

Paris, le 17 juin 2020



**QUESTIONNAIRE EN VUE DE L'AUDITION  
DE M. YVES CROZET**

**assorti de ses réponses**

COMMISSION

DES

FINANCES

**1) Dans quelle mesure les évaluations de la rentabilité économique d'un projet tel que celui du Grand Paris Express (GPE) sont-elles fiables ? À quelles difficultés méthodologiques de telles études peuvent-elles se heurter ?**

Les évaluations de la rentabilité économique du GPE sont fragiles pour différentes raisons.

- Le coût des travaux a été sous-estimé comme le montrent les réévaluations successives depuis les premières estimations il y a 10 ans.
- Les bénéfices estimés du projet ont été calculés en utilisant d'une part une méthode classique (calcul économique coût-avantage) fondée principalement sur les gains de temps ou leur équivalent (fiabilité, confort), et d'autre part une méthode nouvelle adossée à la théorie des effets d'agglomération et des bénéfices économiques élargis (wider economic benefits) dont les résultats sont sujets à caution. Sans ces effets économiques élargis, estimés de façon très optimiste, la rentabilité socio-économique du projet était dès l'origine peu évidente. On le voit sur le tableau ci-dessous, produit par la SGP.

**Composantes des avantages et des coûts du GPE (Milliard euros)**

Gains de temps	<b>27,6</b>
Fiabilité	<b>3,4</b>
Confort	<b>2,2</b>
Gains urbains et environnementaux	<b>10,4</b>
Effets directs de relocalisation des emplois	<b>5,5</b>
Effets d'agglomération	<b>6,3</b>
Emplois nouveaux	<b>12,2</b>
<b>Total des avantages</b>	<b>67,6</b>
Coûts de construction et de fonctionnement	<b>-37,9</b>
Taxes routières	<b>-0,8</b>
<b>Coût total</b>	<b>38,7</b>
Valeur actualisée nette (VAN)	<b>28,9</b>
Taux de rentabilité (TRI)	<b>8%</b>



Il est probable que le GPE provoque des effets d'agglomération, mais à la lecture de la longue liste des avantages issus de tels effets (24 milliards) on comprend aisément qu'il y a ici un fort biais d'optimisme, relevé d'ailleurs par la Cour des Comptes et par la contre-expertise réalisée en 2013 par les experts mandatés par le Commissariat Général à l'investissement.

2) Quels vous semblent être les avantages et les inconvénients du modèle de financement de la SGP fondé sur l'affectation de taxes et l'endettement ?

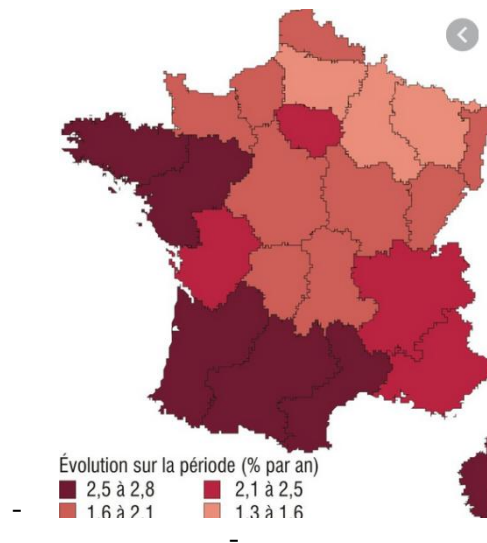
Les avantages du modèle de financement de la SGP sont aisés à comprendre lorsque l'on observe l'empressement d'élus de province à tenter de le dupliquer pour financer des projets comme la LGV Bordeaux-Toulouse ou le tronçon ouest du périphérique de Lyon. Le fait de créer une société de projet pouvant bénéficier de taxes affectées et ayant, sur cette base, la possibilité de recourir à l'emprunt est une séduisante martingale. Les impôts payés par les électeurs n'augmentent pas, les usagers ne sont pas non plus mis à contribution, la dette est logée dans une structure périphérique aux budgets publics. Cela permet de dire une chose et de faire le contraire, c'est-à-dire de discourir sur la nécessité de réduire les prélèvements obligatoires tout en développant ce que mon collègue P. Salini a appelé « l'ivresse des grands projets ».

L'inconvénient principal est bien sûr que le coût devient en apparence indolore donnant libre cours aux surenchères. Comme l'a rappelé la Cour des comptes, le risque est grand qu'une telle structure soit un jour ou l'autre dans l'obligation de demander de l'aide à l'Etat. La récente reprise de la dette de SNCF-Réseau par l'Etat nous apprend comment va se terminer l'histoire de la SGP. Pour le dire autrement, il était nécessaire d'investir dans la modernisation des transports collectifs en Ile-de-France, mais pas forcément de se lancer dans un projet « transformationnel » comme disent ses promoteurs ce qui signifie pharaonique. Son ambition démesurée provenait de l'Etat (reprise en main par l'Etat de la région Ile-de-France) mais a ensuite été appropriée par les élus locaux comme un dû. Chacun veut sa ligne ou à tout le moins sa gare du GPE ! Il est devenu impossible de s'interroger sur la pertinence de certains tronçons du projet, dont l'utilité est discutable (lignes 16, 17 et 18 notamment).

