

Paris, le 23 décembre 2010

<p style="text-align: center;"><b>GRAND PARIS</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Financement du Réseau de Transports</b></p>
---

"Le Grand Paris ne se résume pas à un grand métro" mais le nouveau schéma structurant de transport revêt une importance primordiale dans le projet d'aménagement du Grand Paris. Il s'agit de créer les conditions pour une vitalité économique et un rayonnement accrus ainsi qu'une réelle impulsion pour le développement durable.

Par son ampleur et sa rapidité voulue de mise en œuvre, ce projet constitue le plus important chantier de transport réalisé dans la région parisienne depuis plus d'un siècle. Le défi à relever est aussi ambitieux que celui auquel Fulgence Bienvenüe a su répondre dans les années 1900 avec la création du réseau de métro de Paris intra muros.

Les enjeux sont considérables :

- par l'ampleur des investissements à réaliser (de l'ordre de 30 Mds€),
- par l'impact des transports sur la structuration urbaine,
- par la nécessité de la rapidité d'action afin de disposer à un horizon rapproché de la masse critique suffisante pour inverser les tendances.

Or :

- l'état des finances publiques oblige à utiliser avec parcimonie les ressources budgétaires, notamment celles qui conduisent à un accroissement de la dette consolidée au sens de Maastricht,
- à tarification inchangée, les recettes commerciales croissent moins vite que la fréquentation du fait du poids des abonnements,
- la contribution des plus values urbaines au financement du réseau, si elle n'est pas à négliger, n'est pas à la hauteur des enjeux.

## **LE RAPPORT CARREZ**

Le rapport rédigé par Gilles Carrez, suite à la mission confiée par le Premier Ministre, présente une analyse approfondie des problématiques financières soulevées par le projet.

### **1. Il a le très grand mérite**

- a) **de considérer l'ensemble des besoins** liés au projet en intégrant non seulement les investissements nouveaux mais aussi le fonctionnement : ainsi, même si d'ici l'horizon 2025 on ne considère qu'une première tranche du nouveau réseau pour environ 25 Mds€, il convient d'y ajouter près de 45 Mds€ pour le fonctionnement (25 Mds€ de dérive du "socle existant", 20 Mds€ liés au projet proprement dit).

Ainsi, au total, les besoins de financement jusqu'à 2025 s'élèvent à près de 70 Mds€.

**b) de montrer que le défi n'est pas impossible**, pour peu que l'on mobilise l'ensemble des ressources potentielles en répartissant de façon aussi équitable que possible l'effort entre les usagers, les entreprises, les collectivités publiques et les contribuables.

Sont aussi envisagées, pour la même période jusqu'à 2025 (y compris frais financiers des emprunts) :

- pour le fonctionnement :
  - . évolution du versement transport par modification du zonage, et accroissement des taux 12 Mds€
  - . accroissement des recettes tarifaires par effet volume et modulation de la tarification 16 Mds€
  - . accroissement des contributions publiques 10 Mds€
  - . recours à l'emprunt pour les nouveaux matériels roulants, décalant une partie du financement au-delà de 2025 11 Mds€
- pour l'investissement :
  - . poursuite des contributions publiques sur le rythme de l'actuel CDER 6 Mds€
  - . accroissement des taxes existantes (taxe sur les locaux à usage de bureaux, redevance sur la création de bureaux, taxe de séjour...) 9 Mds€
  - . taxes nouvelles (TSE, éco taxe PL,...) 4 Mds€
  - . recours à l'emprunt 9 Mds€

**c) de mettre en évidence certaines conditions** pour que le projet puisse être mené à bien :

- gouvernance assurant la coordination globale du projet,
- synthèse entre les différents projets,
- phasage, même si la première tranche doit être ambitieuse,
- introduction de la concurrence (dûment contrôlée) dans un système actuel fondamentalement monopolistique,
- examen du recours au PPP.

**2. Sur certains aspects, en revanche, le rapport peut sembler quelque peu "timide" et les pistes qu'il esquisse pourraient être explorées plus avant**

**a) financement** : il s'agit d'un projet destiné à structurer l'organisation et le développement de l'agglomération parisienne pour plusieurs décennies. Il ne serait donc pas choquant que l'on cherche à étaler le financement sur une plus longue période en ayant recours plus massivement :

- aux emprunts de très long terme (40 ans voire au-delà), notamment ceux offerts par les Fonds d'Épargne de la Caisse des Dépôts,
- au PPP qui (hors cas de la concession) n'assure effectivement qu'un préfinancement mais permet de lisser la charge financière sur une très longue période (25 à 50 ans).

**b) développements urbains** : les espoirs mis dans le financement des infrastructures par leurs externalités (recettes annexes, opérations de développement urbain, ...) ont certes été souvent déçus par les différences d'échelle et de temporalité et la séparation des compétences. Toutefois, le montant plafond de 1Md€ évoqué paraît peu ambitieux. Compte tenu des potentialités du Grand Paris il ne paraît pas illusoire, sous réserve d'une politique volontariste de captation des plus values urbaines, de viser deux à trois fois plus.

**c) gestion du réseau** : les recommandations d'articulation entre les différentes parties prenantes, pour nécessaires qu'elles soient, ne sont peut être pas suffisantes. On pourrait songer à aller

plus loin, jusqu'à la création d'un véritable gestionnaire d'infrastructures de l'ensemble du réseau ferré d'Ile de France (à l'image de RFF sur le réseau national interurbain).

