

La Société de projet GPSO : un cheval de Troie institutionnel pour piéger les finances locales dans le financement des TGV.

On distingue schématiquement trois générations distinctes de financement des LGV en France :

- Des années 80 à la LGV Paris Strasbourg (1 ère Phase) : un financement intégral par l'Etat et la SNCF de l'investissement dans l'infrastructure ferroviaire, les collectivités locales n'intervenant que dans le financement des infrastructures annexes de leurs domaines de compétences respectifs : accès aux gares , voiries , parkings
- A compter de la LGV Paris- Strasbourg en 2007 jusqu'aux lignes Sud Europe Atlantique et Bretagne Pays de Loire (2016) un financement de l'investissement de l'infrastructure ferroviaire partagé entre l'Etat , Réseau Ferré de France et les Collectivités riveraines , Régions, Départements , CDC et grandes communes contiguës aux lignes , ces dernières finançant par fonds de concours (subventions forfaitaires) en fonction d'une clef de répartition démographique.
- Les nouvelles LGV « Castex » GPSO Bordeaux-Toulouse-Dax , LNMP Nîmes – Perpignan et la ligne nouvelle LNPCA Marseille-Nice (non LGV) à compter de 2021 , sont financées à parité par l'Etat et les Collectivités locales , les financements de ces dernières étant débudgétisés à travers des Sociétés de Projet créées par voie réglementaire pour 40 ans. Ces Sociétés de Projet se financeront par emprunts groupés levés sur les marchés financiers, remboursables par les recettes d'une fiscalité locale dédiée, présentée comme ayant été demandée par les Collectivités Territoriales.

1 Un montage financier opportuniste et confus en totale rupture de doctrine fiscale et de répartition des compétences publiques .

Afin , à la fois , de débudgétiser autant que possible les concours publics au financement des 3 lignes nouvelles décidées par le Gouvernement Castex , d'inscrire la participation financière des Collectivités locales dans la durée de l'ouvrage et de ses aléas et non plus par fonds de concours ponctuels, et de mobiliser une fiscalité locale la plus furtive que possible , les fonds propres des Sociétés de Projet instituées pour chacun des 3 ouvrages , seront dotées de trois taxes locales , vouées à assoir et rembourser leurs emprunts sur les marchés financiers :

Une nouvelle taxe spéciale d'équipement prélevée sur les ménages résidents à une heure ou moins de voiture d'une future gare TGV de la ligne (art 1609 H du CGI) . Instaurée par amendement gouvernemental (21 décembre 2021) à la loi de finances 2022 , plafonnée à 24 millions d'euros et à prise d'effet à compter du 1 er Janvier 2023 . Cette taxe a déjà été réévaluée à 29,5 millions d'euros par le Senat et indexée sur l'inflation par amendement à la loi de finances 2023(Raynal) . Le calcul du temps de trajet déterminant de la fiscalisation est bien évidemment parfaitement arbitraire en fonction des conditions de trafic et d'accessibilité des gares TGV , notamment à l'heure de pointe pour ce qui concerne les gares centrales des principales agglomérations.

- Un amendement sénatorial (Raynal) daté du 21 novembre 2022 a par ailleurs instauré un « centime additionnel » de + 34% aux taxes de séjour perçues dans les

3 Régions concernées : à compter de 2023 dans les 3 départements du Var, des Alpes-Maritimes et des Bouches du Rhône et à compter de 2014 dans les Départements de la Gironde, du Lot et Garonne , des Landes , des Pyrénées Atlantiques , du Tarn et Garonne, de la Haute Garonne, de l'Ariège du Gers , du Lot et du Tarn pour GPSO ; de l'Hérault, de l'Aude et des Pyrénées Orientales pour LNMP . Ainsi des départements qui ont pour ressource essentielle le tourisme, comme l'Ariège, le Lot et de très nombreuses communes rurales enclavées qui s'efforcent de développer le tourisme intérieur deviendront moins accueillantes que le reste du territoire régional et national alors que beaucoup de leurs établissements ne sont pas accessibles par chemin de fer ..

