

Arc Express

débat public sur le métro de rocade

DOSSIER DES ÉTUDES

**Synthèse et extraits du rapport études exploratoires
des modalités de financement du projet Arc Express
liées aux retombées économiques du projet s'agissant
des aspects « montages contractuels »
et « financement du projet »**

(DS Avocats / SP2000 / Paul Hastings / KPMG / Atis Real / Arcadis)





AVERTISSEMENT

Les études préalables, dont fait partie le document qui suit, ont été réalisées en 2008-2009 afin d'élaborer le Dossier d'Objectifs et de Caractéristiques Principales présenté au Conseil du STIF en juillet 2009 et qui a servi d'appui à la constitution du dossier de saisine de la Commission nationale du débat-public.

Ces études avaient pour objet premier de valider la faisabilité du projet Arc Express.

Réalisées par différents prestataires du STIF, elles ne portent pas nécessairement la position retenue in fine par le STIF dans le dossier du maître d'ouvrage élaboré pour le débat public, ce dossier étant aussi le fruit d'une maturation des sujets au sein des équipes du STIF, éclairée par ces études mais également le fruit d'échanges avec les partenaires du projet.

Dans ces études préalables, plusieurs éléments ont pu être retenus comme des postulats permettant un chiffrage du projet ou servant de base aux études de trafic. Il en va par exemple du positionnement des stations intermédiaires évoqué dans certains rapports.

Ces choix a priori n'avaient qu'une visée méthodologique. Seules les étapes de concertation à venir permettront de définir les caractéristiques et les tracés précis du projet Arc Express.

Si le STIF décide de poursuivre le projet à l'issue du débat public, de nouvelles études approfondies seront menées en vue de l'enquête publique, puis lors de l'élaboration de l'avant-projet détaillé.

Contenu du dossier des études :

- >> Perspectives de croissance urbaine (IAU) ;
- >> Etudes des enjeux transports et études de trafic (STIF) ;
- >> Etude des points de maillage potentiels (RATP) ;
- >> Etudes des pôles d'échanges SNCF/ Arc Express (SNCF) ;
- >> Etude d'une solution de système de transport en synergie technique avec les réseaux ferrés RATP (RATP) ;
- >> Etudes de systèmes de transport (SETEC TPI / XELIS) ;
- >> Etudes d'insertion de tracés, d'impact sommaire et rédaction du DOCP (SETEC TPI / XELIS / INGEROP) ;
- >> Synthèse et extraits du rapport études exploratoires des modalités de financement du projet Arc Express liées aux retombées économiques du projet s'agissant des aspects « montages contractuels » et « financement du projet » (DS Avocats / SP2000 / Paul Hastings / KPMG / Atis Real / Arcadis) ;

Secrétariat général

Division des affaires juridiques,
des marchés publics
et du patrimoine

Paris, le 30 décembre 2009

Affaire suivie par
Catherine HO-THANH
01 47 53 28 73
Catherine.ho-thanh@stif.info

NOTE JURIDIQUE A L'ATTENTION DE LA CPDP ARC EXPRESS

Objet : Synthèse et extraits du rapport Etudes exploratoires des modalités de financement du projet Arc Express liées aux retombées économiques du projet s'agissant des aspects « Montages contractuels » et « Financement du projet ».

Au regard de l'ampleur du projet Arc Express, le STIF avait souhaité s'adjoindre une Assistance à Maîtrise d'Ouvrage (AMO) dans les domaines juridique et financier. La première mission de cette AMO a été d'étudier les différents montages juridiques et financiers envisageables et de dégager celui qui permettrait d'optimiser le financement du projet. Notamment, l'aspect captation de la valorisation foncière que pourrait dégager la réalisation d'Arc Express était particulièrement prégnant.

C'est dans ce cadre que l'étude a été réalisée.

Voir annexe 1 (note juridique sur la captation des plus-values foncières et immobilières).

I - Sur les aspects montages contractuels:

L'instrument contractuel à retenir devra tenir compte d'une contrainte majeure : la réalisation du projet Arc Express revient à mettre en œuvre des compétences qui relèvent de personnes morales distinctes, à savoir la réalisation des infrastructures et du service de transport d'une part et la valorisation immobilière des surfaces et/ou volumes autour des stations ou du réseau d'autre part.

Seul le contrat de partenariat public-privé (PPP) répond à cette problématique (parmi les autres montages abordés : maîtrise d'ouvrage publique - MOP, maîtrise d'ouvrage privé par concession ou contrat de partenariat Public-Privé):

- C'est un instrument souple permettant de globaliser les différents aspects du projet ;
- C'est un instrument qui permet d'intégrer des opérations de valorisation immobilière annexes aux infrastructures du réseau (possibilité ouverte par la loi du 28 juillet 2008, relative aux contrats de partenariat) ;
- C'est un instrument qui permet au STIF de déléguer la maîtrise d'ouvrage du projet tout en restant propriétaire des actifs.

Il présente toutefois deux inconvénients :

- Paiement d'un loyer par le STIF ;
- La réalisation des opérations de valorisation immobilière annexes nécessite que le STIF ait la maîtrise foncière.

