

SYNTHESE

SEMINAIRE

Quels nouveaux financements pour les infrastructures de transport ?

Paris, le 18 mars 2014

Caisse des Dépôts et Consignations

Ce séminaire s'est inscrit dans une triple contrainte : la **crise des finances publiques** et les politiques nationales qui en découlent ; la volonté néanmoins affichée par de nombreux gouvernements dont les français et italien de bâtir la croissance sur **des projets à long terme** comme les infrastructures ; et le vote récent du Parlement européen qui consacre une part budgétaire importante à la mise en place du **Mécanisme pour l'Interconnexion en Europe**. Par ailleurs, le contexte général est marqué par une **pénurie** de fonds publics mais une abondance de financements privés potentiels.

A-. QUEL CONTEXTE EUROPEEN ?

Après la publication du Livre Vert de la Commission, Michel BARNIER, Commissaire en charge du marché intérieur et des services financiers, est revenu sur les **6 axes de travail** sur lesquels la Commission travaille en vue de faire des propositions législatives :

- la mobilisation des fonds privés (fonds de pension, banque, assurance...) et notamment l'idée de créer un livret d'épargne européen ;
- l'amélioration de l'utilisation des finances publiques ;
- le développement des marchés européens de capitaux avec un encouragement à la titrisation de prêts pour les PME et autres ;
- les financements alternatifs pour les PME comme le « crowdfunding » ;
- une meilleure utilisation du marché unique. L'Union Européenne tentera de développer des standards européens pour rassurer les investisseurs.

De l'avis général, la Commission européenne a beaucoup progressé pour sécuriser le financement des grands projets d'infrastructures. Tout d'abord, elle a « flexibilisé » le Pacte de stabilité pour le financement des grandes infrastructures. Pour rappel, le règlement « **Two Pack** » prévoit une « clause d'investissement » pour les grands projets d'infrastructures. Cette clause permet aux Etats membres de ne pas comptabiliser, sous certaines conditions, les dépenses affectées à la construction d'infrastructures dans le calcul du déficit public et peut ainsi permettre de s'affranchir temporairement des contraintes du pacte de stabilité et de croissance. Cela étant des conditions d'utilisation contraignantes font que ce type de dérogation ne sera pas utilisable tout de suite par la France ou l'Italie.

B-. UN EXEMPLE : LE LYON-TURIN

La liaison ferroviaire Lyon-Turin est un **projet prioritaire** pour l'Union Européenne : elle favorise les échanges intra-européens et constitue un maillon essentiel pour une traversée des Alpes sécurisée et respectueuse des enjeux environnementaux.

L'intérêt européen de cette liaison est démontré par sa présence dans le **nouveau réseau central de transport de l'Union européenne** devant être réalisé d'ici 2030. La Commission européenne a, par ailleurs, prévu dans le cadre du Mécanisme pour l'Interconnexion en Europe, plus de 26 milliards d'euros pour la période 2014-2020 pour financer ces infrastructures d'interconnexion, en particulier pour la suppression des goulets d'étranglement entre Etats-membres et en faveur des transports sobres en carbone.

Un **appel à projets** va être lancé début septembre 2014 pour des réponses attendues des Etats français et italien en février 2015. Il s'inscrit dans le contexte budgétaire et d'endettement actuel et dans celui d'une forte concurrence européenne. Un travail de préparation en amont pour pouvoir y répondre est urgent et indispensable qui doit mener à la mise en place de solutions de financement innovantes. Comme l'a rappelé Stéphane OUAKI, Chef d'unité à la DG Mobilité (Commission européenne) : « *Beaucoup de projets (européens) très bien préparés...seront soumis dans les temps. Les montants devraient être affectés assez rapidement et le budget devrait être épuisé dès la fin de l'année 2016.* »

La Commission a déjà exprimé son ouverture pour **mobiliser les fonds européens** pour un montant pouvant aller jusqu'à 40% du financement du nouveau tunnel transfrontalier, qui constitue le cœur du projet Lyon-Turin, soit potentiellement plus de 3 milliards d'euros de financements européens. Le complément du financement devrait être assuré – le cas échéant lissé dans la durée – par la France et l'Italie, pour des montants respectivement d'environ 48% et 52% en vertu de la clé de répartition entérinée par les Etats au début de l'année 2012 (soit 2,2 et 2,5 Md €).

