



**JEAN-PIERRE ORFEUIL**  
Professeur émérite, université Gustave-Eiffel

## LES SOCIÉTÉS DE PROJET, SOURCE DE DÉRIVES INCONTRÔLÉES DES DÉPENSES PUBLIQUES

© Adobe Stock – Ligne 16 Paris

La maîtrise des comptes publics occupe une place importante dans les préoccupations des Français et figure enfin en haut de l'agenda gouvernemental. Les discussions portent essentiellement sur le poids relatif des économies de fonctionnement et de redistribution (la France vit au-dessus de ses moyens, les dépenses sociales sont excessives, il y a trop de fonctionnaires !) et des hausses d'impôt. Cette préoccupation et ces débats sont légitimes. Ce qui l'est moins, c'est qu'ils n'abordent pas la pertinence des dépenses liées aux investissements décidés par les pouvoirs publics. C'est pourtant un sujet important, comme l'avait montré un rapport du Cercle des transports en 2012 qui confrontait un scénario de désendettement à un scénario tendanciel, avec à la clé 240 Md€ d'économies budgétaires cumulées sur la période 2010-2030<sup>1</sup>. C'est un sujet d'autant plus important aujourd'hui que le solde des recettes fiscales sur les dépenses des administrations publiques, traditionnellement excédentaire grâce à l'apport massif de la TICPE, est devenu déficitaire du fait d'une stagnation du produit de la TICPE et d'une croissance des soutiens au ferroviaire.

Dans ce secteur, un nouvel instrument de financement de l'investissement est apparu en 2010 pour réaliser le Grand Paris Express (GPE), la société de projet. La loi d'orientation des mobilités (LOM) de 2019 a étendu l'usage possible de cet instrument et l'a rebaptisé « établissement public local » (EPL). Enfin, la loi sur les services express régionaux métropolitains de 2023 a renommé la Société du Grand Paris (SGP) en Société des grands projets (même sigle : SGP) pour qu'elle puisse venir en appui de projets sur l'ensemble du territoire. On se propose ici d'analyser les caractéristiques de ce nouveau mode de financement par rapport à ceux préalablement utilisés, et d'en illustrer les avantages et les inconvénients sur deux cas concrets : la réalisation du GPE et celle des lignes à grande vitesse Bordeaux/Toulouse et Bordeaux/Dax (GPSO).

### NOTES

1. Cercle des transports 2012, Transport et dette publique. Sur les 240 Md€ d'économie, plus de la moitié venait de deux secteurs : 75 du réseau ferré national, 53 des transports publics d'Île-de-France.

## LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES, UN INVESTISSEMENT SPÉCIFIQUE EXIGEANT DES PARTENARIATS COMPLEXES

**S**elon la théorie économique, un acteur investit lorsqu'il pense qu'il bénéficiera de retombées lui assurant un retour sur investissement positif à court ou à moyen terme. Les pouvoirs publics ont adapté cette logique dans la pratique de l'analyse coût-avantage, qui confronte le coût d'un investissement à la somme des bénéfices actualisés de tous ordres (gains de temps, avantages environnementaux, etc.) que sa construction offrira à la société. L'investissement en infrastructures (notamment de transport terrestre) présente toutefois plusieurs spécificités :

- ▶ les infrastructures de transport exigent de lourds investissements immédiats pour des bénéfices très étalés dans le temps (des durées de vie économique de l'ordre du demi-siècle), ce qui implique en général un financement par emprunt à long terme ;
- ▶ l'ampleur des investissements peut ne pas être compatible avec les contraintes budgétaires des décideurs publics ;
- ▶ les effets sur le territoire de vie des populations et le caractère politique de la décision exposent les décideurs à d'éventuelles oppositions résolues ;
- ▶ certaines des retombées sont appropriables par l'acteur qui réalise le projet (par des péages par exemple), d'autres, comme les impacts positifs supposés sur le développement économique, l'environnement, la sécurité routière, la congestion ne le sont pas dans l'état actuel des lois et institutions.

Dès lors, un projet considéré comme « rentable » au sens de l'analyse coût-avantage n'est pas nécessairement finançable dans le monde réel, et exige souvent des montages complexes entre une entité porteuse du projet, les pouvoirs publics, les institutions financières et des tiers impliqués, par exemple des sociétés de travaux publics impliqués dans la réalisation de l'infrastructure et/ou de sa maintenance et de son exploitation.

Ce n'est pas toujours le cas : ainsi pour l'investissement dans les routes « ordinaires », les pouvoirs publics décident, financent, réalisent, maintiennent et exploitent en propre. La ligne à grande vitesse Paris/Lyon a été réalisée sur décision de l'État par la SNCF sur ses fonds propres et à l'aide d'emprunts. Les investissements de modernisation de SNCF Réseau sur le réseau existant sont réalisés sur fonds propres et avec l'aide de subventions définies par l'État.

