



GRAND PARIS

FINANCEMENT DU PROJET DE TRANSPORTS

par

Gilles CARREZ, Député

**Rapporteur : Eric Ladegaillerie,
Direction Régionale de l'Équipement d'Île-de-France**

30 septembre 2009

Sommaire

1. INTRODUCTION ET PRÉSENTATION DE LA MISSION	3
1.1. Objectifs de la mission	3
1.2. Démarche et principes retenus par la mission.....	3
1.2.1. Organisation de la mission.....	3
1.2.2. Principes fondamentaux des analyses menées par la mission	3
2. L'IDENTIFICATION DES BESOINS : PÉRIMÈTRE ET VOLUME.....	5
2.1. Consistance du schéma de transports	5
2.1.1. Panorama d'ensemble des projets envisagés	5
2.1.2. Périmètre des financements : articulation des projets et phasage	7
2.2. Nature et estimation des besoins	10
2.2.1. Besoins d'investissement	10
2.2.2. Besoins de fonctionnement : dérive du socle, exploitation, matériel roulant et mise en accessibilité.....	11
3. LE FINANCEMENT DU FONCTIONNEMENT	13
3.1. L'évolution du Versement Transports (VT)	14
3.2. L'évolution des recettes tarifaires	15
3.3. Les enjeux liés à la productivité des opérateurs.....	17
3.4. Ingénierie financière : le recours à l'emprunt.....	17
3.5. Impact sur les contributions publiques.....	18
3.6. Bilan sur la période 2010-2025.....	19
3.7. Le financement du fonctionnement au-delà de 2025.....	20
4. LE FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT	21
4.1. La poursuite de l'effort budgétaire	21
4.2. Les ressources fiscales assises sur les bureaux.....	21
4.2.1. La taxe sur les locaux à usage de bureaux, de commerce et de stockage.....	21
4.2.2. La Redevance sur la Création de Bureaux (RCB).....	22
4.3. La contribution des usagers de la route	23
4.3.1. Présentation de la démarche	23
4.3.2. L'Eco-Redevance Poids Lourds (ERPL).....	23
4.3.3. Les ressources issues du stationnement.....	24
4.4. La fiscalité : impact d'une TSE Grand Paris.....	24
4.5. La contribution des usagers non franciliens : la taxe de séjour.....	25
4.6. La valorisation foncière.....	25
4.6.1. Propos préliminaires	25
4.6.2. Les dispositions envisagées.....	26
4.6.3. Bilan sur la valorisation foncière	26
4.7. Recours à l'emprunt et bilan sur la période 2010-2025.....	27
4.8. Le financement de l'investissement au-delà de 2025.....	28
5. LA MISE EN ŒUVRE DU PROJET	29
5.1. La gouvernance.....	29
5.2. Les emprunts et leur portage.....	30
5.3. Une concurrence nécessaire	31
6. CONCLUSION.....	32

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION	35
ANNEXE 2 : LA DESSERTE DE ROISSY.....	39
ANNEXE 3 : COÛT ET FINANCEMENT ACTUELS DU FONCTIONNEMENT	43
ANNEXE 4 : LA VALORISATION FONCIÈRE	47
ANNEXE 5 : TABLEAU DE FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT ENTRE 2010 ET 2025.....	51
ANNEXE 6 : TABLEAU DE FINANCEMENT DU FONCTIONNEMENT ENTRE 2010 ET 2025.....	52

1. Introduction et présentation de la mission

1.1. Objectifs de la mission

Annoncée par le Président de la République dans son discours du 29 avril 2009 à la Cité de l'Architecture, la présente mission porte sur le financement du projet de transports collectifs du Grand Paris. Esquissé lors du discours, ce projet intègre des investissements dont le volume avoisine les 35 Md€, incluant le plan de mobilisation proposé par la Région Île-de-France et le dispositif de métro automatique du Secrétariat d'État chargé du développement de la Région Capitale.

Dans sa lettre de commande du 3 juin 2009, le Premier Ministre a défini précisément les objectifs fixés à la mission :

- fiabiliser les éléments de **coûts** des projets ;
- identifier de nouvelles **ressources** pour le financement des projets ;
- analyser le **bouclage financier** du schéma de transports.

1.2. Démarche et principes retenus par la mission

1.2.1. Organisation de la mission

Pour réaliser ses analyses, la mission s'est appuyée sur :

- un **comité technique** regroupant les experts techniques du dossier transports du Grand Paris : Secrétariat d'État chargé du développement de la Région Capitale, DREIF, MEEDDM, Ministère de l'Économie, Ministère du Budget, Région Île-de-France, STIF ;
- un **comité de pilotage** constitué par des parlementaires issus à parité de la majorité et de l'opposition, complété par des représentants du comité technique.

Sur certains points particuliers d'analyse, les travaux de la mission ont bénéficié de l'appui des spécialistes compétents : Établissement Public Foncier d'Île-de-France, Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Île-de-France, Cofiroute.

1.2.2. Principes fondamentaux des analyses menées par la mission

a) La séparation de l'investissement et de l'exploitation

La mission a considéré **l'ensemble des besoins liés au projet**, pour définir les modalités de financement adéquates. De manière concrète, la mission a souhaité **séparer de manière claire les besoins en termes d'investissement et de fonctionnement, et les ressources qui y sont affectées.**

La pertinence de ce principe est confirmée par les analyses de la mission. Même avec un plan de financement ambitieux, la couverture des besoins de fonctionnement n'est pas acquise sans faire notablement appel aux contributions publiques : **il est donc nécessaire de réserver les ressources qui sont aujourd'hui affectées au fonctionnement du réseau et leurs évolutions** pour couvrir ces besoins.

b) La nécessaire unité de gestion du réseau

La réussite du projet repose en premier lieu sur l'efficacité de son maillage avec le réseau existant. De plus, son niveau de performance technique, de fiabilité et de sécurité dépend étroitement de la cohérence entre infrastructure, matériel roulant et exploitation.

Pour cette raison, la mission a jugé indispensable que **la mise en œuvre du projet préserve l'unité de gestion du réseau** : les analyses, notamment tarifaires, ont été réalisées dans ce cadre.

c) Les ressources de financements considérées

La mission a souhaité **ouvrir autant que possible l'éventail des sources de financements proposées**, en raison du volume nécessaire et de la variabilité – voire de l'incertitude – attachée à certaines d'entre elles.

L'utilisation – et l'adaptation si besoin – de la **fiscalité existante** a été privilégiée, en limitant dans toute la mesure du possible la création de nouvelles taxes.

En outre, les **ressources de financement provenant de la Région Île-de-France elle-même** ont été retenues de manière prioritaire : étant donné le poids de la Région Capitale dans le paysage français¹, il est légitime de ne faire appel aux ressources nationales qu'en dernier recours.

d) Une répartition proportionnée et équitable de l'effort de financement

La mise en œuvre du projet de transports du Grand Paris ne pourra pas s'effectuer à périmètre financier constant : un effort devra donc être consenti par l'ensemble des parties concernées par le projet.

La mission a choisi de **répartir l'effort demandé de manière proportionnée et équitable entre les usagers, le monde économique et les contribuables** – sans oublier les **opérateurs de transports** qui contribueront au projet par de nécessaires gains de productivité.

e) Le recours à l'emprunt

La mission s'est **interdit de renvoyer à l'emprunt une part trop importante des financements** et n'a proposé celui-ci qu'à un niveau compatible avec des recettes raisonnables et pérennes garantissant son remboursement.

¹ Environ 29% du PIB et 19% de la population

2. L'identification des besoins : périmètre et volume

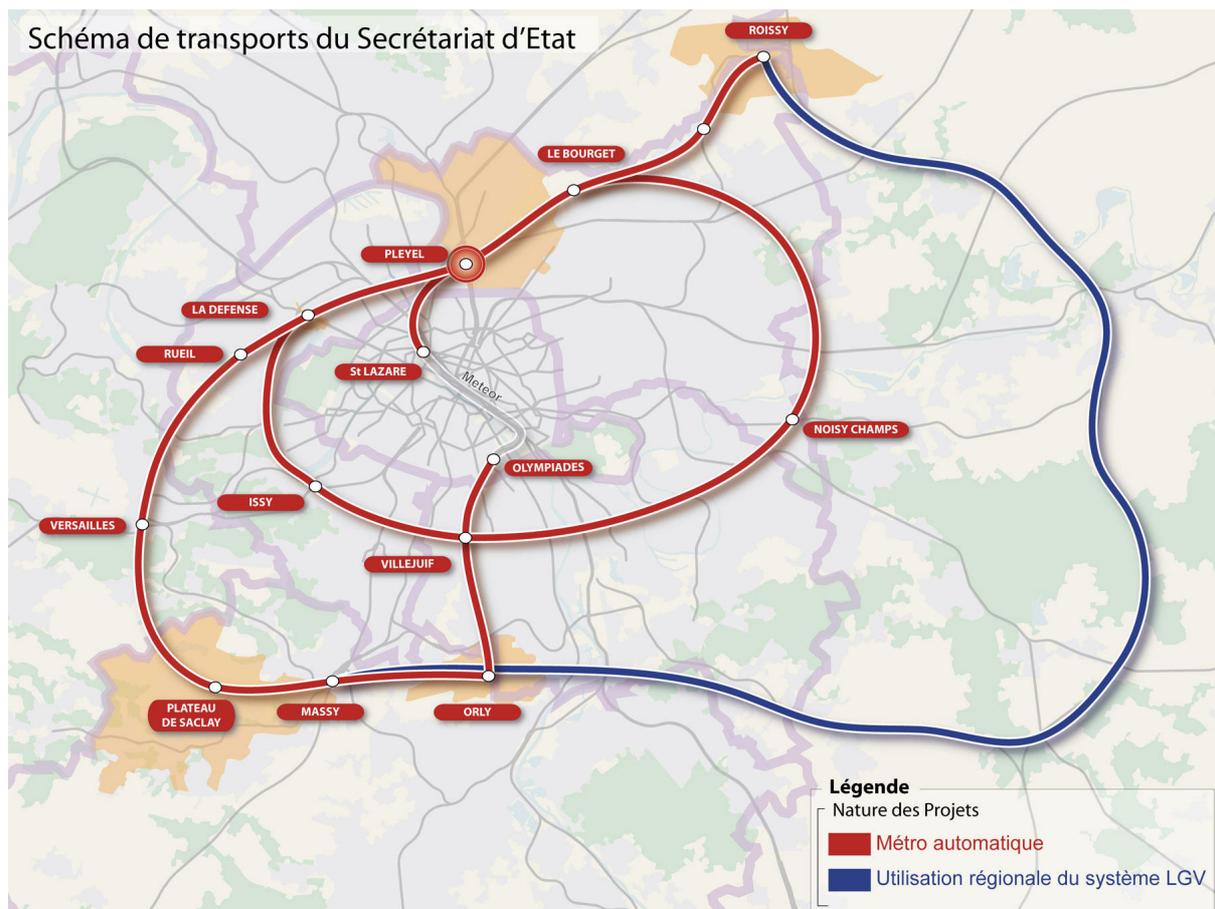
2.1. Consistance du schéma de transports

2.1.1. Panorama d'ensemble des projets envisagés

Le discours du 29 avril 2009 du Président de la République a fondé dans son principe le schéma de transports du Grand Paris : il repose sur la mise en œuvre conjointe du dispositif de métro automatique du Secrétariat d'État chargé du développement de la Région Capitale et du plan de mobilisation programmé par la Région Île-de-France.

a) *Le dispositif du Secrétariat d'État*

Le dispositif du Secrétariat d'État est composé d'environ 130 km de métro automatique, armature d'un projet ambitieux de développement économique et d'aménagement régional. En reliant les futurs clusters de la Région capitale et en améliorant l'accès aux équipements métropolitains et au système de mobilité à grande vitesse, il concrétise le changement d'échelle du Grand Paris.

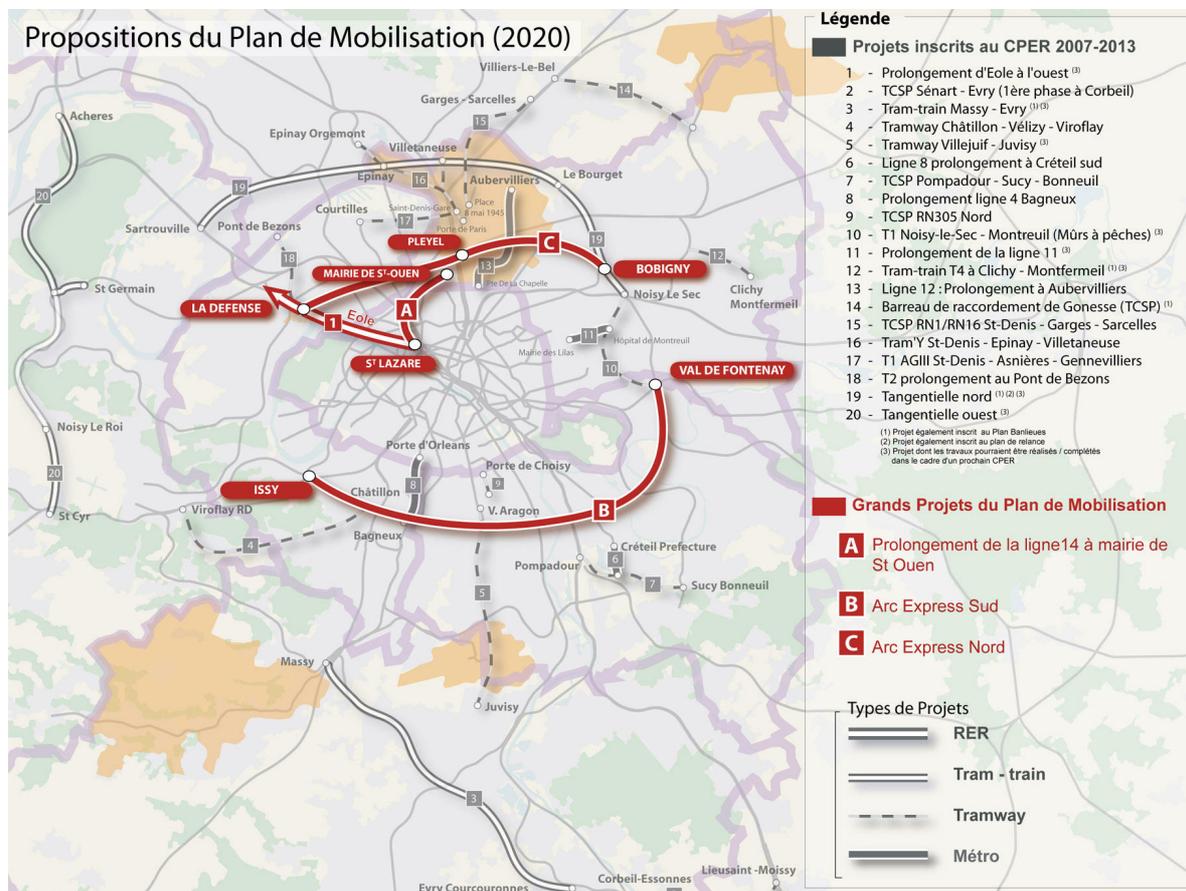


Les polarités franciliennes suivantes, existantes ou en devenir, seront ainsi irriguées :

- Roissy, avec la plate-forme aéroportuaire, la gare TGV et sa zone d'emplois ;
- Le Bourget, secteur en mutation urbaine et sur lequel le positionnement de l'aéroport d'affaires est à conforter ;
- Plaine Commune en Seine-Saint-Denis, où est en train de s'affirmer une polarité économique francilienne majeure, autour des activités de la création notamment ; le secteur offre l'opportunité de redéploiement d'activités ferroviaires (création possible d'une gare TGV sur le secteur de Pleyel) ;
- la Défense, moteur de l'activité économique francilienne et nationale ;
- Orly, avec le repositionnement de l'aéroport, de son pôle d'emplois et l'arrivée d'une gare TGV (liée au projet du barreau LGV d'interconnexion Sud) ;
- Versailles, Saclay et Massy, triangle du futur cluster de l'innovation ;
- Marne-la-Vallée et son cluster émergent autour des activités de développement durable ;
- la vallée des biotechnologies de la Bièvre.

b) Le plan de mobilisation

Élaboré techniquement sur la base d'un travail conjoint des services de l'État et de la Région Île-de-France, puis en concertation avec les départements, le plan de mobilisation a pour vocation de répondre aux attentes urgentes et légitimes des Franciliens. Son horizon de réalisation est fixé à **2020**.



