

LE FINANCEMENT DES TRANSPORTS PUBLICS EN QUESTION

Zoom sur les Transports Collectifs en Site Propre des agglomérations

Remerciements

Le GART remercie tous ceux qui ont contribué en marge du Grenelle de l'environnement à l'élaboration de l'analyse prospective de l'évolution des transports urbains présentée dans ce document, et notamment :

- Ses adhérents et notamment le Syndicat des Transports d'Île-de-France (STIF),
- L'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France (IAURIF),
- Le Service Economie, Statistiques et Prospective (SESP) du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire (MEEDDAT),
- L'Agence de l'Environnement et de Maîtrise de l'Energie (ADEME),
- Le Laboratoire d'Economie des Transports (LET)
- Le bureau d'études ENERDATA.

Cette étude a été réalisée avec le soutien du Groupe Caisse d'Epargne.

Juin 2008

Sommaire

Grenelle et financement des transports publics :	5
les conditions de la réussite	5
Introduction	5
1 - Les transports publics pour le développement durable des territoires	7
1.1 Répondre aux défis de la mobilité urbaine.....	7
1.2 Garantir la durabilité et l'accessibilité des territoires	8
1.3 Rendre attractifs les transports collectifs	9
2 - Le plan de développement des transports publics à l'horizon 2020	10
2.1 Objectif de report modal nécessaire au respect des engagements français.....	10
2.2 Île-de-France	12
2.3 Agglomérations hors Île-de-France	14
2.4 Des efforts à poursuivre et à développer.....	18
3 - Les suites du Grenelle de l'environnement	20
3.1 Une intervention financière de l'État revue à la baisse.....	20
3.2 L'élargissement des compétences des autorités organisatrices.....	22
Des solutions de financement	25
des équipements	25
(analyse du Groupe Caisse d'Epargne)	25
1 - Financement par l'emprunt classique	25
2 - Le financement dans le cadre de contrats de partenariat	25
3 - Une variante adaptée au financement du matériel roulant : le crédit-bail fiscal	26

Grenelle et financement des transports publics :

les conditions de la réussite

(Analyse du GART)

Introduction

Le secteur des transports est, en France, le premier secteur émetteur de gaz à effet de serre. Largement dominé par la route, il est également le principal secteur consommateur de pétrole. Dans le contexte actuel de hausse des prix du carburant, les enjeux énergétiques et environnementaux auxquels doit faire face le secteur des transports rejoignent les problématiques économiques et sociales. Plus simplement, ils s'immiscent dans le quotidien des ménages.

Le Grenelle de l'environnement, lancé en juillet 2007, a fixé comme objectif une division par quatre des émissions de gaz à effet de serre de la France d'ici 2050. Cela suppose d'imaginer un modèle de développement totalement différent de celui prévalant jusqu'à présent. Dans le secteur des transports, la réduction des émissions des gaz à effet de serre et la maîtrise de la consommation d'énergie doivent être considérées conjointement à la réduction de la pollution atmosphérique et sonore. Dans la logique du développement durable, elles doivent s'accompagner d'une politique de solidarité tout en développant le dynamisme économique des territoires.

Cela présuppose une remise en cause de la place dominante de la voiture particulière dans la mobilité quotidienne et dans l'aménagement du territoire. Les autorités organisatrices de transport ont anticipé ce changement vers une mobilité durable. Depuis plusieurs années, elles ont beaucoup investi dans la modernisation des systèmes de transport collectif tout en améliorant la coordination entre les politiques de déplacement et celles d'aménagement.

Le Grenelle de l'environnement est l'occasion de donner un nouvel élan à ces politiques pour conduire les français à adopter sans difficultés une mobilité durable. Pour passer d'une mobilité dominée par l'automobile à une mobilité multimodale, les pouvoirs publics doivent conjuguer leurs efforts. La diminution de la circulation automobile et le report modal vers des modes alternatifs ne pourront être obtenus qu'en mettant en œuvre un ensemble de mesures à la fois incitatives et contraignantes.

C'est dans ce sens que le Groupement des Autorités Responsables de Transport (GART) a très largement participé à la concertation du Grenelle de l'environnement.

Dans un premier temps, le GART a contribué aux réflexions du groupe de travail « lutter contre les changements climatiques et maîtriser la demande d'énergie » qui a fait des propositions permettant d'atteindre l'objectif, fixé au niveau européen, de réduction de 20 % des émissions de CO2 d'ici à 2020. Dans un deuxième temps, Michel Destot, président du GART, a co-présidé, avec Jean-Louis Borloo et Dominique Bussereau, le comité opérationnel n°7 sur les transports urbains et périurbains. Le transfert modal de la voiture utilisée par une seule personne vers les transports collectifs, les modes doux et la voiture partagée a été porté par le comité opérationnel comme un des enjeux majeurs pour changer de paradigme et établir une mobilité durable.

Pour répondre à l'objectif de réduction de 20 % des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2020, un groupe d'experts a évalué la nécessaire réduction du trafic automobile entre 22 et 49 milliards de véhicules-kilomètres en fonction du rythme de renouvellement du parc de véhicules.

Les discussions pour le développement d'une mobilité urbaine et périurbaine durable se sont articulées autour de trois axes :

1. Modalités d'intervention financière de l'État dans les opérations de transports collectifs en site propre et desserte des quartiers sensibles ;
2. Gouvernance, planification et compétences des autorités organisatrices des transports ;
3. Organisation spécifique à l'Île-de-France.

Cette étude présente les enjeux de financement mis en lumière par le Grenelle de l'environnement. Elle s'intéresse, en premier lieu, aux projets de Transports Collectifs en Site Propre (TCSP) qui revêtent un caractère un caractère particulier dans l'organisation d'une mobilité urbaine. Ces projets, qui représentent « l'épine dorsale » des réseaux de transport collectif, nécessitent des investissements et des financements conséquents pour répondre aux objectifs de fréquentation définis. Le développement des TCSP s'insère dans une politique globale de développement d'une mobilité durable qui nécessite des compétences élargies pour les autorités organisatrices et des besoins de financement importants.

1 - Les transports publics pour le développement durable des territoires

Le rapport du groupe de travail "Changements climatiques", préparatoire au Grenelle de l'environnement, souligne que « le groupe, conscient de la réalité du changement climatique et de ses graves impacts, ainsi que de l'épuisement rapide des ressources énergétiques fossiles, affirme la nécessité de placer la France sur la trajectoire d'une division par 4 des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050, ce qui implique un modèle de développement totalement différent de celui que nous connaissions jusqu'à présent ».

La transformation du modèle de développement engendre nécessairement une remise en cause de la mobilité urbaine telle qu'elle est organisée actuellement. Les émissions de gaz à effet de serre des voitures particulières représentent plus de la moitié des émissions du transport routier ; et les trois quarts de ces émissions sont liées à des trajets inférieurs à 100 km.