C'est néanmoins souvent le cas, avec comme référence le modèle de la concession, pratiqué depuis l'antiquité romaine et largement répandu depuis le XIX<sup>e</sup> siècle. Des modalités légèrement différentes, regroupées sous l'appellation générique « Partenariat public-privé », ont

“ Un projet considéré comme « rentable » au sens de l'analyse coût-avantage n'est pas nécessairement finançable dans le monde réel. ”



Matériel MR6V destiné à la ligne 15 du métro de Paris, Champigny-sur-Marne.

© Capitaine AdBlock, CCO

été explorées depuis les années 1980. Le modèle de la société de projet est apparu en 2010 pour la réalisation du Grand Paris Express.

## LA SOCIÉTÉ DE PROJET, UN NOUVEL INSTRUMENT DE POLITIQUE PUBLIQUE

Le concept de société de projet est récent. Il s'agit d'un établissement public créé en vue de la réalisation d'un projet précis<sup>2</sup>. Il peut être national (seul l'État est impliqué) ou local (il peut alors associer des collectivités territoriales de différents niveaux). L'établissement peut bénéficier de dotations de l'État et/ou des collectivités territoriales ainsi que de l'affectation de ressources fiscales nouvelles (aujourd'hui des taxes additionnelles à des taxes existantes). La création de l'établissement déclenche la perception de ces ressources, indépendamment du calendrier des travaux. Pour réaliser sa mission, l'établissement public a en outre la capacité de lever des emprunts, garantis ou non par l'État, sur des durées longues excédant largement les durées de chantier. Le principe

est que le remboursement de ces emprunts est garanti par les ressources qui lui sont affectées, dont la durée de perception (non limitée par les textes d'instauration) et le montant peuvent être ajustés

au fil du temps par la représentation nationale en fonction des échéances de remboursement.

Cet instrument, apparu en 2010 avec la loi Grand Paris pour financer le réseau de transport du Grand Paris, est réapparu avec la LOM de 2019. Son article 4 précise que « le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance toute mesure pour créer des établissements

### NOTES

2. La LOM pose des garde-fous : le projet doit bénéficier d'une déclaration d'utilité publique, d'une évaluation socio-économique préalable, d'une contre-expertise démontrant une rentabilité socio-économique positive et d'un plan de financement.

publics locaux (EPL) ayant pour mission le financement, sur un périmètre géographique déterminé, d'un ensemble cohérent d'infrastructures de transport terrestre dont la réalisation représente un coût prévisionnel excédant le milliard d'euros. Ces établissements peuvent également avoir pour mission de concevoir et d'exploiter ces infrastructures ou de mettre en place les services complémentaires ou connexes à ces infrastructures. Les ressources de ces établissements comprennent des ressources fiscales créées à cet effet ».

Retenons trois points importants de la LOM : la mission première des EPL est le financement ; la mission de conception et d'exploitation est optionnelle ; des ressources fiscales nouvelles peuvent leur être attribuées.

## LA NOUVEAUTÉ DES SOCIÉTÉS DE PROJET PAR RAPPORT AUX MÉCANISMES ANTÉRIEURS DE FINANCEMENT

Deux modèles antérieurs dominent la scène, même si quelques montages originaux<sup>3</sup> ont pu être pratiqués dans les années 2010 :

- ▶ Un modèle purement public, où les pouvoirs publics décident de la création d'une infrastructure et accordent des subventions budgétaires (d'État et/ou de régions) d'un montant défini à l'avance à une entité chargée de sa réalisation et de son exploitation future. Ce fut le cas pour les LGV Paris/Lyon (sans subvention publique), Paris/Lille, Paris/Tours, Paris/Strasbourg, avec le groupe SNCF chargé de la réalisation et de l'exploitation. Malgré une part croissante des subventions au fil du temps et la perception par SNCF Réseau de péages pour les trains qui empruntent ces voies, ce modèle a débouché sur le constat d'une dette insoutenable de SNCF Réseau, un rachat très conséquent (35 Md€) de cette dette par l'État, et l'adoption d'une « règle d'or »<sup>4</sup> encadrant strictement les participations du budget de SNCF Réseau au financement de nouveaux investissements.
- ▶ Un modèle associant les pouvoirs publics et le secteur privé sous le régime des concessions : ce fut le cas pour la réalisation progressive du réseau autoroutier avec au départ des sociétés d'économie mixte chargées de la construction de l'infrastructure, de sa maintenance et de son exploitation pendant une durée convenue où elle lève à son profit des péages sur les véhicules qui empruntent son réseau. Le développement a été facilité par la pratique de l'adossé : de nouveaux tronçons en continuité avec le réseau concédé à une société existante pouvaient être financés par une augmentation des durées de concession sur le réseau déjà réalisé. Une privatisation de ces sociétés a été réalisée entre 2005 et 2007. Elle n'exclut pas un encadrement par l'État des

principes d'exploitation (et notamment des tarifs de péage), une durée de concession clairement définie et des exigences sur l'état des infrastructures en fin de concession.

