

S O M M A I R E

1. Présentation du projet	3
1.1. Statut et compétences de Réseau Ferré de France	3
1.2. Objet, historique et contexte du projet	6
1.3. Objectifs et enjeux du projet	12
1.4. Objectifs de la maîtrise d'ouvrage	13
1.5. Le périmètre fonctionnel du projet	16
1.6. Décisions politiques engagées	34
2. Analyse juridique	36
2.1. Les montages contractuels inadaptés	36
2.2. Présentation des schémas juridiques envisageables	46
2.3. Critères d'éligibilité au contrat de partenariat	51
2.4. Le partage des risques	57
3. Analyse comparative	59
3.1. Éléments de périmètre et de calendrier des schémas retenus	59
3.2. Coûts de l'opération dans les différents schémas	68
3.3. Analyse comparative de la VAN des coûts avant prise en compte des risques	92
3.4. Identification et quantification des risques	96
3.5. Analyse comparative de la VAN des coûts après prise en compte monétaire des risques	122
3.6. Conclusion	127

1. Présentation du projet

1.1. Statut et compétences de Réseau Ferré de France

Réseau Ferré de France (ci-après « RFF ») est un établissement public industriel et commercial créé par la loi n°97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public Réseau ferré de France en vue du renouveau du transport ferroviaire, codifiée en partie aux articles L.2111-9 et suivants du Code des transports.

1.1.1. COMPETENCES GENERALES DE RFF EN MATIERE D'INFRASTRUCTURES

Les missions dévolues à RFF par la loi n°97-135 précitée codifiée à l'article L.2111-9 du Code de transport sont définies de manière particulièrement large et portent sur : « *l'aménagement, le développement, la cohérence et la mise en valeur du réseau ferré national, conformément aux principes du service public et dans le but de promouvoir le transport ferroviaire en France dans une logique de développement durable* ».

Dans le cadre des missions qui lui sont ainsi dévolues, le décret n°97-444 du 4 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de Réseau ferré de France précise en son article 6 que « RFF exerce la maîtrise d'ouvrage des opérations d'investissement sur le réseau ferré national ou la confie à un tiers conformément aux dispositions de la loi n°85-704 du 12 juillet 1985 modifiée relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'ouvrage privée » (soulignement ajouté).

En complément de ces dispositions, l'article L.2111-11 autorise RFF à recourir à des montages contractuels permettant de transférer la maîtrise d'ouvrage à un tiers en prévoyant que « Réseau ferré de France peut recourir, pour des projets contribuant au développement, à l'aménagement et à la mise en valeur de l'infrastructure du réseau ferré national, à un contrat de partenariat conclu sur le fondement des dispositions de l'ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat ou à une convention de délégation de service public prévue par la loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. Le contrat ou la convention peut porter sur la construction, l'entretien et l'exploitation de tout ou partie de l'infrastructure » (soulignement ajouté).

La compétence de RFF pour réaliser une gare nouvelle découle de ses compétences relatives à l'« infrastructure du réseau ferré national ». La notion d'infrastructure du réseau ferré national intègre les gares y compris dans leur composante « bâimentaire » ce qui constitue une particularité notable.

La loi n°85-704 du 12 juillet 1985 modifiée, relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, opère en effet une distinction entre les projets « bâimentaires » et d'infrastructures qui pourrait conduire à exclure les gares de l'infrastructure ferroviaire proprement dite.

Il convient toutefois de souligner que la notion d'« infrastructures ferroviaires » est définie à l'article 3 de la directive n°91/440/CEE du 29 juillet 1991 qui renvoie à l'annexe 1 partie A du règlement n°2598/70 de la Commission¹, et vise « *les bâtiments affectés au service des infrastructures, y compris la quote-part relative aux installations de perception des frais de transport* ».

La réglementation ferroviaire intègre donc les bâtiments dans la catégorie des infrastructures ferroviaires, à la condition que ceux-ci soient affectés au service des infrastructures, ce qui paraît être le cas du PEM.

Il résulte de ces dispositions que les gares peuvent être considérées comme composant l'infrastructure ferroviaire.

A cet égard, il convient de noter que si la loi n°97-135 du 13 février 1997 précitée a transféré en pleine propriété à RFF « les biens constitutifs de l'infrastructure », comprenant notamment les voies et les quais à voyageurs et a laissé à la SNCF, selon le régime fixé par la loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI) les « *biens dévolus à l'exploitation des services de transport, qui comprennent les gares* », ces dispositions portent exclusivement sur le transfert de biens en vue de la constitution du patrimoine de RFF.

De la sorte, ce texte n'a pas entendu priver RFF de la possibilité de réaliser ou d'acquérir d'autres biens constitutifs de l'infrastructure ferroviaire à l'avenir, dans le respect de ses compétences.

1.1.2. ÉVOLUTIONS RECENTES DE LA REPARTITION DES COMPÉTENCES EN MATIÈRE DE GARES NOUVELLES

La possibilité pour RFF de réaliser des gares nouvelles et d'en devenir propriétaire et gestionnaire est conforme à la logique de séparation entre les missions de gestion des gares et d'exploitation des services de transports ferroviaires, dans le contexte de l'ouverture à la concurrence, comme a eu l'occasion de le souligner l'Autorité de la concurrence².

En effet, un certain nombre de modifications législatives³, codifiées dans le Code des transports⁴, ont récemment marquées une étape dans l'ouverture à la concurrence du transport domestique de voyageurs et tendent à déplacer le curseur des compétences, en matière de gestion des gares, entre la SNCF et RFF.

¹ Le règlement (CEE) n°2598/70 de la Commission du 18 décembre 1970 relatif à la fixation du contenu des différentes positions des schémas de comptabilisation de l'annexe I du règlement (CEE) n°1108/70 du Conseil du 4 juin 1970 a été abrogé et remplacé par le Règlement (CE) n°851/2006 de la Commission du 9 juin 2006.

² Avis n°09-A-55 du 4 novembre 2009 sur le secteur des transports publics terrestre de voyageurs.

³ Les dispositions visées ci-après, codifiées dans le Code des transports, résultent de la Loi n°2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports (partiellement abrogée lors de la codification de ses dispositions dans le Code des transports).

⁴ Ordonnance n°2010-1307 du 28 octobre 2010 relative à la partie législative du code des transports.

En premier lieu, le Code des transports contient une section dédiée à la gestion des gares et au terme de laquelle : « *A compter du 1^{er} janvier 2011, la gestion des gares, lorsqu'elle est effectuée par la Société nationale des chemins de fer français, fait l'objet d'une comptabilité séparée de celle de l'exploitation des services de transport. Aucune aide publique versée à l'une de ces activités ne peut être affectée à l'autre* »⁵.

Cette disposition vise à organiser une séparation comptable entre les activités de la SNCF, en interdisant toutes subventions croisées entre les activités d'entreprise ferroviaire de la SNCF et ses activités de gestionnaire de gares, réalisées par SNCF Gares & Connexions.

En complément de cette disposition, il est indiqué que : « *L'utilisation par une entreprise ferroviaire des gares et de toutes autres infrastructures de service donne lieu à la passation d'un contrat avec le gestionnaire de la gare* ».

En second lieu, l'article L.2141-1 du même Code, relatif aux missions dévolues à la SNCF, prévoit que cette dernière a notamment pour objet « *de gérer, de façon transparente et non discriminatoire, les gares de voyageurs qui lui sont confiées par l'État ou d'autres personnes publiques et de percevoir à ce titre auprès des entreprises ferroviaires, toute redevance* » (soulignement ajouté).

Il résulte de la lecture combinée de ces dispositions que :

- la SNCF ne bénéficie pas d'un monopole sur la gestion des gares, puisqu'elle peut être effectuée, indifféremment, par la SNCF ou une autre entité ;
- la SNCF peut être chargée de la gestion des gares par l'État, mais également par d'autres personnes publiques, ce qui pourrait, le cas échéant, viser l'hypothèse où RFF confierait la gestion d'une gare réalisée sous sa maîtrise d'ouvrage à la SNCF ;
- l'utilisation d'une gare par une entreprise ferroviaire donne lieu à la signature d'un contrat avec l'entité gestionnaire de la gare, sans que cette entité soit nécessairement la SNCF ;
- dans le cadre de l'ouverture du secteur ferroviaire à la concurrence, ces dispositions permettent, potentiellement, la signature d'un contrat entre le gestionnaire d'une gare (autre que la SNCF) et une entreprise ferroviaire (autre que la SNCF).

Aucun principe ne semble donc s'opposer à la réalisation d'une gare nouvelle sous la maîtrise d'ouvrage de RFF, le cas échéant transférée dans le cadre d'un contrat global.

⁵ Article L.2123-1 du Code des transports (soulignement ajouté).

1.2. Objet, historique et contexte du projet

Le projet désigné « Pôle d'échanges multimodal de Montpellier Odysseum » consiste pour RFF en la réalisation d'un pôle d'échanges multimodal au Sud du territoire communal (ci-après le « **Pôle d'échanges** » ou le « **PEM** »), sur la future ligne mixte du Contournement de Nîmes et Montpellier (ci-après le projet « **CNM** »). Ce projet s'intègre tant dans les projets ferroviaires de l'arc méditerranéen que dans un projet urbain dense et ambitieux.

1.2.1. DES PROJETS DE LIGNES ...

Le PEM s'inscrit dans la continuité de projets ferroviaires de développement de l'arc méditerranéen en Languedoc-Roussillon via les deux projets majeurs de ligne nouvelle que sont le Contournement de Nîmes et de Montpellier et la Ligne Nouvelle Montpellier Perpignan et la ligne nouvelle de Perpignan-Figueras.

1.2.1.1. LE PROJET CONTOURNEMENT NIMES MONTPELLIER (CNM)

Le projet de contournement ferroviaire de Nîmes-Montpellier porte sur la réalisation d'une ligne ferroviaire, à trafic mixte (fret et voyageurs), reliant Saint Gervazy à Lattes, d'une longueur totale d'environ 70 kilomètres de ligne nouvelle (dont un tronçon mixte en double voie sur environ 60 km de Lattes à Manduel, en prolongement de la Ligne à Grande Vitesse Méditerranée et apte à recevoir des trafics de trains à grande vitesse et fret, et un tronçon, dit "liaison fret" sur environ 10km en double voie de Manduel à Saint Gervazy), et plus de 10km de voie au titre des raccordements de ces deux nouveaux tronçons au réseau existant.

Les premières études relatives à cette infrastructure débutent en 1989 avec les premières concertations pour le prolongement de la ligne TGV Sud-Est.

En 1990-1991, la mission dite « Querrien » proposera un tracé de Ligne Nouvelle à Grande Vitesse (LGV) dans les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Languedoc-Roussillon. En Avril 1992, un décret approuvera le schéma Directeur des Lignes à grande vitesse et en mai 1994, la LGV méditerranée sera déclarée d'Utilité Publique, alors qu'un an et demi plus tard (septembre 1995), la décision de ne pas continuer les travaux de la LGV méditerranée au-delà de Manduel est prise.

Suite aux études de capacité et d'opportunité conduites par RFF en 1999 plaidant en faveur d'un accroissement de la capacité pour les circulations fret et voyageur, en mars 2000 une décision ministérielle relance les projets de transport dont le CNM. Le 18 décembre 2001, l'Avant Projet Sommaire du CNM est approuvé, permettant à RFF de continuer le processus.

Le 16 Mai 2005, est accordée la déclaration d'utilité publique du projet de ligne mixte CNM. Cette déclaration porte sur la construction de la ligne, la création des raccordements nécessaires au Réseau Ferré National (RFN), la rénovation de la ligne classique entre Montpellier et Perpignan et la réservation d'emprises pour la création de deux gares nouvelles à Nîmes et Montpellier.

Dans le cadre du CIIACT du 14 octobre 2005, le Gouvernement français s'est prononcé en faveur de la réalisation de ce projet sous la forme d'un partenariat public-privé.

Conformément aux dispositions de l'article 2 de l'ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat, RFF a décidé, par délibération de son Conseil d'administration en date du 14 décembre 2006 prise conformément aux dispositions de l'article 31 du décret n°97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de Réseau ferré de France, de recourir au contrat de partenariat à la lumière des résultats de l'évaluation préalablement menée, cette dernière ayant fait l'objet d'un avis positif n°2006-14 de la Mission d'Appui à la réalisation des contrats de partenariat (MAPPP).

Par un avis d'appel public à la concurrence publié au Journal Officiel de l'Union Européenne (avis n°2008/S 185-245597 et avis rectificatif n°2008/S 190-251040), et au Bulletin Officiel des Annonces des Marchés Publics (avis n°247-185 A et n°351-185 B et avis rectificatifs - n°188-192 A et n°188-317 B), RFF a lancé une consultation pour l'attribution de ce projet sous la forme d'un contrat de partenariat. La procédure de consultation est aujourd'hui entrée dans une phase finale.

1.2.1.2. LA LIGNE NOUVELLE MONTPELLIER-PERPIGNAN (LNMP)

Ce projet de ligne nouvelle a émergé, il y a plus de vingt ans, en même temps que le Contournement de Nîmes et de Montpellier avec le projet LGV Languedoc-Roussillon. Cette ligne s'inscrit dans la décision ministérielle du 31 janvier 1989 en faveur de l'engagement des études d'une ligne à grande vitesse, prolongeant la LGV Sud-Est vers l'Espagne, et fait l'objet d'un APS de 1995. En 2000, le projet est intégré dans la déclaration de Projet d'Intérêt Général de la LGV Languedoc-Roussillon entre Montpellier (Saint-Brès) et Perpignan (Le Soler).

En 2006, l'intérêt d'une liaison nouvelle entre Montpellier et Perpignan est réexaminé compte tenu du niveau de croissance atteint par les échanges avec la péninsule Ibérique, C'est ainsi que le 17 mars 2006, le Ministre des Transports relance le processus d'études du projet Montpellier-Perpignan, en vue de la tenue d'un débat public.

À la suite du débat public qui s'est tenu en Languedoc-Roussillon du 3 mars au 3 juillet 2009, RFF a décidé, le 26 novembre 2009, de poursuivre les études afin de :

- préciser le tracé dans la zone de passage préférentielle (ZPP) ;
- évaluer les contraintes techniques liées à la grande vitesse et à la mixité ;
- recenser et hiérarchiser les sensibilités environnementales ;
- préciser les conditions de financement de la Ligne nouvelle Montpellier-Perpignan ;
- élaborer les études préalables à la déclaration d'utilité publique.

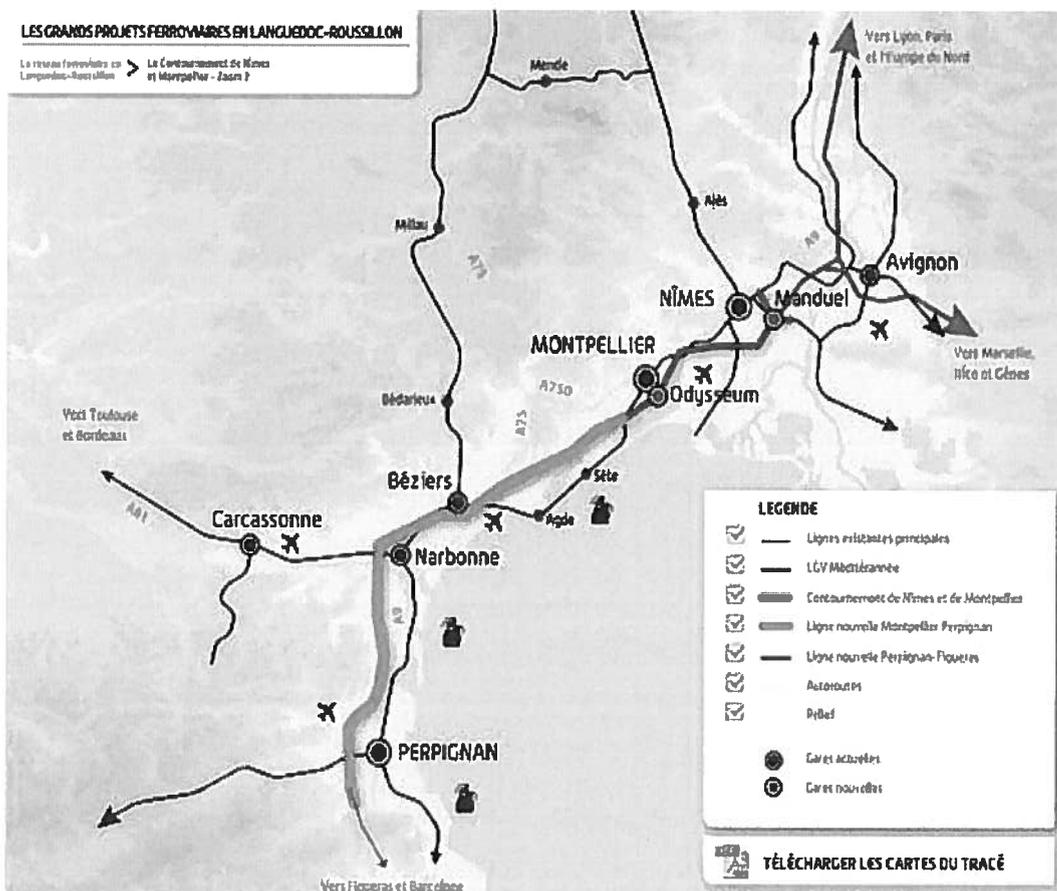
1.2.1.3. LA LIGNE NOUVELLE PERPIGNAN-FIGUERAS

Le projet de LGV Paris-Barcelone a été initialisé il y a 15 ans, par l'accord de Madrid conclu en 1995 entre la France et l'Espagne. La concession de la ligne a été préalablement attribuée, le 17 février 2004, au consortium TP Ferro qui regroupe les sociétés Eiffage (France) et ACS/Dragados (Espagne).

Dès la conclusion du contrat de concession, les premiers travaux ont débuté en novembre 2004 et se sont achevés en février 2009. La mise en service commerciale de la ligne Perpignan-Figueras a eu lieu le 19 décembre 2010.

Le nouveau tronçon Perpignan – Figueras est une ligne à grande vitesse à double voie conforme aux standards européens d'écartement d'une longueur de 44,4 kilomètres, comprenant 24,6 km coté français et 19,8 km coté espagnol.

Il s'agit d'une ligne mixte permettant de faire circuler des trains de fret entre 100 et 120 km/h et des trains de voyageurs à une vitesse d'au moins 300km/h. Le tunnel du Perthus, dont le percement s'est achevé fin 2007, permet pour la première fois de franchir les Pyrénées à grande vitesse.



1.2.2. ... AU PROJET DE GARE

1.2.2.1. LE PROJET DE GARE NOUVELLE

Le projet de gare nouvelle de Montpellier est un projet ancien qui s'insère dans la réflexion globale du réseau ferroviaire en Languedoc-Roussillon.

L'APS de la LGV Languedoc Roussillon, approuvé par le ministre des transports en 1995, en prolongement de la LGV Méditerranée entre Saint-Brès et la frontière espagnole, comportait trois gares nouvelles : une à Montpellier, une autre à Nissan les Ensérunes (entre Béziers et Narbonne) et une autre à Rivesaltes au Nord de Perpignan.

La déclaration en 2000 de la LGV Languedoc-Roussillon, entre Saint-Brès et Perpignan, en Projet d'Intérêt Général, réserve alors naturellement une emprise foncière pour une gare nouvelle à Montpellier au Sud du Mas de Brousse entre la Méjanelle et Pont Trinquat.

Toutefois, l'APS du CNM, tel qu'approuvé le 18 décembre 2001, décide de ne pas réaliser la gare nouvelle de Montpellier à l'ouverture du CNM. Des dispositions techniques doivent néanmoins préserver sa réalisation à terme.

La Déclaration d'utilité publique du CNM de 2005 confirme cette orientation. Les documents soumis à enquête publique font très clairement apparaître la possibilité de réaliser à terme cette gare nouvelle. La notice explicative indique que « *L'opération ne prévoit pas de création de gares nouvelles. [Extrait de l'approbation ministérielle de l'APS (18/12/01) : S'agissant des gares, j'ai bien noté que la desserte voyageurs était envisagée dans les gares des centres villes, mais que le tracé retenu avait préservé, pour le long terme, les possibilités techniques d'implantation éventuelle de gares nouvelles à Nîmes et Montpellier »]. Le projet a ainsi été techniquement conçu afin de préserver l'avenir, avec la possibilité de réaliser, le cas échéant et le moment venu, une gare TGV pour l'agglomération de Montpellier (site du Mas Rouge) et une gare TGV pour l'agglomération de Nîmes (deux sites possibles, à Manduel et Nîmes-Campagne) ».*

A la demande du Ministère, RFF a engagé en 2006, les pré-études fonctionnelles de la ligne nouvelle Montpellier Perpignan (ci-après « **LNMP** ») pour préparer le débat public sur le projet. Organisé entre mars et juin 2009, ce débat public a eu la particularité de porter également sur la réalisation des gares nouvelles, y compris celles de Montpellier et de Nîmes.

Souhaitant tirer l'ensemble des bénéfices de l'insertion d'une gare nouvelle dans le réseau ferroviaire, RFF va décider, à l'issue de ce débat public, d'accélérer la réalisation de la gare nouvelle de Montpellier et rééquilibrer la composante « voyageurs » du CNM dès son ouverture (cf. infra).

1.2.2.2. UNE GARE SUR LE SITE ODYSSEUM

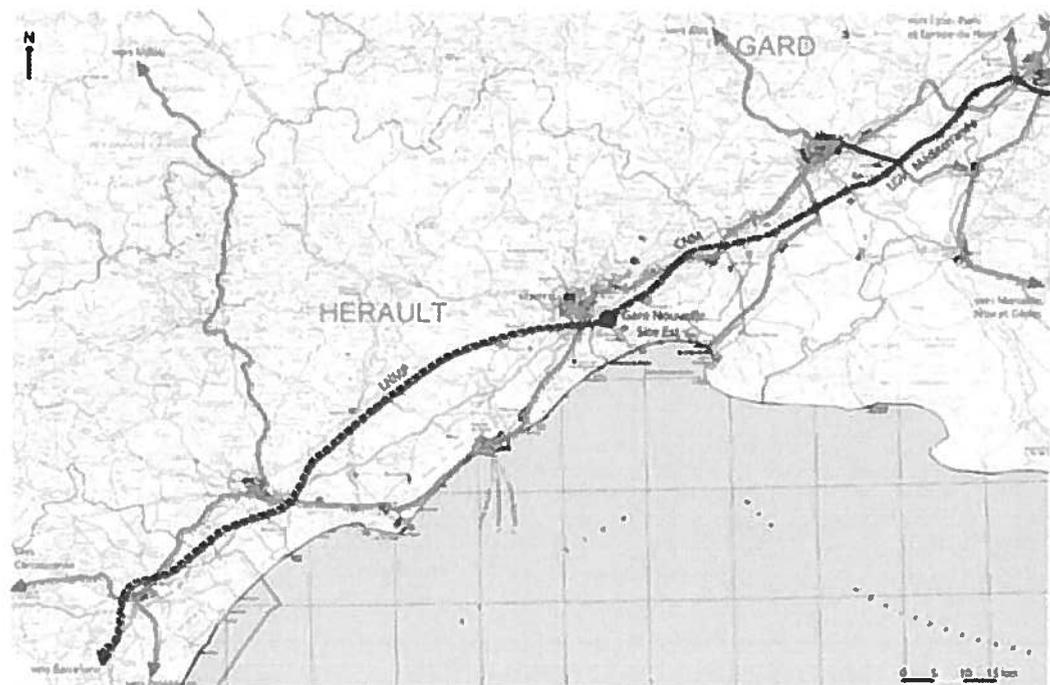
Dans le cadre du débat public de LNMP, un débat avait été engagé sur la localisation du site de la gare de Montpellier. Deux sites avaient ainsi été envisagés :

- le site « Est », entre l'autoroute A9 et le hameau de Boirargues (Lattes), au Sud du quartier Odysseum ;
- le site « Ouest », sur la commune de Lattes, au hameau de la Castelle.

Le site Est a été retenu, apparaissant comme le plus favorable pour répondre aux fonctionnalités attendues :

- diffuser l'offre « Grande Vitesse » et faciliter son accès à la zone du « Grand Montpellier » ;
- soutenir et structurer le développement local en cohérence avec les SCOT et PLU ;
- ne pas impacter le tracé du projet CNM.

Cet emplacement, réservé au titre du PIG, est inscrit au PLU de Montpellier. Le PEM s'inscrit ainsi dans les projets de développement de l'agglomération et les études urbaines en cours.



1.2.2.3. LE PROJET URBAIN

L'opération du pôle d'échanges ODYSSEUM est issue d'une réflexion d'aménagement urbain conduite depuis plusieurs décennies par les collectivités locales.

Le SCOT de la Communauté d'Agglomération de Montpellier, adopté en 2006, identifie à la suite du PLU de Montpellier qui a, dès 1995, réservé les emprises foncières nécessaires au projet CNM et sa gare nouvelle, le site dit « Méjanelle Pont Trinquat » comme principal site stratégique d'enjeu communautaire ; celui-ci intégrant la gare TGV au cœur d'un projet urbain dense, au contact des extensions de la centralité montpelliéraine (Port Marianne - Odysseum) et à l'articulation de l'axe ville-mer, amorcé par l'opération Antigone et prolongé aujourd'hui par le projet urbain de la route de la Mer.

Le SCOT identifie clairement ce site comme devant accueillir un nouveau quartier de gare TAGV conçu dans le cadre d'un projet urbain ambitieux, apte à tirer parti d'une valeur de localisation exceptionnelle à l'échelle de la métropole montpelliéraine. Dans cette optique, le SCOT énonce le principe de développement d'un véritable quartier d'affaires de niveau européen, censé, sur le long terme, concentrer l'offre immobilière de tertiaire supérieur, au plus près du PEM.

Le quartier du PEM participe, par ailleurs, pleinement de la mise en œuvre du projet EcoCité labellisé, en 2009, par la Ministère de l'Ecologie et ayant vocation à constituer la vitrine de modes d'urbanisation vertueux et innovants au regard des enjeux du développement durable. Inscrit dans un périmètre de près de 350 ha associant les Villes de Castelnau-le-Lez, Montpellier, Lattes et Pérols, ce projet EcoCité réunit, depuis Sablassou au Nord jusqu'à la pointe de la route de la Mer au Sud, les secteurs de projets urbains recevant les développements des principales fonctions métropolitaines ; celles-ci étant mises en réseau entre la gare Montpellier Saint-Roch, le PEM Odysseum et l'aéroport Montpellier Méditerranée.

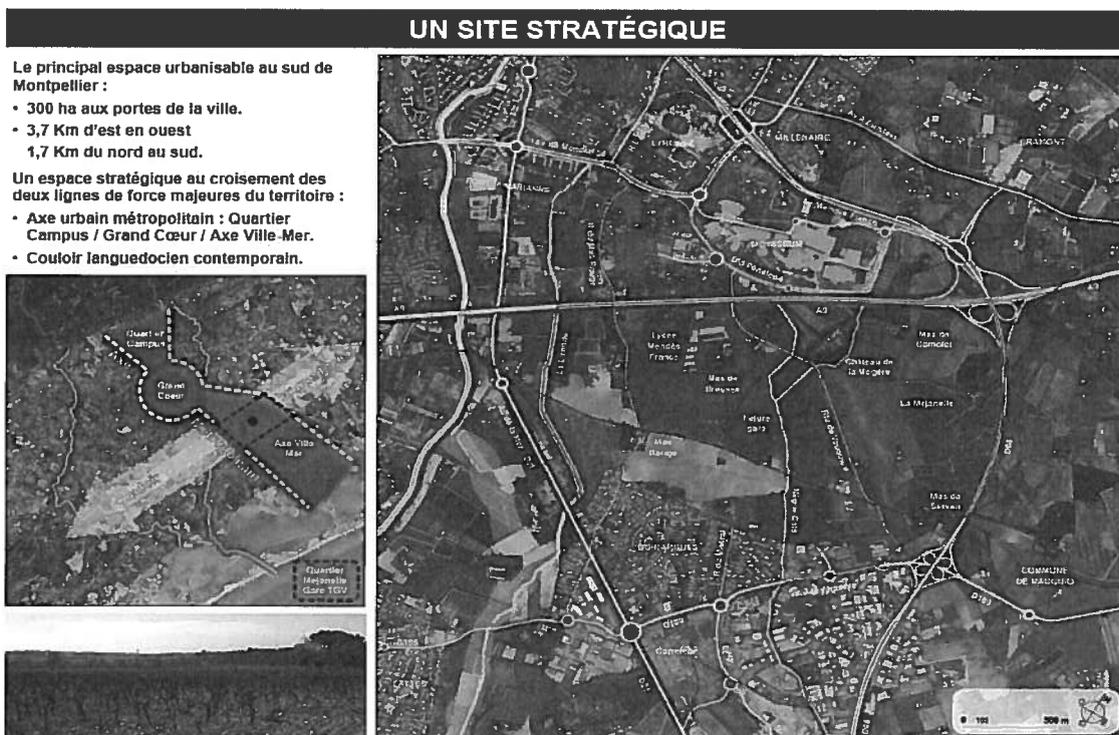
Complémentairement, l'Agglomération a fait valoir, dans le cadre du débat public sur la ligne nouvelle Montpellier Perpignan, l'opportunité d'élargir la dimension intermodale de la gare TAGV Montpellier Odysseum en organisant la circulation de trains TR sur la ligne nouvelle permettant d'assurer des correspondances en gare entre les TAGV et des navettes TR en direction de Sète et Lunel. Le PDU de l'Agglomération de Montpellier prévoit d'optimiser cette desserte TR du PEM par une desserte tramway connectant la gare au réseau de transport public du cœur d'agglomération.

Les études urbaines conduites depuis 30 ans par la Ville puis par l'Agglomération de Montpellier ont constamment mis en perspective la réalisation de la gare TAGV dans le prolongement du projet urbain de l'axe Ville-Mer. Cet ancrage territorial a naturellement conforté l'intégration de la gare TAGV comme une pièce maîtresse d'un projet urbain plus vaste dont elle doit contribuer à la dynamique et à l'animation.

L'étude réalisée par Nicolas Michelin en 2004 est venue éclairer les premières hypothèses d'aménagement du quartier de la gare TAGV en veillant à effacer les effets de coupure des infrastructures linéaires (optimiser le jumelage A9b/LGV, dégager des transparences hydrauliques, paysagères et urbaines) et à organiser un axe urbain reliant Odysseum au quartier de la gare, puis aux quartiers Nord de Lattes ; cet axe servant de support au prolongement de la ligne de tramway T1. Cette étude a également permis de tester des scénarii de "capacités constructives" (environ 1 million de m² de SHON au global) en conciliant, d'une part, des objectifs d'optimisation foncière et d'architectures émergentes et, d'autre part, les contraintes liées aux servitudes aéronautiques.

Plus récemment, en 2009, une nouvelle étude urbaine a permis d'approfondir ces hypothèses et de proposer un plan de référence, c'est-à-dire un plan guide apte à définir les grands invariants d'un projet d'aménagement appelé à intervenir sur le long terme et à absorber les aléas propres à une programmation urbaine itérative.

Le plan de référence établi à l'issue de cette étude prévoit d'intégrer le pôle gare au cœur d'un quartier dense mêlant une part dominante d'activité tertiaire et commerciale idéalement localisée au contact de la gare et des infrastructures et une part résidentielle limitée aux secteurs non contraints par le PEB de l'aéroport. Il organise un maillage viarie dense susceptible d'assurer des greffes avec les urbanisations existantes, d'offrir un nombre suffisant de franchissements Nord-Sud et de permettre des circulations douces efficaces et commodes aux abords immédiats de la gare ; l'un des objectifs consistant à optimiser les temps de parcours piétons entre les quais de la gare TAGV et les îlots à vocation tertiaire.



1.3. Objectifs et enjeux du projet

1.3.1. A L'ECHELLE EUROPEENNE

La loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement prévoit que le développement du réseau de lignes ferrées à grande vitesse sera poursuivi avec pour objectifs :

- d'améliorer les liaisons des capitales régionales avec la région parisienne ;
- de permettre des liaisons rapides entre elles grâce à des lignes transversales et des lignes d'interconnexion en Île-de-France ;
- de favoriser l'intégration de la France dans l'espace européen grâce à la connexion du réseau de lignes à grande vitesse français avec les réseaux des pays limitrophes.

Le projet CNM participe pleinement à cette ambition et figure, à ce titre, dans le projet de loi de programmation au sein du programme prévisionnel de 2000 km de lignes nouvelles à lancer d'ici 2020.

Maillon essentiel du projet prioritaire n°3 des réseaux transeuropéens de transports (RTE-T) définis par l'Union européenne, il répondra au besoin de capacité sur la section entre Nîmes et Montpellier tout en apportant un gain de 10 minutes pour les TAGV reliant directement Montpellier depuis la LGV Méditerranée. Il participe ainsi à la construction progressive de la continuité de la circulation à grande vitesse entre Paris, Nîmes, Montpellier, Perpignan, Barcelone et au-delà.

1.3.2. A L'ECHELLE NATIONALE

- Les enjeux nationaux sont essentiellement liés à la durée des parcours entre les villes et grandes métropoles desservies et le nombre de dessertes envisagées.

En termes de temps de parcours à partir du PEM, les durées suivantes sont prévues :

- vers le Nord : Paris (3h00), Lille (4h00), Lyon (1h20), Nîmes Manduel (0h20) ;
- vers le Sud : Barcelone (1h30) ;
- vers l'Est : Marseille (1h00).

La réalisation d'une gare nouvelle à Montpellier à l'ouverture du Contournement de Nîmes et de Montpellier renforce la rentabilité économique du projet en organisant une montée en puissance progressive du trafic voyageur sur la ligne nouvelle.

1.3.3. A L'ECHELLE LOCALE

Les aires d'influence du futur PEM génèrent plusieurs types d'enjeux pour l'agglomération de Montpellier. Les principaux enjeux :

- un fort accroissement de la population générant un développement de l'agglomération orienté côté mer Méditerranée (décrit par le SCOT) ;
- un accroissement du transport ferroviaire local et interrégional, voire national et européen ;
- la constitution d'un hub de transports à l'échelle de l'Agglomération entre TGV/ TR/ Tramway/ infrastructures routières ;
- le développement d'un nouveau quartier, territoire d'une nouvelle centralité métropolitaine, porteur d'activités économiques fortement liées au futur PEM ;
- porte d'entrée sur la ville, le Pôle d'échanges doit être réfléchi comme une vitrine de l'aire urbaine, à la fois lieu de prestige et parfaitement accessible à tous.

1.4. Objectifs de la maîtrise d'ouvrage

Au-delà de l'aspect « transports » développé ci-dessous, le projet de PEM est un véritable enjeu pour RFF et ceci à plusieurs titres.

1.4.1. PREMIERE GARE NOUVELLE SOUS MAITRISE D'OUVRAGE DE RFF

Premier projet de gare nouvelle sous sa maîtrise d'ouvrage, RFF souhaite faire du PEM de Montpellier Odysseum une réalisation significative de la gare du XXIème siècle.

Le PEM de Montpellier devra se distinguer d'abord par son respect du développement durable. S'intégrant dans une zone ayant vocation à être labélisée « Eco-cité », la gare nouvelle de Montpellier devra être conçue pour limiter au maximum l'utilisation de ressources non renouvelables.

La future maîtrise d'ouvrage de la gare nouvelle de Montpellier devra également rechercher l'innovation technologique de son temps et améliorer la numérisation de l'ensemble des services en gare et amélioré, par la technologie en gare, sa gestion quotidienne.

L'exploitation de la gare devra enfin offrir un haut niveau de service aux futures entreprises ferroviaires comme aux usagers de la gare. Cette exploitation devra également être force de proposition pour renouveler et développer cette offre de service. Elle devra s'adapter aux exigences de son temps et anticiper les évolutions.

1.4.2. UNE GARE NOUVELLE QUI S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE NOUVEAU D'OUVERTURE A LA CONCURRENCE DU TRAFIC VOYAGEUR

Le PEM de Montpellier Odysseum sera la première gare s'insérant dans le contexte nouveau et progressif d'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire.

Dans cette nouvelle situation de marché, RFF doit réfléchir à développer de nouveaux modèles économiques pour les gares. La promulgation de la loi n°2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports, transposant le « troisième paquet ferroviaire », constitue une étape significative vers la libéralisation du service des transports ferroviaires.

Sous l'impulsion européenne, après l'ouverture du service de transport ferroviaire de marchandises à la concurrence en mars 2006, une évolution majeure a eu lieu le 13 décembre 2009 en France avec la libéralisation des services de transport internationaux de voyageurs prévue par la loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, modifiée par la récente loi n°2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports.

Dans ce contexte, RFF doit se préparer à l'ouverture de la concurrence du transport ferroviaire national de voyageurs.

1.4.3. DE LA « GARE » AU « POLE D'ECHANGES MULTIMODAL »

En sa qualité de maître d'ouvrage des « gares nouvelles », RFF s'est engagé dans une nouvelle démarche de composition de cette typologie d'équipement.

L'enjeu de cette démarche consiste à réfléchir à l'organisation d'un véritable pôle d'échanges intégré en milieu urbain, allant bien au-delà d'une simple juxtaposition de fonctions de transport (gare ferroviaire, gare routière, bus, taxis ...).

Centre névralgique des échanges multimodaux, le PEM doit permettre l'accueil et la rencontre de tous les modes de déplacement : train à grande vitesse, train régional, tramway, bus, voiture individuelle ou collective, vélos, piétons ...

Composante essentielle de la chaîne de déplacement, le Pôle d'échanges est un lieu de passage et de connexion. Cette caractéristique intrinsèque du PEM constitue une complexité à transformer en atout par le développement des axes suivants :

- faire du PEM un lieu à vivre perméable à la dynamique urbaine et offrant des services adaptés aux besoins des voyageurs et des citoyens ;
- développer des activités attractives permettant de connecter le déplacement à l'activité urbaine ;
- faire du PEM un équipement durable, s'intégrant harmonieusement dans son environnement et dans le souci de la maîtrise de son impact écologique en exploitation ;
- faire du PEM un signal urbain composant une porte d'entrée au réseau de transport et une porte d'accès aux territoires.

1.4.4. UN PARTENARIAT RENFORCE AVEC LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE MONTPELLIER

Le PEM est un véritable enjeu de développement vers le Sud de l'agglomération montpelliéraine. Pour RFF et la communauté d'agglomération de Montpellier (ci-après la « **CA Montpellier** »), les objectifs peuvent être partagés tant ils sont complémentaires : le Pôle d'échanges sera un accélérateur du développement urbain par la concentration de multiples moyens de transport ; le développement d'un nouveau quartier d'affaires alimentera le Pôle d'échanges et participera à sa réussite.