1.1 Répondre aux défis de la mobilité urbaine

L'une des propositions (C3) de ce groupe est : « un plan volontariste de développement des transports collectifs (trains, métros, tramways, bus...) et de leur intermodalité, avec, notamment, un objectif de doublement des kilomètres de tramways et bus en site propre (dont les principales mesures sont présentées dans le rapport du groupe) et un plan de développement des déplacements « doux » (vélo, marche) avec un « code de la rue ». Le rapport du groupe de travail chiffre le plan de développement des transports collectifs à 43 Milliards €.

Comme le rappelle le Livre vert de la Commission européenne sur la mobilité urbaine, ces réponses destinées à faire face aux changements climatiques rejoignent les enjeux plus généraux du développement durable des aires urbaines. Dans l'Union européenne, les zones urbaines concentrent 80 % de la population et 85 % du PIB. Le poids démographique et économique de ces territoires continue à croître. La dynamique de croissance des agglomérations européennes s'accompagne d'une extension des aires urbaines.

La motorisation des ménages a permis une augmentation des distances de déplacement par l'accès à des vitesses plus élevées. Depuis plusieurs décennies, elle s'est accompagnée du développement du réseau de voirie rapide et d'un étalement urbain qui a rendu l'automobile indispensable aux besoins de déplacement de la plupart des ménages.

Parallèlement, l'augmentation des prix du foncier dans les villes a amené de nombreux ménages aux revenus modestes à habiter dans les territoires périphériques où les transports collectifs peinent à être compétitifs par rapport à l'automobile. Le budget des ménages est alors fortement grevé par l'utilisation d'une mais, le plus souvent, de deux voitures particulières. Le pouvoir d'achat des ménages devient alors très vulnérable au prix du pétrole.

Cette dynamique a également engendré une congestion chronique de la voirie en heure de pointe. Les flux de déplacements sont concentrés dans les zones urbaines. La densité de population et d'emploi de celles-ci limite l'espace consacré aux déplacements. L'usage individuel quotidien des automobiles conçues pour transporter 4 à 5 personnes et leurs bagages présente une inefficacité tant énergétique que spatiale. Ce système de mobilité urbaine se traduit par une inadéquation entre les infrastructures et le nombre de véhicules circulants qui engendre au quotidien, un important gaspillage énergétique, accompagné de fortes émissions de gaz à effet de serre, une pollution atmosphérique et sonore et une perte de temps conséquente pour une grande partie de la population.

1.2 Garantir la durabilité et l'accessibilité des territoires

Les contraintes énergétiques, climatiques et spatiales se conjuguent et ne permettent pas une continuation d'un système de mobilité urbaine reposant sur l'automobile individuelle. Les défis environnementaux, économiques et

sociaux de la mobilité urbaine ne peuvent être résolus ni par l'extension indéfinie du réseau de voirie, ni par la seule amélioration des technologies des moteurs. Si la recherche technologique sur les moteurs doit bien évidemment être poursuivie et développée, elle ne peut suffire à résoudre les problèmes récurrents de la mobilité quotidienne.

Beaucoup d'automobilistes se trouvent dans une impasse : l'automobile coûte de plus en plus cher et les temps de parcours sont de plus en plus longs. Mais, n'ayant pas d'offre alternative suffisamment compétitive accessible, ils continuent à utiliser leurs véhicules et subissent l'allongement des durées des déplacements. L'augmentation et l'incertitude des délais engendrent un stress accru pour les individus qui tentent de combiner l'enchaînement de plusieurs activités et le respect des horaires contraintes (écoles, bureaux, transports collectifs).

Dans ce schéma, l'augmentation du temps et de l'argent consacrés au transport par les ménages risque de perdurer. Pour répondre aux objectifs de développement d'une mobilité durable, une politique volontariste d'accompagnement des populations vers un report modal doit être envisagée. Du fait d'une augmentation progressive du prix des carburants et/ou d'une future fiscalité environnementale (écovance, taxe carbone, etc.), les coûts de transports devraient encore augmenter dans les années à venir. Les pouvoirs publics doivent nécessairement anticiper cette évolution et l'accompagner par un développement de l'offre alternative à la voiture individuelle.

L'objectif est alors de réduire les consommations d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre et de limiter la pollution tout en garantissant l'accessibilité et le dynamisme économique des territoires. La mise en place d'une mobilité durable passe alors nécessairement par une utilisation raisonnée de l'automobile et le développement des autres modes qui limitent la consommation d'énergie et la consommation d'espace :

- les modes doux (marche, vélo, etc.), qui sont particulièrement adaptés aux déplacements de faible portée ;
- les transports collectifs qui répondent aux besoins de déplacements de tous, sur de plus longues distances ;
- l'automobile partagée (covoiturage, autopartage, taxi, etc.) pour offrir une mobilité complémentaire.

Ces différents modes de transport présentent une forte complémentarité et doivent être considérés conjointement. Toutefois, les transports en commun en site propre (TCSP)¹ ont un rôle particulier dans l'offre de transport. Ils permettent de restructurer l'organisation urbaine autour d'axes spécifiques de déplacement. Ils peuvent être considérés comme l'"épine dorsale" de la mobilité urbaine durable. En proposant des axes à haut débits (vitesse commerciale égale ou supérieure à celle de l'automobile), les TCSP permettent d'organiser une offre de transport alternative à l'automobile tout en ayant une faible consommation d'espace et d'énergie.

A une autre échelle si on les compare aux autres agglomérations européennes ou celles des autres continents, les agglomérations françaises sont de plus petite taille. En France, plus qu'ailleurs, un fonctionnement en réseau est primordial pour garantir une taille critique et développer la compétitivité économique des territoires. De ce point de vue, la régionalisation des services ferroviaires a été l'occasion pour les régions de développer une offre en trains express régionaux (TER) qui innove les territoires et permet aux agglomérations de travailler en réseau, tout en préservant la qualité de la vie de nos agglomérations, point fort de leur attractivité. Pour un aménagement durable du territoire, cette tendance doit se poursuivre.

1.3 Rendre attractifs les transports collectifs

Les transports collectifs, et particulièrement les TCSP, doivent être pensés et développés dans la perspective d'offrir une accessibilité égale ou supérieure à l'automobile en réduisant les consommations d'énergies et d'espace et en conservant des temps de déplacements acceptables. Les politiques urbaines et, singulièrement,

¹ Les TCSP correspondent aux métros, tramways, RER, TER et aussi les Bus à haut niveau de service (BHNS) en site propre.

les politiques de mobilité, vont donc devoir mieux articuler la question de l'accessibilité par les transports publics à la question de la vitesse moyenne des déplacements en automobile.

Actuellement, les déplacements alternatifs à la voiture particulière (tous modes confondus) représentent :

- moins de 10 % des déplacements dans les villes moyennes ;
- de 12 % à 15 % dans les grandes agglomérations ;
- et 20 % en Île-de-France.

Cette part encore peu importante est notamment due à la faiblesse d'une offre attractive, notamment en termes de temps d'accès, par rapport à l'automobile.