Le mécanisme de financement via une société de projet diffère en profondeur des mécanismes précédents sur plusieurs points essentiels communs aux deux projets qui seront analysés :

- ▶ Il autorise la création de taxes nouvelles affectées au projet dans les régions, ou dans des sous-espaces des régions, où l'investissement est réalisé. Le produit de ces taxes permet de gager les emprunts à consentir pour combler l'écart entre les dotations budgétaires et le coût de réalisation du projet. En sus, les assiettes et les taux de ces taxes peuvent être ajustés par les lois de finances en cas de dérive des coûts.
- ▶ Il affranchit – au moins partiellement – la conduite du projet des aléas des discussions budgétaires annuelles grâce à la perception de taxes récurrentes affectées.
- ▶ Il permet de diluer l'effort financier sur une durée nettement plus longue qu'avec les instruments précédents, par exemple quarante ans après l'achèvement du réseau complet pour le GPE. Le prix à payer est l'importance prise par les frais financiers dans le coût à terminaison du projet.
- ▶ En pratique – et dans la réalité des deux cas analysés –, les sociétés de projet ne réalisent – ou ne contribuent à réaliser – que l'infrastructure, et l'exploitation relève d'un autre acteur. Cela compromet l'hypothèse d'une optimisation globale (coûts d'infrastructure + coûts actualisés de maintenance et d'exploitation sur quarante ans par exemple), ce que permettent en principe des contrats de concession.
- ▶ Du fait du poids pris par les dotations publiques et les taxes affectées dans le coût du projet, ce système conduit à un transfert de charge notable de l'usager vers le contribuable.

Avant de poursuivre cette analyse sur les deux cas envisagés, il convient de présenter succinctement les projets, les conditions de leur arrivée à maturité et les options de financement retenues.

## GPE ET GPSO : LES PROJETS DANS LEUR CONTEXTE

### GPE : LE CONTEXTE POLITIQUE

Le GPE est le fruit d'un conflit houleux entre l'État et la région Île-de-France depuis l'arrivée de Nicolas Sarkozy à l'Élysée. On n'en retracera ici ni les motivations ni les péripéties et l'on retiendra qu'il a fini par déboucher sur un accord actant la réalisation d'un réseau hybride très ambitieux superposant l'ex-projet de l'État ayant vocation à relier de façon très rapide quelques pôles (clusters)

### NOTES

3. Notamment pour la réalisation du « TGV breton » (ligne BPL), avec un PPP de réalisation et de maintenance d'ouvrage couvert par un loyer. Le partenaire privé (Eiffage) assume les risques associés, mais pas celui de la fréquentation. Pour la LGV Tours/Bordeaux, le partenaire privé (LISEA) est chargé de la réalisation, de la maintenance et de l'exploitation d'une ligne sur laquelle circulent des trains exploités par la SNCF et d'éventuels compétiteurs. Il assume presque tous les risques. On est alors très proche d'une concession. En revanche, la partie publique des financements est originale : le bouclage des budgets publics a impliqué financièrement des collectivités d'Aquitaine et de Midi-Pyrénées de l'époque, contre la promesse d'un soutien politique et financier aux prolongements futurs vers Toulouse et Dax. GPSO, à la rentabilité nettement plus faible que Tours/Bordeaux, doit beaucoup à ce « contrat moral ».

4. Décret 2019-1582

supposés locomotives du développement et l'ex-projet régional d'une rocade en proche couronne desservant d'une façon plus fine ces territoires.

## LE GRAND PARIS EXPRESS

Ce nouveau réseau ajoute au réseau de métro actuel (16 lignes, 225 km, 303 stations) 4 lignes nouvelles (pour l'essentiel en tunnel) et des prolongements de lignes existantes desservant au total 68 gares, sur une longueur totale de 200 km. Seule la ligne 15, issue du projet d'IDFM « Arc Express », est intégralement en zone dense. Les autres lignes ont des parcours incluant des zones de faible densité. Son coût est estimé à 20,5 Md€ dans l'accord de 2011 entre l'État et la Région.

## GPE: LE DÉPASSEMENT DE L'OBSTACLE DU FINANCEMENT

Ce projet, d'un coût près de dix fois supérieur au projet de rocade partielle inscrit au schéma directeur, ne pouvait évidemment pas être financé avec les outils traditionnels, et des solutions mises en avant par l'État (financement par les plus-values immobilières) sont vite apparues comme limitées et impraticables.

La loi Grand Paris de 2010 l'avait prévu. Elle réaffirme la légitimité de l'État (Le Grand Paris est un projet urbain, social et économique d'intérêt national), présente le réseau de transport voulu par l'État comme un moyen au service de cette fin (« Ce projet s'appuie sur la création d'un réseau de transport public de voyageurs »). Elle crée un EPIC, la Société du Grand Paris, pour isoler la construction de ce réseau des autres projets de transport régionaux, le dote d'un capital modeste au regard du coût du projet, de « produits des redevances et produits pour services rendus » (on pense à des péages d'usage de l'infrastructure), mais aussi de la capacité d'emprunter sur les marchés financiers<sup>5</sup> (avec la garantie de l'État), et surtout lui affecte un flux de ressources propres généré par des taxes nouvelles (l'EPIC « bénéficie des produits de tout autre redevance ou taxe éventuellement créée ou affectée à son profit par la loi »). Elle ne fixe pas de terme à la perception de ces ressources qui permettent de gager les emprunts nécessaires au financement du projet. L'accord État-Région limite le péage annuel d'infrastructure (pour les futurs exploitants) à 0,8 % du coût du réseau, mais ne prévoit pas de minimum de perception. Il n'indique rien non plus sur les ressources publiques à mobiliser pour financer son exploitation.

