

Exit les PPP, vive les sociétés de projet

Contenu

1.	L'avenir bleu des LGV.....	2
2.	Rappel sur l'évaluation socio-économique des projets de transport.....	2
3.	LGV Tours-Bordeaux : Vive les PPP.....	3
4.	Amélioration des méthodologies d'évaluation socioéconomique des projets de transports	4
5.	Apparition de la notion de société de projet.....	4
6.	Maintenant une Société de projet comme celle du Grand Paris Express	5
6.1	La Société du Grand Paris Express	5
6.2	Extrapolation de la SGP à la société de projet de la LGV Bordeaux-Toulouse	6
6.3	Trafics	6
6.4	Modèle administratif et financier.....	6
7.	Conclusion partielle.....	7

1. L'avenir bleu des LGV

Après son interview particulièrement enrichissante du 21 janvier 2020 sur France Bleue¹, Monsieur Chauzy, Président du CESER régional d'Occitanie est maintenant en charge de créer cette fameuse Société de Projet dont les couloirs des Présidences des Régions Nouvelle Aquitaine et Occitanie entendent louer les mérites depuis plus de deux ans.

On sait déjà le montant de cette LGV (7,0 Md€ selon Monsieur Chauzy) et son mode de financement. Qu'attendons-nous donc pour lancer les fanfares puisque Monsieur Chauzy réenchérit sur son mentor, Monsieur Rousset, et fait allusion à plus de 20.000 camions quotidiens sur les routes transpyrénéennes² dont l'impact sera vraisemblablement réduit avec la réalisation de cette nouvelle LGV ?

Il semble cependant qu'il faille se hâter de régler quelques menus détails et il me semble nécessaire de faire quelques rappels historiques sur la saga des LGV.

2. Rappel sur l'évaluation socio-économique des projets de transport³

Les projets de transport ont toujours nécessité de gros investissements et c'est une réflexion continue, depuis plus de 150 ans, en France, qui a permis d'améliorer les méthodes d'aide à la décision publique pour réaliser un projet de transport.

Après l'Analyse Coût-Bénéfice (ACB) dans les années 1960, la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs (LOTI) en 1982, introduit une nouvelle étape en rendant obligatoire une évaluation des choix des projets d'infrastructure, mais également des équipements et des matériels de transport, qui doivent tenir compte de l'efficacité économique et sociale de l'opération. C'est dans ce sens qu'ont été analysés et décidés les premiers développements des LGV.

Cela ne devait pas satisfaire tout le monde puisqu'à la suite de travaux initiés par le Commissariat Général au Plan, un premier rapport Boiteux, a proposé de privilégier le calcul économique comme outil d'aide à la décision publique en tenant compte des effets environnementaux. Dans la foulée de cette publication, en 1994, la première instruction-cadre relative aux méthodes de l'évaluation socio-économique des grands projets d'infrastructure, dite circulaire Idrac, est publiée par le Ministère des Transports, l'année suivante.

En 2001, un deuxième rapport Boiteux réaffirme l'intérêt de l'analyse coût-avantages, en réévaluant les effets sur l'environnement ou la sécurité, spécialement le coût de la vie humaine. La méthode est alors précisée dans une nouvelle instruction-cadre de 2004, qui

¹ <https://www.francebleu.fr/infos/economie-social/lgv-bordeaux-toulouse-debut-des-travaux-en-2022-1579593374>

² <https://www.dailymotion.com/video/xai7pd>

³ https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/141029actes_colloque_16_septembre_2014_calculs_socio-economiques_o.pdf

sera actualisée l'année suivante, pour intégrer notamment les conclusions du groupe de travail Lebègue.

3. LGV Tours-Bordeaux : Vive les PPP

C'est à partir de la méthode Boiteux-Lebègue qu'ont été réalisées les études d'évaluation socioéconomique du projet de LGV, baptisée LGV SEA, entre Tours et Bordeaux.

Les conclusions de ces études ne donnaient pas un avis clair concernant l'opportunité d'un investissement public et l'impaticence prédominait, pendant les années 2010, dans les couloirs de la Présidence de la Région Aquitaine.

On y vantait les mérites des Partenariats Public Privé, et cela a conduit à la signature, en octobre 2010, d'un « contrat de concession de travaux et de service public » engageant le concédant RFF, aujourd'hui SNCF Réseau, représentant l'État français, et le concessionnaire VINCI par sa filiale LISEA, pour une période de 50 ans dont 6 ans d'étude et 44 ans d'exploitation.

La mise en service de LGV Tours-Bordeaux, inaugurée en grandes pompes en février 2017 a été effective en juillet 2017. Nous n'avons que peu d'informations officielles sur le fonctionnement de cette branche de Partenariats Public Privé.

Mais un an environ avant cette mise en service, un article de Monsieur G. Savary⁴, député de Gironde faisait état du fait que

SNCF Mobilités devait assumer les engagements insoutenables pris par l'État et RFF en matière de dessertes promises aux élus locaux et de redevances d'infrastructures contractualisées pour quarante-cinq ans avec le concessionnaire privé ! L'entreprise prévoit d'y perdre de 150 à 200 millions d'euros par an par rapport à la situation actuelle.