L'aménagement de la zone commerciale « Odysseum » et sa « poussée » vers le Sud est engagée avec la réalisation du nouveau lycée et la validation du schéma directeur des infrastructures.

Dès lors, il est fondamental que les études urbaines et la conception du Pôle d'échanges soient réalisées en cohérence, spatialement et temporellement.

L'étude d'un plan de référence a été lancée par la CA Montpellier, qui permettra d'engager une réflexion globale sur le secteur (350 Ha) intégrant le PEM et l'ensemble des projets de développement urbain en interface.

1.4.5. L'ENJEU DE LA GOUVERNANCE DU PEM

Les enjeux du projet de PEM - en termes notamment de politique de transport, de développement économique et d'aménagement urbain - sont de nature à justifier la participation d'un grand nombre de personnes publiques, tant au niveau local que national.

Dans ce contexte, RFF souhaite mettre en place une organisation permettant d'associer l'ensemble des acteurs publics intéressés et des partenaires locaux, notamment :

- les investisseurs publics « actionnaires » du futur PEM, au sein d'une structure juridique de gouvernance. A ce stade, RFF a identifié plusieurs personnes publiques potentiellement intéressées par le projet et susceptible de participer à la gouvernance. Il s'agit de l'Etat, du Conseil régional du Languedoc-Roussillon, du Conseil général de l'Hérault, de la CA Montpellier, et de la ville de Lattes ;
- les « utilisateurs » clients du PEM (association de consommateurs, entreprises ferroviaires, opérateurs de transports, etc.) par la mise en place d'instances consultatives.

La participation des investisseurs publics du projet à la structure de gouvernance peut être envisagée selon plusieurs configurations :

- une structure de gouvernance assurant la maîtrise d'ouvrage du PEM, dans une configuration restreinte réunissant le ou les maîtres d'ouvrage du projet ;
- une structure de gouvernance conçue comme un véhicule de portage du financement et de prise de décision des investissements à réaliser pour la mise en œuvre du projet, dans une configuration élargie réunissant l'ensemble des investisseurs publics ;
- une structure de gouvernance conçue comme un véhicule de pilotage tant de l'exploitation du PEM que de sa dimension intermodale.

La réflexion sur la structure de gouvernance est menée en parallèle de la présente évaluation préalable. Elle pourrait conduire RFF à proposer la mise en place d'une structure institutionnelle réunissant les différents acteurs publics intéressés.

1.5. Le périmètre fonctionnel du projet

1.5.1. LE SITE D'IMPLANTATION

1.5.1.1. LOCALISATION

Le site du futur PEM est localisé sur la commune de Montpellier, capitale du Languedoc-Roussillon, à l'est du département de l'Hérault. Il est positionné au Sud-Est de la ville, dans la zone Méjanelle-Pont Trinquat, situé à équidistance du centre-ville montpelliérain et de l'aéroport.



1.5.1.2. EMBLEMES RESERVES

Le site d'implantation retenu pour l'aménagement du PEM est délimité :

- au Sud par l'urbanisation existante de Boirargues (Lattes) ;
- au Nord par l'autoroute A9 et le nouveau lycée hôtelier ;
- à l'Est par la route de Vauguières ;
- à l'Ouest par la route du Mas Rouge.

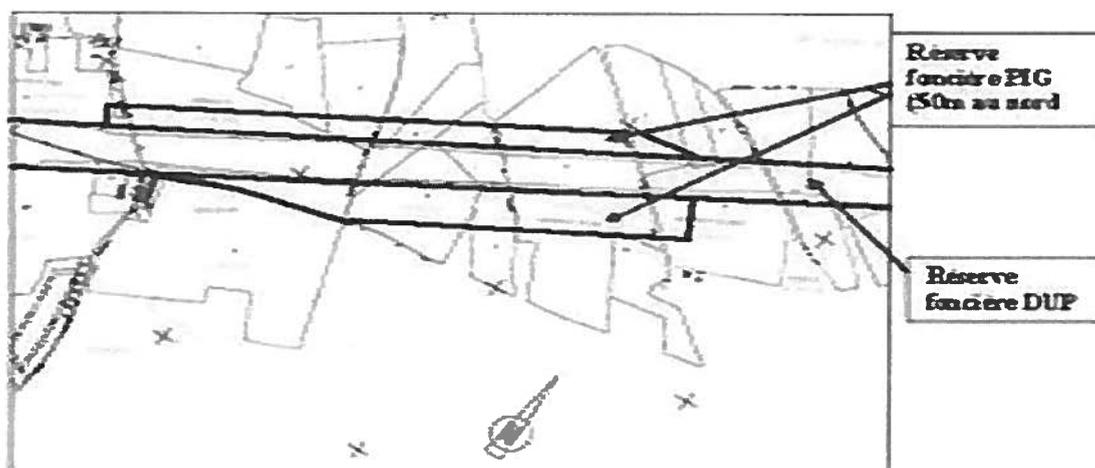
Les emprises réservées du PEM sont en lien direct avec le quartier Odysseum et traversées par le ruisseau Nègue-Cats.



L'emplacement réservé (env. 28ha) est composé de deux ensembles distincts :

- la réserve foncière issue de la Déclaration d'Utilité Publique liée au tracé des voies de la LGV (décret du 16 mai 2005). Cette emprise fait environ 100m de large (en foncé sur la carte ci-contre) ;
- s'y ajoute, au droit de la gare, une réserve foncière de 50m au Nord et de 100m au Sud issue du Projet d'Intérêt Général lié à la réalisation des lignes du CNM et figurant au PLU de Montpellier et dans le SCOT de l'agglomération.

Nota : ce PIG décidé par arrêté préfectoral le 29 décembre 2000 est renouvelé tous les 3 ans.
Celui en vigueur actuellement est valide jusqu'au 29 décembre 2012.



1.5.1.3. PROPRIETES FONCIERES

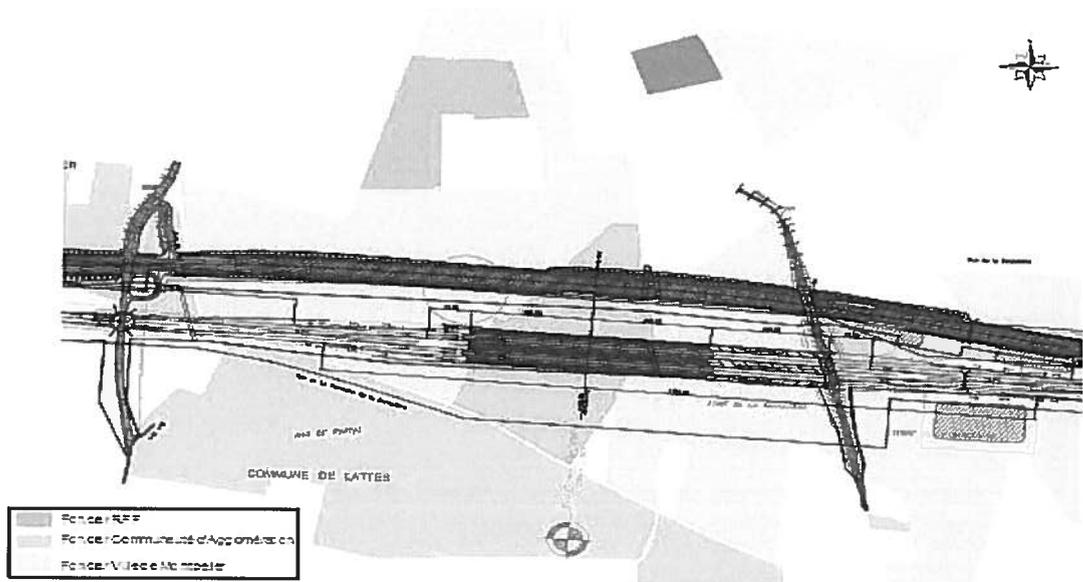
Les parcelles foncières sur lesquelles le PEM doit être implanté, sont pour une bonne part propriété de RFF.

Les autres parcelles nécessaires à la réalisation de l'ensemble des composantes du PEM sont propriété :

- soit de la CA de Montpellier ;
- soit de la Ville de Montpellier.

Un transfert de propriété de ces parcelles au profit de RFF devra être effectué avant le lancement de l'opération.

Le plan ci-dessous visualise les différentes propriétés concernées par le projet de PEM.



1.5.2. OBJET DE L'OPERATION

1.5.2.1. NATURE DE L'OPERATION

En référence à l'étude urbaine précitée, la pré-étude du pôle gare propose la conception d'une dalle urbaine (en franchissement supérieur de l'A9b et de la LGV) susceptible de supporter le bâtiment voyageur associé à des programmations commerciales et tertiaires, la plate-forme multimodale et les liaisons Nord Sud, y compris le prolongement du tramway. L'offre de stationnement est, quant à elle, organisée en volume sous la dalle et entre les infrastructures A9a et LGV. L'ensemble de la plateforme multimodale ainsi constituée est relié au cœur de ville vers le Nord par le cours de la gare dédié aux circulations douces et au tramway.

En termes de desserte, le plan prend appui sur trois axes routiers principaux. Le premier correspond au cours de la gare, reliant le quartier Odysseum au PEM et connecté à l'A9a par un nouvel échangeur de type urbain. Il permet un accès à la gare par le Nord dont l'accessibilité sera dominée par les mobilités urbaines (tramway T1, marche à pied, vélo). Le deuxième axe prend appui sur un nouvel échangeur à créer sur la RD66 et donne accès à un itinéraire Est dont la vocation automobile devrait restée dominante. Enfin, le troisième axe permet un maillage avec l'avenue de la Mer et les voies de contournement Nord de Lattes. Il peut également servir de support à la desserte du PEM par le tramway en connexion avec une ligne existante.

La réalisation du Pôle d'échanges consiste en **la mise en relation optimale de toutes les composantes de l'offre de mobilité au centre d'un dispositif commun** permettant d'en faciliter la lisibilité et l'utilisation pour les usagers, voyageurs et autres et d'y développer une attractivité propre créant ainsi un pôle urbain source potentielle de développement.

Le projet de PEM est une construction neuve, sur une ligne neuve (CNM) dont la construction sera conjointe avec celle de l'équipement.

Elle comprend la construction d'un bâtiment d'échange voyageurs et des aménagements extérieurs indissociables de l'équipement et des composantes de l'offre de mobilité, qui seront :

- le transport à grande vitesse (TAGV) ;
- le transport Régional (TR) ;
- le tramway (TRAM) ;
- les bus urbains ;
- les cars interurbains ;
- les véhicules légers particuliers, collectifs ou partagés ;
- les modes doux : vélos et piétons.

Nota : Le PEM ne comprend pas d'offre de service liée au fret. Si le CNM permet le passage de transport de fret, aucun arrêt et/ou transfert de marchandises n'est envisagé dans le cadre de cet équipement.

1.5.2.2. ÉCHEANCE DE L'OPERATION

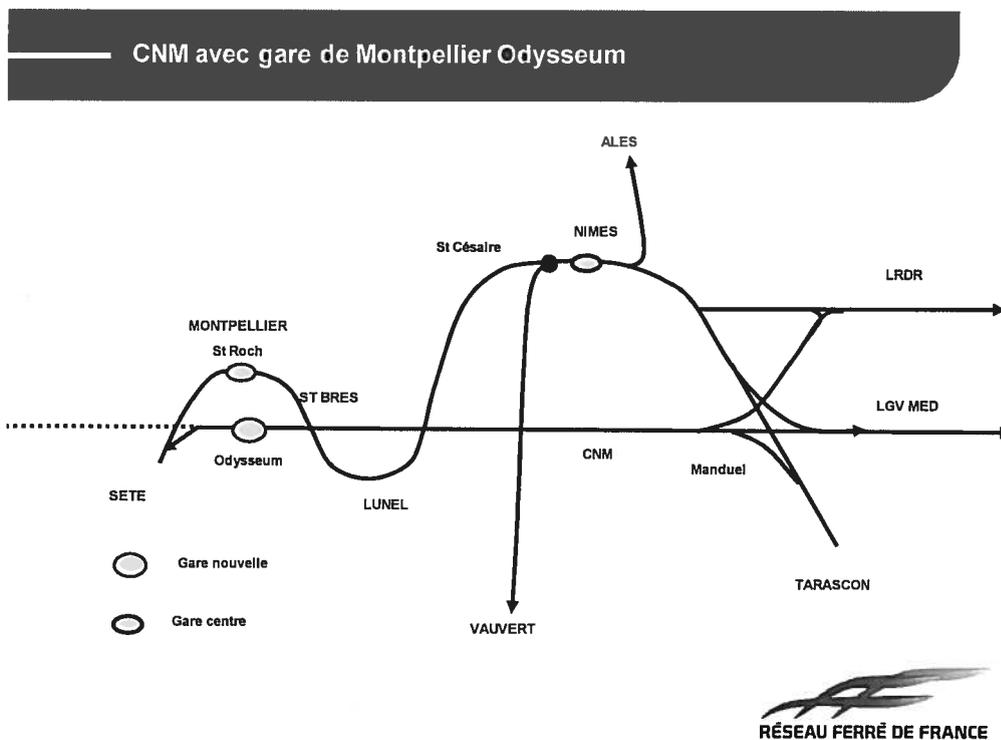
La mise en service du PEM est prévue à la fin de l'année 2017, pour un trafic annuel de 1,5 millions de voyageurs, concomitamment à celle du CNM.

A la mise en service de la gare nouvelle de Nîmes – Manduel – Redessan en 2020, une partie des missions actuelles de la ligne existante seront reportées sur CNM, augmentant le trafic des voyageurs du PEM à plus de 5 millions par an. Puis, l'ouverture de la Ligne Nouvelle Montpellier Perpignan (LNMP), portera l'attractivité de la gare à plus de 6 millions de voyageurs.

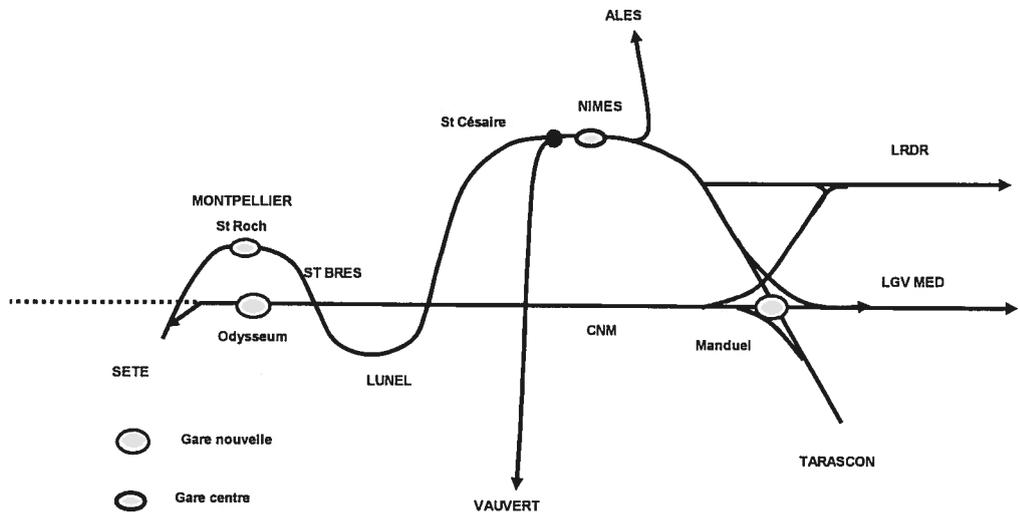
Le développement progressif de l'offre de transport est envisagé selon les horizons définis ci-après :

- 2017 : mise en service du PEM de Montpellier Odysseum ;
- 2020 : mise en service du PEM de Nîmes Manduel sur le CNM engendrant un basculement de l'offre grande lignes sur Montpellier de la Gare centre Saint Roch vers le PEM Odysseum ;
- Horizon LNMP : mise en service et montée en charge de l'offre ferroviaire LNMP ;
- Horizon 2050 : horizon de maturité du PEM Odysseum intégrant les perspectives d'évolution du trafic « voyageurs » sur plus de 30 ans.

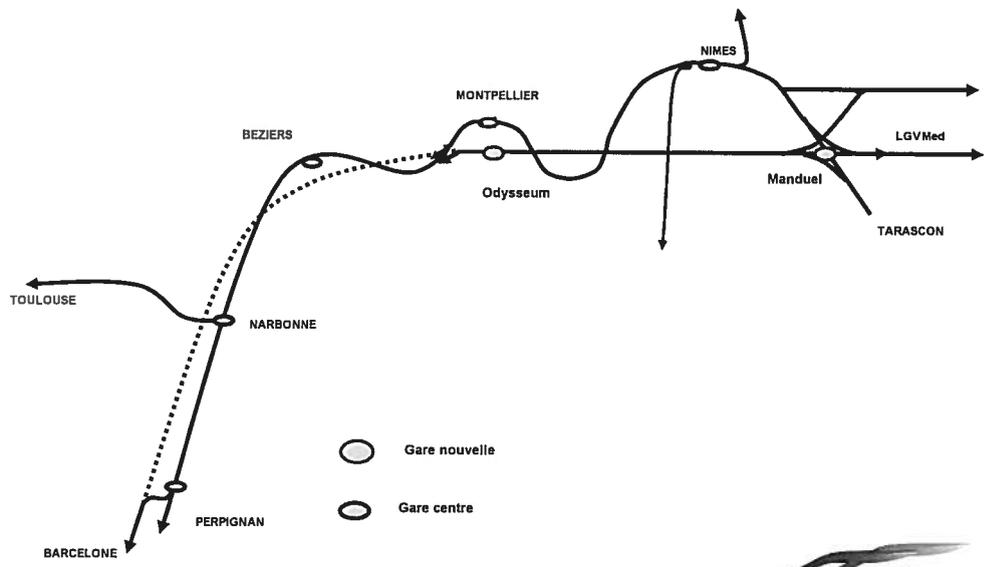
1.5.2.3. SCHEMAS FONCTIONNELS DES LIGNES AUX DIFFERENTS HORIZONS DE CREATION DES LIGNES ET GARES



CNM avec gares de Montpellier Odysseum et Nîmes Manduel



CNM et LNMP



1.5.2.4. DIMENSIONNEMENT DE L'EQUIPEMENT

- Le Pôle d'échanges

Le dimensionnement du PEM est défini à partir des hypothèses de flux générés par l'offre de transports et par l'attractivité du PEM. Deux horizons de dimensionnement ont ainsi été établis :

- 2020, pour la mise en œuvre de son programme de construction prévu en 2017, intégrant ainsi l'offre générée par la mise en service du CNM et une partie significative de l'offre de LNMP, soit un flux global de plus de 6 millions de voyageurs/an ;
- 2050, pour le dimensionnement de l'emprise à réserver pour l'évolution envisagée du trafic « voyageurs » sur plus de 30 ans. Ce dimensionnement intègre ainsi la montée en charge de l'équipement, soit un flux global de 10 millions de voyageurs/an.

- L'infrastructure ferroviaire

Pour répondre aux hypothèses d'offre de transport, RFF a retenu un plan de voies composé à terme de :

- deux voies de passage sans arrêts dédiées à la grande vitesse (fret ou voyageurs) ;
- encadrées par six voies à quais, permettant la succession de TAGV à intervalle rapproché dans chaque sens et/ou la possibilité de faire arriver des trains régionaux.

Lors de l'ouverture du PEM, le plan de voies sera composé de quatre voies : deux voies passantes sans arrêt dédiées à la grande vitesse (fret ou voyageurs) et deux voies dites à quai permettant l'arrêt de TAGV.

Lors de la réalisation du PEM de Nîmes-Manduel en 2020, deux voies supplémentaires à quai seront réalisées ainsi qu'un nouveau quai.

La mise en service de LNMP impliquera la réalisation de deux voies à quai supplémentaires et l'aménagement d'un dernier quai.

1.5.2.5. PERIMETRE DE L'OPERATION

Le projet global du PEM à concevoir devrait se répartir entre plusieurs maîtrises d'ouvrage. L'identification des différents périmètres opérationnels est d'ores et déjà établie.

Deux opérations sont menées distinctement sous maîtrise d'ouvrage RFF :

- le projet CNM comprenant l'aménagement des voies et de ses abords ;
- le projet PEM incluant :
 - les installations et équipements multimodaux (ou bâtiment d'échange) comportant les espaces décrits au programme fonctionnel ;
 - les espaces extérieurs de l'inter-modalité : les quais, leur aménagement, y compris éclairage et couverture, les équipements d'accès aux quais, y compris les circulations verticales ;

- les espaces extérieurs du PEM inclus dans le périmètre sécurisé : clôture, parvis, dépose minute, dépose et prise en charge taxis, stationnements vélos, bus et cars de tourisme ;
- les raccordements aux réseaux publics jusqu'en limite de périmètre sécurisé, ainsi que les clôtures générales du site ;
- et les stationnements prévus en infrastructure.

Un second périmètre intégrera les voiries d'accès et de contournement du PEM, dessertes de bus, navettes et tramway et des programmes d'accompagnement tertiaire. Ce second périmètre est exclu de l'analyse comparative ci-après.

1.5.3. LE PROGRAMME FONCTIONNEL ET TECHNIQUE DU PEM

1.5.3.1. TYPOLOGIE DE FREQUENTATION

Le PEM est destiné à un ensemble de publics, constitué d'utilisateurs, d'occupants et d'exploitants.

- **Les utilisateurs** : ils peuvent être distingués selon leur motif de présence en gare :
 - utilisateurs des différents modes de transports disponibles ou voyageurs au sens large ;
 - utilisateurs pour lesquels l'équipement est une destination ou utilisateurs non voyageurs.
- **Les occupants** :
 - personnels des entreprises ferroviaires et des opérateurs de transports ;
 - commerçants et prestataires de services marchands (autre que transports).
- **Les exploitants/gestionnaires** :
 - personnels et/ou prestataires de gestion de la plateforme du PEM ;
 - personnels et/ou prestataires d'exploitation et de maintenance du PEM.

1.5.3.2. TYPOLOGIE DE SERVICES

Les typologies d'activités développées au sein du PEM découlent des missions stratégiques assignées au PEM. Ces missions sont ainsi assurées par le biais de services tels que :

- **Services aux voyageurs au sens large** :
 - accueil et orientation des voyageurs (et non voyageurs) dans le PEM ;
 - attentes des voyageurs et accompagnateurs ;
 - information sur l'inter-modalité (desserte, horaires, conditions d'utilisation, etc.) et les services associés, en situation normale et perturbée ;
 - assistance, accompagnement aux personnes à mobilité réduite (PMR) ;
 - services complémentaires envisagés au moyen d'une conciergerie.
- **Services à la ville (autres utilisateurs)** : les flux entre les différents modes de transport génèrent une activité « multimodale » qui permet l'implantation de programmes qualitatifs.

Afin de créer de la valeur lors des déplacements des voyageurs, accompagnants, passants, habitants du quartier, (...), **des services et concepts innovants seront proposés par les occupants** aux utilisateurs du PEM.

- **Services aux entreprises ferroviaires :**
 - attribution de surfaces de vente et d'exploitations ;
 - prestations liées aux contrôles des billets et/ou titres spécifiques ;
 - services à la préparation technique et commerciale des trains : avitaillement des trains (service de restauration), pré-conditionnement et/ou mises en eau des rames à quai ;
 - information commerciale, événementiel des transporteurs ...

- **Exploitation du PEM :** l'exploitant du PEM assure directement ou via un gestionnaire, des services aux utilisateurs et occupants (entreprises ferroviaires, transporteurs et concessionnaires marchands) du PEM :
 - propreté des espaces publics ;
 - installation et entretien des équipements mis à disposition ;
 - sécurité/sûreté de l'équipement ;
 - organisation et coordination de l'activité intermodale de la plateforme en termes de flux et d'information.

1.5.3.3. LES PRINCIPES RETENUS EN PROGRAMMATION

Pour assurer ces fonctions et délivrer ces services, le programme fonctionnel et technique a notamment retenu les principes structurants suivants :

- l'aménagement d'un bâtiment fonctionnel (regroupant services et fonctions du Pôle d'échanges) en pont au dessus du plateau de voies, ce qui permet une desserte Nord-Sud de l'équipement ;
- un tracé axial, issu du centre commercial Odysseum actuel au Nord du site, réservé aux éco-mobilités (tramways, taxis, vélos, circulation piétonne et services de secours),
- le dimensionnement de l'emprise du plateau de voie pour accueillir à terme 8 voies dont 6 à quai et 2 voies de passage sans arrêt ;
- l'aménagement de quais de dépose pour les bus, cars, taxis et déposes-minute, côté Sud des voies ferrées ;
- un dispositif d'accès aux quais depuis le niveau supérieur (dalle de couverture des voies) ;
- l'aménagement d'espaces de stationnement VL au Nord des voies.

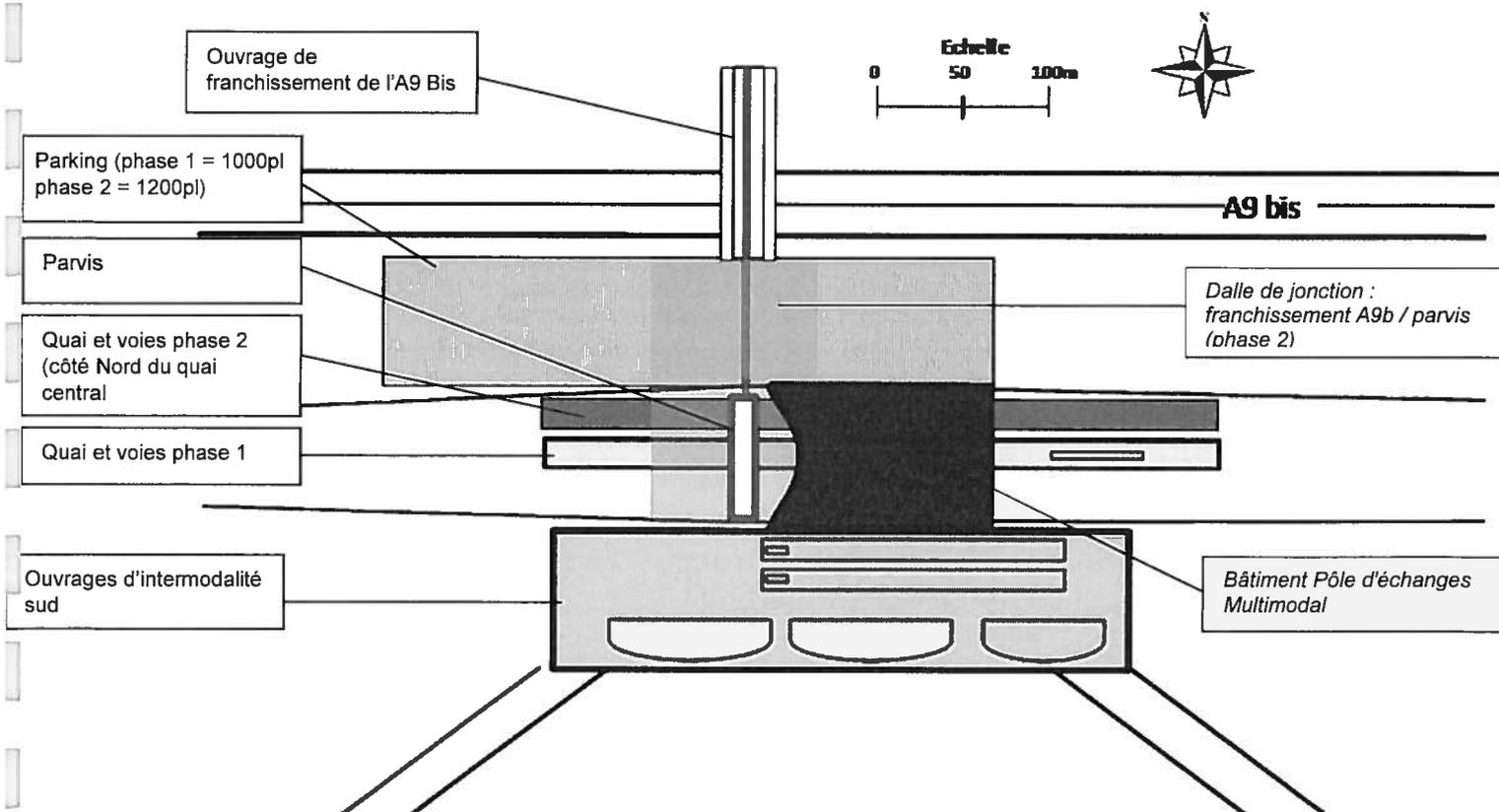
1.5.4. LES COMPOSANTES DU PEM / ORGANISATION SPATIALE

Les différentes composantes du programme conduisent à une organisation spatiale sur les bases suivantes :

- un plateau de huit voies ferrées (dont quatre voies réalisées à l'horizon 2017), desservies par 3 quais de 400 mètres de longueur ;
- une dalle de couverture sur la totalité de la largeur du plateau de voies et destinée à recevoir :
 - le bâtiment Pôle multimodal, d'une surface de 9758 m² incluant des espaces pour services et commerces ;

- son parvis ;
- la desserte tramway venant du centre Odysseum ;
- les accès des services de secours ;
- les accès liaisons douces ;
- les équipements permettant d'accéder aux quais ferroviaires depuis la dalle haute ou le bâtiment Pôle multimodal ;
- côté Nord des voies :
 - les accès éco mobilités, dessertes taxis, dépose-minute VL, accès piétons et vélos ;
 - un parking VL sur trois niveaux, dimensionné à 2000 places environ (compris espaces loueurs, auto-partage, etc.) ;
- côté Sud des voies : les dessertes bus urbains et interurbains, dessertes taxis, dépose-minute VL.

Ce périmètre dont l'objet est la mise en relation optimale de toutes les composantes de l'offre de mobilité (TGV, TR, TRAM, cars interurbains, bus urbains, véhicules particuliers, deux roues et piétons) constitue le périmètre du **programme de l'opération portée par RFF**.



1.5.5. LE PHASAGE DE LA REALISATION

Les conditions de phasage du PEM sont ainsi dépendantes du phasage du projet de ligne ferroviaire et de la montée en charge de l'équipement PEM.

- Phasage du projet ferroviaire

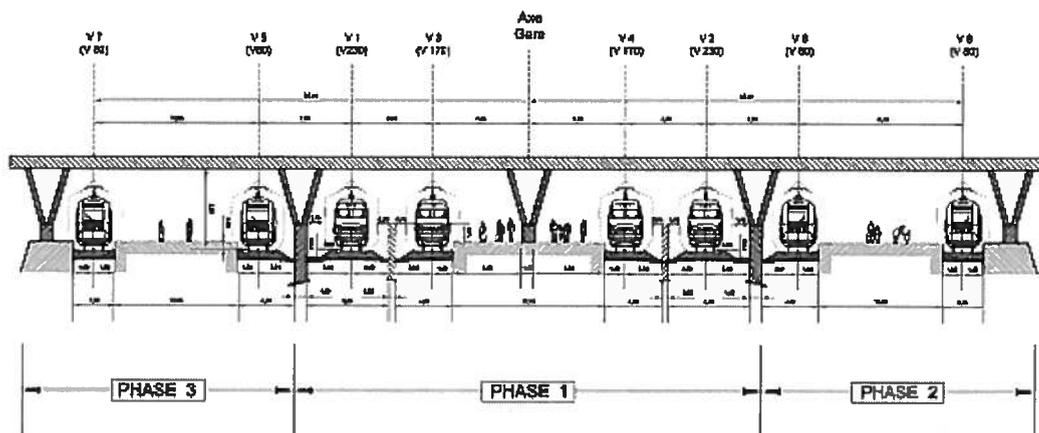
L'aménagement des voies à hauteur du PEM est envisagé en trois phases illustrées par la coupe de principe ci-dessous.

- En 2017, pour la mise en service du PEM et de la Ligne Nouvelle CNM, la phase 1 du plan de voies cible du PEM propose un dispositif axé de deux voies passantes (V1-V2) et des deux voies centrales (V3-V4) enserrant le quai central.
- Ultérieurement, les phases 2 et 3 réaliseront chacune deux voies latérales supplémentaires, au Nord (phase 2) puis au Sud des voies rapides (phase 3) :
 - avec la mise en service du PEM de Nîmes Manduel à l'horizon 2020, la phase 2 verra la réalisation au Nord de la voie rapide, de deux voies à quai avec un quai central, portant ainsi le plan de voies à 6 voies ;
 - la phase 3, consistera avec la mise en service de la LNMP, de la réalisation en au Sud de deux voies à quai avec un quai central, portant ainsi le plan de voies à 8 voies.

Gare Nouvelle de MONTPELLIER ODYSSEUM

Coupe transversale de principe dans l'axe des quais

(Version avec largeur quai central = 12,23 m)



- Phasage du PEM

En cohérence avec le phasage de la réalisation de la ligne ferroviaire CNM d'une part et la réalisation de la gare nouvelle de Nîmes-Manduel d'autre part, la réalisation du PEM est envisagée en deux phases. Il s'agit pour la personne publique de mettre en cohérence le niveau d'investissement nécessaire au projet avec les perspectives de trafic voyageur attendu sur le moyen terme.

Il est alors apparu que le report de trafic voyageur de la ligne classique sur le CNM, généré par réalisation de la gare nouvelle de Nîmes-Manduel, implique de réaliser des investissements complémentaires. Deux phases d'investissements sont alors envisagées, l'une correspondant à l'investissement initial du PEM (Phase 1), l'autre aux investissements complémentaires nécessaires pour absorber un premier pic de trafic voyageurs (Phase 2).

Phase 1 du PEM (échéance CNM)

A l'ouverture du CNM, la réalisation portera sur :

- la totalité de la dalle de couverture du plateau de voies et son aménagement (parvis, zone piétonne, etc.) ;
- la totalité du bâtiment Pôle multimodal dans sa configuration définie au programme fonctionnel ;
- l'aménagement du quai ferroviaire central et ses équipements d'accès (ascenseurs, escalators, rampe, escaliers, etc.) ;
- côté Sud des voies : les espaces extérieurs d'intermodalité (dessertes bus urbains et interurbains, dessertes taxis, dépose-minute VL, parking vélos), ces espaces étant aménagés au niveau bas, avec des équipements de circulation verticale, permettant d'accéder à la dalle supérieure (accès bâtiment voyageur) ;
- côté Nord des voies, niveau bas : les dessertes taxis, dépose-minute VL, accès piétons et vélos, parking vélos, avec les équipements de circulation verticale permettant d'accéder à la dalle haute ;
- les aménagements extérieurs dont les raccordements aux réseaux publics pour les besoins de la phase 1.

A cette échéance, les parcs de stationnement VL seront réalisés dans une configuration adaptée aux besoins (fréquentation, trafic, ...), qui sont estimés à 1200 places :

- 1000 places sur trois niveaux en construction définitive ;
- 200 places côté Sud de plain pied.

De même, le scénario envisagé à cette échéance n'inclut pas de desserte du tramway sur la dalle.

Phase 2 du PEM (échéance Gare Nouvelle de Nîmes-Manduel)

La réalisation portera sur :

- l'aménagement du quai ferroviaire Nord et ses équipements d'accès (ascenseurs, escalators, rampes, escaliers, etc.) ;
- la construction ou le complément du parking Nord dans une configuration à 1400 places, la dalle haute de ce parking étant aménagée d'une part, pour le passage du tramway en provenance du quartier Odysseum, d'autre part pour la dépose taxi
- la réalisation de 300 places de parking supplémentaires de plain pied, coté Sud;
- le complément des aménagements du bâtiment voyageurs, permettant de couvrir la totalité du programme

Hors périmètre PEM

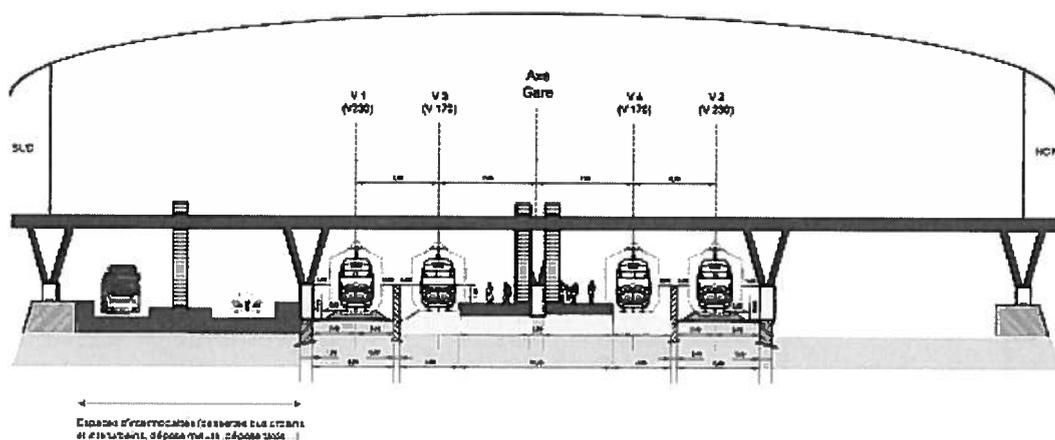
Sont exclus du périmètre du PEM les ouvrages suivants :

- les infrastructures et voiries de desserte du PEM ;
- les infrastructures des transports en communs (tramway, bus, etc.) ;
- la clôture du site ;
- les éventuelles constructions tertiaires liées aux opérations de valorisation foncière ;
- les amenées de réseaux concessionnaires.

Par ailleurs, il est précisé que le projet CNM qui sera réalisé dans le cadre d'un contrat de partenariat indépendant, comprend outre l'aménagement des voies ferroviaires, les fondations et amorces des appuis supports de dalle du PEM.

Les limites de prestations entre le projet CNM et le projet de PEM pour ce qui relève des ouvrages au droit du PEM sont représentées dans la coupe ci-dessous :

Coupe sur le plan de voies
Limites de prestations entre projet CNM et projet PEM



Légende	
	Travaux CNM : Contrats de base (y compris les travaux de maintenance)
	Travaux CNM : Tranche concessionnaire
	Travaux PEM

1.5.6. PRINCIPALES INTERFACES DU PROJET

Deux principales interfaces sont à considérer pour la réalisation du PEM :

1.5.6.1. *INTERFACE AVEC L'INFRASTRUCTURE FERROVIAIRE ET LE MAITRE D'OUVRAGE DU CONTRAT DE PARTENARIAT CNM;*

Les projets PEM et CNM ont vocation à être réalisés de manière coordonnée, en tenant compte de l'existant.

- Le projet de PEM requiert ainsi, d'un point de vue technique, la prise en compte d'impératifs liés à l'articulation particulièrement délicate entre la réalisation de la ligne CNM et la gare nouvelle, ces deux projets devant être mis en service simultanément.