Il est constitué :

- de la modernisation du réseau RER : schémas directeurs des lignes C et D ;
- de projets à accélérer : opérations du CPER² 2007-2013 et du Plan Espoir Banlieues ;
- de nouveaux projets : prolongement d'Eole à l'ouest, prolongement de la ligne 14 à mairie de St Ouen³, réalisation de la section Sud et engagement de la section Nord de la rocade métro Arc Express ;
- d'un volet matériel roulant (rénovation-acquisition) et du programme de mise en accessibilité du réseau pour les personnes à mobilité réduite.

2.1.2. Périmètre des financements : articulation des projets et phasage

a) *Articulation des opérations envisagées*

Conformément aux orientations définies par le Président de la République, la consistance du projet de transports du Grand Paris doit reposer sur l'articulation des opérations présentées ci-dessus.

L'interface qui se dessine alors ne concerne que les grands projets de métro : le dispositif du Secrétariat d'État ne traite ni de la reconfiguration du réseau RER, ni de la poursuite des opérations à financer dans le cadre de prochains CPER, ni des aspects matériel roulant et mise en accessibilité.

Ceci étant posé, les grands projets de métro affichent des tracés manifestement compatibles :

- le prolongement de la ligne 14 au Nord proposé par le Secrétariat d'État (jusqu'au secteur de Pleyel, puis vers le Bourget et Roissy) incorpore celui envisagé jusqu'à mairie de Saint-Ouen ;
- le fuseau du dispositif du Secrétariat d'État recouvre la quasi-intégralité des deux arcs Sud et Nord d'Arc Express.

Par ailleurs, la technologie utilisée fait l'objet d'un large consensus : il s'agit de lignes de métro automatique, de technologie inspirée de celle de la ligne 14, en configuration aérienne dès que possible.

Ces éléments permettent donc de **considérer les opérations présentées précédemment comme un ensemble cohérent, dont le cœur est constitué par le dispositif du Secrétariat d'État**. Plus encore, **leur mise en œuvre conjointe permet leur potentialisation et dynamisation réciproques** : le réseau existant bénéficie directement de l'apport des grands projets de métro, qui assurent sa décongestion et participent à la prise en charge de la croissance du trafic ; les grands projets de métro ont besoin pour fonctionner pleinement de s'appuyer sur un réseau existant modernisé. De manière générale, le maillage entre services est la condition de leur efficacité, les possibilités de correspondance démultipliant les potentialités offertes par le système de transports.

Ces analyses méritent cependant d'être approfondies sur le point détaillé ci-dessous.

² CPER : Contrat de *Projets* État-Région à partir de 2007, Contrat de *Plan* État-Région précédemment. Le Contrat de Projets se distingue des anciens Contrats de Plan par l'absence d'investissements routiers.

³ Opération inscrite au CPER 2007-2013 en tant que « désaturation de la ligne 13 du métro ».

b) La question du tracé de la rocade à l'Est

Deux options subsistent concernant le tracé de la rocade métro à l'Est :

- la première, sous la forme d'un « Arc Express » en proche couronne : dans un but d'irrigation de la zone dense, elle relie un pôle de proche couronne (zone de Val-de-Fontenay – Noisy-le-Grand) au secteur de Pleyel, en offrant une desserte fine du cœur de la Seine Saint-Denis et en se maillant avec les lignes métro sortant de Paris intra-muros ;
- la seconde, proposée par le secrétariat d'État, sous la forme d'une liaison de pôle à pôle : affranchie de la proximité de Paris, elle raccorde le polarité du Bourget au futur cluster de Marne-la-Vallée (Champs sur Marne - Cité Descartes), via l'Est de la Seine-Saint-Denis (desserte des quartiers en difficulté tel Clichy-Montfermeil).

Ces deux options, ayant chacune leur intérêt propre, devront être présentées au débat public. Pour cette raison, **la mission les considèrera toutes deux**, en tant que variantes alternatives.

c) La nécessité du phasage : identification de la 1ère phase à horizon 2025

La mise en œuvre conjointe de ces opérations est un objectif particulièrement ambitieux : sans même intégrer les grands projets de métro, le rythme d'investissement doublerait à horizon 2020 par rapport à son niveau actuel.

En outre, les différentes sections envisagées n'ont pas toutes la même efficacité en termes de trafic : certaines ont un impact fort et immédiat ; d'autres apparaissent comme des outils d'aménagement, leur fonctionnement étant directement lié au développement des territoires desservis, dans une perspective à moyen terme.

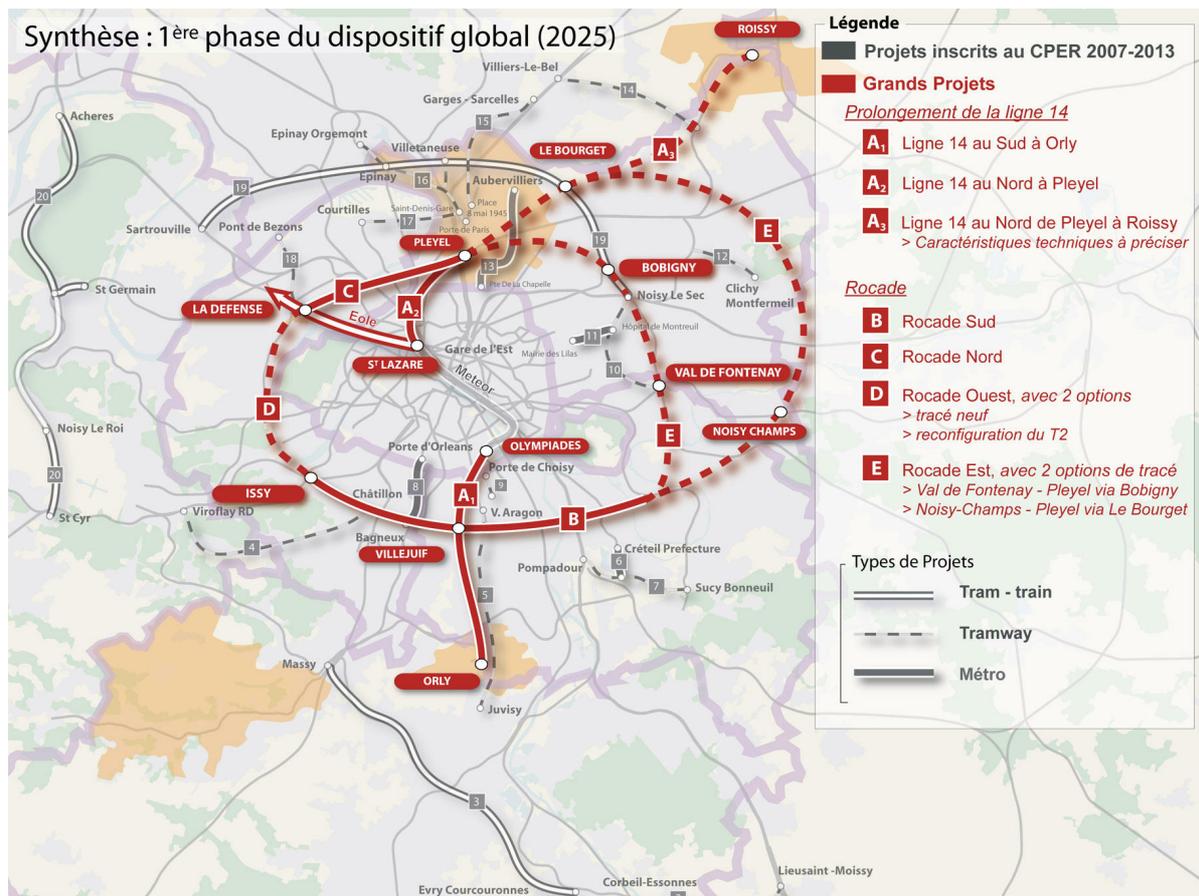
Pour ces deux raisons, la mission a identifié une **1^{ère} phase ambitieuse du dispositif global**, composée :

- d'une **1^{ère} phase du dispositif du Secrétariat d'État**. Elle reprend le cœur de ses propositions en intégrant les barreaux de métro automatique dont l'impact fort et immédiat est avéré, et prépare la réalisation ultérieure du projet complet :
 - o **rocade bouclée** (avec deux options pour le tracé à l'Est) : les études de trafic d'Arc Express ont mis en évidence que la réalisation complète de la rocade en démultiplie l'efficacité⁴.
 - o **prolongement de la ligne 14 au Nord à Pleyel, et desserte de Roissy** : il permet la connexion au nord de la nouvelle radiale adossée sur la ligne 14 avec la rocade, la création d'un nouveau pôle à Pleyel (possibilité de localisation d'une gare TGV), et l'amélioration de la desserte de la plate-forme aéroportuaire de Roissy par le réseau régional structurant (aujourd'hui assurée par le seul RER B).
Concernant la desserte de Roissy, la mission précise qu'elle ne préjuge pas de la solution technique à adopter (cf. annexe 2).
 - o **prolongement de la ligne 14 au Sud à Orly** : il permet la connexion au sud (Villejuif) de la nouvelle radiale avec la rocade, et la desserte de l'aéroport d'Orly qui n'est pas connecté aujourd'hui au réseau régional structurant.
- de la **reconfiguration du réseau RER** :
 - o **prolongement d'Eole** à l'ouest ;

⁴ Cette analyse est corroborée par celle de la RATP, réalisée antérieurement pour le projet Métrophérique.

- modernisation du réseau RER par les **schémas directeurs des lignes C et D**.
- d'opérations relevant par leur nature de la logique actuelle des **contrats de projets État-Région**. Leur réalisation est urgente, pour répondre aux attentes immédiates des Franciliens et assurer la robustesse du réseau existant : celui-ci devra supporter environ 2/3 de la croissance du trafic à moyen terme, alors que certains de ses maillons principaux sont déjà saturés ou en voie de l'être (ligne 13 du métro, RER A) ;
En particulier, ces opérations seront nécessaires pour apporter une **réponse adaptée aux besoins des moyenne et grande couronnes** : déploiement de bus à haut niveau de service de pôle à pôle, offre d'irrigation des bassins de vie et de rabattement sur les pôles d'échange... Elles permettront également de **préfigurer la réalisation de projets lourds** prévus en 2^{ème} phase (exemple du lien entre le plateau de Saclay et Orly – cf. ci-dessous) ;
- des programmes **matériel roulant** et **accessibilité** (intégrés par la suite dans la section fonctionnement : cf. partie 2.2.2).

La mission a fixé à 2025 l'horizon de réalisation de cette 1^{ère} phase, sur laquelle se concentreront les analyses du présent rapport.



d) 2^{ème} phase : le bouclage du projet au-delà de 2025

Le bouclage nécessaire du projet de transports au-delà de cette 1^{ère} phase passe en premier lieu par la réalisation de la liaison **La Défense – Versailles – Saclay – Orly**, en lien avec le développement à cet horizon du cluster du plateau de Saclay.

La mission retient parallèlement la poursuite des investissements dans le cadre CPER, notamment pour poursuivre l'intégration des moyenne et grande couronnes dans le système de mobilité francilien.

Ces opérations, dont l'horizon est fixé à titre indicatif à 2030, seront examinées pour vérifier la cohérence sur le long terme des propositions financières.

La mission souhaite enfin attirer l'attention sur la nécessité **d'avoir repensé la place de la route à cet horizon**. Si ce point n'entre pas dans le champ même des présentes analyses, la mise en œuvre globale du Grand Paris ne pourra en faire l'économie : il est nécessaire pour compléter et épauler le système de transports en commun là où son efficacité est moindre.

2.2. Nature et estimation des besoins

La mise en œuvre du projet nécessite de financer non seulement l'**investissement**, mais également le **fonctionnement** du réseau du Grand Paris. En raison de leur différence de nature, la mission a souhaité mener des analyses distinctes sur chacun de ces deux aspects.

NB : Dans toute la suite du texte, les valeurs sont affichées en **euros constants, aux conditions économiques de janvier 2008**.

2.2.1. Besoins d'investissement

a) Bilan des besoins d'investissement sur la période 2010-2025

Les investissements de la 1^{ère} phase du dispositif sont évalués à **24,4 Md€** sur la période 2010-2025. Leur décomposition est présentée dans le tableau ci-dessous.

Bilan des besoins d'investissement

Opérations	Coût sur la période 2010-2025 (Md€)
1 ^{ère} phase du dispositif du Secrétariat d'État	12,7
<i>dont rocade métro</i>	7,7
<i>dont prolongement de la ligne 14</i>	5,0
Reconfiguration du réseau RER	2,8
<i>dont prolongement d'Eole à l'Ouest</i>	1,8
<i>dont schémas directeurs des lignes C et D</i>	1,0
Opérations CPER sur la période 2010-2025	8,9
Total	24,4

Remarques :

1. L'enveloppe prévue pour la rocade métro inclut une provision pour la réalisation de la variante, plus longue, via Noisy-Champs et Le Bourget.
2. Concernant la desserte de Roissy, la mission ne préjuge pas de la solution technique à adopter (cf. annexe 2) et retient une enveloppe forfaitaire de 2,2 Md€ : 0,7 Md€ pour le barreau entre Pleyel et Le Bourget, 1,5 Md€ pour le barreau entre Le Bourget et Roissy.
3. L'enveloppe prévue par la mission pour les opérations CPER au-delà de 2020 rend possible la mise en œuvre de secondes phases de schémas directeurs des RER, non encore définies ni chiffrées à ce stade.

b) Les besoins d'investissement au-delà de 2025

Pour compléter ces éléments, la mission a souhaité effectuer une analyse de l'impact de la réalisation complète du projet, qui interviendra après 2025 (horizon indicatif fixé à 2030). Dans cette perspective, il convient de tenir compte des facteurs de coûts suivants :

- le bouclage des infrastructures du projet du secrétariat d'État, avec la réalisation de la liaison La Défense – Versailles – Saclay – Orly d'un montant de 4,5 Md€ ;
- la poursuite de l'investissement dans le cadre des CPER (400 M€ par an) ;
- le remboursement de l'éventuel emprunt contracté pour financer les investissements de la 1ère phase du projet (cf. partie 4.7)

Avant d'analyser les ressources envisageables pour couvrir ces besoins, les paragraphes suivants présentent l'analyse parallèle des besoins de fonctionnement.

2.2.2. Besoins de fonctionnement : dérive du socle, exploitation, matériel roulant et mise en accessibilité

Les besoins de fonctionnement sont déterminés par le financement :

- de la dérive du « socle » de fonctionnement du réseau existant ;
- des besoins complémentaires, liés au projet de transports.

a) Dérive du « socle » de fonctionnement du réseau existant

NB : on se référera à l'annexe 3 pour une présentation détaillée de cette problématique.

