

L'EXEMPLE DU MÉTRO DE TOULOUSE *

*Pierre Richard, président du Crédit local de France et
Patrick Vandevorde, directeur général de la société concessionnaire du
métro de Toulouse*

Les Institutions financières spécialisées sont particulièrement bien placées pour vivre le partenariat public-privé puisqu'elles sont à la fois investies par la loi d'une mission d'intérêt public et qu'elles travaillent selon la logique d'une entreprise. Elles ont donc assimilé ces deux logiques. Elles perçoivent ensemble que le partenariat public-privé est appelé à jouer un rôle essentiel, en France comme à l'étranger, pour le développement des villes et des territoires. «*Le partenariat public-privé va être le moteur du développement territorial*», a souligné Pierre Richard.

En effet, l'opposition idéologique du «tout privé» au «tout public» tend à disparaître devant les réalités. Les entreprises prennent conscience du fait qu'elles ne peuvent pas s'abstraire du monde qui les entoure. Elles se ressentent, ou elles s'affichent, comme «entreprises citoyennes». De leur côté, les collectivités locales font de plus en plus appel aux règles de l'entreprise pour leur gestion. Elles conservent leur mission publique, mais elles doivent tenir compte de l'économie de marché, ne serait-ce qu'en raison de la banalisation de leur financement.

La tradition de l'économie mixte locale ne répond plus à cette évolution. Elle doit être renouvelée par le développement du partenariat entre les collectivités locales et les entreprises.

Qui est le demandeur de ce nouveau partenariat ?

En ce qui concerne le métro de Toulouse, «*c'est clairement une demande des collectivités locales*», a indiqué Patrick Vandevorde. Plus généralement, la demande émane souvent de la sphère publique même si les entreprises peuvent devenir une force de proposition, lorsqu'elles ressentent l'opportunité d'opérations qu'elles ne pourraient pas conduire sans une impulsion publique. Elles peuvent aussi suggérer des montages innovants, mieux adaptés à certains objectifs de la puissance publique.

Outre ses utilités économiques, le partenariat peut conférer à un projet une certaine neutralité et une plus grande transparence. Selon Pierre Richard, «*l'intérêt est évident de confier à un opérateur consensuel non politique et extérieur qui se charge de faire l'interface pour la réalisation d'un projet complexe ou qui concerne plusieurs collectivités de sensibilités politiques différentes*». Un contrat de concession isole l'équipement ou le service concerné, qui est identifié dans ses coûts et ses recettes, ses investissements et

* Source : colloque du GIFS du 19 janvier 1995 « Développement économique et dimension territoriale ». L'ensemble des synthèses a été réalisé par l'Institut de l'économie urbaine.

son fonctionnement, au lieu de rester confondu dans le budget municipal. Bien conduites, les études et la négociation ont des vertus pédagogiques pour les futurs partenaires; la confrontation de leurs regards conduit à un projet plus réaliste, mieux maîtrisé.

Le métro de Toulouse apporte une illustration particulièrement spectaculaire d'un tel partenariat. Il s'agit en effet juridiquement d'une concession, alors que l'activité, celle du transport urbain, est structurellement déficitaire.

Cette gageure a été rendue possible par une approche à la fois très globale et très précise de l'objet du contrat. La collectivité locale considère que le transport urbain n'est pas une fin en soi, mais un outil pour le développement et pour l'équilibre de l'agglomération. Elle apporte ainsi au concessionnaire la sécurité d'une approche cohérente et stable. Plutôt que de réserver à la concession une niche dont on ne connaît pas l'avenir, elle lui attribue l'ensemble du système de transport urbain, avec la synergie métro/bus. La collectivité conserve la responsabilité de la politique de transport, tandis que le concessionnaire a la pleine charge de sa mise en œuvre. L'efficacité de la politique commerciale d'un côté, la cohérence de la politique urbaine de l'autre sont les deux conditions corollaires de réussite. Chacun y trouve sa responsabilité et son intérêt propre. Les bonnes opérations sont des opérations où tout le monde gagne !

Le contrat est assez large pour incorporer tous les facteurs possibles d'évolution, et pour prendre en compte toutes les interfaces avec l'environnement. Il repose sur une vision managériale : le champ de responsabilité de chaque partie est clairement défini, afin qu'elle supporte le risque financier de ses propres décisions. Trop souvent, les collectivités ne prennent pas le temps de définir à l'avance toutes les contraintes et difficultés, et de les expliciter ensuite par écrit.