Ainsi, le titulaire du contrat de partenariat CNM :

- sera amené à réaliser des travaux d'assainissement, le soubassement et le terrassement de l'emprise des voies ferrées sur la totalité de l'emprise foncière du PEM, ainsi que des mesures conservatoires prenant la forme d'ouvrages hydrauliques (sous l'emprise du PEM) ;
- devra également réaliser les fondations et les ouvrages de structure porteuse verticale de la future dalle supportant le PEM ;
- au titre d'une tranche conditionnelle et dans une 2^e phase de travaux, pourra être amené à réaliser les aménagements des quais ferroviaires supplémentaires côté Nord et les travaux permettant leur accessibilité.

Sur cette base, le titulaire du projet de PEM devra, quant à lui, assurer la conception et la construction de la superstructure notamment la structure de dalle de couverture des voies et le bâtiment du pôle multimodal. A cette interface technique s'ajoute une interface de calendrier, puisque ces constructions devront être réalisées selon un timing contraint et coordonné.

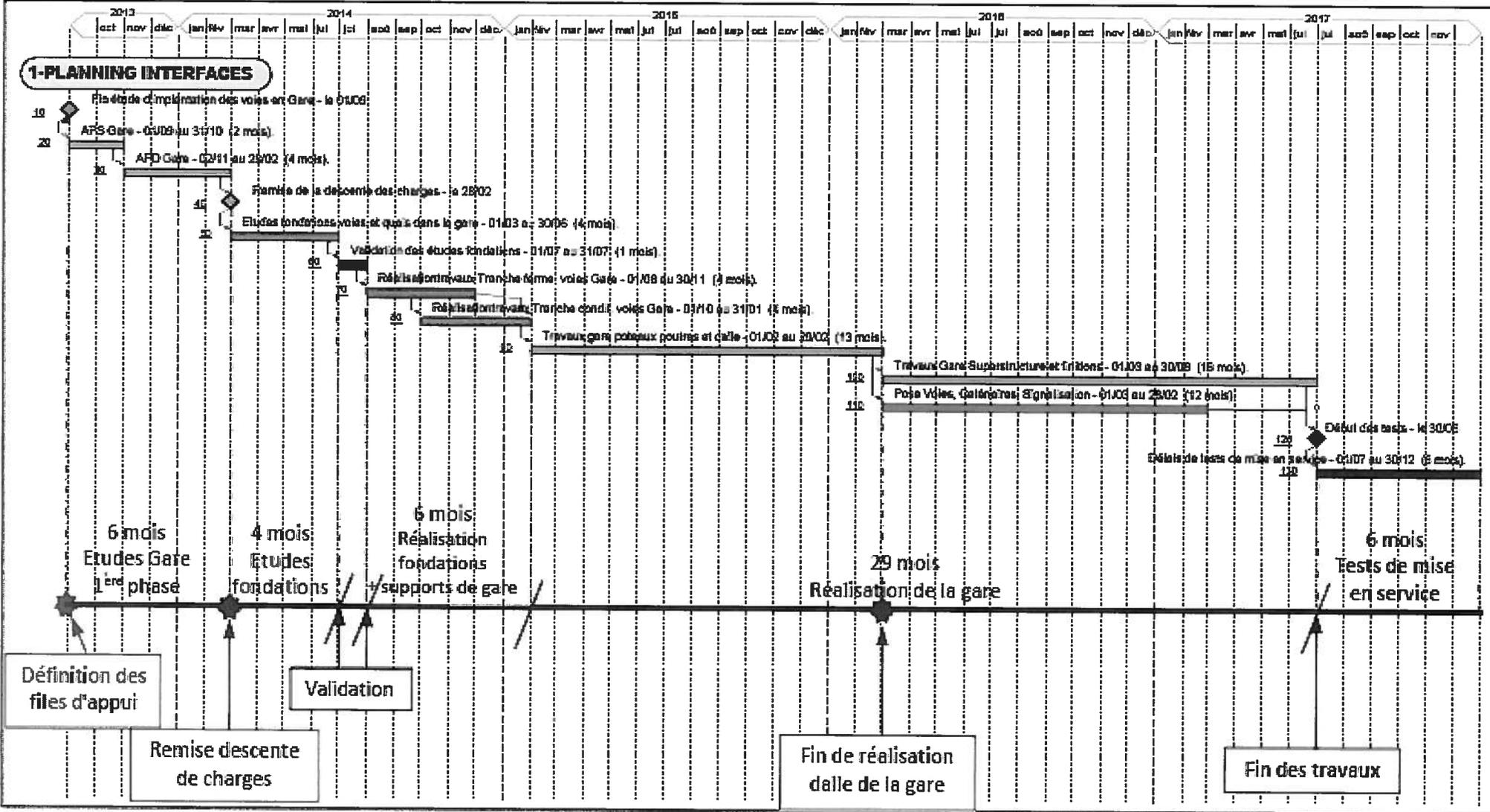
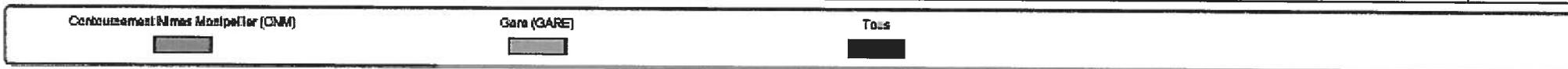
Compte tenu de ce calendrier imposé et de cette concomitance obligée, il apparaît que RFF devra retenir le montage juridique lui permettant de s'assurer que le calendrier de réalisation du PEM et sa date de mise à disposition à RFF seront strictement respectés.

En effet, le projet n'est pas soumis à une forte contrainte de calendrier conduisant à rechercher la mise à disposition du PEM au plus tôt, éventuellement en incitant le titulaire du PEM à accélérer le calendrier prévisionnel du projet.

Au final, une attention particulière devra être portée, en période de construction, à la coordination des calendriers et des opérations de conception et de construction de la ligne CNM et de la gare. A cet égard, le titulaire du contrat de partenariat de la gare nouvelle devra veiller à interfacer ses travaux avec le titulaire du contrat de partenariat de la ligne CNM.

Le planning support de l'identification et de la gestion des interfaces entre PEM et CNM est présenté ci-dessous

Ce planning est établi sur la base d'une hypothèse de mise en service du PEM, calée au plus tard, vis-à-vis de la mise en service du CNM ; ainsi, il apparaît une date de mise en service du PEM à mi 2017, qui diffère de la date retenue dans le cadre des plannings comparatifs des différents montages, qui eux sont calés sur des dates de livraison du PEM « au plus tôt »



1.5.6.2. INTERFACES AVEC L'AMENAGEMENT DE LA ZAC

A ce stade du projet, RFF et les collectivités territoriales partenaires du projet ont décidé de dissocier le projet PEM de celui de l'aménagement de la ZAC sur le périmètre global de 30 ha environnant le PEM, et ce dans le respect de leur maîtrise d'ouvrage respective.

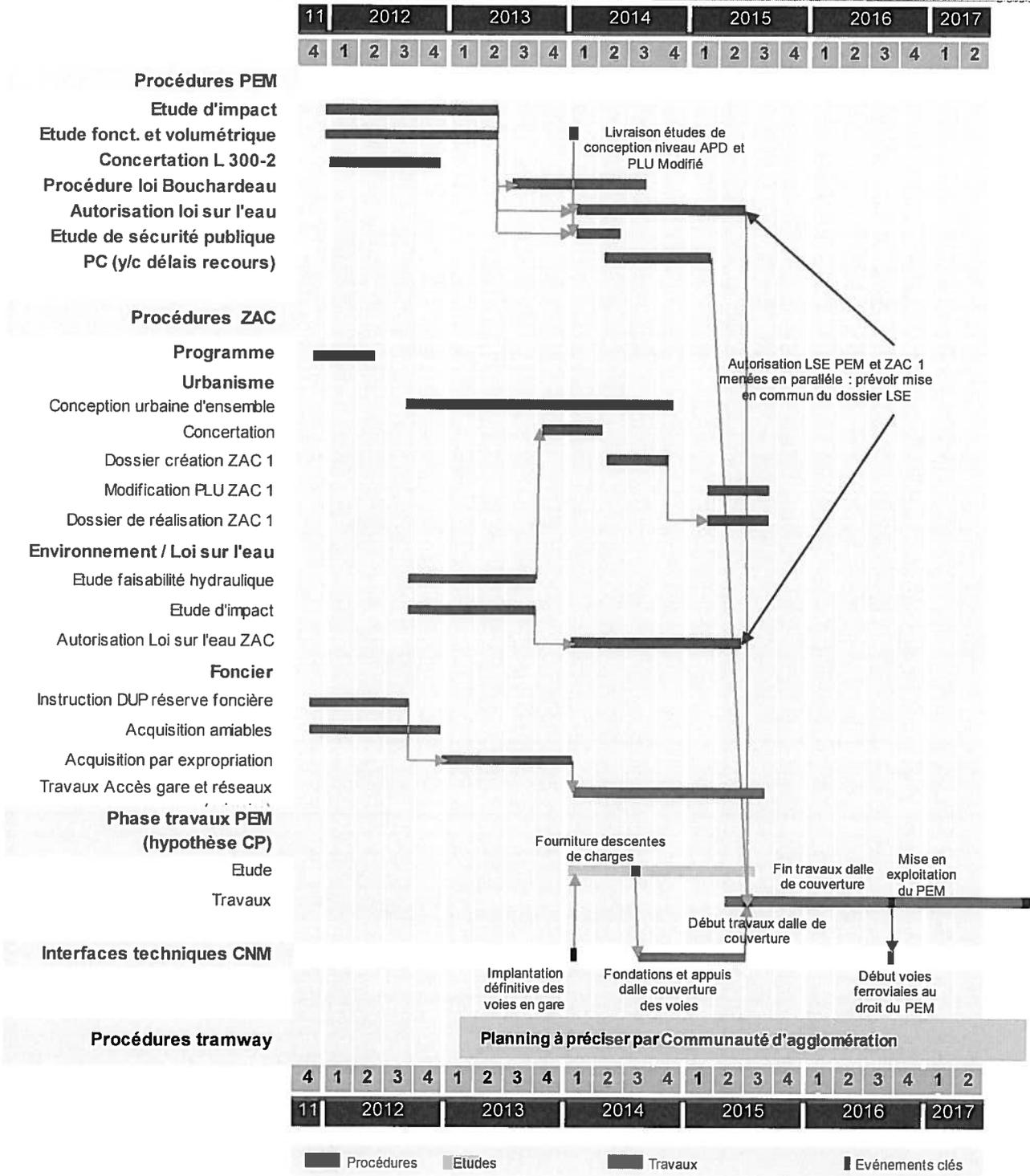
Il appartiendra ainsi à RFF de mener le projet relatif à l'« infrastructure ferroviaire », incluant le bâtiment du PEM proprement dit, et à la CA de Montpellier de réaliser (ou de faire réaliser) les extensions bâtementaires ultérieures et l'opération d'aménagement au cœur de la ZAC alentours.

Les principales interfaces entre ces deux opérations se situent au niveau des procédures administratives. Il a été établie un document de synthèse des procédures administratives auxquelles seront soumis les différents projets, permettant d'identifier les imbrications entre celles-ci.

Ce document est présenté ci-dessous.

Pôle d'Echange Multimodal - Odysseum

Planning articulation des procédures administratives V1



L'objectif de réalisation du quartier urbain par la Communauté d'agglomération se situe autour de l'horizon 2020-2025.

La perception de recettes annexes par les opérations de valorisation foncière au bénéfice de RFF ne peut s'envisager avant cette échéance, ce qui explique le décalage des recettes foncières à une période ultérieure à la livraison du PEM.

1.5.7. NATURE DES INVESTISSEMENTS PRIS EN COMPTE DANS L'ETUDE

Les investissements envisagés au titre du projet, et qui sont à **prendre en compte dans le comparatif de la présente évaluation préalable**, comprennent la réalisation du Pôle d'échanges au sens large dans ses deux phases précédemment définies, intégrant :

- la structure et la dalle de couverture des voies ;
- le bâtiment du PEM ;
- les espaces extérieurs de l'inter-modalité ;
- les aménagements de quais ferroviaires et leurs équipements d'accès ;
- les aménagements extérieurs ;
- l'ensemble des réseaux d'évacuation et d'assainissement secondaires (y compris raccordement sur le réseau primaire, lequel reste à charge des collectivités)

Les parcs de stationnement Nord et Sud, en superstructure ou de plain pied, dans les deux phases de réalisation, sont exclus de la présente évaluation préalable, leur réalisation étant envisagée dans le cadre d'une DSP.

1.6. Décisions politiques engagées

Au-delà des procédures déjà engagées dans le cadre du projet, et évoquées dans les points précédents, les décisions politiques suivantes ont été prises :

- **Par RFF** : le Conseil d'administration de RFF, dans une délibération du 26 novembre 2009⁶ sur la poursuite des études relatives à la ligne nouvelle Montpellier-Perpignan a décidé « *de poursuivre les études sur les gares et les dessertes régionales... en permettant la desserte de l'Agglomération de Montpellier par une gare nouvelle dès la mise en service du CNM* ».
- **Par l'agglomération** (cf. courrier du 02 juillet 2007 au Ministère) : « (...) *Dans le cadre de la réalisation coordonnée du doublement de l'autoroute A9 et de la ligne ferrée à grande vitesse au Sud de Montpellier, la perspective de réalisation d'une future gare TGV sur le site de La Méjanelle-Pont Trinquat, confère à ce secteur une dimension éminemment stratégique pour la métropole Montpelliéraine, en parfaite cohérence avec son développement vers la mer.*

Dans cette optique, le schéma de cohérence territoriale de l'Agglomération de Montpellier, élaboré par Bernard Reichen, planifie sur ce site un projet urbain ambitieux prenant appui sur cette nouvelle gare, autour de laquelle une offre immobilière tertiaire de niveau européen (quartier d'affaires) pourrait voir le jour.

⁶ JORF n°0290 du 15 décembre 2010 page 22000 , texte n° 110

Au contraire de certains sites de gares nouvelles excentrées, le schéma de cohérence territoriale prévoit que le site de La Méjanelle-Pont Trinquat puisse s'intégrer dans une continuité urbaine et contribuer, en relation avec les développements projetés sur l'axe majeur entre la ville et la mer, à la structuration d'une centralité urbaine d'échelle métropolitaine ».

A ce titre, un projet de ZAC sur l'ensemble du périmètre sera prochainement à l'étude (février 2012).

2. Analyse juridique

La présente partie a pour objet de présenter de façon synthétique les différents schémas juridiques envisageables pour la mise en œuvre du projet, en excluant les montages contractuels inadaptés. A ce titre, nous décrivons notamment la structure juridique et contractuelle envisagée dans le cadre d'un contrat de partenariat, et en vérifions les conditions d'éligibilité.

2.1. Les montages contractuels inadaptés

Certains montages contractuels ont été exclus de la présente analyse comparative des montages juridiques envisageables pour réaliser le projet, dans la mesure où ils ne semblent pas de nature à répondre aux besoins et contraintes du projet de PEM.

2.1.1. DELEGATION SERVICE PUBLIC (DSP)

Au regard de son objet, le projet pourrait, en théorie, faire l'objet d'une délégation de service public (ci-après « DSP »)⁷, sous la forme d'une concession de travaux⁸, en vertu de laquelle RFF confierait à un partenaire privé la réalisation et la gestion de la gare nouvelle, ce dernier étant rémunéré substantiellement au moyen des résultats d'exploitation. Dans un tel montage, le partenaire privé assurerait la maîtrise d'ouvrage de l'opération.

Cependant, le recours à la DSP ne serait possible que si le critère de la rémunération substantielle par les résultats d'exploitation, et celui du risque qui y est lié, étaient satisfaits.

A ce titre, la jurisprudence administrative⁹ et la jurisprudence communautaire¹⁰ ont récemment précisé que le délégataire doit supporter une part significative du risque d'exploitation pour que sa rémunération puisse être considérée comme substantiellement liée aux résultats d'exploitation.

Or, en l'espèce, les prévisions de trafic à l'ouverture de la ligne nouvelle CNM portent sur 11 allers-retours quotidiens, ce qui ne permet pas de générer un niveau suffisant de recettes d'exploitation du réseau ferroviaire perçues auprès des entreprises ferroviaires. Il en résulte, pour le titulaire d'une éventuelle DSP, une absence quasi-structurelle de revenus générés par l'exploitation du PEM, lors de la mise en service de la gare.

⁷ Articles 38 et suivants de la loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (ci-après la « Loi Sapin »).

⁸ Compte tenu de l'importance des travaux à réaliser, ce montage pourrait être qualifié de concession de travaux publics au sens de l'article 1^{er} de l'ordonnance n°2009-864 du 15 juillet 2009 relative aux contrats de concession de travaux publics. Toutefois, les concessions de travaux publics conclues dans les secteurs spéciaux sont exclues du champ d'application de cette ordonnance (article 4-8°).

⁹ CE, 7 novembre 2008, *Département de la Vendée*, n°291794.

¹⁰ CJUE, 10 mars 2011, *Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler*, C-274/09.

Ainsi, sauf à démontrer que les revenus susceptibles d'être tirés de la mise à disposition d'entrepôts et/ou de bureaux, et globalement de l'activité commerciale générée au sein du PEM lui-même (de type restauration rapide, points presse, commerce de proximité, etc.) seraient de nature à couvrir, à terme, les coûts d'investissements du projet (cf. les hypothèses de revenus *infra*), l'ensemble moyennant un niveau de subventions publiques conformes au ratio prudentiel posé par la jurisprudence administrative, il ne paraît pas aujourd'hui envisageable d'avoir recours à un montage concessif en demandant à son titulaire de tirer sa rémunération de manière substantielle des résultats de l'exploitation du projet.

Dès lors, ce mode opératoire paraît devoir être écarté de la présente étude.

2.1.2. LES MONTAGES CONTRACTUELS TRANSFÉRANT LA MAITRISE D'OUVRAGE

A titre liminaire, il convient de rappeler les conditions dans lesquelles RFF exerce sa maîtrise d'ouvrage et est autorisé à la transférer.

Replacées dans leur contexte législatif, les évolutions des textes institutifs de RFF conduisent à limiter les possibilités de transfert de la maîtrise d'ouvrage et par conséquent, limiter les montages contractuels disponibles pour RFF, alors même que certains d'entre eux sont classiques et bien intégrés dans le paysage contractuel des collectivités territoriales et/ou de l'Etat.

Les modalités d'exercice et de transfert de la maîtrise d'ouvrage sur les opérations portant sur l'infrastructure ferroviaire est un sujet qui a donné lieu à un certain nombre d'interrogations et conduit à une adaptation des textes applicables à RFF :

- **avant même la création de RFF**, le Conseil d'État a eu l'occasion de rappeler les contraintes résultant du statut de la SNCF, exerçant à l'époque une partie des prérogatives aujourd'hui dévolues à RFF :
 - dans un avis en date du 30 mars 1989, s'agissant du recours par la SNCF à un dispositif reposant sur la technique du crédit bail pour le financement de la construction du « TGV Sud-Est » :

« (...) si le Gouvernement considérait que le financement par crédit bail de la construction du « TGV Sud-Est » présente des avantages justifiant qu'il y soit recours, la passation des contrats correspondants devrait être précédée par l'intervention d'une disposition législative spécifique. Ce texte devrait autoriser, par dérogation aux principes régissant le réseau ferré national, l'application, pour le financement des catégories d'infrastructures qu'il déterminerait, de la loi du 2 juillet 1966. Il devrait également assortir cette autorisation des précautions propres à garantir la pérennité de l'affectation des biens en cause et à assurer le respect de la mission de la SNCF, telle qu'elle est définie au 1^{er} alinéa de l'article 18 de la loi du 30 décembre 1982 » (soulignements ajoutés).

- dans un avis en date du 2 juillet 1992¹¹, s'agissant de la possibilité pour la SNCF de recourir à la concession :

« 1) Un établissement public tel que la SNCF ne saurait transférer à une autre personne des éléments essentiels de la mission qui lui a été confiée, sans y avoir été préalablement autorisé par une loi et sans qu'aient été réglées par celles-ci les conséquences résultant de ce transfert sur les missions dont il conserve la charge.

Aux termes de l'article 18 de la loi susvisée du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, la SNCF « a pour objet d'exploiter, d'aménager et de développer, selon les principes du service public, le réseau ferré national ».

Il résulte de ces dispositions :

- que la construction comme l'exploitation de lignes nouvelles de TGV constituent des éléments essentiels de la mission de développer et d'exploiter le réseau ferré national, confiée à la SNCF par les dispositions précitées de l'article 18 de la loi d'orientation des transports intérieurs ;

- que ce texte législatif ne peut être regardé comme ayant autorisé, même implicitement, la SNCF à accorder des concessions de lignes de chemin de fer appartenant au réseau ferré national ; qu'au contraire la rédaction de son article 20 relatif au régime des biens immobiliers affectés au service public du transport ferroviaire exclut une telle interprétation, dans la mesure où les dispositions de cet article sont inadaptées à des biens immobiliers concédés, et s'abstiennent de définir les règles applicables à cette catégorie de biens.

Il résulte de ce qui précède que la SNCF ne saurait accorder légalement la concession de lignes nouvelles de TGV sans y avoir été expressément autorisée par un texte législatif, et sans que ce texte apporte à la loi d'orientation des transports intérieurs les modifications nécessaires à la mise en œuvre d'un tel mode d'exécution du service public (...)» (soulignements ajoutés) ;

- **postérieurement à la création de RFF**, la question de la possibilité pour RFF de transférer sa maîtrise d'ouvrage a été une nouvelle fois posée lors de l'introduction dans le paysage juridique français du contrat de partenariat. En l'absence de dispositions expresses autorisant RFF à conclure des montages conduisant à transférer sa maîtrise d'ouvrage, et eu égard aux avis précédemment rendus par le Conseil d'État, rappelées ci-dessus, la loi n°2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports est venue modifier la loi n°97-135 du 13 février 1997, en insérant un nouvel article 1-1 rédigé de la manière suivante :

« Sauf s'il est fait application de l'article 1er-2, Réseau ferré de France peut recourir, pour des projets d'infrastructures d'intérêt national ou international destinées à être incorporées au réseau ferré national, à un contrat de partenariat conclu sur le fondement des dispositions de l'ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat ou à une convention

¹¹ CE, Assemblée générale, Avis, Section des travaux publics, 2 juillet 1992, n°351619.

de délégation de service public prévue par les articles 38 et suivants de la loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. Le contrat ou la convention peut porter sur la construction, l'entretien et l'exploitation de tout ou partie de l'infrastructure, à l'exclusion de la gestion du trafic et des circulations ainsi que du fonctionnement et de l'entretien des installations de sécurité qui demeurent régis par le deuxième alinéa de l'article 1er. Le contrat ou la convention comporte des stipulations de nature à garantir le respect des impératifs de sécurité et de continuité du service public. Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent article, notamment la manière dont est garantie la cohérence des missions mentionnées ci-dessus avec celles qui incombent à la Société nationale des chemins de fer français et à Réseau ferré de France, y compris les modalités de rémunération du cocontractant ou de perception par ce dernier des redevances liées à l'utilisation de l'infrastructure nouvelle » (soulignements ajoutés).

Cet article est aujourd'hui codifié à l'article L.2111-11 du Code des transports.

A cet égard, et pour finir de s'en convaincre, il convient de rappeler que l'exposé des motifs figurant dans le dossier législatif de cette loi venait préciser le contexte juridique conduisant à l'adoption de ce nouvel article en indiquant qu'il :

« vise à ouvrir les modalités d'exercice de sa maîtrise d'ouvrage par Réseau ferré de France et à permettre le recours aux montages de type partenariat public-privé (PPP) pour la réalisation de nouvelles infrastructures ferroviaires : contrat de partenariat prévu par l'ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 ou convention de délégation de service public prévue par la loi n°93-122 du 29 janvier 1993 modifiée. Il s'agit de favoriser le développement du réseau ferré national dans le respect des principes qui le régissent en autorisant la constitution de nouvelles formes de partenariats susceptibles de mobiliser des ressources nouvelles au profit du secteur ferroviaire, sans pour autant modifier les conditions d'exploitation du réseau existant » (soulignements ajoutés).

Il résulte de l'ensemble de ces éléments que le recours par RFF à un montage contractuel impliquant le transfert de sa maîtrise d'ouvrage n'apparaît possible que pour autant qu'une disposition législative l'y autorise expressément (comme c'est le cas pour les montages en DSP ou PPP). Par conséquent, le recours à l'un des montages contractuels présentés ci-après aux points 2.1.2.1 à 2.1.2.5 exposerait le projet à un risque de critiques, faute pour le Législateur d'avoir expressément autorisé RFF à recourir à ces montages.

Au surplus de ces éléments d'analyse, qui paraissent en tant que tels de nature à exclure les montages contractuels impliquant un transfert de la maîtrise d'ouvrage de RFF, l'examen des montages suivants conduit également à identifier d'autres obstacles juridiques et/ou incompatibilités avec les contraintes et caractéristiques du projet, conduisant à les écarter.

2.1.2.1. AUTORISATION D'OCCUPATION TEMPORAIRE DU DOMAINE PUBLIC

Le recours au mécanisme de l'autorisation d'occupation temporaire du domaine public (ci-après « AOT ») avec location en retour à la personne publique compétente, sur le fondement des articles L.2122-1 et suivants du Code général de la propriété des personnes publiques (ci-après le « CG3P ») pourrait, en principe, être envisagé pour mettre en œuvre le projet¹².

Dans cette hypothèse, pour réaliser la gare et assurer sa gestion, RFF conclurait avec un partenaire privé un montage contractuel complexe - parfois dit montage « aller-retour » - composé de trois éléments :

- une AOT, le cas échéant assortie de droits réels ;
- l'obligation pour le partenaire privé de construire un ouvrage répondant aux besoins de RFF ;
- un bail prévoyant que le partenaire privé met l'ouvrage à la disposition de RFF, moyennant le paiement d'un loyer, et avec, le cas échéant, une option d'achat en fin de bail (le montage est alors dénommé « AOT/LOA »).

En pratique, l'AOT comporterait le titre domanial et l'obligation de construire, et la convention de mise à disposition comprendrait la location, l'option d'achat et les obligations de maintenance du partenaire privé.

Au cas présent, ce montage présente cependant trois inconvénients majeurs :

- **sur la sécurité juridique du montage** : sur ce point, il convient de relever que le CG3P ne prévoit expressément le recours à un tel montage que dans des domaines spécifiques, notamment la justice, la police, la gendarmerie et la défense¹³.

Il est vrai que le Conseil d'État a admis, dans un avis du 31 janvier 1995¹⁴, qu'un tel montage peut être implicitement autorisé. Cela étant, compte tenu de l'envergure et des enjeux, notamment financiers, du PEM, il semble difficile, en l'absence de fondement textuel clair et sur la seule base d'un avis du Conseil d'État de 1995, de mettre en œuvre ce montage.

¹² Nous partons du postulat, que l'emprise du Projet appartiendrait, au moins en partie, au domaine public, dans la mesure où (i) RFF souhaite en conserver la propriété, et (ii) elle a vocation à être affecté, au moins en partie, au service public des transports.

¹³ Article L.2122-15 du CG3P. Ces montages sont régis par des dispositions spécifiques, résultant notamment du décret n°2004-18 du 6 janvier 2004 pris pour l'application de l'article L.34-3-1 du code du domaine de l'État.

¹⁴ CE, Avis, 31 janvier 1995, Sections de l'intérieur et des travaux publics réunies, n°3560960 : « La loi du 25 juillet 1994, en permettant au titulaire d'une autorisation temporaire d'occupation du domaine public de l'État de disposer d'un droit réel sur les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier qu'il réalise "pour l'exercice d'une activité autorisée par ce titre", n'exclut pas que ce droit réel soit utilisé en vue de la réalisation d'un ouvrage qui serait mis, par voie de bail, à la disposition de la personne gestionnaire du domaine de l'État. Dans le cadre de l'application de la loi nouvelle, l'occupation du domaine et les droits réels y afférents peuvent être assortis de la description des éléments de programme correspondant aux conditions d'une utilisation adéquate par l'administration gestionnaire du domaine ou toute autre administration publique ».

Cet avis peut au demeurant être rapproché de la jurisprudence du Conseil d'État ayant admis la même possibilité pour les collectivités locales, par le biais d'un bail emphytéotique administratif CE, Sect., 25 février 1994, *SOFAP Marignan*, n°144641, 145406.

Plus encore, il existe un débat, non tranché, conduisant à s'interroger sur la possibilité de recourir à ce mécanisme, sans risque de critique au titre d'un détournement de procédures, et ce depuis l'introduction en 2004 dans le paysage contractuel du contrat de partenariat. En effet, le montage AOT/LOA présente à plusieurs égards des caractéristiques similaires à celle d'un contrat de partenariat, sans toutefois être soumis au même formalisme, notamment de l'évaluation préalable ;

- **sur le régime de propriété des ouvrages**, il convient de souligner que le mécanisme permet une location des ouvrages avec une option d'achat au terme du contrat. En effet, dans le cadre d'un tel montage, la maîtrise d'ouvrage est assurée par le partenaire privé, dans la mesure où la personne publique « *n'assure pas la direction technique des actions de construction et ne devient propriétaire de l'ouvrage qu'au terme du contrat de location* »¹⁵. Or, au regard des principes rappelés ci-dessus concernant les modalités d'exercice et de transfert par RFF de sa maîtrise d'ouvrage, ce montage s'avère incompatible avec les caractéristiques du projet.
- **sur les prestations objet du contrat**, un tel montage soulève des incertitudes au regard notamment de la possibilité de confier à son titulaire des prestations d'entretien-maintenance, incluant la gestion des fluides. En effet, à la différence des dispositions spécifiques applicables dans les domaines de la justice, de la police nationale, de la gendarmerie nationale, des armées ou des services du ministère de la Défense¹⁶, une telle possibilité n'est pas expressément prévue dans le cadre de l'AOT/LOA « de droit commun ». De même, aucune disposition n'encadre la perception d'éventuelles recettes de valorisation. Par comparaison avec d'autres montages contractuels, tels que le contrat de partenariat, le montage AOT/LOA offre ainsi un cadre juridique incertain et moins adapté à des projets globaux comportant un volet valorisation.

2.1.2.2. VENTE EN L'ÉTAT FUTUR D'ACHEMINEMENT (VEFA)

La vente en l'état futur d'achèvement (ci-après la « **VEFA** ») est le contrat, régi par l'article 1601-3 du Code civil, « *par lequel le vendeur transfère immédiatement à l'acquéreur ses droits sur le sol ainsi que la propriété des constructions existantes. Les ouvrages à venir deviennent la propriété de l'acquéreur au fur et à mesure de leur exécution ; l'acquéreur est tenu d'en payer le prix à mesure de l'avancement des travaux. Le vendeur conserve les pouvoirs de maître de l'ouvrage jusqu'à la réception des travaux* ».

A ce stade de la démonstration, il convient de noter que la VEFA ne répond pas aux circonstances de faits de l'espèce, dans la mesure où le projet de PEM doit être construit sur des terrains d'assiette appartenant d'ores et déjà à RFF et au domaine public de ce dernier. Ce seul constat permet d'écarter la VEFA des montages envisageables pour le projet.

¹⁵ CE, Avis, 31 janvier 1995, précité.

¹⁶ Article 1^{er} du décret n°2004-18 du 6 janvier 2004 pris pour l'application de l'article L.34-3-1 du code du domaine de l'État : La convention de bail « *peut également mettre à la charge du bailleur l'entretien et la maintenance des bâtiments et des installations* ».

Pour mémoire, afin éviter les détournements de procédure (notamment des règles régissant la maîtrise d'ouvrage publique et du CMP), le recours à la VEFA est strictement encadré. Les personnes publiques ne peuvent en effet utiliser la VEFA que si elles ne se trouvent pas dans l'obligation d'exercer les fonctions de maître d'ouvrage. La VEFA est ainsi exclue lorsque quatre conditions cumulatives sont remplies¹⁷ :

- l'objet de l'opération est la construction même d'un immeuble¹⁸ ;
- la construction est réalisée pour le compte de la personne publique en cause ;
- l'immeuble est entièrement destiné à devenir la propriété de la personne publique¹⁹ ;
- l'immeuble a été conçu en fonction des besoins propres de la personne publique.

Il convient de relever que la question du caractère cumulatif ou alternatif de ces critères peut poser des difficultés.

Si le Conseil d'État a insisté, dans son avis du 31 janvier 1995 précité, sur la nécessité que tous les critères soient remplis, il a néanmoins semblé admettre, dans une décision récente concernant la construction du siège d'un district, que l'appréciation cumulative de l'ensemble des critères peut se déduire d'une approche générale s'appuyant sur certains aspects de l'opération immobilière, et non nécessairement de l'examen exhaustif de chacun des critères²⁰.

Par ailleurs, compte tenu de l'hétérogénéité et du caractère subjectif de certaines de ces conditions, les solutions jurisprudentielles peuvent varier en fonction des définitions plus ou moins larges données à ces critères dans chaque espèce.

Il en résulte que le défaut d'une de ces conditions ne permettrait pas, en soi, de conclure à coup sûr à la légalité de la VEFA si les faits de l'espèce (en particulier, l'unicité des ouvrages construits, entièrement destinés à la personne publique ou pas, répondant par leur nature et leurs caractéristiques à ses besoins propres, etc.) révélaient que l'opération aboutit à un détournement des procédures relatives aux règles de la commande publique.

Dans le cadre du projet, le recours à la VEFA doit être écarté pour la réalisation du PEM dans la mesure où il s'agirait bien de (i) construire un ensemble immobilier, (ii) pour le compte de RFF, (iii) dont la propriété reviendrait à RFF, et (iv) destiné à satisfaire les besoins de RFF.

¹⁷ CE, Sect, 8 février 1991, *Région Midi-Pyrénées c/ Syndicat de l'architecture de la Haute-Garonne et autres*, n°57679 ; CE, Avis, 31 janvier 1995, *Sections de l'intérieur et des travaux publics réunies*, précité.

¹⁸ Le fait que l'opération porte sur une rénovation/réhabilitation d'un immeuble existant (donc déjà construit) ne signifie pas pour autant que la VEFA serait *ipso facto* légale. Cf. CAA Bordeaux, 1er mars 2005, *Carrière et Molinier*, n°01BX00788, prononçant l'illégalité d'une VEFA dont « l'objet de l'opération est l'aménagement et la construction d'un immeuble, neuf ou réhabilité, entièrement destiné à devenir sa propriété et conçu en fonction de ses besoins propres ».

¹⁹ A titre d'exemple, il est possible de recourir à la VEFA pour la réalisation d'un commissariat de police au reze-de-chaussée d'un immeuble destiné pour sa plus grande part à un autre propriétaire (CE, Avis, 31 janvier 1995, précité), d'un parc de stationnement installé dans un ensemble immobilier (CAA Bordeaux 19 mars 2002, *Communauté urbaine de Bordeaux*, n°97BX01384), ou d'un auditorium faisant partie d'un ensemble immobilier dont il ne constituait que 27% de la surface (TA Bordeaux, 9 mars 2006, *Groleau*, n°0503346).

²⁰ CE, 14 mai 2008, *Communauté de communes Millau-Grands Causses*, n° 280370.

2.1.2.3. BAIL EMPHYTEOTIQUE ADMINISTRATIF (BEA)

Le bail emphytéotique administratif (ci-après le « **BEA** ») est un bail emphytéotique régi par les articles L.451-1 et suivants du Code rural, autorisant une occupation de longue durée du domaine public ou privé local et conférant à l'occupant privatif un droit réel sur le bail et sur les constructions qu'il réalise dans le cadre de celui-ci.

Il peut être conclu par les collectivités locales, leurs établissements publics ou leurs groupements «*en vue de l'accomplissement, pour le compte de la collectivité territoriale, d'une mission de service public ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence*», ainsi que pour les besoins de secteurs particuliers²¹.

Le recours à un BEA par l'État ou un établissement public de l'État est limité à certaines hypothèses :

- en vue de la réalisation de logements sociaux²² ;
- en vue de la restauration, de la réparation ou de la mise en valeur de biens immobiliers appartenant à l'État, les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de métiers et de l'artisanat de région et les chambres d'agriculture²³.

En dehors de ces hypothèses, et des dispositions spécifiques à certains secteurs tels que le domaine hospitalier, le recours au BEA n'est pas possible.

Par conséquent, et dans la mesure où RFF - ou, le cas échéant, la structure de gouvernance - ne pourrait recourir au BEA pour la réalisation du PEM, ce montage semble devoir être écarté.

2.1.2.4. BAIL A CONSTRUCTION

Le bail à construction, régi par les articles L.251-1 et suivants du Code de la construction et de l'habitation, est un contrat par lequel le preneur s'engage, à titre principal, à édifier des constructions sur le terrain du bailleur - en l'espèce, RFF - et à les conserver en bon état d'entretien. Il confère au preneur, dès sa conclusion, un droit réel immobilier sur le terrain ainsi qu'un droit de propriété sur les constructions édifiées par le preneur.

En raison de l'incompatibilité de tels droits réels avec les principes de la domanialité publique et les nécessités du fonctionnement du service public, une personne publique ne peut conclure de bail à construction sur le domaine public²⁴. Le recours à ce contrat n'est possible que sur le domaine privé des personnes publiques²⁵.

²¹ Article L.1311-2 et suivants du CGCT.

²² Article 7 de la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 portant accélération des programmes de construction et d'investissements publics et privés.

²³ Article L.2341-1 du CG3P.

²⁴ CE, 6 mai 1985, *Eurolat*, n°41589, 41699.

²⁵ CE, 23 juin 2004, *Association éducative Arts, cultures et traditions populaires*, n°259474.

Au cas présent, dans la mesure où le PEM (i) sera la propriété de RFF, (ii) sera affecté au service public des transports et (iii) fera l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public, il aura vocation à appartenir au domaine public de RFF²⁶. La conclusion d'un bail à construction est donc exclue.

Au surplus, il convient de considérer que le bail à construction, qui a pour objet la réalisation ou la construction d'un ouvrage, ne permettrait pas de confier au preneur les prestations d'entretien-maintenance et de fourniture et gestion des fluides de la gare, le cas échéant selon un cahier des charges imposé par la personne publique.

2.1.2.5. CONCESSION D'AMENAGEMENT

Une concession d'aménagement au sens de l'article L.300-4 du Code de l'urbanisme est un contrat par lequel l'État, les collectivités territoriales ou leurs établissements publics concèdent la réalisation d'une opération d'aménagement à un concessionnaire.

Un tel montage se compose de trois éléments : (i) l'acquisition des biens nécessaires à la réalisation de l'opération (de façon optionnelle), (ii) la réalisation des travaux d'aménagement, sous la maîtrise d'ouvrage de l'aménageur, et (iii) la commercialisation par l'aménageur des biens immobiliers situés à l'intérieur du périmètre de la concession (vente, location, concession).