Mais, les récentes enquêtes « ménages déplacements », comme les résultats de l'évaluation du plan de déplacements urbains en Île-de-France, montrent ainsi que la part modale des transports publics augmente dans les agglomérations disposant d'une véritable offre alternative. Dans certaines zones urbaines, alors que les trafics en voiture particulière stagnent et même diminuent, la mobilité en transports publics croit.

Ainsi à Lille, la part modale des transports publics, exprimée en nombre de déplacements, est passée entre 1998 et 2006 de 6 % à 8 %. A Lyon, elle est passée de 14 % à 15,3 %.

De nombreuses autres agglomérations mènent une politique de déplacements visant l'accroissement des transports publics, et modes doux (piétons-vélos) pour réduire la part d'utilisation des véhicules individuels. Le Plan de Déplacements Urbains de Nantes prévoit à l'horizon 2010 une part modale des transports publics de 18 % contre 14,8 % en 1997. Pour Nantes Métropole, le scénario volontariste se traduit par le maintien de la croissance du trafic transports collectifs de 3-4 % par an pour atteindre un doublement de la fréquentation en transports collectifs en 2025, en parallèle d'une baisse du trafic des véhicules particuliers de l'ordre de 1 % par an.

Dans toutes les enquêtes d'opinion, les citoyens estiment que l'attractivité des réseaux de transport collectif doit être améliorée. De façon unanime, ce sont d'abord la fréquence et les temps de parcours qui doivent l'être. La seconde attente, exprimée par les résidents périurbains, porte sur l'extension des réseaux.

2 - Le plan de développement des transports publics à l'horizon 2020

Les politiques publiques ne peuvent plus s'épuiser à maintenir l'accessibilité automobile sur des espaces toujours plus vastes. Elles doivent, au contraire, et cela en articulation avec les politiques déjà conduites dans les villes centres des agglomérations, se soucier de favoriser l'amélioration de l'accessibilité en transport en commun pour les relations "centre-périphérie" et les relations "périphérie-périphérie".

Les objectifs chiffrés de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le secteur des transports, fixés au cours du Grenelle de l'environnement, permettent d'évaluer les besoins de report modal de l'automobile vers les autres modes de déplacements.

Cette simulation permet ainsi d'apprécier les besoins financiers nécessaires, en Île-de-France et dans les agglomérations en régions, pour faciliter le changement vers une mobilité durable.

Des investissements conséquents sont nécessaires pour permettre la restructuration des aires urbaines autour des transports collectifs (notamment autour des TCSP) et garantir des services de qualité (fréquences, amplitudes, vitesse commerciale). Beaucoup de projets sont déjà envisagés dans les plans de développement des autorités organisatrices.

2.1 *Objectif de report modal nécessaire au respect des engagements français*

Dans le cadre des travaux du Grenelle de l'environnement, Jean-Louis Borloo a demandé à ce que le report modal, nécessaire pour atteindre les objectifs de réduction de 20 % des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2020, soit évalué par le GART assisté d'un groupe d'experts.

Ce chiffrage a été réalisé à partir de l'exercice de prospective du Service Economie, Statistiques et Prospective (SESP) du MEEDDAT, tant pour l'évolution des véhicules-kilomètres en voiture particulière que pour celle des véhicules-kilomètres en transport collectif. La seule partition statistique disponible étant celle des trajets à moins de 100 km a été retenue par le groupe même si ces déplacements dépassent le plus souvent les aires urbaines. Néanmoins, au-delà des aires urbaines l'attractivité des transports collectifs, même améliorés notamment grâce à l'offre TER, ne permettra pas un report modal significatif : l'effort dans les aires urbaines devra donc être plus important en compensation.

Les hypothèses sur les évolutions technologiques du parc de véhicules particuliers sont celles de l'ADEME. Dans l'hypothèse d'aucune pénétration de nouvelles technologies d'ici 2020 dans le parc de voitures particulières, l'ADEME chiffre les émissions moyennes du parc à 177g CO₂/km pour tous les usages (domicile-travail, loisirs, etc.). Le parc des voitures utilisées en zone urbaine étant plus vieux que le parc moyen mais d'une taille plus petite, l'ADEME estime que les émissions/km sont environ 4 % plus élevées que la moyenne. Elle préconise donc de se baser sur une émission hors progrès technologiques en 2020 de 184g CO₂/km.

A partir des données et de la prospective du SESP et des préconisations de l'ADEME, nous avons travaillé sur la base ci-dessous :

	2005	2020
Taux de remplissage Voitures Particulières (déplacements en Voiture Particulière de 0 à 100 km autour des centres urbains)*.	1,3	1,3
Parc Voitures Particulières France (en millions de véhicules)	28,9	40,1
Trafic Véhicules Légers à moins de 100 km année de référence (G.veh.km)	367	419
Emissions moyennes parc 2005	184 g CO ₂ /vkm	
Trafic total Transport en Commun (G.voy.km)	35	42

*Source : SESP, INRETS

Il convient de noter que, dans la prospective du SESP, l'augmentation de trafic des transports collectifs est de 7 milliards de voyageurs-kilomètres.

A partir de cette base, ENERDATA a calculé le report nécessaire de la voiture particulière sur les transports collectifs. ENERDATA a effectué les calculs nécessaires sur la base des consommations et des évolutions technologiques des transports collectifs fournies par l'ADEME. Nous avons notamment retenu, à l'horizon 2020, l'hypothèse d'un développement important du réseau de bus tant dans les grandes agglomérations (desserte des banlieues et du périurbain, avec des correspondances sur les modes lourds) que dans les moins importantes mais avec une amélioration du taux de remplissage, du fait d'une meilleure attractivité des services (régularité, fréquence, amplitude).

Echéancier de pénétration des technologies dans les immatriculations neuves	CO ₂ TOTAL émis (VP + TP) % de variation 2005/2020	Report G Veh.km sur TP pour atteindre l'objectif de -20% (2020/2005)*	MtC CO ₂ évitées sur la VP correspondant au report modal	gr. CO ₂ /km moyen en 2020 sur PARC
ADEME + 5ans	-0,2%	91	13,4	161,1
ADEME + 3ans	-10%	49	6,5	144,7
ADEME + 2 ans	-16%	22	2,82	135,9
ADEME	-25%	0	0	121,1

Compte tenu des incertitudes sur les dates de mise à disposition des technologies de réduction des émissions de CO₂ et de leur diffusion dans le parc, le groupe, en accord avec l'ADEME, a retenu différentes hypothèses. Le groupe a considéré un retard potentiel sur le calendrier théorique compris entre 2 et 3 ans. Le tableau ci-dessus propose donc une hypothèse de réduction des taux moyens d'émission par km dite prudente, correspondant à ADEME + 2 ans, et une hypothèse pessimiste, correspondant à ADEME + 3 ans. Une dernière hypothèse - ADEME + 5 ans - s'apparente à un scénario au fil de l'eau.