Il faut aussi un vrai professionnalisme du concessionnaire. « *Le métier de maître d'ouvrage, en investissement ou en exploitation, est un métier bien à part. C'est le vrai métier du concessionnaire : organiser et gérer le projet, dont il peut confier les travaux, les études et l'exploitation à d'autres, eux-mêmes spécialisés* », a souligné Patrick Vandevoorde. Dans ce cadre, tous les coûts, les prix, les délais, les prévisions d'augmentation de trafic... ont été clairement affichés dès le départ. La collectivité connaissait à long terme le montant précis de son engagement, et le concessionnaire ses contraintes et ses objectifs. Par rapport à ces prévisions communes, tout dépassement de coûts ou baisse de recettes est à la charge du concessionnaire, qui s'est engagé sur les objectifs de fréquentation, tandis que les dépassements de recettes sont partagés entre les deux parties.

Chacun a intérêt à la réussite de l'autre. Le résultat est aujourd'hui

exemplaire : le métro a été mis en service à la date exacte prévue cinq années auparavant, les coûts ont été minorés et la hausse globale de fréquentation des transports collectifs est supérieure à la prévision (+ 35% au lieu de + 20%). Non seulement la collectivité n'a pas eu à revenir sur l'augmentation fiscale annoncée sept ans à l'avance, mais elle profite de sa participation aux bénéfices.

Le montage financier est bien sûr une des clés de cette réussite, compte tenu de la durée et du coût global du projet (plus de 3 milliards de francs). Il faut à la fois tenir compte des caractéristiques propres du projet et de sa gestion, et des capacités financières de la collectivité locale. La relation entre le montage financier et la définition contractuelle de la concession est très étroite. L'expérience du Crédit local de France lui a permis de jouer pleinement son rôle de conseil et de chef de file financier dans ce montage du métro de Toulouse.

Non seulement le partenariat est devenu nécessaire pour de tels projets, mais il va de pair avec une plus grande clarté de décision politique. Si le pont de Normandie, dont le Crédit local de France est également partenaire, avait été financé d'une manière classique (65% à la charge de l'Etat, 45% pour les collectivités locales), il aurait nécessité une augmentation de la fiscalité locale. Le montage partenarial n'a, à terme, aucun impact pour le contribuable local ni pour le contribuable national. Il ne pèse que sur l'usager, ce qui relève de la vérité des coûts en matière de transports.

Fiche analytique du projet

La Société Métropole Toulouse développement (MT Développement) est concessionnaire du Syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine (SMTC).

Le métro a été inauguré le 26 juin 1993 et mis en service le 27 juin 1993.

La société concessionnaire

Son capital de 30 MF est réparti comme suit :

Caisse des dépôts et consignations.....	25,3 %
SEMVAT.....	25 %
Crédit local de France.....	21 %
Matra Transfinex.....	19 %
Transcet.....	5 %
Banques régionales et divers.....	4,7 %

L'investissement

La ligne A du Val-de-Toulouse a une longueur de 10 km et comprend 15 stations. La société concessionnaire était engagée sur un montant forfaitaire d'investissement de 3 315 MF (valeur HT janvier 1988) et sur une date de mise en service, le 1^{er} juillet 1993.

L'exploitation

Depuis le 1^{er} janvier 1990, la société concessionnaire assume pour un coût forfaitaire, la responsabilité de l'exploitation du réseau de bus, dont elle a confié la mise en œuvre à la SEMVAT, Société d'économie mixte locale, entièrement exploitante du réseau d'autobus.

Jusqu'à la mise en service du métro, le réseau de bus a continué à être exploité sous le régime de la garantie de recettes. Depuis le 1^{er} juillet 1993, l'exploitation des bus et du métro donne lieu au versement d'une contribution forfaitaire par le syndicat mixte. Le concessionnaire s'est engagé sur un accroissement de la fréquentation globale des transports en commun de 20 % dans la période initiale d'exploitation, qui s'achèvera le 31 décembre 1995.

Les orientations prises

La nature du service concédé - les transports en commun - le taux de couverture par les recettes commerciales - inférieur à 50 % - rendent indispensables des participations financières publiques (subventions initiales : 1 446 MF F88). Le caractère mixte de ce financement entraîne deux conséquences.

Un contrôle important des collectivités

- les collectivités disposent de 3 sièges au conseil d'administration de MT Développement ;
- la fixation des tarifs et la détermination du niveau de service demeurent de la responsabilité du SMTC ;
- le SMTC décide des caractéristiques essentielles des emprunts (durée et différé d'amortissement, taux de référence), et arrête la stratégie de couverture du risque de taux ;
- possibilité de rachat de la concession par le SMTC.

Un intéressement du SMTC

Le SMTC est directement intéressé :

- à une minoration du coût d'investissement, dont il bénéficie à hauteur de 40 % ;
- à une amélioration de la fréquentation au-delà du seuil prévu (+ 20 %), les gains revenant à hauteur de 80 % au concédant, puis étant partagés si la fréquentation augmente de plus de 32 %.