Le concessionnaire assure la maîtrise d'ouvrage des travaux et équipements concourant à l'opération prévus dans la concession, ainsi que la réalisation des études et de toutes missions nécessaires à leur exécution.

En l'espèce, s'il n'est pas exclu que la réalisation d'une gare soit considérée comme une opération d'aménagement au sens de l'article L.300-4 du Code de l'urbanisme et à ce titre justifier, en principe, le recours à la concession d'aménagement²⁷, ce montage pourrait présenter des difficultés de mise en œuvre, dans le cadre du projet PEM, à un double titre, au-delà de la question du transfert par RFF de la maîtrise d'ouvrage dans le cadre d'un contrat non expressément prévu par les textes qui lui sont applicables (cf. *supra* 2.1.2) :

- **d'une part, s'agissant des prestations susceptibles d'être confiées** : la concession d'aménagement ne permet pas de confier au concessionnaire des prestations d'entretien-maintenance-exploitation (dont la fourniture et la gestion des fluides) ;
- **d'autre part, s'agissant du montage financier de l'opération**, deux catégories de concessions d'aménagement sont identifiées par le Code de l'urbanisme, selon le mode de rémunération du concessionnaire :

²⁶ Conformément à l'article L.2111-1 du CG3P.

²⁷ En effet, l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme définit les actions ou opérations d'aménagements urbains notamment comme celles ayant pour objet la réalisation d'équipements collectifs. De manière encore plus précise, l'article R. 300-1 du Code de l'urbanisme qualifie d'opération d'aménagement, soumise aux obligations résultant de l'article L. 300-2 c) du même Code, la création par une commune (ou pour son compte) "d'une gare ferroviaire ou routière de voyageurs, de marchandises ou de transit ou l'extension de son emprise, lorsque le montant des travaux dépasse 1 900 000 euros".

- **les concessions d'aménagement soumises au droit communautaires des concessions** : lorsque le montant total des produits de l'opération d'aménagement concédée est égal ou supérieur à 4 845 000 € HT et que le concessionnaire assume une part significative du risque économique de l'opération. Dans ce schéma, le concessionnaire tire une part substantielle de sa rémunération de la commercialisation des biens immobiliers situés à l'intérieur du périmètre de la concession, soit par la vente, la location ou la concession de ces biens par l'aménageur ;
- **les concessions d'aménagement soumises au droit communautaire des marchés** : lorsque le montant total des produits de l'opération d'aménagement concédée est égal ou supérieur à 4 845 000 € HT mais sans toutefois que le concessionnaire n'assume une part significative du risque économique de l'opération.

Dans ces deux schémas, la personne publique concédante participe au coût de l'opération, sous forme d'apport financier (subvention) ou d'apport en terrains, et selon un niveau fonction des éventuelles recettes perçues par le concessionnaire au titre de la commercialisation.

Or, dans le cas du PEM, il existe une incertitude sur la possibilité pour le concessionnaire de porter une part significative du risque économique de l'opération et par conséquent de tirer de la commercialisation des biens réalisés une part substantielle de sa rémunération, dès lors que les espaces affectés à la gare ne pourront pas faire l'objet d'une telle commercialisation et que les espaces commercialisables (galerie commerciale, boutiques, etc.) pourraient ne pas suffire à équilibrer financièrement la concession, quand bien même ces espaces seraient relativement importants.

Par conséquent, on ne peut exclure qu'une telle concession d'aménagement soit qualifiée de marché en droit communautaire et, par conséquent, soumise aux obligations de publicité et de mise en concurrence qui en résultent. Dans cette dernière configuration, l'intérêt du recours à la concession d'aménagement serait affaibli, dès lors que la concession d'aménagement consisterait, *in fine*, en un marché de travaux (c'est à dire sans réel risque de commercialisation supporté par le titulaire), assorti toutefois d'objectifs de commercialisation des locaux réalisés et d'un transfert de la maîtrise d'ouvrage.

Au-delà de la problématique du transfert de la maîtrise d'ouvrage par RFF à un tiers, un tel montage présente des inconvénients majeurs dès lors que (i) le concessionnaire, maître d'ouvrage, ne supporte pas les conséquences de la non-réalisation des objectifs de commercialisation mais (ii) tire sa rémunération d'un prix versé par le concédant.

En d'autres termes, alors qu'il assume la maîtrise d'ouvrage, le concessionnaire ne supporte pas de risques du projet mais bénéficie cependant d'une garantie de rémunération.

On perçoit mal l'intérêt de RFF à recourir à un tel schéma, reprenant les caractéristiques d'un montage en loi MOP (et donc sans transfert de risques au secteur privé), mais assorti d'un transfert de la maîtrise d'ouvrage.

Il paraît donc justifié d'écarter la concession d'aménagement pour la mise en œuvre du projet.

2.2. Présentation des schémas juridiques envisageables

Deux scénarii sont envisageables pour la mise en œuvre du projet de PEM : l'exercice de la maîtrise d'ouvrage par RFF, dans le cadre de marchés publics, ou le recours au contrat de partenariat.

2.2.1. LE SCENARIO « MAITRISE D'OUVRAGE PUBLIQUE » (MOP)

Le projet pourrait être conduit sous la forme de plusieurs marchés, aux termes de(s)quel(s) RFF chargerait des partenaires privés de concevoir et de réaliser la nouvelle gare, sous sa maîtrise d'ouvrage, et d'assurer l'exploitation et la maintenance du bâtiment (ci-après le « **scénario MOP** »).

Le critère essentiel de la notion de marché²⁸ serait rempli puisque le futur PEM serait construit et géré en vue de la satisfaction des besoins de RFF (et, le cas échéant, des personnes publiques compétentes en matière) - à titre principal - de travaux²⁹, en contrepartie du versement d'un prix au titulaire.

Dans ce scénario, les marchés devront être passés et exécutés dans les conditions prévues par l'ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics (ci-après « l'**Ordonnance du 6 juin 2005** »), à laquelle est soumise RFF.

- Structuration contractuelle

En application de la Loi MOP, plusieurs marchés devront en principe être passés par RFF pour la mise en œuvre du projet de PEM :

- un marché de maîtrise d'œuvre pour la conception ;
- un ou plusieurs marchés de travaux pour la réalisation des travaux ;
- un ou plusieurs marchés de services pour l'entretien, la maintenance et l'exploitation de la gare.

²⁸ Article 1^{er} du Code des marchés publics et article 1^{er} de l'ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics. L'expression de « marché public » n'étant utilisée que par le Code précité, nous faisons référence ici plus généralement à la notion de « marché ».

²⁹ Article 4-1 de la circulaire du 29 décembre 2009 relative au Guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics : « Par besoins du pouvoir adjudicateur, on entend non seulement les besoins liés à son fonctionnement propre (ex : des achats de fournitures de bureaux, d'ordinateurs pour ses agents, de prestations d'assurance pour ses locaux, etc.), mais également tout le champ des besoins liés à son activité d'intérêt général et qui le conduisent à fournir des prestations à des tiers (ex : marchés de transports scolaires) ».

RFF devra ainsi organiser plusieurs procédures de publicité et de mise en concurrence, et gérer une multiplicité de contrats séparés pour la maîtrise d'œuvre, la réalisation, la maintenance, et autres prestations (sécurité, etc.), ce qui pourrait constituer une source de multiplication des risques contentieux initiés par des tiers lors de leur passation (concurrents évincés, contribuables locaux, etc.), ou nés de l'exécution des contrats avec chaque partenaire de RFF.

Deux configurations contractuelles permettant de limiter le nombre de contrats et donc de limiter les interfaces supportées par RFF doivent être écartées :

- le marché de conception-réalisation, qui permet de confier à un seul titulaire une mission portant sur l'établissement des études et l'exécution des travaux, ne peut être envisagé en l'absence d'engagement contractuel sur un niveau d'amélioration de l'efficacité énergétique, ou de motifs techniques rendant nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage³⁰. Dans la mesure où ces conditions de recours ne paraissent pas remplies au cas présent, RFF conduira (le cas échéant en les confiant à un tiers) une partie des études en vue de la réalisation du PEM, comme c'est le cas pour les autres grands projets d'infrastructures ferroviaires ;
- le marché global, portant sur la réalisation des travaux et les prestations d'entretien-maintenance-exploitation, est facilité par l'Ordonnance du 6 juin 2005, qui, à la différence du Code des marchés publics, n'impose pas un principe d'allotissement. Il doit néanmoins respecter les principes fondamentaux de la commande publique (liberté d'accès à la commande publique, égalité de traitement et transparence des procédures). La durée d'un tel marché doit en tout état de cause tenir compte de la nature des prestations et de la nécessité d'une remise en concurrence périodique³¹. Compte tenu de ces contraintes, et en particulier de la difficulté à confier pour une longue durée (de l'ordre de 20 années) des prestations d'entretien-maintenance au titulaire d'un marché global, ce type de contrat n'est pas envisagé à ce stade.

- Exercice de la maîtrise d'ouvrage par RFF

RFF exercera directement la maîtrise d'ouvrage du projet, conformément aux dispositions de la Loi MOP.

En tant que maître de l'ouvrage, il exercera un contrôle étroit de l'exécution du contrat avec une externalisation *a minima* des prestations sur lesquelles il gardera un pouvoir de définition et un important pouvoir de direction.

Il aura toute latitude pour déterminer, en amont, l'ensemble des caractéristiques techniques, juridiques et financières du projet, et, ainsi, en connaître par avance le coût global en étant sûr que le bâtiment réponde à ses besoins.

³⁰ Article 18 I de la Loi MOP et article 41-1 du décret n°2005-1308 du 20 octobre 2005 relatif aux marchés passés par les entités adjudicatrices mentionnées à l'article 4 de l'ordonnance n°2005-649 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au Code des marchés publics.

³¹ Article 41-1 du décret n°2005-1308 du 20 octobre 2005 relatif aux marchés passés par les entités adjudicatrices mentionnées à l'article 4 de l'ordonnance n°2005-649 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au Code des marchés publics.

- Rémunération des prestataires privés et financement

La maîtrise d'ouvrage fera supporter à RFF la totalité de la charge de financement du projet. Le marché étant conclu à titre onéreux, et toute clause de paiement différé étant interdite³², RFF devra s'acquitter notamment du paiement du prix de la construction à la mise à disposition de l'ouvrage de la gare, selon la règle du service fait.

- Risques et interfaces

RFF assumera toutes les responsabilités du maître d'ouvrage. A titre principal, RFF devra ainsi supporter les aléas de construction, qui, lorsqu'ils ne sont pas prévisibles par les parties (notamment *sujétions techniques imprévues et force majeure*), justifient une augmentation du prix payé aux prestataires privés ou une exonération des obligations mises à la charge du prestataire au titre du contrat, et, par conséquent, entraînent des surcoûts pour la personne publique.

RFF pourra aussi supporter la responsabilité des dommages ayant un lien avec l'ouvrage à l'égard des tiers (sous réserve d'appeler en garantie le titulaire).

RFF devra par ailleurs gérer les interfaces liées à l'intervention de différents cocontractants pour la conception, la réalisation, et l'exploitation-maintenance du projet.

A titre d'exemple, dans la mesure où la conception-réalisation, d'une part, et l'exploitation-maintenance du nouveau bâtiment abritant la gare, d'autre part, ne seront pas confiées à une même entreprise, RFF devra, en ce qui concerne le marché relatif aux prestations d'exploitation-maintenance, définir à la fois les objectifs à remplir en la matière, mais surtout les moyens pour y parvenir.

En pareille hypothèse, cela signifie concrètement que RFF devra assurer l'interface, et les responsabilités attachées, entre le projet architectural et qualitatif proposé par le premier de ses cocontractants et les tâches de maintenance dévolues à un autre titulaire. Il en sera de même du prix payé par RFF qui, par définition, ne sera pas optimisé, en l'absence d'un prix global pour l'ensemble des prestations.

Cette difficulté sera, par définition, renforcée par le fait que les marchés de prestations de services, du type entretien-maintenance bâtimentaire, ne peuvent être d'une durée très longue, ce qui signifie que RFF devra en relancer plusieurs pour couvrir la durée d'amortissement du financement et de vie de la gare nouvelle.

³² Article 19 alinéa 2 de l'Ordonnance du 6 juin 2005 : « *L'insertion de toute clause de paiement différé est interdite pour les marchés passés par les établissements publics à caractère industriel et commercial de l'État* ».

2.2.2. LE SCENARIO « CONTRAT DE PARTENARIAT » (CP)

RFF pourrait conclure avec un partenaire privé, en application de l'ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat (ci-après « **l'Ordonnance du 17 juin 2004** »), un contrat de partenariat portant sur une mission globale incluant notamment la conception, la construction, et l'entretien-maintenance du PEM (ci-après le « **scénario CP** »).

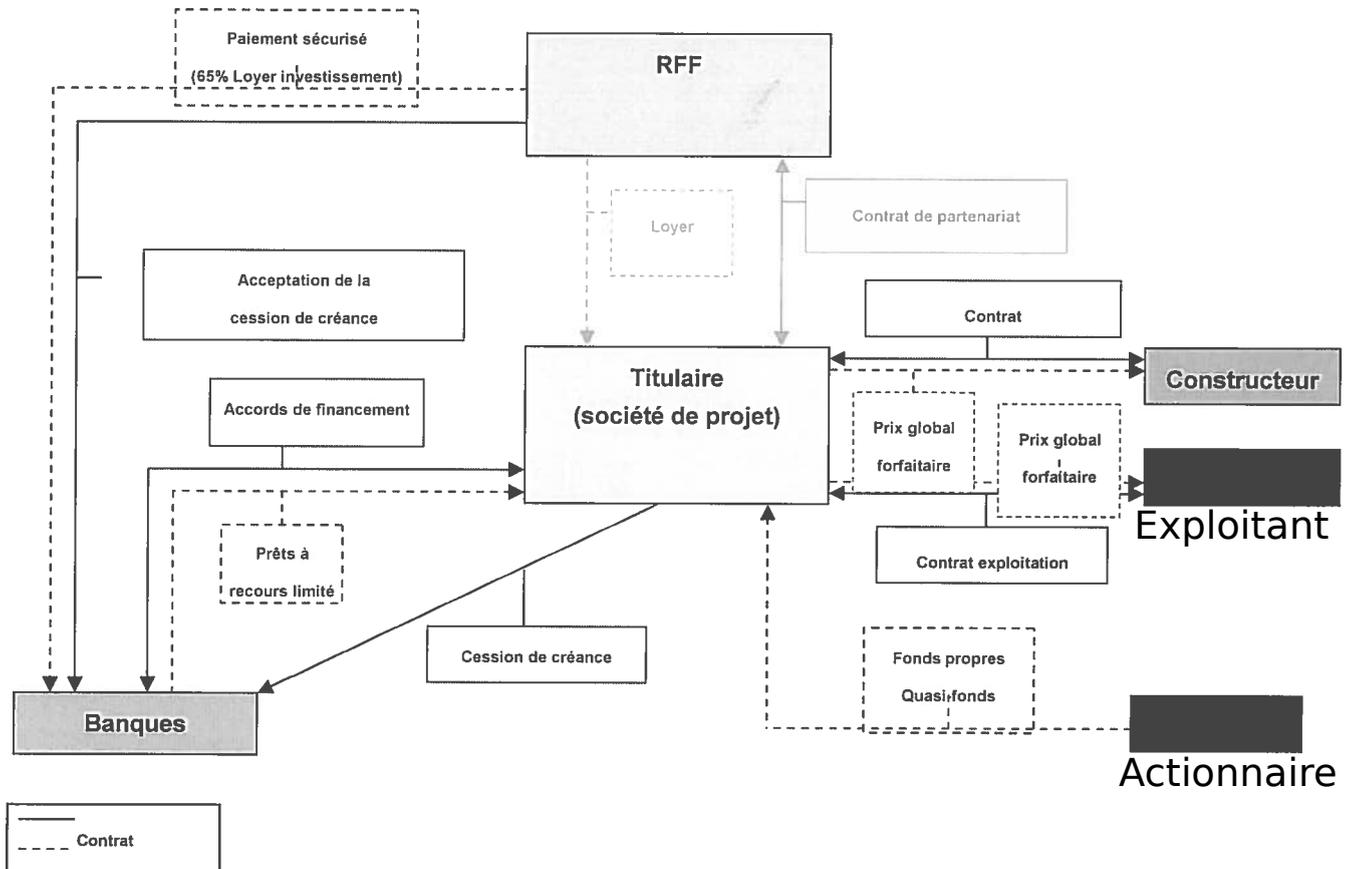
- Structuration contractuelle

Le contrat de partenariat sera conclu entre RFF et une société de projet, créée par le consortium attributaire, spécifiquement pour la mise en œuvre du projet. Il portera sur l'ensemble du projet, à la différence du scénario MOP dans lequel plusieurs marchés seront nécessaires.

Les conditions de réalisation de la mission globale confiée au partenaire privé, portant sur la construction, l'entretien-maintenance ainsi que la fourniture et la gestion des fluides, seront définies par le contrat de partenariat. A ce titre, il fixera notamment la mission et les objectifs de performance que devra respecter le partenaire privé, organisera le contrôle du partenaire privé par RFF (financier, technique, juridique), détaillera les modalités de rémunération du partenaire, organisera la répartition des risques, détaillera les hypothèses de fin anticipée du contrat, et organisera le contrôle de la stabilité de l'actionariat de la SPV.

Pour exécuter sa mission, la société de projet conclura un contrat de conception/construction et un contrat d'entretien-maintenance avec des entreprises membres ou liées au consortium attributaire, ainsi que des contrats de financement avec des établissements financiers.

Présentation du schéma contractuel global d'une opération réalisée sous la forme d'un contrat de partenariat :



- Exercice de la maîtrise d'ouvrage par le partenaire privé

La maîtrise d'ouvrage du projet sera assurée par le partenaire privé. Ce dernier sera ainsi responsable de la construction du PEM, ainsi que de son entretien-maintenance, en phase d'exploitation.

- Rémunération du partenaire privé et financement

RFF versera au partenaire privé un loyer destiné à rémunérer, d'une part, l'investissement effectué par la société de projet pour la construction du PEM, et, d'autre part, les prestations d'entretien-maintenance.

La société de projet ne commencera à percevoir de loyer qu'à compter de la mise à disposition de la gare, constituant une forte incitation à respecter le calendrier de la construction.

Elle sera rémunérée sur toute la durée du contrat, ce qui permettra, par rapport à un marché public, de lisser dans le temps les investissements.

L'investissement réalisé par la société de projet sera financé par le biais d'un prêt, qui sera remboursé par la partie fixe du loyer que la société de projet percevra auprès de RFF.

Afin de faciliter le financement du projet, il pourra en outre être recouru à différents mécanismes juridico-financiers prévus dans le cadre de l'Ordonnance du 17 juin 2004 et du plan de relance :

- la participation de RFF au financement du projet, à l'exception de toute participation au capital de la société de projet³³ ;
 - des subventions, étant précisé que les projets réalisés sous le régime du contrat de partenariat sont éligibles aux mêmes subventions que lorsqu'ils sont réalisés sous le régime de la maîtrise d'ouvrage publique³⁴. Dans le cadre du projet, des subventions provenant de bailleurs de fonds publics, telles que la Région, le Département, ou encore la CA Montpellier pourraient venir en déduction du coût du projet, rendant le financement de celui-ci plus aisé ;
 - la cession de créances : une fraction de la partie fixe du loyer versé par RFF à la société de projet sera cédée par cette dernière aux établissements financiers prêteurs, et pourra faire l'objet d'une acceptation par RFF, dans les conditions prévues par les articles L.313-29-1 et L.313-29-2 du Code monétaire et financier ;
 - des recettes annexes, que la société de projet pourra être autorisée à se procurer « *en exploitant le domaine, les ouvrages, équipements ou biens immatériels, à l'occasion d'activités étrangères aux missions de service public de la personne publique et qui ne leur portent pas préjudice* ».
- Risques

Les risques seront partagés entre RFF et le partenaire privé, en respectant les standards des marchés français et européen des partenariats public-privé. Le partenaire privé pourra ainsi supporter, en tout ou en partie, le risque de conception-construction, le risque d'exploitation, le risque de disponibilité, le risque de mise aux normes, le risque financier, et les risques exceptionnels tels que les risques de résiliation, de déchéance, de force majeure, etc.

En application du principe de transparence, les principaux contrats d'exécution (conception-construction et exploitation-maintenance) transféreront à leur titulaire les droits et obligations de la société de projet à l'égard de RFF en tant qu'ils concernent leur mission respective (« *back to back* »).

2.3. Critères d'éligibilité au contrat de partenariat

L'éligibilité du recours au contrat de partenariat est conditionnée à (i) l'urgence, (ii) la complexité du projet, ou (iii) depuis l'entrée en vigueur de la loi n°2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat, l'existence d'un « bilan coûts/avantages » plus favorable que celui des autres contrats de la commande publique.

³³ Article 1^{er} de l'Ordonnance du 17 juin 2004.

³⁴ Article 25-1 de l'Ordonnance du 17 juin 2004.

2.3.1. L'URGENCE DU PROJET

La notion d'urgence constitue une condition d'éligibilité d'un projet au contrat de partenariat. Elle est caractérisée « *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, quelles que soient les causes de ce retard, ou de faire face à une situation imprévisible* »³⁵.

L'interprétation de cette notion est relativement extensive. Le Conseil d'État³⁶ a ainsi considéré que l'imputabilité du retard à la personne publique qui attribue le contrat de partenariat est indifférente pour caractériser une situation d'urgence. En revanche, il a indiqué que l'urgence ne peut reposer uniquement sur « *de simples difficultés ou inconvénients* ».

En l'espèce, le projet de gare nouvelle à Montpellier ne répond pas à une réelle urgence, et semble pouvoir être, sur cet aspect, réalisé aussi bien en maîtrise d'ouvrage publique que sous la forme d'un contrat de partenariat.

2.3.2. LA COMPLEXITE DU PROJET

2.3.2.1. LA DEFINITION DE LA COMPLEXITE

La condition de complexité du projet, telle que définie à l'article 2 de l'Ordonnance du 17 juin 2004, existe si « *la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques répondant à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet* ». Cette définition résulte du droit communautaire³⁷.

En application de ces dispositions, la démonstration de la complexité est à la fois objective dans son principe et relative dans son résultat :

- **objective dans son principe** : la personne publique doit établir qu'au vu de la complexité du projet, elle ne dispose pas des compétences nécessaires pour mener à bien l'opération, qu'elle n'est pas apte à évaluer ce que le marché peut offrir en termes de solutions techniques, financières et/ou juridiques. En d'autres termes, son incapacité face aux spécificités techniques, financières et/ou juridiques de l'ouvrage ou du service objet du contrat lui commande d'associer le secteur privé à la recherche des solutions qui vont lui permettre de réaliser son projet. La complexité doit caractériser le contenu du projet dans sa globalité ;
- **relative dans son résultat** : la complexité s'apprécie à l'aune des capacités techniques, financières et juridiques de la collectivité publique appelée à mener le projet. Ainsi, ce qui est complexe pour une collectivité publique ne le sera pas forcément pour une autre.

³⁵ Article 2 de l'Ordonnance du 17 juin 2004.

³⁶ CE, 23 juillet 2010, *Syndicat national des entreprises de second œuvre du bâtiment*, n°326544.

³⁷ Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

Cette notion s'apprécie *in concreto*, en tenant compte des capacités de la personne publique concernée, qui varient en fonction de la nature et de la taille de cette dernière et du projet lui-même³⁸. Il en résulte que le contrat de partenariat ne peut jamais être exclu ou recommandé dans l'absolu. En fonction des capacités techniques, humaines, financières de la personne publique désireuse de recourir au contrat de partenariat, le résultat de l'évaluation préalable sera différent.

Il est admis que si la personne publique ne peut, par des moyens raisonnables (obligation dite de « diligence »), définir les moyens techniques nécessaires ou établir le montage juridico-financier, le recours au contrat de partenariat est possible.

Plus précisément, si l'on suit l'interprétation de la MAPPP³⁹, on peut distinguer trois catégories de complexité :

- la complexité technique au sens de ces dispositions réside dans « *l'impossibilité de déterminer quelle est la meilleure solution aux plans technique et économique, et pas seulement l'impossibilité objective de déterminer les spécifications techniques* » ;
- la complexité financière « *peut être notamment retenue lorsque la personne publique n'est pas en mesure de déterminer le meilleur montage financier possible, situation que l'on rencontre fréquemment du fait de l'inexpérience des collectivités publiques dans ce domaine* » ;
- la complexité juridique « *peut résulter bien souvent de la difficulté de la personne publique à appréhender ex ante avec suffisamment de précision et de fiabilité la répartition des risques que les opérateurs privés sont prêts à accepter* ».

Ces trois conditions sont alternatives : il suffit que l'une d'elle soit considérée comme satisfaite pour que le recours au contrat de partenariat soit justifié.

2.3.2.2. LA COMPLEXITE DU PROJET

A la lumière des critères de complexité visés par la MAPPP dans le cadre d'autres projets réalisés sous la forme de contrat de partenariat, plusieurs aspects du projet de RFF satisfont incontestablement à la condition de complexité.

- Complexité liée aux caractéristiques du PEM lui-même

La réalisation du Pôle d'échanges, incluant une gare ferroviaire, présente les facteurs de complexité intrinsèque suivants :

- il s'agit d'un projet de grande ampleur, portant sur des prestations et des équipements extrêmement divers. RFF devra donc rechercher, à travers le montage contractuel du projet, les pistes permettant d'optimiser, de son point de vue, les conditions de coordination des nombreux lots de travaux et d'équipements, ainsi que la gestion des interfaces entre les différents intervenants, tant en phase de construction qu'en phase d'exploitation ;

³⁸ Commission européenne, « Fiche explicative - Dialogue compétitif - Directive classique », 2005.

³⁹ MAPPP, « *Urgence, complexité, urgence économique* », précitée.

- il constitue le premier projet visant à la construction, l'entretien-maintenance et l'exploitation d'une gare mené par RFF. Une certaine forme de complexité pourrait ainsi résulter de la nécessité d'identifier les référentiels techniques et de coûts pertinents, cet aspect étant renforcé par la dimension multimodale du projet ;
- la dimension multimodale du projet implique d'intégrer dans le montage le traitement de fonctionnalités multiples (liées aux différents modes de transports concernés : train à grande vitesse, train régional, tramway, bus, voiture, vélos, piétons, etc.) et d'assurer leur parfaite coordination ;
- sa réalisation suppose de disposer d'une vision sur les meilleures solutions permettant d'assurer sur le long terme sa maintenance et le renouvellement des ouvrages construits, et de gérer les risques (et en particulier les risques de dérapage des coûts) qui y sont associés. Il s'agit également d'engager une réflexion afin d'identifier des services nouveaux et innovants à offrir aux entreprises ferroviaires et aux usagers de la gare ;
- il implique d'allouer les risques et responsabilités entre une multiplicité d'acteurs (RFF, SNCF Gares & Connexions, les participants aux opérations de travaux, les entreprises ferroviaires, etc.) ;
- compte tenu des caractéristiques (et, en particulier, de la durée prévisionnelle) de sa période de déploiement, il implique une réflexion sur les mécanismes permettant d'optimiser les délais de réalisation ;
- plus généralement, au-delà des aspects liés à l'exploitation ferroviaire, le projet recouvre des enjeux essentiels en termes de développement de l'offre de transport, de l'aménagement urbain et du développement économique. Le montage du projet devra ainsi permettre, d'une part, de concilier et d'optimiser l'articulation des projets d'aménagement ferroviaire de l'ouvrage avec l'aménagement urbain de l'agglomération, et, d'autre part, d'associer l'ensemble des acteurs publics intéressés par le projet à la gestion et à l'exploitation de l'ouvrage.

Dans ces conditions, l'appel au marché et la concurrence pourra idéalement prendre la forme d'un « contrat global » dans le cadre duquel RFF pourrait n'avoir qu'à définir ses besoins, sans avoir à préciser les moyens à mettre en œuvre pour répondre à ces derniers.

- Complexité liée aux interfaces avec le projet CNM

Le chapitre sur les interfaces entre les projets a permis d'identifier les problématiques à l'origine des éléments de complexité décrits ci-dessous. L'imbrication des tâches, et des responsabilités afférentes, apparaît comme un élément de complexité intrinsèque du projet que RFF devra gérer, notamment via les contrats CNM, puis PEM.

Il apparaît que le projet n'est pas soumis à une forte contrainte de calendrier conduisant à rechercher la mise à disposition du PEM au plus tôt, éventuellement en incitant le titulaire du PEM à accélérer le calendrier prévisionnel du projet. En revanche, le moindre retard pris par le titulaire du PEM pourrait avoir des conséquences considérables sur le projet de ligne CNM, en privant RFF d'importantes recettes d'exploitation (toucher de quai, redevances perçues auprès des EF, etc.).

De même, l'absence de gare « grandes lignes » accueillant des voyageurs à Montpellier, pourrait en ricochet faire subir d'importantes pertes de « recettes voyageurs » aux entreprises ferroviaires, dont la SNCF (pour mémoire, sur 11 aller/retour journaliers, soit 22 trains par jour, cela pourrait concerner dès 2017 environ 1,2 millions de voyageurs et les recettes afférentes).

Or, en ce que (i) la sécurisation des flux financiers faisant l'objet d'une cession de créances auprès des banques et (ii) la rémunération du titulaire du contrat de partenariat n'est versée qu'à compter de la mise à disposition de l'ouvrage – conforme aux prescriptions techniques - qui en est l'objet, l'un des avantages reconnus et démontrés du contrat de partenariat, sur la MOP, est d'inciter son titulaire à respecter son calendrier de réalisation.

Cette connexité apparaît donc déterminante dans le cadre du projet et pourrait justifier, à elle seule, le recours au contrat de partenariat.

L'imbrication des deux projets de ligne CNM et de gare nouvelle a conduit à insérer dans le projet de contrat de ligne CNM, actuellement en cours de consultation, un mécanisme de partage des surcoûts financiers résultant du retard dans la réalisation des travaux de la gare nouvelle.

Ce risque de retard est aujourd'hui traité dans le projet de contrat CNM comme un "Risque partagé" entre RFF et le titulaire du CP CNM. Les conséquences financières d'un tel retard sont réparties de la manière suivante :

- le titulaire supporte les surcoûts directs et indirects liés à un retard dans la réalisation des travaux de la gare nouvelle, dans la limite d'un plafond à définir, mais qui en tout état de cause ne pourra pas être supérieur à 15 millions d'Euros ;
- RFF supporte les surcoûts directs et indirects au-delà du plafond du titulaire, étant entendu que la prise en charge par le titulaire de ces surcoûts, même plafonné, devrait donner lieu à la mise en place de provisions dans le plan de financement et, *in fine*, conduire à un surenchérissement mécanique du coût du projet.

Malgré ce mécanisme de partage des conséquences financières, le risque de retard dans les travaux de réalisation de la gare nouvelle est, en réalité, supporté par RFF.

En effet, les candidats à la consultation en cours sont particulièrement réticents à supporter, ne serait-ce qu'une partie de ce risque, dans la mesure où ils ne maîtrisent pas le calendrier de réalisation de la gare et qu'ils ne disposent d'aucun moyen de pression sur l'entité qui sera chargée par RFF de réaliser la gare nouvelle, faute d'être connue à ce jour.

Au final, une attention particulière devra être portée, en période de construction, à la coordination des calendriers et des opérations de conception et de construction de la ligne CNM et de la gare. A cet égard, le titulaire du contrat de partenariat de la gare nouvelle devra veiller à interfacer ses travaux avec le titulaire du contrat de partenariat de la ligne CNM.

- Complexité liée à la question de la valorisation foncière

Le positionnement de la gare nouvelle dans une opération plus globale d'aménagement d'un nouveau quartier mérite une attention particulière, dans la mesure où on peut considérer que le projet participe à la valorisation foncière du quartier nouvellement aménagé. En effet, si l'opération d'aménagement réalisée sous la forme d'une ZAC est juridiquement autonome du projet de gare nouvelle, on peut raisonnablement considérer que l'attractivité du site Odysseum, la présence d'investisseurs et au final, l'augmentation de la valeur des terrains alentours, sera en partie lié à la présence de la gare.

Ainsi, l'un des éléments de complexité du projet tient aux modalités selon lesquelles RFF est susceptible d'être intéressé financièrement à la valorisation foncière de ce nouveau quartier. Dans une optique de "partage des bénéfices" résultant de la présence de la gare et donc de la hausse de la valeur de l'ensemble des terrains et des immeubles situés en proximité proche de la gare, l'un des enjeux du projet consistera à identifier les mécanismes permettant à RFF de participer avec les autres investisseurs publics à la valorisation foncière du quartier, notamment afin de diminuer le coût de son propre projet.

Cet aspect de complexité du projet pourrait également être renforcé, dans le cadre des relations contractuelles entre RFF et le partenaire, par la nécessité d'inciter le partenaire à développer les recettes annexes (par exemple, activité de promotion immobilière et location d'espaces commerciaux, bureaux, hôtels, etc.). Or, eu égard au faible niveau d'aménagement actuel du quartier Odysseum et de la longue durée du contrat de partenariat (envisagée de l'ordre de 28 ans), le niveau des recettes annexes susceptibles d'être générées est difficile à appréhender à ce jour. Par ailleurs, il conviendra de définir les mécanismes de partage de ces recettes permettant de diminuer, potentiellement sur le long terme, le montant des Loyers versés au partenaire par RFF.

Afin de permettre à RFF d'appréhender l'intérêt notamment économique qu'il pourrait avoir à valoriser ses aspects « bâtimentaires » du projet, cet élément devrait pouvoir être discuté avec les candidats durant la procédure de mise en concurrence relative au projet.

Là encore, il s'agit d'un élément de complexité du projet auquel le recours au contrat de partenariat pourrait apporter des réponses tangibles, grâce à la présence de professionnels connaissant le marché de l'immobilier montpellierain.

2.3.3. LE « BILAN COÛTS/AVANTAGES » PLUS FAVORABLE

La condition du « bilan coûts/avantages » est vérifiée lorsque *« 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 favorable que ceux d'autres contrats de la commande publique »*.

La MAPPP a précisé que *« les éléments de comparaison sont, entre autres, les caractéristiques du projet, les exigences du service public, ainsi que les insuffisances et difficultés rencontrées dans la réalisation de projets comparables. Toutefois, c'est surtout le bilan en termes socio-économico-financiers qui doit faire l'objet d'une comparaison rationnelle »*.

Cette condition nous semble également satisfaite en l'espèce, comme le démontre l'analyse comparative présentée ci-après⁴⁰.

- Conclusion

A l'issue de notre analyse, nous parvenons donc à la conclusion suivante : s'il ne paraît pas envisageable de justifier le recours au contrat de partenariat pour réaliser le projet sur le fondement du critère de l'urgence, il ne fait en revanche, à notre sens, pas de doute que ce dernier remplit les critères de la complexité et du bilan coûts/avantages.

Le recours au contrat de partenariat nous semble donc, sous réserve de l'analyse socio-économique portant sur les gains escomptés du recours à ce montage, envisageable pour la réalisation du projet de PEM.

2.4. Le partage des risques

Le tableau ci-après présente, par chaque scénario MOP et CP, la répartition des risques entre RFF et le partenaire privé. On notera que ces risques peuvent aussi être partagés.

Ces risques font l'objet d'une analyse détaillée dans la troisième partie de ce rapport⁴¹.

⁴⁰ Cf. *infra* 3.

⁴¹ Cf. *infra* 3.4.

RFF / PEM Montpellier Odysseum / Matrice des risques

Risques	Partage du risque						Commentaires sur le CP
	MOP			CP			
	RFF	Privé	Partagé	RFF	Privé	Partagé	
Période préliminaire							
1 Risque d'instructibilité de la procédure	X			X			
2 Risque contentieux sur la procédure	X			X			
Conception / construction							
3 Retard dans l'obtention des autorisations administratives imputable au partenaire privé	X				X		Pénalités de retard / réalisation pour faute si retard excessif
4 Retard dans l'obtention des autorisations administratives non imputable au partenaire privé	X			X			
5 Non obtention définitive des autorisations administratives imputable au partenaire privé	X				X		Pénalités de retard / réalisation pour faute
6 Non obtention définitive des autorisations administratives non imputable au partenaire privé	X			X			
7 Recours contre les autorisations administratives pour un fait imputable au partenaire privé	X				X		
8 Recours contre les autorisations administratives pour un fait non imputable au partenaire privé	X			X			
9 Retrait / annulation / suspension des autorisations administratives pour un fait imputable au partenaire privé	X				X		
10 Retrait / annulation / suspension des autorisations administratives pour un fait non imputable au partenaire privé	X			X			
11 Evolution des besoins / modification du programme fonctionnel des besoins par la personne publique	X			X			
12 Modification du projet par le partenaire privé après accord de la personne publique		X			X		
13 Conception non conforme au programme fonctionnel des besoins / erreur de conception		X			X		
14 Dépassement de délais imputable au partenaire privé		X			X		Pénalités de retard / réalisation pour faute si retard excessif
15 Dépassement de délais dans la validation de la conception	X						Non applicable
16 Dépassement de coûts imputable au partenaire privé			X		X		
17 Changements législatifs ou réglementaires spécifiques au secteur ferroviaire	X			X			
18 Autres changements législatifs ou réglementaires	X					X	Prise en charge par le privé dans la limite d'un plafond, ou jusqu'à une certaine étape du projet (exemple PC par exemple)
19 Divergence du concepteur ou du constructeur	X				X		
20 Construction non conforme au programme fonctionnel des besoins		X			X		Pénalités / réalisation pour faute
21 Retard dans la mise à disposition des appuis de la dalle de couverture du PEM	X			X			
22 Retard dans l'achèvement de la dalle de couverture des voies ferrées		X			X		Application de pénalités
23 Force majeure / Catastrophes naturelles / Terrorisme / Emeute	X				X		Personne publique : suspension des délais + coûts directs Privé : portage financier + retard dans la mise en œuvre des travaux
24 Contraintes liées au sol et au sous-sol	X				X		Prise en charge par le privé dans certaines limites définies au contrat (géologie, typologie de contraintes, ...)
25 Déviation des délais et coûts pour cause de prescriptions archéologiques	X				X		par exemple : coûts directs + portage financier
26 Découverte de pollution du sous-sol	X				X		Délais + coûts + portage financier
27 Grèves des entreprises intervenant dans la construction		X			X		sauf si la grève constitue un cas de force majeure
28 Intempéries	X				X		dans la limite prévue au contrat
29 Vice de construction / Travaux réalisés non-conformes		X			X		Pénalités / réalisation pour faute
30 Mise en régie		X			X		Surcoûts à la charge du privé
Exploitation - Maintenance							
31 Divergence dans la prise en compte des interfaces construction / exploitation	X				X		
32 Trafic ferroviaire non conforme à la prévision	X			X			
33 Fréquentation du PEM non conforme à la prévision	X			X			
34 Modification des conditions d'exploitation et de maintenance par le partenaire privé après accord de la personne publique	X			X			Prix forfaitaire
35 Modification des conditions d'exploitation et de maintenance à l'initiative de la personne publique	X			X			
36 Changements législatifs ou réglementaires spécifiques au secteur ferroviaire	X			X			
37 Autres changements législatifs ou réglementaires	X				X		Prise en charge par le partenaire privé dans la limite d'un plafond
38 Force majeure / Catastrophes naturelles / Terrorisme / Emeute	X				X		Personne Publique : suspension des prestations Privé : réduction du prix
39 Mauvaise estimation des coûts d'exploitation / maintenance		X			X		Prix forfaitaire
40 Augmentation des coûts d'exploitation / maintenance en raison d'une mauvaise qualité de la construction	X				X		Prix forfaitaire
41 Non atteinte des performances / Délais d'entretien / Indisponibilité		X			X		Pénalités / réalisation pour faute
42 Dégradation volontaire et/ou du fait d'un tiers non identifié	X			X			
43 Evolution des technologies et obsolescence des installations	X				X		Surcoûts à la charge du privé
44 Remise à niveau des installations en fin de contrat	X				X		Surcoûts à la charge du privé
45 Mauvaise appréciation ou définition des interfaces d'exploitation	X				X		engagement global forfaitaire au travers du loyer
46 Grèves de l'entreprise		X			X		sauf si la grève constitue un cas de force majeure
47 Mise en régie		X			X		Surcoûts à la charge du privé
Financier							
48 Mise à disposition des financements	X				X		
49 Evolution des taux d'intérêt avant la signature du contrat				X			
50 Evolution des taux d'intérêt après la signature du contrat					X		
51 Evolution des indices d'inflation	X				X		
Divers							
52 Evolution de la réglementation fiscale	X					X	
53 Augmentation des primes d'assurances		X			X		
54 Indisponibilité d'une assurance	X			X			
55 Réalisation pour motif d'intérêt général	X			X			
56 Réalisation pour force majeure / Imprévision	X					X	Partie du contrat et investissement éventuellement en risque partiel
57 Réalisation pour faute du partenaire privé		X			X		

Légende

X							Pas de changement par rapport au scénario MOP
	X						Nouveau risque pour la personne publique
		X					Transfert du risque au partenaire privé
			X				Transfert partagé du risque

3. Analyse comparative

Comme cela a été exposé dans le chapitre deux du présent rapport, les deux montages envisageables pour la réalisation du PEM sont :

- le scénario MOP ;
- le scénario CP.