Que

SNCF Réseau (ex-RFF), qui a mené les négociations pour le compte de l'État, est confronté à des retraits massifs de financement de certaines des 58 collectivités locales parties prenantes au projet, du fait de l'impossibilité pour l'exploitant de tenir les promesses de dessertes. S'y ajoutent des retards de financement de l'État, qui aggravent du même coup de 1,3 milliard d'euros l'impressionnante dette de notre système ferroviaire (42 milliards d'euros).

Et qu'enfin,

le concessionnaire privé (VINCI ndlr), faute d'implication initiale de SNCF Mobilités dans la négociation du contrat de concession, s'inquiète que son équilibre économique ait été calculé sur la base de 48 trains aller-retour par jour entre Tours et Bordeaux, quand le niveau des redevances ne permet à la SNCF que d'en envisager une trentaine

⁴ <https://www.lesechos.fr/2015/07/lgv-tours-bordeaux-le-crepuscule-dun-modele-1107512>

4. Amélioration des méthodologies d'évaluation socioéconomique des projets de transports

Dans un souci constant de faciliter une meilleure prise de décision concernant l'opportunité des investissements de l'État dans le développement des projets de transports mais certainement alimentés également par les constats réalisés par les différents rapport LOTI relatifs aux projets d'infrastructures, les travaux d'amélioration des méthodologies d'évaluation socioéconomique des projets de transports se sont poursuivis.

Ils ont donné lieu, en 2013, à un rapport publié par France Stratégie sous la direction d'Émile Quinet sur l'évaluation socioéconomique des investissements publics⁵ et ont conduit à la production de l'instruction du Gouvernement du 16 juin 2014, relative à l'évaluation des projets de transport⁶. Cette instruction a été associée à la note technique du 27 juin 2014⁷ qui détaille par des fiches outils le référentiel d'évaluation des projets de transport.

Les évaluations socioéconomiques des projets de transport sont, grâce à ces nouveaux outils, parfaitement détaillées et permettent une décision publique appuyée sur une réelle valorisation actuelle nette socioéconomique (VAN-SE) de l'investissement envisagé, élément fondamental de la décision publique.

5. Apparition de la notion de société de projet

Une telle valorisation était-elle si problématique que SNCF Réseau s'est hâté de présenter son dossier soumis à enquête publique pour la réalisation de la LGV Bordeaux-Toulouse avant la date d'application de cette dernière instruction afin de s'y soustraire ?

Est-ce la certitude que le dossier présenté selon cette nouvelle instruction conduirait à augmenter la dette colossale de la SNCF qui s'élevait à 46,6 milliards fin 2017 et devrait dépasser les 50 milliards en 2020 ?

Quelles que soient les supputations et bien que les Déclarations d'Utilité Publiques (DUP) aient été prononcées par l'État pour la LGV Bordeaux-Toulouse, les couloirs des Présidences des Régions Nouvelle Aquitaine et Occitanie semblaient oublier les PPP et préféraient les vertus supposées des Sociétés de Projet.

Une telle Société de Projet pourrait-elle se soustraire d'annoncer quelques éléments clés qui sont à la base d'une nécessaire évaluation socioéconomique de cette LGV Bordeaux-Toulouse, et se limiter à présenter le chiffre de 7,0 Mde ?

⁵ https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/cgsp_evaluation_socioeconomique_29072014.pdf

⁶ <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Instruction%20du%20gouvernement%20du%20160614.pdf>

⁷ <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Note%20technique%20270614.pdf>

6. Maintenant une Société de projet comme celle du Grand Paris Express

Exit donc les PPP et voici la Société de Projet de la LGV Bordeaux-Toulouse menée par Monsieur Chauzy qui va lever 7 MD€, obtenus par des taxes prélevées sur les bureaux à proximité des gares desservies par cette nouvelle LGV, afin de réaliser et exploiter pendant une période non arrêtée encore, 40 ou 50 ans, cette nouvelle LGV.

Cela est si simple que nous nous demandons ce qui nous avait tant obscurci l'esprit.

6.1 La Société du Grand Paris Express

La référence à la Société de projet du Grand Paris Express (SGP), en charge du développement du Grand Paris express (GPE), semble être le modèle de base sur lequel tout nouvel investissement dans le domaine des LGV doit dorénavant puiser ses méthodes de définition et réalisation.

Il est donc intéressant, sur cette base, d'analyser les caractéristiques de cette Société de projet à partir des informations disponibles dans le rapport de la Cour des Comptes⁸ ainsi que dans le rapport⁹ de Monsieur le Député Gilles Carrez, en réponse à la mission qui lui a été confiée par Monsieur le Premier Ministre le 12 mars 2018 et concernant le projet du Grand Paris Express.

De ces documents très instructifs nous retiendrons qu'indépendamment des dérives des dépenses prévisionnelles constatées,

en 2011, 20,5 Mds€₂₀₀₈ sont validés dans l'accord État-Région sur le schéma d'ensemble,

en mars 2013, le coût cible du GPE est fixé à 22,6 Mds€₂₀₁₂,

en Juillet 2017 les dépenses prévisionnelles totales de la SGP s'établissent à 38,5 Mds€₂₀₁₂,

ce qui nécessite maintenant des financements supplémentaires.

