



Conseil général de l'environnement  
et du développement durable

N° 008531-01

Inspection générale  
des finances

N° 2012-M-014-02

## RAPPORT

# SUR LE PROJET DE CANAL SEINE-NORD EUROPE

Établi par

**MICHEL MASSONI**

Ingénieur général des ponts, des eaux  
et des forêts

**YVES MORIN**

Ingénieur général des ponts, des eaux  
et des forêts

**DANIEL FEDOU**

Ingénieur général des ponts, des eaux  
et des forêts

**VINCENT LIDSKY**

Inspecteur général des finances

**NATHANAËL MASON-SCHULER**

Inspecteur des finances

avec le concours de

**SYLVAIN DURAND**

Assistant de vérification

- JANVIER 2013 -

Le projet de canal Seine-Nord-Europe (SNE) fait référence à un projet de contrat de partenariat (CP) portant sur le financement, la conception, la construction, l'exploitation, l'entretien, la maintenance et la régénération d'un canal de 106 kilomètres visant à assurer une liaison à grand gabarit entre le grand bassin parisien et l'Europe du Nord-Ouest et à favoriser le report modal vers la voie d'eau.

**Inscrit parmi les projets d'infrastructure prévus par la loi dite Grenelle I<sup>1</sup>, ce projet, soutenu par de nombreux élus locaux mais dont l'opportunité a par ailleurs été régulièrement discutée, constituerait un tournant pour Voies Navigables de France (VNF), tant il est atypique :**

- ◆ par son mode de réalisation d'abord, VNF n'ayant jamais porté à ce jour de projets de ce volume financier et n'ayant pas encore l'expérience de la mise en œuvre d'un contrat de partenariat<sup>2</sup> ;
- ◆ par son impact sur le modèle économique de VNF et du transport fluvial en France ; les recettes actuelles des péages sur les voies navigables sont de 8,3 M€ pour le trafic de marchandises, les recettes attendues du canal seraient dix fois supérieures en 2025<sup>3</sup> selon les estimations de VNF du fait du sur-péage introduit sur le canal SNE ;
- ◆ par les caractéristiques techniques du projet –il s'agirait du premier projet de liaison fluviale réalisé en France depuis un demi-siècle– et de ses ouvrages d'art non standard. Le canal SNE traversant des nappes phréatiques de surface en Picardie, sa cuvette devrait être étanchéifiée et l'ouvrage comporterait 7 écluses dont 6 auraient une hauteur de chute entre 15 et 30 mètres.

Par lettre de mission en date du 11 septembre 2012, le ministre de l'économie et des finances, le ministre délégué chargé du budget et le ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche ont confié au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et à l'Inspection générale des finances (IGF) une « *mission d'analyse et de proposition portant, d'une part, sur la faisabilité globale du projet dans le cadre de la procédure en cours d'attribution d'un contrat de partenariat et, d'autre part, sur les avantages collectifs du projet dans sa configuration actuelle* ».

Les investigations de la mission ont porté sur une procédure d'attribution en cours :

- ◆ **le dialogue compétitif en vue de l'attribution du contrat a été lancé le 5 avril 2011 par le précédent gouvernement** ; deux candidats ont été admis à participer à la procédure et ont remis le 24 octobre 2011 leurs propositions initiales<sup>4</sup>, non engageantes, très supérieures aux prévisions de coût et de loyers envisagées à l'époque par VNF<sup>5</sup> ;

---

<sup>1</sup> Le V de l'article 11 de loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dispose que « *le réseau fluvial, dit magistral, et en particulier celui à grand gabarit, fera l'objet d'un plan de restauration et de modernisation dont le montant financier devra être clairement établi. Le canal à grand gabarit Seine-Nord-Europe, qui permettra le report vers la voie d'eau de 4,5 milliards de tonnes-kilomètres par an, soit l'économie de 250 000 tonnes de dioxyde de carbone par an, sera réalisé. Ce programme, présentant un coût de l'ordre de 4 milliards d'euros, sera cofinancé dans le cadre d'un contrat de partenariat public-privé, par la Communauté européenne, les collectivités territoriales et l'État, sur la période 2009-2020* ».

<sup>2</sup> VNF a également lancé le 20 octobre 2010 un avis d'appel public à concurrence pour la reconstruction de 29 barrages manuels en partenariat public-privé sur l'Aisne et la Meuse.

<sup>3</sup> En fonction des scénarii de trafic retenues par VNF, les recettes attendues des péages sur le canal SNE seraient supérieures à 80 M€ à partir de 2025.

<sup>4</sup> Il s'agit de propositions prévisionnelles sommaires (PPS) non engageantes.

<sup>5</sup> Un responsable de l'un des deux candidats a indiqué à la fin du mois d'août 2012 la suspension de sa participation, sans qu'une telle décision ait été confirmée depuis.

- ◆ **le calendrier prévu par le dossier de consultation des entreprises (DCE) d'une signature du contrat fin 2012 a été repoussé** devant les difficultés rencontrées pour financer un projet plus coûteux que prévu et les incertitudes sur des paramètres financiers nécessaires à la poursuite du dialogue compétitif (montant des subventions publiques *ab initio*, éligibilité du projet à des prêts d'origine publique comme ceux de la BEI), dans un contexte de dégradation des conditions de financement des projets de long terme et de renforcement de la contrainte budgétaire ;
- ◆ dans le même temps, **le projet SNE a continué à s'appuyer sur un scénario macroéconomique d'avant-crise**, alors même que le contexte économique actuel justifierait de revoir les perspectives de trafic – sans compter que l'une des filières principalement concernées par le canal envisage des modifications de ses modalités d'approvisionnement qui pourraient réduire le trafic attendu sur le canal.

La mission a procédé dans cette première phase de ses travaux à des auditions de l'équipe SNE de VNF et a rencontré les administrations concernées ainsi que des parties prenantes parmi les filières industrielles et les autorités portuaires. A ce stade, elle n'a pas pris contact avec les autres financeurs publics potentiels (les collectivités territoriales et l'Union européenne), ni avec les candidats, compte-tenu des contraintes imposées par la tenue du dialogue compétitif.

Les constats de la mission à l'issue de la première phase de ses travaux soulignent l'ampleur des incertitudes tant sur les coûts que sur les recettes que comportent le projet SNE et des risques financiers qui seraient supportés en dernier recours par le budget de l'État dans la configuration actuelle du projet<sup>6</sup>.

◦  
◦◦

*En premier lieu, compte-tenu des indications issues du déroulement du dialogue compétitif, la mission devait procéder à une actualisation des coûts de réalisation du projet afin de pouvoir en tirer toutes les conséquences sur les besoins en concours publics nécessaires à sa réalisation.*

**1) Le coût de réalisation est revu significativement à la hausse et excède toutes les évaluations antérieures de VNF, même les plus récentes.**

Alors que l'avant-projet sommaire (APS) de 2006 avait retenu une évaluation de 3,2 Md€ et la loi Grenelle I de 2009 un coût de l'ordre de 4 Md€, la dérive des coûts depuis lors est manifeste, confirmant les inquiétudes exprimées par les tutelles lors de la réception des propositions initiales des candidats au mois d'octobre 2011 :

- ◆ **la fourchette de coût prévisionnel, selon les évaluations actuelles de VNF transmises à la mission, est comprise entre 5,9 et 6,0 Md€, comprenant :**
  - le coût du contrat de partenariat (entre 5,3 et 5,4 Md€)<sup>7</sup> ;
  - les coûts directs à la charge de VNF (0,27 Md€) ;
  - le coût des plates-formes pour la partie hors CP (0,32 Md€)<sup>8</sup> ;

<sup>6</sup> La mission rappelle que VNF ne dispose pas d'une capacité d'endettement.

