

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

Synthèse

L'auteur : Professeur émérite (Université Gustave Eiffel). Ingénieur et statisticien de formation, il a travaillé une vingtaine d'années à l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS) où il a dirigé la Division Économie de l'Espace et de la Mobilité. En 1998, il devient professeur en aménagement à l'École d'Urbanisme de Paris et à l'IAE Gustave Eiffel.

La maîtrise des comptes publics occupe une place importante dans les préoccupations des Français, ce qui est anormal c'est que les débats n'abordent pas la pertinence des dépenses liées aux investissements décidés par les pouvoirs publics.

Dans le secteur du ferroviaire, un nouvel instrument de financement de l'investissement est apparu en 2010 pour réaliser le Grand Paris Express (GPE), la société de projet.

Cet article propose 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 : le GPE et celui qui nous intéresse : les lignes à grande vitesse Bordeaux/Toulouse et Bordeaux/Dax (GPSO).

LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES,

Un acteur investit s'il pense bénéficier de retombées lui assurant un retour sur investissement positif. Les pouvoirs publics ont adapté cette logique à travers 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.

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).

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.

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. Des modalités différentes, regroupées sous l'appellation « Partenariat public-privé », ont été explorées depuis les années 1980.

LA SOCIÉTÉ DE PROJET, UN NOUVEL INSTRUMENT DE POLITIQUE PUBLIQUE

Un établissement public local (EPL) est créé en vue de la réalisation d'un projet précis. Il peut être national (seul l'État est impliqué) ou local (il peut alors associer des collectivités territoriales) Il peut bénéficier de dotations de l'État et/ou des collectivités territoriales et de l'affectation de ressources fiscales nouvelles. Il perçoit ces ressources, indépendamment du calendrier des travaux. peut lever des emprunts, garantis ou non par l'État, sur des durées longues excédant largement les durées de chantier.

Cet instrument, apparu en 2010 pour financer le réseau de transport du Grand Paris, est réapparu avec la LOM de 2019.

Trois points de la LOM importants: 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.

EN QUOI LA SOCIÉTÉ DE PROJET EST UNE NOUVEAUTÉ ?

Deux modèles antérieurs dominent la scène :

Un modèle purement public

Les pouvoirs publics décident de la création d'une LGV, accordent des subventions (Etat et ou Régions) à une entité qui réalise et exploite. C'est le cas des LGV Paris/Lyon (sans subvention publique), Paris/Lille, Paris/Tours, Paris/Strasbourg. 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 ¹» encadrant strictement la participation de SNCF Réseau au financement de nouveaux investissements.

Un modèle associant les pouvoirs publics et le secteur privé (concessions)

Outre les autoroutes, ce modèle a été utilisé pour le « 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 de la ligne sur laquelle circulent des trains exploités par la SNCF. Il assume presque tous les risques mais fixe les péages. Les collectivités d'Aquitaine et de Midi-Pyrénées se sont impliqués financièrement 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 »..

¹ Décret 2019-1582.

Un financement via une société de projet diffère profondément

- Elle autorise la création de taxes nouvelles affectées au projet et les assiettes et les taux de ces taxes peuvent être ajustés par les lois de finances en cas de dérive des coûts.
- Elle permet de diluer l'effort financier sur une durée nettement plus longue. Le prix à payer est l'importance prise par les frais financiers dans le coût à terminaison du projet.
- Elle contribue à réaliser l'infrastructure mais 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.

GPSO : LE CONTEXTE POLITIQUE

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 (face aux dettes accumulées par le ferroviaire : pause dans les projets de LGV au profit des mobilités de proximité) parce que, , « 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 ». Ainsi, la LOM de 2019 actait 5 priorités dont aucune ne faisait référence aux LGV.

La suite est connue, sous la pression des « grands élus » de Nouvelle-Aquitaine et d'Occitanie, le Premier ministre Jean Castex (ancien élu local occitan) utilise l'article 4 de la LOM qui permettant de créer des EPL pour financer des infrastructures.

Ainsi sont débloqués 3 grands projets de LGV dont le GPSO avec une participation de 4,1Md€ de l'Etat pour Bordeaux-Toulouse et les aménagements ferroviaires au sud de Bordeaux et nord de Toulouse..

GPSO : SON FINANCEMENT

Ce projet n'était pas finançable avec les instruments habituels, du fait de la « règle d'or » imposée à SNCF Réseau 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 donnait la possibilité de créer des EPL pour financer une infrastructure.