Notre analyse comparative portera donc sur ces deux scénarii. Dans les deux cas, les périmètres d'opération, tels que définis au § 1.5, sont identiques.

3.1. Éléments de périmètre et de calendrier des schémas retenus

Dans le cas du scénario CP, l'entretien et la maintenance des ouvrages et équipements du PEM, le nettoyage, le gardiennage, la sécurité et la sûreté des ouvrages, ainsi que l'ensemble des opérations de Gros Entretien Renouvellement seront confiés au partenaire privé.

Dans le cas du scénario MOP l'ensemble de ces prestations devra être confié à des sociétés tierces après contractualisation avec le maître de l'ouvrage.

Le document ci après présente une comparaison des calendriers de synthèse du déroulement des deux schémas avec identification des interfaces avec les autres projets.

3.1.1. HYPOTHESES DE PLANIFICATION

Pour chacun des montages retenus, nous avons pris en hypothèse que les conclusions des études réalisées sur la gestion des interfaces entre PEM / CNM et PEM / aménagement de ZAC se vérifient en phase opérationnelles, c'est-à-dire que les calendriers de ces projets connexes à la réalisation du PEM n'impactent pas négativement la réalisation de celui-ci et que les interfaces sont gérées sans impact sur le projet PEM.

Ci-dessous les hypothèses de planification sont présentées chapitre par chapitre.

3.1.1.1. PROCEDURES ADMINISTRATIVES

Pour les deux types de montages étudiés, les hypothèses relatives aux procédures administratives sont identiques. Certaines d'entre elles demanderont à être vérifiées et validées à l'occasion d'études plus approfondies.

En première approche, les études préalables et les procédures applicables au projet sont :

- concertation publique au titre du L.300-2 du Code de l'urbanisme (création d'une gare ferroviaire d'un montant supérieur à 1,9 M€). Nous supposons dans les calendriers que cette concertation peut être lancée sur la base du programme fonctionnel et technique de l'opération ;

- étude d'impact : le projet de PEM est soumis à une étude d'impact au titre du Code de l'environnement (création d'une gare de voyageurs d'un montant supérieur à 1,9 M€) ;
- étude de sûreté et sécurité publique (établissement recevant du public ou « ERP », catégories 1 et 2). Cette étude de sécurité publique est insérée dans le dossier de demande de permis de construire et incluse dans ce cadre ;
- enquête publique dite « Bouchardeau », au titre du Code de l'environnement, et déclaration de projet à prendre sur la base d'une délibération de RFF à l'issue de la procédure d'enquête publique « Bouchardeau » ;
- loi sur l'eau : nous avons pris l'hypothèse la plus contraignante, à savoir une procédure d'autorisation qui pourrait faire l'objet alors d'une enquête publique conjointe avec l'enquête publique « Bouchardeau » précitée ;
- monuments historiques : le projet de PEM se trouve dans le périmètre de visibilité du Château de la Maugère, classé au titre des monuments historiques. Le permis de construire du PEM devra alors être soumis à l'ABF pour avis pendant la procédure d'instruction de la demande de permis de construire ;
- permis de construire (ci-après « PC ») : le projet de PEM est soumis à un PC au titre du Code de l'urbanisme. S'agissant d'un ERP, nous avons pris en compte un délai d'instruction de 6 mois ;
- acquisitions foncières : l'hypothèse du planning est que les emprises foncières nécessaires à la réalisation du PEM appartiennent soit à RFF, soit à la CA Montpellier, soit à la Ville de Montpellier. Leurs acquisitions seraient alors réalisées par procédure amiable ;
- pour l'élaboration du planning, la nécessité d'une déclaration d'utilité publique (ci-après « DUP ») au titre du Code de l'expropriation a donc été écartée ;
- pour la réalisation de voiries d'accès et des réseaux de desserte du PEM, la CA Montpellier devra cependant, dans le cadre du projet de ZAC ouvrir une procédure de DUP pour réserve foncière dont les délais sont supposés compatibles avec ceux du PEM ;
- archéologie : le planning suppose qu'il n'y aura pas de prescription de fouilles archéologiques avant ou au moment des travaux. Une consultation préalable de la DRAC serait utile pour valider cette hypothèse.

3.1.1.2. CALENDRIER LOI MOP

Le montage opérationnel du scénario MOP s'appuie :

- pour le volet conception et construction du projet, sur la Loi MOP avec notamment un marché de maîtrise d'œuvre portant sur la conception, et plusieurs marchés de travaux attribués en lots séparés au titre de la réalisation. Le marché de maîtrise d'œuvre est supposé ici être attribué à l'issue d'une procédure de concours ;
- pour le volet entretien-maintenance, sur des prestations en régie ou en marchés spécifiques de services.

Le calendrier

Les grandes phases du calendrier de cette solution sont dimensionnées en fonction des délais habituellement rencontrés sur des opérations de ce type et en application des règles de la commande publique.

Ce calendrier se résume aux grandes phases et étapes suivantes :

- concours de maîtrise d'œuvre totale à partir d'un programme technique et fonctionnel, avec une procédure d'une durée estimée à 13 mois ;
- des études d'APS - APD - dossier PC d'une durée de 11 mois, y compris les phases de validation par la maîtrise d'ouvrage (avec hypothèse d'une durée de 2 mois pour validation par RFF des dossiers APS et APD-PL) ;
- à l'issue de cette phase d'étude, le dépôt d'une demande de PC, avec un délai de 9 mois pour instruction et possibles recours des tiers et retrait administratif ;
- la délivrance du PC ;
- les études PRO et le dossier DCE travaux sont menés parallèlement au déroulement de la procédure d'instruction PC ;
- pour les marchés de travaux, une procédure d'appel d'offres d'une durée de l'ordre de 11 mois (hors cas d'infructuosité) ;
- la notification des marchés de travaux ;
- la réalisation de l'ensemble des travaux, réception des travaux par le maître d'ouvrage, préparation de chantier, puis mise en service des ouvrages, pour une durée totale de 31 mois, compris opérations préalables à la réception.

Soit un **délai global d'opération de 69 mois** (délai compté depuis la préparation du dossier de concours jusqu'à l'entrée dans les lieux).

Les éléments structurants du calendrier

- Ce calendrier est fortement marqué d'une manière générale par l'importance des délais d'études et de procédures préalables au lancement des appels d'offres de travaux.
- Ces délais longs se manifestent d'abord dans la démarche conduisant à la désignation du maître d'œuvre du fait du recours (obligatoire dans le cas du PEM de Montpellier) à une procédure de concours.
- Dès la notification du marché de maîtrise d'œuvre, les études de conception sont entamées ; elles sont généralement longues en MOP du fait (i) du "séquençement" des éléments de mission normalisés (APS, puis APD, puis PRO et DCE) qui permet progressivement d'affiner le projet et de s'assurer du respect des objectifs (notamment de coûts), et (ii) des étapes et délais de validation à chacune de ces phases d'études.
- Pour ce qui concerne la phase de consultation et passation des marchés de travaux, le délai indiqué paraît raisonnable et assez habituel pour une procédure d'appel d'offres ouvert.

En revanche, ce délai n'intègre pas le risque d'infructuosité de l'appel d'offres, qui devra donc être pris en compte dans l'analyse et la quantification des risques.

- Enfin la durée de réalisation des travaux a été établie avec une hypothèse d'attribution en lots séparés.

3.1.1.3. CALENDRIER CONTRAT DE PARTENARIAT

Le calendrier en scénario CP est basé sur l'hypothèse d'un recours à la démarche de dialogue compétitif à deux tours de dialogue et sur les délais intermédiaires habituellement pratiqués sur des projets similaires.

Le calendrier

Les grandes phases du calendrier se résument ainsi :

- lancement de l'avis d'appel public à la concurrence (ci-après « **AAPC** ») dès que les grandes orientations du contrat (périmètre des prestations entretien-maintenance, limites du contrat...) sont stabilisées ;
- présentation des candidatures, puis analyse de ces candidatures et choix des candidats invités à participer au dialogue (durée de 2 mois, tenant compte du délai minimum légal de 40 jours calendaires entre l'envoi de l'AAPC à la publication et la date limite de remise des candidatures) ;
- pendant cette phase, finalisation du programme performantiel et constitution du dossier de dialogue ;
- élaboration de propositions initiales des candidats à partir de ce dossier de dialogue (3 mois) ;
- dialogue compétitif par phases successives ; notre hypothèse de travail est ici de prévoir deux phases de dialogue compte tenu de la nature et des caractéristiques du projet (durée globale estimée de 9 mois) ;
- à l'issue du dialogue, constitution du dossier de demande d'offres finales, qui tiendra compte des résultats et conclusions tirés du dialogue compétitif ;
- présentation des offres finales, analyse de ces offres, et choix du titulaire du contrat, (durée estimée de 5 mois) ;
- mise au point, signature et notification du contrat (durée de 11 semaines incluant les étapes de validation du contrat par les tutelles) ;
- études d'avant-projet préalablement au dépôt de la demande de PC et constitution dossier PC : en anticipation de la notification du contrat permettant un dépôt de PC au bout de 2 mois après la notification du contrat ;
- procédure d'instruction de la demande de PC, y compris délai de recours des tiers (durée de 9 mois mise à profit par le contractant pour finaliser ses études de projet et préparer le démarrage des travaux, notamment les études d'exécution et la préparation de chantier ;
- durée d'exécution des travaux de 27 mois (y compris la phase de livraison et de prise de possession des lieux par RFF).

Soit un délai global d'opération de 63 mois (compté depuis la préparation de l'AAPC jusqu'à l'entrée dans les lieux).

Les éléments structurants du calendrier

Ce calendrier repose sur une mise en parallèle de certaines tâches, qui est permise par la procédure de dialogue compétitif et la capacité du partenaire privé à assumer certains risques.

Ses caractéristiques principales sont les suivantes :

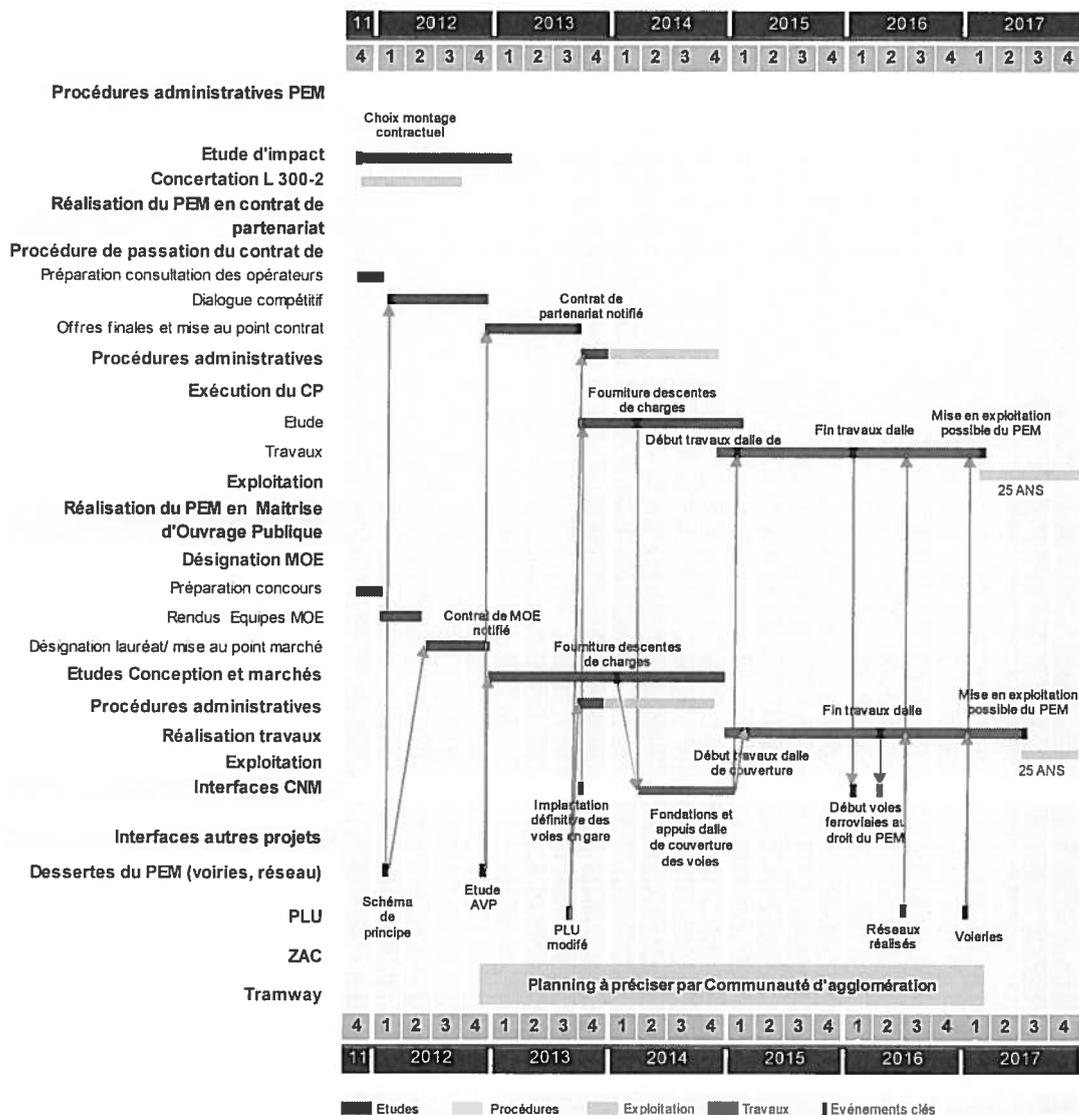
- l'anticipation du démarrage des études (fin de conception et préparation du PC), parallèlement à la phase finale de mise au point du contrat et en s'appuyant sur des études déjà avancées lors du dialogue, permettra de déposer la demande de PC très rapidement après la signature du contrat de partenariat ;
- le calendrier propose aussi que le titulaire conduise la phase de préparation de chantier (2 mois) pendant l'achèvement des délais de la procédure PC ; ce scénario ne présente pas de risque majeur pour le titulaire et permettra de démarrer les travaux immédiatement après la fin de la procédure PC, avec un fort niveau d'engagement de moyens (le délai de procédure PC ayant pu être mis à profit par le titulaire pour conduire les études d'exécution et préparer efficacement et précisément son chantier) ;
- les travaux sont achevés plus rapidement que dans le scénario MOP de référence (ou, tout du moins, avec moins de risque de retard), du fait d'une réalisation de type « entreprise générale » qui permettra une meilleure maîtrise des interfaces entre lots et une optimisation des moyens, à la condition toutefois que l'administration ne demande pas, en cours de construction, de modifications substantielles du programme ;
- on notera de plus qu'il est de l'intérêt du partenaire privé de réduire les délais pour pouvoir mettre les ouvrages à disposition du RFF le plus tôt possible et encaisser les premiers loyers.

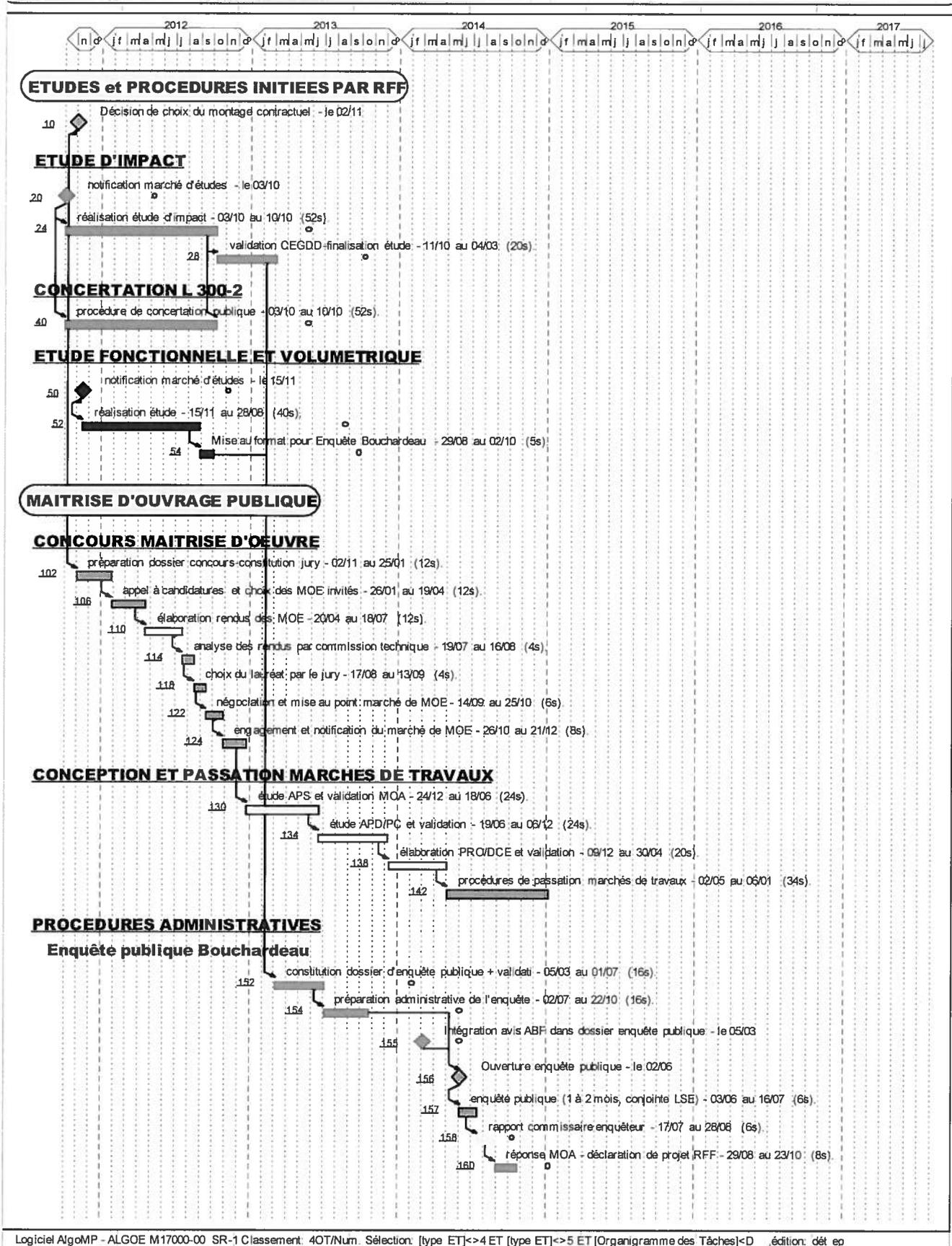
3.1.2. PLANNINGS DÉTAILLÉS DE CHAQUE SCHEMA

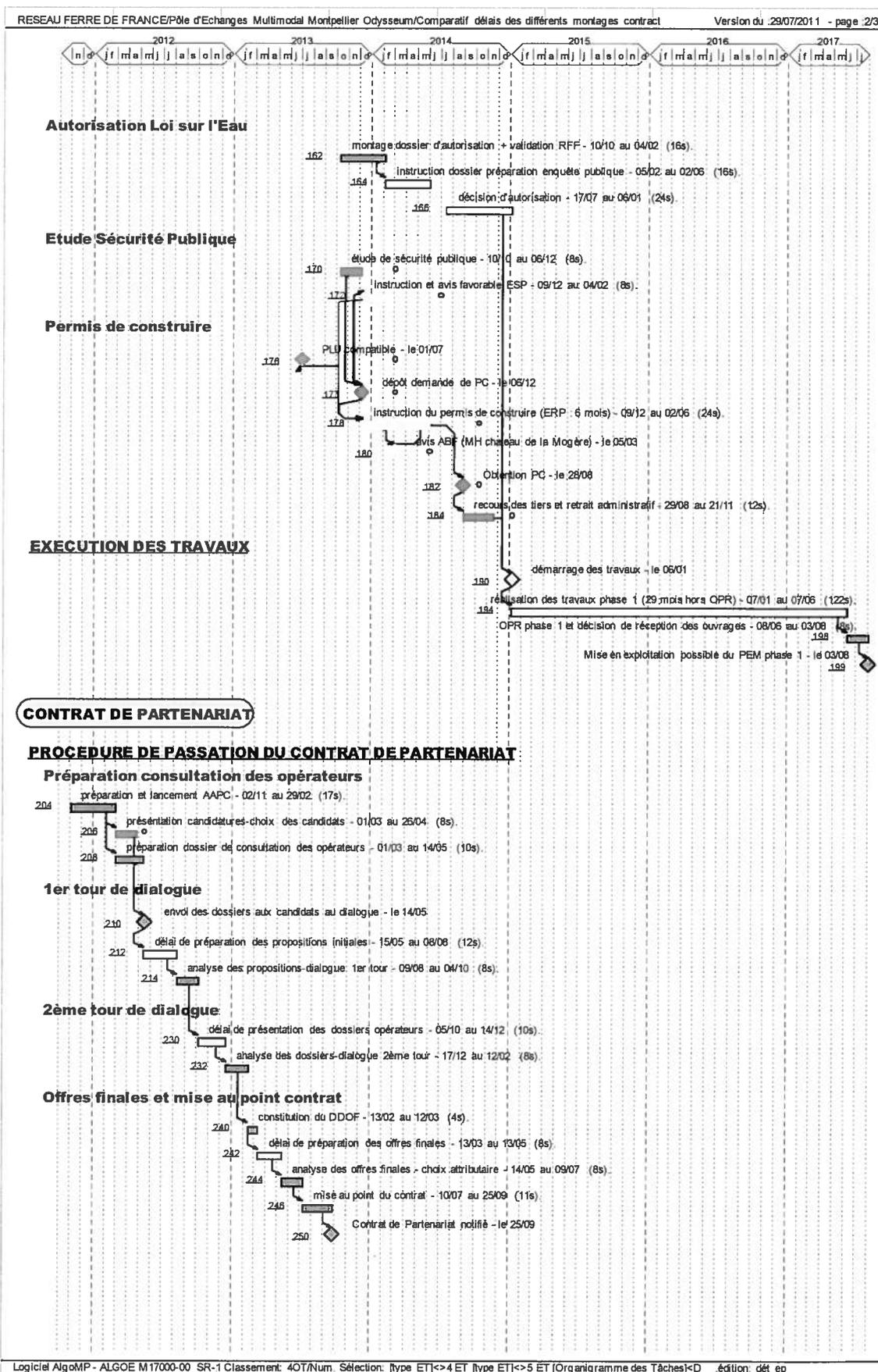
Les plannings détaillés de chaque schéma depuis la décision de lancement de la procédure jusqu'à l'entrée dans les lieux sont présentés ci-après. Ils ne portent que sur la phase 1 de réalisation du PEM, pour une livraison en 2017.

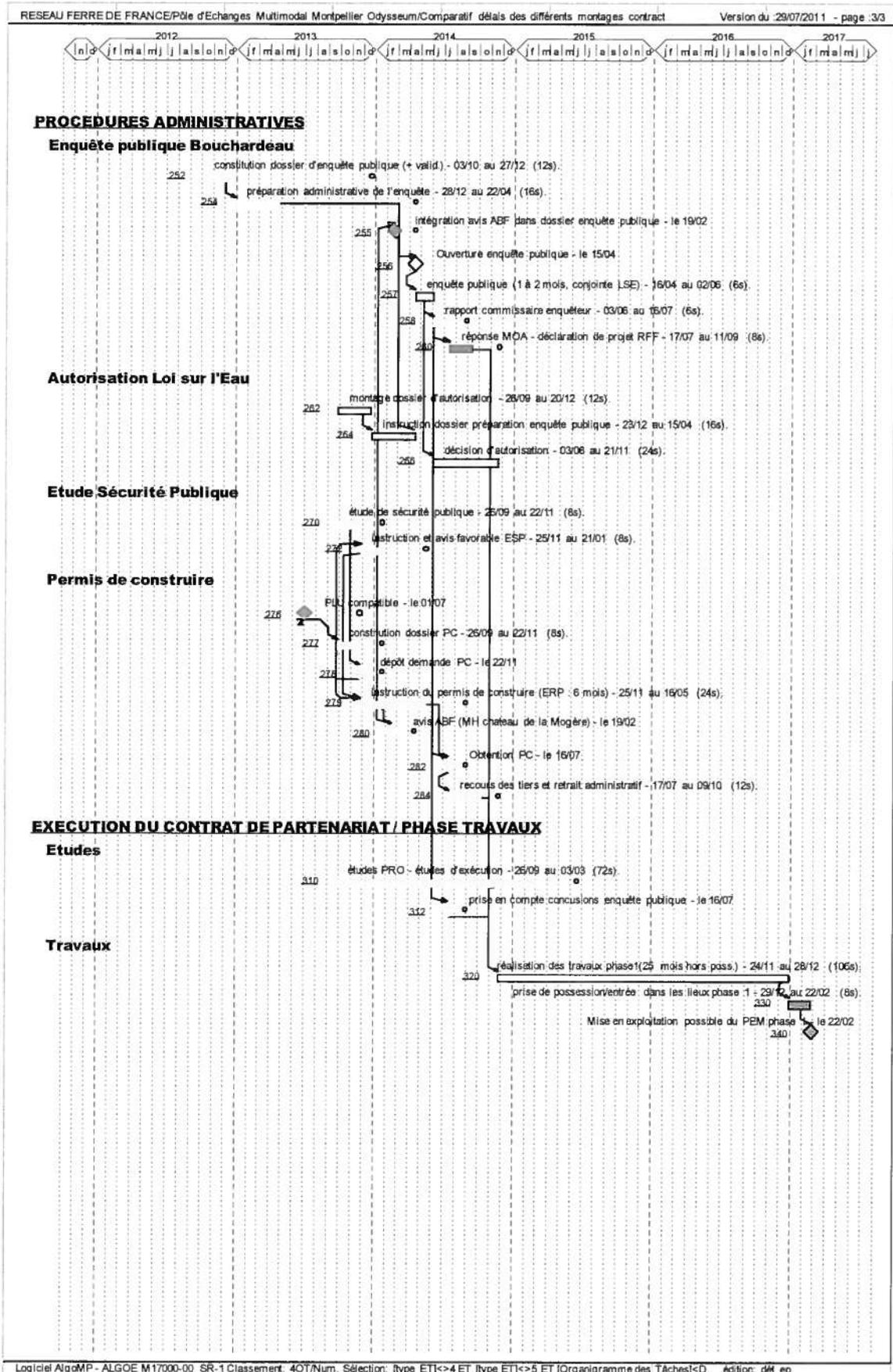
L'hypothèse retenue dans ces plannings pour la mise en service du CNM est décembre 2017.

3.1.3. PLANNING DE SYNTHESE COMPARATIF DES DEUX MONTAGES









3.1.4. CONCLUSION SUR LA COMPARAISON DES PLANNINGS

On notera un gain de délai du scénario CP / scénario MOP de l'ordre de 6 mois sur la durée globale de l'opération principalement dus à :

- meilleure intégration des interfaces techniques et délais entre « lots » techniques ;
- maîtrise intégrée, par le titulaire du contrat de partenariat, de l'ensemble des phases de conception et de réalisation ;
- intérêt économique du titulaire du contrat de partenariat (perception au plus tôt des loyers, pénalisation).

3.2. Coûts de l'opération dans les différents schémas

Afin d'assurer l'objectivité de l'analyse comparative, les principes suivants ont été retenus :

- la comparaison entre les deux schémas contractuels est effectuée sur la base d'un projet identique (les travaux et prestations situés dans le périmètre de l'étude ne varient pas selon le montage) ;
- la comparaison se fonde sur des coûts nominaux de construction identiques au départ.

Les coûts seront évalués en valeur 2011 et seront indexés sur la base des hypothèses présentées ci-après.

Il s'agit ici de définir l'ensemble des coûts directs associés à la construction et à l'entretien-maintenance des ouvrages.

3.2.1. COÛTS D'INVESTISSEMENT (EXPRIMES EN VALEUR 2011, AVANT VALORISATION DES RISQUES) HORS FRAIS FINANCIERS

3.2.1.1. ESTIMATION DES COÛTS DE TRAVAUX

Les coûts des travaux et des équipements du PEM ont été estimés sur la base du programme fonctionnel et technique élaboré par RFF dans sa version V5 de mai 2011, mais en l'absence de tout projet architectural et technique. Ils sont réputés couvrir la réalisation des ouvrages ainsi que les équipements.

Ces coûts sont considérés comme objectifs et sont évalués de façon identique, quel que soit le montage contractuel (dans un premier temps, les risques propres à chaque montage ne sont pas pris en compte). Il faut noter que cette hypothèse d'égalité des coûts pénalise le contrat de partenariat, dans la mesure où il n'est pas tenu compte des gains de productivité permis notamment par le marché global.

Les coûts des travaux incorporent les exigences de respect de la réglementation thermique 2012 et plus largement le respect des prescriptions environnementales.

Ils ont été estimés en fonction de la nature des ouvrages et leur niveau de définition :

- soit à partir de ratios au m² issus d'opérations et d'ouvrages similaires ;
- soit à partir d'un pré-dimensionnement des ouvrages et application de prix unitaires ;
- soit par recours à des prix globaux ou des provisions.

Pour le projet de PEM, il est tenu compte dans le comparatif de deux phases de réalisation des travaux :

- une phase 1 correspondant à une mise en service en 2017, concomitamment à la mise en service de la ligne CNM ;
- une phase 2 permettant la mise en exploitation, en 2020, de deux voies ferroviaires supplémentaires côté Nord, au moment de la mise en service de la gare de Nîmes Manduel.

La décomposition du coût des travaux par composante du projet de PEM s'établit comme suit



RÉSEAU FERRÉ DE FRANCE

Nb. Ce tableau présente une « Provision pour divers et imprévus ». Cette provision est destinée à tenir compte de l'actuel degré d'avancement des études et l'incertitude de leurs conclusions. A ce stade, il est en effet quasiment certain que des dépenses supplémentaires seront nécessaires lorsque le niveau de détail du projet sera affiné. En particulier, il sera très probablement nécessaire d'ajouter au projet certains ouvrages ou compléments d'ouvrage qui sont actuellement inconnus et ne sont pas actuellement chiffrés dans les autres postes. Il ne s'agit pas d'une provision pour risque, car il n'y a pas d'incertitude sur la survenance de ces dépenses (elles sont quasi certaines dans un projet de ce type), mais seulement sur leur poste d'allocation. Le taux retenu pour cette provision est comparable à celui usuellement retenu pour des projets de ce niveau de complexité, au stade actuel d'avancement des études. Cette provision fait donc intégralement partie du chiffrage hors risques, et n'est donc pas de même nature que celles calculées dans le chapitre 3.4.

3.2.1.2. COÛTS D'ÉTUDES ET DIVERS

Pour chaque phase de l'opération et chaque schéma contractuel, les coûts d'investissement comprennent outre les coûts de travaux, des coûts d'études et de développement, ainsi que divers coûts plus ponctuels.

Coûts d'études et développement

Ces postes de coûts appellent les commentaires suivants :

■ le montant des honoraires du MOE et autres prestataires d'études, de contrôle, de pilotage de l'opération (BET, OPC, contrôle technique, CSSI, CSPA, etc.) est évalué à hauteur de

- les assurances (DO, TRC, etc.) en période de conception-construction ont été estimées
- les frais de maîtrise d'ouvrage incluent, en contrat de partenariat, des montants destinés à couvrir les frais de portage de la MOA, les moyens nécessaires à la conduite de l'opération, à la recherche et la contractualisation des prestataires d'études et de travaux, à la gestion de ces contrats, ainsi que les garanties dues par le titulaire du contrat dans sa qualité de Maître d'ouvrage (levée des réserves, parfait achèvement, etc.). Cette composante de coût a été valorisée

Tous les coûts décrits ci-dessus sont consolidés à chaque livraison pour former un montant qui sera financé dans le scénario CP sur le long terme par le partenaire, en contrepartie de quoi RFF lui versera des loyers financiers.

Coûts ponctuels (pris en charge directement par RFF)

Par hypothèse, les coûts ponctuels sont considérés comme extérieurs au montant à financer, c'est-à-dire que ces sommes sont directement prises en charge par RFF et ne font pas l'objet de financement à long terme.

Dans la présente évaluation préalable, les coûts ponctuels ont été estimés comme suit :

- Suivi de la procédure, conduite d'opération :
 - dans le scénario CP, la procédure de passation du contrat est une procédure lourde (dialogue compétitif), qui nécessite le recours à des assistants à personne publique en matière juridique, financière et technique. La présence de ces conseils peut aussi se prolonger en phase de réalisation du contrat (en conception, en construction, lors de l'entrée dans les lieux, voire sur les premières années d'exploitation). Par ailleurs la personne publique elle-même doit mobiliser des moyens internes. Les coûts de suivi de [REDACTED]
 - dans le scénario MOP, il s'agit ici des frais habituels d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de conduite d'opération pendant toutes les phases de concours MOE, de conception, de passation des marchés de prestations intellectuelles, de passation des marchés de travaux et de réalisation des travaux et suivi de la garantie de parfait achèvement. Ces frais ont été estimés [REDACTED]

- Études préalables et études complémentaires :
 - dans le scénario MOP, [REDACTED]
 - dans le scénario CP, [REDACTED]

- Indemnités à verser aux candidats :
 - dans le scénario MOP, [REDACTED]

3.2.1.3. RECAPITULATIF DES COUTS D'INVESTISSEMENT

La décomposition par phase est donnée ci-après :

Phase 1 :

Phase 2 :

3.2.1.4. REPARTITION TEMPORELLE DES DEPENSES

Le calendrier de décaissement des dépenses d'investissement dépend du phasage des travaux et de la nature des dépenses.

Dans le scénario MOP, les hypothèses retenues sont les suivantes :

- honoraires MOE et prestations de conception et suivi de travaux : 50% sur la phase d'études et passation des marchés, 50% sur la phase de réalisation des travaux ; les coûts étant répartis linéairement sur la durée de ces phases ;
- assurances DO, TRC, etc. : totalité au démarrage des travaux (ou en deux étapes si la durée des travaux est longue) ;
- AMO, conduite d'opération : répartition linéaire sur la durée de l'opération (études et travaux) ;
- études préalables : répartition linéaire sur la durée de la phase de concours et conception ;
- indemnisation concours de MOE : décaissement à l'issue de la procédure de concours ;
- frais de montage d'opération : répartition linéaire sur la période de concours + conception + marchés de travaux.

Dans le scénario CP, les hypothèses retenues sont les suivantes :

- honoraires MOE et prestataires de conception et suivi de travaux : 50% sur la phase d'études, 50% sur la phase de réalisation des travaux ; les coûts étant répartis linéairement sur la durée de ces phases ;
- frais de maîtrise d'ouvrage : répartition linéaire depuis la notification du contrat jusqu'à la livraison des ouvrages ;
- assurances DO, TRC, etc. : totalité au démarrage des travaux (ou en deux étapes si la durée des travaux est longue) ;
- AMO, conduite d'opération : répartition linéaire sur la durée de l'opération (procédure dialogue compétitif, études et travaux) ;
- études préalables : répartition linéaire sur la durée de la phase de procédure de dialogue compétitif ;
- indemnisation candidats du dialogue : décaissement à l'issue de la procédure de passation du contrat de partenariat ;
- frais de montage d'opération : répartition linéaire sur la période de passation du contrat de partenariat.

Les règles de répartition mentionnées ci-dessus s'appliquent de façon similaire à ces deux phases de réalisation du PEM.

3.2.1.5. INDEXATION DU PRIX

Les simulations sont effectuées en euros courants, c'est-à-dire en tenant compte de l'inflation. Les hypothèses suivantes ont été retenues :

- inflation des coûts de construction : [REDACTED]
- avant la période de travaux, [REDACTED]
 - durant la phase de travaux, [REDACTED]
 - inflation des coûts de conception : [REDACTED]

Les hypothèses d'indexation des coûts sont les mêmes dans tous les scénarii.

3.2.1.6. MONTANTS A FINANCER

Sur la base des hypothèses de coûts d'investissement, de planning et d'indexation ci-dessus, et des hypothèses de coûts financiers détaillées au 3.2.4, les montants à financer dans les schémas MOP et CP pour la phase 1 sont les suivants.

➤ Scénario MOP

Dans le scénario MOP, le montant total d'investissement à financer par la personne publique (y compris les intérêts intercalaires) s'élève à 72,1 m€ en euros courants.