<sup>7</sup> Exprimé hors taxe, le coût prévisionnel du CP comprend le coût d'investissement (4,73 à 4,76 Md€) et les frais financiers (0,59 à 0,66 Md€). Outre une optimisation des offres initiales non engageantes des candidats, l'estimation de VNF suppose aussi de maîtriser les frais financiers intercalaires pour lesquels la DGITM recommande de retenir une estimation de 1 Md€, notamment si la revalorisation des subventions publiques sollicitées par VNF n'était pas décidée.

- ◆ **la réévaluation des coûts du projet depuis 2006 s'explique par plusieurs facteurs :**
  - **une évolution des prix de construction plus rapide que l'évolution générale des prix depuis 2006** rehaussant le coût d'investissement<sup>9</sup> de 1,6 Md€ dans le nouveau calendrier de réalisation du projet<sup>10</sup> ;
  - **la prise en compte des frais financiers** intercalaires pendant les travaux, qui **n'étaient pas évalués** en 2006 (pour 0,66 Md€) ;
  - **l'intégration des coûts à la charge directe de VNF** (pour 0,27 Md€)<sup>11</sup> ;
  - **l'évaluation des dépenses d'investissement pour la réalisation des plates-formes multimodales** hors périmètre du CP (pour 0,32 Md€) ;
- ◆ **pour autant, la capacité de VNF à tenir sa dernière estimation de coût, même revue à la hausse, n'est pas acquise et reste soumise à une série d'aléas :**
  - l'optimisation des offres initiales des candidats, ce qui supposerait à tout le moins le **maintien d'un jeu concurrentiel entre les deux candidats**, alors même qu'un des candidats a annoncé en août 2012 la suspension de sa participation au dialogue (sans confirmation officielle depuis lors) et que l'écart de montant entre les deux offres est susceptible de recouvrir des écarts de qualité de réalisation ;
  - la maîtrise des frais financiers, qui dépendront du montage financier retenu, de l'évolution du coût de la liquidité à court terme et des marges bancaires ;
  - le maintien d'un calendrier optimiste de signature du contrat au 31 décembre 2013 et d'engagement des travaux au 1<sup>er</sup> janvier 2014 ;
- ◆ ainsi une approche plus prudente pourrait conduire à élargir l'estimation de coûts et à retenir une fourchette pour le CP de 5,3 à 6,4 Md€, et pour le coût total du projet 5,9 à 7,0 Md€, le haut de la fourchette étant probablement une hypothèse un peu pessimiste ;
- ◆ à ce stade, les composantes du projet continuent en outre de comporter des nombreuses incertitudes :
  - le coût des plates-formes logistiques n'a pas été réévalué depuis 2008<sup>12</sup> ;
  - d'autres surcoûts pour la personne publique ne pourraient être exclus, en fonction de la répartition des risques entre les personnes publiques et privées (notamment le partage du risque d'inflation des coûts de construction et le risque

---

<sup>8</sup> VNF propose de phaser la construction des plates-formes en deux phases de 220 M€ puis 100 M€. La mission reprend le chiffre global de 320 M€ qui correspond au protocole de 2011 et au modèle économique des plates-formes de 2008.

<sup>9</sup> Pour actualiser le coût prévisionnel d'investissement du contrat de partenariat, VNF a développé deux scénarii. Le premier repose sur une actualisation des coûts de l'APS de 2006 à partir d'un panier d'indices de prix à la construction, débouchant sur un coût de 4,76 Md€ (courants). Le deuxième scénario intègre des optimisations de coût proposées par VNF et débouche sur un coût de 4,73 Md€ (courants), avec une durée de construction différente.

<sup>10</sup> VNF envisage désormais une signature du contrat de partenariat au 31 décembre 2013 et un début des travaux en 2014 pour une livraison de l'ouvrage en 2019 ou 2020. Au moment de l'APS, VNF prévoyait un début de la construction du canal entre 2008 et 2010 et une mise service intervenant entre 2012 et 2015.

<sup>11</sup> L'APS de 2006 ne distinguait pas les coûts du contrat de partenariat et les coûts à la charge de VNF qui ont été ajoutés par VNF dans sa dernière estimation de coût pour un montant de 0,27 Md€ tout en indiquant envisager de les réduire à 0,25 Md€. A ce stade, les dépenses déjà réalisées sont liées à la préparation et conduite du dialogue compétitif, aux études et acquisitions foncières, aux opérations d'archéologie préventive, aux études techniques et socio-économiques et aux travaux préparatoires. Selon VNF ce poste pourrait également être réduit en fonction du périmètre final du CP et des dépenses à la charge du titulaire du contrat (scénario dit d'aléas positifs). A ce stade, la mission a toutefois constaté certaines révisions à la hausse des coûts d'acquisitions foncières et d'aménagements fonciers.

<sup>12</sup> En outre, la structure publique d'aménagement devrait assurer des travaux d'aménagement non pris en compte à ce stade, pour anticiper ceux à la charge de l'exploitant portuaire.

de refinancement des dettes contractées par la société de projet après la livraison de l'ouvrage) qui serait retenue dans le contrat définitif ;

- d'autres investissements seraient nécessaires pour assurer la pleine efficacité de l'infrastructure, dont le coût doit ainsi être réévalué (mise au gabarit européen d'autres voies fluviales notamment par rehaussement de ponts pour permettre le transport de « 3 couches » de conteneurs, aides à la modernisation de la batellerie française) ;
- ◆ les **prévisions de loyer** sont particulièrement incertaines, dépendant principalement de la durée finalement retenue pour le contrat (cf. *infra*) et des conditions de financement ; la dernière estimation de VNF retient une valeur actuelle nette du montant total des loyers au 1<sup>er</sup> janvier 2013 de 2,7 Md€, soit 6,8 Md€ en euros courants. Le loyer annuel, évoluant par palier, serait supérieur en moyenne à 240 M€<sup>13</sup>.

**2) Les prévisions de trafic et donc de recettes tirées de l'exploitation du canal doivent être revues à la baisse, compte-tenu notamment de la dégradation de l'environnement macroéconomique. Les subventions d'équilibre de l'État pour couvrir les loyers versés au partenaire privé doivent être revues à la hausse.**

- ◆ **les prévisions de trafic réalisées par VNF ont continué à s'appuyer sur un scénario macroéconomique datant de 2005**, prévoyant un taux de croissance annuel du PIB de 1,9 % entre 2007 et 2020, **et n'intégrant pas l'impact de la crise économique sur le transport de fret** (même si ses effets n'en sont pas identiques pour toutes les catégories de marchandises) ;
- ◆ VNF a pris pour base de ses prévisions de trafic l'année 2007 dont le trafic a été augmenté de 4 % au motif qu'il fallait tenir compte du caractère qualifié d'exceptionnellement bas de cette année. A supposer qu'il doive y être recouru, cette hypothèse ne devrait concerner que les catégories de fret pour lesquelles 2007 constitue une année anormalement basse. Cela conduirait à exclure les granulats et les conteneurs, qui sont avec les céréales les principales catégories de fret visées par VNF ;
- ◆ **les tarifs des sur-péages, dont l'application est désormais restreinte à la partie française de l'itinéraire Seine-Escaut, ont dû être relevés** pour conserver, en partie seulement, les recettes initialement visées, **ce qui rend le projet potentiellement moins attractif par rapport aux autres modes de transport sauf à instaurer parallèlement des péages ou des taxes supplémentaires sur ces modes** ce qui n'est apparemment pas prévu pour l'instant ; **ils sont ainsi peu crédibles**<sup>14</sup> ;
- ◆ une partie notable du trafic (évaluée à 1/3 dans le dossier d'enquête publique de 2006 et en cours de réévaluation à la demande de la mission) serait issue des plates-formes multimodales à créer le long du canal, mais la réalité de ce trafic et surtout son rythme de croissance paraissent très incertains.

