

...le contrôle budgétaire relatif au

COÛT ET AU FINANCEMENT DU GRAND PARIS EXPRESS

1. LE GRAND PARIS EXPRESS, UN PROJET DE TRANSPORT STRUCTURANT POUR LA RÉGION ÎLE-DE-FRANCE MARQUÉ PAR UNE IMPORTANTE DÉRIVE DE SES COÛTS

La Commission des Finances du Sénat a constitué en son sein en janvier 2020 un groupe de travail sur la Société du Grand Paris (SGP) afin de dresser un état des lieux du coût et du financement du Grand Paris Express (GPE).

A. UN PROJET D'UNE AMPLEUR INÉDITE ET UN MODÈLE DE FINANCEMENT ORIGINAL À TRAVERS LA SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS

1. Le Grand Paris Express conduira à un doublement du réseau de métro existant

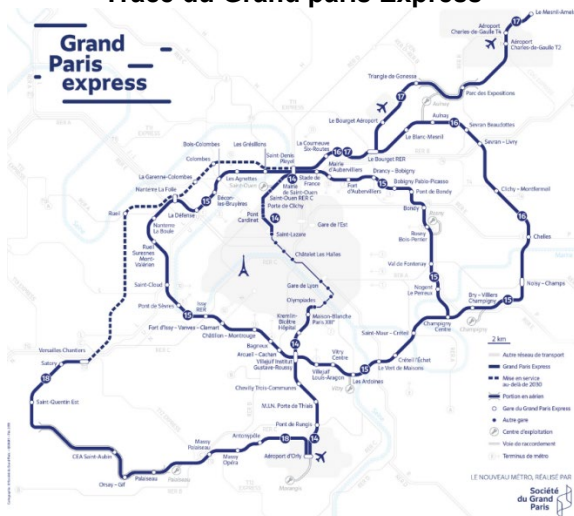
Le Grand Paris Express (GPE) est un projet d'infrastructure de transport public dont le tracé a été défini en 2013 pour un coût estimé alors à 22,6 milliards d'euros.

Il vise la construction d'un réseau de **200 kilomètres de voies nouvelles** et **48 gares de métro d'ici 2030**, soit un doublement du réseau existant.

Ce nouveau réseau **entièrement automatique**, relié aux lignes de métro et de RER déjà en service, se structure autour de **quatre nouvelles lignes (15, 16, 17,18)** et d'une **extension de la ligne 14**.

La réalisation du projet doit ainsi permettre un **désengorgement du réseau existant** ainsi qu'une **facilitation des trajets de banlieue à banlieue**.

Tracé du Grand Paris Express



Source : Société du Grand Paris

Outre l'amélioration de l'accessibilité et de la qualité des services de transport, **les impacts socio-économiques du Grand Paris Express (GPE) sont multiples** :

- développement urbain durable ;
- dynamisation de l'emploi ;
- désenclavement des territoires ;
- valorisation du foncier...

Une modélisation de **l'ensemble des gains socio-économiques** générés par le projet valorise ceux-ci à près de **67,6 milliards d'euros**.

Le GPE doit permettre **d'augmenter le PIB français de 10 à 20 milliards d'euros par an** à compter de 2030 et pourrait rapporter au budget de l'État et des collectivités territoriales quelque **4 milliards d'euros par an de recettes fiscales**.

2. Un modèle de financement et de gestion original à travers la constitution de la Société du Grand Paris

La **Société du Grand Paris (SGP)**, créée par la loi du 3 juin 2010 **comme un établissement public industriel et commercial de l'État**, est chargée de la conception et de la réalisation du Grand Paris Express.

