que redéfini par la loi et le décret de 2006.

Par ailleurs, les dessertes sur la ligne seront étudiées en concertation avec les partenaires sous le pilotage de deux médiateurs nommés par le ministre des Transports : Madame Maux, Monsieur Liebermann. Concernant la gare nouvelle de Besançon, une esquisse a été finalisée et le dossier de permis de construire est en cours

d'instruction. Une démarche partenariale est en cours pour l'aménagement autour de la gare. Deux problématiques subsistent : le raccordement routier (travaux Etat sur RN 57 et Département sur RD1) et le calibrage du raccordement ferroviaire. L'agglomération du Grand Besançon demande la création d'évitements et haltes supplémentaires ainsi que la révision du projet de modification des installations de la gare Viotte. Quant à la gare nouvelle de Belfort – Montbéliard, une esquisse a été présentée. Une démarche qualité est en cours sur le périmètre autour de la gare. L'accès routier est réglé dans le cadre du projet RN 19 et l'accès ferroviaire est à réaliser par le projet de réouverture de la ligne Belfort - Delle prévu au CPER 2007-2013.

2. Situation financière

En euro constant (valeur janvier 2004), le budget est globalement respecté même si les conditions météorologiques défavorables font peser un risque sur les coûts d'accostage du génie civil.

En euro courant, la forte évolution des indices reflète bien les tensions constatées sur le coût des matières premières. Les conséquences de cette augmentation rapide des indices sur la convention du projet sont sensibles. Le défaut de financement en résultant constaté au 30 avril 2008 était de 48 M€ et est évalué pour l'ensemble de l'opération à près de 330 M€.

La prévision des dépenses annuelles 2008 de 530 M€ a été revue à la hausse à 590 M€ en raison des quantités supplémentaires ou d'avancements supérieurs réalisés sur certains lots de terrassements.

Au 31 juillet 2008, les dépenses cumulées depuis l'origine s'élèvent à 927,5 M€, soit 40 % du coût estimatif de la première tranche. Pour sa part, la Région Franche-Comté a mandaté 76 M€ à RFF.

Fin 2007, la participation de l'Union européenne a été annoncée à hauteur de 198 M€ contre 200 M€ attendus. Les versements seront faits par acompte en fonction de l'avancement des travaux.

Par convention signée avec RFF, la Suisse versera sa part en 3 échéances : 45 % à la signature (2008 – versement réalisé), 45 % un an après, le solde 10 % à la mise en service. À ce sujet, il faut citer le défaut de financement lié au taux de change du franc suisse. Le premier versement de 45 millions de francs suisses a été vendu au comptant pour 28 M€ par rapport à un volume fixé dans la convention de financement à 29,7 M€. Conformément à la convention, l'écart correspondant sera appelé auprès de l'ensemble des cofinanceurs au prorata de leur contribution. Enfin, les dépenses prévisionnelles pour l'année 2009 s'élèveront à 450 M€, soit 36,9 M€ pour la Région Franche-Comté. Pour les années ultérieures, il est prévu 420 M€ de dépenses pour 2010, 375 M€ pour 2011 et 135 M€ pour 2012.

...du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004

**DÉCISION N° 884/2004/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL
du 29 avril 2004**

**modifiant la décision n° 1692/96/CE sur les orientations communautaires pour le
développement du réseau transeuropéen de transport**

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,
(...)

statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité

considérant ce qui suit :

(2) L'augmentation du trafic, et en particulier la part croissante des poids lourds, entraîne une congestion accrue et des goulets d'étranglement plus nombreux sur les corridors de transport international. Afin de garantir la mobilité internationale des marchandises et des personnes, il est donc nécessaire d'optimiser la capacité du réseau transeuropéen de transport.

(...)

(6) Le Conseil européen de Barcelone en 2002 a insisté sur l'objectif consistant à réduire les goulets d'étranglement dans diverses régions, entre autres les Alpes, les Pyrénées et la mer Baltique.

(...)

(7) Le Conseil européen de Bruxelles en décembre 2003 a souligné que les projets prioritaires définis par les orientations sont des éléments essentiels pour renforcer la cohésion du marché intérieur, ... eu égard à la nécessité d'éliminer les goulets d'étranglement et/ou d'ajouter les chaînons manquants dans la circulation des marchandises (transit) lors du franchissement des barrières naturelles ou autres ou des frontières.

(...)

(8) La deuxième conférence paneuropéenne des transports, tenue en Crète en 1994, et la troisième conférence paneuropéenne des transports, tenue à Helsinki en 1997, ont permis de déterminer dix couloirs paneuropéens de transport et quatre zones paneuropéennes prioritaires pour la coopération entre la Communauté européenne et les pays tiers concernés.