Toutefois, les autres formes contractuelles présentent des inconvénients encore plus rédhibitoires.

Pour la maîtrise d'ouvrage publique :

- Impossibilité de globaliser les missions confiées au secteur privé ;
- Durée intrinsèque de mise en œuvre du projet, due au fait que les différentes procédures d'attribution ne pourront être menées en même temps, la conception conditionnant la réalisation.

S'agissant d'un marché de conception-réalisation, il ne permettrait de globaliser que les missions de maîtrise d'œuvre et celles de réalisation des travaux, en dehors des missions d'entretien et de maintenance de l'infrastructure et, le cas échéant, de l'exploitation du service.

L'étude a également envisagé les possibilités de montages dissociés :

- ❖ Montage dissocié « transport/immobilier » : Montages possibles :
 - ◆ Concession de service public + opérations de valorisation foncière
 - ◆ Contrat de partenariat + opérations de valorisation foncière
 - ◆ Concession de service public + montages domaniaux (gares) + opérations de valorisation foncière.
- ❖ Montages dissociés « exploitation » : Montages possibles :
 - ◆ Concession de travaux + délégation de service public (affermage) ou marché public d'exploitation
 - ◆ Contrat de partenariat + délégation de service public (affermage) ou marché public d'exploitation.

Voir annexe 2 (synthèse sur les montages contractuels - extrait de l'étude pages 46 et 47)

II - Sur les aspects fiscaux :

Il existe actuellement des taxes liées à la détention du foncier mais elles sont dédiées aux collectivités territoriales et aux établissements publics fonciers.

En tout état de cause, il apparaît indispensable d'augmenter les ressources du STIF en vue de la réalisation d'équipements structurant en Île-de-France.

Or, à droit constant, peu de possibilités existent.

Parmi les pistes envisagées par le rapport figurent une réforme du versement transport et la mise en place d'une fiscalité liée à la détention du foncier valorisé par le projet.

Voir annexe 3 (synthèse sur les outils fiscaux - extrait de l'étude pages 66 et 67)

III- Sur les aspects « Financement du projet » :

Le rapport distingue deux types d'outil pour lesquels les schémas de financement diffèrent :

❖ Le schéma MOP :

Pendant la phase de conception-construction, les décaissements de la part du STIF permettant de couvrir les coûts liés à la maîtrise d'ouvrage et à la réalisation des travaux se feront au fur et à mesure de l'avancement du programme de construction. Afin de limiter l'impact de ces décaissements sur le budget du STIF, la participation des collectivités au financement par l'intermédiaire de subventions ou contributions directes sera un enjeu important.

Une solution phasée par arc faciliterait la perception des recettes car les arcs consécutifs pourraient être financés partiellement ou totalement par les revenus versés de la part des collectivités territoriales de l'arc venant d'être achevé. Ce phasage permettrait aussi d'étaler le financement du projet sur une période plus longue, réduisant les décaissements les premières années du projet et limitant ainsi l'impact budgétaire sur le STIF.

Pendant la phase d'exploitation- maintenance, les décaissements de la part du STIF permettant de couvrir les coûts de maintenance et d'exploitation se feront également au fur et à mesure.

La méthode de tarification aux usagers retenue pour le projet aura une incidence importante sur le montant des décaissements devant être effectués par le STIF. De même, les revenus dérivés de la création de nouvelles gares et les subventions d'équipements seront également à prendre en compte dans ces ressources.

❖ Le schéma Contrat de Partenariat

Dans le cadre de ce montage, les subventions d'investissement seront importantes pour sécuriser le financement du projet car elles permettront de réduire le montant à financer et donc à risque pour les établissements bancaires.

Le versement de ces subventions devra être étalé pendant la phase construction et soumis à l'achèvement de dates clés dans le programme de construction pour inciter le partenaire privé à finir les travaux dans les délais impartis.

Obtenir une participation au financement de la BEI sera également un élément important afin de bénéficier de leurs conditions d'emprunt et réduire le montant à financer par les autres établissements bancaires.

En complément du versement de subventions éventuelles ou d'emprunt contracté auprès de la BEI, le partenaire privé aura recours à des financements externes. Ces financements pourront prendre soit la forme d'emprunt obligataire faisant appel aux marchés de capitaux, soit de financements bancaires apportés par l'établissement bancaire directement.

Voir annexe 4 (synthèse sur les outils financiers - extrait de l'étude pages 117, 118 et 119)

**NOTE COMPLEMENTAIRE RELATIVE A LA CAPTATION
DE LA PLUS VALUE FONCIERE ET IMMOBILIERE
COMME SOURCE DE FINANCEMENT DE LA REALISATION
DU RESEAU ARC EXPRESS**

Le rapport afférent à la phase I des études exploratoires des modalités de financement du projet Arc Express a eu pour objet, au moins dans sa partie aménagement (point 2.1 – *Les outils d'aménagement urbanistiques*) de rappeler le contexte juridique dans lequel, au plan du droit de l'aménagement, pouvaient être captées les plus values ou valeurs ajoutées générées par les opérations d'aménagement induites par la réalisation du projet Arc Express.