Ce montant sera financé par deux sources :

- des concours publics versés par RFF à l'avancement des travaux pour un montant correspondant à 40% des dépenses de travaux et d'études engagées, soit 25,7 m€ ;
- un financement mobilisé par RFF, aux conditions indiquées au 3.2.4.1 pour le montant résiduel, soit 46,4 m€.

Le tableau ci-dessous résume ces éléments :

➤ **Scénario CP**

Le montant total d'investissement à financer par le partenaire privé (y compris les intérêts intercalaires) s'élève à 70,1 m€ en euros courants.

Le montant total d'investissement à financer par la personne publique (y compris les intérêts intercalaires) dans ce schéma s'élève à 2,5 m€ en euros courants.

Le plan de financement retenu pendant la période de réalisation de la phase 1 du projet comprend trois sources :

- des concours publics versés par RFF à l'avancement des travaux pour un montant correspondant à 40% des dépenses de travaux et d'études engagées ;
- des fonds propres et quasi fonds propres apportés [REDACTED]
- un crédit senior [REDACTED]

La structure financière du titulaire est détaillée au 3.2.4.2 de la présente section.

Le tableau suivant représente pour le schéma CP ces différentes sources de financement et leur utilisation pour financer la réalisation du projet, en milliers d'euros.

➤ **Détail des montants à financer**

Pour la phase 1, le détail des éléments constituant le montant à financer dans chacun des schémas est présenté dans les tableaux ci-dessous en euros courants :

Pour la phase 2 le montant total d'investissement en euros courants à financer s'élève à 27,9 m€ en MOP et 27,5 m€ en CP.

La phase 2 est intégralement financée au travers de concours publics et ne génère donc pas de frais financiers. Son positionnement relativement éloigné dans le temps par rapport à la date de signature du contrat de partenariat et l'incertitude quant à sa date exacte de lancement rendent en effet très difficile un engagement de la société de projet à la réaliser selon un prix ferme et à mobiliser un financement dès la signature du contrat de partenariat.

RFF envisage donc une structure contractuelle dans laquelle cette phase ferait l'objet d'une tranche conditionnelle déclenchée et financée directement par RFF, sur la base d'un engagement du partenaire privé dès la signature du contrat sur le montant des travaux à réaliser en euros constants (cf. 2.3.2.2. précédemment).

3.2.2. COUTS D'EXPLOITATION

Il est rappelé que, dans l'évaluation préalable, les montages en CP et en MOP sont comparés sur la base des seules prestations d'exploitation maintenance que RFF envisage d'externaliser.

Ainsi, les coûts d'exploitation présentés ci-dessous comprennent les dépenses :

- d'entretien et maintenance des ouvrages et équipements réalisés ;
- de Gros Entretien Renouvellement de ces mêmes ouvrages et équipements ;
- de nettoyage de l'ensemble des surfaces et locaux du Pôle d'échanges ;
- de surveillance, sécurité, sûreté des espaces du PEM.

3.2.2.1. COUTS D'EXPLOITATION ET MAINTENANCE

Dans le scénario MOP, les coûts d'exploitation maintenance pour ces mêmes prestations et avec le même niveau de performance ont été estimés [REDACTED] plus élevés que dans le scénario CP du fait notamment de l'absence de globalisation des prestations (principe d'allotissement avec plusieurs marchés et plusieurs prestataires distincts) et de la plus faible prise en compte de la maintenance dans la conception des ouvrages qui rend plus onéreuse la maintenance et l'entretien des équipements (accessibilité, choix d'équipements et matériaux, etc.).

Dans le scénario CP, les charges d'exploitation sont couvertes par des loyers, versés par RFF au partenaire. Pour plus de transparence, ces loyers font l'objet d'une décomposition en fonction de la nature de la dépense.

3.2.2.2. COUTS DE GROS ENTRETIEN RENOUVELLEMENT (GER)

Dans le scénario CP, les coûts de Gros Entretien Renouvellement (ci-après « GER ») ont été estimés, pour chaque famille d'ouvrages (gros œuvre, façades, équipements techniques, aménagements intérieurs, VRD, etc.) à partir de durées de vie habituellement retenues et en leur appliquant des modulations pour tenir compte de l'usage des locaux (espaces du PEM utilisés et en fonctionnement quasiment 18 heures par jour, diversité des usagers, etc.) ; ces durées de vie impliquant, sur la durée du contrat, un certain nombre de renouvellements partiels ou total.

Cette estimation des coûts de GER est établie sur l'hypothèse d'une durée d'exploitation de 25 ans (phase d'exploitation seule).

Ces coûts feront l'objet de loyers versés chaque année par RFF, en tant que provisions destinées à couvrir les dépenses futures de GER. Celles-ci n'interviennent en effet pas chaque année, mais adviennent ponctuellement sur une longue période pluriannuelle (par exemple, le remplacement préventif ou curatif d'une pièce de chaudière tous les 10 ans). La constitution de provision sur un compte de GER est une pratique couramment observée en contrat de partenariat.

Dans le scénario MOP, ces mêmes travaux de GER [REDACTED] [REDACTED] En effet là encore, la conception ne prend pas suffisamment en compte les préoccupations de renouvellement et ne cherche donc pas systématiquement, par des choix techniques qui seraient plus adaptés, à optimiser les durées de vie de certains équipements. Il en résulte des coûts de renouvellement plus élevés. Par ailleurs, l'absence de globalisation des prestations (entretien-maintenance et GER) au sein d'un même contrat conduit à renchérir les travaux de GER quand la maintenance courante n'est pas correctement assurée.

3.2.2.3. RECAPITULATIF DES COÛTS D'EXPLOITATION

Les montants suivants sont indiqués en valeur réelle du mois d'avril 2011.

Pour la phase 1 de l'opération, les estimations de coûts d'exploitation s'établissent comme suit pour une durée d'exploitation de 25 ans.

Pour la phase 2, ces estimations de coûts d'exploitation maintenance et GER s'établissent comme suit (avec une hypothèse de durée d'exploitation de 21,7 années pour la MOP et 21,4 années pour le CP) :

3.2.2.4. COÛTS DE GESTION

Dans le scénario CP, ces coûts sont destinés à couvrir les frais de fonctionnement de la société de projet (direction, comptabilité, commissaire aux comptes, reporting, etc.) ou les frais de structure si c'est une société "de substance" qui a conclu le contrat. L'expérience montre que ces frais peuvent connaître d'importantes variations d'un candidat à l'autre en fonction du montage adopté.

Dans le scénario MOP, il s'agit des coûts de gestion des marchés d'exploitation maintenance.

Pour notre comparatif, ces coûts ont été intégrés dans les coûts indiqués plus haut en entretien et maintenance courante.

3.2.2.5. REPARTITION TEMPORELLE DES DEPENSES ET REVISION DES PRIX

A. Coûts d'exploitation – maintenance

Les coûts d'exploitation sont dus chaque année en phase d'exploitation. Pour l'année de la mise à disposition, les coûts sont calculés en fonction du mois de mise à disposition.

B. Indexation des prix

Les simulations sont effectuées en euros courants, c'est-à-dire en tenant compte de l'inflation.

Les hypothèses suivantes ont été retenues :

- inflation des coûts d'entretien maintenance (hors GER) : [REDACTED]

- inflation des dépenses de GER : [REDACTED]

- inflation des coûts de services d'exploitation : [REDACTED]

Les hypothèses d'indexation des coûts sont les mêmes dans tous les scénarii.

3.2.2.6. ESTIMATION DES RECETTES DE VALORISATION EVENTUELLES

- Valorisation foncière

Des recettes de valorisation foncières par opération de récupération de charge foncières sont envisagées à terme dans le cadre de l'opération d'aménagement de l'ensemble du périmètre du PEM.

Le potentiel de valorisation foncière sur le secteur et dans l'assiette foncière de RFF est estimé à un total de 60 000m² SHON principalement orientés sur du secteur tertiaire (bureaux / commerces / services / hôtellerie).

Le rythme de mise sur le marché de ces surfaces, est estimé autour de 10 000m² SHON tous les 5 ans à partir de 2020.

Les montants de ces recettes ne sont pas pris en compte dans le cadre de la présente évaluation préalable, car ils devront être calculés selon une clef de répartition à définir entre RFF et les collectivités territoriales parties prenantes de ce projet d'ensemble.

- Recettes locatives

Les recettes locatives perçues par l'exploitant du PEM sont calculées sur la base du nombre de m² dédiés aux commerces, espaces de vente pour les entreprises ferroviaires.

Les données portées au programme ont été revues pour tenir compte de l'étalement dans le temps de l'ouverture et de la mise en service de ces espaces commerciaux.

Les montants des recettes à intégrer dans le cadre de la mise au point du contrat de partenariat devront se baser sur ces données d'entrées qui devront être pondérées par la prise en compte des risques. Une simulation tenant compte de ces éléments est présentée au 3.5.7 du présent document.

- Redevances des entreprises ferroviaires

Les recettes générées par le PEM se trouvent principalement dans l'exploitation de la fonction « ferroviaire ». Elles seront perçues par l'exploitant sous forme de redevances versées par les entreprises ferroviaires pour accès au Pôle d'échanges.

Ces montants restent à calculer par RFF ; ils ne sont pas pris en compte dans le présent rapport d'évaluation, car ils n'influent pas dans la comparaison des deux scénarii CP et MOP.

3.2.3. HYPOTHESES COMPTABLES ET FISCALES

3.2.3.1. HYPOTHESES COMPTABLES

En accord avec RFF le schéma comptable retenu pour le partenaire privé est celui d'un contrat s'analysant, [REDACTED]

En conséquence, un chiffre d'affaires [REDACTED]

Le montant de cette créance correspond à l'ensemble des dépenses relatives à l'investissement, à savoir coûts d'investissement et coûts de financement en période de construction, nette des concours publics versés par RFF.

Lors de la perception du loyer immobilier, le titulaire comptabilise :

- la fraction du loyer immobilier correspondant au remboursement en principal de l'investissement réalisé au crédit du compte de créance constaté à la livraison du Pôle d'échanges ;
- la fraction du loyer immobilier correspondant au coût de financement dans un compte de produits financiers.

Ainsi le montant de la créance détenue par le titulaire sur RFF s'apure au fur et à mesure de la perception de la part « principal » du loyer immobilier.

La part « financement » du loyer immobilier est, quant à elle, prise en compte comme un produit financier, générateur de résultat pour le titulaire. Le découpage comptable entre parts « principal » et « financement »

[REDACTED]

[REDACTED]

3.2.3.2. HYPOTHESES FISCALES

Les dépenses fiscales prises en compte dans l'analyse comparative des schémas MOP et CP sont les suivantes :

- en MOP : décaissement de TVA pour la personne publique sur les travaux et les études, au taux de 19,6% ;
- en CP :
 - décaissement de TVA pour la personne publique sur l'ensemble des loyers versés au titulaire en phase d'exploitation, au taux de 19,6% ;
 - le titulaire avance la TVA sur les travaux et études qu'il réalise et la récupère dans un délai de 3 mois. Pour financer ce coût de portage de la TVA, un financement spécifique a été pris en compte (cf. 3.2.4.2 de la présente section) ;

[REDACTED] acquittement par le titulaire de l'impôt sur les sociétés et la contribution sociale. Le taux

[REDACTED]

Le taux effectivement déductible est très dépendant de la structure capitalistique de la société de projet, titulaire du contrat de partenariat (présence ou non de fonds d'investissements, majoritaires ou minoritaires dans la société) et pour un projet signé aujourd'hui pourrait être supérieur ou inférieur au taux ci-dessus.

L'ensemble des éléments du coût du projet pour la personne publique ont été analysés et sont présentés à la fois HT et TTC. L'analyse comparative est basée sur les décaissements HT, comme préconisé par la MAPPP, mais les éléments de loyers CP et VAN sont présentés également TTC.

3.2.4. COÛTS FINANCIERS ET STRUCTURE FINANCIERE

Par souci de clarification, l'ensemble des coûts financiers détaillés ci-dessous se rapportent uniquement à la phase 1 du projet, la phase 2 étant elle intégralement subventionnée au travers de concours publics.

3.2.4.1. SCHEMA MOP

L'hypothèse de taux d'actualisation retenu pour la comparaison des schémas MOP et CP est une estimation du coût actuel de financement de RFF, estimé au taux de [REDACTED]

Ce taux correspond donc au coût de financement annuel utilisé en schéma MOP sur la partie en financement RFF. Aucune commission d'arrangement ou d'engagement n'a été retenue pour ce financement, RFF se finançant très majoritairement en direct sur les marchés de capitaux.

3.2.4.2. SCHEMA CP

Le plan de financement retenu pour le titulaire du CP pendant la période de réalisation de la phase 1 du projet comprend trois sources :

- des concours publics versés par RFF à l'avancement des travaux pour un montant correspondant à 40% des dépenses de travaux et d'études engagées ;
- des fonds propres et quasi fonds propres apportés par les actionnaires répartis [REDACTED] ;
- un crédit senior destiné à être partiellement refinancé par un crédit Dailly à la date de mise à disposition du Pôle d'échanges. [REDACTED].

Ces sources couvriront les besoins du titulaire pendant cette même période, soit les coûts d'investissement et les coûts de financement.

Par ailleurs, un crédit-relais TVA sera destiné à préfinancer les dépenses de TVA relatives à la réalisation du Pôle d'échanges, en attente des remboursements de TVA par l'administration fiscale.

A la mise en exploitation, le crédit senior sera partiellement refinancé par la mise en place d'un Instrument de dette adossé à l'élément du Loyer cédé sous la forme de créances Dailly conformément aux dispositions des articles L.313-23 et suivants du Code monétaire et financier. RFF s'engage à verser irrévocablement cet élément de loyer à compter de la date de mise à disposition de l'ouvrage.

Le montant de ce crédit Dailly représente [REDACTED]

[REDACTED] Le choix de ne pas atteindre le plafond maximum autorisé (cession de 80% du loyer) traduit une volonté de garantir un transfert de risque suffisant vers le partenaire privé - sachant que le taux de subventionnement du projet est important - et de s'aligner sur la pratique retenue par RFF sur ses précédents projets menés sous la forme de contrat de partenariat.

La partie résiduelle du crédit senior fera l'objet d'un amortissement, sous la forme d'annuités constantes (remboursement du crédit + paiement d'intérêts constants sur chaque trimestre pendant la durée de remboursement). Ces remboursements respectent des ratios minimum et moyen de couverture de la dette confortables (cf. « Instruments de dette » ci-dessous).

Le graphe ci-dessous représente l'évolution de l'encours du crédit senior et du crédit Dailly sur la durée du contrat.

Fonds propres et Quasi fonds propres

L'hypothèse retenue pour le levier financier (crédit senior / [crédit senior + fonds propres et quasi fonds propres]) [REDACTED]



Ces apports s'effectuent au fur et à mesure de l'avancement des travaux, au prorata avec le crédit senior sur la base des dépenses engagées.

Le TRI annuel des apports d'actionnaires a été fixé [REDACTED]

Les niveaux de TRI et de levier financier définis à l'issue d'une éventuelle procédure d'attribution du marché en CP dépendront toutefois des transferts de risque entre public et privé qui seront retenus dans le contrat de partenariat et des exigences des prêteurs à cette date.

Pendant la période de réalisation, les fonds propres ne sont pas rémunérés. Les intérêts des prêts subordonnés d'actionnaires sont capitalisés.

Pendant la période d'exploitation, la rémunération des apports d'actionnaires se fait par le biais :

- du remboursement en principal et du paiement d'intérêts sur les prêts subordonnés d'actionnaires, sur la base [REDACTED]
- de distribution de dividendes, dans la limite des fonds disponibles et de la réglementation applicable au résultat distribuable en ce qui concerne les dividendes.

Le graphique ci-dessous illustre le profil de constitution du TRI des actionnaires.

Instruments de dette

Le titulaire du contrat de partenariat finance une partie des investissements en ayant recours à un financement bancaire composé :

- d'un crédit senior destiné à couvrir une part importante des besoins de financement nécessaires au titulaire pendant la période de réalisation ;
- d'un crédit Dailly venant refinancer une fraction du crédit Senior à la date de mise à disposition, et qui sera adossé au loyer immobilier Dailly.

Par ailleurs un crédit-relais TVA est destiné à préfinancer les dépenses de TVA relatives à la réalisation du PEM, en attente des remboursements de TVA par l'administration fiscale.

Les conditions de financement associées à ces crédits sont décrites dans le tableau ci-dessous :

Instruments de financement	Dettes Projet	Dettes Dailly	Crédit TVA

➤ **Coûts des crédits**

Le titulaire paye pour chacun de ces crédits trimestriellement un montant d'intérêts calculé comme le taux d'intérêt global (« taux all-in ») appliqué à l'encours résiduel du crédit. Ce taux d'intérêt global est la somme de trois éléments :

- taux de référence ;
- marge de crédit ;
- marge sur swap.

Le taux de référence : le taux retenu pour les financements senior et Dailly a été établi sur la base de la vie moyenne de ces crédits (3,5 ans pour la tranche court terme du crédit senior, 17 ans pour la tranche long terme du crédit senior et 18,4 ans pour le crédit Dailly) et du taux de swap contre Euribor constaté au 4 juillet 2011 pour les maturités les plus proches de ces durées de vie.

La marge de crédit : les niveaux de marges de crédit reflètent principalement le risque associé à chacun de ces crédits. Pour cette raison, le crédit Dailly présente une marge de crédit bonifiée par rapport au crédit senior, son remboursement et le paiement de ses intérêts n'étant pas soumis aux aléas du projet, mais garantis irrévocablement par RFF à compter de la date de mise à disposition.

La marge sur swap : afin de s'isoler du risque de taux d'intérêt et connaître de façon certaine le montant des échéances d'intérêts à payer au cours du contrat, le titulaire souscrit des instruments de couverture de taux. L'hypothèse a été faite que ces instruments sont souscrits à la date de clôture financière sur la base de dispositions satisfaisantes du contrat de partenariat et des éventuels actes détachables. La marge sur swap correspond au coût (payé dans le temps) de souscription de cette couverture.

Par ailleurs, le titulaire s'acquitte d'une commission d'arrangement payable à la clôture financière et représentant un pourcentage des montants de crédits mis à disposition. Il paye également une commission d'engagement trimestriellement, correspondant à un pourcentage des montants de crédits mis à disposition et non encore utilisés.

Les niveaux de marge de crédit, marge sur swap et commissions d'arrangement et d'engagement retenus pour les différents crédits, sont en ligne avec les valeurs de marché constatées actuellement pour des financements de cette nature sur des projets de ce type. Ils ne préjugent pas des niveaux qui seront finalement obtenus en cas de procédure de dévolution d'un contrat de partenariat, qui dépendront notamment des conditions de marché prévalant à cette date et de l'équilibre du partage de risques entre la personne publique et le titulaire qui sera matérialisé par le contrat de partenariat.

➤ **Modalités de remboursement**

Crédit senior

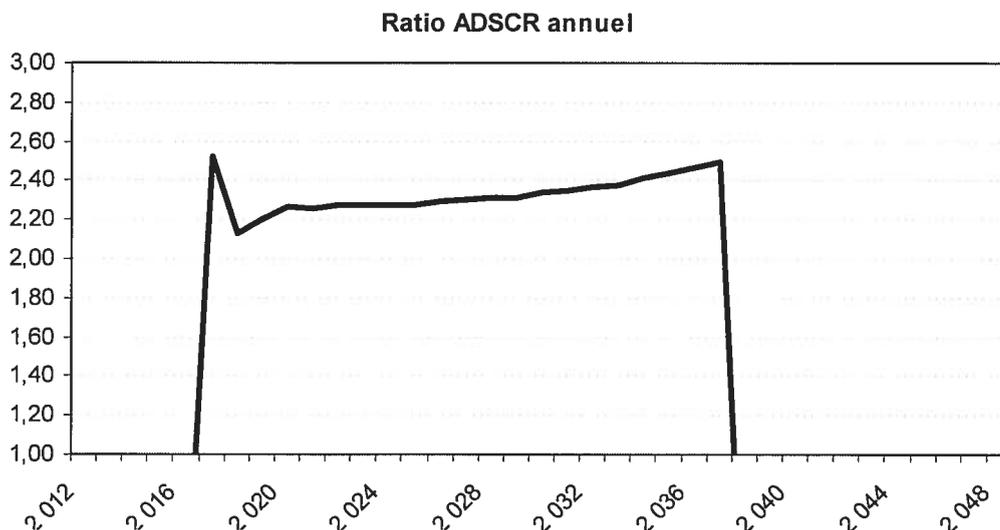
Le crédit senior est remboursé à hauteur [REDACTED]

Le montant résiduel de ce crédit fait l'objet d'un amortissement par annuités constantes sur une durée de 20 ans et 9 mois, jusqu'au 31 décembre 2037. Ces remboursements sont effectués trimestriellement.

A partir de ce profil de remboursement et des niveaux de trésorerie disponibles pour le service de cette dette, deux ratios de couverture ont été calculés :

- le ratio moyen de couverture de la dette (« ratio ADSCR »), égal au rapport (a / b) avec (a) la trésorerie disponible sur une période donnée (soit = loyer – coûts de maintenance et renouvellement – impôts et taxes) et (b) le service de la dette sur la même période (principal + intérêts) ;
- le ratio de couverture de la dette sur la durée du prêt (« ratio LLCR »), égal à une date donnée au rapport (c / d) avec (c) la valeur actualisée à cette date et au taux d'intérêt global de la dette de la trésorerie disponible jusqu'à la date d'échéance de la dette et (d) l'encours de dette résiduelle à cette date.

Le graphe suivant présente les valeurs du ratio ADSCR calculées annuellement sur toute la durée de remboursement du crédit senior.



Son niveau minimum est de 2,125x et son niveau moyen de 2,329x.
Le ratio LLCR présente par ailleurs un minimum de 2,626x.

Ces niveaux doivent être appréciés au regard des tests de robustesse présentés en section 3.5.4 du présent document. Leur niveau est notamment dû à la part relativement faible de dette senior laissée dans la société après le refinancement substantiel par le crédit Dailly. Les montants annuels de service de dette en période d'exploitation étant restreints, il convient de disposer de ratios relativement élevés afin que le « matelas » de trésorerie qu'ils représentent permette d'absorber des hausses de coûts opérationnels ou des baisses de revenus substantielles (par application de pénalités).

Crédit Dailly

Le crédit Dailly fait l'objet d'un amortissement par annuités constantes sur une durée de 25 ans, jusqu'au terme du contrat. Ces remboursements sont effectués trimestriellement. Le montant total du crédit Dailly est égal à la valeur actuelle des loyers immobiliers non Dailly, actualisés à la date de mise à disposition, au taux d'escompte du crédit Dailly (correspondant au taux global (« all-in ») présenté précédemment).

3.2.5. SUBVENTIONNEMENT DU PROJET

Il est fait l'hypothèse d'un subventionnement du projet selon les modalités indiquées au 3.2.1.6. Elles sont payées trimestriellement à l'avancement des travaux après satisfaction d'évènements-clés qui seront à définir en fonction du schéma retenir.

Le tableau suivant rappelle les montants en milliers d'euros pour chaque phase dans chaque schéma :

Subventionnement	MOP	CP
Phase 1	25 711	25 727
Phase 2	27 894	27 528
Total	53 604	53 255

Ces montants sont déterminés sur la base des dépenses d'études et travaux avant prise en compte des risques. Ils sont figés en euros courants et ne sont pas révisables en fonction d'une éventuelle dérive des coûts.

3.3. Analyse comparative de la VAN des coûts avant prise en compte des risques

La période retenue pour la comparaison des schémas commence au 1^{er} novembre 2011, hypothèse de date à laquelle le choix du modèle de réalisation sera arrêté. Elle court jusqu'à l'achèvement de la 25^e année après la date de mise à disposition de la gare dans chacun des schémas. Dans la mesure où l'écart entre les dates de mise à disposition entre MOP et CP est très faible (5 mois, inférieur aux 6 mois stipulés dans le guide de la MAPPP), ce décalage n'a pas fait l'objet d'une valorisation socio-économique, ni d'une « correction » pour aligner les dates. En conséquence, la date d'achèvement pour le scénario CP est le 31/03/2042, celle pour le scénario MOP est le 31/07/2042.

La date de calcul des valeurs actuelles nettes est l'hypothèse de date de lancement des procédures de dévolution du contrat de partenariat, soit le 01/11/2011.

3.3.1. STRUCTURE DE REMUNERATION EN CONTRAT DE PARTENARIAT

En contrepartie de la réalisation et du financement du PEM, ainsi que des prestations d'exploitation-maintenance et de renouvellement qu'il fournit, le titulaire perçoit, à compter de la date de mise à disposition, un loyer composé des éléments suivants :

- loyer immobilier, destiné à couvrir le remboursement des investissements et la rémunération des financements mobilisés. Il est lui-même décomposé en (i) loyer immobilier Dailly correspondant au principal et aux intérêts du crédit Dailly et (ii) loyer immobilier non Dailly correspondant au principal et aux intérêts du crédit senior résiduel ainsi qu'à la rémunération des fonds propres et quasi-fonds propres et au paiement des impôts et taxes acquittés par le titulaire. Les échéances du loyer immobilier sont constantes en valeur courante sur la durée d'exploitation du contrat ;
- loyer exploitation-maintenance, destiné à couvrir les dépenses d'entretien, maintenance courante, gestion, nettoyage, surveillance et sûreté du titulaire, telles qu'elles sont détaillées au 3.2.2.1 du présent rapport. Les échéances du loyer exploitation sont constantes en valeur réelle sur la durée du d'exploitation du contrat (à l'exception des premières et dernières échéances pour lesquelles est appliqué un prorata du nombre de jours d'exploitation par rapport à un trimestre complet).

Ce loyer est indexé au taux d'évolution retenu pour les coûts associés et indiqué aux 3.2.2.1 et 3.2.2.5 du présent rapport, à savoir 3,0% par an ;

- loyer renouvellement, destiné à couvrir les dépenses de renouvellement, telles qu'elles sont détaillées au 3.2.2.2 du présent rapport sous la dénomination « GER ». Ce loyer fait l'objet d'un lissage sur la durée d'exploitation comme cela est les plus souvent pratiqué dans des contrats de partenariat pour ce type de projet.

L'hypothèse a été faite

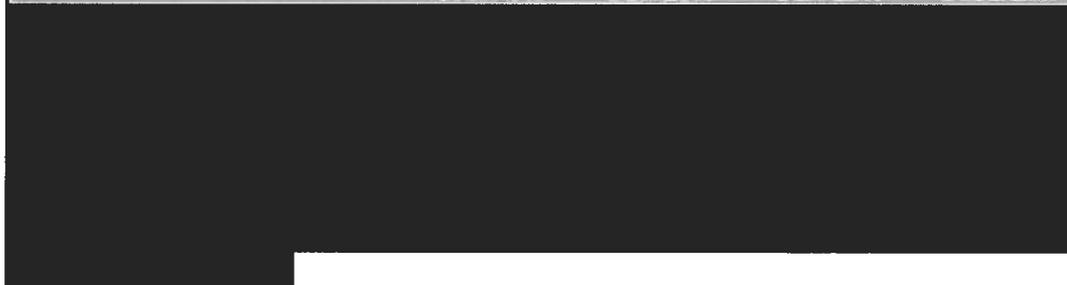


Le loyer est versé par RFF au titulaire trimestriellement à terme échu.

3.3.2. MONTANTS DE REMUNERATION DANS LE SCENARIO « SANS RISQUE »



LOYERS ('000€)	Annuel phase 1 € avr 2011	Annuel phases 1 + 2 € avr 2011	Total réel phases 1 + 2 € avr 2011	Total courant phases 1 + 2 € courants
----------------	---------------------------------	--------------------------------------	--	---



LOYERS ('000€)	Total

3.3.3. VAN DES DECAISSEMENTS DE LA PERSONNE PUBLIQUE EN MOP ET CP





[REDACTED]

COUT GLOBAL - VAN au 01/11/2011	MOP	CP
---------------------------------	-----	----

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]



RÉSEAU FERRÉ DE FRANCE



3.4. Identification et quantification des risques

3.4.1. PRINCIPES

Un risque est un événement, un facteur ou une influence qui menace la bonne marche du projet en agissant sur les délais ou les coûts.

Dans le scénario MOP, ces risques sont internalisés par la personne publique. A l'inverse, dans un contrat sous maîtrise d'ouvrage privée, une partie de ces risques est transférée au partenaire privé.

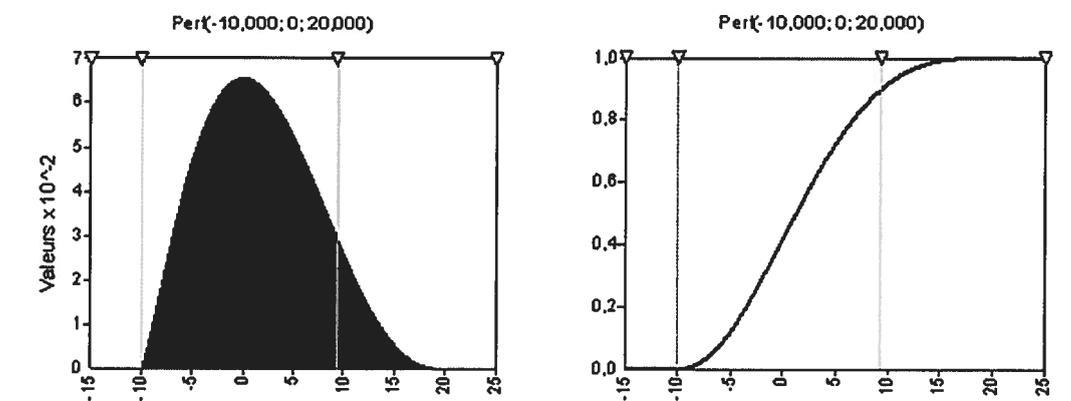
Les risques assumés par la personne publique dans un montage MOP ont été listés, décrits, évalués dans le cadre de la présente simulation, en suivant les principes méthodologiques proposés par les autorités publiques de référence en matière de montages complexes type partenariats public-privé (ci-après « PPP »), notamment la MAPPP. L'évaluation de ces risques a un impact sur le coût du projet et sur les délais de réalisation de l'opération.

Trois grandes catégories de risques ont été évaluées :

1. les risques liés à la phase de conception ;
2. les risques liés à la phase de construction ;
3. les risques liés à la phase d'exploitation des ouvrages.

Une fois identifiés et qualifiés, les risques ont été quantifiés, c'est-à-dire qu'il a été procédé à l'évaluation des conséquences directes de leur réalisation et à l'estimation de leur probabilité d'occurrence, ainsi que leurs conséquences. Le résultat de cette quantification est l'attribution, à chacun d'entre eux, et pour chaque scénario (MOP/CP), d'une loi de probabilité, c'est-à-dire une loi décrivant la densité de probabilité des impacts que le risque est susceptible d'avoir. Ces conséquences sont évaluées en pourcentage du budget impacté (en euros), ou en mois de retard pour le projet, selon la nature des risques.

Selon la nature des risques, deux types de lois ont été retenues. Il s'agit pour le premier type, de lois triangulaires, majoritairement retenues pour les risques ayant essentiellement des aspects « négatifs » pour le projet (sans possibilité d'« opportunité » positives), ayant une densité de probabilité nulle dans les impacts négatifs (les surcoûts et les retards étant par convention représentés par des valeurs positives). Les lois du second type sont des lois « PERT », dérivées des lois « Beta », pour lesquelles il est possible de fixer une valeur minimale, une valeur maximale, et la valeur la plus probable. La plupart des risques du projet seront modélisés par des lois « PERT ».



Exemple de densité de probabilité et de probabilité cumulée de loi Pert.

A partir de ces lois de probabilité, des simulations informatiques basées sur la Méthode de Monte Carlo sont réalisées, afin de déterminer (i) la loi de probabilité de la totalité des risques budgétaires (en Euros) portant sur les coûts de réalisation, (ii) la loi de probabilité de la totalité des risques budgétaires en Euros portant sur les coûts annuels après mise en service (exploitation, GER etc.) et (iii) la loi de probabilité de la totalité des risques délais. On obtient donc trois lois de probabilité, deux en Euros, une en mois de retard.

Il est ensuite nécessaire de choisir un "taux de confiance" pour déduire de ces lois globales les provisions pour risques à intégrer dans le modèle financier. Ce taux peut généralement varier entre 75% et 95% selon la nature du projet et le degré de maîtrise de la personne publique. Ainsi, un taux de 75% pourra être retenu pour un ouvrage routier présentant des risques faibles à modérés, alors qu'un taux de 95% pourra être appliqué à un projet complexe nécessitant un process tel qu'une plate-forme informatique. Le degré de complexité du présent projet conduit à retenir un taux intermédiaire, de 85%.

Ce taux permet de lire, par le biais des trois lois déterminées par la méthode de Monte Carlo, le montant des trois provisions pour risques à intégrer au modèle financier.

NB : il n'a pas été retenu d'hypothèses de corrélation entre les risques. A ce stade d'avancement du projet, il est peu réaliste de prendre en compte des corrélations éventuelles. Il faut noter que ce choix défavorise la solution CP.

Les risques pris en compte sont :

CONCEPTION

- Risque C1 : Changement dans la conception
- Risque C2 : Changement de programme (nouvelles demandes de la Personne Publique)
- Risque C3 : Retard dans l'obtention des autorisations administratives
- Risque C4 : Dérive des délais en phase conception
- Risque C5 : Appel d'offres infructueux

REALISATION

- Risque R1 : Avenants pour travaux modificatifs (nouvelles demandes de la Personne Publique, imprévus,...)
- Risque R2 : Risque d'interfaces chantier : impact sur les délais de travaux
- Risque R3 : Risque d'interfaces chantier : impact sur les coûts
- Risque R4 : Retard pour intempéries exceptionnelles
- Risque R5 : Défaut de performances et conformité à la livraison

EXPLOITATION

- Risque E1 : Mauvaise définition du champ des prestations contractuelles
- Risque E2 : Surcoût de GER par insuffisance de maintenance courante
- Risque E3 : Contentieux sur le GER et la maintenance

3.4.2. DEMARCHE

En MOP, les coûts et délais susceptibles de résulter d'un facteur imprévisible sont essentiellement internalisés et se retrouvent dans les comptes de la personne publique.

Dans un contrat global et sous maîtrise d'ouvrage privée, tel que le contrat de partenariat, une partie importante de ces risques est transférée au partenaire privé. Il reste néanmoins certains risques pris par la personne publique, ou certains risques partagés.

La présente démarche d'évaluation a pour objectif de reconnaître l'existence de ces risques et d'essayer de les valoriser, ce qui était rarement pratiqué par le passé avant le lancement des projets.

Les lois de probabilité des impacts, et l'assiette de calcul (coût des travaux, ou coût annuel de la maintenance, etc.) ont été choisies et définies pour chaque risque compte tenu :

- d'un niveau moyen de risques habituellement constaté sur des opérations de construction d'ouvrages publics ;
- de l'expérience des intervenants en matière de conduite de projet et des premiers retours d'expériences en matière de projets PPP, pour lesquels les constructions sont terminées ou en voie de l'être ;
- des spécificités de l'opération envisagée sur le PEM, de façon à moduler à la hausse ou à la baisse certains risques.

3.4.3. RISQUES LIES A LA CONCEPTION

C1 – Changement dans la conception des ouvrages

Dans un scénario MOP, la personne publique conclut avec un groupement de maîtrise d'œuvre un contrat pour la conception et la réalisation des ouvrages. Ce contrat est généralement conclu à l'issue d'une procédure de concours où le maître d'œuvre est choisi sur la base d'un projet élaboré au stade esquisse, avec un coût d'objectif défini provisoirement à ce stade.

Par la suite ce maître d'œuvre élabore successivement des études de niveau APS, puis APD, puis PRO, qui font l'objet à chaque stade d'une approbation formelle du maître d'ouvrage.

Ce processus conduit souvent au cours de cette longue phase d'études, à des modifications dans la conception, notamment parce que :

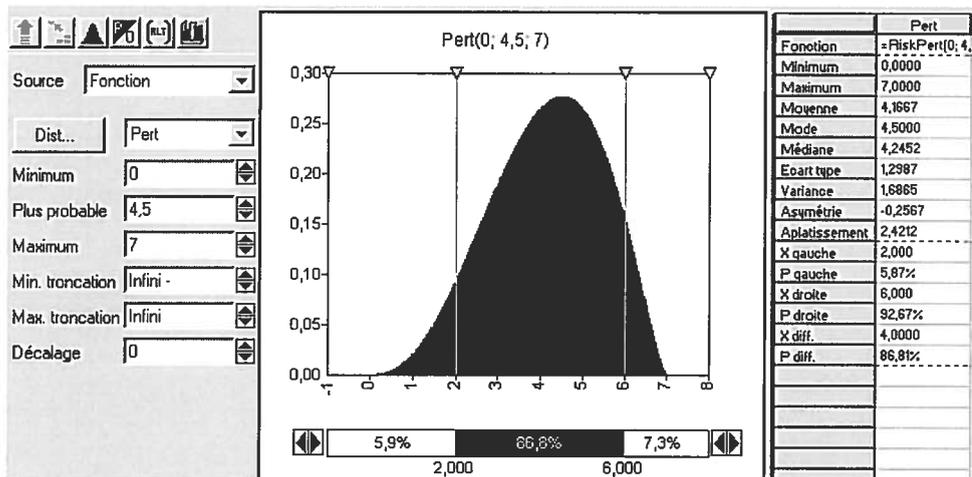
- les solutions et dispositions architecturales et techniques envisagées au stade esquisse par le maître d'œuvre s'avèrent inadaptées ou répondent mal aux besoins et doivent être changées ;
- le processus d'élaboration progressive du projet avec multiples allers-retours vers les utilisateurs est par nature générateur d'adaptations, voire de modifications de l'expression de besoin, et d'augmentation des surfaces, qui même mineures finissent, par accumulation, à renchérir le coût du projet.

D'ailleurs, pour tenir compte de ces adaptations, le contrat de maîtrise d'œuvre est assorti d'un taux de tolérance sur le coût d'objectif du projet, qui permet classiquement d'intégrer, dans une limite fixée par ce taux de tolérance, ces surcoûts de conception. La pratique des montages MOP permet de constater que ce taux de tolérance inscrit dans le contrat du maître d'œuvre est très souvent utilisé dans sa quasi-totalité au cours de la phase APS-APS ; le contrat permet généralement de figer le coût d'objectif du projet à l'issue de la phase APD.