Ce projet offre donc une opportunité unique de contribuer à la **relance de l'économie** (impact estimé à 6000-10 000 emplois par an pendant 10 ans) en investissant dans une infrastructure de croissance à long terme, tout en bénéficiant d'un fort effet de levier des contributions budgétaires françaises, grâce à une contribution du budget de l'Union européenne significative (4 euros de travaux transfrontaliers pour 1 euro de contribution budgétaire française).

Au-delà de l'apport financier européen, la question du rôle des fonds souverains est posée. Comme l'a dit Philippe DE FONTAINE VIVE, Vice-président de la Banque Européenne d'Investissement (BEI), ils recherchent : « *quatre intérêts principaux : la sécurité, le rendement, l'image et le transfert de technologie.* »

Pour réaliser une infrastructure aussi conséquente, il est vraisemblablement nécessaire de mobiliser à la fois des acteurs publics et privés, dans un **partenariat** permettant un partage des risques et de l'effort financier indispensable.

C-. LES PREMIERS CRITERES A REMPLIR :

- La nécessité d'une **visibilité financière à très long terme** pour les investisseurs avec une cohérence avec les investissements européens, alliée à une stratégie claire des autorités publiques avec des procédures de consultation. Comme l'a rappelé Jean-Paul GAUZES, Député européen : « *Le problème n'est pas tant de trouver un financement que de le rembourser* » ;

- Une nécessaire prise en compte du fait que **le report modal est long à mettre en place**. Il doit être accompagné d'une politique publique pour changer les habitudes de consommation. Jacques GOUNON, Président d'Eurotunnel, estime ainsi à 5 ans le temps nécessaire pour intégrer un projet comme le Lyon – Turin dans le paysage modal ;
- Les utilisateurs (opérateurs notamment) doivent être **associés en amont du projet**. Et les constructeurs doivent rester dans le dispositif ;
- L'utilisation nécessaire des **sources de financement innovantes**. *“Pour un projet tel que le Lyon - Turin, les subventions publiques ou un simple partenariat public/privé (PPP) ne peuvent pas suffire. Il faut donc **mobiliser toutes les sources de financement** y compris les EU 2020 project bonds”* selon Philippe DE FONTAINE VIVE. Via la mobilisation de l'instrument de la BEI dénommé *Project Bond Credit Enhancement (PBCE)*, ils permettraient d'orienter l'épargne de long-terme des Européens vers des projets d'infrastructures stratégiques dont l'utilisation permettra d'avoir accès à un marché de financeurs potentiels à l'échelle du projet. Pour rendre les « project bonds » attractifs, il faut une garantie de la puissance publique (ce qu'apporte l'Union européenne) ;
- Comme le secteur privé n'est pas prêt à prendre tous les risques (géologiques par exemple), la clef est un **partage des risques équilibré** qui entraîne des conditions de financement intéressantes ;
- La nécessité d'un **maître d'ouvrage public** et compétent qui donne confiance à l'investisseur privé.

D-.DES SPECIFICITES A PRENDRE EN COMPTE POUR FAVORISER LE FINANCEMENT DU PROJET

Dans l'hypothèse d'un financement de l'Union européenne de 40%, le projet pourrait être réalisé par le biais d'un contrat similaire au contrat de partenariat français permettant d'accélérer la réalisation du projet en mobilisant les 60% de financement restants et en créant un mécanisme incitatif entre public et privé en termes de performance globale (conception, construction et exploitation-maintenance-renouvellement).

Parmi les principaux enjeux relatifs à une réalisation de l'infrastructure en faisant appel à une expertise et des financements privés figurent :

- **une structure *ad-hoc***

En raison de la nature transfrontalière, une **entité adjudicatrice ad-hoc** est sans doute nécessaire. Un des enjeux pour cette entité est sa lisibilité et sa robustesse pour les financeurs privés qui préfinanceront le projet.