---

<sup>13</sup> La composante principale du loyer global correspond à un loyer d'investissement dit L1. Il serait constant sur la durée du contrat à 202 M€ dans le plan de financement de référence de VNF. Les deux composantes évolutives sur la durée du contrat seraient le loyer L2 d'exploitation et de maintenance et le loyer L3 de régénération. Ces deux loyers sont indexés sur un panier d'indices précisés dans le projet de contrat.

<sup>14</sup> Sauf pour la mise en place de l'écotaxe poids lourds déjà prise en compte et qui ne s'appliquera en tout état de cause pas aux trafics routiers de conteneurs empruntant le réseau autoroutier à péage.

Parmi les facteurs justifiant une révision à la baisse des perspectives de trafic, la mission n'a pu quantifier que l'impact d'un scénario macro-économique dégradé par rapport au scénario macroéconomique de 2005 retenu par VNF et celui du scénario de marché dit « de base », moins optimiste que le scénario dit 'logistique' supposant un rythme soutenu de gains de part de marché par le transport fluvial sur l'axe Nord<sup>15</sup>. **Ces seules variations des prévisions de recettes** de péages sur le territoire français, actualisées sur la durée du contrat de partenariat, **atteindraient une fourchette qui pourrait être de 10 à 20 %, avec une baisse de 16 %** dans un scénario intermédiaire tenant compte des dernières prévisions de PIB à long terme de la direction générale du Trésor.

**Au-delà de l'incertitude sur les effets de l'environnement économique sur les recettes de péages, d'autres sources d'incertitude ont été identifiées par la mission et font l'objet d'un débat avec VNF :**

- ◆ **les risques résultant d'évolutions significatives du potentiel transportable n'ont pas été pris en compte par VNF**, tels que la perspective d'une arrivée massive en Île-de-France des **granulats** marins de Haute-Normandie dont l'exploitation à grande échelle vient d'être autorisée et qui peuvent amplifier le trafic fluvial sur la Seine<sup>16</sup>, alors que le transport de granulats est prévu constituer la première source de recettes de péages du canal<sup>17</sup> ; il en est ainsi également de la limite à la compétitivité du transport de **conteneurs** constituée par le tirant d'air disponible sous de nombreux ponts au nord et au sud du projet de canal (limitation à « 2 couches »)<sup>18</sup> ;
- ◆ **les hypothèses de trafic incluent un relèvement substantiel des redevances d'infrastructures ferroviaires<sup>19</sup> et n'anticipent pas l'autorisation de circulation des camions de 44 T** (alors qu'elles prennent en compte l'écotaxe poids lourds).

Une surestimation des prévisions de trafic sur le canal, et donc des recettes tirées de son exploitation, tant au regard de la situation macroéconomique que de l'évolution de filières industrielles essentielles pour le trafic du canal, fait peser un **risque financier réel sur l'AFITF sur la durée du contrat et en tout état de cause exercerait un effet d'éviction pour le financement d'autres projets d'infrastructures<sup>20</sup>**.

---

<sup>15</sup> La mission a, en effet, demandé une réactualisation du scénario dit de « base » étudié par la Commission spéciale du Conseil général des ponts et chaussées constituée en 2006 à la demande du gouvernement.

<sup>16</sup> Les prévisions de VNF sont que le trafic de granulats sera la première source de recettes de péages pour le canal tant en 2020 (16 M€<sub>2007</sub>) qu'en 2050 (38 M€<sub>2007</sub>). En supposant que seulement 3 Mt/an supplémentaires de granulats marins de Haute Normandie pourraient alimenter l'Île-de-France sur la période d'étude et donc être retirés à l'axe nord-sud, la perte de recette du canal par rapport au scénario logistique avec péage B2 serait de 8,5 M€<sub>2007</sub> en 2020 (perte de recette globale de 20 %) et de 15,4 M€<sub>2007</sub> en 2050 (perte de recette globale de 11 %). Si tel était bien le cas, la subvention de l'AFITF devrait être relevée à due concurrence.

<sup>17</sup> Par rapport au scénario macro-économique VNF-Stratec que la mission estime optimiste, la seule réduction du trafic de granulats sur le canal de 3Mt par an du fait d'un approvisionnement de l'Île-de-France en granulats marins de Manche d'un même montant réduit les recettes de 14 % et augmente le besoin de subvention de l'AFITF de 22 % par rapport à la prévision de VNF. Si le report des transports de granulats sur la Seine se cumule avec le scénario macro-économique DGT B, la réduction des recettes actualisées est de 19 % et l'augmentation du besoin de subvention de l'AFITF est de 32 %.

<sup>18</sup> De façon générale, si VNF a transmis à la mission des protocoles signés avec plusieurs fédérations professionnelles (ou pôles de compétitivité), la mission a constaté que ces accords étaient le plus souvent très récents et en tout état de cause peu précis. En outre, l'appel à manifestations d'intérêt lancé par VNF au titre du développement du transport fluvial lié à la construction du canal ne paraît pas avoir suscité un intérêt fort de la part des interlocuteurs rencontrés par la mission.

<sup>19</sup> Avec un taux de croissance annuel moyen de 9,2 % entre 2007 et 2020 et de 4 % entre 2021 et 2050.

<sup>20</sup> VNF a cherché à diversifier les ressources fiscales qui pourraient être affectées en partie au financement de l'exploitation (taxe hydraulique, droits de douane, etc.) : ces pistes de financement paraissent pour le moins hypothétiques et tendent toutes vers un accroissement de la fiscalité, à l'exception d'un financement hypothétique de l'Union européenne ou des collectivités territoriales après la mise en service du canal.

Selon le chiffrage de VNF non révisé par la mission (cf. *supra*), le montant annuel de la subvention de l'AFITF pour la couverture des loyers dépasserait 140 M€ les cinq premières années et resterait supérieur à 100 M€ douze années après la mise en service du canal<sup>21</sup>.

**En prenant en compte les surestimations quantifiées des trafics et des recettes** décrites plus haut (hypothèses économiques revues à la baisse, scénario de trafic « de base » et partage des approvisionnements de granulats entre la Normandie et le Nord) et selon les premiers calculs de la mission, **la subvention actualisée de l'AFITF sur la durée du contrat pour couvrir les loyers pourrait être revue à la hausse de 34 % et atteindre 1,4 Md€<sup>22</sup>.**

Les indispensables subventions d'exploitation de l'AFITF pendant la durée du contrat témoignent du fait que la rentabilité économique du projet estimée initialement, déjà faible, s'est encore dégradée, sous l'effet des dérives sur les coûts et les recettes décrites plus haut.

Pour pouvoir réduire le besoin de subvention de l'AFITF durant les premières années de l'exploitation, il faudrait que la conjoncture générale soit favorable afin de pouvoir cumuler l'effet positif de l'accroissement de la demande générale de transport et celui du report modal entraîné par la réduction des coûts du transport fluvial théoriquement permise par le grand gabarit. **Compte-tenu de l'ampleur des risques et du caractère pro-cyclique de l'exploitation du projet SNE, le projet de canal ne devrait être mis en œuvre que durant une phase de croissance économique soutenue.**

La mission précise que ses travaux de première phase n'ont pas porté sur la réévaluation des prévisions de **recettes dites connexes**, retirées de l'activité des plates-formes logistiques, du transfert d'eau ou des activités complémentaires que pourrait développer le partenaire privé (vente d'énergie, activité éolienne, quais céréaliers et industriels...). Ces pistes de recettes sont loin d'être arrivées à maturité en termes de conception, et d'ores et déjà, les montants envisagés par VNF paraissent largement optimistes au regard de l'évolution économique générale.