3) Des gains d'accessibilité peuvent-ils être attendus du GPE ? Si oui, peuvent-ils se traduire, comme les évaluations préalables du projet le prévoient, en des gains de PIB ? En particulier, le poids de la fiscalité affectée ne grève-t-il pas de manière excessive le taux de marge des entreprises pour permettre toute création de richesse supplémentaire ?

Evidemment, il y aura des gains d'accessibilité liés à la vitesse de déplacement et à la création de nouveaux itinéraires et de nouvelles gares. Mais en déduire de façon automatique des gains de PIB est très discutable.

- D'abord parce que les gains de PIB sont conditionnés à la situation macro-économique. Si la croissance est faible en France dans les prochaines décennies, elle sera également faible à Paris. Comme le rappelle l'INSEE dans la carte ci-dessous, de 1993 à 2007, l'évolution du PIB de l'Ile-de-France n'a pas été la plus dynamique parmi les régions françaises. C'était d'ailleurs l'origine du projet, retrouver le dynamisme perdu de l'Ile-de-France.



- Ensuite parce que les gains de PIB sont dans la méthode des effets d'agglomération fortement liés à la localisation des emplois. Or, comme le montre le tableau ci-dessous, fourni par la SGP, cette dernière a été obligée de faire des hypothèses *ad hoc* en supposant que l'emploi allait se reporter dans les zones les plus denses et diminuer en deuxième couronne. Une hypothèse forte quand on sait que la population et l'emploi progressent régulièrement en Seconde Couronne.

	Nombre d'emplois	Scenario sans GPE	Scenario avec GPE « faible »	Scenario avec GPE « fort »
<b>Année</b>	<b>2007</b>	<b>2035</b>	<b>2035</b>	<b>2035</b>
<b>Total</b>	<b>5 570 301</b>	<b>6 180 692</b>	<b>6 320 442</b>	<b>6 560 455</b>
<b>Centre</b>	<b>3 653 348</b>	<b>4 060 224</b>	<b>4 239 454</b>	<b>4 589 565</b>
<b>Périphérie</b>	<b>2 006 953</b>	<b>2 120 468</b>	<b>2 080 988</b>	<b>1 970 890</b>

*Dans les lignes qui suivent, je réponds de façon groupée aux questions 4 à 9 qui portent toutes sur le financement : qui ? combien ? comment ?*

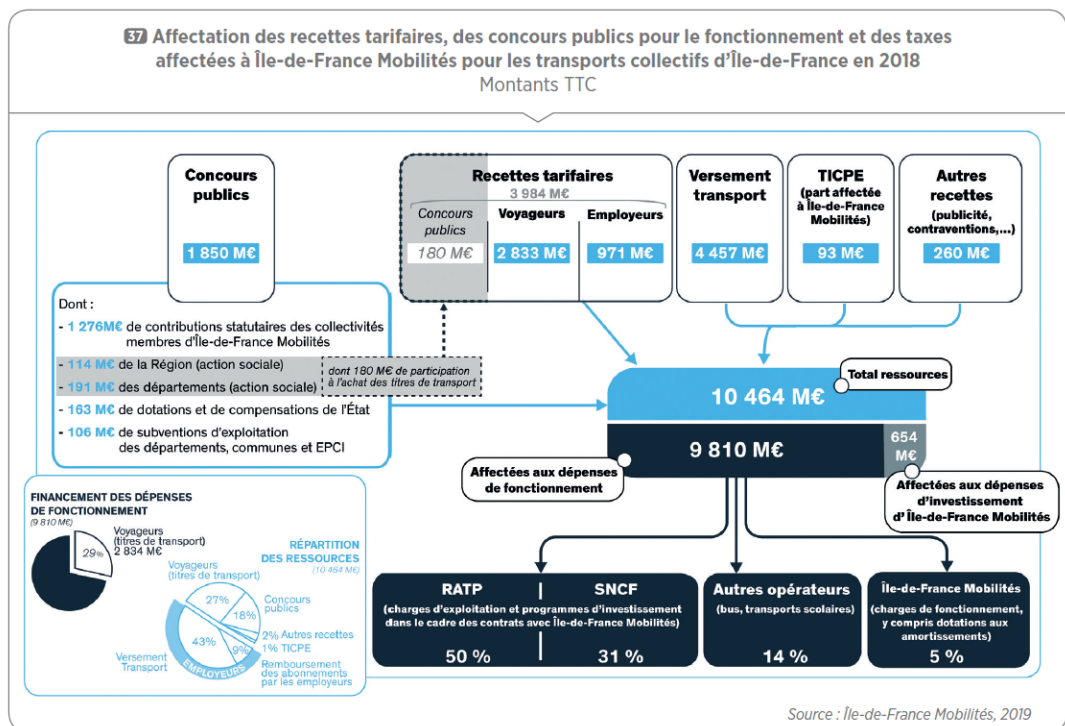
- 4) Dans le souci d'améliorer l'attractivité de la région Île-de-France, le modèle de financement de la Société du Grand Paris (SGP) vous semble-t-il adapté ? Est-il pertinent de financer des gains d'accessibilité par une fiscalité reposant essentiellement sur les entreprises ?
- 5) Un engagement financier de l'État en faveur des dépenses d'investissement de la SGP vous paraîtrait-il justifié ?
- 6) Une participation des collectivités territoriales et des entreprises non-franciliennes au financement de la SGP est-elle justifiable d'un point de vue économique ?
- 7) La participation d'investisseurs privés aux fonds propres de la SGP vous semble-t-il être un moyen pertinent de financement du GPE ?



