



Conseil économique et social

Distr. générale
2 août 2013
Français
Original: anglais

Commission économique pour l'Europe

Comité des transports intérieurs

Groupe de travail des transports par chemin de fer

Soixante-septième session

Genève, 23-25 octobre 2013

Point 5 de l'ordre du jour provisoire

Financement des infrastructures ferroviaires et partenariats public-privé

Financement des infrastructures ferroviaires et partenariats public-privé

Note du secrétariat

I. Mandat

1. À sa dernière session, le Groupe de travail des transports par chemin de fer (SC.2) a estimé que le financement des chemins de fer par des partenariats public-privé constituait un élément important du développement ferroviaire et a demandé au secrétariat d'établir, pour examen à la prochaine session, une note d'information dans laquelle devraient figurer les propositions du secrétariat relatives à la poursuite de l'étude de ces questions.
2. Le secrétariat a établi le présent document d'information à soumettre pour examen et discussion au Groupe de travail.

II. Financement des chemins de fer par des partenariats public-privé

3. Les partenariats public-privé sont considérés depuis longtemps comme un outil efficace pour les gouvernements. Ils représentent aussi une possibilité d'investissement unique, en cette période de crise économique, où les gouvernements hésitent parfois à investir dans des projets d'infrastructure coûteux et mettent en attente les projets existants. Ces partenariats pourraient apporter une solution. Toutefois, pour que ces investissements réussissent, il importe avant tout que le service qu'ils fourniront réponde à un besoin social et/ou économique évident. Ce besoin est ce qui justifie les bénéfices potentiels et par conséquent le succès de l'investissement.

4. Depuis leur création, les sociétés de chemin de fer ont dû assurer à la fois les investissements et l'exploitation. En tant qu'entreprises publiques, elles jouissaient d'un régime de monopole et étaient les seuls bénéficiaires de leurs investissements massifs dans les infrastructures. Il en résultait d'énormes déficits et pas de profits. Il convient d'ajouter ici que les gouvernements ont souvent utilisé les chemins de fer comme des «réserves personnelles», au service d'intérêts politiques, ce qui creusait encore les déficits. En outre, du fait que les chemins de fer fournissaient aussi d'autres «services sociaux», tels que des hôpitaux, des hôtels, etc., on aboutissait à la formation d'organisations très lourdes qui, dans de nombreux cas, perdaient de vue leur but initial.

5. L'atelier sur le financement des infrastructures ferroviaires et les partenariats public-privé, organisé par la CEE, le 7 novembre 2012 à Genève, en coopération avec la Communauté des chemins de fer européens (CCFE) et l'Union internationale des chemins de fer (UIC), a montré que les partenariats public-privé sont rarement utilisés pour financer des projets ferroviaires et que les chemins de fer n'ont pas suffisamment bénéficié de ce type d'investissement. Les raisons de cette situation sont nombreuses, mais les suivantes ont été évoquées plus particulièrement au cours de l'atelier.

6. Les organisations ferroviaires des États membres de la Commission européenne ont été les premières à appliquer les directives issues des quatre mesures ferroviaires, notamment la séparation de l'exploitation et des investissements, l'utilisation des infrastructures par des exploitants ferroviaires privés et la couverture des coûts d'entretien élevés. Même au sein de la Commission européenne, les situations varient. Au nord de l'Europe les organisations ferroviaires des États membres s'efforcent principalement d'améliorer la qualité de leurs services et de développer leurs activités économiques. Dans certains cas, les chemins de fer ont utilisé des partenariats public-privé pour construire des lignes à grande vitesse. Les pays de la partie sud de l'Europe souffrent de la crise économique et leur principal objectif, s'agissant des chemins de fer, est la suppression des déficits. Quant aux organisations ferroviaires de la partie orientale de l'Europe, qui disposent d'un réseau et d'infrastructures bien établis mais anciens, elles ont du mal à survivre et à mener de front l'application des directives de l'Union européenne (UE), des coûts d'entretien élevés et la nécessité de moderniser le matériel roulant, pour devenir une organisation qui génère des profits.