**3) Le besoin en concours publics *ab initio* est revu à la hausse par VNF par rapport au protocole d'intention de financement de 2009 pour absorber la dérive des coûts : les subventions européennes, relevées par VNF de 0,33 à 1,58 Md€, sont réputées absorber le besoin de financement supplémentaire.**

En complément des lourdes subventions de l'AFITF pendant la durée du contrat, le montant des subventions initiales nécessaires (hors plates-formes) est estimé par VNF à 3,17 Md€<sup>23</sup> dont 1,58 Md€ de l'Union européenne, 0,90 Md€ de l'AFITF, 0,69 Md€ des collectivités territoriales et des ports, pour financer 2,90 Md€ dans le périmètre du CP et 0,27 Md€ de coûts directs à la charge de VNF. Ce plan de financement constitue une hypothèse de travail de VNF qui reste à examiner par les tutelles.

---

<sup>21</sup> Avec un scénario macroéconomique moins optimiste, le montant annuel moyen de la subvention de l'AFITF atteindrait 160 M€ les cinq premières années selon les calculs de la mission.

<sup>22</sup> En valeur actuelle nette au 1<sup>er</sup> janvier 2013 en tenant compte des prévisions de trafic révisées par la mission.

<sup>23</sup> Le protocole d'intention de financement de 2009 prévoyait des subventions publiques *ab initio* de 2,13 Md€ (hors plates-formes multimodales), dont 0,90 Md€ apportés par l'État, 0,90 Md€ par les collectivités territoriales et 0,33 Md€ par l'UE, et un financement par le partenaire privé de 2,07 Md€ pour un contrat de partenariat de 4,2 Md€. Il était prévu un financement additionnel par les collectivités territoriales des plates-formes multimodales pour 0,2 Md€.

**Tableau 1 : Plan de financement actuellement envisagé par VNF (en Md€ courants)  
-hors plates-formes et coûts directs VNF-**

Type	Montants
Coût d'investissement (hors taxe)	4,76
Frais financiers	0,66
Total des emplois	5,42
Concours publics <i>ab initio</i>	2,90
Fonds propres <sup>24</sup>	0,25
Dette totale	2,27
Total des ressources	5,42

*Source : Données VNF transmises à la mission en novembre 2012 (note de financement).*

La subvention publique revue à la hausse serait celle de l'Union européenne, portée à 1,58 Md€, soit un **accroissement de 375 %, en mobilisant deux instruments de financement, le RTE-T 2007-2013 révisé et le futur MIE 2014-2020.**

**S'il est incontestable que les caractéristiques du projet plaident pour une revalorisation de la subvention européenne<sup>25</sup>, les hypothèses de financement de VNF sont une nouvelle fois particulièrement optimistes :**

- ◆ elle supposerait de consacrer **au seul projet SNE entre 30 et 40 % du montant potentiellement mobilisable par la France au titre du MIE 2014-2020**, en fonction de l'enveloppe dédiée aux transports qui sera arrêtée à l'issue des négociations budgétaires sur le futur cadre financier pluriannuel ;
- ◆ elle correspondrait à un taux de subvention très élevé au titre du MIE 2014-2020, soit 50 % pour les études et 30 % pour les travaux, alors que les précédents projets français ont bénéficié d'une subvention inférieure à 10 % ;
- ◆ autrement dit la concentration de financements européens sur le projet SNE **exercerait un effet d'éviction sur d'autres projets français susceptibles de bénéficier de ces financements européens.**

**Au total, le risque est réel que la subvention initiale de l'État ne doive être augmentée sous l'effet de facteurs multiples, en particulier :**

- ◆ si les financements européens ne sont pas réunis dans ces proportions, d'autant que les décisions au titre du MIE 2014-2020 n'interviendront pas avant fin 2014<sup>26</sup> ;
- ◆ si le montant des subventions des collectivités territoriales, revu à la baisse depuis le début du projet, mais toujours pas sécurisé – et qu'il pourrait être à l'inverse opportun de relever en fonction de leur capacité contributive – n'était pas confirmé<sup>27</sup> et si n'était pas pris en charge intégralement le coût des plates-formes multimodales ;
- ◆ si le contrat de partenariat comportait d'autres surcoûts et en tout état de cause pour couvrir les investissements complémentaires (cf. *supra*).

<sup>24</sup> Les fonds propres de la société de projet sont apportés par les candidats.

<sup>25</sup> La subvention européenne envisagée au titre du RTE-T (6,22 %) apparaît très faible au regard des avantages collectifs procurés par le projet pour le réseau central européen (d'autant que selon les études de 2006, 25 % des avantages socio-économiques seraient concentrés en Belgique, aux Pays-Bas et en Allemagne), Bien inférieure aux taux obtenus par les sections belges de la liaison Seine-Escaut, cette subvention limitée pour la partie française du projet Seine-Escaut résulte de la priorité donnée à l'époque par la France à d'autres projets.

<sup>26</sup> Ainsi si le taux de subvention européenne au titre du MIE 2014-2020 était de 20 % et non de 30 % comme le prévoit VNF pour les dépenses de travaux, le besoin de financement budgétaire supplémentaire serait de 390 M€.

<sup>27</sup> VNF n'a pas envisagé jusqu'ici de revalorisation substantielle des contributions des collectivités territoriales. En tout état de cause, la situation budgétaire des collectivités concernées par le canal ne conduirait sans doute qu'à une participation supplémentaire de leur part pour un montant limité au regard de l'ampleur du projet, sauf peut-être de la part des collectivités franciliennes.



En second lieu, la mission devait apprécier la capacité des candidats à réunir les financements privés nécessaires à la réalisation de l'opération, au regard notamment de la profondeur et de la capacité avérées du marché des instruments de crédit mobilisables pour le financement du projet.

**4) La crise financière a dégradé les conditions de financement des partenariats public-privé et la capacité du marché à mobiliser des financements longs sans intervention publique.**

L'accès aux financements longs sur le marché bancaire et obligataire reste difficile depuis la crise financière en raison du tarissement de la liquidité bancaire pour les maturités longues supérieures à 15 ans, comme dans le projet SNE, et de l'augmentation des marges bancaires qui renchérit le coût du financement, en dépit de la baisse du coût de la liquidité de base.

**Toutefois la mission souligne que la défaillance avérée du marché en matière de financements longs n'explique sans doute pas à elle seule les difficultés de financement rencontrées par le projet SNE, qui pourraient également refléter la faible appétence des investisseurs pour un projet risqué dont la robustesse reste contestée.**

Face à la situation d'impasse du financement du projet SNE en recourant à des instruments privés classiques<sup>28</sup> et pour contenir la dérive du loyer d'investissement<sup>29</sup> versé au partenaire privé, tel que proposé par les candidats dans leurs offres initiales, VNF propose de faire évoluer les paramètres du projet de la façon suivante :

- ◆ une réduction de la durée du contrat de partenariat à 40 ans, plutôt que 50 ans dans le DCE, en ajustant la durée du contrat à la maturité des prêts potentiellement disponibles<sup>30</sup> ;
- ◆ une limitation de la dette à lever par la société de projet à 2,27 Md€, en revalorisant les subventions publiques *ab initio* (subventions européennes portées à 1,58 Md€ *cf. supra*) ;
- ◆ la **mobilisation massive de prêts d'origine publique**, pour 69 % de la dette de la société de projet après la mise en service de l'ouvrage<sup>31</sup> ;
- ◆ et enfin le recours à des financements innovants.
- ◆ VNF a développé plusieurs variantes de plan de financement<sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup> Les instruments classiques correspondent à une dette bancaire de long terme et un refinancement des dettes de court terme par un Dailly bancaire après la livraison de l'ouvrage. Les banques commerciales ne sont plus en mesure aujourd'hui de proposer des financements Dailly compétitifs en raison de niveaux de marge élevés et de maturités trop faibles pour un projet de la taille du CSNE.

