

CHAPITRE 4

**Proposition de schéma juridico-financier pour la partie
française de la liaison ferroviaire mixte
voyageurs-fret Lyon-Turin**

Proposition de schéma juridico-financier pour la partie française de la liaison ferroviaire mixte voyageurs-fret Lyon-Turin

Les aspects juridiques de ce document ont été traités en concertation avec le cabinet d'avocats Coopers & Lybrand CLC Juridique et Fiscal.

Nous avons tenté de trouver une solution qui serait la moins difficile à financer pour le secteur privé mais qui exigerait en même temps les subventions les plus faibles de la part des pouvoirs publics ou les péages les moins élevés de la part des opérateurs ferroviaires.

Nous avons indiqué dans la mesure du possible les points sur lesquels existent des marges permettant de s'écarter des solutions proposées et ceux pour lesquels, à notre avis, cela serait impossible sans créer un niveau de risques ou de contraintes financières incompatibles avec la participation d'investisseurs et de prêteurs privés.

I. Choix du scénario de tracé

Le schéma juridique est d'abord commandé par le choix du scénario de tracé.

Or, il résulte de la comparaison de 7 scénarii de tracés :

- *plusieurs scénarii doivent être éliminés soit en raison de leurs fonctionnalités insuffisantes (pas de possibilité d'intégrer le fret), soit en raison de leur très grande difficulté à être financés parce que le coût de l'investissement est trop important et/ou en raison de l'absence de phasage ;*
- *parmi les scénarii restants, celui qui répond le mieux aux exigences de fonctionnalités (solution mixte voyageurs/fret), aux exigences de coût global et par tranche compatible avec les possibilités des marchés et des pouvoirs publics, est le scénario C0 comportant 3 phases :*

- *en 2005 Satolas-Lépin le Lac, Chambéry, Aix,*
- *en 2010 Tunnel sous Chartreuse,*
- *en 2015 Ligne fret Ambérieu-Avressieux,*

Ce scénario est aussi celui qui se place en meilleure position du point de vue de divers indicateurs de faisabilité financière, à savoir :

- *le coût par voyageur et tonne de fret,*
- *la VAN,*
- *le TRI ;*
- *le scénario D, qui utilise surtout la voie existante apparaît comme la solution la plus économique mais ne répond pas aux exigences de fonctionnalité fixées au départ dans la mesure où il n'améliore que peu les temps de parcours des voyageurs et n'apporte*

pas de solution au fret.

Le schéma juridico-financier proposé est donc adapté au scénario C0. Si un autre scénario était finalement choisi, il faudrait revoir l'ensemble des analyses pour vérifier ce qui reste valable et ce qui est propre au scénario C0.

II. Choix concernant le partage des tronçons construits et exploités par la société concessionnaire française, la société internationale, la SNCF et TAV

1.) Rappelons que les contraintes financières et politiques fixées au départ étaient les suivantes :

- *une solution totalement publique n'est pas envisagée dans notre étude en raison de l'insuffisance des ressources fiscales et d'endettement public disponibles.*

Par conséquent, une solution telle que celle utilisée pour l'électrification de la ligne Caen-Cherbourg, dans laquelle la construction de la ligne nouvelle ou l'aménagement de la voie existante sont réalisés dans le cadre habituel de la SNCF avec des contributions financières des collectivités territoriales s'ajoutant aux subventions de l'Etat et à l'endettement de la SNCF, est exclue.

La possibilité de réaliser la ligne dans le cadre du RFF¹ avec des contributions des collectivités territoriales n'est naturellement pas exclue. Il est probable cependant que les contraintes financières d'une solution totalement publique nécessiteraient probablement d'attendre plus longtemps pour la réalisation effective de la ligne que si on peut recourir de façon significative au secteur privé ;

- *une solution totalement privée consistant à prévoir une société concessionnaire qui assurerait elle-même l'exploitation commerciale complète en ayant réalisé la totalité des investissements en infrastructure et en matériel roulant, reviendrait à créer un opérateur privé de chemin de fer et à déposséder la SNCF de tous rôles sur le tronçon concerné.*

Cette solution qui irait au delà des idées communautaires dont on sait qu'elles suscitent déjà l'opposition des syndicats est également exclue.