L'analyse des périodes passées montre que le coût de fonctionnement du réseau (7,8 Md€ en 2008) évolue dans le temps sur un rythme plus rapide que l'inflation : **sa dérive s'élève à +2,3 points au-dessus de l'inflation en moyenne sur la période 2000-2008**. Ce phénomène s'explique par la conjonction par deux facteurs :

- l'augmentation des coûts du transport à offre constante, répercutée directement par les opérateurs dans les contrats les liant à l'autorité organisatrice ;
- l'augmentation de l'offre des services sur le réseau existant : services de nuit, fréquence des lignes, offre en flanc de pointe et en heures creuses.

De par sa nature, cette « dérive du socle » se poursuivra inéluctablement sur la période couverte par la réalisation du projet du Grand Paris : **le fonctionnement du socle d'exploitation du réseau existant générera annuellement un besoin de financement**, et préemptera de facto des ressources qui ne pourront pas être affectées aux nouveaux services.

Afin d'estimer le niveau futur de la dérive du socle et chiffrer le besoin induit, il convient de prendre en compte les phénomènes suivants :

- l'amélioration de la productivité des opérateurs, qui impactera à offre constante l'évolution des coûts (cf. partie 3.3) ;
- le tassement de l'augmentation de l'offre sur le réseau existant : la mise en œuvre du schéma de transports du Grand Paris permettra d'éviter certains investissements sinon nécessaires, et l'effort de financement en termes d'exploitation se concentrera légitimement sur les nouveaux services.

Pour ces raisons, la mission propose de ne pas prolonger directement la dérive passée du socle, mais d'en revoir le rythme légèrement à la baisse de -0,5 points : elle fait l'hypothèse que le coût de fonctionnement du réseau existant évoluera sur un rythme de **+1,8 points au-dessus de l'inflation en moyenne sur la période du projet**.

Au bilan, en cumul sur la période 2010-2025, le besoin induit par la dérive du socle de fonctionnement du réseau existant s'élèvera à **24,1 Md€**.

b) Besoins complémentaires de fonctionnement liés au projet

Les besoins complémentaires de fonctionnement liés au projet sur la période 2010-2025 sont constitués en premier lieu des **nouvelles charges d'exploitation** induites par le projet.

Par ailleurs, il convient d'y intégrer le programme d'acquisition et renouvellement de **matériel roulant**, ainsi que celui de **mise en accessibilité du réseau** : ils pèseront en effet sur les comptes de l'autorité organisatrice durant la période (cf. partie 5.2).

En cumul sur la période 2010-2025, ces besoins complémentaires s'élèvent à **19,1 Md€**, décomposés comme suit :

Besoins complémentaires de fonctionnement

Poste	Coût sur la période 2010-2025 (Md€)
Charges d'exploitation supplémentaires	8,1
Programme matériel roulant	9,2
Programme de mise en accessibilité	1,8
Total	19,1

c) Bilan des besoins de fonctionnement sur la période 2010-2025

Les besoins de fonctionnement du réseau – décomposés en dérive du socle de fonctionnement du réseau existant et besoins complémentaires liés au projet – **s'élèvent à un total avoisinant les 43,2 Md€ cumulés sur la période 2010-2025**.

Bilan des besoins de fonctionnement

Poste	Coût sur la période 2010-2025 (Md€)
Charges d'exploitation	32,2
<i>dont dérive du socle</i>	24,1
<i>dont charges d'exploitation supplémentaires</i>	8,1
Programme matériel roulant	9,2
Programme de mise en accessibilité	1,8
Total	43,2

d) Les besoins de fonctionnement au-delà de 2025

L'analyse des besoins de fonctionnement au-delà 2025 doit intégrer les facteurs de coûts suivants :

- augmentation des coûts d'exploitation suite à la mise en service :
 - o des sections de 1^{ère} phase réalisées en fin de période ;
 - o du projet global (réalisation du lien La Défense – Saclay – Orly) ;
 - o de la poursuite de l'investissement CPER.
- remboursement de l'éventuel emprunt contracté pour financer le fonctionnement de la 1^{ère} phase du projet (cf. partie 3.4).

Ces résultats témoignent de l'importance des dépenses récurrentes liées au fonctionnement du réseau et laisse apparaître un important reste à financer. Avant d'analyser les modalités de couverture des besoins d'investissement, sujet central de la présente mission, **il convient donc au préalable de lever l'hypothèque du financement du fonctionnement du réseau** : c'est l'objet de la partie suivante.

3. Le financement du fonctionnement

Les analyses de la mission sur le financement du fonctionnement ont porté sur trois ressources distinctes :

- la modernisation du **Versement Transports** (VT) ;
- l'évolution des **recettes tarifaires** ;
- les gains de **productivité** des opérateurs.

Elles ont été complétées par un travail d'**ingénierie financière** (emprunt sur une fraction des besoins) pour optimiser le plan de financement du projet.

Le principe déterminant à partir duquel la mission a travaillé est le **parallélisme de l'effort demandé aux usagers, au monde économique et aux contribuables – ainsi qu'aux opérateurs par le biais de la productivité**.

NB : les valeurs présentées de manière synthétique dans les paragraphes ci-dessous sont détaillées dans l'annexe 6 du présent rapport.

3.1. L'évolution du Versement Transports (VT)

Le VT est perçu sur l'ensemble des entreprises de plus de 9 salariés. En Île-de-France, son taux, qui s'applique sur le chiffre d'affaires, dépend de la localisation de l'entreprise concernée :

- 2,6% pour la zone 1, constituée de Paris et des Hauts-de-Seine ;
- 1,7% pour la zone 2, constituée des autres départements de petite couronne ;
- 1,4% pour la zone 3, constituée des départements de grande couronne.

L'évolution du VT sur la période 2010-2025 permet de dégager des ressources pour financer les besoins de fonctionnement.

Tout d'abord, le VT augmentera tendanciuellement à taux constants, du fait de la croissance de la masse salariale accompagnant le développement économique régional : croissance du nombre d'emplois, croissance des salaires plus rapide que l'inflation. Ainsi, sur la période 2000-2008, ce phénomène s'est traduit par un rythme de +1,1 points au-dessus de l'inflation (cf. annexe 3).

La mission propose de tenir compte de l'impact du projet sur l'économie francilienne⁵, en revoyant ce rythme à la hausse, dans des proportions raisonnables : elle fait l'hypothèse d'une **évolution tendancielle à taux constant du VT de +1,5 points au-dessus de l'inflation.**

Parallèlement, la modernisation du VT paraît légitime pour deux raisons :

- la pertinence du zonage, conçu initialement pour prendre en compte la différence de niveau de service offert, n'est plus avérée face à la structure actuelle du réseau ; plus encore, il apparaît périmé dans la perspective de la mise en œuvre du projet, prévoyant la réalisation de barreaux structurants en proche et moyenne couronnes.
- le taux du VT appliqué dans les agglomérations de province est de 1,8%⁶ : il est donc supérieur à celui s'appliquant en petite et grande couronnes franciliennes (hors Hauts-de-Seine), pour une part modale des transports collectifs comparable, voire inférieure.

Pour ces raisons, la mission propose :

- d'actualiser le zonage du VT, en intégrant en zone 2 l'ensemble de l'agglomération au sens de l'INSEE : sa morphologie est en bonne adéquation avec celle du réseau de transports ; à structure d'emplois et de salaires constante, cette mesure conduit à une augmentation du VT de 105 M€.
- d'augmenter deux fois les taux de 0,1 point : une première fois en début de période avec stabilisation pendant 10 ans, puis une seconde fois en fin de période (2020) ; à structure d'emplois et de salaires constante, cette mesure conduit à un gain de VT de 135 M€ entre 2010 et 2020, puis de 305 M€ à partir de 2020.

Au bilan, la ressource dégagée sur la période 2010-2025 est de **11,9 Md€**.

⁵ La mission a estimé la croissance du nombre d'emplois dans une fourchette de +0,7% à +0,8% par an, correspondant à un volume de +38 000 à +42 000 emplois par an

⁶ Taux fixe de 1,75% majorable de 0,05%.

3.2. L'évolution des recettes tarifaires

Les recettes tarifaires évolueront naturellement à la hausse, sous l'effet conjugué de deux facteurs.

Tout d'abord, un facteur **volume**. A tarification constante, l'évolution démographique et économique, l'augmentation de l'activité (notamment des femmes), le report modal tendanciel vers les transports collectifs (congestion de la route, changements de comportement) et l'effet lié au développement de l'offre et aux nouvelles infrastructures généreront un volume de trafic supplémentaire, et donc de nouvelles recettes tarifaires. Ce phénomène est connu : à tarification constante, les recettes tarifaires ont cru sur un rythme de +1,8% sur la période 2000-2008 .

La mission propose de tenir compte de l'impact du projet (augmentation de l'attractivité des transports en commun), ainsi que des évolutions sociétales récentes (montée des enjeux de développement durable, avec priorité individuelle et collective donnée aux transports en commun) en revoyant de manière raisonnable ce rythme à la hausse : l'hypothèse est faite d'une **évolution tendancielle des recettes tarifaires à tarification constante de +2% par an**.

Ensuite, un facteur **prix**. Les recettes tarifaires en Île-de-France couvrent actuellement environ 40% des coûts de fonctionnement du réseau de transports collectifs ; la part financée réellement par l'usager – déduction faite du remboursement de la carte orange par l'employeur et des aides directes des collectivités – est encore plus faible, en deçà de 30%. Ce niveau, qui se situe dans la fourchette basse des valeurs observées dans d'autres villes de province et métropoles européennes, s'érode par ailleurs progressivement (cf. annexe 3).

L'enjeu du financement du fonctionnement mis en évidence précédemment impose de **mettre un terme à l'érosion du niveau de couverture par les recettes tarifaires**. La mission acte donc la nécessité d'un **renouvellement de la politique de tarification**, tout en proposant que **la dépense transport des ménages n'évolue pas plus vite que le pouvoir d'achat**⁷.

Les actions d'amélioration du réseau justifient d'**adapter la tarification de manière progressive et continue, sans attendre la réalisation complète du projet**. Tout d'abord, les projets seront mis en service progressivement, dont certains très prochainement (exemple du matériel roulant du RER A, de l'automatisation de la ligne 1...). L'augmentation de l'offre est par ailleurs constante, en réponse à la demande croissante de mobilité (amélioration des fréquences, services en flanc de pointe, de nuit...) : si elle répond à une attente des Franciliens, elle n'en a pas moins un coût en termes de fonctionnement⁸.

La mise en œuvre de cette nouvelle politique de tarification comporte plusieurs composantes :

- **revalorisation** de la tarification, sur un rythme qui ne dépasse pas celui du pouvoir d'achat ;
- **restructuration** de la tarification : le découpage actuel en zones concentriques a vécu et sera largement périmé avec la mise en service du projet. Déjà aujourd'hui, il est inadapté au prolongement hors de la zone 2 des lignes de métro⁹ ; la perspective de services en rocade entérinera son obsolescence.

⁷ Dans les pays développés, la dépense transport fait partie – comme la dépense logement – des consommations qui augmentent, contrairement à la tendance à la baisse des autres consommations courantes (habillement, alimentation...).

⁸ Une vision simpliste consisterait à imaginer un « grand soir des transports du Grand Paris » : mise en service globale du projet, saut de la qualité de service sur le réseau, déclenchement d'une revalorisation tarifaire.

⁹ Les lignes de métro prolongées jusqu'en zone 3 – ligne 1, ligne 8, ligne 13 – sont restées sur une tarification zone 2 : à leur arrivée, l'amélioration de l'offre s'est traduite par une baisse des tarifs ! L'aberration est manifeste à la

A moyen terme, l'évolution de la structure tarifaire doit tendre vers l'adéquation entre service consommé et tarif supporté par l'utilisateur¹⁰ : au-delà de sa justification économique, une telle tarification est l'unique solution à même de répondre dans le temps à la diversification de la structure et des usages du réseau de transports collectifs – essentiellement radial aujourd'hui, de banlieue à banlieue demain.

A court terme, des évolutions plus simples sont envisageables, comme la fusion des zones 2 et 3 pour traduire en termes tarifaires l'extension progressive de la zone métro hors de Paris (sous réserve de la mise en œuvre du tarif adéquat sur cette nouvelle zone, en tout état de cause supérieur à celui actuellement en vigueur pour la zone 2).

En revanche, il convient de rejeter les dispositifs qui remettraient en question la durabilité du financement du fonctionnement du réseau, à l'instar du tarif unique.

- **modulation** de la tarification dans le temps, pour tenir compte du niveau d'utilisation des services (congestion à l'heure de pointe, baisse de fréquentation en période de vacances) : désormais techniquement faisable, elle apparaît indispensable pour optimiser le fonctionnement du réseau. Il convient également de ré-analyser l'impact des tarifs spécifiques et sociaux : par exemple, le maintien de bénéficiaires de tarifs spécifiques à l'heure de pointe pour des motifs non obligés – cas caractéristique des touristes – pourrait être réexaminé.

En conclusion, la mission retient comme ressource affectée au projet le gain tiré d'une évolution globale des recettes tarifaires qui atteint **16,5 Md€** en cumul sur la période 2010-2025.

Remarques :

1. Les contributions demandées sont les suivantes :
 - celle des **usagers** est obtenue à partir de l'évolution des recettes tarifaires, déduction faite du remboursement de la carte orange par les employeurs et des aides directes des collectivités aux ménages : elle avoisine 13 Md€.
 - celle des **entreprises** provient de l'évolution du VT, à laquelle vient s'ajouter le remboursement de la carte orange par les employeurs : elle s'élève à environ 14,5 Md€.

L'effort demandé est donc bien comparable.

2. Il convient de noter que :
 - **l'isolement des nouvelles sections d'un point de vue tarifaire est rejeté par la mission** : le projet fonctionne par effet de maillage avec le réseau existant et doit y être pleinement intégré.
 - **les recettes tarifaires ne seront alors impactées qu'à la marge par le trafic sur les nouveaux projets** : la plus grande part de ce trafic sera constituée d'usagers empruntant régulièrement le réseau existant et disposant donc déjà d'un titre de transport¹¹.

gare de la Défense : les usagers du RER A payent le prix zone 3, alors que ceux de la ligne 1 du métro bénéficient du tarif zone 2.

¹⁰ Ce principe d'un débit d'« unités de transport » dépendant directement du déplacement considéré est déjà mis en œuvre à l'étranger : à Londres, Tokyo, Hong-Kong, au niveau national aux Pays bas et au Danemark.

¹¹ Pour Arc Express, le STIF estime dans une fourchette de 30 à 40 M€ par an l'augmentation des recettes tarifaires liée au projet.

3.3. Les enjeux liés à la productivité des opérateurs

La couverture des besoins liés au fonctionnement du réseau passe par de nécessaires gains de productivité des opérateurs de transport, afin de limiter la dérive des coûts et de maîtriser le niveau d'endettement global.

Les gains de productivité trouvent leur support non seulement dans l'optimisation permanente de l'intervention des opérateurs, mais également à travers des projets particuliers : développement de sites propres (réseau bus), opérations d'automatisation (métro) et de modernisation de la gestion du réseau (commande centralisée du réseau ferroviaire).

L'évaluation de la ressource tirée des gains de productivité est un exercice difficile. La RATP les a inscrits dans son plan d'entreprise à horizon 2013 à hauteur de 2% annuels, ce qui correspond à environ 40M€ par an¹². Pour la SNCF, la situation est plus complexe et aucun chiffrage n'est disponible¹³. L'impact financier des opérations de modernisation et d'automatisation de la gestion du réseau n'est pas connu.