<sup>29</sup> Dans le montage du contrat de partenariat, le loyer d'investissement L1 versé par VNF au partenaire privé après la livraison de l'ouvrage et jusqu'au terme du contrat correspond au remboursement du capital et des intérêts sur les emprunts contractés par le partenaire.

<sup>30</sup> Le passage du projet de contrat de partenariat de 50 à 40 ans, envisagé par VNF compte-tenu de la maturité disponible des prêts et qui pourrait permettre une diminution du prix, pourrait en contrepartie avoir un impact sur les investissements de régénération et de maintenance à l'issue de cette période.

<sup>31</sup> Le plan de financement est différencié en phase de construction de l'ouvrage et en phase d'exploitation : le refinancement après la livraison de l'ouvrage permet de refinancer les dettes de court terme par une cession de créance Dailly : la société de projet cède aux établissements de crédit la créance constituée par l'engagement de paiement des loyers par la personne publique (dans la limite de 80 % des loyers), minimisant ainsi le risque pris par l'emprunteur et diminuant le coût de l'emprunt.

<sup>32</sup> VNF et son conseil financier Royal Bank of Canada (RBC) construisent plusieurs plans de financement, avec une dominante DFE ou BEI ; dans les deux options la part de dette senior d'origine publique est de 69 %.

Tableau 2 : Scenarii de référence pour le financement de la phase de construction (en Md€)

Outil de financement	Scénario avec une dominante DFE	Part de la dette	Scénario avec une dominante BEI	Part de la dette
Dettes bancaires de long terme	0,20	9 %	0,20	9 %
Dettes bancaires refinancées en fin de construction	0,80	35 %	0,80	35 %
Obligations non rehaussées, refinancées en fin de construction	0,30	13 %	0,30	13 %
Prêt BEI non garanti	0,30	13 %	0,30	13 %
Prêt DFE garanti	0,67	30 %	0	0 %
Prêt BEI garanti	0	0 %	0,67	30 %
Total de la dette	2,27	100 %	2,27	100 %
<b>Total dette d'origine publique</b>	<b>0,97</b>	<b>43 %</b>	<b>0,97</b>	<b>43 %</b>

Source : VNF (note de financement). Mission.

A l'exception des dettes de long terme<sup>33</sup>, les dettes mises en place pour financer la phase de construction serait refinancées à la mise à disposition de l'ouvrage par des outils de type « Dailly » se décomposant en trois tranches<sup>34</sup>, souscrites respectivement par la BEI, la DFE de la CDC et des investisseurs obligataires, via une nouvelle émission d'obligations :

Tableau 3 : Scenarii de référence pour le financement de la phase d'exploitation (en Md€)

Outil de financement	Dominante DFE	Part de la dette	Dominante BEI	Part de la dette
Dettes bancaires de long terme	0,20	9 %	0,20	9 %
Dailly obligataire	0,50	22 %	0,50	22 %
Prêt BEI non garanti	0,30	13 %	0,30	13 %
Dailly BEI	0,60	26 %	0,67	30 %
Dailly DFE	0,67	30 %	0,60	26 %
Total de la dette	2,27	100 %	2,27	100 %
<b>Total dette d'origine publique</b>	<b>1,57</b>	<b>69 %</b>	<b>1,57</b>	<b>69 %</b>

Source : VNF (note de financement). Mission.

S'agissant du financement obligataire envisagé<sup>35</sup>, qui paraît indispensable pour contourner la contrainte de liquidité bancaire et qui peut effectivement correspondre à des besoins d'investisseurs institutionnels, la mission ne peut que souligner le caractère innovant mais incertain pour le projet SNE de ces outils de financement, qui n'ont pas été testés au préalable sur le marché français.

<sup>33</sup> La dette bancaire de long terme et l'emprunt non garanti de la BEI.

<sup>34</sup> Le niveau de dette Dailly envisagé représente 78 % de la dette totale en phase d'exploitation, en cohérence avec les contraintes réglementaires sur le niveau maximal de loyer cédé aux prêteurs (80 %).

<sup>35</sup> La MaPPP a engagé également des travaux exploratoires sur la mise en place d'un fonds commun de titrisation (véhicule de place) pour le financement de grands projets, à l'attention d'investisseurs institutionnels.

**5) Un recours substantiel à des prêts d'origine publique pour financer le partenaire privé serait incontournable pour boucler le financement du projet en contrat de partenariat.**

S'agissant de la dette levée par la société de projet, VNF cherche à mobiliser cumulativement des emprunts d'origine publique de différentes sources pour financer le partenaire privé :

- ◆ **le niveau d'intervention envisagé de la BEI pour financer la phase de construction (de 0,3 à 1 Md€) et refinancer la dette en phase d'exploitation (de 0,9 à 1 Md€) n'est pas impossible mais serait alors supérieur en volume à celui des projets ferroviaires BPL et CNM<sup>36</sup> :**
  - cette option de financement supposerait d'engager rapidement des contacts auprès de la BEI, si le dialogue compétitif se poursuivait, afin de préciser les conditions de financement<sup>37</sup> ;
  - un appel massif à des prêts auprès de la BEI ne serait pas neutre : compte-tenu d'une répartition implicite des engagements de la BEI en fonction de la nationalité de ses actionnaires, un financement du projet SNE exercerait un effet d'éviction sur le financement d'autres projets français ;
  - par ailleurs la possibilité de combiner un prêt classique de la BEI et un rehaussement de dette obligataire par des « EU project bonds » n'est pas certaine<sup>38</sup> ;
- ◆ **l'intervention de la BEI ne suffirait pas dans le plan de VNF : faute de la disponibilité d'autres sources de financement, un recours aux fonds d'épargne de la CDC est envisagé au moins pour le refinancement de la phase d'exploitation (de 0,6 à 0,7 Md€)<sup>39</sup> :**
  - **l'ouverture d'une nouvelle enveloppe exceptionnelle des fonds d'épargne destinée aux infrastructures de transport<sup>40</sup> est pourtant loin d'être acquise** et soulève de réelles difficultés ; l'emploi des fonds d'épargne pour ce projet pourrait par ailleurs créer un nouveau précédent pour le financement d'infrastructures.

**Au total, l'équation du projet SNE a profondément changé depuis sa déclaration d'utilité publique en 2008 : le projet est plus coûteux, pour des recettes inférieures et avec une capacité à lever les financements nécessaires au bouclage du projet qui reste hypothétique.**

*Dans le cas où les commanditaires demanderaient la poursuite de la mission dans le cadre d'une seconde phase, l'estimation des avantages collectifs procurés par le projet au regard des coûts qu'il implique pour les collectivités publiques serait à revoir.*

---

<sup>36</sup> Dans les projets BPL et CNM, la BEI n'est pas intervenue en phase de construction ; en phase d'exploitation elle est intervenue respectivement à hauteur de 0,55 Md€ pour BPL (dette globale de 1,0 Md€) et 0,31 Md€ pour CNM (dette globale de 1,1 Md€).

<sup>37</sup> La BEI pourrait également intervenir au titre du rehaussement des obligations par des « obligations de projet » (« EU project bonds ») donc avec des conditions d'intervention qui ne sont pas connues aujourd'hui.

<sup>38</sup> Outre les incertitudes sur le cadre réglementaire du MIE 2014-2020, la BEI fait face à des contraintes d'investissement, notamment en termes de risque maximal qui peut être pris sur un projet.

<sup>39</sup> Pour la phase d'exploitation, VNF envisage une intervention de la DFE de 0 à 0,7 Md€ en fonction des variantes.