- **l'encadrement du risque de construction**

Au regard des risques spécifiques inhérents à un tunnel de cette ampleur, il conviendra d'**encadrer le risque de construction**, et notamment de partager le risque géotechnique entre acteurs publics et privés.

- des mécanismes incitatifs reflétant l'intérêt général du projet

Comme de nombreux projets publics d'intérêt général, la liaison ferroviaire Lyon-Turin génère des **externalités positives substantielles** qui ne peuvent être monétisées et ne sont donc pas pris en compte dans le bilan financier du projet. Une des manières de traduire les avantages socio-économiques dans le financement du projet est de prévoir un **traitement fiscal spécifique** pour les prêts octroyés au bénéfice du projet, notamment si ceux-ci sont apportés sous forme obligataire.

Toutes choses égales par ailleurs, ceci contribue à la réduction des coûts de financement du projet en augmentant son attractivité pour des prêteurs. Ce mécanisme existe par exemple aux Etats-Unis, sous la forme des *Private activity bonds* qui sont une incitation efficace au financement des infrastructures d'intérêt général¹.

E-. LE FINANCEMENT DE L'UNION EUROPEENNE REDUIRAIT SUBSTANTIELLEMENT LA CONTRIBUTION FRANÇAISE :

Une première estimation a été réalisée pour déterminer l'ordre de grandeur du loyer d'investissement assumé par la partie française, **à compter de l'entrée en service du tunnel**, qui serait nécessaire pour réaliser le projet de tunnel en contrat de partenariat sous les hypothèses suivantes :

| | |
|---------------------------------|--|
| Coût d'investissement du tunnel | 8,2 G€ HT valeur 2010 |
| Subvention de l'UE | 40% du coût d'investissement |
| Part de financement français | 48% du coût d'investissement non subventionné par l'Union européenne |
| Durée du contrat | 20-25 ans |

Le loyer annuel d'investissement qui serait à la charge de la partie française serait ainsi de l'ordre **de 200 à 300 M€ par an** selon notamment les hypothèses retenues en matière de différé de rémunération du partenaire privé.

¹ Ce programme fédéral d'un montant total de 15 milliards de dollars a permis, articulé à la mise en place de financements fédéraux directs dans le cadre du programme TIFIA, de lever à fin 2011 plus de 2 milliards d'euros de financements au bénéfice de projets stratégiques et une économie de frais financiers pour les porteurs de projets de l'ordre de 15 à 20% des montants levés.

Un tel montage présenterait en particulier l'avantage de reporter la charge correspondant au développement d'une infrastructure intrinsèquement de très long terme à une période de retour à l'équilibre des finances publiques.

En conclusion, il apparaît clairement qu'il n'y a pas que les concours budgétaires pour financer les infrastructures de transport. Différents exemples au sein de la communauté financière internationale montrent que d'autres solutions sont possibles.

N.B. : Les actes du séminaire sont téléchargeables à partir du site : www.transalpine.com, rubrique « Documentation ».

LISTE DES INTERVENANTS

François LEPINE, Vice-président du Comité pour la Transalpine

Bruno RAMBAUDI, Vice-président du Comitato Transpadana

Odile RENAUD-BASSO, Directrice générale adjointe de la Caisse des Dépôts et Consignations

Michel BOUVARD, Membre honoraire du Parlement

Michel BARNIER, Commissaire européen en charge du Marché intérieur et des services

Jean-Paul GAUZES, Député européen

Philippe de FONTAINE VIVE, Vice-président de la Banque européenne d'investissement

Stéphane OUAKI, Chef d'unité à la DG Mobilité et Transports (DG Move) - Commission européenne

Jean BENSAÏD, Président de CDC Infra management

Thierry DEAU, Président directeur général de Meridiam

Vincent GAILLARD, Directeur finances et trésorerie de Réseau Ferré de France

Jacques GOUNON, Président d'Eurotunnel