Par conséquent une solution de société concessionnaire privée remplissant seule toutes les fonctions de construction et d'exploitation technique et commerciale telle que celle utilisée pour Eurotunnel n'est pas envisageable.

2.) Seules ont donc été examinées une solution de leasing (crédit bail) et diverses solutions de sociétés concessionnaires comportant des domaines de responsabilité plus ou moins amples, mais jamais aussi larges qu'Eurotunnel.

La solution d'un lease back (vente avec reprise en leasing par l'exploitant) par la SNCF des tronçons concernés par le scénario C0 a été écartée parce qu'elle ne comporte pas de véritable prise de risque de construction et d'exploitation par le secteur privé, aboutit pour la SNCF (ou pour le RFF) à des engagements presque équivalents à ceux de financements classiques mais à un coût supérieur, pose des problèmes juridiques et financiers sérieux qui font douter de la faisabilité de la solution. A supposer que le montage soit faisable, on voit mal son intérêt pour la SNCF (ou le RFF), et il est clair qu'il ne correspond pas à la philosophie de recherche d'un financement privé avec transfert de risques.

3.) Parmi diverses solutions de découpage possibles de l'ensemble du projet Lyon-Turin au profit d'une ou plusieurs sociétés concessionnaires, la meilleure formule aujourd'hui

¹ Rappelons qu'en l'absence de décisions définitives sur la répartition des actifs et des tâches entre SNCF et RFF, nous travaillons sur des suppositions de répartition, mais que dans le schéma juridico-financier, certains rôles attribués à la SNCF pourraient finalement être remplis par le RFF et inversement. La possibilité que RFF soit le concédant peut être envisagée, mais cette éventualité, par sa complexité et l'absence de décision définitive sur les caractéristiques du RFF et le partage des rôles avec la SNCF, ne peut être intégrée dans notre schéma juridico-financier.

consisterait à prévoir deux concessions limitées :

- une concession française Satolas-Montmélian avec option d'extension à Ambérieu-Avressieux ;
- une double concession française et italienne St Avre /St Jean de Maurienne-Bussoleno pour la partie internationale attribuée à une société binationale constituée selon le modèle juridique d'Eurotunnel mais avec des fonctions moins complètes.

Les autres tronçons feraient l'objet d'attributions ultérieures, soit à la société française, soit à la société binationale selon l'évolution des réflexions et les résultats de l'expérience des premières concessions attribuées, et en attendant, les lignes existantes continueraient à être gérées respectivement par la SNCF (avec substitution du RFF comme détenteur de l'infrastructure) et les FS.

La société concessionnaire française recevrait (après une procédure de sélection à préciser ultérieurement dans le respect des règles de concurrence et des règles en matière d'attribution de marchés) une concession de l'Etat français pour construire de façon phasée Satolas-Avressieux-Montmélian (avec tunnel sous Chartreuse) avant 2010, et exploiter la liaison complète jusqu'à 2040 (30 ans minimum après la construction du 2ème tronçon) en ayant le droit de déléguer certaines fonctions à la SNCF ou à d'autres sous-traitants et en réservant à la SNCF et/ou d'autres opérateurs ferroviaires certains sillons sur lesquels ils feraient circuler leurs trains.

Elle aurait également un droit préférentiel d'inclure dans la concession la ligne fret Ambérieu-Avressieux à mettre en service en 2015 et à exploiter jusqu'à 2045 l'ensemble de la concession étant alors prolongée jusqu'à 2045. Toutefois, elle n'aurait pas d'obligation d'engager la construction de ce dernier tronçon avant 2011, de façon à pouvoir prendre sa décision en fonction de la réalisation effective du TB et du tunnel sous Chartreuse en 2010 et à pouvoir tenir compte d'une première expérience partielle d'exploitation et de l'évolution globale du projet entre temps.

Si la société concessionnaire française prenait la décision d'inclure la ligne fret dans sa concession, elle aurait l'obligation de l'achever à la fin de 2015 et de l'exploiter à partir de cette date. Sinon, elle perdrait son droit préférentiel, et la concession de la ligne fret pourrait être attribuée à un autre groupe.