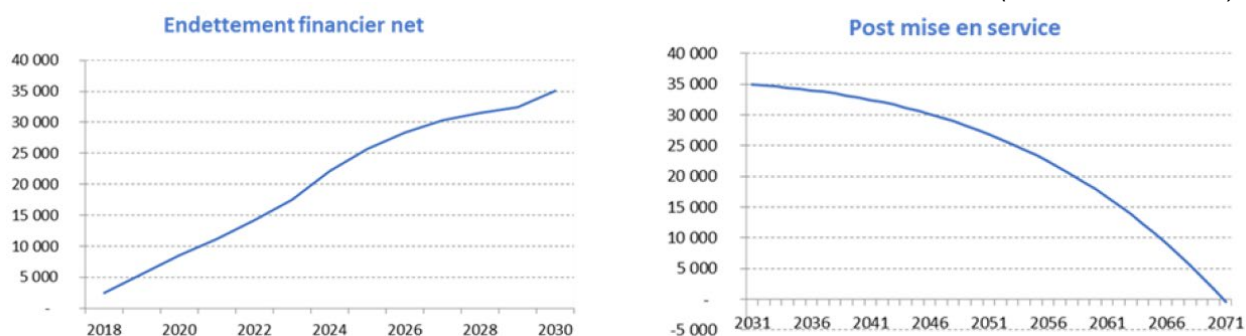
La constitution d'un opérateur dédié s'explique par **l'ampleur technique et financière du projet** autant que par le **modèle de financement choisi**, reposant à la fois sur des taxes affectées et sur un recours massif à l'endettement. Cette stratégie permet **d'étaler le remboursement de l'infrastructure jusqu'en 2070**, grâce au maintien de la SGP en tant que structure d'amortissement à l'issue de la réalisation du projet.

La SGP dispose **d'une faculté d'emprunt, qui constitue sa source principale de financement**. Le coût de financement de la SGP est faible en raison de son statut d'EPIC de l'État. Compte tenu de la nature de ses activités, la SGP émet majoritairement **des obligations labellisées « vertes »** sur les marchés.

La SGP a bénéficié **d'une fiscalité affectée assise sur le territoire francilien**, provenant principalement **de la taxe sur les bureaux (TSBS)** et de **la taxe spéciale d'équipement (TSE)**, pour un produit total de **676 millions d'euros** en 2019.

Un accroissement de la dette jusqu'aux dernières mises en service, une diminution puis une extinction au-delà

(en millions d'euros)



Source : Société du Grand Paris

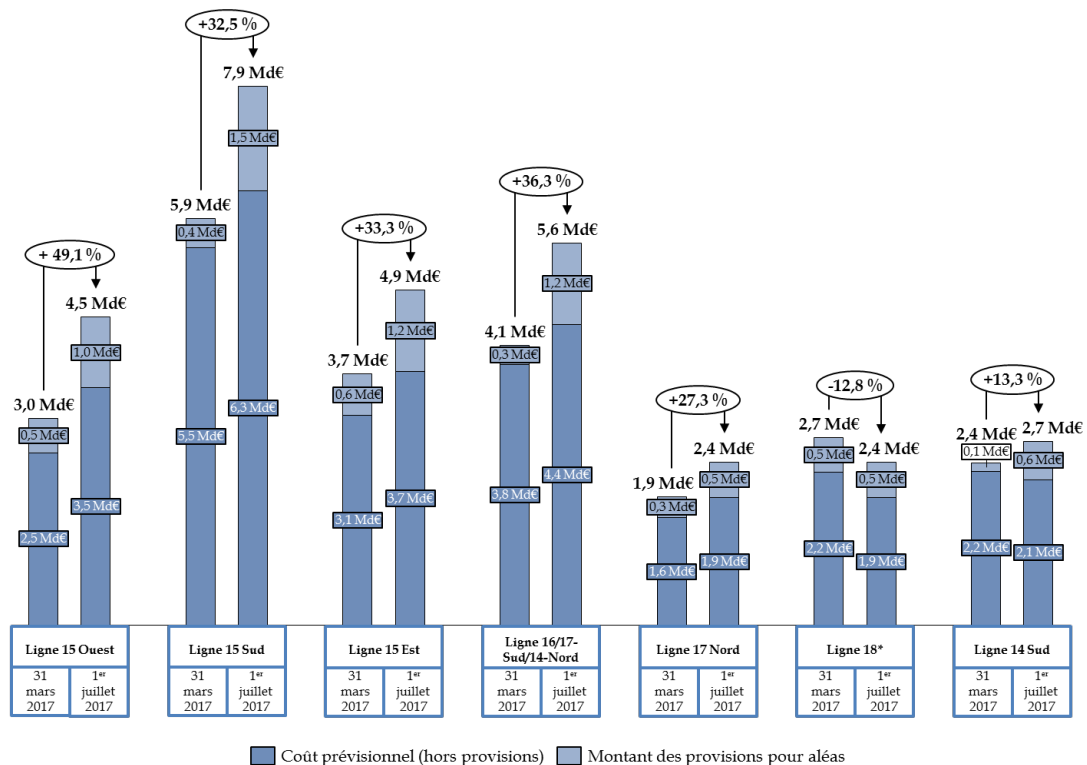
B. UNE PRÉOCCUPATION GRANDISSANTE FACE À LA DÉRIVE DES COÛTS ET DES RETARDS DU PROJET

