



LES NOUVELLES MODALITES DE FINANCEMENT DES EQUIPEMENTS PUBLICS DE TRANSPORT.

J.-P. TAROUX

Un premier article a été publié en décembre 1991 sur les modalités de financement des équipements publics de transport. Ce deuxième article précise des nouvelles modalités de financement possible et les conditions fiscales afférentes pour ces équipements dans un contexte où le financement public devra être de plus en plus épaulé par des financements privés ou de type épargne privé.

On distinguera deux types d'infrastructures : le transport interrégional et international et le transport urbain.

Il s'agit d'une description des modalités et non d'une prise de position en faveur de solutions particulières.

TRANSPORTS INTERRÉGIONAUX ET INTERNATIONAUX

L'extension du crédit-bail aux infrastructures

Rappelons que le crédit bail ou leasing permet à un opérateur de louer pendant une durée déterminée un bien (au départ des matériels, puis des équipements et certaines infrastructures) acheté pour son compte par un établissement bancaire ou financier de crédit bail. En fin de bail, l'utilisateur peut restituer le bien au bailleur, souscrire un nouveau bail ou encore acheter le bien pour un prix convenu dès le départ de l'opération.

Le crédit bail dans le secteur des transports concerne pour l'instant les matériels de transport (aérien, maritime et récemment ferroviaire) mais pas les infrastructures lourdes. En effet, actuellement, les seules structures spécialisées existantes dans le domaine du crédit bail des équipements publics (SOFERGIE) sont au profit des sociétés concessionnaires d'infrastructures collectives (telles que les réseaux de chaleur, les parcs de stationnement, les remontées mécaniques...). Ces équipements d'après la loi de finances de 1987 doivent être générateurs de recettes soumises à TVA. Le crédit bail ne concerne donc pas actuellement l'ensemble des activités marchandes des collectivités territoriales et de leurs concessionnaires. Des investissements tels que les ouvrages routiers à péage ou les réseaux ferrés ne peuvent pas actuellement bénéficier de leur intervention.

Les **avantages** de la technique du crédit bail "équipement public" méritent d'être soulignés :

- sur le **plan comptable** : l'opération ne s'inscrit pas dans le budget d'investissement des collectivités territoriales mais dans le hors bilan pour les concessionnaires. Les loyers de crédit bail sont comptabilisés en dépenses de fonctionnement pour les Collectivités locales (CCL) et en charges d'exploitation pour les concessionnaires.

- sur le **plan financier** : le crédit bail permet un financement total de l'équipement y compris les frais financiers intercalaires générés pendant la phase des travaux ainsi que les frais annexes.

- le **profil des loyers** est adapté au **profil des recettes** : les loyers peuvent être progressifs, par paliers, saisonniers, avec ou sans indexation, sur un indice lié à la nature de l'équipement et des recettes, sur des durées pouvant dépasser 20 ans à partir de la mise en service.

- le **taux d'intérêt** retenu pour le calcul des loyers peut être fixe ou variable, en francs français ou en devises.

FINANCEMENT

-la possibilité de recevoir des ressources publiques (subventions).

-sur le **plan juridique** : par construction juridique la société de crédit bail est propriétaire de l'équipement pendant toute la durée du contrat. Mais cette propriété est formelle et ne restreint en rien les droits des collectivités territoriales. Même si le contrat de crédit bail est passé entre le concessionnaire de la CCL et la société de crédit bail, les intérêts de la collectivité publique se trouvent sauvegardés car le financement est attaché au bien et non au concessionnaire.

Cette solution de crédit bail permet ainsi une meilleure répartition des risques mais aussi des fonctions entre les différents intervenants (concedants, sociétés concessionnaires, sociétés de crédit-bail, établissements financiers, investisseurs), mais elle risque d'augmenter le coût du service final à l'utilisateur.

On pourrait donc financer de nouvelles infrastructures de transport en étendant d'une part, le champ d'activité de ces SOFERGIE, actuellement limité aux équipements correspondant à des activités ayant des recettes soumises à la TVA et d'autre part, leurs possibilités d'intervention à des agents économiques autres que les seules collectivités territoriales et leurs concessionnaires, comme par exemple les EPIC (établissements industriels et commerciaux) Il serait souhaitable, pour favoriser ces extensions, d'exonérer de l'impôt sur les sociétés, ces sociétés de crédit-bail comme c'est le cas pour le financement des économies d'énergie et certains équipements publics.

De plus, lorsque les modalités juridiques et fiscales de l'extension du crédit-bail aux infrastructures auront été mises au point, on pourrait également envisager l'extension du lease-back ou cession-bail aux infrastructures existantes.

Cette solution pourrait être étudiée pour certaines infrastructures ferroviaires, ce qui permettrait de dégager des moyens financiers utilisés pour de nouveaux investissements.

Il conviendrait d'impliquer les investisseurs institutionnels comme les compagnies d'assurances et les caisses de retraite (qui auront un rôle important à jouer dans le futur en cas de capitalisation) ainsi que le public, soit directement, soit par le biais d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM).