Il appert en effet que, devant la raréfaction de la ressource publique, la captation de la plus value foncière ou immobilière pouvait constituer une source de financement des infrastructures de transport collectif.

L'objet de la présente note complémentaire est de confirmer et de préciser la place que les ressources de l'aménagement urbain mais aussi celles provenant d'éventuelles opérations immobilières, peuvent prendre dans le plan de financement du réseau.

I – LES PLUS VALUES TIRÉES DE L'AMÉNAGEMENT PROPREMENT DIT

Constat doit être fait que l'aménagement, à tout le moins en droit français, ne constitue pas une source de profit de nature à dégager une part importante de ressources qui pourraient être en toute légalité affectée à l'aménagement d'infrastructures de transport.

I.1 – Le constat de la faible rentabilité de l'aménagement en droit français

- a) L'aménagement au sens du Code de l'urbanisme, (article L. 300-1) consiste, comme pour une opération de marchand de biens, à ce qu'un opérateur achète du terrain, l'équipe, c'est-à-dire réalise les équipements publics d'infrastructure et de superstructure nécessaires à la desserte de l'opération et à la vie de ses habitants et usagers, et à les revendre, le tout en espérant que le prix de vente des terrains et des charges foncières afférentes vienne non seulement équilibrer les dépenses de l'opération mais permettre de dégager un profit.

L'éventuel plus value ou profit tiré de l'aménagement est donc l'excédent du bilan de l'opération susceptible d'être dégagé après paiement de toutes les charges (études, acquisition du foncier, mis en état des sols, travaux d'équipement, honoraires, charges diverses et notamment de commercialisation), en ce compris les participations financières correspondant, par exemple dans les ZAC, au coût des équipements mis à la charge des aménageurs.

- b) La réalité opérationnelle constatée oblige à considérer que peu d'opérations d'aménagement telles que définies ci-dessus, spécifiquement des ZAC ou des lotissements, dégagent des plus values suffisantes pour espérer pouvoir en capter une partie pour des projets d'intérêt général dépassant le coût des équipement d'aménagement.

Constat en effet doit en être fait que :

- La quasi-totalité des opérations concédées ou non bénéficient de participations financières des collectivités concédantes sans lesquelles les bilans d'aménagement ne seraient pas équilibrés. Au surplus on doit noter que les participations publiques ne doivent pas être dimensionnées dans la perspective de permettre aux opérateurs d'aménagement de faire des profits au-delà de la couverture de leurs charges et d'un légitime et raisonnable profit financier.

- Seules quelques rares opérations situées généralement en zone urbaine dense permettent de dégager des marges positives. C'est généralement le cas de petites ZAC concédées ayant pour objet principal la réalisation de bureaux et de logements libres situés dans la première couronne parisienne. Toutes les autres opérations¹ font l'objet de participations et de subventions des collectivités publiques sans lesquelles elles ne pourraient être réalisées. Cette situation n'est pas sans conséquence.
 - On peut ajouter au titre des opérations d'aménagement rentables, le cas de La Défense dont le caractère exceptionnel évident n'est en rien comparable à celui des opérations d'aménagement susceptibles de s'inscrire en contiguïté des stations du réseau ARC EXPRESS et encore moins des opérations que le rapport principal a qualifié « d'éloignement ».
- c) En tout état de cause, il ne faut pas oublier que l'aménagement et, par suite, la vente des charges foncières est extrêmement sensible à la conjoncture économique et que, par ailleurs, les charges foncières constituent les variables d'ajustement des bilans des promoteurs.

1.2 – Les conséquences de l'absence de rentabilité des opérations d'aménagement

- a) Il apparaît illusoire, au regard des développements sommairement exposés ci-dessus et en l'état actuel du droit de l'aménagement et de l'économie des opérations d'aménagement dites « à la française », de penser retirer une ressource financière substantielle des opérations d'aménagement foncières proprement dites.
- b) En outre, les valeurs ajoutées, à supposer qu'elles existent, sont captées :
- soit par les collectivités en cas de régie,
 - soit par les opérateurs d'aménagement concessionnaires de l'opération, en contrepartie des risques qu'ils doivent prendre au titre des concessions pour lesquelles ils ont été mis en concurrence. Ceci si du moins les concessions sont au risque de l'opérateur, c'est-à-dire celles faisant l'objet d'une procédure de concurrence définie à l'article R. 300-11 du Code de l'urbanisme.

¹ Cf. les rapports successifs de l'IAURIF sur les ZAC en Ile de France.

Par voie de conséquence les autres concessions d'aménagement sont à risques réduits pour l'opérateur qui reçoit dans la quasi-totalité des cas de fortes participations financières des collectivités concédantes ou d'autres collectivités publiques. Ces opérations, par évidence, ne dégagent aucune plus value.