En hypothèse prudente de renouvellement du parc automobile, le report nécessaire est évalué à 22 milliards véhicules-kilomètres. En hypothèse pessimiste pour atteindre l'objectif de réduction de 20 % des émissions de gaz à effet de serre, il faut reporter 49 milliards véhicules-kilomètres de la voiture particulière vers des modes alternatifs. En prenant l'hypothèse d'un transfert d'une personne par véhicule, nous retiendrons les mêmes chiffres pour les voyageurs.km en transports collectifs.

2.2 Île-de-France

Quelles que soient les orientations de politique de transport adoptées, le Syndicat des Transport d'Île-de-France (STIF), autorité organisatrice des transports en Ile-de-France, est placé devant l'obligation de prendre des mesures pour éviter une dégradation de la qualité de service offerte et, par là même, de l'attractivité du réseau. En effet, la croissance de la fréquentation conduit certaines lignes vers une saturation inexorable et le réseau souffre de points faibles importants comme la vétusté des matériels roulants ou l'irrégularité des services.

D'ici à 2020, les actions devront répondre à différents objectifs :

- engager des projets permettant de "désaturer" les portions congestionnées des réseaux ferrés afin de reconstituer des réserves de capacité ;
- mener des actions de rattrapage sur le renouvellement du matériel roulant et la régularité ;
- faire face à la croissance urbaine ;
- permettre un report de la voiture particulière vers les transports collectifs en offrant une alternative attractive et de qualité.

Les besoins de financement sont conséquents au vu du niveau de saturation de certaines lignes du réseau ainsi que de l'âge moyen du matériel roulant et des installations, lié au défaut d'investissement de l'Etat quand il avait en charge, jusqu'en 2005, les transports en Ile-de-France.

Tout d'abord, le réseau ferré (métro et RER) frôle aujourd'hui la saturation. Sur certaines lignes, le trafic est proche de la limite de capacité. Sur le réseau métro, plusieurs lignes ont ainsi atteint, en 2006, un taux de charge supérieur à 90 % de la capacité offerte voire supérieur à 95% pour trois d'entre elles sans qu'il subsiste, à infrastructure et matériel constant, des marges de manœuvre pour augmenter le nombre de trains par heure. Sur ces lignes, les solutions pour augmenter la capacité passent par des investissements lourds tels que le renouvellement du matériel roulant (gain de capacité unitaire par rame) ou l'automatisation (diminution de l'intervalle entre trains).

Sans un effort important, il ne sera pas possible, compte tenu du niveau de saturation actuel, notamment sur le métro et les radiales ferrées dans le cœur de l'agglomération, d'accepter un report de trafic de la voiture particulière vers les transports collectifs.

Concernant le réseau bus, de nombreux axes forts atteignent aussi la limite de capacité. Il conviendra certainement parfois de passer à un mode d'exploitation de type "tramway" comme cela a été fait pour la transformation du bus PC en tramway T3 à Paris fin 2006.

Ensuite, la rénovation et le renouvellement des matériels roulants ferroviaires sont également nécessaires à court terme. Compte tenu de leur durée de vie de l'ordre de 35 à 40 ans, une grande partie du matériel ferroviaire circulant en Île-de-France devra être renouvelé d'ici 2020 :

- sur le réseau métro, plus de 85 % des matériels ont été mis en service avant 1980 ;
- sur le RER RATP, l'âge moyen des matériels est d'environ 23 ans ;
- sur le réseau SNCF, la situation n'est pas meilleure puisque seul 1/3 du parc a moins de 20 ans.

En conséquence, cela va nécessiter un ambitieux programme de rénovation et de renouvellement. Deux programmes majeurs sont d'ores et déjà lancés :

- l'achat de Nouvelles Automotrices Transilien (NAT) dont la mise en service sur le réseau Transilien SNCF est prévue entre 2010-2015 ;
- l'arrivée d'un nouveau matériel sur le métro : le MF 2000 a équipé 3 lignes à partir de 2007 et le MP 05 sur la ligne 1.

Au-delà des programmes en cours, d'autres matériels devront être remplacés d'ici à 2020 tant sur le réseau RATP que sur le réseau SNCF.

De plus, les schémas directeurs de ligne RER doivent permettre d'améliorer la fiabilité du réseau. La régularité des RER et trains de banlieue est le point noir de la qualité de service des transports collectifs franciliens : installations vétustes, mixité des circulations de trains franciliens avec d'autres trains conduisent à une fragilisation quotidienne de l'exploitation.

Les schémas directeurs de lignes de RER en cours de mise au point précisent les actions à réaliser.

En dernier ressort, construire de nouvelles infrastructures sera nécessaire pour résoudre, de manière définitive, le problème de la saturation et assurer la fiabilité.

Le STIF et le GART ont chiffré les financements nécessaires à une politique ambitieuse et volontariste. Les nouvelles infrastructures permettront d'accroître de 13 % la longueur des réseaux métro, RER/trains de banlieue et tramways, ajoutant plus de 200 km aux 1650 km actuels. Le coût des nouvelles infrastructures de transports collectifs à réaliser d'ici 2020, ainsi que ceux liés à l'amélioration du réseau existant, est d'environ 18 Milliards €. Sur ce montant, seuls 2,67 Milliards € sont financés dans le cadre du contrat de projet 2007-2013.

Le coût de la rénovation et du renouvellement du matériel roulant est estimé, sur la base d'un échéancier précis établi avec la RATP et la SNCF allant de 2008 à 2020, à 8 Milliards €. L'achat de matériel neuf permettant l'exploitation des nouvelles lignes ou des prolongements de lignes existantes n'a pas pu être complètement chiffré. Seul le coût du matériel correspondant aux projets inscrits au Contrat de Projet 2007-2013 est connu à savoir 800 Millions €.

Au total, le montant estimé des investissements pour les transports en Ile-de-France atteint 26,8 Milliards €. Evidemment, ces investissements entraîneront des coûts d'exploitation supplémentaires pour l'offre à mettre en place sur les nouvelles infrastructures et le développement de l'offre bus complémentaire au réseau ferré peut être estimé à 1,2 Md € en 2020. Ces coûts viendront s'ajouter de manière progressive aux coûts d'exploitation déjà pris en charge aujourd'hui par le système de financement existant.

2.3 Agglomérations hors Île-de-France

Au 31 décembre 2006, 18 agglomérations françaises hors Ile-de-France disposent d'un réseau de transports collectifs structuré autour d'un transport en commun en site propre de type métro ou tramway. Ces réseaux de TCSP représentent plus de 440 km de ligne : 114 km de métro et 329 km de tramways. On dénombre par ailleurs plus de 800 km de bus en site protégé.

Les évolutions de la fréquentation au cours des 10 dernières années sont variables selon le type de réseau. Si la fréquentation a stagné dans les réseaux de moins de 200 000 habitants, elle a connu une hausse importante dans les réseaux de plus de 200 000 habitants (et notamment ceux qui ont fortement investi dans les TCSP).