- **Une taxe spéciale d'équipement complémentaire**, instaurée par le même amendement Raynal en PLF 2023 , acquittable dans les communes concernées par la première instaurée en LF 2022, recouvrée sur l'immobilier de bureaux, les locaux commerciaux, les surfaces de stationnement et les espaces de stockage . Ainsi , à titre d'exemple , les deux taxes d'équipement sur les ménages et sur les activités économiques prélevées pour financer la LGV GPSO dans les villages et bourgs ruraux du Sud de la Charente Maritime ou du centre des Landes ne concerneront pas les résidents de La Rochelle , Saintes ou l'Île de Ré , ni ceux de Hossegor et Capbreton, dans les mêmes départements (art 1609 H du CGI introduit en PLF 2022) !

La mise en place de ces taxations locales pour financer un service commercial de trains lourds s'inscrit dans une tendance lourde à un très net désengagement relatif des financements nationaux (Etat et SNCF), au gré des générations successives de LGV . (Cf Crozet TIM n° 532 Mars Avril 2022)

2 Un plan de financement « faux frère » du modèle économique du Grand Paris Express.

Ce nouveau mode de financement des LGV du sud de la France a été présenté par le Gouvernement comme une transposition aux nouvelles LGV, du modèle de financement, particulièrement efficient, du chantier géant de 200 km de lignes de métro du Grand Paris Express dans l'agglomération parisienne.

La Société du Grand Paris (SGP) regroupe l'Etat, la Région Ile de France, la Métropole parisienne et les Départements traversés par le chantier.

En tant que **Maitre d'ouvrage du Grand Paris express** , la loi l'autorise à lever un impôt sur l'immobilier de bureau , très lucratif en Région parisienne, ainsi qu'une taxe additionnelle à la taxe d'équipement pour un rendement estimé à 800 millions d'euros en régime de croisière(actuellement 600 millions d'euros) lui permettant de souscrire des emprunts sur les marchés financiers, remboursables à terme par les recettes fiscales et celles de l'infrastructure (péages).

Ce modèle de financement, débudgétisé et institutionnalisé sur la durée de réalisation et d'amortissement de l'ouvrage au moins, présente l'inestimable mérite de soustraire l'accès à son financement des aléas politiques tenant à l'annualité des budgets publics et à d'éventuelles alternances politiques , et de conférer ainsi au maitre de l'ouvrage une totale maîtrise de ses rythmes de chantier et de financement.

Pour autant l'endettement de la SGP est maastrichtien et entre dans les critères du Pacte de stabilité européen.

Il est soumis aux variations des taux d'intérêts sur le marché financier (actuellement à la hausse pour lutter contre l'inflation) et la fiscalité qui lui est dédiée en constitue la variable d'ajustement.

Cependant le parallèle effectué par le Gouvernement Castex entre la Société du Grand Paris, et les Société de Projet de la SGP est particulièrement cavalier, de deux point de vue au moins :

- La Société du Grand Paris est **maitre d'ouvrage** de l'infrastructure : elle réalise les travaux, maîtrise ses appels d'offres, contrôle ses coûts, ses fournisseurs, et son calendrier de travaux, alors que les travaux des LGV du Sud de la France seront réalisés par SNCF Réseau et pour son compte.

Les Sociétés de Projet LGV ne sont donc que des **sociétés de cantonnement de la dette des Collectivités locales**. Elles empruntent et lèvent l'impôt nécessaire au remboursement de leur dette, en dehors de tout contrôle direct de leurs assemblées. Déjà une réévaluation de la taxe spéciale d'équipement et des surtaxes de taxes de séjour ont été votées à l'initiative d'un amendement sénatorial socialiste (« téléphoné » par le Gouvernement) à la loi de finances 2023 , sans que les Collectivités locales concernées aient été formellement consultées.

Elles subiront, faute d'expertise technique et sans la moindre marge de manœuvre, la conduite et le rythme des travaux réalisés par SNCF Réseau. Elles seront inmanquablement invitées à financer d'éventuels dépassements financiers au prorata des clefs de financement du protocole financier conclu avec l'Etat ainsi que les variations des taux d'intérêt du marché financier, et par conséquent à souscrire des suppléments d'emprunts au fil du temps, remboursables par des hausses de la fiscalité qui leur est dédiée.