Malgré ce, **la productivité des opérateurs est une condition nécessaire de la pérennité du financement du fonctionnement du réseau** et doit participer pleinement à la réalisation dans les meilleures conditions du projet de transports du Grand Paris. La mission propose donc :

- de concevoir les montages en maîtrise d'ouvrage et en exploitation favorisant les gains de productivité, en particulier ceux permettant de **faire émerger la concurrence**. Ce point doit être considéré dans le contexte nouveau d'ouverture à la concurrence des transports collectifs francilien, dont les échéances s'inscrivent dans l'horizon du Grand Paris : par application du règlement européen OSP, l'exploitation du réseau de transports urbains sera progressivement ouvert à la concurrence d'ici 30 ans.
- de mettre en place les systèmes comptables et d'audit permettant de **mieux identifier les gains de productivité**.
- de **rétrocéder à due proportion les gains de productivité au système de transports francilien** via les contrats liant les opérateurs à l'autorité organisatrice¹⁴.

3.4. Ingénierie financière : le recours à l'emprunt

Bien qu'envisagées de manière ambitieuse par la mission, les évolutions du VT et des recettes tarifaires¹⁵ présentées ci-dessus ne permettent pas de dégager des ressources suffisantes pour couvrir les besoins de fonctionnement du réseau, évalués à 43,2 Md€ (cf. partie 2.2.2). Ce constat **justifie la réservation de principe de ces ressources pour financer le fonctionnement**.

¹² En l'état du contrat actuel, 0,5% seront reversés au STIF, la RATP conservant le reste en vue de limiter son niveau d'endettement

¹³ Actuellement, les gains de productivité seraient relativement faibles et n'excéderaient pas les 0,5% par an.

¹⁴ Une partie des gains de productivité doit évidemment être conservée par l'opérateur, à titre incitatif. Une répartition à parts égales entre conservation et rétrocession partagerait alors équitablement les bénéfices.

¹⁵ Si les gains de productivité ne sont pas intégrés directement dans le plan de financement, ils sont néanmoins pris en compte à travers la réduction de la dérive du socle de fonctionnement du réseau.

Se pose donc la question de l'ingénierie financière adéquate pour optimiser le plan de financement. Ainsi, s'agissant d'investissements amortissables, **les programmes de matériel roulant et de mise en accessibilité du réseau peuvent légitimement être financés par emprunt** à compter de 2010¹⁶.

La mission a donc examiné l'impact de l'hypothèse, à ses yeux maximale, d'un financement à 100% par emprunt du matériel roulant et de la mise en accessibilité du réseau (soit 11 Md€), sur une durée de 30 ans et à un taux réel¹⁷ de 3,5% :

- le coût sur la période 2010-2025 est de 6 Md€
- le coût à terminaison de l'emprunt est évalué à 17,4 Md€ : 11,4 Md€ restent à financer au-delà de 2025 ;
- le coût de la dette est de 8,5 Md€¹⁸.

Le recours à l'emprunt permet finalement de réduire le besoin sur la période 2010-2025 à **38,2 Md€** – à comparer aux 43,2 Md€ initiaux – en décalant une partie du financement au-delà de 2025.

3.5. Impact sur les contributions publiques

Sur la période 2010-2025, l'ajustement des ressources (28,4 Md€ tirés de l'évolution du VT et des recettes tarifaires) aux dépenses (38,2 Md€ suite à l'emprunt) nécessite de recourir aux **contributions publiques**. En particulier, les participations statutaires des membres du STIF – région et départements – devraient augmenter ; pour mémoire, elles ont été les suivantes en 2008 :

Participations statutaires des membres du STIF (M€ – CE2008)

Membre du STIF	Participation statutaire	Part
Région Île-de-France	547,8	51%
Départements	526,3	49%
<i>dont Paris</i>	326,3	30.4%
<i>dont Hauts-de-Seine</i>	83,1	7.7%
<i>dont Seine-Saint-Denis</i>	40,3	3.8%
<i>dont Val-de-Marne</i>	32,3	3.0%
<i>dont Yvelines</i>	17,1	1.5%
<i>dont Essonne</i>	10,5	1,0%
<i>dont Val d'Oise</i>	9,8	0.9%
<i>dont Seine-et-Marne</i>	6,9	0.6%
Total	1 074,1	100%

¹⁶ A contrario, emprunter pour financer l'exploitation n'est pas envisageable.

¹⁷ Ce n'est pas le taux nominal (taux auquel est contracté l'emprunt) mais le taux réel (taux nominal déduit de l'inflation) qui doit être utilisé ici, car les valeurs auxquelles il s'applique sont exprimées en euros constants. Dans l'hypothèse d'une inflation de 1,2%, un taux réel de 3,5% correspond à un taux nominal de 4,7%.

¹⁸ Le calcul de l'emprunt est effectué à annuité constante en euros *courants*, puis ramené en euros constants : la conséquence est qu'en euros constants, l'amortissement est plus faible que le montant emprunté et que le coût de la dette dépasse le coût à terminaison déduction faite de l'amortissement.

Le besoin à couvrir s'élève à **9,8 Md€** en cumul sur la période 2010-2025. Pour cela, les contributions publique doivent croître à un **rythme de 4,2 points au-dessus de l'inflation** (à mettre en regard des 4,1 points observés sur la période 2000-2008).

Cette progression particulièrement rapide exige un **effort au niveau de la fiscalité régionale et départementale**, que la réforme de la taxe professionnelle rend plus difficile. En effet, la région et les départements ne disposeront à partir de 2011 que d'une base fiscale réduite en termes de variation de taux, voire de dynamique d'assiette. Or c'est cette base réduite qui aurait à supporter en grande partie les augmentations de dépenses.

3.6. Bilan sur la période 2010-2025

Le plan de financement du fonctionnement proposé par la mission est donc le suivant :

Bilan des ressources de fonctionnement

Ressource	Recette sur la période 2010-2025 (Md€)
Évolution du VT	11,9*
Évolution des recettes tarifaires	16,5**
Évolution des contributions publiques	9,8
Productivité des opérateurs	intégrée dans la maîtrise de la dérive du socle
Total	38,2

* ce montant ne s'identifie pas à la contribution des entreprises : il convient d'y ajouter le remboursement de la carte orange par les employeurs. Le montant s'élève alors à environ 13 Md€.

** ce montant ne s'identifie pas à la contribution des usagers : il convient d'en déduire les aides directes des collectivités aux ménages et le remboursement de la carte orange par les employeurs. Le montant avoisine alors 14,5 Md€.

En moyenne sur la période, ces ressources conduisent aux niveaux de couverture suivants dans le financement global du fonctionnement du réseau francilien :

Niveau de couverture des ressources affectées au fonctionnement du réseau

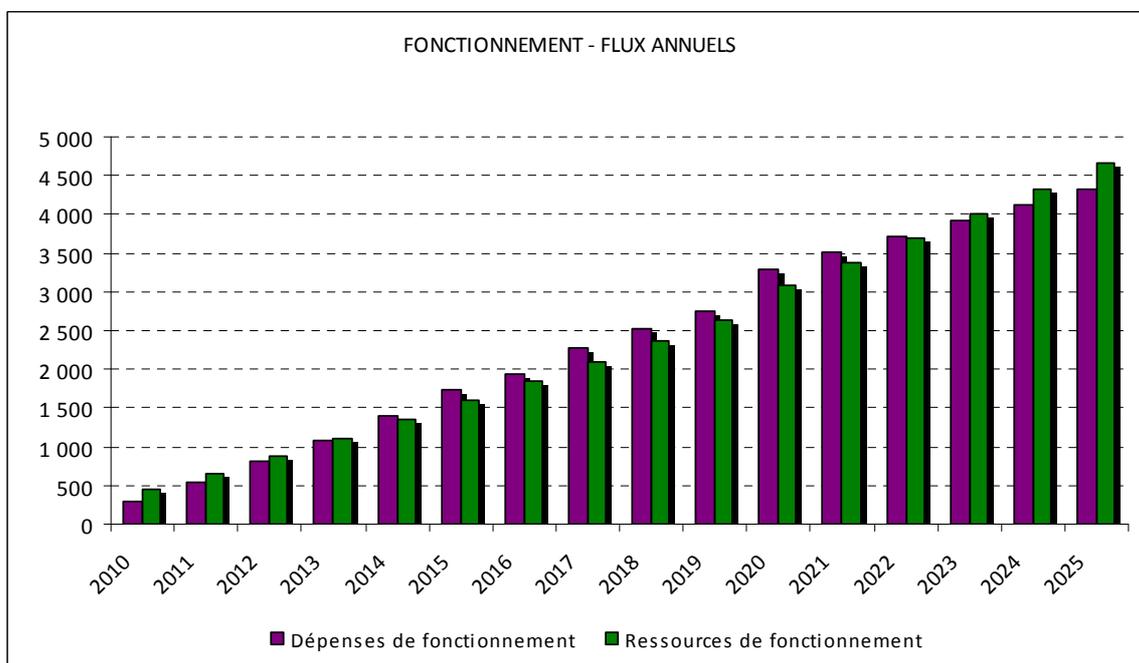
Ressource	Niveau de couverture en 2008	Niveau de couverture suite au projet
VT	37,4%*	35,9%*
Recettes tarifaires	40,4%**	41,1%**
Autres (dont contributions publiques)	22,2%	23,0%

* ce niveau de couverture n'intègre pas le remboursement de la carte orange par les employeurs : la part réellement acquittée par les entreprises est plus élevée, autour de 46% actuellement et 44% avec projet

** ce niveau de couverture intègre les aides directes des collectivités aux ménages et le remboursement de la carte orange par les employeurs : la part réellement acquittée par les usagers est moindre, autour de 30% actuellement et 31% avec projet

Ce plan de financement permet de couvrir les besoins de fonctionnement du réseau sur la période 2010-2025. En outre, il maintient l'équilibre global de la structure du budget de fonctionnement actuel, tout en respectant les objectifs fixés par la mission : arrêter l'érosion du niveau de couverture par les recettes tarifaires, répartir l'effort de manière proportionnée et équitable entre usagers, entreprises et contribuables. La mission insiste toutefois sur son caractère **ambitieux et volontariste**, qui nécessite de recourir de manière importante aux contributions publiques.

Pour compléter cette approche globale, la mission a également vérifié la compatibilité des volumes annuels des flux des dépenses et des ressources : le graphique ci-dessous témoigne de leur bonne adéquation.



3.7. Le financement du fonctionnement au-delà de 2025

En termes de fonctionnement, les conséquences financières après 2025 du projet (impact de la 1^{ère} phase via l'emprunt, du bouclage du projet, de la poursuite de l'investissement CPER) sont estimées à une moyenne annuelle d'environ 9 Md€ sur la période 2025-2060. **Ce besoin est donc inférieur à la ressource** tirée de l'évolution des recettes tarifaires, du VT et des contributions publiques : en poursuivant les tendances de la période 2010-2025, elle s'élève à près de 14 Md€ par an en moyenne sur la même période.

Le plan de financement proposé pour la 1^{ère} phase est donc compatible avec la nécessité de réaliser le projet global. La marge dégagée permet en outre d'envisager le financement d'autres opérations qui s'avéreront nécessaires (rénovation-renouvellement du matériel roulant par exemple).

Il est désormais possible d'analyser les modalités de financement des investissements nécessaires au projet.

4. Le financement de l'investissement

En réponse au besoin d'investissement de 24,4 Md€ sur la période 2010-2025, les analyses de la mission sur le financement des besoins d'investissement ont porté sur les ressources suivantes :

- la **poursuite de l'effort budgétaire** ;
- la modernisation des **ressources fiscales assises sur les bureaux, les commerces et les locaux de stockage** :
 - o la taxe sur les locaux à usage de bureaux, de commerce et de stockage ;
 - o la Redevance sur la Création de Bureaux (RCB) ;
- la **contribution des usagers de la route** :
 - o l'Eco-Redevance Poids Lourds (ERPL) ;
 - o les ressources liées à la politique de stationnement ;
- la **fiscalité**, par la mise en place d'une Taxe Spéciale d'Équipement (TSE) additionnelle ;
- la **contribution des usagers non franciliens** du réseau de transports, à travers l'évolution de la taxe de séjour ;
- la **valorisation foncière**.

NB : les valeurs présentées de manière synthétique dans les paragraphes ci-dessous sont détaillées dans l'annexe 5 du présent rapport.

4.1. La poursuite de l'effort budgétaire

Les engagements contractuels du CPER 2007-2013 (2 427 M€¹⁹) et du Plan Espoir Banlieues (335 M€) s'élèvent à près de 2,8 Md€. La mission considère que l'effort budgétaire consenti sur la période 2007-2013 sera poursuivi jusqu'en 2025, via les engagements contractuels des prochains CPER : la ressource correspondant est évaluée sur la période 2010-2025 à **6,4 Md€**.

4.2. Les ressources fiscales assises sur les bureaux

4.2.1. La taxe sur les locaux à usage de bureaux, de commerce et de stockage

Affectée initialement au FARIF²⁰, la taxe sur les locaux à usage de bureaux, de commerce et de stockage est due annuellement par les propriétaires de locaux assujettis ; son assiette est la surface des locaux concernés.

Elle génère actuellement une ressource totale d'environ 320 M€ par an, répartie à parts égales entre la Région Île-de-France²¹ et l'État.

¹⁹ Montant total du CPER (2 937 M€), déduction faite des opérations fret et interrégionales (hormis le projet Paris-Mantes-Normandie, lié au prolongement d'Eole)

²⁰ FARIF : Fonds d'Aménagement de la Région Île-de-France

²¹ Dans la limite d'un plafond de 187 M€

La modernisation de cette taxe peut générer une nouvelle ressource annuelle estimée à 187 M€ par an, décomposée comme suit :

- | | |
|--|---------|
| - Actualisation sur 3 ans des tarifs en fonction de l'ICC depuis 1999 ²² | +100 M€ |
| - Mise à jour du zonage (Paris et Hauts-de-Seine en totalité en zone 1) | +27 M€ |
| - Extension aux surfaces de stationnement des entreprises | +27 M€ |
| - Suppression de la dérogation DSU (communes ne cumulant pas DSU et FSRIF) ²³ | +18 M€ |
| - Zones différenciées pour les locaux de commerce et de stockage | +15 M€ |

Remarque : la mission a souhaité vérifier le réalisme de cette proposition. Importante en volume, cette évolution de la taxe a un impact limité dès lors qu'elle est rapportée au loyer²⁴ (exception faite des locaux nouvellement assujettis à la taxe) : l'actualisation des tarifs et la mise à jour du zonage conduiraient à une augmentation avoisinant en moyenne 1% du prix des loyers ; le territoire le plus fortement touché est le Nord-Est parisien, mais là encore dans une proportion limitée (3% du prix des loyers).

La mission propose en outre que les 160 M€ annuels de la part État soient réaffectés au projet ; cette proposition apparaît légitime s'agissant d'une ressource d'assiette régionale.

La ressource complémentaire tirée de la taxe sur les locaux à usage de bureaux, de commerce et de stockage est donc estimée à 347 M€ par an, soit **5,3 Md€** cumulés sur la période 2010-2025.

4.2.2. La Redevance sur la Création de Bureaux (RCB)

La RCB est perçue par la Région Île-de-France à l'occasion de la construction de locaux à usage de bureaux et de recherche ; elle est due par la personne physique ou morale qui est propriétaire des locaux à la date de l'émission de l'avis de mise en recouvrement ; son assiette est la surface utile construite.

Elle génère actuellement une ressource annuelle variable, dans une fourchette de 70 à 90 M€.