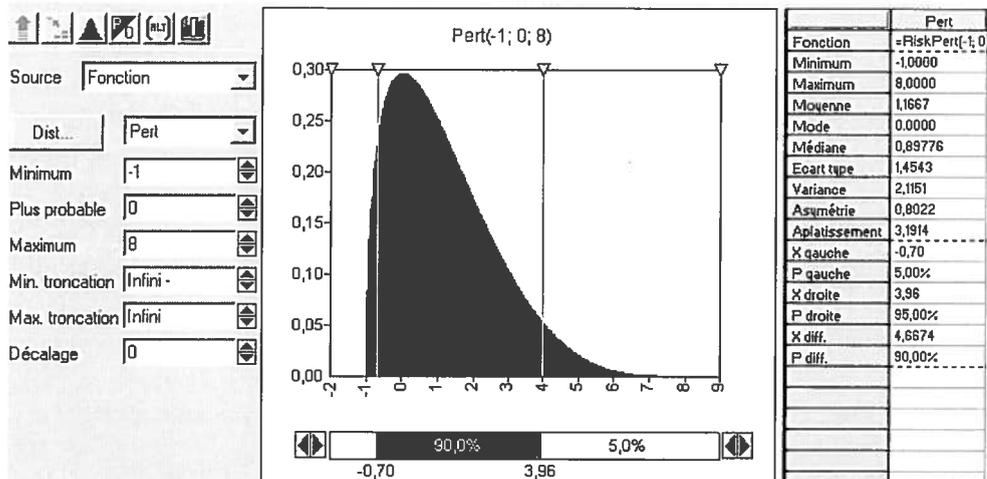
Dans un scénario CP, le dialogue compétitif repose sur des propositions des candidats de niveau APS et les échanges en cours de dialogue ont pour objectif d'approfondir la conception et de finaliser les choix techniques. En fin de procédure, au stade des offres finales puis de la mise au point du contrat, la conception a donc pu évoluer jusqu'à un stade quasi APD. Par la suite, le titulaire du contrat est engagé sur un projet précisément défini et sur un coût fixé ; il porte ensuite la responsabilité complète de la conception. Tout changement dans la conception du projet, après signature du contrat, sera en principe de sa seule responsabilité et ses conséquences, notamment économiques, entièrement à sa charge. De ce fait, le risque de changement dans la conception en montage CP est plus faible et, en principe, intégralement supporté par le titulaire du contrat.

En synthèse, les lois de probabilité retenues sont les suivantes :

MOP :



CP :



L'assiette sur laquelle porte ce risque de dépassement de coût est le coût des travaux seuls phase 1.

C2 - Changement de programme en phase de conception

Dans un montage MOP, où le programme élaboré initialement est un programme détaillé qui fige un certain nombre d'éléments, les risques de changements de programme suite à de nouvelles demandes en cours de conception existent. Les changements peuvent être générés par la difficile coordination de l'ensemble des intervenants (concepteur et constructeurs).

Dans un montage CP, la conception (jusqu'à l'équivalent d'une phase APD) est réalisée par les candidats en compétition pendant le dialogue compétitif (qui prend fin à la remise des offres finales) sur la base d'un programme fonctionnel. Après signature du contrat, des modifications de programmes à l'initiative de la personne publique sont toujours possibles, cependant elles seront beaucoup plus limitées, d'une part parce que la phase de dialogue aura en principe permis d'intégrer ces éventuelles modifications, d'autre part parce que les conséquences en termes de délais et de coûts pour la personne publique seraient telles que l'on cherchera naturellement à les limiter. Si ces modifications de programme interviennent, elles donneront lieu à un avenant au contrat de partenariat, généralement avec surcoût.

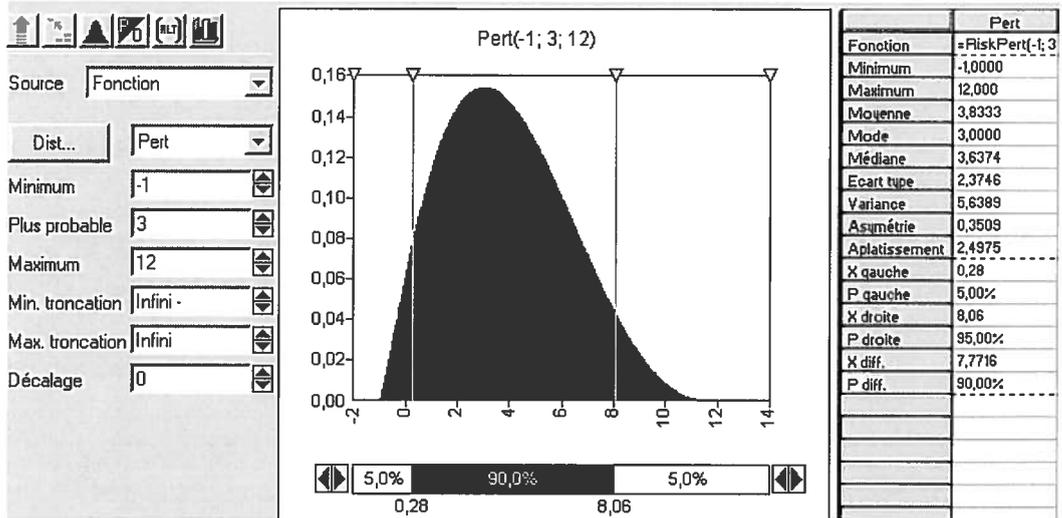
Par ailleurs, le projet de PEM s'interface avec de nombreux autres projets dans son environnement immédiat, par exemple, une ligne de tramway desservant le PEM, amenée des réseaux publics, des infrastructures routières, aménagement de ZAC, etc. Ces projets relèvent d'autres maîtres d'ouvrage et disposent de leurs propres calendriers de réalisation. Le projet de PEM devra prendre en compte, au moment de la contractualisation de ses marchés de travaux, des données d'interfaces et des contraintes fournies par ces maîtres d'ouvrages (limites géographiques, surcharges d'infrastructure tramway sur la dalle du PEM, conditions techniques de réalisation, etc.) alors que la conception de ces projets connexes ne sera pas nécessairement figée.

Il pourra en résulter des modifications (surcharges, conditions de raccordement, etc.) entraînant des surcoûts pour les ouvrages du PEM.

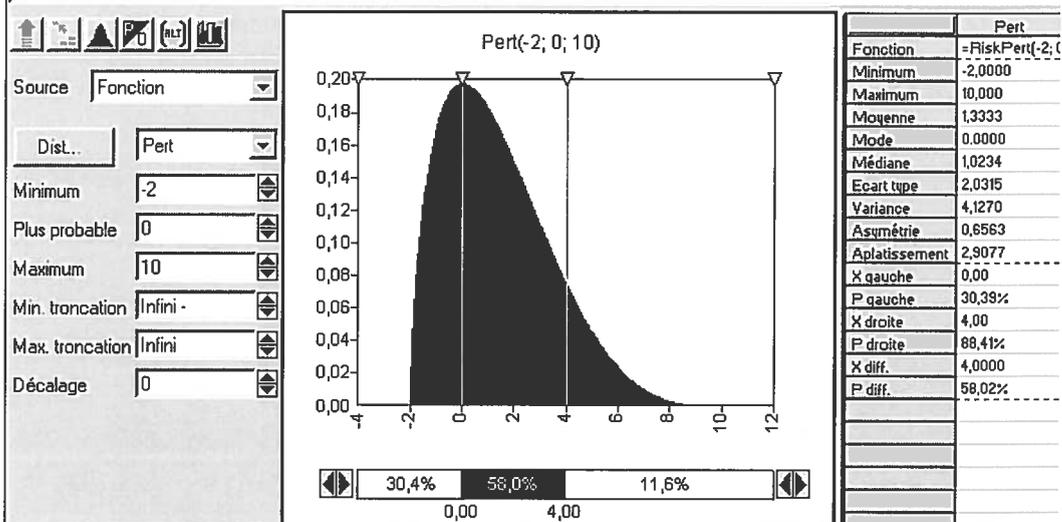
Enfin, le projet de PEM est aussi fortement en interface avec le projet de ligne CNM. Des modifications du programme du PEM ou de ses conditions de réalisation, sont donc susceptibles d'intervenir en cours de conception, en fonction de la définition du projet d'exécution du CNM. Le risque de changement de programme à ce titre ne doit donc pas être sous-estimé.

En synthèse les lois de probabilité retenues sont les suivantes :

MOP :



CP :



L'assiette sur laquelle porte ce risque de dépassement de coût est le coût des études et travaux phase 1.

C3 – Retard dans l’obtention des autorisations administratives

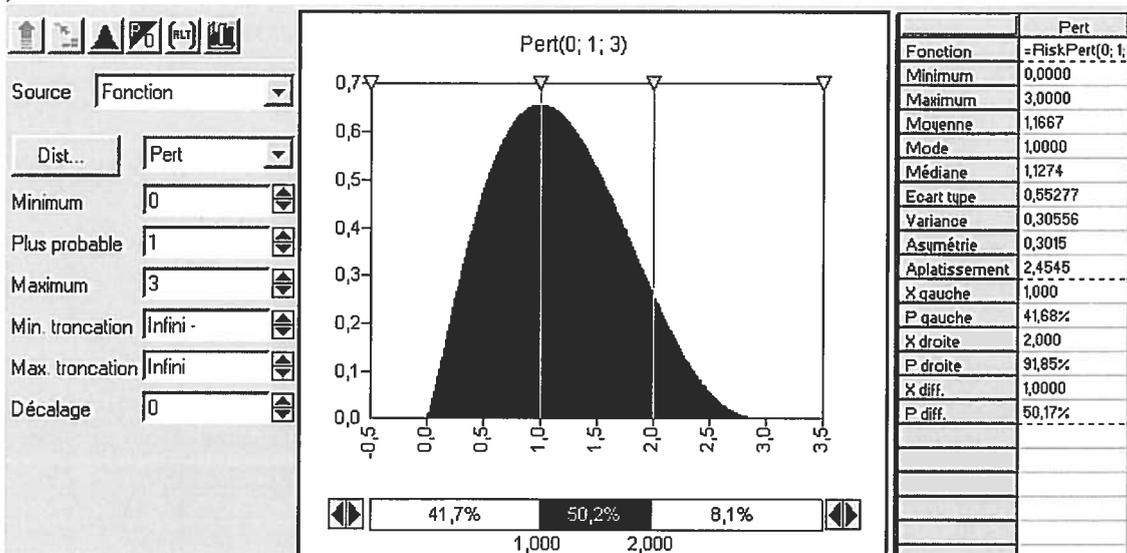
Le calendrier de réalisation de l’opération est fortement contraint par l’obtention d’autorisations administratives. En effet, et en première approche, la réalisation du PEM peut être soumise à autorisation au titre du Code de l’environnement (enquête publique « Bouchardeau », loi sur l’eau, ICPE, etc.), du Code de l’urbanisme (PC), et elle doit également faire l’objet d’une concertation publique et d’une étude d’impact. Ces procédures et les autorisations administratives conditionnent directement la réalisation des travaux et donc le planning de l’opération.

En montage MOP, ces autorisations seront demandées par RFF, en sa qualité de maître d’ouvrage, et les dossiers correspondants sont élaborés par RFF ou par des prestataires désignés par lui (maître d’œuvre, bureau d’études). En montage CP, c’est le titulaire du contrat de partenariat qui se chargera de la préparation de ces dossiers et de l’obtention des autorisations afférentes.

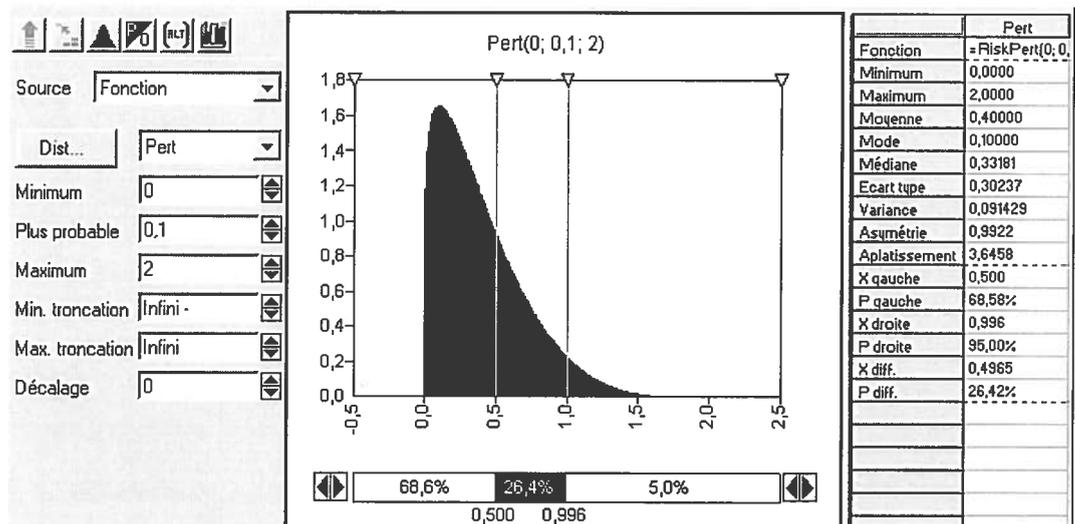
Le risque de retard dans l’obtention des autorisations existe dans les deux montages. Cependant dans le montage CP, ce risque est plus faible qu’en MOP. D’abord, parce que le titulaire du contrat possède une maîtrise plus complète de la procédure. Ensuite, parce son engagement sur le délai de livraison des ouvrages, avec les conséquences qu’un retard impliquerait pour lui (pénalités,...), l’incite naturellement à une plus grande rigueur et une meilleure réactivité dans la préparation des dossiers et le suivi de leurs étapes d’instruction.

En synthèse, les lois de probabilité retenues sont les suivantes :

MOP :



CP :



C4 – Dérive des délais en phase conception

En montage MOP, pendant la phase de conception et de passation des marchés, des dérives de délais peuvent intervenir pour plusieurs raisons :

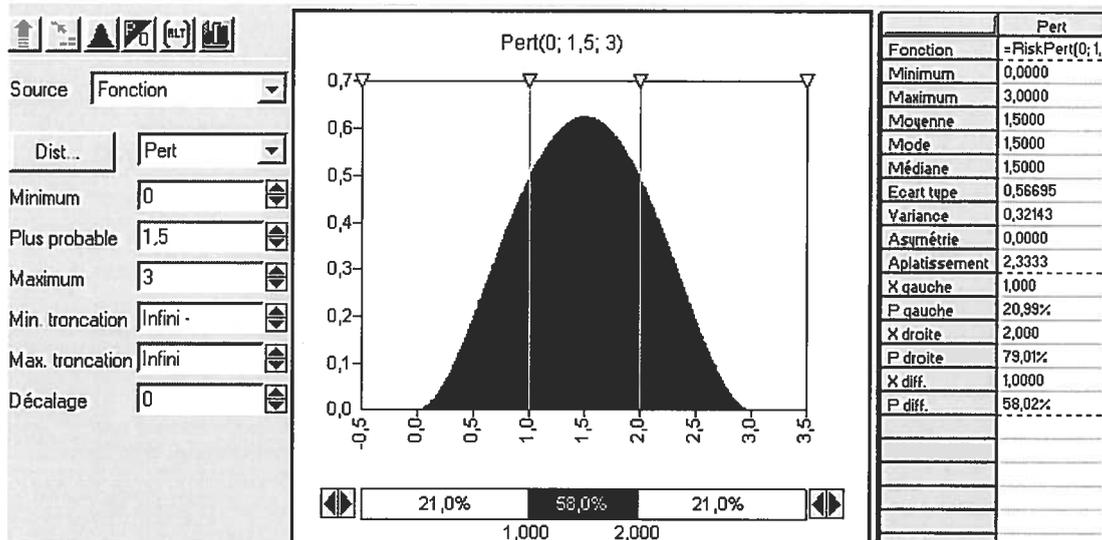
1. appels d'offres infructueux : de nombreux marchés (prestations intellectuelles, fournitures, travaux) doivent être passés par la personne publique ; des réponses non satisfaisantes à ces appels d'offres peuvent conduire à les déclarer infructueux et nécessiter de relancer une procédure, d'où des délais supplémentaires ;
2. processus de décision de la personne publique : ces processus (approbation des études du maître d'œuvre, passage en commission d'appel d'offres, avis des instances de gouvernance ou de tutelle) constituent souvent des points d'arrêt incontournables qui, comme précédemment, peuvent impacter les calendriers prévus.

Ce risque est quasiment inexistant en montage CP, car c'est le titulaire du contrat qui passe ses marchés d'études et de travaux dans un cadre de marchés privés, moins contraignant que celui des marchés publics.

D'autre part, il garde l'entière maîtrise de ses processus de décision, et il doit porter intégralement le risque de dérive de ses délais dans le cadre de son engagement contractuel sur le délai de livraison des ouvrages.

En synthèse, les lois de probabilité retenues sont les suivantes :

MOP :



CP : Comme expliqué ci-dessus, le risque en scénario CP est négligeable.

C5 - Appel d'offres infructueux avec dépassements des coûts

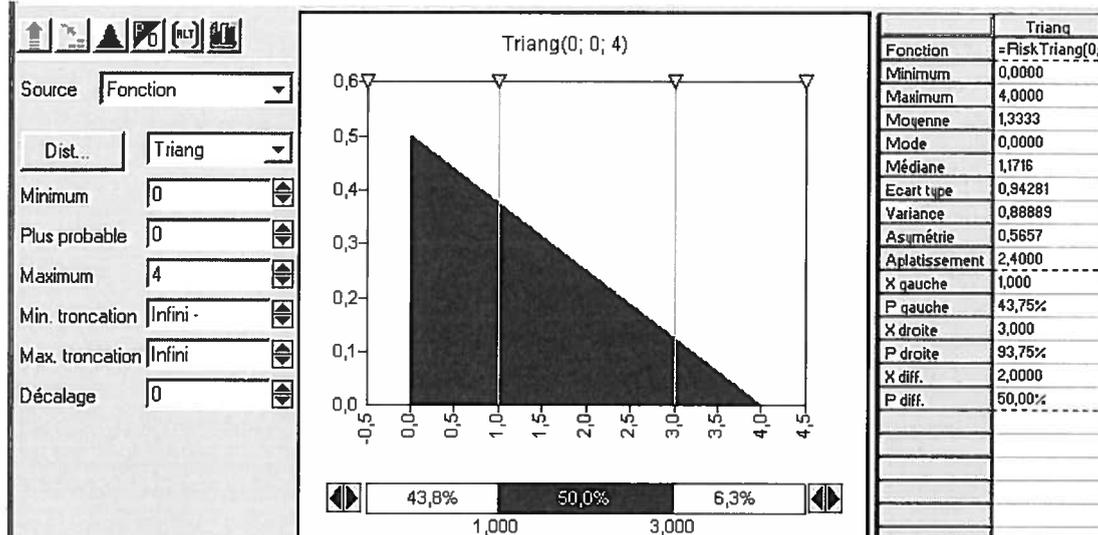
Dans un scénario MOP, l'allotissement du projet en plusieurs marchés fait qu'il est fréquent de ne pas avoir de réponses sur un ou plusieurs lots, ou d'avoir certaines réponses dépassant sensiblement les enveloppes estimées. Il faut alors éventuellement relancer les procédures et/ou accepter des coûts plus élevés.

Dans un scénario CP, un seul contrat est conclu entre la personne publique et son prestataire. Ce dernier s'engage contractuellement sur des prix et sur l'intervention des participants à la réalisation de l'ouvrage (architecte, entreprises de construction, équipementiers, mainteneur...).

En effet, il a passé une partie de la phase de dialogue à discuter avec ses partenaires jusqu'à sécuriser leurs engagements pour l'offre finale. Si, en phase de construction, un des partenaires du titulaire du contrat vient à dénoncer ses engagements vis-à-vis du titulaire, ce dernier reste cependant engagé vis-à-vis de la personne publique. Pour toutes ces raisons, il peut être considéré que le risque d'appels d'offres infructueux n'existe pas en scénario CP.

En synthèse, les lois de probabilité retenues sont les suivantes :

MOP :



CP : Comme expliqué ci-dessus, le risque en scenario CP est négligeable.

L'assiette sur laquelle porte ce risque de dépassement de coût est le coût des travaux seuls phase 1.

3.4.4. RISQUES LIÉS À LA CONSTRUCTION

R1 - Avenants pour travaux modificatifs en phase de construction (nouvelles demandes, imprévus...)

Il se peut, par exemple, que le maître d'ouvrage se rende compte, en cours de réalisation des travaux, qu'une solution conçue ne convienne finalement pas et qu'il faille trouver une nouvelle solution. Il est également possible que la personne publique demande de nouveaux travaux car ses besoins ont changé (modification de programme) ; ou encore que les conditions d'exécution des travaux changent pour des raisons extérieures aux entreprises (imprévus de chantier, etc.). Ces modifications entraînent des surcoûts non imputables aux entreprises de construction et doivent alors faire l'objet d'avenant au marché.

Pour la réalisation du PEM, les fondations et les appuis verticaux supportant la dalle de couverture des voies ferroviaires sont réalisées par le titulaire du contrat de partenariat de la ligne CNM. Le marché de travaux en charge de la construction de cette dalle de couverture, sera donc établi à partir d'hypothèses techniques (positionnement des appuis, dimensionnement des ouvrages, trame de structure, conditions d'exécution, etc.) fournies par le projet CNM sur la base d'études non achevées et avec une définition du projet non encore figée. Entre le moment où le marché de travaux du PEM sera signé et la date de réalisation de ces travaux, ces hypothèses peuvent donc changer et conduire à des surcoûts sur les travaux du PEM.

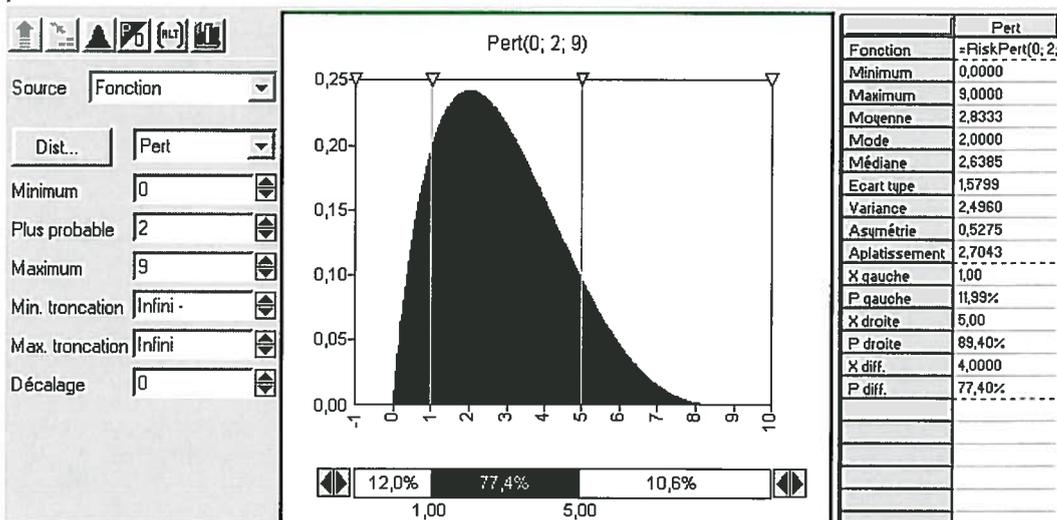
Dans le scénario MOP, que les travaux modificatifs soient rendus nécessaires par un changement de solution technique ou par de nouveaux besoins, RFF supportera directement ces risques de changement.

Dans le scénario CP, la conception-construction relevant de la responsabilité globale du partenaire, les surcoûts resteront la plupart du temps à la charge du partenaire privé, dès lors qu'il s'est engagé au départ sur la remise d'un ouvrage final répondant aux besoins de RFF tels qu'exprimés dans le programme fonctionnel. Par ailleurs, on peut même considérer que des modifications demandées par la personne publique pendant le dialogue conduisent à une réduction des coûts, ce qui en pratique n'est pas imaginable en MOP, une fois le marché signé (car, en MOP, l'entreprise annoncera un surcoût pour toute demande de modification, quelle que soit sa nature).

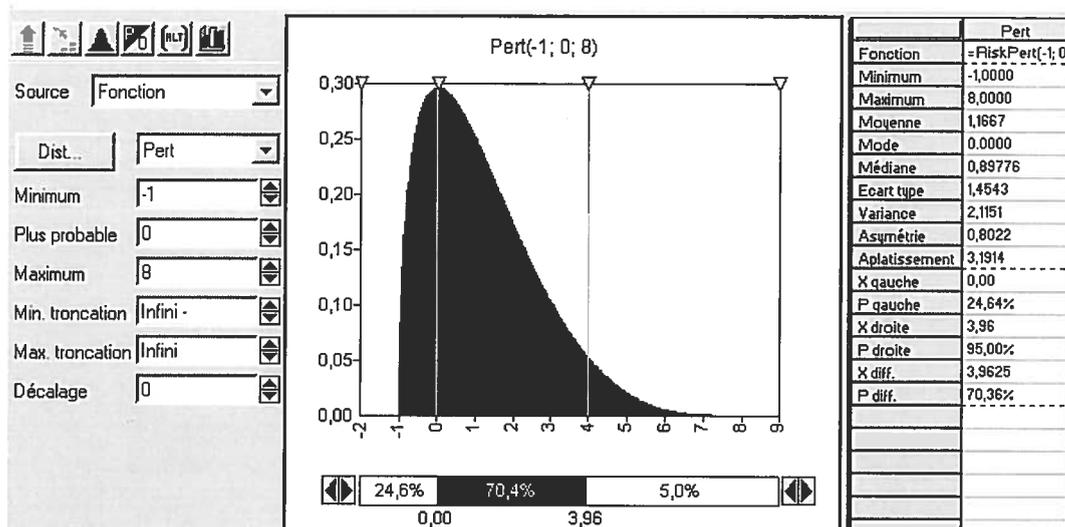
Cependant, si des travaux supplémentaires sont demandés expressément par la personne publique (par exemple, pour prendre en compte l'interface avec le projet CNM), un avenant sera nécessaire et peut générer un surcoût important. On considère néanmoins que ces demandes seront beaucoup plus limitées qu'en MOP parce que les conséquences en termes de délais et de coûts pour la personne publique seraient telles que l'on cherchera naturellement à les éviter.

En synthèse, les lois de probabilité retenues sont les suivantes :

MOP :



CP :



L'assiette sur laquelle porte ce risque de dépassement de coût est le coût des études et travaux phase 1.

R2 – Risque d'interfaces chantier (impact délai)

Dans le scénario MOP, la personne publique est amenée à conclure différents marchés séparés. Chaque marché comporte ses propres délais contractuels, globaux et partiels. Cette multiplicité des marchés n'est guère un facteur favorable à la maîtrise du délai global de réalisation d'un projet.

En effet, l'avancement d'une prestation peut être conditionné par l'avancement d'une autre prestation, le retard pris dans l'exécution d'un lot peut se répercuter sur les conditions d'exécution d'autres lots, etc. Or, un retard, justifié ou non, ne peut généralement pas être rattrapé par un autre acteur dans le cadre d'un autre marché. De telles situations se soldent, au bout du compte, par un allongement du délai de réalisation.

Par ailleurs, la défaillance d'une entreprise en cours de chantier est aussi génératrice de dépassement de délais du fait de la nécessité de relancer une procédure, avec éventuellement un arrêt de chantier s'il s'agit d'un lot « critique » ou, au minimum, des perturbations fortes dans le déroulement des travaux.

Enfin, une défaillance dans la direction du chantier ou dans la coordination des entreprises par l'organisme en charge de l'OPC conduira à une dérive des délais.

Ce risque de dérive des délais est donc assez élevé dans un projet réalisé sous MOP.

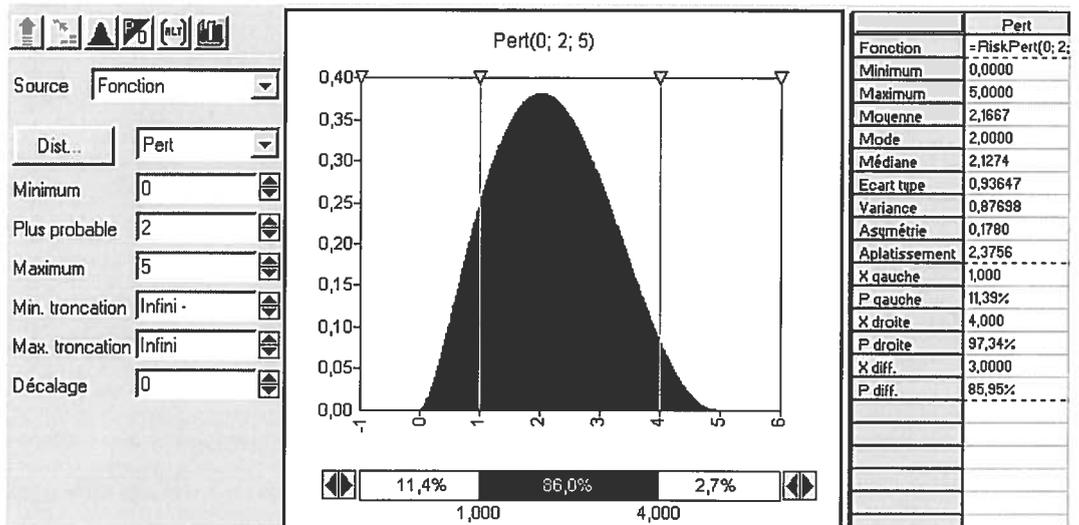
Dans la solution CP, le contrat prévoit structurellement une incitation au respect des délais beaucoup plus lourde pour le cocontractant privé : en effet, celui-ci ne commence à encaisser sa rémunération que lorsqu'il a achevé les travaux et mis à disposition les ouvrages à la personne publique.

Ce mécanisme se combine à d'autres clauses financières classiques (blocage de l'actualisation des prix, portage des frais de préfinancement supplémentaire exclusivement par le titulaire du contrat, éventuellement pénalités complémentaires par jour de retard, etc.) qui sont autant de sanctions financières dont le cumul fait qu'elles sont globalement dissuasives.

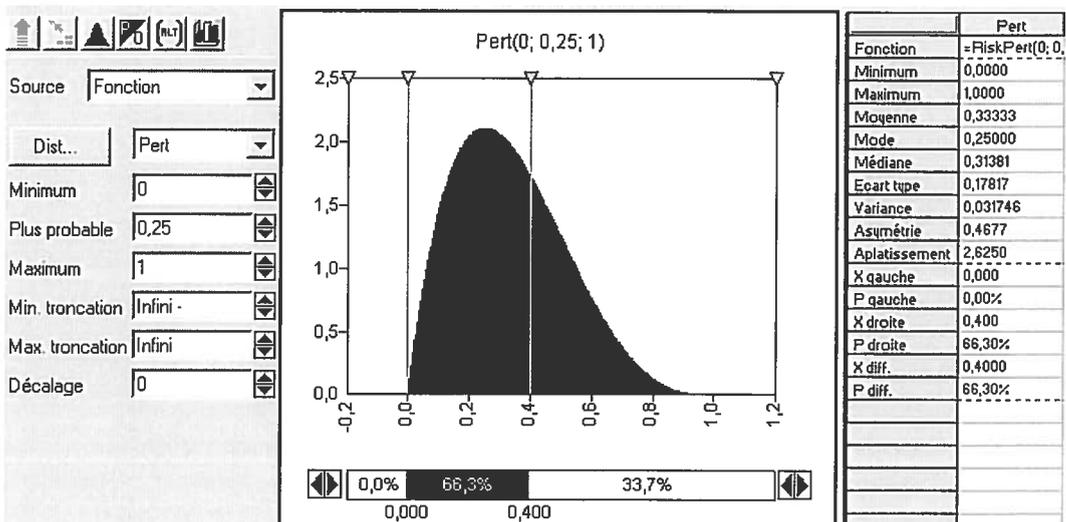
Le retour d'expérience des premiers contrats globaux (BEH, CP) montre que les retards fautifs sont très rares et, quand il en existe, leur ampleur est très limitée.

En synthèse, les lois de probabilité retenues sont les suivantes :

MOP :



CP :



R3 – Risque d'interfaces chantier (impact coût)

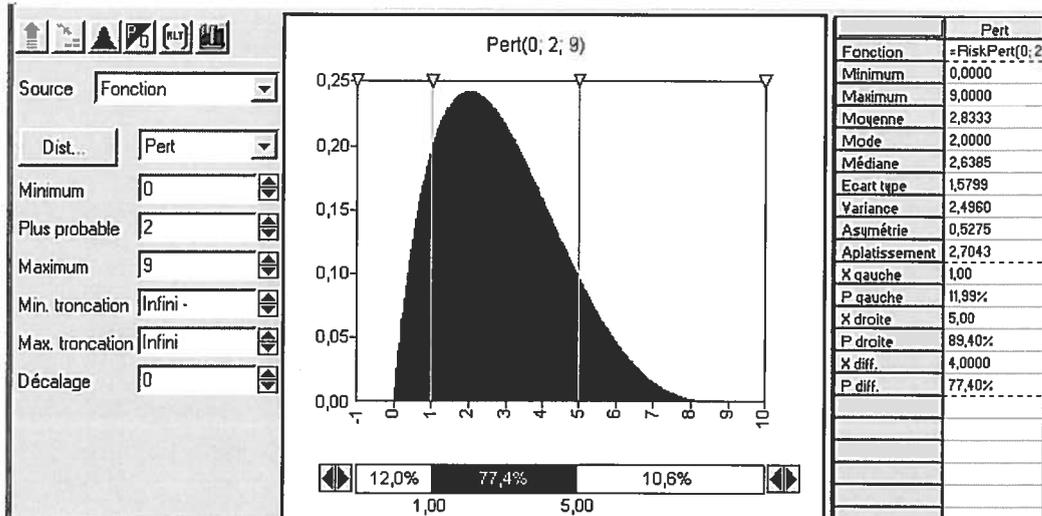
Dans une solution de type MOP, la personne publique a recours à la passation de plusieurs marchés de travaux. Les interfaces techniques et les limites de prestations entre lots peuvent difficilement être déterminées de façon exhaustive dans les cahiers des charges, et il en résulte que certaines prestations ou ouvrages nécessaires à la réalisation du projet ne sont à la charge d'aucune entreprise. La découverte de ces situations, en cours de chantier, conduit à la nécessité de passer des avenants aux marchés.

Par ailleurs, la défaillance d'un cocontractant en cours de chantier peut conduire à devoir rechercher une autre entreprise et négocier avec elle un nouveau marché dans des conditions qui ne sont guère favorables au maître d'ouvrage (pression des délais, impact d'un arrêt de chantier sur les autres marchés,...), obligeant celui-ci à consentir des dépassements de coûts.

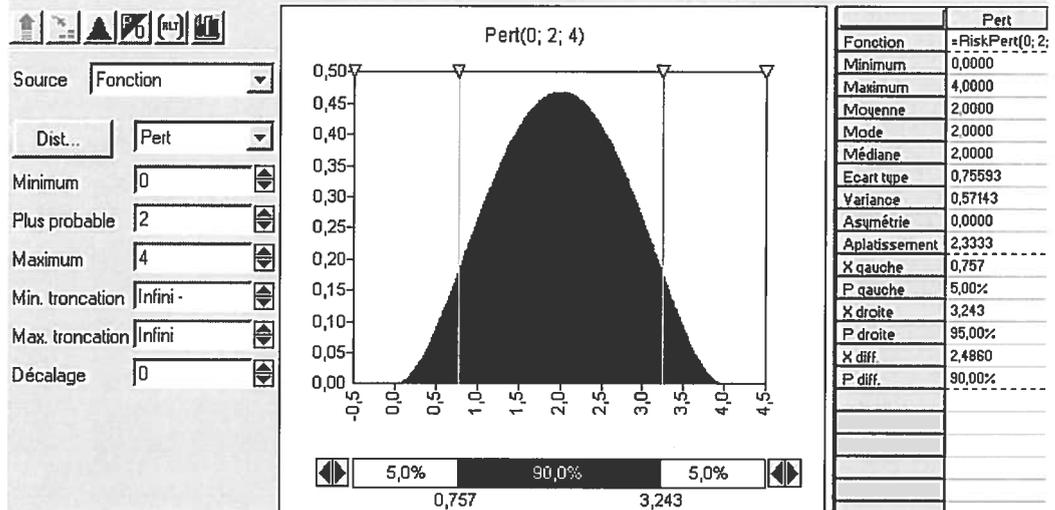
Dans un scénario CP, chaque candidat choisit les entreprises chargées des travaux. Le consortium retenu s'entoure de garanties importantes pour s'assurer de la bonne fin des travaux. Si une de ces entreprises partenaires est défaillante, c'est le titulaire du contrat qui en supporte le risque et se doit de trouver une autre solution, en recrutant une autre entreprise sans changement de prix pour la personne publique. Le risque ne pèse donc pas sur RFF. Néanmoins, ce risque existe pour le titulaire, mais son impact financier est intégré dans son offre de prix.

En synthèse, les lois de probabilité retenues sont les suivantes :

MOP :



CP :



L'assiette sur laquelle porte ce risque de dépassement de coût est le coût des travaux seuls phase 1.

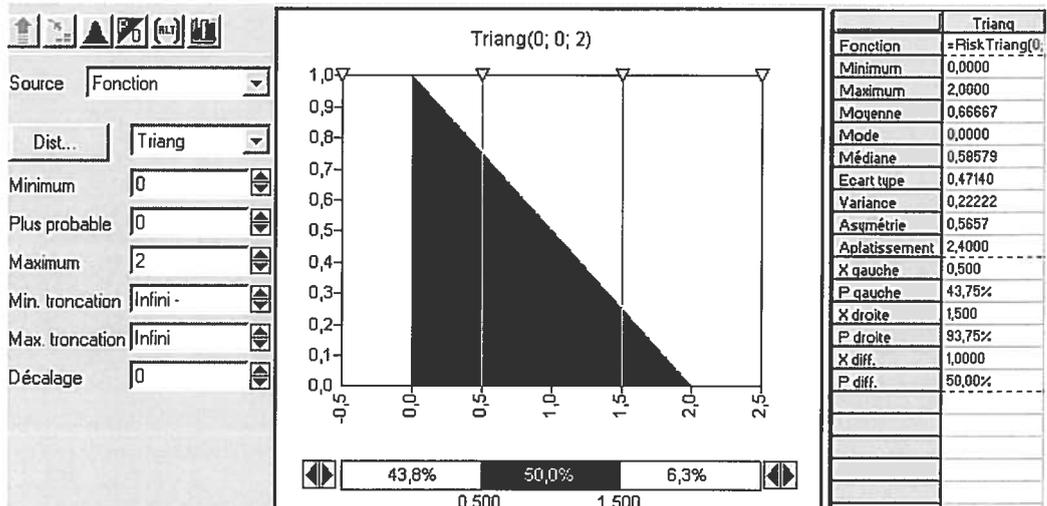
R4 – Retard pour intempéries exceptionnelles

Les marchés de travaux comportent des clauses mentionnant un nombre de jours d'intempéries jugées prévisibles, à ce titre intégré à l'avance, à titre de provision, dans les délais contractuels et les plannings de réalisation des ouvrages. Dans le cas où le nombre de journées d'intempéries constaté au cours du déroulement du chantier excède le nombre de jours « contractuels », le titulaire du marché a droit à la prolongation de son délai contractuel.