En 2005, les transports publics urbains hors Ile-de-France généraient un trafic de 9,89 milliards de voyageurs-kilomètres. Compte tenu de l'état actuel des réseaux - et sans investissements majeurs pour en améliorer la qualité -, les trafics en 2020 devraient se situer aux alentours de 16,59 milliards de voyageurs-kilomètres.

Les trafics TER généraient, quant à eux, 7,41 milliards de voyageurs-kilomètres en 2005 et les prévisions de trafic à l'horizon 2020 sont de 13,61 milliards de voyageurs-kilomètres.

Les projets actuels des agglomérations et des régions, dont le montant global est estimé à 16,72 Milliards €, permettraient de capter une fréquentation supplémentaire de 8,42 milliards de voyageurs-kilomètres, dont 2,79 milliards de voyageurs-kilomètres en zone périurbaine.

Montant des investissements en M €

	Méto	Tramway	BHNS	Tramway périurbain	TER	Total
Interurbain				2 360	486	2 845
Agglos de moins de 200 000 hab.		536	1 191			1 727
Agglos de plus de 200 000 hab.	1 999	9 118	964		70	12 151
Total	1 999	9 654	2 155	2 360	556	16 724

Kilomètres de ligne prévus

	Méto	Tramway	BHNS	Tramway périurbain	TER	Total
Interurbain				294	64	358
Agglos de moins de 200 000 hab.		29	184			213
Agglos de plus de 200 000 hab.	24	402	302		7	734
Total	24	431	486	294	71	1 305

La réalisation de ces investissements permettrait de doubler la taille du réseau de TCSP à l'horizon 2020 (2 500 kilomètres contre 1 200 kilomètres aujourd'hui).

Les coûts d'exploitation à la charge des collectivités sont aujourd'hui de l'ordre de 3,96 Milliards €. L'exploitation des nouveaux sites propres engendrera un surcoût de fonctionnement de 2,15 Milliards € par an, dont 1,15 Milliards € pour les transports urbains.

Les principaux projets recensés hors Île-de-France au 31 décembre 2007

AO (milliers d'habitants)	Mode	Mise en service	Longueur (km)	Coût global (Millions € HT)
ALSACE / MULHOUSE (1 734) / (236)	Tram-Train	2010	37,0	137,28
ALSACE / STRASBOURG (1 734) / (458)	Tram-Train	2010	44	300
ANGERS (269)	Tram	2010	12,0	248
ANNECY (133)	BHNS	2009	1,8	1,2
BESANCON (177)	Bus	2012	14	155
	Non déterminé	2012	18	
BORDEAUX (672)	Tram	2013	17,0	342
	TER ou Tram-Train	2020	7	70
BREST (222)	Tram	2012	14,0	298
CAEN (227)	BHNS	2020	6,5	59
	BHNS	2020	5,4	46
	Non déterminé	2020	11,5	200
	Tram	2020	8	95
CHAMBERY (120)	BHNS	2011	17	40
CLERMONT-FERRAND (285)	Tram	2010	2,0	30
CG DU BAS-RHIN (1 026)	Non déterminé	2013	30,0	220
CG DU RHONE (1 579)	Tram	2010	23,9	100
DOUAI (199)	Tram	2012	16	124,8
GRENOBLE (400)	Tram	2010	1,6	30
	Tram	2012	10	345
LA ROCHELLE (151)	BHNS	2010	2,5	1,9
LE HAVRE (259)	Tram	2012	12,7	285
LENS (606)	Tram	2013	32,4	600
LYON (1 209)	BHNS	2009	16,3	54
	Métro	2013	1,7	194
	Tram	2009	0,6	3,9
	Tram	2009	9,1	185
MARSEILLE (992)	Tram	2011	2,7	65
	BHNS	2011	88	22,5
	Métro	2009	2,5	350
	Tram	2009	0,8	17

AO (milliers d'habitants)	Mode	Mise en service	Longueur (km)	Coût global (Millions € HT)
METZ (227)	BHNS	2010	16,5	52,5
MONTPELLIER (372)	Tram	2012	22,9	450
MULHOUSE (236)	Tram	2009	2,0	24,7
	Tram	2012	6,0	70,0
NANTES (576)	BHNS	2020	9	56
	Tram	2009	0,7	9,5
NIMES (220)	Tram	2011	3,0	104
	BHNS	2009	6	17,5
ORLEANS (274)	BHNS	2012	13	120
	Tram	2011	11,8	297
PAYS DE LA LOIRE (3 222)	Tram-Train	2010-2013	29+35	175,3
REIMS (219)	Tram	2010	10,0	282
RENNES (388)	Bus	2012	2,3	15,3
	Métro	2018	3,4	206,1
	Métro	2018	12,7	980,3
REUNION (706)	Tram-Train	2013	41,5	1395
RHONE - ALPES (5 645)	Tram-Train	2015	40	300
SAINT-PAUL DE LA REUNION (195)	BHNS	2015	14	17
SAINT-PIERRE DE LA REUNION (142)	BHNS	2013	25	25
SYNDICAT MIXTE DU TCSP DE LA MARTINIQUE (381)	Tram	2011	13,8	245,8
TOULON (404)	Tram	2013	18,7	515
TOULOUSE (806)	BHNS	2010	3,2	61,1
	BHNS	2010	5,4	27,8
	BHNS	2013	10	42
	Métro	2013	-	225,2
	Métro	2013	4,9	350
	Tram	2010	10,9	211,1
TOURS (291)	Tram	2013	12,8	290
VALENCIENNES (347)	Tram	2010	14,0	80
	TRAM	2012	13,5	73

Cette liste de projets n'est pas exhaustive. Elle énumère ceux recensés en fin d'année 2007. De nombreux autres pourront émerger dans les années à venir et viendront la compléter, augmentant d'autant les besoins d'investissement.

2.4 Des efforts à poursuivre et à développer

Au total, les besoins de financement des transports publics permettant de tendre vers l'objectif de réduction de 20 % des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2020 sont présentés ci-dessous :

	Ile-de-France	Hors Ile-de-France	Total
Montant des Investissements (Milliards €)	26,80	16,72	43,52
Coût d'exploitation supplémentaire par an (Milliards €)	1,2	2,15	3,35
Linéaire d'infrastructure supplémentaire	200 km	1 305 km	

A partir de ces éléments, le trafic a été calculé en voyageurs-kilomètres pour 2020, selon deux scénarii :

- le premier est un scénario au « fil de l'eau ». Il correspond à une prolongation des tendances des dernières années d'augmentation des déplacements en transport collectif. Les seuls investissements réalisés sont des investissements de renouvellement et de capacité ;
- le second est un scénario « volontariste ». Il correspond à la réalisation des projets envisagés dans les plans de développement des autorités organisatrices qui n'ont pas encore été financés.