- Le modèle de la SGP revient à prélever une fiscalité locale (majoritairement sur l'immobilier) sur les franciliens à usage d'un nouveau service public de transport local pour les franciliens, quand la Société de Projet de GPSO prélève une fiscalité sur les ménages locaux et entreprises locales d'une très vaste zone géographique pour une infrastructure et des services commerciaux haut de gamme à vocation nationale et internationale dont une très faible part des populations fiscalisées seront des usagers réguliers . **Les franciliens sont fiscalisés pour un service public de proximité quand les aquitains et les occitans sont fiscalisés pour un service commercial national et international grande distance qui n'apporte aucune solution significative à leur déficit de transports publics de proximité.**

Il faut à cet égard distinguer le projets GPSO de LGV à la française destinées à supporter des trafics exclusivement voyageurs à 320 km/h , de la Ligne Nouvelle Provence Cote d'Azur qui consistera essentiellement à créer une ligne nouvelle alternant des sections existantes et des sections et équipements nouveaux (notamment de gares) visant à accueillir tous les trafics , et en particulier à remédier à la qualité déplorable des services de TER et d'inter cités actuels sur l'axe à haute fréquentation Aix-Marseille - Toulon et Nice . Des trois lancés en 2021 , ce projet qui revient à créer une ligne partiellement nouvelle, à usage principalement local, peut justifier une transposition du modèle de fiscalisation locale de la SGP.

La grande nouveauté des sociétés de projet LGV par rapport aux fonds de concours est d'institutionnaliser et de verrouiller dans la durée les collectivités locales dans le financement d'infrastructures à vocations nationale et internationale pour y opérer des services TGV au modèle économique à rendements décroissants, qui pourraient de proche en proche les solliciter à terme pour la maintenance des lignes..

Pour les ménages aquitains et occitans fiscalisés, ces impôts locaux détournés pour le financement de LGV constituent une entorse caractérisée aux principes de nécessité, d'égalité et de destination locale des taxes locales, qui doivent justifier toute création d'impôt.

3 Une rupture d'égalité fiscale caractérisée.

Depuis les années 80 l'Etat (et la SNCF) qui ont intégralement financé la première génération de LGV ,n'ont cessé de solliciter une part croissante de participation financière des Collectivités locales situées sur les trajets des générations suivantes de LGV . Les responsables politique locaux n'y ont que rarement opposé une fin de non recevoir à l'instar de Henri Emmanuelli président du Conseil Général des Landes , ou de Ségolène Royal présidente de la Région Poitou- Charentes qui ont refusé, lors du tour de table de la LGV Tours-Bordeaux à l'époque, d'engager leurs Collectivités dans le financement d'un investissement national qu'ils jugeaient hors compétence ,

Mais jusqu'à présent, les participations financières des Collectivités locales se traduisaient par des fonds de concours forfaitaires et acquittables en un nombre limité d'échéances ; SNCF Réseau ou des délégataires privés assurant les responsabilités du maitre d'ouvrage.

Pour les trois premiers projets de la génération Castex, et en particulier pour GPSO au coût kilométrique phénoménal (34 millions d'euros du kilomètre pour GPSO pour un gain de 50 minutes maximum sur un Bordeaux -Toulouse direct , et de 25000 voyageurs /jours à achèvement dans l'ensemble de la zone ferroviaire du projet (cf COI 2023)), le montage retenu est doublement novateur :

- Les Collectivités Locales contributives sont regroupées pour 40 ans dans un établissement public financier, chargé de souscrire leur part de financements sur les marchés financiers au taux du marché. A la différence de la SGP, cette structure, dotée de trois taxes, n'aura pas la compétence de maitre d'ouvrage du chantier, dont les travaux seront réalisés sous la maîtrise d'ouvrage de SNCF réseau. Il s'agit donc essentiellement d'un outil de débudgétisation et de mutualisation de la contribution des collectivités locales, qui échappera à tout contrôle direct des assemblées locales
- Les ménages résidant à une heure et moins (critère linéaire sans considération de trafic) d'une future gare TGV devront acquitter une surtaxe à la taxe spéciale d'équipement dédiée à la société de projet de la LGV , pendant les 40 années de son existence . Par ailleurs les entreprises privées et les commerces propriétaires d'actifs immobiliers ainsi que les réceptifs de tourisme (Hotels, Gites ruraux, campings) acquitteront des taxes locales supplémentaires discriminatoires par rapport à leurs concurrentes situées hors des zonages arbitraires de fiscalisation arrêtés par le Parlement .