La modernisation de la RCB est susceptible d'apporter une nouvelle ressource annuelle estimée à 157 M€ par an, décomposée comme suit :

- | | |
|---|--------|
| - Actualisation sur 3 ans des tarifs en fonction de l'ICC depuis 1989 ²⁵ | +50 M€ |
| - Mise à jour du zonage (Paris et Hauts-de-Seine en totalité en zone 1) | +23 M€ |
| - Suppression de la dérogation DSU (communes ne cumulant pas DSU et FSRIF) | +23 M€ |
| - Extension à l'ensemble de l'Île-de-France | +46 M€ |
| - Extension aux locaux de commerce et de stockage | +10 M€ |
| - Suppression de l'exonération démolition / reconstruction | +5 M€ |

²² La dernière revalorisation des tarifs de la taxe sur les locaux à usage de bureaux, de commerce et de stockage date de 1999. L'ICC (indice des coûts de la construction) varie approximativement dans une fourchette de 1 à 3% annuels.

²³ La DSU (dotation de solidarité urbaine, versée par l'État) a pour objet de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées. Le FSRIF (fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France) assure une redistribution entre communes par prélèvement sur les ressources fiscales des communes les plus favorisées au profit des communes les plus défavorisées.

²⁴ Due annuellement par les propriétaires, la taxe sur les locaux à usage de bureaux, de commerce et de stockage est évidemment répercutée dans les loyers.

²⁵ La dernière revalorisation des tarifs de la RCB date de 1989.

Contrairement à celle de la taxe sur les locaux à usage de bureaux, de commerce et de stockage, cette évolution de la RCB est susceptible d'avoir un impact lourd rapporté à la valeur vénale des locaux : la redevance est fortement modifiée par l'actualisation des tarifs et la modification de zonage, et la valeur vénale observée est par ailleurs fortement variable au sein d'une même zone de tarification.

Pour cette raison, il convient de prévoir un mécanisme de plafonnement, dont le fonctionnement précis reste à déterminer, permettant de limiter l'augmentation de la RCB à une proportion maximale de la valeur vénale (par exemple 10%). Pour en tenir compte, la mission a retenu un abattement forfaitaire de 30% sur la recette annuelle estimée provenant de l'actualisation des tarifs et la modernisation du zonage, ramenant ainsi la recette totale à 135 M€.

Cumulée sur la période 2010-2025, la ressource complémentaire tirée de la RCB atteint **2 Md€**.

4.3. La contribution des usagers de la route

4.3.1. Présentation de la démarche

Dans le contexte actuel, il apparaît nécessaire que les usagers de la route participent à la réalisation du projet : cette contribution est justifiée d'un point de vue général par la montée des enjeux de développement durable, et plus particulièrement en Île-de-France par le rattrapage d'un déficit d'investissement sur le réseau de transports collectifs (alors que, parallèlement, le réseau routier a fait l'objet d'investissements lourds).

La contribution demandée aux usagers de la route peut prendre différentes formes, que la mission a souhaité examiner dans leur ensemble afin de n'en retenir que les plus robustes à court terme. C'est pour cette raison que certains gisements ont été écartés, tel le péage urbain (au regard de la complexité du sujet et suite au retrait du dispositif des lois Grenelle) : ont été finalement retenues les ressources issues de l'éco-redevance poids lourds et de la politique de stationnement.

4.3.2. L'Eco-Redevance Poids Lourds (ERPL)

Les ressources nationales qui seront tirées de l'ERPL sont estimées à environ 800 M€ nets à partir de 2013 (date de mise en œuvre opérationnelle de la taxe), versés au budget de l'AFITF. Sur ce montant, la part issue du trafic circulant en Île-de-France est estimée à 160 M€.

L'Île-de-France est traversée par un nombre important de poids-lourds en transit, qui circulent sur un réseau fortement congestionné. La région n'en tire pas directement bénéfice, mais en supporte les conséquences, en termes de gestion du réseau, d'entretien, de sécurité et de nuisances environnementales.

Pour tenir compte de ces spécificités, il est possible de modifier à la hausse le taux de l'ERPL en Île-de-France, celui-ci ayant été prévu en deçà de la valeur plafond admissible²⁶. Un relèvement de 30% permettrait ainsi de dégager un complément de recettes d'environ 50 M€ par an.

²⁶ Un principe similaire doit être mis en œuvre, mais à la baisse, pour des régions ayant été jugée en situation de « périphéricité », à l'instar de la Bretagne.

La mission propose en outre qu'une partie de la contribution du trafic circulant en Île-de-France soit réaffectée au projet. La ressource escomptée est de l'ordre de 100 M€ par an, soit **1,3 Md€** cumulés sur la période 2013-2025.

Il convient de noter que pour être effective, cette mesure nécessite a priori un arbitrage général sur l'affectation du budget de l'AFITF (dont les ressources reposent en grande partie sur l'ERPL) : le projet de transports du Grand Paris, bien que de dimension nationale, n'y est pas intégré en tant que tel actuellement.

4.3.3. Les ressources issues du stationnement

a) La revalorisation des amendes forfaitaires

Les collectivités territoriales bénéficient de la rétrocession par l'État du produit des amendes forfaitaires. Il s'est élevé à 553 M€ en 2008, dont 237 perçus par la seule Île-de-France, qui bénéficie d'un régime de répartition particulier. En effet, le STIF reçoit la moitié du produit, la Région 25%, le solde étant réparti entre les communes.

En Île-de-France, les amendes forfaitaires de stationnement, dont la part est estimée à environ 20% du produit des amendes de la police de circulation²⁷, génèrent une recette annuelle avoisinant 45 M€ par an. Leur montant, soit 11 €, n'a pas été réévalué depuis vingt ans. Son faible niveau pose problème, notamment en région parisienne, car il a un effet dissuasif sur la politique de stationnement payant. La dépénalisation de ce type d'amende a été envisagée, mais elle pose de nombreuses difficultés, outre le fait qu'elle conduirait probablement à remettre en cause le régime spécifique de répartition de l'Île-de-France.

La mission propose donc de revaloriser de 11 à 20 € le montant de l'amende forfaitaire, ce qui paraît compatible avec la hiérarchie actuelle des amendes contraventionnelles.

Cette mesure permettrait de dégager une ressource supplémentaire d'environ 35 M€ par an, soit environ **0,6 Md€** cumulés sur la période 2010-2025.

b) La taxation du stationnement public payant

Parallèlement, il pourrait être envisagé une taxe spécifique sur le stationnement public payant, recouvrée dans le cadre des délégations de service public et des régies. Il est toutefois difficile d'en évaluer l'assiette²⁸, et de ce fait la recette potentielle.

4.4. La fiscalité : impact d'une TSE Grand Paris

La réalisation du projet bénéficiera directement à l'ensemble des franciliens, par effet de maillage et par reconfiguration du réseau existant. La mise en place d'une fiscalité ad hoc exceptionnelle affectée au financement du projet, limitée dans le temps, apparaît légitime et envisageable.

²⁷ En 2004, le rapport IGF/IGA/IGSJ/CGPC avait estimé entre 40 et 53 M€ le produit des amendes forfaitaires de stationnement, soit entre 10,5 % et 14 % du produit total des amendes de police de la circulation (377,5 M€ en 2004). Cette valeur ne peut être appliquée en l'état en Île-de-France, étant donné l'étendue de l'urbanisation sur le territoire régional : elle doit être revue à la hausse ; l'hypothèse de 20% ici effectuée reste conservatrice.

²⁸ Seul des éléments de cadrage sur le stationnement sur voirie à Paris sont disponibles (40 à 50 M€ par an).

Conçue comme une fiscalité additionnelle aux taxes locales perçue sur l'ensemble de l'Île-de-France, à l'image de la TSE (Taxe Spéciale d'Équipement) perçue au profit de l'EPF Île-de-France, elle bénéficierait d'une base très large permettant de générer une ressource consistante pour un taux faible.

La mission a analysé l'impact d'une « TSE Grand Paris » dont le produit annuel serait calibré à 100 M€ : la cotisation fiscale locale acquittée par les contribuables augmenterait dans une proportion raisonnable, inférieure à 1%²⁹ (moins de 20€ par an en moyenne pour un ménage francilien s'acquittant des taxes foncières et d'habitation). Dans ce cadre, la ressource dégagée atteindrait **1,6 Md€** cumulés sur la période 2010-2025.

4.5. La contribution des usagers non franciliens : la taxe de séjour

L'un des enjeux du projet de Grand Paris est d'améliorer la desserte des pôles économiques et des équipements métropolitains d'Île-de-France par le réseau de transports régional structurant : aéroports d'Orly et de Roissy, quartier d'affaire de la Défense, système gares TGV... Il bénéficiera en cela aux non franciliens, de passage dans la Région Capitale pour des motifs professionnels ou touristiques.

La mission propose la création d'une taxe additionnelle à la taxe de séjour en Île-de-France pour que les non franciliens bénéficiant du projet de Grand Paris contribuent à sa réalisation³⁰. Cette proposition est justifiée par la faiblesse du niveau de la taxe de séjour en Île-de-France : bien que la Région Capitale soit la destination de plus de la moitié des flux touristiques en France, la taxe de séjour n'y représente que 32 M€ sur les 150 M€ nationaux (valeurs de l'exercice 2007).

Cette ressource, estimée annuellement à 30 M€, générerait **0,5 Md€** cumulés sur la période 2010-2025.

4.6. La valorisation foncière

Les éléments repris de manière synthétique dans cette partie sont détaillés dans l'annexe 4 du présent rapport.

4.6.1. Propos préliminaires

La mobilisation de la recette potentielle tirée de la valorisation foncière liée au projet passe par l'utilisation d'outils adéquats, qui doivent être :

- simples à mettre en œuvre, en privilégiant les barèmes forfaitaires et en limitant le nombre de contributeurs ;
- simples à expliquer, en les liant de manière étroite à l'avantage que retire le contributeur de l'infrastructure – ce qui implique de bien définir les périmètres d'assujettissement.

²⁹ 0,7% en moyenne par rapport aux valeurs 2007, se déclinant en 0,7% pour la taxe d'habitation, 0,8% pour la taxe professionnelle, 0,5% pour la taxe foncière bâtie, 0,3% pour la taxe foncière non bâtie.

³⁰ Une taxe additionnelle de 10% à la taxe de séjour peut d'ores-et-déjà être instituée par les départements

L'efficacité de ces outils est directement liée :

- aux barèmes, qui doivent être adaptés afin de permettre la réalisation des projets d'aménagement et immobiliers tout en garantissant à la puissance publique une recette à la hauteur des ambitions du projet ;
- aux périmètres d'assujettissement, dont la pertinence dépend de l'identification du périmètre d'influence réelle (et non théorique) du projet, afin d'éviter les effets de seuil et d'éviction sur la périphérie.

4.6.2. Les dispositions envisagées

Quatre pistes ont été envisagées à ce stade par la mission :

1. **la participation de manière forfaitaire des opérations d'aménagement ou de construction** : la mission propose de fixer un montant forfaitaire de participation, dans une fourchette de 0 à 100 € par m² construit, s'appliquant à toute opération d'aménagement ou de construction sur un périmètre à définir précisément – inclus dans la zone d'influence du projet. Les sites bénéficiant de manière immédiate et directe du projet seront les premiers visés : La Défense (EPAD), les aéroports d'Orly et de Paris-CDG (ADP) ou encore la zone du Bourget. Cette ressource est estimée sommairement à 500 M€, répartis sur une trentaine de sites et étalés sur 10 à 20 ans au fil de la réalisation des opérations.
2. **la participation de manière récurrente des bureaux, commerces et locaux de stockage**, en soumettant le périmètre d'influence directe du projet à une hausse du taux de la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, de commerce et de stockage (alignement sur le taux maximal ou taux additionnel forfaitaire). S'il est difficile d'évaluer l'impact financier d'un tel dispositif, son ordre de grandeur vraisemblable est de quelques dizaines de millions d'euros par an.
3. **la participation de manière récurrente des riverains**, dont ceux présents avant la réalisation du projet, par la révision des bases foncières. Déclenchée par la réalisation du projet, elle serait limitée au périmètre restreint d'influence directe du projet. L'ordre de grandeur de la ressource escomptée est selon toute vraisemblance proche du précédent (quelques dizaines de millions d'euros), mais n'a pas pu être évalué à ce stade par la mission.
4. **la mise en œuvre d'une politique foncière publique globale** : ce dispositif se heurte au caractère urbain des parcelles concernées, dont le coût d'acquisition et de portage peut s'avérer prohibitif, ainsi qu'aux conséquences du droit de délaissement sur le coût et le délai du projet. In fine, les perspectives de plus-values restent limitées. Dans ce contexte, la mission propose de privilégier des modalités d'intervention de la puissance publique adaptées suivant les sites, par contractualisation avec les entités responsables du droit des sols.

4.6.3. Bilan sur la valorisation foncière

Il est aujourd'hui difficile d'évaluer avec précision et certitude les ressources issues de la valorisation foncière. Mais selon des analyses convergentes, le produit à escompter dans le cas du projet de transports du Grand Paris se chiffrera en centaines de millions plus qu'en milliards d'euros. Sans être négligeables, ces montants restent modestes par rapport à l'investissement global.

En outre, la volatilité des ressources (contexte économique), la complexité juridico-politique des dispositions législatives nécessaires à certaines solutions, et le contexte du projet (tracé essentiellement en zone urbaine bâtie) invitent à la plus grande prudence quant à l'intégration de cette composante dans le plan de financement du projet.

En conclusion, la mission retient que :

- la définition des périmètres d'assujettissement devra être soigneusement calibrée en fonction de la zone d'influence directe du projet – sachant qu'au-delà de 500 m, les effets deviennent vraisemblablement extrêmement diffus ;
- les collectivités territoriales, responsables de l'urbanisme, devront être étroitement associées à la politique de valorisation foncière accompagnant la réalisation des nouvelles infrastructures de transport ;
- les recettes tirées de la valorisation foncière ne peuvent être intégrées en tant que telles au plan de financement global du projet proposé par la mission. En raison de leur nature, elles seront affectées prioritairement au financement des polarités singulières du projet (comme la gare de Pleyel) qui n'ont pu être qu'imparfaitement chiffrées à ce stade de définition du dispositif.

4.7. Recours à l'emprunt et bilan sur la période 2010-2025

Les nouvelles ressources d'investissement identifiées par la mission sont donc les suivantes :

Bilan des ressources d'investissement

Ressource	Recette sur la période 2010-2025 (Md€)
Poursuite de l'effort budgétaire	6,4
Taxe sur les bureaux et autres locaux	5,3
Redevance sur la création de bureaux	1,9
Exo-Taxe Poids Lourds	1,3
Stationnement	0,6
TSE Grand Paris	1,6
Taxe de séjour additionnelle	0,5
Valorisation foncière	affectée au financement des polarités singulières
Total	17,6

Face au besoin de financement de 24,4 Md€, les ressources identifiées laissent donc apparaître un **solde à financer d'environ 5,8 Md€**.

Ce reste à financer peut être couvert par **emprunt**, d'une durée de 30 ans et d'un taux réel de 3,5% (cf. partie 3.4). Afin d'équilibrer recettes et dépenses sur la période 2010-2025, il doit s'élever à environ **9,3 Md€**³¹, que la mission propose de flécher sur le financement des projets lourds de la 1^{ère} phase :

³¹ L'emprunt doit en effet être plus important que le reste à financer : il permet d'étaler les besoins dans le temps, mais génère malgré tout des dépenses sur la période 2010-2025 (amortissement et charge de la dette) ; de fait, si la somme empruntée correspond strictement au reste à financer, la bilan entre dépenses et recettes reste négatif sur la période 2010-2025.