- c) Dans le meilleur des cas exposés ci-dessus, la rentabilité des opérations d'aménagement au sens juridique de leur définition est limitée et peut être envisagée au mieux et sauf exceptions entre 5 et 10 % du montant de l'opération en fonction du site et des secteurs considérés². Ces cas sont rares et peuvent cependant exister en Ile de France autour des stations et en site urbain à la fois dense et diversifié avec présence d'un important programme de bureaux.

Il faut savoir à ce titre et par exemple qu'une opération comme celle de l'aménagement des terrains Renault à Boulogne Billancourt, la plus importante d'Ile de France hormis les opérations de La Défense et de l'axe Seine Arche, concédée à une SEM d'aménagement, ne permet aucunement la captation d'une valeur ajoutée au seul titre de l'aménagement concédé par la ville de Boulogne à la SAEM Val de Seine.

Ceci provient en grande partie du fait que les plus values ou valeur ajoutée sont captées soit par les propriétaires soit par les constructeurs immobiliers.

II – LA CAPTATION DES PLUS VALUES FONCIERES ET IMMOBILIERES

II -1. Sur les plus values foncières

- a) Ce sont celles dégagées par les propriétaires en place possédant le foncier d'assiette d'une opération d'aménagement. Il faut savoir cependant :
- que les plus values sont illusoires si les terrains sont vendus à l'aménageur notamment sous DUP. En effet, le juge de l'expropriation ne prend pas en compte la valeur future de la nouvelle destination des terrains.

² Cf. La « Note de veille » du Centre d'analyse stratégique n° 129 de mars 2009 : *«Analyse de la captation de la plus value foncière et immobilière : une nouvelle source de financement des infrastructures de transport collectif.»*

- Elles peuvent néanmoins être importantes mais variables en fonction des programmes de construction et des densités devant être réalisées, si les terrains sont cédés directement à des opérateurs immobiliers. La plus value se calcule économiquement dès lors en fonction de la valeur vénale du foncier, le cas échéant, aménagé de laquelle est déduit le montant des impôts et taxes afférents à la mutation ainsi que de la valeur du coût des équipements publics ou de la participation financière les représentant. Celle-ci est soit imputée directement au propriétaire (exemple : participation aux voies et réseaux), soit aux constructeurs, (participation en ZAC ou PAE ou encore en PUP).
- b) La captation de ces valeurs ajoutées n'apparaît possible qu'au travers de la fiscalité dès lors qu'elle dépasse celle relative aux participations des constructeurs qui sont la contrepartie de la valeur des équipements publics et dont le calcul et la quotité sont étroitement réglementés par le Code de l'urbanisme.

II -2. Sur les plus values immobilières

- a) Les plus values immobilières sont celles captées en bout de chaîne par les opérateurs immobiliers (promoteurs, constructeurs, ou investisseurs notamment) dont on sait que le coût d'acquisition du foncier et des charges foncières est une valeur d'ajustement des bilans de promotion.
- b) De ce fait, elles sont particulièrement difficiles à saisir sauf à travers une fiscalité adéquate ou en considération des participations dont, comme il vient d'être indiqué, on sait qu'elles sont étroitement réglementées et de toutes façons proportionnées au coût des équipement publics réalisés.

Cette situation n'est pas sans conséquence pour le réseau Arc Express envisagé par le STIF, ce d'autant que l'environnement législatif et réglementaire du Syndicat est par lui-même contraignant.

III – CONSEQUENCES POUR LE STIF DE LA SITUATION EXAMINEE

III – 1. Observations générales

- a) Les exemples de financement d'infrastructures de transport financées par les retombées des opérations d'aménagement

et/ou immobilières font ressortir que la captation des valeurs ajoutées n'est significative que si :

- en premier lieu, l'opérateur es propriétaire de réserves foncières à la fois importantes et anciennes³,
- en second lieu, si l'opérateur réalise les plus values afférentes au portage historique du foncier :
 - soit en cédant le foncier,
 - soit en réalisant lui-même des opérations d'investissement et/ou de gestion immobilière dont il tire des revenus instantanément ou de manière pérenne.

C'est le cas des réseaux de transport japonais⁴, allemands ou danois⁵.

b) Les plus values de l'aménagement et de l'immobilier ne peuvent être réellement captés au-delà des 5 à 10 % déjà cités que :

- Si les opérations concernent des aménagements contigus aux stations existantes voire dans le cadre de la réalisation des stations et d'un complexe commercial qui pourrait les accompagner,
- Si les collectivités publiques acceptent de reverser, sous une forme à déterminer (fond de concours par exemple) ou par des voies contractuelles dont la légalité reste à examiner. C'est occurrence n'est possible que si les collectivités dégagent des marges d'autofinancement suffisantes pour financer à la fois leur programme d'équipement public général et les équipements publics des opérations d'aménagement pour lesquelles elles sont compétentes⁶.
- En outre, une fiscalité foncière et immobilière incitative, ou à tout le moins non dissuasive captée lors de la cession du foncier ou lors de la réalisation d'opérations immobilières pourrait être envisagée.