En effet, hors grandes lignes SNCF, le réseau ferré du Grand Paris comprend quatre grandes composantes :

- réseau historique RATP
- réseau STIF exploité par la RATP
- réseau banlieue RFF exploité par la SNCF
- bientôt réseau SGP qui sera remis au STIF après mise en service

La cohérence du réseau et l'efficacité de sa gestion peuvent difficilement être assurées dans ce cadre.

**d) desserte de Roissy** : le projet de concession CDG Express s'intéresse certes d'abord, par son niveau de service et sa tarification, aux passagers aériens. Mais est-il indispensable, dans un contexte financier contraint, de disposer de trois liaisons ferrées pour desservir l'aéroport de Roissy (RER B –dont la modernisation est indispensable-, CDG Express, branche Roissy du schéma de transport du Grand Paris) ?

## **LES CONDITIONS DE LA REUSSITE**

La faisabilité financière repose sur trois conditions :

### **1. Etre sélectif dans le choix des projets**

- a) Arc Express et la "double boucle" Grand Paris ne peuvent être tous deux réalisés : un projet de synthèse doit être élaboré.
- b) CDG Express (dont la réalisation est prévue en concession sans subvention publique) doit être partie prenante du projet et les doubles emplois supprimés.
- c) un phasage des réalisations doit être envisagé, ne serait-ce que par réalisme financier et technique, avec le souci d'une première phase suffisamment ambitieuse.
- d) la modernisation du réseau actuel (notamment lignes existantes de RER) fait partie du schéma d'ensemble d'un réseau globalement performant.
- e) notamment en cas de phasage, des aménagements immédiats (à concevoir pour s'intégrer dans le réseau futur) sont indispensables pour permettre le développement de pôles tels Saclay.

### **2. Avoir recours aux financements et aux montages les plus adaptés**

Des sources de financement multiples seront nécessaires (augmentation tarifaire, modernisation du versement Transport, accroissement ou création de diverses taxes, captation des plus values foncières, ...).

Elles permettront de dégager des ressources récurrentes mais ne fournissant pas une capacité d'autofinancement initial suffisantes.

Il convient donc de mettre au point les dispositifs permettant de réaliser rapidement et d'étaler la charge dans le temps.

#### **a) recours aux prêts sur fonds d'épargne de la CDC**

Il est envisagé que la Caisse des Dépôts, qui peut intervenir sous forme de prêts de très long terme à des conditions particulièrement attractives grâce aux fonds du livret A et du livret de développement durable qu'elle centralise au sein du fonds d'épargne, soit sollicitée pour apporter une contribution décisive dans un contexte de rareté des financements longs. S'il devait être ainsi fait appel au fonds d'épargne (un montant total de 15Mds€ tant sur le réseau de transport que sur les opérations d'aménagement pourrait être envisagé), il faudra que les moyens nécessaires à une telle intervention soit bien pris en compte dans le débat en cours sur le taux de centralisation à la Caisse des Dépôts de l'épargne réglementée.

#### **b) recours au PPP**

Le projet est difficilement envisageable en maîtrise d'ouvrage publique avec les seules ressources budgétaires.

Compte tenu de l'ampleur du programme, un PPP d'ensemble est à exclure car le marché ne serait vraisemblablement pas en mesure de fournir la totalité des financements nécessaires. En revanche, le recours au PPP sous forme de concession ou plus vraisemblablement de contrat de partenariat sur certaines parties du réseau permettrait :

- de s'affranchir des contraintes de programmation budgétaire annuelle et d'obtenir rapidement une masse critique suffisante,
- de bénéficier de garanties sur les coûts, les délais, les performances,
- d'internaliser le cas échéant certaines recettes annexes liées notamment aux développements urbains et commerciaux au voisinage immédiat des gares.

Sous réserve d'une maîtrise publique forte de la conception d'ensemble, du processus de décision et de la programmation, ces PPP pourraient concerner trois types de projets :

- des sections de 5 à 15 km, fonctionnellement homogènes et dont la réalisation apparaîtra la plus urgente : la société de projet réaliserait en contrat de partenariat l'infrastructure remise ensuite au STIF, ne gardant en phase exploitation que la responsabilité des renouvellements.
- les stations, ou des groupes de stations homogènes, à l'instar du montage mis en œuvre à Barcelone où, alors que tunnels et système de transport sont réalisés en maîtrise d'ouvrage publique, les stations ont été attribuées en concession sur une durée de 25 ans. Le concessionnaire serait payé par un loyer avec obligation de performance, indexé ou non sur le trafic et, pour les pôles les plus importants, pourrait prendre en responsabilité les développements commerciaux dans et sur la station.
- des aménagements "d'attente" sur certains secteurs comme Saclay où les transports publics sont insuffisants et où, en l'attente du métro, des aménagements intermédiaires (bus à haut niveau de service voire tramway) seront nécessaires pour permettre un réel démarrage des projets.

### **3. L'organisation d'ensemble du réseau**

Surtout si l'ouverture à la concurrence de l'exploitation des lignes devient effective, la création d'un gestionnaire d'infrastructures unique permettrait de rationaliser réalisation des nouvelles lignes, maintenance des infrastructures et équipements, gestion du réseau. Il s'agit d'un enjeu majeur pour la cohérence du réseau et la maîtrise des coûts.