<sup>40</sup> L'enveloppe exceptionnelle dédiée aux infrastructures de transport de 7 Md€ mise en place dans le cadre du plan de relance et pour laquelle le projet SNE avait été déclaré éligible le 23 octobre 2009 sera expirée fin 2012. Cette enveloppe a contribué notamment aux financements de quatre projets de RFF (GSM-R, SEA, BPL et CNM).

La mission souligne à ce stade que **l'évolution défavorable de tous les paramètres économiques et financiers du projet (dérive des coûts, impact de la crise sur les prévisions de trafic d'une part et les conditions de financement des PPP d'autre part) devrait conduire à dégrader substantiellement le bilan socio-économique du projet établi en 2006**, avec un risque réel de destruction de valeur pour la collectivité.

Une deuxième phase éventuelle de la mission pourrait consister à apprécier les avantages collectifs<sup>41</sup> attendus du projet à l'aune de cet environnement macroéconomique dégradé, coïncidant avec une forte contrainte budgétaire pour les collectivités publiques. Les effets incertains pour la dynamisation des **ports du Havre et de Rouen** pourraient également être appréciés.

En outre, les **avantages environnementaux** pourraient être évalués, au regard de l'impact carbone des travaux de réalisation du canal d'une part, de la réalité du report modal d'autre part et de l'efficacité de ce projet en termes de coût des émissions de carbone évitées, compte-tenu du volume financier qu'il représente par rapport à d'autres investissements destinés à atteindre nos objectifs environnementaux. La mission a d'ores et déjà relevé que, selon les résultats de novembre 2012 du modèle de trafic de VNF qui ont été communiqués à la mission, en 2020, le trafic détourné des autres modes par la réalisation du canal est de 5,6 Mt en provenance de la route (3,8 % du trafic sans projet) et de 3,3 Mt en provenance du fer (13,3 % du trafic sans projet), soit une répartition 63/37 entre les deux modes non fluviaux. La cohérence du projet avec l'action publique en faveur du fret ferroviaire est donc discutable. Enfin, il conviendrait de mieux apprécier les enjeux en termes de prélèvement d'eau (et de risque de pollution des nappes phréatiques) entraînés par le canal.

En fonction des priorités des commanditaires de la mission, la mission pourrait également prendre contact avec les **collectivités territoriales** concernées par le projet<sup>42</sup>, pour poursuivre le tour de table financier visant à sécuriser les subventions qui n'ont pas été confirmées et à envisager des participations supplémentaires.

Sans préjuger la décision que prendrait le Gouvernement quant aux suites du dialogue compétitif engagé en 2011, la mission précise les éléments suivants :

- ◆ VNF a adressé aux candidats un courrier le 31 juillet 2012 reportant la date prévisionnelle de remise des offres<sup>43</sup> et « *anticipant une prise de décision à ce sujet à l'automne* » ; la mission SNE travaille sur le lancement d'un DCE final mais les candidats semblent avoir suspendu leurs études ; le directeur général de VNF considère qu'il est opportun d'aller au bout du dialogue compétitif pour connaître les propositions finales des candidats – quitte à constater que le dialogue ne pourrait aboutir ne serait-ce que si l'un des deux candidats se retirait ;
- ◆ **un abandon de la procédure de dialogue compétitif est possible** à tout moment pour un motif d'intérêt général<sup>44</sup> : cette faculté est explicitement prévue à l'article 11 du règlement de consultation ; des coûts d'indemnisation doivent être pris en compte à hauteur d'un plafond par candidat ;

---

<sup>41</sup> Y compris les avantages attendus par les différents opérateurs du transport fluvial, et leur capacité à tirer parti ou non du grand gabarit.

<sup>42</sup> En premier lieu les conseils régionaux d'Île-de-France, du Nord-Pas-de-Calais et de Picardie.

<sup>43</sup> La date prévisionnelle de remise des offres avait été fixée par VNF au 30 octobre 2012 dans son courrier aux candidats le 19 avril 2012.

<sup>44</sup> Le ministère de la Défense a ainsi mis fin à l'automne 2012 aux discussions avec l'attributaire pressenti CMA-CGM, qui avaient été engagées à la suite d'un appel d'offres lancé en 2008, portant sur un PPP de 25 ans pour l'acheminement de matériels militaires vers les implantations outre-mer et les théâtres d'opérations extérieures. Au total, la MaPPP a recensé plus de 60 projets lancés sous forme de CP mais abandonnés (pour être repris dans certains cas sous forme de MOP ou de concession), en général avant l'engagement de la procédure d'attribution.

- ◆ **les dépenses engagées pour le projet s'accroissent avec le temps**, ainsi que les risques éventuels de demande d'indemnisation de certaines parties prenantes. A cet égard, **l'incertitude n'est pas favorable aux opérateurs, qu'il s'agisse de se préparer à la mise en œuvre du projet SNE ou de son report**. Enfin, **la poursuite du dialogue impliquerait de mobiliser fortement des financements européens** (subventions, prêts de la BEI), **ce qui pourrait conduire à l'éviction d'autres projets (en pure perte si le dialogue était finalement infructueux)**.

**Un report du projet, dont l'exploitation serait pro-cyclique, à une période économique plus favorable**, permettrait également de revoir sa configuration actuelle pour envisager les conditions éventuelles d'une liaison à grand gabarit moins coûteuse<sup>45</sup> –ainsi que le mode de réalisation en PPP ou en maîtrise d'ouvrage publique dont la comparaison s'agissant du projet SNE date de 2006.

Dans l'attente, certains trafics ciblés par VNF pour le projet SNE continueraient d'emprunter la liaison existante du **canal du Nord**<sup>46</sup> qui n'est pas saturée aujourd'hui et qui ne comporte pas de sur-péage.

Un report du projet enfin pourrait s'accompagner d'investissements palliatifs de nature à favoriser le report modal, en développant la qualité du réseau fluvial existant et en renforçant les grands ports français, en particulier sur l'axe Seine (Paris-Rouen-Le Havre), ainsi que le fret ferroviaire, sur l'axe Nord comme vers le port du Havre (notamment la ligne Serqueux-Gisors afin de permettre une utilisation habituelle de cet axe par les trains de fret).

---

<sup>45</sup> Dont l'étude de la faisabilité d'une amélioration d'un des deux canaux existants (canal de St-Quentin creusé au début du XIXe siècle ou canal du Nord qui lui a succédé en 1965). Une telle option a été écartée en 1993 au motif notamment pour l'actuel canal du Nord de l'impact sur le transport fluvial de l'interruption du service pendant la période des travaux.

<sup>46</sup> On rappellera qu'il ne s'agit pas d'une liaison à grand gabarit et qu'elle est contrainte par l'évolution de la batellerie française vers des unités de plus grande taille au fur et à mesure de l'obsolescence des unités actuelles. Plusieurs interlocuteurs de la mission ont toutefois indiqué que son fonctionnement pourrait être amélioré.

## CONCLUSION

### **L'ensemble des paramètres économiques et financiers du projet de canal Seine-Nord-Europe ont évolué défavorablement.**

Son coût prévisionnel de réalisation doit être revu à la hausse, en raison d'un ensemble de facteurs : évolution dynamique des prix de construction, effet du décalage du calendrier, sous-estimations de certains coûts et impact des frais financiers.

Simultanément, les prévisions de recettes attendues des péages sur le canal doivent être réestimées à la baisse, du fait de la dégradation de la situation économique par rapport à celle prévue lors de la conception du projet, mais aussi de modifications sectorielles dans l'organisation de certains approvisionnements qui devaient constituer une part notable des trafics. Mécaniquement les subventions d'équilibre de l'État pour couvrir les loyers versés au partenaire privé devraient être réévaluées à la hausse. Enfin certains risques identifiés par la mission n'ont pu être quantifiés, tels que l'effet des contraintes sur le transport de conteneurs résultant de la hauteur des ponts sur le réseau fluvial existant ou encore les hypothèses en matière de concurrence avec le transport ferroviaire.