(...)

(9) Dans son rapport remis à la Commission le 30 juin 2003, le groupe de haut niveau sur le réseau transeuropéen de transport (ci-après le "groupe de haut niveau") a identifié un nombre limité de projets prioritaires en utilisant une méthodologie fondée sur des critères comportant notamment l'examen de leur viabilité économique potentielle, du degré d'engagement des États membres concernés à respecter un calendrier convenu à l'avance dans le cadre de la programmation du projet, de leur impact sur la mobilité des marchandises et des personnes entre États membres, la cohésion et le développement durable.

(...)

(10) Les exigences liées à la protection de l'environnement devraient être intégrées dans la définition et la mise en œuvre de la politique communautaire concernant les réseaux transeuropéens (...)



(...)

(13) Le livre blanc de la Commission relatif à la politique européenne des transports préconise une approche intégrée combinant entre autres des mesures visant à revitaliser le secteur ferroviaire, en particulier le fret (...).

(...)

(14) L'efficacité de la politique commune des transports dépend entre autres de la cohérence des mesures visant à revitaliser le secteur ferroviaire et à développer l'infrastructure de ce secteur.

(...)

(17) Il y a lieu de déclarer d'intérêt européen les projets prioritaires, de concentrer le financement communautaire sur ces projets et de mettre en œuvre des mécanismes encourageant la coordination entre États membres pour faciliter leur réalisation selon les calendriers souhaités.

(...)

(23) La Commission a réalisé une analyse d'impact des recommandations du groupe de haut niveau. Les résultats montrent que la réalisation des projets identifiés par le groupe, combinée avec plusieurs des mesures relevant de la politique commune des transports, telles que la tarification de l'usage des infrastructures et l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de marchandises, produirait des bénéfices substantiels du point de vue du gain de temps, de la réduction des émissions et de la congestion, de l'amélioration de l'accessibilité des États membres périphériques et des nouveaux États membres ainsi que du bien-être collectif.

(...)

(10) Les exigences liées à la protection de l'environnement devraient être intégrées dans la définition et la mise en œuvre de la politique communautaire concernant les réseaux transeuropéens

ONT ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION :

Article 5 Priorités

(...) les priorités sont les suivantes :

a) L'établissement et le développement des liaisons et des interconnexions clés nécessaires pour éliminer les goulets d'étranglement, mettre en place les chaînons manquants et achever les grands axes, en particulier sur leurs tronçons transfrontaliers, franchir les obstacles naturels et améliorer l'interopérabilité des grands axes ;

(...)

c) Les mesures nécessaires pour la mise en place progressive d'un réseau ferroviaire interopérable comportant, dans la mesure du possible, des itinéraires adaptés au transport de fret ;

(...)

h) Le développement d'une mobilité durable des personnes et des marchandises, conformément aux objectifs de l'Union européenne en matière de développement durable".

(...)

5) À l'article 9, le paragraphe 3 est remplacé par le texte suivant :

“3. Le réseau comprend également l'infrastructure de gestion de la circulation, l'information des usagers, la gestion des incidents et des urgences et la perception électronique de redevances ; il s'appuie sur une coopération active entre les systèmes de gestion de la circulation aux échelons européens, nationaux et régionaux et les fournisseurs de services d'information sur les trajets et le trafic et de services à valeur ajoutée, en veillant à la complémentarité nécessaire avec les applications dont le déploiement est facilité dans le cadre du programme sur les réseaux trans-européens de télécommunications”.

Article 10 Caractéristiques

2. Le réseau ferroviaire à grande vitesse utilisant des technologies actuelles ou nouvelles est composé de :

- a) lignes spécialement construites pour la grande vitesse, équipées pour des vitesses généralement égales ou supérieures à 250 km/h,
- b) lignes spécialement aménagées pour la grande vitesse, équipées pour des vitesses de l'ordre de 200 km/h,
- c) lignes spécialement aménagées pour la grande vitesse ou lignes spécialement construites pour la grande vitesse connectées au réseau ferroviaire à grande vitesse mais dotées de caractéristiques spécifiques en raison de contraintes topographiques ou environnementales.

6. Le réseau ferroviaire offre aux usagers un niveau élevé de qualité et de sécurité, grâce à sa continuité et à la mise en œuvre progressive de son interopérabilité, notamment au moyen de l'harmonisation technique et du système harmonisé de contrôle-commande ERTMS recommandé pour le réseau ferroviaire européen. À cette fin, un plan de déploiement coordonné avec les plans nationaux est établi par la Commission qui consulte les États membres.