7. Les organisations ferroviaires des États membres du Caucase et d'Asie centrale sont confrontées à la nécessité de restructurer leur activité économique et de devenir rentables. Elles ont conservé leur statut de monopole, bénéficiant de la protection des gouvernements. Toutefois, la nécessité de développer encore leurs services, d'étendre leurs activités et de devenir rentables tout en préservant un développement durable apparaît clairement et ces objectifs restent constants. Les partenariats public-privé n'y sont pas envisageables, essentiellement parce que les gouvernements ne se sont pas encore résolus à céder au secteur privé une partie des actifs des organismes publics.

8. Des cas uniques exposés au cours de l'atelier peuvent être considérés comme de bonnes pratiques, à savoir les investissements au titre de partenariats public-privé en Inde. Les organisations ferroviaires pourraient tirer parti de telles études de cas, dans les domaines où l'on peut envisager ces partenariats.

9. Dans les divers domaines suivants, les chemins de fer ont déjà mis en place des partenariats public-privé pour leurs investissements:

- a) Infrastructure/exploitation de lignes à grande vitesse;
- b) Trains assurant les déplacements journaliers;
- c) Exploitation des trains de marchandises;
- d) Unités de production;

- e) Gares principales;
- f) Services à bord;
- g) Parcs/plates-formes logistiques;
- h) Matériel roulant;
- i) Exploitation des terminaux;
- j) TRAM-MÉTRO;
- k) Tunnels.

Exemples d'utilisation des partenariats public-privé dans les chemins de fer



10. Certes, les investissements dans les chemins de fer sous forme de partenariats public-privé restent peu nombreux mais il est important de noter que la gamme de ces investissements est très large. C'est pourquoi les chemins de fer devraient explorer sans plus attendre les possibilités qu'offrent de tels partenariats. Dans de nombreux cas, tels que les plates-formes logistiques, les grandes gares ferroviaires, les unités de production, etc., les chemins de fer améliorent leurs services, étendent leurs activités et créent de nouvelles sources de profit en évitant les risques liés aux investissements. Par exemple, dans la plupart des capitales européennes, les grandes gares sont des bâtiments anciens qui constituent aussi des attractions touristiques. Leur rénovation et leur transformation en centres commerciaux, avec des installations hôtelières et des services de restauration, sont

onéreuses. Les chemins de fer pourraient transformer ces acquis «improductifs» en nouvelles sources de profit à la fois directes et indirectes: directes parce que les commerçants qui occupent une certaine superficie dans la gare paient un loyer aux chemins de fer et indirectes parce que ces services supplémentaires incitent les voyageurs à utiliser les services ferroviaires.

11. Le second élément, crucial, d'un investissement dans le cadre d'un partenariat public-privé est l'existence de financements. Pour choisir les projets qu'elles vont financer, les institutions financières internationales se fondent sur les critères suivants, que les chemins de fer devraient connaître et dont ils devraient tenir compte:

- a) Estimation des coûts trop optimiste;
- b) Problèmes techniques imprévus;
- c) Calendrier trop optimiste;
- d) Problèmes de démarrage dus à l'emploi d'une technologie novatrice;
- e) Projets complexes comportant un grand nombre d'interfaces techniques: construction des voies, alimentation électrique, signalisation, télécommunications, etc.;
- f) Concentration du secteur sur un très petit nombre d'acteurs;
- g) Acquisition des terrains incomplète;
- h) Préviation de la demande trop optimiste;
- i) Appui politique insuffisant;
- j) Appui du public insuffisant, y compris des ONG;
- k) Questions environnementales en suspens;
- l) Préparation du projet inadéquate:
 - i) Appui politique à une solution de type partenariat public-privé;
 - ii) Le partenariat public-privé est-il la meilleure solution?
 - iii) Cadre juridique inapproprié;
- m) Projets exigeant des capitaux importants; réunir des fonds est à la fois difficile et coûteux;
- n) Recettes insuffisantes (prévisions optimistes) en cas de répartition des risques liés à la demande – le cadre institutionnel permet-il de répartir ces risques de manière appropriée?
 - o) Structure des actionnaires participant au fonds commun de créances:
 - i) Les actionnaires sont-ils des investisseurs stratégiques, c'est-à-dire des entreprises produisant des technologies ou des entreprises de construction?
 - ii) Le principal bailleur de fonds/garant a-t-il une participation dans le capital?
 - p) Les risques d'un projet exigeant des capitaux aussi importants représentent-ils un bon investissement?
 - q) Répartition des risques inadéquate;
 - r) La possibilité d'un rééquilibrage financier est-elle appropriée?