Traffic TC (G.voy.km)	2005	2020 Fil de l'eau	2020 Volontariste
Prospective GART	35	49	59,6
Prospective SESP	35	42	

Alors que la prospective du SESP prévoit un trafic transport collectif de 42 milliards de voyageurs-kilomètres, les projets des autorités organisatrices, dans le scénario fil de l'eau, permettraient d'atteindre un trafic de 49 milliards de voyageurs-kilomètres, soit 7 milliards de voyageurs-kilomètres supplémentaires.

Le scénario volontariste des autorités organisatrices permettrait d'atteindre un trafic de 59,6 milliards de voyageurs-kilomètres, soit 17,6 milliards de voyageurs-kilomètres supplémentaires. Ces chiffres sont à mettre en regard de ceux correspondant au report modal nécessaire pour atteindre l'objectif de diminution de 20 % des émissions de gaz à effet de serre en 2020 dans les deux hypothèses de l'ADEME.

Report modal (G.voy.km) 2020	Fil de l'eau	Volontariste
Hypothèse ADEME « prudente »	22	
Hypothèse ADEME « pessimiste »	49	
Prospective GART	7	17,6

Le scénario volontariste des autorités organisatrices, chiffré à un peu plus de 43 Milliards € d'investissement, devrait permettre d'approcher l'objectif de réduction des déplacements automobile par un report modal vers les transports collectifs dans l'hypothèse « prudente » de l'ADEME.

Toutefois, si ces investissements sont nécessaires, force est de constater qu'ils ne sont pas suffisants pour répondre aux objectifs de réduction de 20 % des émissions de gaz à effet de serre. Ils doivent s'accompagner de financement pour le fonctionnement des réseaux de transport collectif et de mesures favorables aux modes doux et à la voiture partagée.

3 - Les suites du Grenelle de l'environnement

Le comité opérationnel « transports urbains et périurbains » a été lancé le 30 Janvier 2008 par Jean-Louis Borloo, ministre d'Etat, Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat aux transports et Michel Destot, président du GART. Il a regroupé des élus représentant les associations de collectivités territoriales, des représentants des usagers, des entreprises de voyageurs et de l'Etat. Ses travaux ont notamment porté sur les infrastructures de transport en site propre, avec une attention particulière réservée au désenclavement des quartiers prioritaires.

A l'issue des tables rondes du Grenelle de l'environnement, le coût global, du programme de nouveaux TCSP à horizon 2020 était évalué à 43 Milliards €. Les engagements de l'Etat annoncés par le Président de la République le 25 octobre 2007 étaient de 4 Milliards €. Le champ des infrastructures concernées par le soutien de l'Etat a été limité aux projets de transports urbains guidés (tramways, métros) aux bus à haut niveau de service (BHNS) et aux dessertes périurbaines avec le renforcement du niveau de service des lignes régionales. Cette enveloppe devait donc soutenir la réalisation des 1 500 km prévus en régions dont le coût était estimé à 16,7 Milliards €.

Les besoins de modernisation ou de redimensionnement des réseaux existants ont aussi été recensés comme devant être expertisés, de même que les projets déjà identifiés, notamment dans les contrats de projets Etat-Régions 2007-2013. L'objectif du comité était de déterminer les nouveaux critères d'éligibilité des projets et les éléments d'évaluation du montant des subventions accordées au regard de ces critères.

L'ensemble des membres du groupe a reconnu l'importance d'au moins 3 critères essentiels d'efficacité des projets :

- économies d'émissions de CO₂,
- désenclavement des quartiers,
- augmentation de la qualité globale de l'offre de service sur le réseau.

Les travaux du comité opérationnel se sont achevés le mardi 8 avril 2008. Le GART considère que les éléments produits sont loin de répondre aux attentes initiales tant au niveau des financements engagés par l'Etat qu'à celui de la gouvernance. Ainsi de nombreux flous subsistent et devront être éclaircis à l'avenir.

3.1 *Une intervention financière de l'État revue à la baisse*

3.1.1. Le financement des projets de transports en commun en site propre :

Le rapport final du comité opérationnel laisse présager que les modalités d'intervention financière de l'Etat dans les opérations de transport en commun en site propre (TCSP) soient été sérieusement revues à la baisse. Elles réduisent considérablement les moyens d'actions pour répondre aux objectifs définis par le Grenelle de l'environnement.

Ce rapport contient un projet de circulaire destiné à remplacer la circulaire de juillet 2001 régissant les conditions d'intervention de l'État et d'attribution des subventions aux TCSP des seules agglomérations hors Ile-de-France : projets éligibles, assiette de la subvention, taux et plafonds, constitution des dossiers.

Quatre Milliards € d'ici 2020 avaient été annoncés dans l'engagement n°24 relatif au « plan de développement des transports urbains » pour les agglomérations hors Île-de-France, dans le projet de "Loi d'orientation et de programmation" du Grenelle de l'environnement présenté par le Gouvernement. Cette enveloppe a été réduite à 2,5 Milliards €, avec de nouvelles conditions d'attribution plus strictes. De plus, elle exclut l'Île-de-France et les transports périurbains de compétence régionale et/ou départementale.

Par ailleurs, un certain nombre d'interrogations subsistent, qui n'ont pas été tranchées à l'issue du comité opérationnel 7 et devront faire l'objet d'éclaircissements dans les lois d'application du Grenelle. Elles concernent notamment :

■ La période d'acceptation des projets

Il apparaît, au regard des modalités d'attribution des aides de l'Etat contenues dans le rapport final du comité opérationnel, que les projets qui ne sont pas assez avancés, tout comme les projets trop avancés seront exclus. Tout d'abord, les projets dont les travaux ont été lancés avant la date d'entrée en vigueur de la circulaire risquent de ne pas être éligibles. Pour les autres projets, les autorités organisatrices de transports devraient déposer leur candidature d'ici le 1^{er} septembre 2008 auprès du MEEDDAT, et rendre leurs dossiers finalisés avant le 10 janvier 2009. Cet appel à candidatures serait lancé pour la période 2009 – 2012 et rien n'est prévu pour la période 2013-2020.

■ Les taux de subvention envisagés et la définition des dépenses subventionnables (prise en compte ou non du matériel roulant)

Tout d'abord, les métros ne sont toujours pas définitivement inscrits comme faisant partie des projets éligibles. Le GART rappelle pourtant que le choix du mode d'exploitation relève de la libre administration des collectivités.

De plus, les dépenses liées au matériel roulant, aux acquisitions foncières, aux déviations des réseaux, aux aménagements urbains et aux frais de maîtrise d'œuvre et de maîtrise d'ouvrage ne sont pas prises en compte dans le projet de circulaire. Pourtant ces dépenses représentent près de 50 % du coût total des projets. L'exclusion du matériel roulant des dépenses subventionnables est particulièrement problématique : elle va à l'encontre de l'amélioration de la qualité de service et des ambitions de report modal.