Le plan de financement implique 25 collectivités composant l'EPL, l'État et SNCF Réseau fait Le financement de la première étape (Bordeaux/ Toulouse, 10,3 Md€, valeur 2022) est également réparti entre l'État et un ensemble de collectivités des deux régions (40 % chacun) et un financement européen de 20 % non confirmé par une autorité européenne. Il acte aussi la création de nouvelles taxes affectées au projet dans les 2 340 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 » .

L'État ne s'est pas engagé pour la ligne Bordeaux/Dax, considérée comme une seconde étape. Son coût est estimé à 3,7 Md€ (valeur 2022) avec un financement par les collectivités de 1,5 Md€. Il est en revanche indiqué que les collectivités ayant financé la première étape financeront la seconde.

Les montants sont versés en fonction de l'avancement des travaux). En revanche 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 dérives de coût. Les frais financiers ne sont pas pris en compte dans les estimations de coût. Ils seront à la charge des seules collectivités, comme les conséquences d'une éventuelle défection de l'Europe.

L'auteur se livre à une comparaison entre le GPE et le GPSO au niveau des points communs et des différences. Nous nous bornerons à résumer ses propos sur le GPSO.

GPSO, UN PROJET HORS NORME

Un coût très élevé même au stade de l'estimation

GPSO (Bordeaux-Toulouse-Dax) est estimé à 14Md€ 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

Une contre-expertise socio-économique légère

Les contre-experts sollicités par le CGI², une équipe de 4 à 5 personnes a dû rendre son 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 RFF³. La contre-expertise n'a rien à voir avec une expertise indépendante préalable.

Les experts ont cependant noté une faible rentabilité socio-économique.

Une rentabilité socio-économique discutable

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

² Commissariat Général à l'investissement.

³ Réseau Ferré de France devenu SNCF réseau en 2015.

part, à l'élasticité de la demande à cette croissance. Le CGI 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 un avis « favorable avec réserve ». Le CGI attire l'attention de l'Etat : *« la faible VAN du projet qui peut inviter à réfléchir sur son caractère prioritaire »*.

Enfin les experts conseillent, étant donné la VAN du projet, « un coût de financement modéré » pour que la SNCF ne soit pas amenée, pour faire face aux péages d'infrastructure (dus à SNCF Réseau), à relever ses tarifs ce qui réduirait le nombre de voyageurs. On a vu des avis plus enthousiastes.

Une perception de l'intérêt général discutable

Aujourd'hui, seuls 43 % des Français ont pris « un TGV » au moins une fois dans l'année. Cette population minoritaire est surreprésentée dans les catégories les plus aisées de la population. Ces inégalités 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 (voir Annexes). Or ce sont les ruraux et les petites agglomérations qui paieront les taxes affectées au projet pour le déplacement des Franciliens.

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

Les habitants d'Aquitaine et d'Occitanie sont déjà desservis par le train (et par des TGV), l'avantage perçu (gains de temps et de confort) est plus immatériel, et il y aura vraisemblablement une augmentation de tarif. De plus le gain de temps sur Bordeaux/Dax est minime.

Plusieurs acteurs pour GPSO et un EPL assumant tous les risques

La fonction bancaire est assurée par l'EPL, la conduite des travaux par SNCF Réseau qui ne participe pas au financement.

Les 25 collectivités assument tous les risques (dérive des coûts, des taux bancaires, évolutions des taxes affectées, risque politique). L'implication des collectivités peut diverger au gré des alternances politiques.

GPSO porteur potentiel d'éviction d'autres projets.

Les collectivités présentes à l'EPL ont des responsabilités et des budgets limités, pour les transports régionaux, scolaires, urbains. Engagées dans le GPSO, il leur sera difficile de lever de nouvelles taxes pour les services express métropolitains.

Des élus locaux et régionaux exposés pour GPSO

Les taxes nouvelles sont perçues comme décidées par les élus locaux et régionaux. Selon la localisation des oppositions, telle ou telle collectivité peut devenir un maillon faible. Les collectivités partenaires de GPSO devront très attentives à l'évolution attendue de leurs recettes fiscales.

En conclusion

Les sociétés de projet sont un outil conçu pour la réalisation de projets d'envergure aux coûts élevés quand les caisses sont vides ; un outil de répartition des coûts sur des périodes très longues (40 ans pour le GPSO) peu compatible avec le rythme normal du renouvellement des mandats de cinq à six ans.

Les conséquences de ce choix de financement sont importantes pour les collectivités et le citoyen :

- 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 ;
- 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, enseignement...) ;
- un effet de priorisation qui se transforme rapidement en effet d'éviction par les contraintes budgétaires