Du rapport de mission de Monsieur le Député Gilles Carrez il est intéressant de noter que, par hypothèse de construction, il est établi que le GPE, Établissement Public à Caractère Industriel et Commercial, présentera une rentabilité financière négative et que la seule rentabilité envisageable ne pourrait l'être que sous l'angle socio-économique.

⁸ https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-01/20170117-rapport-societe-grand-Paris_1.pdf

⁹ https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/2018.09.07_ressources_de_la_societe_du_grand_paris.pdf

6.2 Extrapolation de la SGP à la société de projet de la LGV Bordeaux-Toulouse

Les dérives des dépenses prévisionnelles de la SGP peuvent, sans aucun doute, servir de modèle à la Société de Projet Bordeaux-Toulouse.

Mais en supposant que les 7 MD€ annoncés puissent être couverts par des taxes prélevées sur les bureaux à proximité des gares desservies par cette nouvelle LGV ou par d'autres taxes comme l'évoquait Monsieur Rousset¹⁰, il reste quelques mineurs paramètres à ajuster.

6.3 Trafics

Le premier est relatif au nombre de LGV envisagé entre Paris et Toulouse.

N'oublions pas que, aussi bien dans le cas du dossier de la LGV SEA soumis à enquête publique, les trafics pris en compte l'ont été sans avis de SNCF Mobilités, opérateur principal de cette LGV. Cela a d'ailleurs nécessité l'intervention d'un médiateur de l'État pour arrêter, entre les différents participants, SNCF Réseau, Vinci Concessionnaire, SNCF Mobilités pour un trafic journalier entre Paris et Bordeaux, SNCF Mobilités concluant alors que le trafic décidé lui créerait environ 100 M€ de pertes annuelles.

Le dossier de la LGV Bordeaux Toulouse soumis à enquête publique en juin 2014 procédait de la même manière.

L'ignorance de l'impact des trafics définis dans le dossier d'étude des LGV sur l'opérateur principal (SNCF Mobilités), ou des opérateurs potentiels, était à ce point patente que l'instruction de juin 2014¹¹, citée précédemment, y accordait une place importante et cela a été certainement la raison pour laquelle SNCF Réseau ne l'avait pas appliquée dans le cadre du dossier soumis à enquête publique pour la LGV Bordeaux-Toulouse

Le trafic envisagé pour la LGV Bordeaux-Toulouse de Monsieur Chauzy mais non encore défini entraînera-t-il des pertes d'exploitation supplémentaires pour SNCF Mobilités ?

6.4 Modèle administratif et financier

Des quelques bribes collectées dans les annonces faites par Monsieur Chauzy il semble que la réalisation soit planifiée de 2022 à 2030.

Cette société de projet va donc, comme son modèle de la SGP, faire un emprunt de 7,0 Md€ à rembourser pendant les 40 années suivantes à partir des taxes qu'elle collectera sur les bureaux à proximité des gares desservies.

Mais les administrations aptes à collecter ces taxes sont tout d'abord les communes où sont situés ces bureaux. Quelle sera la relation entre l'EPCI Société de Projet de la LGV Bordeaux-Toulouse et ces communes.

¹⁰ <https://www.lanouvellerepublique.fr/niort/lgv-tours-bordeaux-alain-rousset-voit-plus-loin>

¹¹ <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/evaluation-des-projets-transport>

N'oublions pas que dans le cas du GPSO un Protocole d'intention pour la réalisation de la LGV été signé entre SNCF Réseau et les différentes communes, départements et régions concernés par ce projet.

Un tel protocole existe-t-il ou devra-t-il être signé ?

A-t-on déjà estimé les montants annuels collectés et est-on assuré que l'assiette de ces taxes sera suffisante pour permettre le remboursement de l'emprunt contracté ?

Ne doit-on pas s'attendre à élargir la liste de ces taxes et impôts indirects, par exemple aux 20.000 camions comptabilisés par Monsieur Chauzy ?

7. Conclusion partielle

Les méthodes d'analyse et d'évaluation des projets de transports réalisées à partir d'instructions gouvernementales démontrent que les LGV ne répondent plus aux réalités socioéconomiques actuelles sinon à augmenter la dette de la SNCF, c'est-à-dire la dette de l'État.

Les partisans des LGV ont essayé les PPP dans le cadre de la LGV Tours-Bordeaux mais il est aujourd'hui impossible de conclure sur ce projet, les annexes du contrat de concession étant uniquement disponibles dans les locaux de SNCF Réseau. D'ailleurs ces promoteurs des PPP semblent maintenant regretter leurs décisions.

Ils se parent maintenant des potentiels bien faits des sociétés de projet pour continuer à nier que la réalité nécessite l'amélioration des transports du quotidien d'une manière prioritaire comme le promulgue la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (loi LOM).

Nous devons nous attendre à un feuilleton à multiples épisodes qui va participer à la saga des LGV en tant que Grands Projets Inutiles et Imposés.

M. Lavictoire

13 février 2020