1. Une explosion des coûts constatée en 2017

La **Société du Grand Paris (SGP)** a traversé une **crise importante en 2018** à la suite de la parution en décembre 2017 **d'un rapport de la Cour des comptes** qui a mis en lumière une **dérive des coûts du projet du Grand Paris Express (GPE)** particulièrement inquiétante.

Entre 2013 et 2017, l'estimation du coût à terminaison du GPE est en effet passée **de 22,6 milliards d'euros à 35,1 milliards d'euros**, ce qui témoignait d'un **effort de sincérisation louable bien que tardif** mais a remis en cause **la soutenabilité du modèle de financement** initialement prévu.

Une révision des coûts à terminaison opérée en 2017



Source : Société du Grand Paris

À cette inflation des coûts du GPE sont en outre venues s'ajouter **les missions supplémentaires dévolues à la SGP** : elle est en effet chargée depuis 2013 de concourir à la modernisation du réseau existant.

Les contributions de la SGP à ce titre ont atteint 486 millions d'euros de dépenses d'intervention en 2019, ce qui représente une charge très significative pour son budget et a également contribué à fragiliser son modèle économique.

2. Un projet entré en phase de réalisation mais dont le calendrier initial de mise en service est compromis

Le chantier du Grand Paris Express (GPE) **est entré en phase de réalisation à partir de juillet 2016** et son intensité va croissante. En résulte une forte hausse du budget de la Société du Grand Paris (SGP) ces dernières années, destinée à porter des **dépenses d'investissement désormais supérieures à 2 milliards d'euros par an** et qui **pourraient atteindre prochainement jusqu'à 4 milliards d'euros par an**.

Le calendrier de mise en œuvre du Grand Paris Express (GPE) a toutefois subi de nombreux retards, nécessitant un recalage des objectifs de mise en service par le Premier ministre le 22 février 2018.

Il semble toutefois hautement probable que les nouveaux objectifs fixés en 2018 ne pourront pas tous être tenus, dans la mesure où il apparaît désormais **impossible d'assurer la mise en service des lignes 16 et 17 pour les Jeux olympiques et paralympiques de 2024**.

Ce nouveau retard particulièrement problématique s'explique en partie – mais en partie seulement – par **les effets de la pandémie de Covid-19**, laquelle devrait par ailleurs avoir un **impact important sur les coûts du Grand Paris Express (GPE)**.

2. DEPUIS 2018, LA GOUVERNANCE ET LA MAÎTRISE DES COÛTS DU PROJET SE SONT RENFORCÉS MAIS RESTENT PERFECTIBLES

Outre le **recalage du calendrier du projet**, la feuille de route présentée par le Premier ministre le 22 février 2018 avait demandé à la SGP et à ses tutelles d'améliorer significativement **la gouvernance de l'opérateur** et de mettre en place **une stratégie de maîtrise des coûts**.