Dans cette dernière perspective, il faudrait créer une fiscalité attractive aux différents produits financiers nécessaires : prêts participatifs, obligations convertibles, remboursables en actions (ORA), assorties de bons de souscription d'actions (OBSA), obligations indexées, obligations à coupon zéro... Actuellement par exemple, ces deux dernières obligations ne bénéficient pas du prélèvement forfaitaire libérateur. Un alignement de la fiscalité de ces produits sur le droit commun permettrait de lever plus facilement de telles ressources.

On devrait également créer la possibilité d'amortir les actions souscrites à l'origine ce qui permettrait de faciliter la mobilisation initiale du capital nécessaire (comme pour les titres des sociétés financières d'innovation qui connaissent également une longue période de rentabilité différée).

Les emprunts actuellement émis par la Caisse Nationale des Autoroutes ou la SNCF sont des emprunts classiques et n'ont pratiquement jamais eu de difficultés à être placés sur le marché financier. Cependant, à l'instar des bons-kilométriques (bons de trésorerie de la SNCF), on pourrait concevoir pour les futurs TGV, des emprunts indexés sur les résultats (gains de trafic supplémentaire par rapport à une base prédéterminée) qui permettrait de drainer une épargne populaire.

Un tel dispositif avait été d'ailleurs étudié par la SNCF à la demande du Ministère des Transports pour le TGV Atlantique : on avait évalué à l'époque (1982) que la distribution de 25% des bénéfices n'aurait qu'une incidence d'un demi point sur les taux d'intérêt de l'emprunt émis.

Des nouveaux intervenants dans les fonds propres et les emprunts des sociétés concessionnaires ou exploitantes.

1. La mise en oeuvre d'emprunts populaires indexés sur les résultats.

FINANCEMENT

2. l'augmentation du capital des sociétés de transport par ouverture à des financeurs institutionnels publics ou à des particuliers.

Le secteur aérien (groupe Air France) a bénéficié récemment à la fois d'une dotation en capital de l'Etat (2 milliards en 1991) et d'une participation d'un groupe bancaire public (la BNP) au capital (1 milliard en 1992). Cet apport de capitaux a permis le financement des investissements en évitant une forte dégradation de la situation financière, contrairement au financement uniquement par emprunts. En pratique, le financement équilibré des investissements doit se faire à la fois par de l'autofinancement, par des augmentations de capital et par des emprunts dans des proportions spécifiques liées à la structure financière de l'entreprise et au niveau de l'investissement.

Pour le secteur ferroviaire, le statut actuel d'EPIC pour la SNCF, lui empêche de recourir aux mêmes procédés. Un changement de la structure juridique par une nouvelle loi, si l'on décidait de recourir à cette modalité de financement serait donc nécessaire.

Pour le secteur maritime (CGM) des ouvertures de capital seraient possibles.

Actuellement, la CEE finance certaines infrastructures de transport d'intérêt sous régional sous forme de subventions accordées par le FEDER (tunnel du Somport, autoroute Clermont-Ferrand-Millau).

Le recours à des organismes de financement communautaire avec de nouvelles modalités.

La Banque Européenne d'Investissement (BEI) intervient également dans le financement des infrastructures (prêts de la CNA notamment). Mais ses modalités pourraient être transformées afin de lui permettre de participer à des fonds propres ou des prêts sans recours. La création d'une filiale spécialisée dans les montages financiers favorisant les initiatives mixtes ou privées pourrait être envisagée (comme la SFI pour la Banque mondiale).

Plus généralement, il serait souhaitable de trouver de nouvelles modalités d'intervention de la CEE pour favoriser le développement de projets de transports d'intérêt communautaire. La création récente du Fonds Européen d'investissement (FEI) disposant de 3 milliards d'ECUS va dans ce sens, de même que la facilité des prêts supplémentaires de la BEI dotée de 7 milliards d'ECUS sur 2 ans.

LES TRANSPORTS URBAINS

La création de péages urbains.

La mise en place de concessions privées pour la construction et l'exploitation d'autoroutes urbaines permettant l'accélération des infrastructures urbaines suppose également l'instauration de péages. Mais compte tenu du marché captif, le niveau du péage peut s'avérer excessif à terme dans la mesure où la rentabilité serait plus forte que prévue. Aussi, il convient donc de prévoir un certain dispositif de contrôle a priori ou a posteriori des tarifs et des rentabilités. Le contrat de concession de la société Villexpress pour l'autoroute Orgeval-Méry-sur-Oise prévoit de telles modalités.

La création de taxes spécifiques de circulation

Pour les automobilistes circulant dans les centres villes on peut constituer également une nouvelle modalité de financement des transports collectifs (en dehors de la fiscalité sur les carburants). Cette pratique est déjà instituée à l'étranger (Oslo où un péage urbain a été créé qui finance le transport public mais aussi les autres routes).

La création d'une fiscalité spécifique sur les carburants

Elle serait affectée aux investissements de transport urbain sous la forme d'un fonds d'intervention.