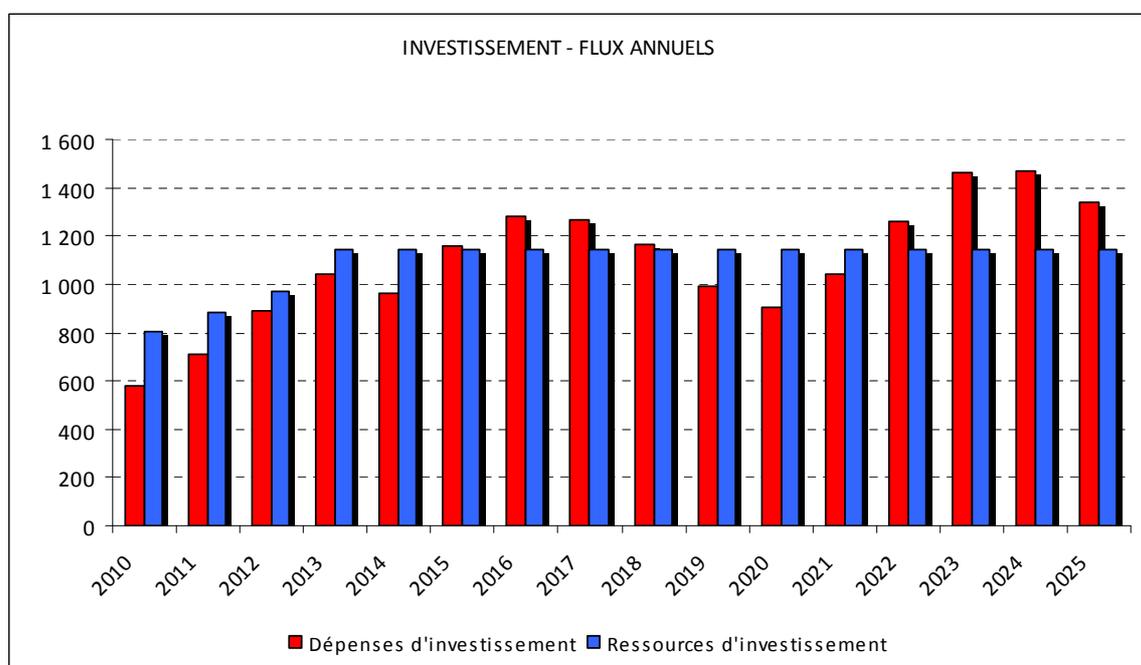
- **programme RER** : 0,6 Md€ pour le prolongement d'Eole à l'ouest;
- **programme de métro automatique** : 8,7 Md€ pour le prolongement de la ligne 14 et la rocade.

Le caractère exceptionnel de ces projets et leur impact à long terme justifient cette proposition ; inversement, le financement classique, sans emprunt, est approprié pour les projets relevant des CPER, qui répondent à une demande forte et légitime des Franciliens.

Les conséquences précises de cet emprunt sont les suivantes :

- le coût sur la période 2010-2025 est de 2,4 Md€ ;
- le coût à terminaison de l'emprunt est évalué à 14,6 Md€ : 12,2 Md€ restent à financer au-delà de 2025 ;
- le coût de la dette est de 7,2 Md€³².

Concernant les volumes annuels des flux des dépenses et des ressources, le graphique ci-dessous témoigne de leur relative bonne adéquation.



4.8. Le financement de l'investissement au-delà de 2025

Les besoins d'investissement après 2025 (impact de la 1^{ère} phase via l'emprunt, du bouclage du projet, de la poursuite de l'investissement CPER) sont estimés à une moyenne annuelle avoisinant les 0,95 Md€ sur la période 2025-2060. Ils sont donc compatibles avec les ressources identifiées, qui dépassent les 1,1 Md€ annuels sur la période.

Ainsi, les propositions de la mission permettent à la fois la réalisation de la 1^{ère} phase du projet du Grand Paris à horizon 2025, et le bouclage ultérieur du projet.

³² Cf. note de bas de page n°18

5. La mise en œuvre du projet

5.1. La gouvernance

Le projet de transport du Grand Paris a vocation à répondre aux préoccupations quotidiennes des Franciliens tout en repositionnant la Région Capitale dans le concert des métropoles mondiales. Ce double objectif **interpelle les structures de gouvernance existantes**, issues de la loi de décentralisation de 2004, et **interroge sur l'entité, existante ou à créer, à même d'y répondre**.

L'État ne peut être absent de la gouvernance du Grand Paris : il doit au contraire jouer un rôle de premier plan et être partie prenante des décisions concernant l'avenir de la Région Capitale, sans pour autant que soient remis en cause les acquis de la décentralisation.

La cohérence et l'efficacité du réseau reposant sur son maillage exigent une gestion unitaire. Par ailleurs, la nature des infrastructures, le matériel roulant, l'exploitation doivent être suffisamment liés pour obtenir le meilleur niveau de performance technique, de fiabilité et de sécurité. Il est donc très souhaitable qu'une **articulation étroite soit assurée entre le STIF**, autorité organisatrice à qui la loi de décentralisation de 2004 a confié la responsabilité des transports, et **l'entité publique** chargée de la réalisation du projet.

Complexité et urgence sont enfin au cœur du projet de transports du Grand Paris. Une **coordination globale du projet est donc souhaitable** : mutualisation des compétences, gestion des interfaces, massification et fongibilité seront nécessaires pour lisser sur la période les dépenses, les ressources et le niveau d'intervention technique.

Pour intégrer ces facteurs clés, la mission propose de :

- créer une **nouvelle entité juridique distincte du STIF**, qui aurait son **propre conseil d'administration** accordant une part majoritaire à l'État et au sein duquel seraient notamment représentés la Région Île-de-France, les départements, ainsi que le STIF ; elle **partagerait néanmoins avec le STIF sa direction et ses équipes techniques**, lesquelles seraient adaptées en volume et en compétences aux besoins du projet.

Cette nouvelle entité se verrait confier la **réalisation et le financement des sections de métro automatique** : prolongement de la ligne 14, rocade. Pour cela, la mission propose de la doter de **ressources propres**, parmi celles identifiées qui peuvent juridiquement lui être affectées (exemple de la TSE Grand Paris, sur le modèle de la TSE affectée à l'EPFIF) ; celles-ci seraient **complétées par les dotations nécessaires** des collectivités et de l'État qui bénéficieront des ressources restantes (exemple de la taxe bureaux, de la RCB...).³³

- confirmer le **maintien du cadre de pilotage actuel, des mécanismes de financement existants, ainsi que du rôle du STIF sur les autres opérations**.

La forte articulation entre la nouvelle entité et le STIF, autant du point de vue du pilotage que du point de vue technique, est à même de garantir la cohérence interne du projet et l'efficacité de son articulation avec le réseau existant, tout en préparant son exploitation dans les meilleures conditions.

Elle permet en outre de ne pas retarder le déclenchement des opérations arrivées désormais à maturité, dont le pilotage et les mécanismes de financement n'ont pas de raison d'être modifiés,

³³ Il conviendra donc de veiller à la bonne affectation des nouvelles recettes à la réalisation du projet.

et dont la réalisation anticipée ne porte pas préjudice au schéma d'ensemble : c'est par exemple le cas des schémas directeurs des RER ou du prolongement d'Eole à l'Ouest.

Parallèlement à la mise en œuvre de ce nouveau cadre de gouvernance, **les opérateurs historiques franciliens, RATP et SNCF-RFF, doivent jouer un rôle central.** Leur pleine adhésion est une condition sine qua non de la réussite du projet : tout d'abord par la mobilisation des compétences techniques et des moyens d'ingénierie nécessaires, en propre ou par mise à disposition de la nouvelle entité ; ensuite, par la bonne gestion du maillage du projet avec le réseau qu'ils gèrent et exploitent. Pour ces mêmes raisons, une meilleure coordination entre eux devra également être recherchée.

Enfin, la mission retient que la gestion du **fonctionnement du réseau ne sera pas modifiée.** Le STIF, autorité organisatrice des transports en Île-de-France et à ce titre responsable du fonctionnement global du réseau, s'appuiera sur l'augmentation des ressources tirées de la tarification, du VT et des contributions publiques pour le financer.

5.2. Les emprunts et leur portage

Les analyses précédentes ont conduit à **recourir à l'emprunt à hauteur de 20,3 Md€**³⁴ :

- 9,3 Md€ pour l'investissement : prolongement d'Eole à l'ouest et métro automatique ;
- 11 Md€ pour le fonctionnement : programmes matériel roulant et accessibilité.

Le schéma de gouvernance proposé induit une répartition naturelle du portage des emprunts.

En termes d'investissement :

- la nouvelle entité juridique contracte l'emprunt nécessaire à la réalisation du système de métro automatique ; non dotée initialement en capital, elle aura vraisemblablement besoin pour cela de pouvoir s'appuyer sur la garantie de l'État – garantie justifiée par son rôle privilégié au sein du conseil d'administration ;
- RFF lève les fonds nécessaires pour les opérations sur le réseau ferré national (prolongement d'Eole à l'Ouest).

En termes de fonctionnement :

- le STIF contracte l'emprunt nécessaire au financement du matériel roulant, dont il a vocation à être propriétaire ;
- les gestionnaires d'infrastructures sont responsables des emprunts concernant le programme de mise en accessibilité, pour ce qui relève de la mise aux normes de leur propre patrimoine.

Ces dispositions supposent d'avoir clarifié au préalable le **cadre de gestion des infrastructures** du réseau francilien³⁵. S'il est clair pour ce qui regarde le réseau ferré, il n'en va pas de même pour celui de métro : assuré implicitement par la RATP aujourd'hui, le rôle de gestionnaire des

³⁴ Il faut rappeler que les collectivités peuvent en outre faire appel à l'emprunt pour financer leur quote-part du CPER (quote-part réputée acquise par la mission) : la somme totale empruntée est donc plus élevée que la valeur ici affichée.

³⁵ Ce qui est en outre rendu nécessaire par l'ouverture à la concurrence du réseau francilien par application du règlement européen OSP : les conséquences en sont importantes, non seulement sur les modalités de gestion et d'exploitation du réseau, mais aussi sur la domanialité des infrastructures, du matériel roulant...

infrastructures de métro pourrait lui être confié explicitement par la loi³⁶, sous réserve de garanties nécessaires.

La première condition est le **cloisonnement entre les activités d'exploitant et de gestionnaire d'infrastructure** exercées par la RATP. Plusieurs schémas peuvent être envisagés pour cela. La séparation des activités en matière d'organisation interne et des comptabilités associées est un minimum, vraisemblablement insuffisant. Des dispositions plus lourdes peuvent être mises en œuvre : filialisation des activités de gestion d'infrastructure, voire séparation complète (sur le modèle RFF – SNCF, à adapter aux besoins spécifiques du réseau de métro).

La **régulation** des activités du gestionnaire des infrastructures de métro est l'autre condition indispensable. Elle doit permettre d'une part le contrôle des coûts d'entretien et de développement du réseau, d'autre part la bonne participation des décideurs, autorité organisatrice en premier lieu, à la définition des choix techniques d'investissement. Pour cela, la mise en place d'une **autorité indépendante de régulation** devrait être étudiée.

On notera pour conclure cette partie que le STIF supportera en tout état de cause l'essentiel du coût des programmes matériel roulant et accessibilité : les opérateurs et les gestionnaires d'infrastructures le répercuteront sur lui via les contrats et les péages. Ceci justifie la prise en compte de ces dépenses dans le cadre plus global du financement du fonctionnement.

5.3. Une concurrence nécessaire

Le système actuel, historiquement articulé autour de la RATP et de la SNCF – autant du point de vue de l'exploitation des services que de celui de l'ingénierie – est **fondamentalement monopolistique** : il ne permet pas la formation du véritable prix du transport, phénomène dont la conséquence doit être réexaminée à la lumière de la dérive observée des coûts des projets et du fonctionnement.

La dimension financière est déterminante pour le projet de transports du Grand Paris ; parallèlement, les coûts sur le réseau existant doivent être optimisés. Pour ces raisons, le cadre monopolistique actuel ne saurait présider à la réalisation du projet.

La mission attire donc l'attention sur l'impérieuse **nécessité d'introduire une concurrence**, dûment contrôlée, au sein du système. Concernant la réalisation du projet, le **recours au PPP** devra être examiné dans cette optique : mis en œuvre sur la conception, la construction, le matériel roulant, voire la maintenance, il devrait permettre la **maîtrise des coûts et des délais**³⁷. Concernant l'exploitation des services, **l'ouverture progressive des transports collectifs à la concurrence suite à la mise en œuvre du règlement européen OSP** modifiera considérablement le cadre de fonctionnement du réseau, perspective qu'il convient d'intégrer pleinement dès à présent.

³⁶ C'est ainsi prévu dans deux projets de loi, l'un relatif au Grand Paris, l'autre à l'organisation et la régulation des transports ferroviaires.

³⁷ C'est bien là que réside l'intérêt du PPP, et non dans l'optique du financement de projet – leur tarification étant « imposée », les services de transports collectifs franciliens sont structurellement déficitaires.

6. Conclusion

Quelques points forts doivent être soulignés en conclusion.

1 – Il est très souhaitable qu'une articulation étroite soit assurée entre le STIF, autorité organisatrice à qui la loi de décentralisation de 2004 a confié la responsabilité des transports, et la nouvelle entité publique, créée pour réaliser et financer le réseau de métro du Grand Paris. L'amélioration de la coordination entre les opérateurs historiques RATP et SNCF devra également être recherchée.

D'une manière plus générale la réussite du volet transports du Grand Paris passe par un accord explicite entre l'État et la Région d'Île-de-France compétente pour les transports et le schéma régional d'aménagement.

2 – La mission a préféré procéder à une recherche la plus exhaustive possible de ressources de financement, même modestes, plutôt que de proposer telle ou telle recette miracle. Elle s'est interdit de renvoyer à l'emprunt une part trop importante des financements et n'a proposé celui-ci qu'à un niveau compatible avec des recettes raisonnables et pérennes garantissant son remboursement.

Les travaux de la mission n'excluent pas des montages de type PPP au niveau de l'infrastructure, voire du matériel roulant, dès lors que ceux-ci seraient plus performants en terme de concurrence, de coûts et de délais.

3 – La recherche de ressources a privilégié des dispositifs existants qu'il convient d'actualiser ou de moderniser. L'équilibre a été recherché dans les efforts à demander aux usagers, au monde économique, aux contribuables et aux opérateurs.

S'agissant plus particulièrement des usagers, est retenu le principe d'un arrêt de l'érosion de la part tarifaire dans la ressource transport, l'une des plus faibles des grandes métropoles. Cet arrêt est justifié par l'amélioration substantielle de l'offre de transports collectifs dans le cadre du Grand Paris.

4 – Les recettes liées à la valorisation foncière et immobilière ne doivent pas faire illusion. Un montant d'un milliard d'euros constitue d'ici 2025 un objectif ambitieux.

Les collectivités territoriales, responsables de l'urbanisme, devront être étroitement associées à la politique d'aménagement et de valorisation foncière accompagnant la réalisation des nouvelles infrastructures de transport. Pour cela, la mise en place de contrats de développement est une solution qui paraît adaptée dès lors qu'un processus de règlement des conflits, permettant l'arbitrage de l'État, est mis en place.

Enfin, la définition du périmètre d'influence autour des gares devra être soigneusement calibrée.

5 – La nécessité d'un phasage des travaux est apparue indispensable pour répondre aux besoins les plus urgents et engager les infrastructures de l'avenir. L'horizon 2025 paraît le plus à même de concilier ces deux objectifs et semble compatible avec les capacités de financement

proposées par la mission, tant en investissement qu'en exploitation. Les contraintes techniques et d'ingénierie devront être expertisées soigneusement.

Le plan de financement proposé est par ailleurs compatible avec le bouclage du projet du Grand Paris, perspective qu'il conviendra de préparer dès l'enclenchement de la 1^{ère} phase.

6 – Les 2/3 des déplacements motorisés en Île-de-France ont lieu en voiture ; la majeure part de ceux-ci concerne la périphérie francilienne. Le schéma de transports collectifs du Grand Paris ici présenté ne sera pas en mesure d'apporter une réponse complète à ce besoin ; en tout état de cause, l'efficacité des transports collectifs restera structurellement limitée dans cette optique.