³ C'est le cas des opérateurs ferroviaires

⁴ Les stations de métro de Tokyo constituent d'immenses complexes immobiliers à vocation essentiellement commerciale qui dégagent des recettes d'exploitation venant atténuer les charges d'investissement.

⁵ Cf. les exemples décrits par le Centre d'analyse stratégique (CF. note n° 1 ci-dessus) et le Rapport du Groupement (Phase 1).

⁶ Sachant que la compétence des opérations d'aménagement est aujourd'hui parcellisée entre diverses collectivités et qu'il pourrait y être remédié dan le cas de la mise en place d'EPA intervenant dans le cadre d'OIN.

Une amorce de cette fiscalité a été mise en place au travers de l'article 26 de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement. D'autres types de fiscalité pourraient être envisagés sous réserve d'un caractère non dissuasif et bien entendu d'une création législative.

III – 2. Le cas particulier du STIF

On doit observer que, s'agissant du STIF :

- celui-ci ne paraît pas être propriétaire d'emprises qu'il pourrait lui-même valoriser,
- au surplus, son statut d'établissement public auquel est attachée la règle de spécialité qui lui interdit de réaliser des opérations d'aménagement et/ou immobilières autres qu'accessoires aux installations des stations et du réseau, lui interdit d'envisager des montages comme celui entrepris par RFF, la SNCF ou la RATP sur leurs propriétés personnelles. A l'exception toutefois des opérations immobilières complexes qui peuvent être réalisées dans le cadre des stations elles-mêmes.

Autrement dit, ce n'est donc que dans l'évolution du statut du STIF et/ou de la réglementation permettant des opérations de la nature de celles rencontrées au Japon, à Copenhague ou encore à Amsterdam, que pourraient se trouver améliorer les taux de rentabilité des opérations d'aménagement telles que classiquement réalisées selon les procédures de droit français.

Jean-François BIZET

DS AVOCATS

28 avril 2009

10

gestion du service de transport pourrait, le cas échéant, faire l'objet d'une procédure de mise en concurrence distincte afin de sélectionner un opérateur en vue de la conclusion d'un contrat de délégation de service public de type affermage ou d'un marché public de services.

Le recours à un tel montage dissocié permettrait de répondre aux incertitudes juridiques relatives au champ des missions pouvant être confiées au titulaire d'un contrat de partenariat.

2.3.3 Conclusion : quel montage contractuel global pour Arc Express ?

Comme on l'a vu, le choix de l'instrument contractuel à retenir pour le Projet doit essentiellement pouvoir répondre à deux séries de contraintes :

- celles propres aux infrastructures et au service de transport ;
- celles propres à la valorisation immobilière des surfaces ou volumes situés directement autour de la station ou du réseau, seule forme d'« aménagement » pour laquelle le STIF peut justifier d'une compétence juridique, afin de diminuer le coût net du Projet dans son ensemble.

La concession peut être susceptible de répondre à la première série de contraintes mais ne répond pas d'une manière totalement satisfaisante à la seconde. En revanche, le contrat de partenariat répond à ces deux problématiques, sous réserve de la possibilité pour le partenaire privé d'assurer le service de transport de passagers.

A cet égard, le contrat de partenariat présente des avantages indéniables. Il constitue en effet :

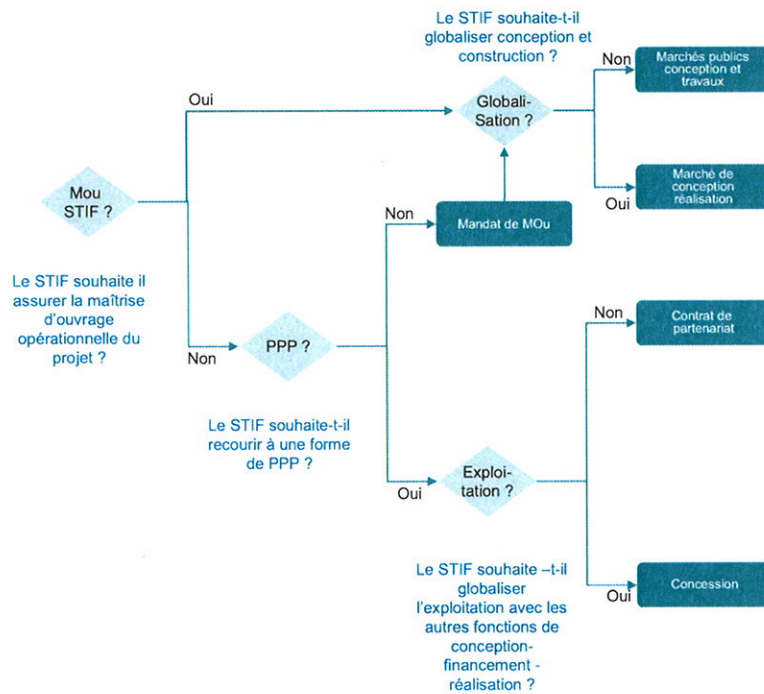
- un instrument souple permettant la globalisation des différentes composantes du Projet dans un même instrument juridique (sous la réserve de l'exploitation même du service public de transport de voyageurs) ;
- un instrument susceptible d'intégrer en son sein des opérations de valorisation immobilières annexes aux infrastructures du réseau Arc Express, intégration rendue possible par la modification de l'ordonnance du 17 juin 2004 opérée par la loi du 28 juillet 2008. La réforme opérée par cette loi permettrait, comme on l'a vu ci-dessus, d'autoriser le titulaire du contrat de partenariat à réaliser un programme d'investissements immobiliers distinct de l'objet principal du contrat de partenariat en vue de réduire le loyer qui serait dû par le STIF au titre du contrat de partenariat, en lui conférant un droit réel sur les terrains concernés lui permettant de conclure des baux à construction ou des baux emphytéotiques avec des investisseurs immobiliers, ces baux pouvant avoir une durée supérieure à celle du contrat de partenariat.
- un instrument permettant au STIF de déléguer la maîtrise d'ouvrage du Projet tout en restant propriétaire des actifs, qui sont intégrés *ab initio* dans son patrimoine (traitement identique à celui des biens de retour dans le cadre d'une concession de service public) ou, si le STIF autorise le partenaire privé à détenir un droit réel sur les ouvrages et équipements qu'il réalise, reviennent de plein droit au STIF au terme du contrat.