## GPSO: LE CONTEXTE POLITIQUE

Ce projet de ligne nouvelle entre Bordeaux et Toulouse d'une part, Bordeaux et Dax (pour rejoindre plus tard la frontière espagnole) d'autre part est ancien. On a pu le

croire provisoirement enterré à partir de 2015, à la suite d'un avis négatif de la commission d'enquête ayant mené l'enquête publique, après un classement hors des priorités par le Conseil d'orientation des infrastructures, avec une contre-expertise donnant un feu vert peu enthousiaste, puis avec le discours de Rennes du président de la République<sup>6</sup>. Il y annonçait une pause dans les projets de LGV au profit des renouvellements d'infrastructure et des mobilités de proximité parce que, face aux dettes accumulées par le ferroviaire, « notre pays doit avoir des priorités et les multiplier toutes ou vouloir conjuguer toutes les promesses, c'est se condamner à n'en tenir aucune ». En cohérence avec cette orientation, la LOM de 2019 actait 5 priorités<sup>7</sup> dont aucune ne faisait référence aux LGV.

Pour autant, les « grands élus » de Nouvelle-Aquitaine et d'Occitanie ont persisté dans leur volonté de le faire aboutir, d'autant plus qu'une forme de contrat moral les lie : la région Midi-Pyrénées avait contribué au financement de Tours/Bordeaux, avec la promesse d'une contribution d'Aquitaine pour Bordeaux/Toulouse. Ils ont eu raison, car une fenêtre de tir s'ouvre à partir de 2020. Le bal est ouvert par le président de la SNCF, qui, juste après avoir réussi à faire reprendre par l'État 35 Md€ de dette de son entreprise<sup>8</sup>, demande à la nation de mettre sur la table 100 Md€ *de plus* sur quinze ans pour le ferroviaire (bien sûr, pour émettre moins de CO<sub>2</sub>)<sup>9</sup>, proposition qui recevra peu après un soutien marqué des plus hautes autorités de l'État. Dans le même temps, le Premier ministre Jean Castex (et maire de Prades de mars 2008 au 3 juillet 2020) utilise une disposition de la LOM (article 4) qui permet de créer des établissements publics locaux de financement d'infrastructure (et indique que « les ressources de ces établissements comprennent des ressources fiscales créées à cet effet ») pour débloquer 3 grands projets de LGV (GPSO, premières phases de la ligne nouvelle Provence-Alpes-Côte d'Azur, ligne nouvelle Montpellier/Perpignan), et annonce des participations de l'État à ces projets de respectivement 4,1, 1,4 et 0,8 Md€.

## GPSO

Le projet est composé de deux LGV (Bordeaux/Toulouse *via* Agen et Montauban, 222 km) et Bordeaux/Dax (160 km, *via* Mont-de-Marsan) partageant un tronçon commun de 55 km au sud de Bordeaux et impliquant 12 km d'aménagements spécifiques dans le nœud ferroviaire de Bordeaux et 19 km dans celui de Toulouse. Son coût est officiellement estimé à 14,3 Md€.

## GPSO: LE DÉPASSEMENT DE L'OBSTACLE DU FINANCEMENT

Ce projet n'était pas finançable avec les instruments habituels, du fait d'une « règle d'or » imposant à SNCF Réseau

## NOTES

5. Bien que la SGP ait su et pu profiter à plein des taux très bas liés au *Quantitative Easing* (assouplissement quantitatif) de la BCE et à un certain sérieux budgétaire des gouvernements de François Hollande, la différence entre le coût initial (20 Md€) et le « coût à terminaison » (80 Md€, en incluant les frais financiers) estimé par la Cour des comptes en 2017 (à revoir au fil des refinancements) est impressionnante. Il est très peu probable que GPSO – ou d'autres projets à venir – puisse bénéficier de taux aussi favorables.
6. Discours du 1<sup>er</sup> juillet 2017, Rennes.
7. L'entretien et la modernisation des réseaux nationaux routiers, ferroviaires et fluviaux existants; la résorption de la saturation des grands nœuds ferroviaires; le désenclavement routier des villes moyennes et des régions rurales; le développement de l'usage des mobilités les moins polluantes et des mobilités partagées au quotidien; le soutien à une politique de transport des marchandises ambitieuse.
8. Ce qui équivaut à trois à cinq ans de gain pour les finances publiques de la réforme des retraites.
9. Les pouvoirs publics soutiennent déjà le système ferroviaire à hauteur de 15 Md€ par an.

de ne pas engager de budget dans des lignes nouvelles et de la situation budgétaire de l'État. Il l'est devenu avec un usage très « borderline » de la LOM qui n'affichait aucune priorité aux LGV, mais ouvrait la possibilité de créer des établissements publics locaux de financement d'infrastructure sans en restreindre explicitement le champ à ses 5 programmes prioritaires.