L'ensemble des simulations seront établies sur ces bases. Soulignons cependant qu'il vaudra mieux prévoir une période plus longue que 1 an après 2010 pour le début des travaux de la ligne Ambérieu-Avressieux de façon à pouvoir disposer d'une phase d'expérience de l'exploitation de la ligne existante plus longue. Rappelons aussi que la construction du tunnel sous Chartreuse serait coordonnée avec celle du tunnel de base de façon à parvenir à une mise en service simultanée des deux ouvrages.

III. Choix concernant le mode de construction

- 1.) La méthode consistant à déléguer le rôle de maître d'ouvrage à la SNCF et aux FS proposée par le rapport établi par un groupe de banques pour le tunnel de base (partie internationale) aurait abouti à la prise en charge de tous les risques de surcoût et de délai de construction par les opérateurs ferroviaires.

Bien qu'il s'agisse de la méthode la plus rassurante pour les investisseurs et prêteurs, elle a été écartée pour le tunnel de base parce que ne permettant pas un partage de risques assez équilibré entre secteur public et secteur privé. Les mêmes raisons conduisent à l'écartier également pour la construction de la partie française du projet Lyon-Turin.

- 2.) La méthode consistant à confier un contrat de construction à prix forfaitaire et délai fixe à un ou plusieurs "general contractors", utilisée par TAV pour les LGV italiennes, a également été écartée car :

- *elle aboutirait à ce que les general contractors prennent des marges élevées pour couvrir les risques pris, sans pour autant assurer d'une couverture totale de ces risques ;*
- *elle poserait aujourd'hui des problèmes de conformité à la réglementation européenne adoptée depuis lors, c'est à dire après que cette méthode ait été utilisée par TAV.*

- 3.) La méthode qui apparaît la plus adéquate consisterait pour la société concessionnaire à passer un contrat avec une société d'ingénierie disposant d'une expérience en matière de génie civil, et en particulier de tunnels, ou une grande entreprise de BTP capable d'être le project manager, celle-ci s'adjoignant les services de la SNCF ou d'une filiale spécialisée possédant de solides expériences en matière (dans les projets d'équipements ferroviaires) comme co-project manager pour les aspects d'équipement ferroviaires.

On ne peut préjuger à l'heure actuelle de la façon dont se fera le partage entre la SNCF et le RFF et donc savoir qui de la SNCF ou du RFF sera dans le project management.

Des contrats de construction seraient passés directement² par la société concessionnaire avec les constructeurs, après que l'APD aura été validé (et éventuellement modifié par la société concessionnaire) et après obtention de la DUP. Pour éviter des pertes de temps, la validation des études antérieures par le groupe concessionnaire se ferait en parallèle à la procédure DUP, le dossier étant éventuellement modifié pendant sa présentation. Les contrats limiteraient les risques de dérive des prix et des délais de construction par des prix forfaités et délais garantis pour tous les ouvrages classiques. Pour les ouvrages d'art complexes, et en particulier les tunnels, la méthode des travaux en dépenses contrôlées serait utilisée avec partage par moitié des risques de construction avec les constructeurs allant jusqu'à leur faire supporter 10% au moins des surcoûts, la société concessionnaire supportant également 10%.

Le project manager (avec la composante SNCF/filiale spécialisée) aiderait la société concessionnaire à négocier deux contrats séparés, l'un pour le génie civil (infrastructures), l'autre pour les équipements ferroviaires (superstructures), à surveiller leur exécution et à

² Il s'agira de s'assurer ultérieurement de la nécessité éventuelle de mettre en oeuvre des procédures de mise en concurrence en vertu de la Directive Marchés de Travaux (qui n'est pas applicable aux contrats conclus entre "entreprises liées" avec la société concessionnaire).

contrôler les résultats.

Un système incitatif de bonus et pénalités devrait aboutir à une participation du project manager aux profits et pertes par rapport aux objectifs fixés remettant en cause éventuellement la plus grande part de sa rémunération de prestataire de services intéressé aux résultats, mais pouvant aussi l'accroître.