Toutefois, outre les interrogations sur la possibilité de confier l'exploitation-même du service public au titulaire du contrat de partenariat, le contrat de partenariat présente deux inconvénients :

- à la différence de la concession de service public, il suppose le paiement d'un loyer par le STIF. Ce loyer sera cependant diminué par les recettes annexes obtenues par le titulaire du contrat de partenariat dans le cadre des opérations immobilières réalisées par ce dernier ainsi que par les redevances perçues par le STIF sur les usagers du service de transport Arc Express ;
- la réalisation des opérations de valorisation immobilière annexes au Projet nécessite que le STIF, s'il est la structure porteuse du Projet, ait la maîtrise foncière des terrains d'assiette nécessaires à ces opérations. Or, il ne nous paraît pas possible à cet égard que le STIF bénéficie de la possibilité d'exproprier aux fins de la constitution des

réserves foncières nécessaires à la réalisation des opérations de valorisation immobilière envisagées dans le cadre du Projet.

Un arbre de choix du montage contractuel



Risques transférés	Responsabilités transférées et globalisées
Industriel	Construction
+	+
	Conception
	+
Financement Performance (dont disponibilité)	Financement Maintenance
+	+
Trafic	

- La mise en place d'un péage urbain devrait relever de la compétence de l'Autorité organisatrice des transports urbains (AOTU), dans le cadre de l'élaboration ou de la révision préalable d'un plan de déplacements urbains. Le dossier, soumis à enquête publique, devrait comporter une évaluation socioéconomique, environnementale et financière présentant notamment les avantages et inconvénients des dispositions projetées pour les différentes catégories d'acteurs concernés.
- **Dans le cas de l'Île-de-France, compte tenu de ses spécificités (compétences multiples sur un système de transport complexe et dense), cette compétence pourrait soit être confiée au seul Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), soit faire l'objet d'une loi particulière après concertation préalable entre les partenaires concernés.**
- Afin de faciliter la tâche des autorités locales lors de la mise en place de péages urbains, l'État devrait leur permettre de disposer des systèmes techniques de perception, de contrôle et de sanction¹ en vue d'assurer à la fois un fonctionnement efficace des péages urbains et l'interopérabilité des équipements embarqués sur l'ensemble du territoire français. Les conditions techniques et financières correspondantes devront être examinées en détail par chaque collectivité lors de la présentation et de la mise en place d'un péage.

2.4.3 Synthèse des outils fiscaux

1 – Des taxes liées à la détention du foncier qui existent en Ile de France mais qui sont dédiées aux collectivités et aux établissements publics fonciers.

Les taxes décrites ci avant, excepté le versement transport, sont destinées à financer le budget des collectivités territoriales et les établissements publics de la région Ile de France.

Aucun mécanisme particulier n'est actuellement prévu pour financer un investissement majeur en matière de transport en Ile de France.

Le STIF est donc entièrement tributaire du rendement du versement transport qui est l'une de ses principales sources de financement.

2 – La nécessité d'augmenter les ressources du STIF en vue de la réalisation d'équipements structurant en Ile de France

L'ampleur du projet Arc Express suppose la nécessité de mettre en œuvre une fiscalité exceptionnelle destinée à permettre au STIF de financer sur ses propres ressources une quote part de l'investissement.

L'augmentation de ses ressources peut se faire par une réforme du versement transport. Ce versement lui est légalement attribué. Il ne nécessite donc pas de modifier les flux de fiscalité en direction des collectivités territoriales de l'Ile de France. Cependant, l'évolution du versement transport ne peut pas avoir pour conséquence d'alourdir les charges des employeurs. C'est pourquoi son champ d'application doit être élargi (ou bien encore faut-il créer une taxe ad hoc) par exemple aux utilisateurs d'équipements de transport routier en région Ile de France.