Le plan de financement cosigné par les parties prenantes (25 collectivités composant l'EPL, l'État et SNCF Réseau) fait état d'un financement de la première étape (Bordeaux/Toulouse, 10,3 Md€ en valeur 2022) également réparti entre l'État et un ensemble de collectivités des deux régions (40 % chacun) et d'un financement européen de 20 %<sup>10</sup>. Il acte aussi la création de nouvelles taxes affectées<sup>11</sup> au projet dans les 2340 communes situées à moins d'une heure en voiture des gares. Curieusement, la SNCF ne contribue pas au plan de financement. Il est seulement indiqué que, sous des conditions restrictives importantes (et fixées par SNCF Réseau), « SNCF Réseau déterminera sa part contributive dans le financement de ce projet ».

On ne trouve pas d'engagement de l'État pour la ligne Bordeaux/Dax, considérée comme une seconde étape, mais une estimation de coût de 3,7 Md€ en valeur 2022<sup>12</sup> et un financement par les collectivités de 1,5 Md€. Il est en revanche indiqué que « les collectivités ayant participé au financement de la première étape actent le principe d'une solidarité de l'ensemble de ces collectivités pour le financement des deux étapes ».

Concernant la dynamique des engagements (les montants sont versés en fonction de l'avancement des travaux), le protocole précise que « les investissements de l'État seront cadencés dans le respect de sa trajectoire financière sous-jacente et dans le respect des grands équilibres pluriannuels des finances publiques », ce qui laisse la porte ouverte à des retards de paiement. Il ne précise pas à qui incomberont les (habituelles) dérives de coût. Il indique enfin que les frais financiers ne sont pas pris en compte dans les estimations de coût et que ceux-ci seront à la charge des seules collectivités, comme les conséquences d'une éventuelle défection de l'Europe.

## POINTS COMMUNS ET DIFFÉRENCES ENTRE LES DEUX PROJETS

### LES POINTS COMMUNS

#### Des coûts hors norme

Le premier point commun est à l'évidence leur coût très élevé, même en estimation initiale. Les 20,5 Md€ initiaux du GPE excédaient de plusieurs ordres de grandeur le montant des nouveaux investissements jusque-là envisagés en Île-de-France. GPSO est estimé à 14,3 Md€ en 2022, soit 43 M€/km de voie, à comparer à 6,5 M€ pour Paris/

Lyon, 12 M€ pour les LGV Atlantique et Nord, 18 M€ pour la LGV Est, 23 M€ pour la LGV Méditerranée<sup>13</sup>. Rapporté à la population des anciennes régions Aquitaine et Midi-Pyrénées qui sont les territoires les plus concernés par GPSO, on obtient un ordre de grandeur de 2 100 € par habitant comparable aux 1 900 € par habitant estimés en 2013 pour le GPE.

“ Pour le GPE, la SGP a fait de l'évaluation des bénéfices économiques élargis un concept à la pertinence très discutée parmi les économistes. ”

### Des contre-expertises légères

Le second est la légèreté des contre-expertises socio-économiques demandées (une obligation légale pour ce type de projet) : les contre-experts sollicités par le secrétariat général pour l'investissement constituent une équipe de 4 à 5 personnes qui doivent rendre leur avis en environ trois mois, sans accès aux données de base et sans pouvoir faire tourner par eux-mêmes des modèles de trafic, à comparer aux milliers de pages des dossiers produits par la SGP et RFF (devenu SNCF réseau) et aux centaines d'années de travail de ceux qui les ont produits. Les contre-expertises n'ont rien à voir avec une expertise indépendante préalable. Les rapports, ligne par ligne pour le GPE, se sont en général conclus par des approbations avec réserves (à l'exception d'un avis négatif sur une ligne, que l'autorité politique s'est empressée d'ignorer). Ces réserves concernaient la non-fourniture de pièces demandées, des incohérences ou l'optimisme de telle ou telle hypothèse. Pour GPSO, les experts ont apprécié la bonne collaboration de RFF à l'expertise, la qualité des méthodes employées et leur conformité aux instructions ministérielles, mais noté une faible rentabilité socio-économique.

### Une rentabilité socio-économique discutée

Pour le GPE, la SGP a fait de l'évaluation des bénéfices économiques élargis un concept à la pertinence très discutée parmi les économistes<sup>14</sup>, pour lequel n'existe aucune méthode de calcul standardisée et absente des instructions ministérielles de l'époque, la clé de voûte de la rentabilité du projet et de ses lignes les plus discutées. Pour GPSO, les experts ont relevé qu'au vu de la faible valeur actuelle nette (VAN) du projet (la VAN est un critère de rentabilité socio-économique d'un projet), celle-ci était très sensible, d'une part, aux hypothèses de croissance économique retenues par RFF, jugée élevée et, d'autre part, à l'élasticité de la demande à cette croissance<sup>15</sup>. Synthétisant la contre-expertise<sup>16</sup>, le

### NOTES

10. Qui n'a été confirmé par aucune autorité européenne.

11. Une taxe spéciale d'équipement (TSE) touchant principalement les propriétaires immobiliers et fonciers, une taxe complémentaire à la CFE touchant les entreprises et une taxe additionnelle à la taxe de séjour (TATS) touchant les acteurs du tourisme. Ces taxes nouvelles sont entrées en vigueur en 2023. C'est un sénateur de Haute-Garonne, par ailleurs président de la commission des finances du Sénat, qui a porté les amendements au projet de loi de finances les concernant.