Article 17 bis Coordonnateur européen

1. Pour faciliter la mise en œuvre coordonnée de certains projets, en particulier des projets transfrontaliers (...), la Commission peut désigner, en accord avec les États membres concernés et après avoir consulté le Parlement européen, une personnalité, dénommée “coordonnateur européen”. Celui-ci agit au nom et pour le compte de la Commission. Sa mission concerne normalement un seul projet, en particulier dans les cas de projets transfrontaliers, mais peut, si nécessaire, être étendue à l'ensemble d'un axe principal.

Le coordonnateur européen établira en liaison avec les États membres concernés un plan de travail pour ses activités.

5. Le coordonnateur européen :

- a) fait la promotion, en coopération avec les États membres concernés, de méthodes communes d'évaluation de projets et conseille, s'il y a lieu, les promoteurs de projets pour le montage financier des projets ;
- b) établit chaque année un rapport à l'attention du Parlement européen, de la Commission et des États membres concernés sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des projets dont il est responsable, sur les nouveaux développements, réglementaires ou autres, susceptibles de peser sur les caractéristiques des projets, ainsi que sur les difficultés et obstacles éventuels susceptibles d'entraîner un retard important par rapport aux dates indiquées à l'annexe III ;



c) consulte, conjointement avec les États membres concernés, les autorités régionales et locales, les opérateurs et les utilisateurs des moyens de transport, ainsi que les représentants de la société civile, afin de mieux cerner la demande en matière de transport, les possibilités de financement des investissements et le type de services à fournir pour faciliter l'accès à ce financement.

“Article 19

Projets prioritaires

1. Les projets prioritaires sont des projets d'intérêt commun visés à l'article 7 dont l'examen permet de vérifier qu'ils :

- a) visent à résorber un goulet d'étranglement ou à compléter un chaînon manquant sur un axe majeur du réseau transeuropéen, en particulier les projets transfrontaliers, les projets franchissant des obstacles naturels ou les projets comportant un tronçon transfrontalier ;
- b) sont d'une dimension telle qu'une planification à long terme et au niveau européen apporte une valeur ajoutée importante ;
- c) présentent, globalement, de potentiels avantages nets socio-économiques et d'autres avantages du même type ;
- d) améliorent de manière significative la mobilité des biens et des personnes entre États membres, et contribuent donc également à l'interopérabilité des réseaux nationaux ;
- e) contribuent à la cohésion territoriale de l'Union européenne en intégrant les réseaux des nouveaux États membres et en améliorant les connexions avec les régions périphériques et insulaires.

“Article 19 bis

Déclaration d'intérêt européen

1. Les projets prioritaires énumérés à l'annexe III sont déclarés d'intérêt européen. Cette déclaration est faite exclusivement en conformité avec la procédure prévue par le traité et par les actes législatifs qui en découlent.

“ANNEXE III

PROJETS PRIORITAIRES DONT LES TRAVAUX DEVRAIENT COMMENCER AVANT 2010

24) Axe ferroviaire Lyon/Genova-Basel-Duisburg-Rotterdam/Antwerpen

- . Lyon-Mulhouse/Mülheim³, comme tronçon transfrontalier (2018) ;
- . Genova-Milano/Novara-frontière suisse (2013) ;
- . Basel-Karlsruhe (2015) ;
- . Frankfurt-Mannheim (2012) ;
- . Duisburg-Emmerich (2009) ;
- . Eiserner Rhein/IJzeren Rijn (Rhin de fer) Rheidt-Antwerpen, tronçon transfrontalier (2010).

(3) Comprenant le TGV Rhin-Rhône, sans la branche Ouest.



- ATSR** > avenir du territoire entre Saône et Rhin
CES > Conseil économique et social
CGCT > code général des collectivités locales
CPER > contrat de projet État-Région
DSP > délégation de service public
ENSMM > école nationale supérieure de mécanique et des microtechniques
ERTMS > European Rail Traffic Management System ou système européen de surveillance du trafic ferroviaire
JO > Journal officiel
JOCE > Journal officiel de la Communauté européenne
LGV > ligne à grande vitesse
MAPP > mission d'appui à la réalisation de contrats de partenariat
MOP > loi relative à la maîtrise d'ouvrage public
PFI > private finance initiative
PME > petite et moyenne entreprise
PPI > programme pluriannuel d'investissement
PPMS > programme pluriannuel de maintenance et de sécurité
PPP > partenariat public-privé
RFF > réseau ferré de France
SNCF > société nationale des chemins de fer français
TER > train express régional
TGV > train à grande vitesse
UTBM > université de technologie de Belfort-Montbéliard

 *conseil
économique
& social*

DE FRANCHE-COMTÉ

Hôtel de Région

4, square Castan

25031 Besançon cedex

tél. 03 81 61 62 90

fax 03 81 82 83 03

cesr@franche-comte.fr

www.cesr.franche-comte.fr/