Mais il serait tout à fait envisageable que le versement transport soit étendu aux particuliers possédant un véhicule de transport à moteur. Au titre que le principe de la redevance audiovisuelle, les propriétaires de véhicules (où locataires de longue durée) de transports domiciliés en Ile de France seraient assujettis à la contribution transport.

Bien entendu, des mesures d'exonération devraient être prévues par exemple pour les foyers fiscaux ayant de faibles revenus ou bien encore ayant des personnes handicapées à charges.

3 – La nécessité de modifier la fiscalité existante ou d’instaurer une fiscalité liée à la détention du foncier valorisé par le projet Arc Express

Une première solution vise à orienter le produit de fiscalité existante (taxe sur les terrains devenus constructibles – taxe sur les friches commerciales) en direction du budget du STIF.

La seconde solution peut avoir pour objectif de créer une taxe propre au projet Arc Express.

Une taxe liquidée par le notaire en même temps que la plus-value immobilière est instaurée sur toutes les mutations immobilières de biens non bâtis ou bâtis situés dans le périmètre d’influence du projet.

Des zones concentriques autour du projet sont déterminées afin de fixer un taux fonction de la proximité de la mutation immobilière des moyens d’accessibilité apportés par le projet Arc Express.

2.5.6 Synthèse sur le financement du Projet

Il ressort à travers cette analyse des différents montages et instruments de financement applicables au Projet que deux types d'outil sont en particulier adaptés pour la réalisation du projet : la MOP et le contrat de partenariat.

Pour chacun des ces deux montages certains éléments déterminants devront être traités pour assurer la passation du contrat.

Ces éléments sont décrits ci-dessous :

a) Le schéma MOP

- Au niveau budgétaire

Pendant la phase de conception-construction, les décaissements de la part du STIF permettant de couvrir les coûts liés à la maîtrise d'ouvrage et à la réalisation des travaux se feront au fur et à mesure de l'avancement du programme de construction.

Afin de limiter l'impact de ces décaissements sur le budget du STIF, la participation des collectivités au financement par l'intermédiaire de subventions ou contributions directes sera un enjeu important. Comme évoqué, ces négociations entre le STIF et les collectivités territoriales seront plus difficiles à mener du fait du décalage dans le temps entre le moment où ces revenus sont nécessaires pour le financement du projet (pendant la phase de construction) et le moment où les collectivités territoriales commencent à percevoir ces recettes (une fois le projet en phase d'exploitation).

Une solution phasée par arc pourrait également faciliter la perception de ces recettes, car à l'exception du financement du premier arc, les arcs consécutifs pourraient être financés partiellement ou totalement par les revenus versés de la part des collectivités territoriales de l'arc venant d'être achevé et ainsi de suite.

Pendant la phase d'exploitation-maintenance, les décaissements de la part du STIF permettant de couvrir les coûts de maintenance et d'exploitation se feront également au fur et à mesure.

La méthode de tarification aux usagers retenue pour le Projet aura une incidence importante sur le montant des décaissements devant être effectués par le STIF. L'option qui est retenue à ce stade, d'utiliser la carte orange pour accéder aux nouvelles voies du projet, limite les revenus issus des passagers. Néanmoins, le STIF pourra capter des revenus additionnels par l'intermédiaire des nouveaux clients adhérents à la carte orange grâce au projet.

Les revenus dérivés de la création de nouvelles gares et des activités liées viendront également augmenter les ressources du STIF. Les subventions d'équipements seront également à prendre en compte dans ces ressources.

Il conviendra d'analyser de manière détaillée les profils de décaissement anticipés ainsi que les profils de recettes et des subventions afin de s'assurer de l'adéquation entre les ressources disponibles du STIF et des besoins de financement du projet.

- Au niveau de la conception/ construction

Dans le cadre du montage sous format MOP, le phasage du projet permettrait d'étaler le financement du projet sur une période plus longue, réduisant les décaissements les premières années du projet et limitant ainsi l'impact budgétaire sur le STIF.

En cas de recours à de différentes entreprises pour la construction des différents arcs et l'externalisation d'autres activités, le risque d'interface devra être traité et géré au niveau du

STIF. Des ressources internes au STIF devront également être mobilisées afin de gérer l'ensemble de ces contrats.

- L'impact de l'intégration de la valorisation du foncier dans ces montages.

Les revenus fonciers générés à proximité proche des nouvelles gares seront capturées directement par le STIF. Pour les revenus fonciers générés au-delà, il conviendra de sécuriser ces flux à travers les contributions/ subventions apportées par les collectivités territoriales concernées. Là aussi, engager des discussions en amont avec les collectivités sera un élément important pour maximiser ces revenus.

L'impact de ces revenus sur le financement du projet en MOP sera à apprécier en détail une fois que le tracé du projet sera figé et que des éléments de planning et de délais de construction seront affinés.

b) Le schéma en Contrat de Partenariat

- Au niveau du financement

Dans le cadre d'un montage en contrat de partenariat, les subventions d'investissement seront importantes pour sécuriser le financement du projet car elles permettront de réduire le montant à financer et donc à risque pour les établissements bancaires.