12. Il faut noter que l'estimation du coût total en 2022 (14,3 Md€) n'a que très peu dérivé par rapport à l'estimation de 2013 (13,5 Md€).

13. Valeurs en € 2022.

14. Voir OCDE/ITF 2012, Bénéfices économiques élargis du secteur des transports, *Tables rondes* n° 140.

15. On sait par exemple que les réunions à distance ont contribué à la baisse des déplacements professionnels.

16. CGI Avis 2014-12, 29/04/2014.

Commissariat général à l'investissement (prédécesseur du SGPI) a détaillé les forces (une évaluation de qualité et une VAN positive) et les faiblesses (« un projet à la VAN limitée dont la réalisation est susceptible d'évincer d'autres projets jugés plus prioritaires ; une forte dépendance aux hypothèses de trafic et de coût ») et rendu

**“ Dit autrement : plus on mettra d'argent public, plus le projet sera rentable. On a vu des avis plus enthousiastes. ”**

un avis « favorable avec réserve », en attirant l'attention du ministère de tutelle sur « la faible VAN du projet qui peut inviter à réfléchir sur son caractère prioritaire ». L'avis se clôt d'une phrase sibylline : « La VAN du projet implique un coût de financement modéré de telle sorte que la SNCF (aujourd'hui SNCF mobilités) ne soit pas amenée, pour faire face aux péages d'infrastructure (dus à SNCF Réseau), à relever ses tarifs dans des conditions qui réduisent le nombre de voyageurs. » Dit autrement : plus on mettra d'argent public, plus le projet sera rentable. On a vu des avis plus enthousiastes.

### Une tendance expansionniste

On a beaucoup critiqué la logique d'adossement des autoroutes, au motif qu'elle facilitait l'expansion du réseau au-delà de sa zone de pertinence. On observe des phénomènes du même ordre dans les cas analysés ici : des élus de l'Essonne et des Yvelines réclament des extensions du GPE vers leurs territoires ; le parlement a transformé la Société du Grand Paris en Société des grands projets ; la LGV Toulouse/Bordeaux est en partie motivée par le fait que l'Occitanie a contribué à la LGV Tours/Bordeaux. Quant à la LGV Bordeaux/Dax, il est clair qu'elle n'est motivée que par un prolongement futur vers l'Espagne.

## LES DIFFÉRENCES

### Une perception de l'intérêt général qui se discute plus pour GPSO

Le projet initial de l'État pour l'Île-de-France, qui ne reliait que des pôles de développement en ignorant l'essentiel du tissu habité francilien, a suscité une perception négative, c'est moins le cas avec le GPE actuel. Concernant GPSO, il faut d'abord rappeler que les liaisons à longue distance ne relèvent pas, contrairement aux transports urbains, des services essentiels, et qu'elles relèvent (en principe) de logiques marchandes et concurrentielles entre les transports ferroviaires, aériens et routiers sous toutes leurs formes (voiture, car, covoiturage). Il faut ensuite rappeler qu'aujourd'hui encore, seuls 43 % des Français ont pris « un TGV »<sup>17</sup> au moins une fois dans l'année<sup>18</sup>, et que cette population minoritaire est surreprésentée

dans les catégories les plus aisées de la population. Ces inégalités, appréhendées ici à l'échelle des individus, se retrouvent à l'échelle des territoires : il y a un écart de 1 à 5 entre les taux de départ et d'arrivée des déplacements utilisant un TGV entre les communes rurales et les agglomérations de province de plus de 200 000 habitants, qui monte à 8 pour l'agglomération parisienne<sup>19</sup>. Ces différences dans l'intérêt du TGV selon les territoires ne sont pas reflétées dans le périmètre et les assiettes des taxes affectées au projet<sup>20</sup>.

### Un degré de visibilité de l'avantage très différent pour les populations

Quoi qu'on pense du GPE, il est indiscutable que des populations importantes vont se trouver nouvellement desservies par le métro à l'ouverture des lignes nouvelles, ce qui changera leur quotidien sans surcroît tarifaire. Les habitants de Toulouse, Bordeaux, Agen sont déjà desservis par le train (et même par des TGV), l'avantage perçu (gains de temps et de confort) est plus immatériel, et il y aura vraisemblablement une augmentation de tarif. Quant aux gains de temps sur Bordeaux/Dax (de l'ordre du quart d'heure), ils pourraient être obtenus par l'utilisateur si l'on installait un distributeur de café correct (ou de boissons fraîches) dans chaque wagon, ce qui leur éviterait une pause chronophage au départ ou à l'arrivée...

### Un acteur pour le GPE, plusieurs acteurs pour GPSO, un EPL assumant tous les risques

La SGP, qui ne dépend que de l'État, a été construite pour assurer un triple rôle : convaincre les collectivités locales qui étaient réticentes ; emprunter avec la garantie de l'État ; conduire le projet. Les missions sont éclatées pour le GPSO : la fonction bancaire pour l'EPL, la conduite des travaux pour SNCF Réseau, avec les risques de déresponsabilisation que comporte cette situation.