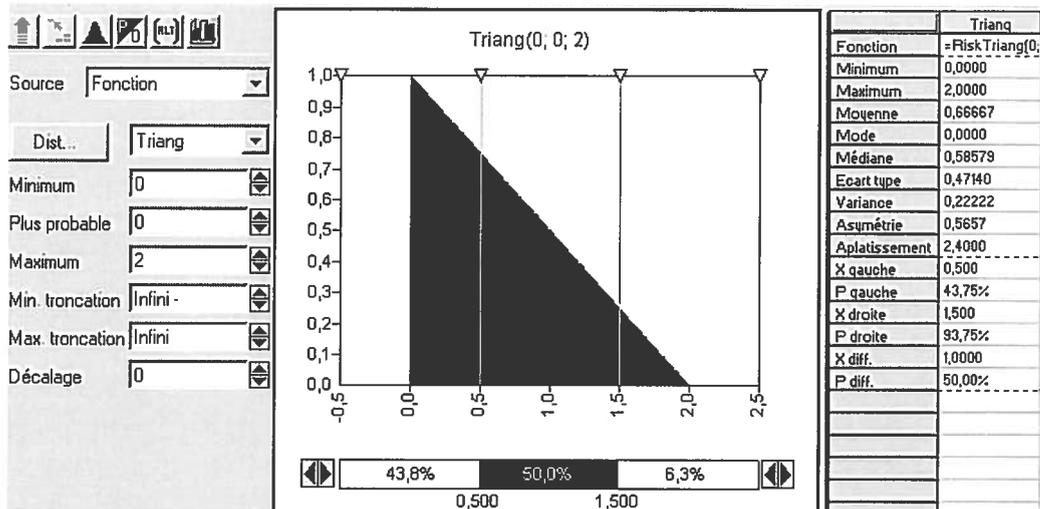
Le risque de dépassement des délais de réalisation au titre des intempéries est donc réel, il est jugé identique dans les deux montages MOP et CP.

En synthèse, les lois de probabilité retenues sont les suivantes :

MOP :



CP :



R5 – Défaut de performance et non-conformité à la livraison

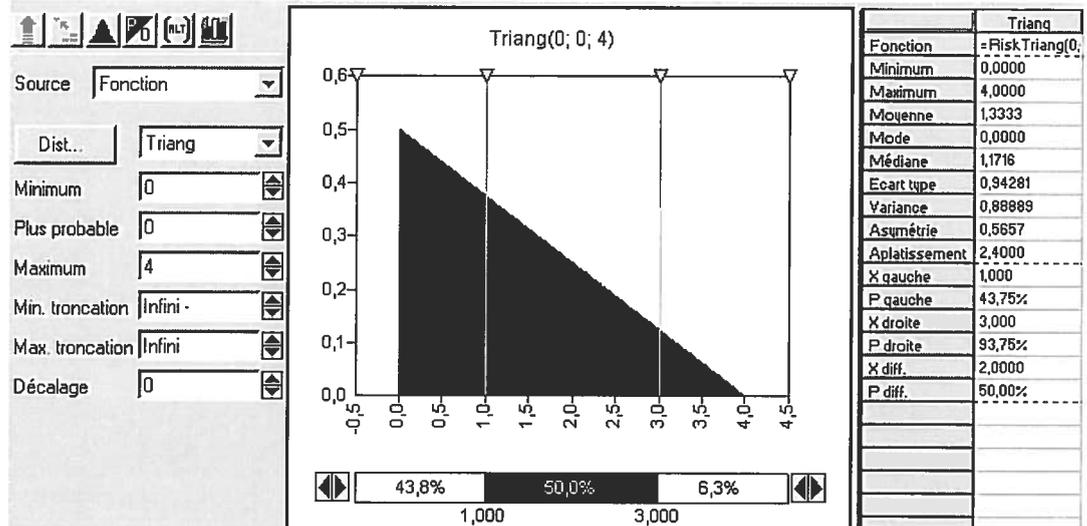
En montage MOP, à la fin des travaux, la personne publique, maître d'ouvrage, accuse bonne réception des investissements (et prend des responsabilités importantes par cette décision) et solde les montants des marchés.

Des non-conformités ou des résultats négatifs aux tests de fonctionnement peuvent apparaître, pouvant déclencher des refus de réceptionner, formulations de réserves, transactions, ou actions contentieuses.

En montage CP, le risque a été considéré comme sensiblement plus faible. En effet, c'est le titulaire du contrat, maître d'ouvrage de l'opération, qui réceptionnera l'ouvrage, et il se montrera d'autant plus exigeant qu'il devra ultérieurement le mettre à disposition de la personne publique, en assurer par la suite la maintenance et, le cas échéant, subir des pénalités en cas de performances insuffisantes. L'impact financier de ce risque supporté par le titulaire du contrat a été intégré dans son offre financière (dans les frais de maîtrise d'ouvrage couvrant notamment la garantie de parfait achèvement).

En synthèse, les lois de probabilité retenues sont les suivantes :

MOP :



CP : Comme indiqué ci-dessus, le risque en CP est négligeable.

L'assiette sur laquelle porte ce risque de dépassement de coût est le coût des travaux seuls phase 1.

3.4.5. RISQUES LIÉS À L'EXPLOITATION/MAINTENANCE DES OUVRAGES

E1 - Mauvaise définition du champ des prestations contractuelles

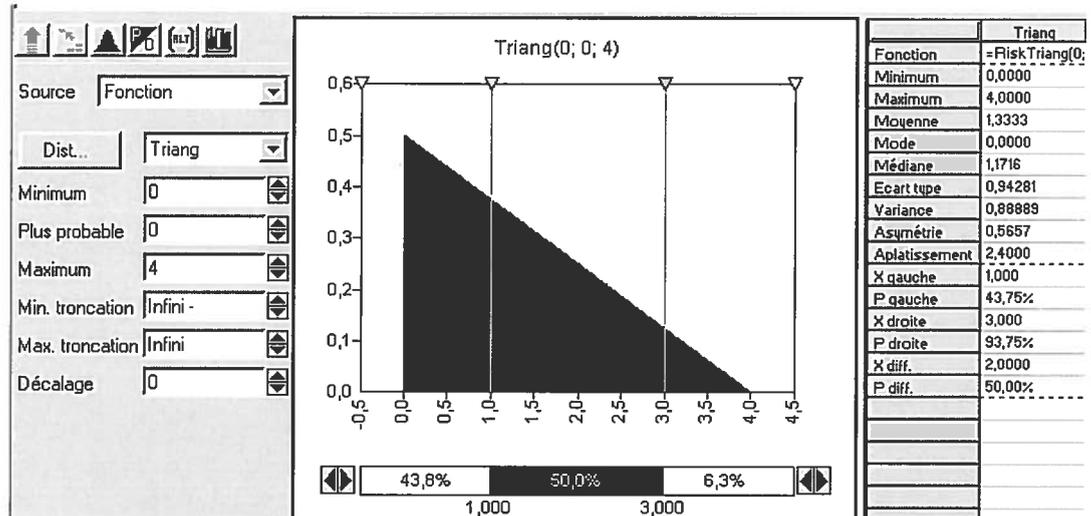
Dans un scénario CP, il peut se révéler difficile, durant le dialogue compétitif de définir avec précision, sans rien oublier, l'ensemble des prestations de GER et de maintenance, alors que les travaux relatifs à l'investissement n'ont même pas commencé.

La personne publique peut ainsi être amenée à revoir ou repréciser le périmètre des prestations avec le titulaire du contrat, ce qui est susceptible d'entraîner des surcoûts de GER-maintenance.

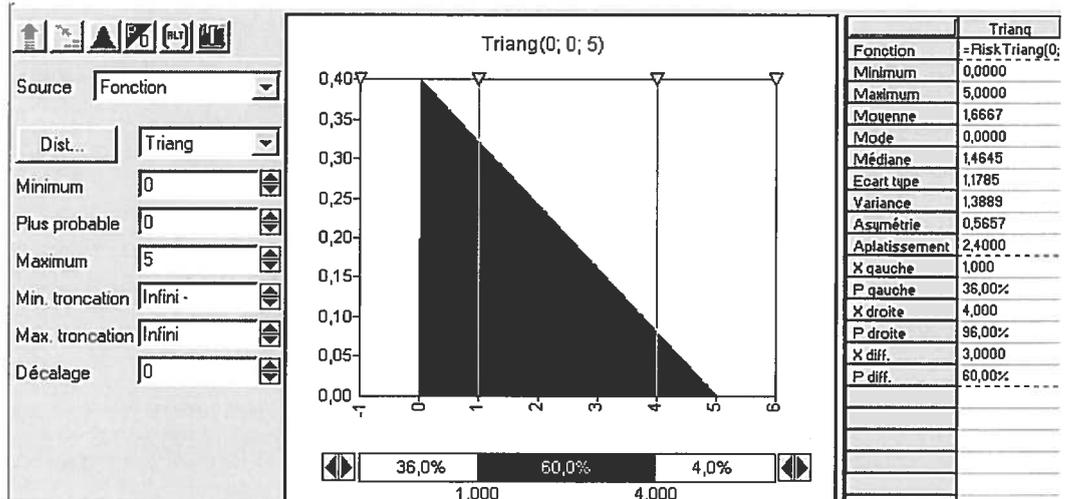
Ce risque n'existe quasiment pas dans le scénario MOP où il est possible de voir le résultat des premiers travaux, voire d'attendre leur fin, avant de recruter l'entreprise chargée de la maintenance et de figer les conditions de son marché.

En synthèse, les lois de probabilité retenues sont les suivantes :

MOP :



CP :



L'assiette sur laquelle porte ce risque de dépassement de coût est le coût annuel des prestations d'entretien maintenance et GER.

E2 - Surcoût de GER par insuffisance de maintenance courante

Dans un scénario MOP, la maintenance est souvent confiée à une entreprise extérieure par contrat (ou elle est réalisée avec les moyens internes de la personne publique). La définition des obligations contractuelles d'entretien-maintenance est parfois établie de façon insuffisamment précise, et le suivi d'exécution de ces contrats n'est pas toujours assuré avec la plus grande rigueur. Il en résulte que les prestations de maintenance courante ne sont pas réalisées de façon optimale, ce qui conduit à des usures et vieillissements prématurés des équipements.

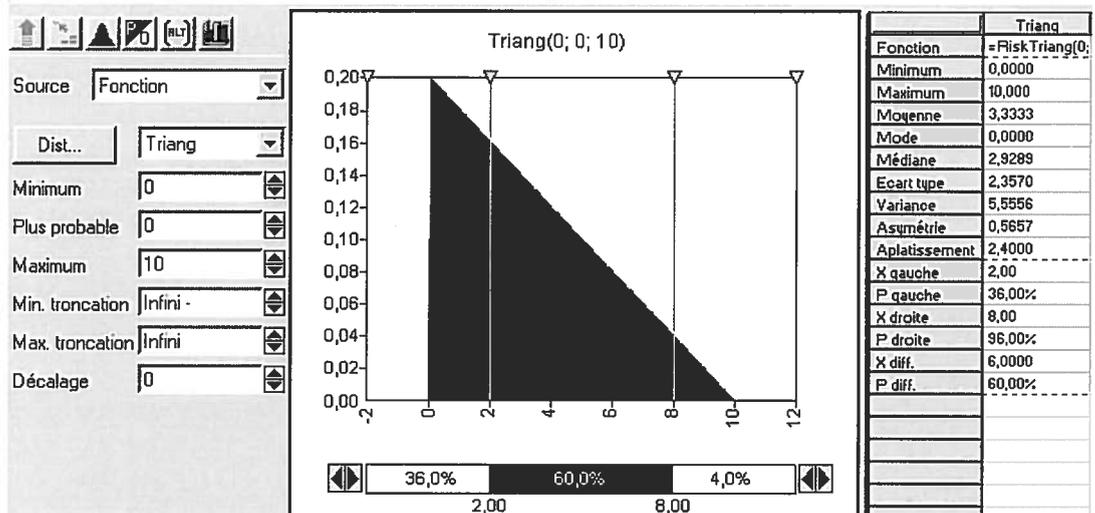
Cela oblige à des renouvellements plus fréquents (durée de vie plus courte) et donc des dépenses de GER plus élevées.

Ce risque existe en montage MOP où les contrats maintenance sont généralement totalement dissociés des marchés de GER.

Ce risque n'existe pas dans un scénario CP. En effet, le titulaire du contrat s'est engagé, dès la signature du contrat, à assurer des prestations d'entretien-maintenance qui permettent de maintenir les performances des ouvrages et de respecter un programme de GER prévu à l'avance.

En synthèse, les lois de probabilité retenues sont les suivantes :

MOP :



CP : comme indiqué ci-dessus, ce risque en CP est négligeable.

L'assiette sur laquelle porte ce risque de dépassement de coût est le coût de GER sur la totalité de la période d'exploitation.

E3 - Contentieux sur le GER et la maintenance

Dans un montage MOP, lorsque la maintenance est confiée à une entreprise par l'intermédiaire d'un marché de services, des motifs de contentieux peuvent apparaître :

- la rigidité du cahier des charges du marché auquel répondent les candidats sans pouvoir les modifier ; le cocontractant privé chargé de la maintenance doit assurer un niveau de service et la disponibilité d'un équipement qu'il n'a ni installé ni choisi, ce qui peut générer un contentieux ;
- en pratique, les niveaux de performance sont parfois moins détaillés que dans un contrat de partenariat et les pénalités y sont souvent moins travaillées (par crainte d'appel d'offre infructueux notamment) ;
- l'état des ouvrages en fin de contrat peut paraître décevant ; or, l'objectif est rarement défini contractuellement à l'avance.

Dans un montage CP :

- les niveaux de maintenance ont été discutés au cours du dialogue compétitif et témoignent d'un engagement d'autant plus fort de la part du candidat que c'est lui qui, en principe, a proposé et choisi les matériels ;
- les modalités du GER et de la maintenance ont été contractualisées (en général dans un livret GER – maintenance annexé au contrat de partenariat) ;
- l'objectif à atteindre sur l'état des ouvrages en fin de contrat est souvent défini et contractualisé.

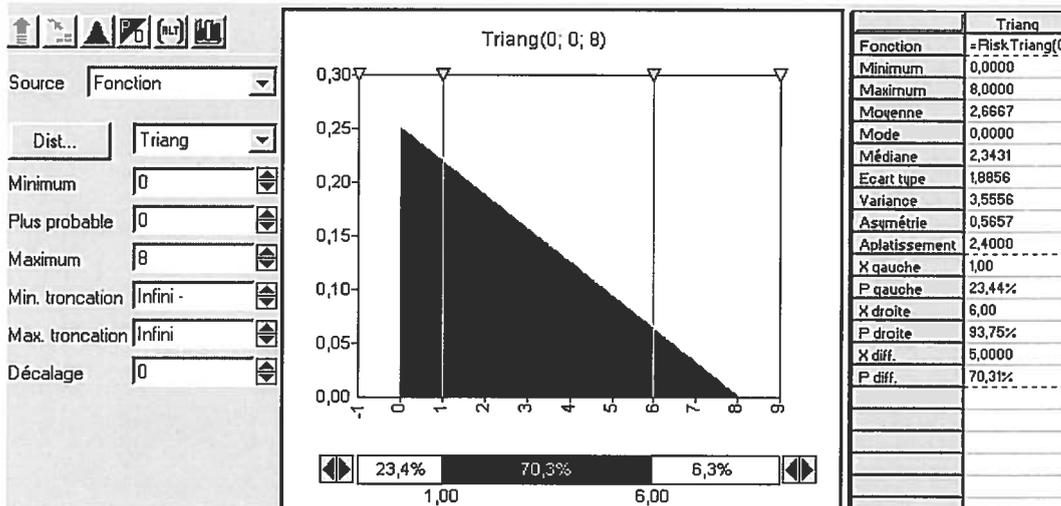
Le risque de contentieux du GER et de la maintenance demeure néanmoins et tient surtout :

- à la difficulté de donner une bonne définition du niveau de service attendu au moment de la signature du contrat ;
- aux difficultés liées à la mesure des performances et à l'application des pénalités.

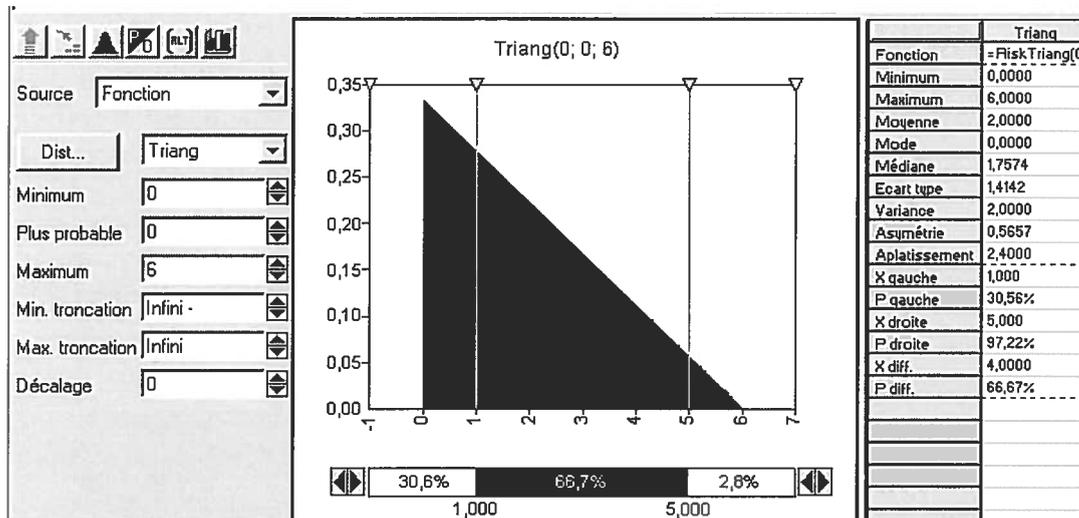
La réalisation de ce risque supposerait que des coûts supplémentaires de GER-maintenance soient nécessaires pour atteindre les performances qu'escomptait la personne publique. Ce risque étant renforcé par la durée des relations contractuelles engagées, la probabilité d'un contentieux sur le GER et la maintenance ne doit pas être sous estimée.

En synthèse, les lois de probabilité retenues sont les suivantes :

MOP :



CP :



L'assiette sur laquelle porte ce risque de dépassement de coût est le coût annuel de GER et de maintenance.

3.4.6. CALCUL DES PROVISIONS POUR RISQUES

3.4.6.1. RESUME DE LA DEMARCHE

Les risques ont été classés en trois grandes familles :

- Les risques pesant sur le coût d'investissement (études et travaux) ;
- Les risques pesant sur les coûts annuels (exploitation, maintenance, GER) ;
- Les risques pesant sur la date de mise en service.

Le but de la démarche est de calculer une provision pour risques à prendre en compte dans chacun de ces postes. Pour les deux premiers, il s'agira d'une provision pour risques en Euros, pour le troisième la provision sera en mois. Ces montants en Euros et en mois seront ensuite intégrés dans les coûts et délais du modèle financier.

Pour obtenir le montant de chaque provision, un calcul de Monte Carlo basé sur les sévérités et probabilités décrites ci-dessus a été mené sur les risques affectant le poste correspondant. Un taux de confiance de 85% a été retenu pour la détermination des provisions.

3.4.6.2. CLASSIFICATION DES RISQUES

Les 3 catégories rassemblent les risques suivants :

- Risques pesant sur le coût d'investissement (études et travaux)

Risque C1 : Changement dans la conception

Risque C2 : Changement de programme (nouvelles demandes de la Personne Publique)

Risque C5 : Appel d'offres infructueux

Risque R1 : Avenants pour travaux modificatifs (nouvelles demandes de la Personne Publique, imprévus,...)

Risque R3 : Risque d'interfaces chantier : impact sur les coûts

Risque R5 : Défaut de performances et conformité à la livraison

- Risques pesant sur les coûts annuels (exploitation, maintenance, GER)

Risque E1 : Mauvaise définition du champ des prestations contractuelles

Risque E2 : Surcoût de GER par insuffisance de maintenance courante

Risque E3 : Contentieux sur le GER et la maintenance

- Risques pesant sur la date de mise en service

Risque C3 : Retard dans l'obtention des autorisations administratives

Risque C4 : Dérive des délais en phase conception

Risque R2 : Risque d'interfaces chantier : impact sur les délais de travaux

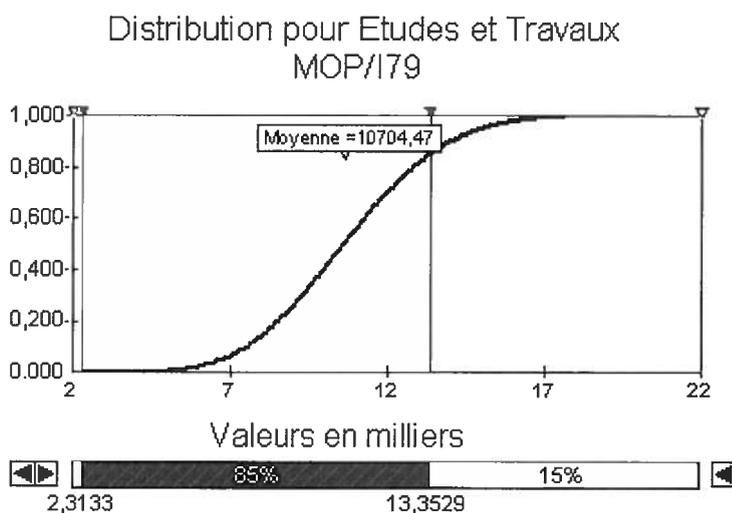
Risque R4 : Retard pour intempéries exceptionnelles

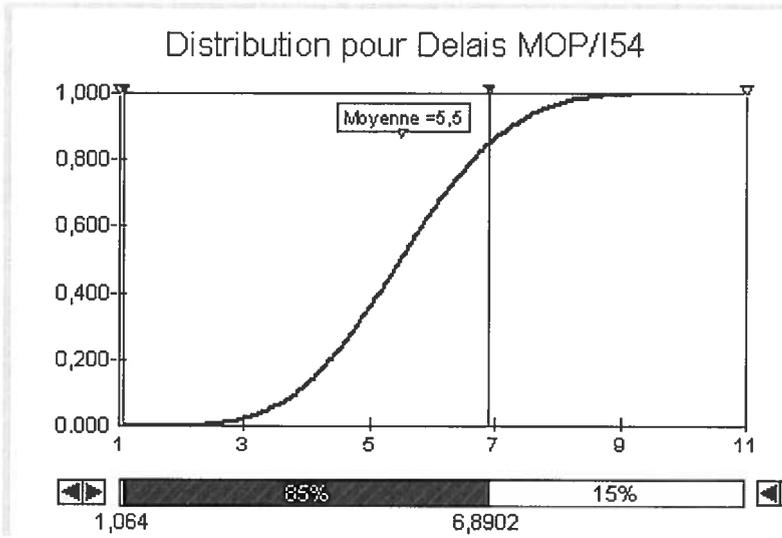
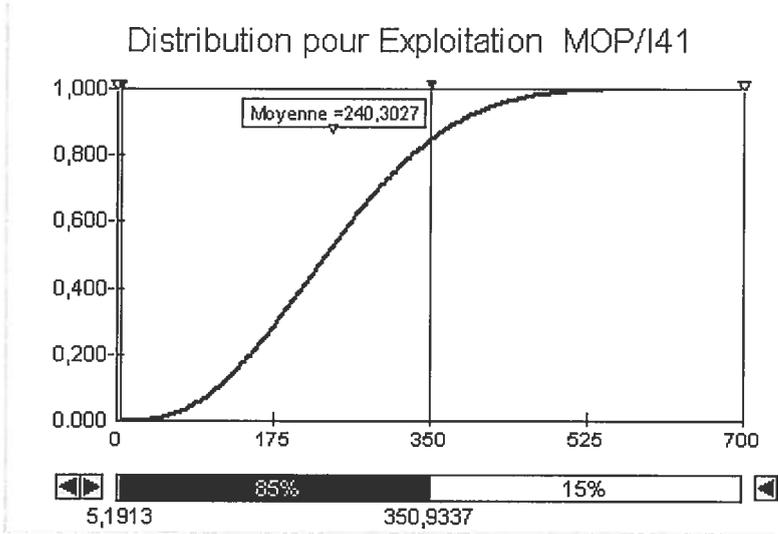
Comme expliqué précédemment, chacune de ces trois catégories se voit attribuer une loi de probabilité de l'impact du risque, les deux premières en délai, la troisième en mois.

3.4.6.3. SIMULATIONS DE MONTE CARLO ET DETERMINATION DES PROVISIONS :

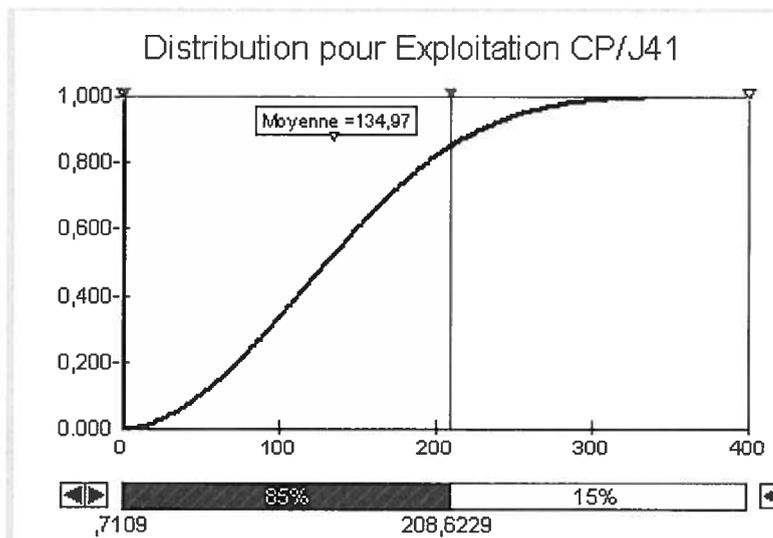
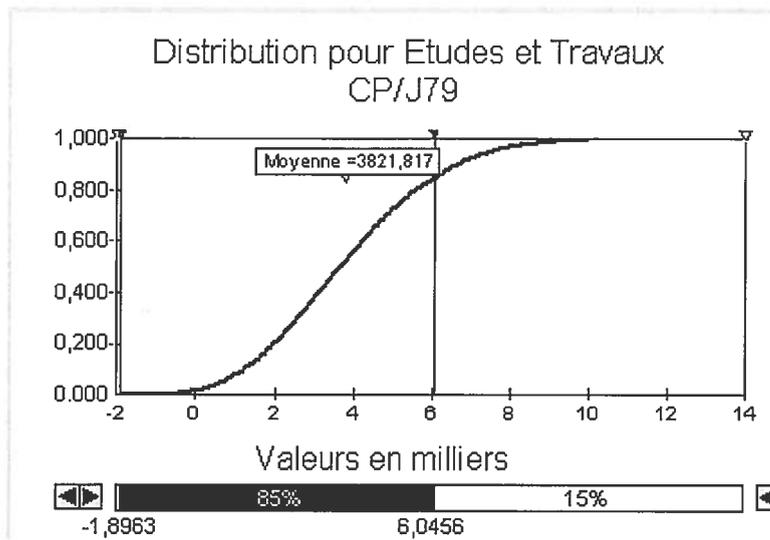
Après 50.000 simulations (nombre largement suffisant pour observer la convergence des courbes de simulation) effectuées sur le logiciel @Risk™ pour la totalité des risques affectant une des trois catégories identifiées, on obtient les courbes de densité suivantes pour les trois provisions considérées :

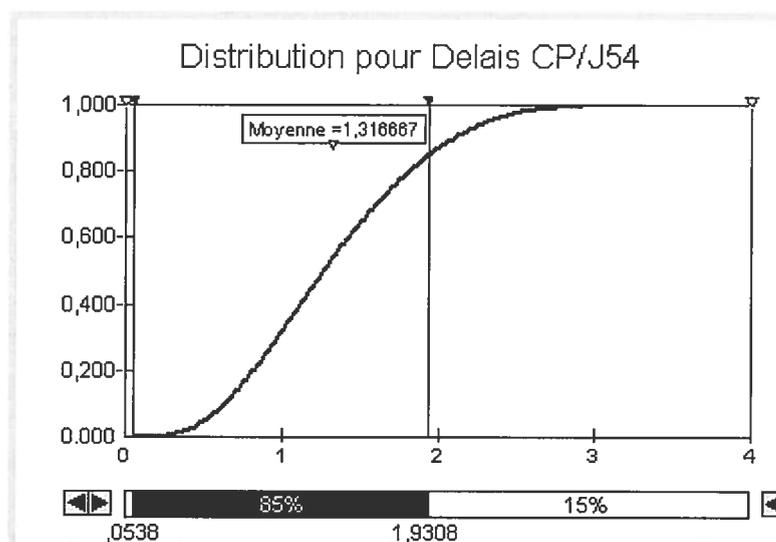
Hypothèse Loi MOP :





Hypothèse Contrat de Partenariat :





Les provisions données par le logiciel pour une confiance à 85% sont récapitulées dans le tableau ci-dessous :

Confiance à 85%		MOP	CP
Risques pesant sur le coût d'investissement (études et travaux)	en k€	13 353	6 046
Risques pesant sur la date de mise en service	en mois	6,89	1,93
Risques pesant sur les coûts annuels (exploitation, maintenance, GER)	en k€/an	351	209

3.4.7. LE RISQUE DELAI LIE AUX INTERFACES AVEC LE PROJET CNM

Les interfaces entre le projet PEM et le projet CNM sont liées :

- d'une part, à des étapes-clefs de leurs plannings respectifs ;
- d'autre part, aux limites de prestations entre les deux projets (le projet CNM devant notamment réaliser les fondations et les amorces des structures verticales supportant la dalle de couverture des voies, laquelle sera réalisée par le projet PEM).

Ainsi, le futur contrat de partenariat pour la ligne CNM identifie des étapes-clefs d'interfaces avec le projet PEM et fixe, pour ces étapes, des échéances contractuelles qui conditionnent le calendrier de réalisation de la ligne CNM.

Ces étapes concernent notamment :

Engagements de RFF	Délais déterminés à partir d'un T0 + (T0 correspondant à la Date d'entrée en vigueur du Contrat) ou d'une DCMADL- (DCMADL correspondant à la Date contractuelle de mise à disposition de la Ligne)
Communication des hypothèses de descente de charges de la superstructure	T0
Communication de l'APS de la gare nouvelle et confirmation des descentes de charges de la dalle et des surcharges quais	DCMADL - 45 mois
Fin de réalisation, par le maître d'ouvrage de la gare de la dalle de la gare	DCMADL - 22 mois

De manière réciproque, ce même contrat de partenariat CNM prévoit des étapes-clefs concernant des obligations du CNM envers le projet PEM notamment sur les aspects suivants :

Engagements du titulaire	Délais déterminés à partir d'un T0 + (T0 correspondant à la Date d'entrée en vigueur du Contrat) ou d'une DCMADL- (DCMADL correspondant à la Date contractuelle de mise à disposition de la Ligne)
Communication des plans et analyse techniques arrêtant le positionnement exact des files d'appui et contraintes, au regard du plan de voie final	DCMADL – 52 mois
Fin de réalisation et mise à disposition de tous les appuis pour mise en œuvre des poteaux (y compris séchage bétons suffisant)	DCMADL - 35 mois

Ces interfaces constituent autant de points à risques pour le respect du calendrier de réalisation de la ligne CNM.

Pour la présente évaluation préalable, l'analyse doit porter surtout sur les risques de dérive des délais du projet PEM, et les impacts de ces dérives sur le projet CNM. Ces risques de dérive des délais ont été évalués dans le chapitre 3.4 du présent rapport, notamment au travers des risques :

- C3 : retard dans l'obtention des autorisations administratives ;
- C4 : dérive des délais en phase de conception ;
- R2 : risque d'interfaces travaux / impact délais.

Les simulations effectuées sur ces risques ont conduit à évaluer ce risque de dérive des délais de l'opération à :

- dans le scénario MOP : 6,89 mois ;
- dans le scénario CP : 1,93 mois.

En considérant que le chemin critique du planning de réalisation du PEM passe par la réalisation de la dalle de couverture des voies et que cette dalle concentre les principales interfaces PEM/CNM, on admettra que l'impact du risque de dérive des délais du PEM, sur le projet CNM, est du même ordre de grandeur soit :

- dans le scénario MOP : 6 à 7 mois ;
- dans le scénario CP : 2 mois.

3.5. Analyse comparative de la VAN des coûts après prise en compte monétaire des risques

3.5.1. MONTANTS DE REMUNERATION DANS LE SCENARIO CP « AVEC RISQUE »

En incluant les provisions globales pour risques d'études-travaux et d'exploitation calculées au 3.4 aux coûts du partenaire privé [REDACTED]

[REDACTED] on obtient le niveau de rémunération suivant :

Soit un loyer total TTC en valeur courante la première année après la mise à disposition de la gare de [REDACTED]

Le total des loyers peut aussi se décomposer de la façon suivante :

3.5.2. SCENARIO MOP « AVEC RISQUE »

Les provisions globales pour risques d'études-travaux et d'exploitation calculées au 3.4 pour le schéma MOP ont les conséquences suivantes :

- hausse des coûts d'études et de travaux de [REDACTED] ;
- hausse des coûts d'exploitation et renouvellement de [REDACTED] ;
- le délai de livraison de la gare de 6,9 mois, soit à fin février 2018, correspond à un retard de 1,9 mois par rapport à la date prévisionnelle de livraison du CNM fin décembre 2017. Pendant près de deux mois, les 11 allers-retours de trains voyageurs prévus sur la ligne CNM à destination du PEM ne pourront donc être effectués. L'estimation par RFF des pertes de recettes de péages [REDACTED]

3.5.3. VAN DES DECAISSEMENTS DE LA PERSONNE PUBLIQUE EN MOP ET CP

Les deux graphes suivants présentent l'ensemble des décaissements à la charge de la personne dans le schéma MOP et le schéma CP.

Ainsi sur la base de l'ensemble des hypothèses décrites ci-dessus, le coût global HT du projet pour la personne publique dans chaque schéma ressort à :

COÛT GLOBAL - VAN au 01/11/2011	MOP	CP
Investissement		
Maintenance		
Renouvellement		
Pertes de recettes RFF		
Total	234 116	217 020

Soit une économie d'environ 17,1 m€ en VAN pour le schéma CP, représentant 7,3% du coût global.

Il convient de noter que cet écart a été établi sur la base de certaines hypothèses conservatrices quant à la réalisation en contrat de partenariat, et qu'il ne reflète pas nécessairement l'intégralité de l'avantage pour RFF de recourir à ce mode innovant de la commande publique.

Ce coût global est obtenu de la façon suivante :

- pour le schéma CP :

(+) Frais de procédure (RFF)	
(+) Subventions	
(+) Loyer immobilier (dont impôts)	
(+) Loyer opérationnel	
(-) VAN Impôts sur les sociétés	
TOTAL HT	217 020

- pour le schéma MOP :

(+) Financement RFF	
(+) Subventions	
(+) Coûts opérationnels	
(+) Pertes de recettes RFF	
TOTAL HT	234 116

En incluant la TVA on obtient un coût global de 278 m€ en MOP et 260 m€ en CP.

3.5.4. TESTS DE ROBUSTESSE DE LA STRUCTURE EN CP

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

3.5.4.1. HAUSSE DES COÛTS DE RENOUVELLEMENT

La hausse annuelle maximale de coût de renouvellement supportable par le titulaire est de [REDACTED]

3.5.4.2. HAUSSES DES COÛTS D'EXPLOITATION-MAINTENANCE

La hausse annuelle maximale de coût d'exploitation maintenance supportable par le titulaire est de [REDACTED]

3.5.4.3. APPLICATION DE PENALITES POUR NON RESPECT DES OBJECTIFS DE PERFORMANCE

Le niveau maximum de pénalités supportable par le titulaire (hors plafond de responsabilité sous-contractant comme précisé précédemment) est de [REDACTED]

3.5.5. TESTS DE SENSIBILITES AUX TAUX D'INTERET

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

3.5.6. TEST DE BASCULEMENT DE LA MARGE DU CREDIT DAILLY

Ce test consiste à déterminer quelle est la marge de crédit du Crédit Dailly pour laquelle les schémas CP et MOP présentent la même valeur actuelle nette après prise en compte des risques.

[REDACTED]

3.5.7. VAN CP AVEC HYPOTHESE D'ENGAGEMENT DU PARTENAIRE SUR UN NIVEAU DE RECETTES LOCATIVES A REVERSER A RFF

Un scénario dans lequel le titulaire du contrat s'engagerait, dès la signature du contrat, à reverser à RFF de façon forfaitaire un certain montant de recettes annexes correspondant à une partie des recettes locatives générées par le Pôle d'échanges telles que visées au 3.2.2.6 ci-dessus a été évalué.

Ces recettes annexes viendraient en déduction des loyers à verser par RFF et constitueraient donc une économie pour le coût global du projet en contrat de partenariat, économie certaine dès la signature du contrat et ce quel que soit le niveau effectif de recettes locatives générées in fine par le projet.

Afin qu'il puisse s'engager sur un montant ferme de reversement à RFF, le partenaire privé ne pourrait pas tenir compte au stade de la signature du contrat des potentiels développements futurs tels que la réalisation de la gare de Nîmes-Manduel, dont le calendrier et la réalisation effective ne sont pas à sa charge.

[REDACTED]



3.6. Conclusion

A l'issue de notre analyse, nous parvenons donc aux conclusions suivantes :

- le projet nous semble remplir les critères de complexité et du bilan coûts/avantages pour le recours à un contrat de partenariat.

Le recours au contrat de partenariat, apprécié sur la base d'hypothèses prudentes, s'avère avantageux économiquement pour la personne publique (- 2,8%), avant même la prise en compte des risques et aléas relatifs à chacun des modes de passation.

Une fois ces éléments de risques et aléas intégrés, le contrat de partenariat apparaît significativement moins onéreux que la maîtrise d'ouvrage publique, l'économie étant supérieure à 7,3%.

- enfin, le recours au contrat de partenariat permet une mise en service plus rapide du pôle d'échange ou, à tout le moins, de garantir une mise en service sans retard par rapport au calendrier imposé par le projet CNM.

Le montage « contrat de partenariat » nous semble donc le plus approprié pour la réalisation du Projet.

* *

*