- 8) Vous semble-t-il pertinent d’impliquer davantage les usagers dans le financement de la SGP, en particulier concernant les dépenses d’exploitation à venir ?
- 9) Alors que le GPE doit renforcer l’attractivité de la région, quels effets sont à attendre de la prise de valeur du foncier autour du tracé des nouvelles infrastructures ? Ne serait-il pas nécessaire de trouver un moyen pour que la puissance publique puisse capter au moins en partie cette valeur créée par ses investissements ?

Pour l’heure, le financement du GPE repose essentiellement sur les entreprises et sur l’endettement. Il est important de remarquer que c’est aussi le cas des transports publics en général en Ile-de-France. Un récent rapport de la Chambre régionale des comptes a rappelé l’importance et la probable non-soutenabilité de la dette publique attachée à la modernisation des TC en Ile-de-France. Comme on le voit ci-dessous, le rapport Bailly, produit chaque année depuis 2017, indique aussi que sur un budget annuel de 10 milliards d’euros, les entreprises en versent plus de la moitié (4,4 de Versement Transport et 0,9 de remboursements aux usagers).

La question est donc de savoir jusqu’où on peut aller dans ce sens alors que la crise économique et sociale post-covid va affaiblir les entreprises, lesquelles sont de plus en plus hostiles aux « impôts de production » comme le versement transport. **Nous sommes donc à la veille d’une prise de conscience de la nécessité de revoir très largement la question des transports collectifs et de leur financement en Ile-de-France.**



Les questions 4 à 9 rappellent qu’il existe différentes sources de financement. Il est évident que l’ampleur des sommes en jeu, pour le GPE comme pour IDFM, nécessitera une mobilisation de toutes les sources disponibles mais compte tenu des limites existant en ce domaine, **il faudra sans doute revoir à la baisse les projets.**



- En ce qui concerne le financement, il est clair qu'il n'est pas sérieux dans la situation actuelle de ne compter que sur les entreprises. Les collectivités territoriales vont devoir s'investir plus encore qu'elles ne le font. Il faudrait aussi, évidemment, accroître la part payée par les usagers. Mais la mode est aujourd'hui à l'idée de gratuité et elle va s'accroître avec la faible fréquentation que suscite la crise sanitaire. Comme tout cela ne suffira pas, l'Etat sera appelé à la rescousse. Il l'est déjà (voir les déclarations de V. Péresse) et rappelons qu'il couvre déjà le déficit du système de retraite de la RATP. Mais la pression sera forte pour affecter aux TC une part de la TICPE ou d'un autre impôt indirect comme la TVA. Mon sentiment est que d'une façon ou d'une autre, l'argent nécessaire sera trouvé.
- Mais dans le même temps, les projets seront nécessairement retardés, voire revus à la baisse dans certains cas.

L'histoire du GPE et des TC en IDF est tristement classique. Face aux contraintes et règles budgétaires, des élus porteurs de « Grands Projets » trouvent une martingale pour faire financer leurs ambitions par un mécanisme de péréquation ou de transfert fiscal. Ce fut le cas en 1995 avec le FITTVN, supprimé ensuite ; puis en 2004 avec l'AFITF et les bénéfices des sociétés d'autoroutes (privatisées en 2005). Ce fut aussi le cas avec les nouvelles LGV du Grenelle de l'environnement et les PPP qui pèsent aujourd'hui sur les comptes de l'AFITF.

Et puis, plus ou moins rapidement on se rend compte que la martingale prend l'eau et qu'il faut en urgence écoper. Pour cela l'Etat est d'une façon ou d'une autre obligé d'agir et de trouver des fonds. Mais parallèlement, les projets sont reportés ou abandonnés. Voir ce qui s'est produit avec les autoroutes, le SNIT, les projets de LGV. La question se pose aujourd'hui pour le GPE. Il va demander la mobilisation de recettes publiques supplémentaires (pas de financement possible par un PPP, les recettes tarifaires sont trop faibles). Comme elles seront limitées, il va falloir se pencher sur les composantes du projet et s'interroger sur les moins pertinentes....