Ce montage, qui présente toutes les apparences de celui mis en place avec succès pour la réalisation du Grand Paris Express , s'en distingue par des réalités qui ne sont pas anecdotiques.

- Rien ne justifie que seuls des contribuables locaux soient taxés pour une LGV à vocation explicitement internationale, dont la diminution des temps de parcours constituera un bénéfice pour l'ensemble de sa clientèle professionnelle et touristique , ibérique, occitane et aquitaine , mais aussi nationale et parisienne. Si l'on peut admettre que les segments de LGV construits à l'accès sud de Bordeaux (AFSB) et à l'accès nord de Toulouse (AFNT) auront un impact initial positif sur les circulations locales , ce choix à courte vue, plutôt que celui de lignes nouvelles de véritables RER métropolitains , condamne à terme les trafics locaux à d'inéluctables conflits de trafics si le ferroviaire connaît les développements qu'on lui promet.
- Ce prélèvement fiscal pour 40 ans aura un effet durable d'éviction de ressources publiques locales aux dépens du développement, pourtant impérieux , de solutions de transport publics de proximité qui manquent précisément aux populations périurbaines et rurales qui vont être fiscalisés pour ces LGV .

- Il embarque les Collectivités locales « volontaires » dans un financement des LGV , institutionnalisé pour la durée d’amortissement de l’exploitation , avec une forte probabilité qu’elles soient solidairement contraintes de financer les aléas et dépassements budgétaire de la construction , si ce n’est , à terme la maintenance d’une infrastructure vouée à un déficit d’exploitation .

Au total ce montage institutionnel est des plus discutables, à la fois :

- par la destination dévoyée, contraire toute orthodoxie fiscale , et le **manque de transparence confondant des taxations et surtaxations** qui lui sont dédiées, conçues habituellement pour contribuer au financement de réseaux de dessertes et d’équipements locaux comme le tout à l’égout, la fibre, la voirie, le stationnement etc..
- par la **confusion totale de compétences** qu’il introduit en matière de financement des services ferroviaires en banalisant un transfert de charges croissant et désormais institutionnalisé de l’Etat sur les Collectivités et populations locales au bénéfice d’un type de service ferroviaire commercial , totalement étranger à leurs compétences, et à l’essentiel de leurs besoins de mobilité locale.
- par **l’effet d’éviction financière** qu’il induit au profit d’un grand équipement de desserte national et européen, hors compétence des collectivités locales, aux dépens des transports publics locaux qui leur incombent de plein exercice. En particulier, ce montage fiscal qui ponctionne les ménages et les entreprises, privera les grandes Collectivités des Régions concernées, **et elles seules**, de la marge de manœuvre fiscale leur permettant de recourir à des montages identiques à celui du Grand Paris express pour la réalisation de grands projets d’infrastructures locaux de type lignes de métro, rocadés urbaines ou « RER métropolitain »...Ce qui sera encore possible à Rennes , Strasbourg ou Nantes ne le sera plus à Toulouse , Bordeaux ou Montpellier du fait de la saturation fiscale introduite localement par le financement des LGV.
- par **l’injustice et les distorsions fiscales** qu’il introduit pour plusieurs décennies, entre les populations et entreprises des Régions de France concernées par cette génération de LGV , et celles des autres Régions déjà équipées de lignes LGV .
Il instaure une **rupture d’égalité fiscale caractérisée** , entre les populations et entreprises locales des Régions concernées , fiscalisées pour financer cette génération de LGV, et les autres populations et entreprises de notre pays qui bénéficieront indistinctement et aux mêmes tarifs des futurs services de ces lignes nouvelles , à commencer par les franciliens, grands utilisateurs des TGV.

Pour Conclure : une transposition inappropriée, fallacieuse, juridiquement contestable et politiquement impopulaire du modèle du Grand Paris Express.