Compte tenu des taux de subvention proposés dans les conclusions du comité et de la définition de l'assiette subventionnable, le soutien de l'Etat ne dépasserait au final pas 10 % du montant des projets. Ainsi, d'un engagement du gouvernement de 25 % d'intervention correspondant aux 4 Milliards € d'ici 2020 précédemment proposés, on passerait, au mieux, à 10 %, soit 1,6 Milliards € sur une période plus étendue.

■ Les financements des projets franciliens

Rien n'est prévu pour l'Île-de-France dans le cadre du Grenelle de l'environnement. La voie envisagée est celle de l'avenant au contrat de projet État-Région (CPER) après la tenue du Comité interministériel d'aménagement et de compétitivités des territoires (CIACT) qui devrait avoir lieu au deuxième semestre 2008. Les projets annoncés à l'article 13 du projet de loi d'orientation et de programmation relatif à l'Île-de-France correspondent à des projets déjà inscrits au CPER 2007-2013, sans compter qu'aucune contribution globale de l'État au programme d'investissements de 27 Milliards € à horizon 2020 établi par le STIF et le GART n'a été envisagée à ce stade, hors de ce qui a déjà été acté dans le contrat de projet.

■ Les charges d'exploitation

Le développement indispensable des services, tant urbains que périurbains, entraîne nécessairement l'augmentation des charges d'exploitation. On peut prendre comme exemple la desserte des quartiers difficiles qui nécessite des services en autobus de banlieue à banlieue avec des horaires décalés. La question du financement de ces charges supplémentaires n'a pas été traitée. L'engagement fort des collectivités territoriales et de l'Etat sur le développement de l'offre de transports collectifs demande de trouver des solutions pérennes de financement.

3.2 L'élargissement des compétences des autorités organisatrices

Pour que les investissements des Autorités Organisatrices de Transport soient les plus efficaces possibles, ils doivent s'accompagner d'un élargissement des compétences.

Les travaux du comité opérationnel sur les transports urbains et périurbains ont largement porté sur cette nécessaire évolution. Toutefois, les transports périurbains (ferrés et routiers), n'ont pas été suffisamment pris en compte dans le cadre de ce comité, malgré les demandes répétées des associations d'élus et les déclarations du secrétaire d'Etat aux Transports sur la desserte des zones périurbaines.

Les Autorités Organisatrices du Transport Collectif Urbain (AOTU) disposent de nombreuses compétences, mais celles-ci ne sont pas suffisantes pour mener à bien une politique cohérente de mobilité durable. Les AOTU sont chargées de l'élaboration des Plans de Déplacements Urbains mais elles ne disposent pas de toutes les compétences leur permettant de les mettre en œuvre. Au-delà de la compétence transport collectif, elles souhaitent se doter de leviers d'actions leur permettant de devenir des autorités organisatrices de la mobilité durable.

.Au cours des réunions du comité opérationnel, les réflexions ont notamment porté sur les sujets suivants :

■ **Le stationnement payant de surface**

Le stationnement est un enjeu majeur dans l'organisation de la mobilité urbaine. Si la décentralisation du stationnement n'est toujours pas à l'ordre du jour, l'administration a néanmoins préparé un projet de loi ouvrant la voie à une dépénalisation partielle des infractions au stationnement payant de surface, avec une augmentation de l'amende forfaitaire fixée par la collectivité, dans la limite de 2,5 fois le montant de l'amende forfaitaire prévue pour les contraventions de la première classe, ce qui semble néanmoins insuffisant dans les grandes agglomérations. En revanche, le comité n'est pas parvenu à avancer sur le paiement avant contestation et la réduction des délais de paiement qui ont pourtant montré leur efficacité, à Londres notamment.

■ **La compétence voirie**

Les conclusions du comité sont plus prometteuses en matière de compétence sur la voirie empruntée par les réseaux de transport collectif. Elles offrent la possibilité de transférer aux communautés d'agglomération, et le cas échéant aux communautés de communes quand elles exercent la compétence optionnelle voirie, les voies supportant le réseau de transport collectif. De plus, elles proposent de rendre obligatoire pour les maires la réglementation du stationnement, en concertation avec l'autorité organisatrice, sur les voies empruntées par le réseau de transport collectif et à proximité.

■ **Les autres modes de transport**

L'introduction d'une compétence optionnelle en matière d'organisation de service de mise à disposition de vélo est également proposée. Concernant l'autopartage, des dispositions ont également été prises pour favoriser son développement. Elles reposent sur la base de la proposition de loi du Sénateur Roland Ries, déjà votée à l'unanimité au Sénat.

■ **Modalités d'adhésion d'un syndicat à un syndicat mixte SRU**

Le comité opérationnel a proposé de mettre fin à l'anomalie qui empêchait l'adhésion d'un syndicat mixte ouvert ou fermé à un syndicat mixte SRU. La loi devrait aussi permettre de résoudre les problèmes qui se posent en Île-de-France pour l'organisation des transports scolaires.

Plus largement, se posent les problèmes de gouvernance territoriale, principalement au niveau des aires urbaines. L'articulation entre les SCOT et les PDU à l'échelle des 354 aires urbaines et l'organisation des transports collectifs face à l'étalement urbain restent problématiques.

Finalement, force est de constater, que certains de ces points ne sont pas même évoqués dans les articles relatifs au transport du projet de loi d'orientation et de programmation du Grenelle. Pourtant, chacun de ces volets constitue une pierre de l'édifice que nous souhaitons construire en mettant en place des autorités

organisatrices de la mobilité durable bénéficiant de l'ensemble des compétences nécessaires à une organisation plus rationnelle de la mobilité.

**

Le Grenelle de l'environnement a permis des échanges riches entre les différents acteurs du secteur des transports. Il a défini des objectifs chiffrés de réduction des émissions de gaz à effet de serre qui permettent de coordonner les actions pour réaliser la mutation nécessaire de notre système de transport vers un système présentant une plus grande efficacité énergétique et spatiale.

Les Autorités Organisatrices de Transport, investies depuis plusieurs décennies dans le développement d'une mobilité durable, souhaitent poursuivre leurs efforts pour répondre aux enjeux environnementaux, garantir l'accessibilité dans un souci d'équité et permettre la compétitivité des territoires.

Elles souhaitent pouvoir continuer dans ce sens en développant des systèmes de transport alternatifs à l'automobile individuelle et favoriser le report modal vers les modes doux, les transports collectifs et la voiture partagée.

Si ces objectifs apparaissent dans les décisions du Grenelle de l'environnement proposées par le comité opérationnel sur les transports urbains et périurbains, les dispositions techniques de mises en œuvre ne sont pas à la hauteur des enjeux. Les engagements financiers de l'Etat sont sans commune mesure avec les objectifs pris par la France pour faire face aux enjeux du changement climatique. Le partage des compétences ne permet toujours pas une politique cohérente sur les territoires urbains et périurbains. Le succès du Grenelle de l'environnement, en matière de transport, n'est pas encore avéré. Il reste conditionné à une traduction dans les moyens d'une volonté politique affirmée par l'Etat.