Développer une stratégie globale et multimodale doit donc devenir une ambition partagée, en privilégiant les points d'interface entre la route et les transports collectifs au bénéfice des moyenne et grande couronnes :

- développement des voies dédiées aux transports collectifs sur autoroute, combiné au déploiement d'un réseau de bus à haut niveau de service ;
- politique régionale de parkings relais massive sur les points névralgiques du réseau TC (gares RER, pôle d'échanges, tramways et bus à haut niveau de service permettant le rabattement sur la rocade métro) pour améliorer les rabattements et réduire les coûts de transports.

Cette analyse impose de réévaluer les modalités d'investissement sur le réseau routier.

7 – Le meilleur réseau de transports ne pourra pallier les insuffisances d'une mauvaise politique d'aménagement. Il convient donc que le schéma de transports du Grand Paris soit mis en regard d'un projet d'organisation territoriale cohérent et équilibré, dont il doit accompagner et soutenir la concrétisation.

Annexe 1 : Lettre de mission

Le Premier Ministre

Paris, le 03 JUIN 2009

0996 / 09 / SG

Monsieur le Député,

Les transports collectifs en Île-de-France représentent un enjeu majeur pour la vie quotidienne d'un sixième de la population française ainsi que pour l'attractivité de la région capitale, et par elle, de la France entière.

Le Président de la République a annoncé le 29 avril un effort sans précédent visant à la fois à répondre aux préoccupations des Franciliens face à la saturation et aux difficultés observées sur le réseau existant et à renforcer de manière déterminante le développement d'un grand nombre de territoires de projet destinés à entraîner les économies francilienne et nationale.

Cet effort d'investissement exceptionnel doit faire l'objet d'un financement partagé de manière équitable entre les différents bénéficiaires, directs ou indirects, de ces nouvelles infrastructures. Il s'agit notamment des collectivités territoriales, des entreprises, des habitants et des usagers des transports en commun.

C'est pourquoi j'ai décidé de vous confier la mission d'étudier les schémas envisageables de financement.

Vous pourrez vous appuyer sur un comité technique que vous constituerez, associant en particulier les services du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, de la mission Région capitale, de la direction régionale de l'équipement d'Île-de-France, ceux du conseil régional et du syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), et, le cas échéant, les opérateurs et des experts en matière de transport.

Vous mènerez cette mission en concertation avec les élus intéressés, à travers un comité de pilotage que vous pourriez constituer.

Monsieur Gilles CARREZ
Député du Val-de-Marne
Assemblée nationale
126, rue de l'Université
75355 PARIS 07 SP

Vos travaux pourraient s'articuler autour des points suivants :

1 - la fiabilisation des éléments de coût des projets

Il s'agit d'améliorer, sous réserve de travaux complémentaires plus précis, la connaissance des coûts des projets sur lesquels s'appuiera le développement de la région capitale.

Vous veillerez à distinguer les coûts d'investissement (y compris les acquisitions foncières), et les coûts d'entretien, d'exploitation, de maintenance et de renouvellement (en particulier pour ce qui concerne le matériel roulant) pour chacun des grands éléments du schéma de transport projeté.

Vos analyses tiendront compte également de l'évaluation des besoins de financement sur le réseau existant (coûts prévisionnels liés à l'exploitation, à la maintenance et à la régénération du réseau, ainsi que les principales évolutions de ces coûts à prévoir sur la période de réalisation des nouveaux projets).

2 - l'identification de nouvelles ressources pour le financement des nouveaux projets

Vous pourrez orienter votre recherche selon plusieurs axes :

- la mobilisation de nouvelles recettes commerciales, en examinant en particulier les modalités d'une juste contribution de l'usager, qui, avec les nouveaux projets, bénéficiera d'une meilleure qualité de service, et en étudiant notamment la pertinence d'une adaptation de la carte de tarification du réseau de transport au regard de la réalisation d'une rocade automatique ;

- la mobilisation de l'instrument fiscal pour faire contribuer à l'effort de financement les entreprises et particuliers qui bénéficieront des retombées économiques de ces nouveaux projets, notamment :

- en approfondissant les modalités de mobilisation de la richesse foncière et/ou immobilière créée par le nouveau réseau ;*
- en réexaminant la fiscalité dédiée au financement des transports ;*
- en étudiant d'éventuelles évolutions de la fiscalité spécifique à la région Île-de-France, sans pour autant nuire à l'objectif poursuivi de son attractivité,*

- la valorisation du foncier, notamment la valorisation commerciale des gares et l'aménagement des zones desservies, et le lien avec la politique de stationnement.

Ces pistes de réflexion ne sont naturellement pas limitatives.

2.-

3 - le bouclage financier d'ensemble du nouveau schéma de transport

Vous pourrez proposer une synthèse :

- s'agissant des projets du contrat de projet État-région 2007-2013 et du Plan espoir banlieue repris au sein du Plan de mobilisation pour les transports de la région Île-de-France, des besoins de financement précédemment identifiés ainsi que des ressources, existantes ou déjà identifiées, susceptibles de les couvrir ;

- en ce qui concerne le projet de réseau primaire de rocade automatique :

- du coût d'investissement (incluant les acquisitions foncières) et des nouvelles ressources de financement destinées à les équilibrer,*
- des coûts récurrents de l'infrastructure, qui sera exploitée par le STIF, pouvant être couverts, en tout ou partie, par l'excédent des nouvelles ressources.*

Vous veillerez, en particulier, à l'équilibre financier d'une nouvelle entité publique qui pourrait être créée pour assurer la maîtrise d'ouvrage d'une partie du schéma de transports, compte tenu de son incidence sur la dette et le déficit publics. Plusieurs hypothèses de périmètre et de financement des projets pourront être simulées.

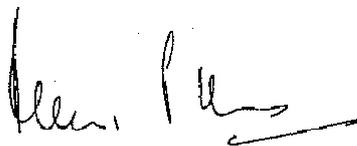
Vous pourrez étudier l'opportunité du recours à des partenariats public-privé, en prêtant une attention particulière à la répartition des risques et aux conditions de financement.

Vous déterminerez, le cas échéant, les conditions du bouclage financier et une évaluation des contributions publiques nécessaires à sa réalisation.

Un premier rapport d'étape devra m'être remis d'ici la fin du mois de juillet afin que les premières mesures puissent être intégrées dans le projet de loi de finances pour 2010 ainsi que dans le projet de loi spécifique sur le Grand Paris qui sera déposé au Parlement à l'automne. Votre rapport final pourra m'être remis début septembre.

Un décret vous nommera, en application de l'article L.O.144 du code électoral, parlementaire en mission auprès de moi.

Je vous prie de croire, Monsieur le Député, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



François FILLON

Annexe 2 : La desserte de Roissy

1. Constats préliminaires

La desserte actuelle et à court terme de Roissy

La plate-forme de Roissy joue un rôle majeur dans l'attractivité de la Région Capitale, grâce à la présence de **l'un des premiers aéroports européens** en volume de voyageurs transportés, et au **pôle économique** qui s'est développé autour de la plate-forme et dont l'aire d'influence dépasse très largement les limites régionales.

Mais la desserte de Roissy par le réseau régional structurant n'est aujourd'hui **assurée que par le seul RER B**, dont la qualité de service n'est pas satisfaisante : temps de parcours d'environ 30 minutes, mélange de voyageurs dont les attentes ne sont pas les mêmes (usagers régionaux et passagers aériens), irrégularité, inconfort voire insécurité...

A court terme (2013), la mise en œuvre du **projet RER B Nord+** a pour objectif d'améliorer le maillage de la desserte de la ligne, tout en lui procurant une meilleure robustesse³⁸ ; il n'offrira toutefois pas de réduction des temps de parcours pour rejoindre Roissy.

Les besoins de desserte

L'amélioration de la desserte de Roissy nécessite d'offrir une réponse adaptée à deux besoins de natures intrinsèquement différentes :

- **assurer les déplacements quotidiens des usagers franciliens.** Cela passe par l'amélioration de **l'inscription du pôle économique de Roissy dans le réseau régional structurant**, au-delà de la première réponse offerte par le projet RER B nord+. La desserte à mettre en œuvre est déterminée par des arrêts permettant l'irrigation des secteurs traversés tout en préservant des temps de parcours raisonnables.
- **assurer les déplacements occasionnels des passagers aériens**, dont la destination prioritaire reste Paris. Des études diligentées, il ressort que ces utilisateurs potentiels du réseau de transports, repartis à part égales entre hommes d'affaires et touristes, sont étrangers pour la moitié ; **leurs attentes sont spécifiques** : temps de parcours performant, fiabilité et ponctualité du service, simplicité d'utilisation, lisibilité et spécificité de l'offre, services annexes « de type aérien » proposés...

2. Les projets envisagés

La desserte de Roissy dans le schéma de transports du Grand Paris

Le schéma de transports du Grand Paris envisage la réalisation d'une nouvelle liaison vers Roissy, entre le nouveau pôle de Pleyel et l'aéroport Paris-CDG. **Ce lien, à vocation francilienne, doit permettre d'achever l'intégration de Roissy dans le réseau régional structurant.**

Pour cela, le projet doit s'avérer **complémentaire de la desserte fine du RER B** : la nouvelle ligne doit afficher un temps de parcours moindre, permettant de rapprocher Roissy des autres

³⁸ Grâce à la réservation d'un couple de voies et à la mise en omnibus des circulations RER.

polarités franciliennes ; sa politique d'arrêt doit être plus lâche, tout en créant un maillage entre les principaux secteurs à enjeux du territoire de Plaine de France : Plaine Commune, Le Bourget, Parc des Expositions de Villepinte, zone économique de Roissy, aéroport Paris-CDG...

L'impact en est important en termes de spécifications techniques, et, du point de vue de la mission, les analyses ne sont pas encore abouties. Ainsi, la pertinence d'une solution de type métro automatique doit être évaluée en regard de l'interstation prévisible, vraisemblablement importante³⁹ ; la mise en œuvre d'une solution plus lourde, de type ferroviaire, interpelle quant à la capacité à assurer la jonction au niveau de la gare Pleyel et la continuité des services vers Paris ou La Défense, et soulève la question de l'optimisation du réseau existant.

Le projet CDG Express

Afin de répondre aux besoins des passagers aériens, le projet CDG Express prévoit de relier Paris (Gare de l'Est) à Roissy (aéroport Paris-CDG) avec un **haut niveau de service présentant des caractéristiques conformes au « standard » des dessertes ferrées aéroportuaires dédiées** : liaison spécifique, directe, temps de parcours performant (inférieur à 20 minutes), fréquence de 15 minutes de 5h à minuit, services à bord conformes aux standards aériens.

Réalisé sous maîtrise d'ouvrage de l'État, le projet prend la forme d'une « concession globale » portant sur l'infrastructure à créer et sur le service de transport, **sans aucun financement public** : le concessionnaire se rémunérera grâce aux seules contributions des usagers de la liaison sur la base d'une tarification adaptée en conséquence (prix prévisionnel du billet d'environ 20€), déconnectée du système général de tarification de l'Île-de-France.

Réalisé dans un **cadre distinct des projets régionaux franciliens**, le projet CDG Express **ne préempte pas de ressources financières** pour sa réalisation.

L'articulation des projets

La desserte de Roissy envisagée dans le schéma de transports du Grand Paris, et incluse dans les travaux de la présente mission, et le **projet CDG Express sont complémentaires**. Les deux projets se situent sur des segments de marché différents : ils n'offrent ni les mêmes fonctionnalités, ni les mêmes conditions d'accès, ni les mêmes prestations et ne s'adressent pas à la même clientèle. Ainsi, le tarif d'accès à CDG Express sera très largement supérieur à celui du ticket de métro. Pas plus que l'existence du futur RER B Nord +, la desserte de Roissy du Grand Paris ne semble devoir remettre en cause le principe de non contribution budgétaire au cœur du projet CDG Express⁴⁰. Cette complémentarité entre ces services de transport est en outre confirmée par les différentes expériences de dessertes aéroportuaires existant à l'étranger.

³⁹ La distance entre Pleyel et Roissy est d'une vingtaine de kilomètres ; avec quatre arrêts (Pleyel, Le Bourget, Parc des Expositions, CDG2), l'interstation dépasserait les 6 km. Pour mémoire, l'interstation maximale sur la ligne 14 (Châtelet-Gare de Lyon) est inférieure à 3 km.

⁴⁰ Une « clause de paysage » standard pour sécuriser ce point sera inscrite dans le contrat de concession : à ce stade du projet, ce point a reçu l'accord du candidat.

3. Conclusion

Ayant constaté la non concurrence – technique et financière – des projets de desserte de Roissy du Grand Paris et de liaison CDG Express, la mission propose donc :

- **d'intégrer l'amélioration de la desserte de Roissy** dans la 1^{ère} phase du dispositif du schéma de transports du Grand Paris ; **elle ne préjuge toutefois pas de la solution technique à adopter**, et prévoit donc une enveloppe globale de 2,2 Md€ à cet effet⁴¹.
- **d'acter la nécessité de la réalisation parallèle du projet CDG Express** ; mais en raison de la particularité de son montage et de son financement, il n'est **pas inclus dans le périmètre des présentes analyses**.

⁴¹ A défaut de meilleure hypothèse, ce chiffrage a été réalisé avec la même méthode que celle adoptée pour les sections de métro automatique. Elle conduit à identifier des besoins respectifs de 0,7 Md€ et 1,5 Md€ pour les sections Pleyel – Le Bourget et Le Bourget – Roissy.

Annexe 3 : Coût et financement actuels du fonctionnement

1. Le coût fonctionnement du réseau et son évolution

Le coût de fonctionnement du réseau, qui s'est élevé à **7,8 Md€** en 2008, **dérive sur un rythme important** chaque année.

Coût de fonctionnement du réseau (M€ – CE2008)

2000	2005	2008
6 508	7 058	7 799

Le niveau de **cette dérive s'est élevé à 2,3 points au-dessus de l'inflation** en moyenne sur la période 2000-2008. Ce phénomène s'explique par la conjonction de deux facteurs :

- l'augmentation des coûts à offre constante, répercutée directement par les opérateurs dans les contrats les liant à l'autorité organisatrice ;
- l'augmentation de l'offre des services sur le réseau existant (400 M€ entre 2000 et 2008) : services de nuit, fréquence des lignes, offre en flanc de pointe et en heures creuses...