En effet, la création d'une taxe additionnelle à la TIPP ou l'affectation spéciale d'une partie de celle-ci permettant l'alimentation d'un fonds d'intervention est une mesure qui a déjà été proposée dans le cadre du IX^e Plan, mais qui se heurte depuis à l'opposition du Ministère des Finances voulant éviter la parafiscalisation du budget. Les modalités de celle-ci seraient toutefois difficiles à mettre en place si l'on veut pénaliser les véhicules strictement urbains.

Sous la forme d'une taxation des plus values foncières induites par les nouveaux équipements, elle est une mesure envisagée depuis déjà longtemps mais qui n'a pas encore été appliquée pour des raisons d'ordre politique (l'immobilier est déjà

**La création d'une
taxe sur le foncier**

lourdement taxée en France) et d'ordre technique (évaluation des plus values et du barème d'imposition).

**La création
de sociétés
d'investissements
en transports
collectifs.**

Celles-ci seraient essentiellement financées par l'épargne privée à condition qu'elle soit assortie d'un avantage fiscal incitatif ce qui permettrait de répondre à la très forte augmentation des besoins futurs.

Les équipements ainsi créés seraient gérés par des sociétés exploitantes sous forme de contrats de gestion.

Le mécanisme de financement de ces sociétés d'investissement serait le suivant :

L'épargne souscrite par des personnes physiques sous forme de bons d'investissements serait dans un premier temps et immédiatement rémunérée par une réduction d'impôt liée à la valeur de l'investissement. Dans un second temps, l'épargne serait rémunérée dans des conditions de durée et de taux attractives, mais qui seront d'une certaine mesure fonction du taux de réduction d'impôt précédent (plusieurs combinaisons attractives sont possibles). Enfin dans un troisième temps, ces bons pourraient être convertis en actions de la société locale d'investissements et, ouvriraient droit à un remboursement annuel d'une partie des dépenses annuelles du service transport produit par cette épargne.

La contribution publique dans le financement des investissements serait donc réduite, avec des effets macroéconomiques liés aux économies réalisées par suite de la diminution du déficit public global.

Par ailleurs, ces dispositions auront un effet positif important de diminution de l'encours de l'épargne liquide de court terme au profit d'une réallocation vers les investissements de long terme.

**L'extension
des concessions
du type de celle
de l'agglomération
toulousaine ou
du type ORLY-VAL.**

En effet, le nouveau type de concession pour l'agglomération toulousaine concerne l'ensemble des transports urbains de l'agglomération (la nouvelle ligne de métro à construire et l'exploitation du réseau existant). Le financement de l'investissement fait appel aux capitaux privés (fonds propres et emprunts) et aux subventions publiques (contribution forfaitaire) et est assuré par la société concessionnaire (société anonyme de droit privé à majorité publique). Les prêts souscrits par cette société concessionnaire sont des prêts sans recours, ni contre les autorités publiques, ni contre ses actionnaires.

Pour la liaison ORLY-PARIS, la société concessionnaire Orlyval ne disposait d'aucune sorte de garantie, ni de subvention de la part des pouvoirs publics. Le financement était assuré par des fonds propres et des prêts sans recours.

Dans ce dernier cas, les difficultés financières de la société concessionnaire qui ont abouti à sa reprise par la RATP, n'ont pas été dues au système de financement mais à une erreur de conception marketing (absence d'enregistrement des bagages au centre de Paris, pas assez de personnalisation des voitures et des modalités d'enregistrement des bagages pour les hommes d'affaires, tarifs peu incitatifs, mauvaise communication du produit....).

**Références
bibliographiques :
les travaux du
groupe Carrère sur
les infrastructures
en 1992 et ,
le colloque organisé
en 1990 par
le Forum européen
de la communication
sur le financement
privé d'ouvrages
publics à l'horizon
1993.**

NOTA: Il s'avérerait nécessaire si l'on souhaite favoriser les financements privés (qui en fait représente un choix implicite de financement par l'utilisateur (péage) et non par le contribuable (impôt)), de faire évoluer la législation fiscale vers l'établissement de la parité fiscale entre le régime actuel des concessions et le régime des financements privés. Ainsi il faudrait unifier les régimes de TVA pour les différents modes de gestion des services publics :

- en appliquant le régime de droit commun de la TVA aux services publics marchands quel que soit le mode de gestion de ces services publics.
- en supprimant le régime actuel spécifique des concessionnaires d'ouvrages de circulation routière. Cela permettrait de recourir à des financements sous forme de crédits bail.

- en adaptant au moins les règles en matière de transfert du droit à récupération de la TVA.

Par ailleurs, en ce qui concerne le développement de la participation des banques aux financements privés, l'établissement de la parité du financement public et du financement privé, se traduirait dans le ratio Cooke, car il permettrait actuellement de ne retenir que 20% des engagements des financements consentis à une collectivité publique ou à une société privée bénéficiant d'une garantie publique.