Des solutions de financement
des équipements
(analyse du Groupe Caisse d'Epargne)

Indépendamment des enveloppes budgétaires et des engagements financiers que prendra l'Etat à l'issue des débats parlementaires sur la loi relative au Grenelle de l'environnement, le recours aux prêts bancaires et aux nouvelles formules de financement demeureront des options incontournables pour les collectivités locales.

Les solutions de financement proposées par les établissements de crédit aux collectivités organisatrices de transport varient en fonction de la nature du projet mais également de son coût et de ses caractéristiques techniques. Aux termes de l'analyse, il s'agit également d'assurer la meilleure répartition des risques entre les collectivités et leurs partenaires.

1 - Financement par l'emprunt classique

Les emprunts classiques sont une solution de financement appropriée aux besoins des autorités organisatrices de transports.

Le mode d'amortissement du capital et de remboursement des frais financiers peut être adapté sur mesure en fonction du business plan du projet d'infrastructure de transport, c'est-à-dire en fonction du montant total de l'investissement, des coûts et recettes d'exploitation, etc.

Face à des équipements qui peuvent avoir une durée de vie économique longue, tels que les TCSP, le financement par emprunt moyen/long terme voire très long terme peut être une solution appropriée. C'est le cas des financements d'une durée pouvant aller jusqu'à 50 ans, soit la durée maximale actuelle de refinancement sur les marchés financiers.

2 - Le financement dans le cadre de contrats de partenariat

Les PPP sont définis comme un mode de prise en charge (ce qui peut englober toutes les étapes, de la conception à l'exploitation) par le secteur privé de projets (gestion des projets et des risques associés, sur le long terme) à usage public et rémunérés par le donneur d'ordre public (c'est le secteur public qui va rémunérer l'ouvrage et le service à la différence des concessions). La rémunération pourra être en partie fondée sur la performance.

Les avantages attendus des contrats de PPP :

- Un programme mieux défini et plus stable
- L'appel à la capacité d'innovation du secteur privé (gains sur les coûts et les délais)
- Une garantie forte sur la tenue des coûts et des délais
- L'assurance d'une préservation de la valeur patrimoniale par une réelle maintenance sur le long terme
- Une incitation à la performance commerciale (recettes annexes et intéressement à la fréquentation)

Ces avantages doivent permettre la génération de gains au-delà des surcoûts éventuels de financement.

Le contrat de partenariat concerne les biens et services publics pour lesquels aucune rémunération ne peut être tirée de l'exploitation ou perçue sur les usagers. La charge finale du financement repose alors sur la collectivité publique.

Le cadre légal des contrats de partenariat est susceptible de changer en 2008. Un projet de loi tendant à réformer l'ordonnance du 17 Juin 2004² prévoit deux nouvelles possibilités de recours à ce contrat :

- lorsque l'intérêt économique et financier de recourir au contrat de partenariat est démontré à l'issue d'une évaluation des différents modes d'action dont dispose la personne publique pour répondre à ses besoins
- à titre expérimental et pour une période limitée (jusqu'au 31 décembre 2012), dans des domaines d'action où les besoins immédiats sont avérés. Sont concernés les projets répondant, entre autres aux besoins de l'enseignement supérieur et de la recherche, aux infrastructures de transport s'inscrivant dans un projet de développement durable, à la rénovation urbaine, à l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments publics, etc.

- **Les principaux modes contractuels de PPP**

Le PPP peut répondre à tous les types de TCSP, dans toutes ses composantes, à savoir les infrastructures, le matériel roulant ainsi que la signalisation.

- **Le montage en Société de Projet** : Ce montage s'applique pour les projets dans lesquels la répartition des risques est très développée
- **Le montage en crédit-bail** : Ce type de montage s'applique lorsque les risques pris par les personnes privées sont facilement identifiables et assurables.

3 - Une variante adaptée au financement du matériel roulant : le crédit-bail fiscal

Le crédit-bail fiscal ou « *lease fiscal* » est une solution innovante à la disposition des collectivités pour le financement de leur matériel roulant.

Principe : Une collectivité désire acquérir du matériel roulant qu'elle choisit (par l'intermédiaire de la SNCF pour les régions). Par le biais d'un AO de fournitures elle choisit un établissement bancaire à même de réaliser ce montage. Le crédit-bailleur (entité créée pour l'occasion par la banque) acquiert le matériel et lui loue. Le matériel pouvant faire l'objet d'un amortissement accéléré, les recettes (loyers) ne couvrent pas les charges générant ainsi durant la première moitié du contrat des déficits fiscaux (ceux-ci seront compensés par la suite). Ces déficits sont remontés dans les comptes des membres du bailleur (les banques) afin de diminuer la base d'IS taxable. Les économies générées par ce différé d'impôt seront partagées entre le bailleur et la collectivité afin de diminuer le prix des loyers.

Il est utile de préciser que le crédit-bail à effet de levier fiscal ne constitue pas une technique d'évasion fiscale ou une technique de réduction d'impôt comme son mécanisme pourrait à première vue le laisser entrevoir. Il s'agit d'un procédé de financement de matériel lourd par un mécanisme de différé d'impôt qui permet de réduire de manière significative le prix final. Bien qu'il s'agisse d'une modalité de financement des investissements au même titre que l'emprunt, le code des marchés publics la qualifie de marché de fournitures³.

Avantages :

- Faire bénéficier les collectivités de l'expertise des banques dans ce type de montage
- Offrir au client un financement attractif par rapport à un emprunt classique
- Les loyers payés par la collectivité viennent en section de fonctionnement et non pas d'investissement
- Nombreuses possibilités d'optimisation du montage

² en cours de discussions parlementaires au printemps 2008.

³ Article 1 du CMP 2006 : « Les marchés publics de fournitures sont les marchés conclus avec des fournisseurs qui ont pour objet l'achat, la prise en crédit-bail, la location ou la location-vente de produits ou matériels ».

- Sur la base des premiers contrats de ce type signé la plupart des risques sont supportés par la banque (Evolution du taux d'IS, capacité fiscale, taux de dégressivité des amortissements, remise en cause de la durée d'amortissement)

Inconvénients :

- Montage complexe nécessitant une forte expertise juridique, financière et fiscale

Contexte favorable :

- Depuis le 1^{er} janvier 2007 : possibilité de syndiquer l'opération en optant pour le régime de la transparence fiscale (par le biais d'un GIE ou d'une SNC) qui en contre partie est plus consommatrice de capacité fiscale (Capacité fiscale de 400 pour pouvoir imputer 100)
- Depuis Juin 2006 : fin du frottement de TVA (suppression de la condition financière⁴ et possibilité de transférer à l'exploitant le droit à déduction de la TVA payée sur les loyers⁵).

⁴ Inst. Fisc. 3d-1-06 n°15 du 27 janvier 2006.

⁵ Inst. Fisc. 3d-2-06 n°100 du 16 juin 2006.