Par ailleurs, une couverture des risques de force majeure à hauteur de 15% du budget inflaté de construction au delà des 20% partagés entre constructeur et société concessionnaire serait assurée par une garantie des pouvoirs publics à un crédit stand by subordonné mis en place par les banques, si le besoin s'en faisait sentir. Il serait en effet inutile de supporter en permanence la charge d'un surfinancement, et la mise en place rapide ne poserait pas de problème dès lors qu'elle bénéficierait de la garantie d'Etat et serait automatique.

Au delà de 35% de surcoûts, les risques seraient intégralement supportés par la société concessionnaire, c'est à dire ses actionnaires.

Ces 35% de surcoût exceptionnels s'entendent comme une marge au delà des aléas normaux des coûts de construction de 5% inclus dans les prix de construction.

Par ailleurs, les conséquences d'un retard supplémentaire de 6 mois, par rapport aux 6 mois de marge déjà inclus dans les délais de construction seraient également couverts par une garantie adéquate des pouvoirs publics. Au delà de un an de retard, les conséquences seraient assumées par la société concessionnaire et ses actionnaires.

IV. Choix concernant le mode d'exploitation technique de l'infrastructure

1.) Il se pose la question de savoir comment et par qui l'exploitation technique de l'infrastructure sera assurée. Ceci concerne notamment :

- *la maintenance et l'entretien de l'infrastructure, son renouvellement ainsi que la gestion des ateliers de réparation et stocks de pièces de rechange ;*
- *la régulation du trafic (notamment l'attribution des sillons) ;*
- *le fonctionnement des gares de la ligne nouvelle ;*
- *la surveillance de l'application des règles de sécurité ;*
- *la concertation avec les autres réseaux pour la coordination de toutes les questions techniques ;*
- *l'achat et la fourniture d'énergie sur la ligne nouvelle ;*
- *la gestion des installations spécifiques au fret classique et au transport combiné (gares, plates-formes, hangars, ...) ;*
- *l'éventuelle gestion du matériel spécifique pour l'autoroute ferroviaire ;*
- *l'éventuelle gestion du réseau de télécommunication le long de son réseau.*

Dans la mesure où l'option d'exploiter l'autoroute ferroviaire ne serait pas décidée immédiatement sur la partie française, il ne paraît pas nécessaire de trancher actuellement les modes d'exploitation de celle-ci.

2.) Pour les tâches qui ne concernent pas l'autoroute ferroviaire, deux solutions ont été examinées :

- *soit la société concessionnaire se dote d'un personnel propre et exerce elle-même toutes les fonctions ;*
- *soit la société concessionnaire décide de déléguer par contrat à un opérateur technique certaines fonctions, et peut alors choisir la SNCF, ou éventuellement un autre opérateur ferroviaire, ou recourir à des sous-traitants spécialisés par fonctions.*

Il serait considéré comme plus favorable par les investisseurs de déléguer certaines fonctions à la SNCF pour bénéficier de l'expérience et des économies d'échelles de celle-ci et éviter à la société concessionnaire de prendre trop de risques techniques, à condition que :

- *les fonctions déléguées à la SNCF n'impliquent pas des conflits d'intérêt pour la SNCF ;*
- *les prix facturés par la SNCF soient favorables par rapport aux coûts qu'auraient à supporter la société concessionnaire si elle exerçait elle-même ces fonctions avec son propre personnel ;*
- *certaines fonctions puissent être conservées par la société concessionnaire, notamment celles concernant la gestion du trafic et l'attribution de sillons, celles concernant certains travaux de maintenance, notamment pour les travaux continus et celles où les intérêts de la société concessionnaire ne coïncident pas avec ceux de*

la SNCF ;

- *par ailleurs, certaines fonctions pourront être déléguées à des opérateurs spécialisés (gestion des installations de fret transport combiné) comme le fait déjà elle-même la SNCF.*

Sur un plan juridique, il devra être envisagé l'éventuelle nécessité de soumettre les contrats à une mise en concurrence préalable. Il n'est pas utile, nous semble-t-il, de développer ces questions à ce stade compte tenu du caractère évolutif des textes (une partie des Directives européennes marchés publics est d'application différée) mais également compte tenu du manque de précision quant aux fonctions de la société concessionnaire.