Ces révisions de coûts et de recettes dégraderaient au demeurant fortement le bilan socio-économique du projet, qui devrait également prendre en compte les effets sur la dynamisation des ports du Havre et de Rouen, ainsi que sur les résultats de l'engagement national pour le fret ferroviaire.

Au total, le besoin de financement réestimé ne pourrait être couvert que par la conjonction de subventions européennes considérables – avec un effet d'éviction sur d'autres projets et le risque que le financement européen ne soit finalement pas accordé à hauteur des espoirs de VNF –, de prêts d'origine publique (BEI et direction des fonds d'épargne de la CDC) et d'un financement innovant de long terme auprès d'investisseurs institutionnels avec une contrepartie publique.

Ainsi l'équation du projet SNE a profondément changé : le projet est plus coûteux et plus consommateur en subventions publiques, pour des recettes selon toute vraisemblance inférieures à celles visées par VNF et avec une capacité à lever les financements nécessaires au bouclage du projet qui reste hypothétique.

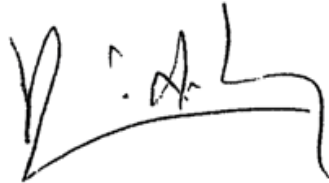
Le dialogue compétitif pourrait certes se poursuivre, afin d'identifier les propositions finales réelles des candidats. Il prolongerait cependant l'incertitude des acteurs économiques, se traduirait par des dépenses supplémentaires et accroîtrait les risques d'indemnisation des parties prenantes à la liaison Seine-Escaut.

**La mission préconise donc un report du projet à une période économique plus favorable, compte-tenu de son caractère pro-cyclique, ce qui permettrait par ailleurs de revoir la configuration de l'infrastructure et le cas échéant de retenir le mode de réalisation le plus adapté.**

**Rapport**

A Paris, le 21 janvier 2013

Vincent LIDSKY



Inspecteur général des finances

Michel MASSONI



Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Nathanaël MASON-SCHULER



Inspecteur des finances

Yves MORIN



Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Daniel FEDOU



Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

# **ANNEXES**





# **LISTE DES ANNEXES**

**ANNEXE I : LETTRE DE MISSION**

**ANNEXE II : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES**

## **ANNEXE I**

### **Lettre de mission**



## Annexe I



*Le ministre de l'Economie  
et des Finances*

*Le ministre délégué au Budget*

*Le ministre délégué chargé des  
transports, de la mer et de la  
pêche*

11 SEP. 2012

Paris, le

Le Ministre de l'Economie et des Finances

Le Ministre délégué au Budget

Le Ministre délégué chargé des Transports,  
de la Mer et de la Pêche

à

Monsieur le Vice-Président du Conseil  
général de l'Environnement et du  
Développement durable

Madame la Chef du service de l'inspection  
générale des finances

Référence : D12007215  
Objet : lettre de mission au CGEDD  
concernant le canal Seine Nord Europe

En avril 2011, le précédent gouvernement a décidé le lancement du dialogue compétitif en vue de l'attribution d'un contrat de partenariat portant sur le financement, la conception, la construction, l'exploitation, l'entretien, la maintenance et la régénération du futur canal Seine-Nord Europe et de ses aménagements connexes, dont la réalisation de l'infrastructure de quatre plates-formes multimodales.

Le coût global du projet Seine-Nord Europe, plates-formes comprises, avait été évalué par Voies navigables de France (VNF) à 4,3 milliards d'euros. Le plan de financement envisagé reposait, d'une part, sur l'apport d'une subvention publique initiale de 2,2 Md€ et, d'autre part, sur un préfinancement du complément par le partenaire privé.

Il était alors prévu que l'ensemble des loyers du contrat de partenariat soit financé par des recettes d'utilisation du canal ou provenant d'activités annexes et des compléments apportés par l'État, par l'intermédiaire de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

A ce jour, le calendrier initial du dialogue compétitif envisageait la remise des offres finales vers la fin de l'année 2012, dans la perspective d'une signature du contrat de partenariat en 2013.

Toutefois, plusieurs éléments portés à la connaissance du nouveau gouvernement nécessitent que soient examinées les conditions de la poursuite de la procédure d'attribution du contrat de partenariat et, plus globalement, du projet dans sa configuration actuelle.

139 rue de Bercy – Télédéc 151 – 75572 PARIS Cedex 12

139 rue de Bercy – Télédéc 146 – 75572 PARIS Cedex 12

Hôtel de Roquelaure – 246, boulevard Saint-Germain – 75007 Paris

## Annexe I

Nous souhaitons donc confier au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et à l'Inspection générale des finances (IGF), une mission d'analyse et de propositions portant, d'une part, sur la faisabilité globale du projet dans le cadre de la procédure en cours d'attribution d'un contrat de partenariat et, d'autre part, sur les avantages collectifs du projet dans sa configuration actuelle.

### 1/ Faisabilité globale du projet dans le cadre de la procédure actuelle d'attribution d'un contrat de partenariat

En premier lieu, compte tenu des indications issues du déroulement du dialogue compétitif jusqu'à ce jour, il nous semble nécessaire d'actualiser les perspectives de coût de réalisation du projet afin de pouvoir en tirer toutes les conséquences sur les besoins en concours publics nécessaires à sa réalisation.

Outre le niveau des contributions publiques versées durant la phase de réalisation de l'opération, cette analyse devra porter sur les niveaux envisageables pour les loyers du contrat de partenariat et pour les compléments à apporter par l'État, par l'intermédiaire de l'AFITF. Cette démarche intégrera les réflexions de la mission confiée au CGEDD et à l'IGF depuis août 2011 afin d'expertiser l'évaluation prévisionnelle des recettes retirées de l'utilisation du canal (péages) et de l'activité des plates-formes, ainsi que des ressources provenant des activités annexes (vente d'eau) ou des activités complémentaires que pourraient développer le partenaire privé (vente d'énergie, ...).

En second lieu, la capacité des candidats à réunir les financements privés nécessaires à la réalisation de l'opération doit être analysée, au regard notamment de la profondeur et de la capacité avérées du marché des instruments de crédit mobilisable pour le financement du projet. La mission examinera également les marges de manœuvre supplémentaires que pourrait permettre l'application au projet d'outils de financement nouveaux.

Sur la base de ces analyses, et compte tenu des niveaux de subventions qui peuvent être mobilisés par les collectivités publiques pour la réalisation de la nouvelle infrastructure, la mission émettra des recommandations sur la faisabilité globale de l'opération dans le cadre de la procédure actuelle d'attribution d'un contrat de partenariat.

### 2/ Analyse des avantages collectifs du projet dans sa configuration actuelle

Par ailleurs, la mission examinera les avantages collectifs procurés par le projet, dans sa configuration actuelle, au regard des coûts qu'il implique pour les collectivités publiques.

Sur la base des études socio-économiques disponibles, et notamment celle présentée lors de l'enquête publique, la mission actualisera les principaux éléments du bilan coûts/avantages de l'opération afin notamment d'intégrer l'évolution de son coût. Cet examen sera également l'occasion de s'assurer de la validité des nouvelles hypothèses de trafic retenues par VNF, notamment au regard du contexte économique actuel.

Un rapport d'étape sur la faisabilité globale du projet et cette première analyse de ses avantages collectifs sera remis pour fin octobre.