2. Le financement du fonctionnement et son évolution

Le fonctionnement du réseau est financé par les ressources affectées au budget du STIF, adaptées chaque année en fonction des besoins. Il s'agit principalement :

- des recettes tarifaires, qui sont en réalité perçues directement en grande partie par les opérateurs de transports (3,2 Md€ en 2008) ;
- du versement transports (2,9 Md€ en 2008) ;
- des contributions publiques, qui sont la variable d'ajustement des ressources aux dépenses ; parmi elles figurent en premier lieu les participations statutaires des membres du STIF, dont la décomposition est la suivante (1,1 Md€ en 2008) :

Participations statutaires des membres du STIF (M€ – CE2008)

Membre du STIF	Participation statutaire	Part
Région Île-de-France	547,8	51%
Départements	526,3	49%
<i>dont Paris</i>	326,3	30.4%
<i>dont Hauts-de-Seine</i>	83,1	7.7%
<i>dont Seine-Saint-Denis</i>	40,3	3.8%
<i>dont Val-de-Marne</i>	32,3	3.0%
<i>dont Yvelines</i>	17,1	1.5%
<i>dont Essonne</i>	10,5	1,0%
<i>dont Val d'Oise</i>	9,8	0.9%
<i>dont Seine-et-Marne</i>	6,9	0.6%
Total	1074,1	100%

En y incluant les recettes tarifaires perçues directement en grande partie par les opérateurs de transports, le budget de fonctionnement du réseau francilien a évolué comme suit entre 2000 et 2008 :

Budget du STIF (M€ – CE2008)

Ressources	2000	2005	2008
Recettes Tarifaires*	2 730	3 022	3 152
<i>dont participation des ménages</i>	1 967	2 191	2 311
<i>dont remboursement carte orange</i>	630	651	661
<i>dont aides directes des collectivités aux ménages</i>	133	180	179
Versement transport (encaissé net)	2 491	2 845	2 917
Autres contributions publiques**	972	838	1 343
Autres	316	353	387
Total	6 508	7 058	7 799

* perçues directement en grande partie par les opérateurs de transports

** contributions publiques totales, hors retraite RATP

Sur la période 2000-2008 durant laquelle les besoins ont dérivé de 2,3 points au-dessus de l'inflation, les ressources ont évolué de manière tendancielle, sur un rythme moindre :

- **recettes tarifaires** : elles ont augmenté de 1,8 points en moyenne au-dessus de l'inflation. Les hausses tarifaires ayant été comparables à l'inflation, leur évolution tendancielle est donc de **+1,8% par an**;
- **VT** : il a augmenté de 2 points en moyenne au-dessus de l'inflation, du fait de la croissance de la masse salariale et de la réévaluation des taux⁴². L'individualisation du seul effet de la masse salariale conduit à une évolution tendancielle du VT voisine de **1,1 points au-dessus de l'inflation**.

Parallèlement, pour compenser ce rythme de croissance trop faible des ressources, **les contributions publiques ont dû augmenter sur un rythme de 4,1 points** en moyenne au-dessus de l'inflation.

Ces résultats soulignent l'**importance des besoins liés au financement du fonctionnement du réseau existant** : la dérive de ce socle de fonctionnement du réseau existant préempte des ressources qui ne peuvent être déportées.

⁴² Deux augmentations des taux ont eu lieu entre 2000 et 2008 : +0,3 points en zone 3 en 2003, +0,1 points sur toutes les zones en 2004.

3. Le niveau de couverture des différentes ressources

Le tableau ci-dessous présente la part des trois principales ressources dans le financement du fonctionnement du réseau, et permet de constater l'érosion de la part des recettes tarifaires et du VT :

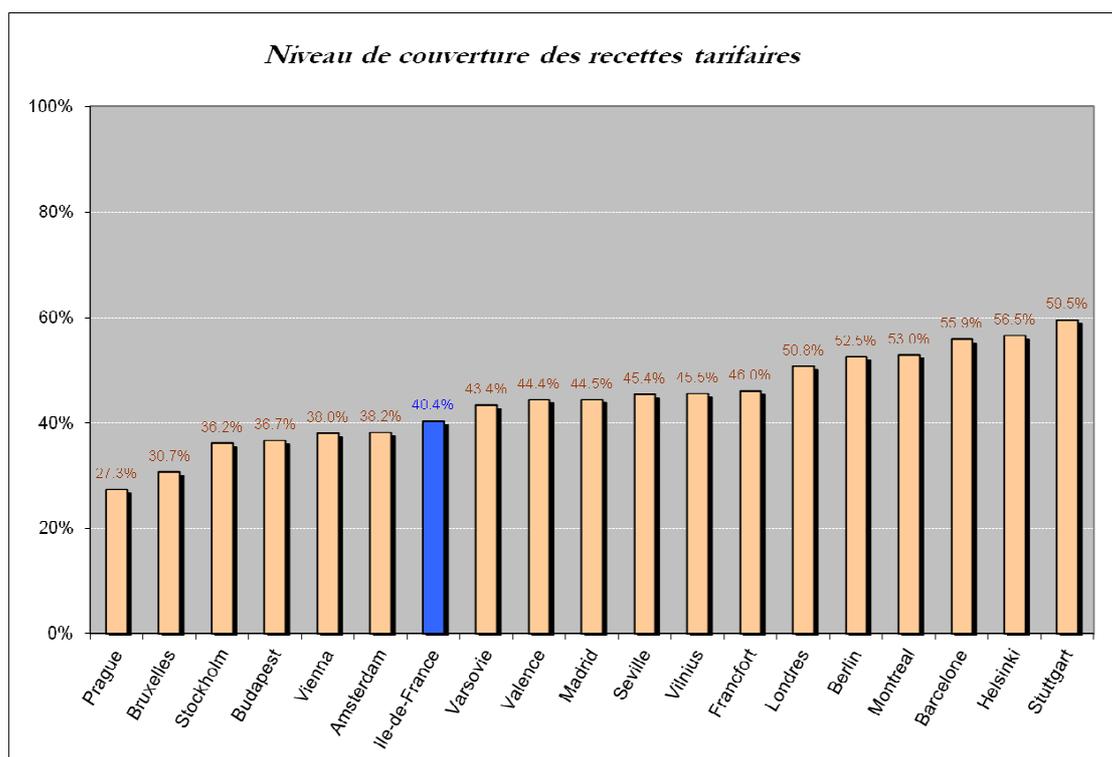
Niveau de couverture des différentes ressources

Ressource	2000	2008
Recettes Tarifaires	41.9%	40.4%
Versement transport	38.3%	37.4%
Contributions Publiques*	14.9%	17.2%

* hors aide directe aux ménages

On constate donc l'érosion progressive des ressources, et en premier lieu des recettes tarifaires, compensée par une montée en charge des contributions publiques.

En outre, la comparaison de ces résultats avec ceux observés dans d'autres métropoles montrent que le niveau de couverture par les recettes tarifaires en Île-de-France est dans la fourchette basse.



Source : EMTA Barometer of Public Transport in European metropolitan Areas (2006)

4. La part de l'utilisateur dans le financement du fonctionnement

Les parts couvertes par les ménages et les entreprises ne s'identifient pas à celle des recettes tarifaires et du versement transport : en effet, il convient de tenir compte du remboursement par les employeurs de la moitié de la carte orange de leurs employés, ainsi que des aides directes aux ménages. En tenant compte de ce facteur, la répartition est la suivante :

Niveau de couverture des usagers et des entreprises

Contributeurs	2000	2008
Usagers*	30.2%	29.6%
Entreprises**	47.9%	45.9%

* hors remboursement carte orange et aide directe aux ménages

** y compris remboursement carte orange

La part des usagers s'est donc érodée progressivement, pour atteindre aujourd'hui un niveau inférieur à 30%.

Annexe 4 : La valorisation foncière

Propos préliminaires

La mobilisation de la recette potentielle tirée de la valorisation foncière liée au projet passe par l'utilisation d'outils adéquats, qui doivent être :

- simples à mettre en œuvre, en privilégiant les barèmes forfaitaires et en limitant le nombre de contributeurs ;
- simples à expliquer, en les liant de manière étroite à l'avantage que retire le contributeur de l'infrastructure – ce qui implique de bien définir les périmètres d'assujettissement.

L'efficacité de ces outils est directement liée :

- aux barèmes, qui doivent être adaptés afin de permettre la réalisation des projets d'aménagement et immobiliers tout en garantissant à la puissance publique une recette à la hauteur des ambitions du projet ;
- aux périmètres d'assujettissement, dont la pertinence dépend de l'identification du périmètre d'influence réelle (et non théorique) du projet, afin d'éviter les effets de seuil et d'éviction sur la périphérie.

Quatre pistes ont été envisagées à ce stade par la mission :

- la participation de manière forfaitaire des opérations d'aménagement ou de construction ;
- la participation de manière récurrente des bureaux et commerces ;
- la participation des riverains, dont ceux présents avant la réalisation du projet ;
- la mise en œuvre d'une politique foncière publique.

1. La participation de l'aménagement

Afin de faire participer les opérations d'aménagement ou de construction dont la réalisation est liée à celle du projet, la mission propose de fixer un montant forfaitaire de participation⁴³ – modulé selon les sites, leur attractivité, leur « commercialité », les usages (logements, bureaux...) –, dans une fourchette approximative de 0 à 100 €/m² construit.

L'intérêt de cette approche est que le promoteur (ou l'aménageur) intègre cet élément dans la formation des prix d'achat qu'il propose aux propriétaires, ce qui, de fait, partage la plus-value entre ceux-ci et la collectivité et ne leur en laisse plus l'exclusivité.

Comme le barème, les sites soumis à participation et le périmètre sont à déterminer finement, au cas par cas, en fonction de la zone d'influence directe des gares du projet (qui excèdera rarement en règle générale les 800 m). A ce stade, la mission retient en priorité les sites bénéficiant de

⁴³ La mission a également examiné la possibilité de s'appuyer sur les outils existant pour faire participer les opérations d'aménagement et d'immobilier : la loi pourrait ainsi, dans les périmètres d'influence des gares du projet, créer un complément de la TLE (Taxe Locale d'Équipement) au profit du maître d'ouvrage.

Néanmoins, pour que le rendement soit significatif, il faudrait afficher des taux très élevés, au-delà des 5% qui constituent le plafond pour les communes (le complément de TLE perçu par la Région Île-de-France, à un taux de 1%, rapporte moins de 20 M€ par an sur l'ensemble du territoire). D'autre part, les valeurs de référence de l'assiette TLE sont fixées par grandes catégories, mais uniques sur la région, ce qui ne permet pas de s'adapter à la diversité des économies des projets selon les sites.

manière immédiate et directe du projet : le site de la Défense (EPAD), les aéroports d'Orly et de Paris-CDG (ADP), ou encore le site du Bourget.

Les recettes escomptables ne peuvent être estimées que sommairement. Sur la base d'un niveau moyen de 30€/m², un programme de 500 000 m² autour d'une gare contribuerait à hauteur de 15 M€. Sur une trentaine de gares, la ressource avoisinerait les 500 M€, étalés sur 10 à 20 ans au fil de la réalisation des opérations.

Il convient toutefois de signaler l'incertitude entourant cette ressource, qui est directement liée au contexte macroéconomique et non au seul projet de transports : elle est tributaire de la définition et du volume des opérations d'aménagement et d'immobilier, et donc du développement économique régional.

2. La participation des nouvelles activités autour des gares

Il est légitime d'envisager une contribution annuelle des activités bénéficiant de la réalisation du projet : l'implantation favorable d'une entreprise améliore sa compétitivité ; l'attractivité et le chiffre d'affaires d'un commerce sont étroitement liés à sa localisation.

A cette fin, la mission envisage à ce stade la possibilité d'utiliser la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, commerciaux et à usage de stockage. Pour cela, le taux appliqué aux bureaux et commerces sur un périmètre restreint **directement autour des principales gares du projet** serait revu à la hausse (par alignement sur le taux maximum de la taxe, ou par application d'un taux additionnel forfaitaire à déterminer).

L'intérêt d'un tel dispositif est la réutilisation d'un outil existant, ainsi que la récurrence des recettes générées ; celles-ci n'ont pas été évaluées, mais leur ordre de grandeur vraisemblable est de quelques dizaines de millions d'euros par an.

3. La revalorisation des valeurs locatives

Les propriétaires et activités déjà présents sur les futurs sites d'implantation du projet bénéficieront d'un « effet d'aubaine », que la puissance publique a toute légitimité à récupérer en partie. Dans cet objectif, la révision des bases des taxes foncières offre une perspective qui a l'intérêt d'être lisible, sans création d'outil spécifique et avec garantie d'une ressource récurrente.

Il n'est pas besoin de rappeler la difficulté que représente toute réforme large des valeurs locatives ; pour cette raison, la mission propose de procéder à une revalorisation limitée au périmètre restreint d'influence directe autour des gares du projet : les valeurs foncières seraient modifiées après la réalisation de l'infrastructure, qui constituerait le fait générateur.

L'ordre de grandeur de la ressource escomptée est selon toute vraisemblance proche du précédent (quelques dizaines de millions d'euros), mais n'a pas pu être évalué par la mission : un calcul précis pourrait être fait par la Direction Générale des Impôts selon les hypothèses de périmètre.

Les modalités d'affectation de cette recette au projet doivent être expertisées, puisqu'elle serait récupérée en l'état par les collectivités locales.

4. L'intervention foncière de la puissance publique

La mission a enfin examiné la pertinence d'une intervention de la puissance publique afin de maîtriser le foncier et les plus-values qui lui sont liées.

En premier lieu, le périmètre d'intervention doit encore une fois être défini précisément en fonction de la zone d'influence directe du projet – sachant que celui-ci aura un effet extrêmement diffus au-delà de 500 m.

Sur ce périmètre, un recours généralisé aux outils d'intervention foncière existants – ZAD (Zone d'Aménagement Différé), DPU (Droit de Prémption Urbain) – se heurte au fait que le projet s'inscrit principalement en milieu urbain⁴⁴. Le foncier est donc déjà relativement cher et son évolution plus contrainte que dans le cas de terres agricoles :

- le droit de délaissement est un obstacle majeur pour la puissance publique, en termes de coût d'acquisition et de portage en cas d'achat⁴⁵, d'impact sur le délai sinon⁴⁶ ;
- les perspectives de retour sur investissement sont peu évidentes : les dernières analyses de l'EPF Île-de-France mettent en évidence la nécessité d'une très forte augmentation du COS pour n'assurer que l'équilibre de l'opération, grevée notamment par les coûts de démolition ;

Dans ce contexte, la mission affiche une extrême prudence quant à la pertinence d'une intervention foncière publique globale. Il paraît plus judicieux d'envisager des modalités adaptées suivant les sites, par contractualisation avec les entités responsables du droit des sols.

Bilan sur la valorisation foncière

Il est aujourd'hui difficile d'évaluer avec précision et certitude les ressources issues de la valorisation foncière. Mais selon des analyses convergentes, le produit à escompter dans le cas du projet de transports du Grand Paris se chiffrera en centaines de millions plus qu'en milliards d'euros. Sans être négligeables, ces montants restent modestes par rapport à l'investissement global.

En outre, la volatilité des ressources (contexte économique), la complexité juridico-politique des dispositions législatives nécessaires à certaines solutions, et le contexte du projet (tracé essentiellement en zone urbaine bâtie) invitent à la plus grande prudence quant à l'intégration de cette composante dans le plan de financement du projet.

En conclusion, la mission retient que :

- la définition des périmètres d'assujettissement devra être soigneusement calibrée en fonction de la zone d'influence directe du projet – sachant qu'au-delà de 500 m, les effets deviennent vraisemblablement extrêmement diffus ;

⁴⁴ A ce titre, la situation est très différente de celle ayant présidé à l'aménagement des villes nouvelles

⁴⁵ Le coût de l'hectare urbain s'inscrit dans une fourchette de 2 à 20 M€.

Sur la base d'un coût moyen de 5 M€/ha, l'acquisition de 25% d'un périmètre d'un rayon de 500m autour d'une gare en milieu urbain se traduit par un coût de 100 M€ ; pour une trentaine de gare, le besoin est donc de 3 Md€. On notera que dans l'hypothèse d'un rayon de 1500 m, les valeurs précédentes deviennent 900 M€ et 27 Md€.

⁴⁶ Le refus d'acquisition suite à l'utilisation du droit de délaissement par le propriétaire conduit à la perte du droit de préemption, pour une durée de 14 ans dans le cas d'une ZAD ou de 5 ans dans le cas du DPU.

- les collectivités territoriales, responsables de l'urbanisme, devront être étroitement associées à la politique de valorisation foncière accompagnant la réalisation des nouvelles infrastructures de transport ;
- les recettes tirées de la valorisation foncière devront être affectées prioritairement au financement des polarités singulières (comme la gare de Pleyel), qui n'ont été qu'imparfaitement intégrées au chiffrage du projet à ce stade de définition.