V. Choix concernant le mode d'exploitation commerciale

- 1.) Alors qu'une société concessionnaire assurant elle-même totalement l'exploitation commerciale de son tronçon comme un réseau indépendant est inconcevable pour des raisons politiques et soulève des questions juridiques très complexes (dont l'énumération pourrait être élaborée ultérieurement), une société concessionnaire qui serait transporteur fixerait elle-même les tarifs appliqués aux voyageurs ou marchandises et commercialiserait ses services par l'intermédiaire des opérateurs ferroviaires agissant comme agents ne serait pas impossible à envisager.
- 2.) La meilleure solution, rappelons-le, consisterait cependant pour la société concessionnaire à louer aux opérateurs ferroviaires des sillons qu'ils réserveraient contre paiement d'un péage comportant une partie fixe partiellement indexée sur le coût des travaux et une partie variable fonction des trafics et revenus pour les opérateurs. Les opérateurs ferroviaires auraient la responsabilité de transporteur et les contacts avec la clientèle pour les services voyageurs et fret. Ils pourraient donc en principe fixer le prix et les modalités de leurs services comme s'ils s'agissait des lignes du réseau public (RFF ou FS).

Toutefois, étant donné les potentialités de conflits d'intérêt en matière d'optimisation des recettes (les transporteurs ferroviaires ayant intérêt à adopter une politique tarifaire et de dessertes pour optimiser leur EBE sur l'ensemble de leurs lignes, et la société concessionnaire ayant intérêt à un trafic maximum sur les tronçons qui la concernent), et étant donné que les intérêts de la société concessionnaire sont directement contradictoires sur le niveau des péages, des dispositions sont indispensables pour ne pas placer en situation de dépendance excessive la société concessionnaire par rapport aux opérateurs ferroviaires. Les dispositions à approfondir ultérieurement devraient comporter notamment :

- a.) en une information préalable de la société concessionnaire de toute mesure tarifaire ou de desserte, ou plus généralement concernant les modalités des services offerts par l'opérateur ferroviaire qui concernent les tronçons construits par la société concessionnaire.
 - b.) En une obligation de concertation avec la société concessionnaire de toutes mesures susceptibles d'influer défavorablement sur le trafic des tronçons de la société concessionnaire et/ou sur les péages perçus par elle, notamment les tarifs et dessertes des lignes incluant le tronçon de la société concessionnaire.
 - c.) En un engagement d'utilisation minimum des tronçons de lignes nouvelles construites par la société concessionnaire ainsi que des voies actuelles aménagées par elle. Une attention particulière devra être apportée aux itinéraires susceptibles d'être moins utilisés ultérieurement et qui, dans l'immédiat, seraient construits ou aménagés par la société concessionnaire, notamment :
 - ♦ *les itinéraires dans le sillon alpin Nord ou vers Grenoble,*
 - ♦ *les itinéraires de LGV parallèles à la voie actuelle,*
 - ♦ *les itinéraires offerts au fret mais en concurrence avec la voie actuelle.*
- 3.) En ce qui concerne les services de l'autoroute ferroviaire, les incertitudes concernant le trafic

possible conduisent à ne pas envisager de services navettes à grand gabarit sur la partie française de la liaison Lyon-Turin avant au moins 2020.

Dans ces conditions, il n'apparaît pas justifié d'inclure à ce stade un service navettes dans la concession de la partie française de Satolas à Montmélian.

Lorsque par la suite le service de l'autoroute ferroviaire sera mis en concession, il pourra être attribué soit à la société concessionnaire de l'infrastructure, soit à une société ad hoc dont l'actionariat pourrait être différent. Il sera nécessaire dans tous les cas, d'analyser à ce stade les obligations de mise en concurrence aussi bien au niveau français que communautaire.

Même si la concession du service de l'autoroute ferroviaire était attribuée à la société concessionnaire de l'infrastructure, celle-ci pourrait soit exploiter elle-même ce service avec son matériel roulant spécifique, soit également réserver des sillons à une société séparée d'exploitation des navettes, soit les réserver aux opérateurs ferroviaires SNCF et FS en leur laissant le soin d'exploiter ce service.

Il est à noter que tout opérateur ferroviaire tiers qui n'aurait pas pris d'engagements similaires à ceux demandés aux opérateurs "réguliers" ayant réservé des sillons serait contraint de payer un péage plus élevé.