12. Les partenariats public-privé sont utilisés surtout pour les infrastructures importantes, en particulier les lignes à grande vitesse, les liaisons avec les aéroports et avec les ports maritimes, la construction et la rénovation des gares et la signalisation. En outre,

la majeure partie des partenariats public-privé ferroviaires est du type «concevoir, construire, financer, entretenir», ce qui suppose normalement un modèle de paiement selon les disponibilités («availability payments»): l'État rémunère le fonds commun de créances pour mettre des capacités à disposition, avec la possibilité d'une modulation ultérieure des paiements en fonction de critères de qualité supplémentaires. Le gestionnaire de l'infrastructure perçoit les recettes des redevances d'accès aux voies comme pour toute autre partie de son réseau. Autrement dit, le risque lié au trafic est supporté par l'État directement, et par le gestionnaire de l'infrastructure.

13. Une minorité de projets est du type «construction-exploitation-transfert». Dans ce cas, le risque lié au trafic est supporté par le partenaire privé qui perçoit les recettes des redevances d'accès aux voies, auxquelles peut s'ajouter un surplus de rémunération s'il est demandé d'atteindre des objectifs de qualité supplémentaires, y compris en matière de capacité disponible.

14. La France est actuellement en tête pour ce qui est des projets financés par des partenariats public-privé, ayant mis en route ces dernières années plusieurs projets de lignes à grande vitesse et un projet de signalisation.

Aperçu de certains projets ferroviaires européens fondés sur des partenariats public-privé

<i>Projet</i>	<i>Date de conception – date d'achèvement du projet</i>	<i>Durée du contrat</i>	<i>Longueur du trajet</i>	<i>CAPEX</i>	<i>Cofinancement public (subventions)</i>	<i>Type de partenariat public-privé</i>
Aéroport de Stockholm-Arlanda	1993-1999	41	39	4,1 milliards SKr	2,4 milliards SKr	BOT
LGV du tunnel sous la Manche	1996-2003 (2007)	90	109	5,8 milliards £	2,01 milliards £	DBFM
Liaison rail-route de l'Oresund	1991-2000	25-30	38	2,0 milliards €	NC	DBFM
HSL-Zuid (LGV-Sud)	2000-2007	25	100	6,0 milliards €	0,11 milliard €/an	DBFM
LGV Perpignan-Figeras	2005-2009	50	45	1,1 milliard €	0,6 milliard €	BOT
Liaison Diabolo Bruxelles	2007-2012	35	3	0,54 milliard €	0,25 milliard €	DBF
Liaison ferroviaire du Liefkenshoek Anvers	2008-2013	38	16	0,84 milliard €	0,05 milliard €/an	DBFM
LGV Tours-Bordeaux	2011-2016	50	340	7,8 milliards €	4,0 milliards €	BOT
GSM-R France	2010-2015	15	14 000	1,5 milliard €	0,16 milliard €	DBFM
LGV Lisbonne-Madrid	2009-2013	40	165	7,8 milliards €	NC	DBFM
LGV Nîmes-Montpellier	2012-2017	25	80	1,8 milliard €	NC	DBFM
Gare de Montpellier Odysseum	2012-2017	30	-	100/120 millions €	50 %	DBFM
LGV Bretagne-Pays de la Loire	2011-2017	25	214	3,4 milliards €	1,85 milliard €	DBFM

Source: CCFE.

BOT (Build-Operate-Transfert) = Construction-Exploitation-Transfert.

DBFM (Design-Build-Finance-Maintain) = Concevoir-Construire-Financer-Entretien.

III. Prochaines mesures

15. Le secrétariat, après avoir examiné la situation relative à l'utilisation par les chemins de fer de partenariats public-privé pour financer leur infrastructure et avoir tenu compte de l'importance du sujet pour le développement des chemins de fer, suggère que le Groupe de travail se tienne régulièrement informé des faits nouveaux dans ce domaine. Les principaux objectifs devraient être l'échange de connaissances et de bonnes pratiques et la présentation d'études de cas.

IV. Directive donnée par le SC.2

16. Le SC.2 pourra souhaiter examiner la proposition ci-dessus et fournir des avis au secrétariat quant à la poursuite de l'action à mener dans ce domaine.