Plus globalement, on doit constater que l'essentiel des risques du projet (dérive des coûts, risque de taux, risque sur les assiettes des ressources fléchées, risque politique) est assumé par un attelage de collectivités (25 pour GPSO) dont l'implication peut elle-même diverger au gré des alternances politiques. Il y a mieux pour susciter la confiance des banques et obtenir des taux avantageux.

### Une mission unique pour la SGP, des missions diverses pour les partenaires de l'EPL

Si la SGP a eu pour mission unique de réaliser le réseau de transport du Grand Paris et les opérations d'aménagement associées, il n'en va pas de même pour les collectivités présentes à l'EPL, qui, en nous limitant au champ des transports de voyageurs, ont des responsabilités et des budgets limités, pour les transports régionaux, scolaires, urbains. Il leur sera sans doute difficile, après

## NOTES

17. Terme entre guillemets parce qu'une partie d'entre eux, y compris des Toulousains, a voyagé en TGV sur des parties de réseau qui ne sont pas équipées pour la grande vitesse. Il faut avoir la maîtrise de la langue de Jean Castex pour dire qu'on ne peut pas aller à Toulouse « en LGV », ce qui est exact, sans dire qu'on peut y aller en TGV.

18. Source : Statista, 2024.

19. Source : enquête « Mobilité des personnes », 2019. Les départs et arrivées renvoient aux destinations (domicile, lieu de séjour ou d'activité, etc.) et non aux gares. Les taux rapportent les nombres de déplacements annuels au départ et à l'arrivée d'un territoire à sa population. Ils reflètent l'intérêt du TGV pour un territoire.

20. En poussant le raisonnement un cran plus loin, Gilles Savary note que l'Île-de-France n'est jamais sollicitée pour participer au financement des LGV, alors que c'est le territoire le plus utilisateur. Voir Gilles Savary (2023), *La Ville inaccessible*, Éditions Le Bord de l'eau.

« Le désenclavement de nos territoires vers la France et l'Europe est une nécessité [...] Le GPSO sera également un puissant levier de développement des mobilités et du fret ferroviaire », Pierre-André Durand, préfet d'Occitanie.



© SNCF - GPSO

leur engagement dans GPSO, de proposer de lever de nouvelles taxes spécifiques pour les services express métropolitains : GPSO est de ce fait porteur potentiel d'éviction d'autres projets.

### Des élus locaux et régionaux plus exposés pour GPSO

La SGP n'a pas eu à faire face à des oppositions importantes de la part des populations, le zadisme est peu répandu en Île-de-France, et les élus locaux n'apparaissent pas comme les promoteurs du projet. Les EPL sont plus exposés au risque de zadisme, qui pourrait se conjuguer aux oppositions aux taxes nouvelles, perçues comme décidées par les élus locaux et régionaux. Selon la localisation des oppositions, telle ou telle collectivité peut devenir un maillon faible.

## QUELQUES LEÇONS ISSUES DU GPE QUI PEUVENT ÊTRE UTILES POUR GPSO

Nous disposons de quinze ans de recul avec le GPE. Si l'on ne peut pas transposer tous les problèmes rencontrés par le GPE au GPSO, du moins peut-on en tirer quelques points de vigilance. Nous reprenons ici pour l'essentiel des observations publiées par la Cour des comptes dans deux rapports successifs<sup>21</sup>.

- ▶ **Une dérive impressionnante des coûts**  
« La Cour alerte sur le dérapage considérable du coût

prévisionnel de ce projet, sur les risques financiers qui en résultent et sur la fragilité de la situation dans laquelle se trouve la SGP. La maîtrise des délais et des coûts semble à ce jour très compromise, rendant inatteignable l'amortissement complet de la dette en 2070 ». Une partie de cette dérive (un doublement des coûts de réalisation de l'ouvrage, à 45 Md€) peut être attribuée à la nature du projet ou à la jeunesse de la structure qui l'a piloté, mais on doit rappeler que des dérives importantes sont des caractéristiques constantes des projets ferroviaires en France comme dans le monde<sup>22</sup>.

“ Ces éléments devraient rendre les collectivités partenaires de GPSO très attentives à l'évolution attendue de leurs recettes fiscales, et les inciter à clarifier au plus tôt le montant des redevances auquel ils peuvent prétendre lors de l'exploitation. ”

- ▶ **Des problèmes de gouvernance**  
On n'entrera pas ici dans le détail, si ce n'est pour observer qu'ils peuvent se poser avec plus d'acuité pour GPSO où l'EPL n'a pas la maîtrise d'ouvrage du chantier.
- ▶ **Des frais financiers lourds et très sensibles à l'évolution des ressources récurrentes**

### NOTES

21. La Société du Grand Paris 17/01/2018 et 25/04/2024.

22. Voir les multiples livres et articles du spécialiste mondial des mégaprojets, Bent Flyvbjerg, malheureusement très peu traduits. Sa base de données sur les projets ferroviaires fait état d'une dérive moyenne de 40 % des coûts de construction et d'une surestimation des clientèles de 37 %.