Indépendamment de toute considération d’opportunité de développer des infrastructures aussi et couteuses et nuis, le montage retenu et mis en œuvre à une vitesse législative inhabituelle, est profondément choquant et contestable à plusieurs égards :

Il disqualifie un peu plus la DUP de GPSO adoptée en 2016 « d’autorité » contre l’avis du Commissaire enquêteur et 93% des répondants à l’enquête publique , qui n’évoquait à aucun moment un mode de financement qui fiscalise aujourd’hui inégalement les populations et les

acteurs économiques locaux , et suscite des manifestations légitimes de surprise et d'indignation des municipalités concernées.

Il s'est distingué par une sous information notoire et caractérisée des élus locaux et des populations locales concernées sur les tenants et les aboutissants de l'implication financière des collectivités et des populations locales . En particulier les taxations locales, mises en place sur un mode furtif dans un climat de complicités politiques improbables , n'ont pas fait l'objet de la moindre information ni débat publics préalables au fait accompli de leur mise en œuvre .

Il constitue le cheval de Troie le plus sophistiqué et sans doute l'un des plus arbitraires et injustes, de transferts de charges substantiels et à effet de cliquet durable de compétences de l'Etat sur les Collectivités locales. Si ce montage devait faire école et se banaliser , il constituerait de fait , un puissant vecteur de confusion et de désordre institutionnel et fiscal.

Il est de nature à fragiliser l'adhésion politique des élus locaux et des populations fiscalisées aux projets qu'il porte, ainsi qu'on l'a noté quand les élus locaux de Nouvelle Aquitaine ont pris connaissance des contributions fiscales qui étaient infligées à leurs populations, sans la moindre information préalable.

Il est particulièrement fragile et contestable juridiquement pour ce qui concerne GPSO :

- en regard de la DUP sur lequel il repose que l'on peut à bon droit considérer , au mieux comme incomplète , au pire comme une tromperie manifeste des populations consultées .

- en regard de la nature, de la destination et des ruptures d'égalité fiscale qu'il introduit dans le temps et dans l'espace par le type de taxations mises en place pour 40 ans en financement de remboursements d'emprunts sur le marché financier contractés pour un projet hors compétences par des collectivités locales.

- en regard des prélèvements fiscaux sans cause , encore très éloignées de tout commencement de travaux et dans le cadre d'un plan de financement non stabilisé au plan européen(20% attendus) , qui ont débuté dès l'exercice 2022 du fait de la débudgétisation qu'il permet

Pour autant, il ne disqualifie pas l'intérêt et la légitimité de la transposition de montages institutionnels de type SGP à d'autres grands projets que le Grand Paris Express, pourvu qu'ils soient conformes au modèle originel de la SGP :

- Des Sociétés de Projet constituées de Collectivités publiques légitimes à financer par destination des projets de leur niveau de compétences : nationales pour des projets nationaux, locales pour des projets locaux.
- Le recours à une ressource fiscale transparente et du niveau du projet concerné : nationale pour des projets à vocation nationale ou internationale, locale pour des projets à vocation locale.
- Une maîtrise d'ouvrage pleine et entière entraînant des droits de propriété sur l'objet de l'ouvrage et les recettes d'exploitation affaillantes .

A cet égard, des 3 projets de lignes nouvelles « Castex » , le montage en Société de cantonnement de la dette des Collectivités locales , pour cavalière que soit sa comparaison à la SGP , est incomparablement plus légitime pour le projet de LNPCA , dont la réalisation constituera une valeur ajoutée considérable pour les déplacements quotidiens des populations locales entre Aix-Marseille, Toulon et Nice que pour le projet GPSO.

Ce dernier revient ni plus ni moins à détourner plus de 5 milliards d'euros de financements locaux de projets locaux plus urgents et plus appropriés , dans le domaine des transports du quotidien très carenciel en périphéries urbaines notamment , mais aussi aux dépens d'autres besoins d'intérêt public incontestable comme, par exemple, l'achat d'une flotte régionale d'hélicoptères porteurs d'eau consécutivement aux incendies de l'été 2022, ou tout autre

Le 8 Février 2023

Gilles SAVARY

Consultant.

Ancien Député de la 9 eme circonscription de la Gironde

Ancien Vice- Président du Conseil Régional d'Aquitaine et du Conseil Général de la Gironde le 8 février 2023

Marc Ivaldi

Directeur d'études à l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales

Chercheur à la Toulouse School of Economics