Il s'agira également d'analyser si la configuration actuelle du projet constitue la réponse la mieux adaptée pour répondre aux attentes des chargeurs et des transporteurs (capacité du projet à permettre la mise en place de liaisons fluviales performantes pour le trafic de containers, gabarit permis sur l'ensemble de l'axe par le projet, ...). De même, la capacité du projet à renforcer l'attractivité des grands ports français et l'efficacité de leurs stratégies multimodales doit être approfondie et précisée. Le cas échéant, la mission pourra identifier les opérations complémentaires ou alternatives à la réalisation du projet permettant d'assurer l'atteinte de ces objectifs.

La mission émettra, à partir de l'ensemble de ses analyses, des recommandations sur la réalisation de l'opération dans sa configuration actuelle.

## Annexe I

\* \*

Nous souhaitons que la mission nous remette son rapport définitif d'ici la fin du mois de décembre.

Les personnes que vous désignerez devront tenir régulièrement informées les directions d'administration centrale de nos départements ministériels de l'avancement de la mission et des difficultés qu'elles pourraient rencontrer.

La direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, le commissariat général au développement durable (service de l'observation économique et des statistiques, et service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable), la direction générale du Trésor, la direction du budget ainsi que les services de VNF se tiendront à leur disposition pour les assister dans leurs démarches.

Pierre MOSCOVICI

Jérôme CAHUZAC

Frédéric CUVILLIER

## **ANNEXE II**

### **Liste des personnes rencontrées**





## Annexe II

### 1. CABINETS MINISTERIELS

#### ◆ **CABINET DU MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES**

- M<sup>me</sup> Anne-Michelle BASTERI, conseillère chargée des participations de l'État

#### ◆ **CABINET DU MINISTRE DELEGUE CHARGE DU BUDGET**

- M. Marc-Henri SERRE, conseiller chargé des transports

#### ◆ **CABINET DU MINISTRE DELEGUE CHARGE DES TRANSPORTS**

- M. Emmanuel KESLER, directeur de cabinet
- M. Olivier ROLIN, conseiller technique
- M<sup>me</sup> Radia OUARTI, conseillère technique transport fluvial

### 2. ADMINISTRATIONS CENTRALES

#### ◆ **DIRECTION DU BUDGET**

- M. Antoine SEILLAN, chef du bureau 4 BT et M<sup>me</sup> Ophélie ROBIN
- M<sup>me</sup> Patricia LAPLAUD, chargée de mission, garanties de l'Etat

#### ◆ **DIRECTION GENERALE DU TRESOR**

- MM. Thomas REVIAL, chef du bureau Bancfin3 et Pierre DAVOUST
- MM. Christophe BORIES, chef du bureau Europe 3, Pierre PERIE et Etienne PETIT
- MM. Nicolas RIEDINGER, chef du bureau Polsec 3 et Quentin ROQUIGNY
- M. François BERGERE, directeur de la MaPPP et M<sup>me</sup> Laurence VAN PROOIJEN, directeur de projets
- M<sup>me</sup> Maya ATIG, directrice générale adjointe, Agence France Trésor
- M. François LAVOUE, adjoint au chef du bureau opérateurs de transport-ferroviaire, Agence des participations de l'État

#### ◆ **DIRECTION GENERALE DES DOUANES ET DES DROITS INDIRECTS**

- MM. Jean-Michel THILLIER, sous-directeur (commerce international) et Pascal REGARD, chef du bureau E3 (politique du dédouanement)
- M. Henri HAVARD, sous-directeur F

#### ◆ **DIRECTION GENERALE DES INFRASTRUCTURES, DES TRANSPORTS ET DE LA MER**

- MM. Fabien BALDERELLI, sous-directeur et Yoann LACORTE, chef de bureau (Direction des infrastructures de transport)
- M. Claude GRESSIER, chargé de mission auprès du directeur général

#### ◆ **SEEID**

- MM. Jean-Jacques BECKER et Vincent BROTEAU

## Annexe II

- ◆ **SGAE**
  - M. Patrick FAUCHEUR, chef de secteur transports et politique régionale
- ◆ **CONTROLE GENERAL ECONOMIQUE ET FINANCIER**
  - M. Jean DEULIN, contrôleur général économique et financier, mission infrastructures de transport non ferroviaires
- ◆ **MINISTERE DE LA DEFENSE**
  - M. Gauthier de TRACY, responsable des PPP
- ◆ **DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES, MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES**
  - M<sup>me</sup> Catherine DELORT, sous-directrice droit de la commande publique et M. Eric DONNART

### 3. VNF ET PRESTATAIRES

- ◆ M. Marc PAPINUTTI, directeur général
- ◆ M. Nicolas BOUR, M<sup>mes</sup> Elise DUBOIS, Fleur GOURDON et Françoise MORHANGE, MM. Nicolas BRUTIN, Benoît DELEU, Stéphane EBALARD, Cyr-Denis NIDIER, mission Seine-Nord-Europe
- ◆ MM. Romain FOURNIER, vice-président, global investment banking et Julien FERLA, infrastructure finance, RBC capital markets, Royal Bank of Canada
- ◆ M. Philippe MEJEAN, directeur général, CTS
- ◆ M. Pascal REYNE, gérant, DTZ
- ◆ M. Yves COUSQUER, ingénieur général honoraire des Ponts et Chaussées

### 4. PARTIES PRENANTES, AUTRES GESTIONNAIRES DE RÉSEAU, INTERLOCUTEURS EN MATIÈRE DE FINANCEMENT

- ◆ **PORTS**
  - M. Hervé MARTEL, président du directoire, port du Havre
  - M. Philippe DEISS, directeur général, port de Rouen
  - M. MELONIO, directeur du développement, Ports de Paris
- ◆ **ARMATEURS ET CHARGEURS**
  - MM. CHOUMERT, président et Philippe BONNEVIE, délégué général, AUTF
  - MM. Raymond VIDIL, président du CCAF et de la compagnie maritime Marfret et M. Vincent SAUREL, chef de ligne, Marfret
  - MM. Jean-François DALAISE, président d'honneur et Didier LEANDRI, délégué général, Comité des armateurs fluviaux
  - M. LASCAUX, président de l'UNICEM-Ile-de-France

## Annexe II

- M<sup>me</sup> Annie CAILLIEZ, présidente région Nord-Pas-de-Calais, M. GAMBIER et M. Jean-Marie DUMONT, secrétaire général, Chambre nationale de la batellerie artisanale (CNBA)
  
- ◆ **SNCF**
  - Mme Sylvie CHARLES, directrice, SNCF Geodis
  
- ◆ **EUROPORTE**
  - MM. Pascal SAINSON, Président et François COART, directeur de la stratégie
  
- ◆ **RFF**
  - M. Grégoire MARLOT, directeur de la stratégie, pôle gouvernance et stratégie et M. Julien BRUNEL
  - M<sup>me</sup> Juliette RESTOIN, financement de projet, pôle finance et achats et M. Vincent GAILLARD, direction finance et stratégie
  - M. DUBUS et Eric LEJEUNE, direction régionale Nord-Pas-de-Calais-Picardie
  - M. Paul MAZATAUD, politique des corridors
  - M<sup>me</sup> Sandrine CHINZI, directrice régionale Normandie
  
- ◆ **PARTENAIRES BELGES**
  - M. Yvon LOYAERTS, directeur général, Pascal MOENS, directeur du département de la stratégie de la mobilité, et Jacques HACOURT, inspecteur général, direction générale opérationnelle de la mobilité et des voies hydrauliques, Service public de Wallonie
  - M. Léo CLINCKERS, administrateur délégué, Waterwegen & Zeekanaal NV
  
- ◆ **INTERLOCUTEURS EN MATIERE DE FINANCEMENT**
  - M. Bertrand LABILLOY, directeur des affaires économiques et financières, Fédération française des sociétés d'assurances
  - M. Jean TRICOU, directeur banque d'investissement et de marché, Fédération bancaire française