Le versement de ces subventions devra être étalé pendant la phase de construction et soumis à l'achèvement de dates clés dans le programme de construction pour inciter le partenaire privé à finir les travaux dans les délais impartis.

Obtenir une participation au financement de la BEI sera également un élément important afin de bénéficier de leurs conditions d'emprunt et réduire le montant à financer par les autres établissements bancaires.

En complément du versement de subventions éventuelles ou d'emprunt contracté auprès de la BEI, le partenaire privé aura recours à des financements externes. Ces financements pourront prendre soit la forme d'emprunt obligataire faisant ainsi appel aux marchés de capitaux, soit de financements bancaires apportés par l'établissement bancaire directement.

Concernant l'emprunt obligataire, la situation des rehausseurs de crédit qui garantissent les flux de remboursement d'emprunt en contrepartie d'une prime d'assurance, est difficile compte tenu de l'environnement actuel sur les marchés financiers et de leurs impacts sur leur solidité financière. Lors du lancement de la procédure pour la passation du projet, il conviendra de s'assurer de la capacité des rehausseurs à intervenir sur le projet Arc Express.

Pour le financement bancaire, les éléments suivants du projet Arc Express seront impactant :

- La taille du projet in fine retenue; plus le besoin de financement (hors subventions) sera élevé plus le recours à l'emprunt bancaire pour la totalité du financement sera difficile.
- La durée de la période de construction ;

Une durée de construction supérieure à 5-6 ans les limites de ce type de dette seront atteintes. Le planning de versement des subventions ainsi que leurs montants sera un élément important dans l'analyse des banques à ce sujet.

- La contrepartie publique

La solidité financière de l'entité porteuse du contrat sera très importante en particulier dans le contexte du Projet où la taille du projet sera de plusieurs milliards d'euros.

Dans le contexte actuel du marché du crédit, obtenir des prêts avec des maturités longues est très difficile. Avant l'impact de la crise du crédit, une maturité comprise entre 25 ans et 30 ans était acceptable.

Il conviendra avant le lancement de la procédure de prendre en compte les conditions de marché actuel et de s'assurer de leur adéquation avec les spécificités du projet en termes de durée anticipée de construction et d'exploitation.

- Les clauses de résiliation

Dans le cadre du Projet, compte tenu de la taille anticipée du projet et du contexte actuelle des marchés bancaires, les prêteurs seront très vigilants sur ces clauses. Leur analyse portera sur le taux de recouvrement anticipé sur les instruments de dette selon les différents motifs de résiliation. Il est probable que les prêteurs demandent un taux de récupération compris entre [80% et 100%] de la dette.

- Les clauses de pénalités en construction et en exploitation

Le plafonnement des différentes pénalités applicables au titre du contrat sera un élément important pour assurer la bancabilité du projet.

Pour le STIF, le remboursement de ce préfinancement (hors subventions d'équipements), s'effectue sur la durée de la période d'exploitation-maintenance par le biais du versement périodique d'un loyer par l'entité publique, dans notre réflexion le STIF. Ceci, permet d'avoir des décaissements minimes pendant la phase de conception-construction, d'étaler le paiement des loyers sur une longue durée et de faciliter les négociations avec les collectivités concernées par le projet. Leur contribution pourrait intervenir au moment où le projet Arc Express est déjà opérationnel et à partir du moment où les retombées économiques du projet commenceraient à se faire ressentir.

- Pour le mécanisme de paiement : le transfert de risque, la politique tarifaire aux usagers ainsi que le risque de recettes

Le mécanisme de paiement sera un élément déterminant dans la passation du contrat à la fois pour le STIF et le secteur privé. Un niveau de transfert de risque trop élevé vert le partenaire privé pourra renchérir le projet ou le rendre non bancable.

Le risque de recettes pourra être maintenu au niveau du STIF ou bien transféré. En cas de transfert de ce risque, cet élément sera étudié en détail et en parallèle de la politique tarifaire. Il sera difficile de transférer ce risque tout en gardant le contrôle sur la politique tarifaire.

- L'impact de l'intégration de la valorisation du foncier dans ces montages.

Le transfert du risque de revente du foncier au privé aura un impact déterminant dans l'analyse du projet par le secteur privé et le montage financier associé. Les types d'investisseurs et de banques susceptibles d'être intéressés par ce genre de risque et de montage ne seront pas les mêmes que pour un projet d'infrastructure classique où les revenus proviennent de l'actif construit.

L'impact de ces revenus sur le financement du projet en MOP sera à apprécier en détail une fois que le tracé du projet sera figé et que des éléments de planning et de délais de construction seront affinés.

Le chiffrage des éléments de coûts anticipés pour le projet en phase de conception-construction et d'exploitation-maintenance permettrait d'analyser le coût global estimatif du projet Arc Express en MOP et de le comparer au coût global estimatif du projet en contrat de partenariat et de valider l'attrait d'un montage par rapport à l'autre.