Il n'y a pas lieu de s'en étonner, puisque les EPL ont vocation à répartir la charge du financement sur des durées très longues. Pour le GPE, les charges financières se montent à 29,5 Md€ dans un scénario central, pour un projet dont le coût hors frais financiers est de 45 Md€. Les scénarios où les recettes (taxes sur les bureaux, renoncement partiel à la perception de la redevance d'usage, etc.) sont plus faibles que dans le scénario central tout en restant dans des hypothèses réalistes conduisent à un montant de frais financiers supérieur au coût technique du projet. Ces éléments devraient rendre les collectivités partenaires de GPSO très attentives à l'évolution attendue de leurs recettes fiscales, et les inciter à clarifier au plus tôt le montant des redevances auquel ils peuvent prétendre lors de l'exploitation.

conçu pour la réalisation de projets d'envergure aux coûts élevés (et de valorisation de leurs porteurs) quand les caisses sont vides ; un outil de répartition des coûts sur des périodes très longues (plus d'un demi-siècle pour le GPE) peu compatible avec le rythme normal du renouvellement des grandes options politiques (des mandats de cinq à six ans, éventuellement renouvelés).

Cela ne doit pas faire oublier ses conséquences : un poids inédit des frais financiers dans le coût à terminaison des projets, lié à la durée inédite des amortissements de dette ; des hausses de fiscalité liées à la création de nouvelles taxes, qui pour être discrètes du fait de leur assiette et de leur dénomination inconnue du grand public n'en sont pas moins réelles ; un transfert de fait, très significatif et non discuté, du coût de la mobilité ferroviaire de l'utilisateur vers le contribuable ; un effet de priorisation des dépenses liées aux projets d'infrastructures nouvelles sur d'autres dépenses, qu'elles relèvent du champ des transports (entretien modernisation des réseaux, mobilité du quotidien et services express métropolitains) ou d'autres champs souvent présentés comme prioritaires (sécurité ou enseignement par exemple) ; un effet de priorisation qui se transforme rapidement en effet d'éviction par les contraintes budgétaires. ■

## CONCLUSION

Le concept de « société de projet » (aujourd'hui établissement public local/EPL) est salué par les professionnels des transports comme un outil franchissant la conduite de projet des aléas des discussions budgétaires annuelles, ce qu'il réussit effectivement à accomplir. Cependant, il est important de ne pas perdre de vue sa raison d'être : un outil

## ANNEXES

### DÉPLACEMENTS EN TGV DE/VERS LES TERRITOIRES EN FONCTION DE LEUR POPULATION

	Taux de départ de résidents utilisant un TGV	Taux d'arrivées de non-résidents utilisant un TGV	Ensemble	Part modale du TGV dans les déplacements émis et reçus par le territoire (%)
Communes rurales	0,17	0,17	0,34	2,8
Agglomérations de 2 000 à 20 000 habitants	0,22	0,24	0,47	3,4
Agglomérations de 20 000 à 50 000 habitants	0,26	0,39	0,65	4,2
Agglomérations de 50 000 à 100 000 habitants	0,29	0,38	0,67	5,0
Agglomérations de 100 000 à 200 000 habitants	0,65	0,57	1,22	8,0
Agglomérations de plus de 200 000 habitants	0,92	0,84	1,76	12,3
Agglomération parisienne	1,34	1,28	2,61	26,7
Ensemble	0,59	0,62	1,21	8,7

**N.B.** Les déplacements sont les déplacements à plus de 100 km effectués par les résidents dans l'année. Les points de départ et d'arrivée sont ceux des origines et destinations : domicile ou lieu d'activité ou de séjour. Les taux rapportent les nombres de déplacements annuels à la population des territoires. Ainsi, les habitants des agglomérations de 20 000 à 50 000 habitants font 0,26 déplacement par an en utilisant un TGV sur au moins une partie de leur parcours. Ces agglomérations reçoivent 0,39 voyageur/habitant venu d'ailleurs en utilisant un TGV : une agglomération de 40 000 habitants en reçoit en moyenne  $40\,000 \times 0,39 = 15\,600$ . Les déplacements utilisant le TGV représentent 4,2 % des déplacements émis ou reçus par le territoire. La statistique ne prend pas en compte les touristes étrangers. Source : enquête mobilité des personnes, 2019, Insee. Calculs de l'auteur.

### RÉPARTITION (%) PAR ORIGINE ET DESTINATION DES DÉPLACEMENTS UTILISANT UN TGV

De/vers	Rural et agglomérations de moins de 100 000 habitants	Agglomérations de 100 à 200 000 habitants	Agglomérations de plus de 200 000 habitants	Agglomération de Paris
Rural et agglomérations de moins de 100 000 habitants	3,4			
Agglomérations de 100 000 à 200 000 habitants	0,7	0,7		
Agglomérations de plus de 200 000 habitants	9,9	3,2	11,4	
Agglomération de Paris	25,8	4,2	40,4	0

Source : enquête mobilité des personnes, calculs de l'auteur