1. Les progrès significatifs accomplis dans la gouvernance et le pilotage du Grand Paris Express peuvent encore être renforcés

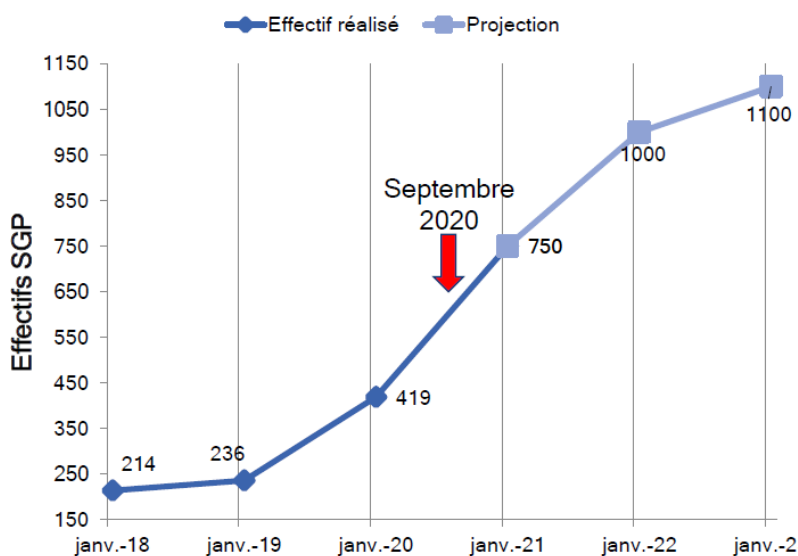
Le rapport de la Cour des Comptes de 2017 avait permis de **mettre en lumière les défaillances des organes de gouvernance** de la Société du Grand Paris (SGP) ainsi que **l'insuffisance du contrôle exercé par ses tutelles**.

Des progrès significatifs ont été relevés par le groupe de travail avec, en particulier, **une meilleure coordination des tutelles** et **une plus grande transparence** de la part de la direction de la SGP.

Le sous-dimensionnement des effectifs de l'opérateur **était** apparu comme **un handicap pour la bonne gestion du projet** : la SGP était **trop dépendante de prestataires externes** et **négligeait certaines fonctions** telles que **la maîtrise des risques**.

Le relèvement du plafond d'emploi opéré depuis 2018 a permis la **croissance des effectifs de la Société du Grand Paris (SGP)**, favorisant **la mise en place de nouveaux outils de pilotage** destinés à **assurer une meilleure maîtrise des coûts**.

Une forte hausse des effectifs de la Société du Grand Paris depuis 2018



Source : Société du Grand Paris

Par ailleurs, **la maîtrise des risques est devenue une priorité de la SGP**, matérialisée par la consolidation **d'une direction des risques, de l'audit et du contrôle interne (DRAC)** directement **rattachée au directoire de l'établissement**.

Toutefois, des **progrès significatifs doivent encore être accomplis**, notamment dans les **relations entre la Société du Grand Paris et les autres organismes de transport franciliens**, au premier rang desquels Île-de-France Mobilité (IDFM), chargé de l'exploitation future du réseau.

En outre, la **transparence vis-à-vis du Parlement** demeure largement perfectible.

2. Des coûts présentés comme stabilisés et des risques qui apparaissent mieux évalués

La SGP **mesure mieux les risques auxquels est exposé** le projet que par le passé, ce qui se traduit par **une augmentation des provisions pour risques en valeur et en volume**.

En outre, elle assure **l'actualisation des risques susceptibles d'affecter la soutenabilité et le financement du GPE**, au moyen de **revues de risques périodiques** ainsi que **d'évaluations quantitatives des impacts financiers et calendaires des risques**.

Ses tutelles autant que son directoire se montrent confiants dans la capacité de la Société du Grand Paris (SGP) à respecter **le coût global du Grand Paris Express (GPE) désormais estimé à 35,6 milliards d'euros** (base d'une valeur euro 2012), **dont près de la moitié ont d'ores-et-déjà été engagés**.

3. UN MODÈLE DE FINANCEMENT QUI ATTEINT SES LIMITES, UNE SOUTENABILITÉ QUI RESTE À ASSURER

1. Un modèle de financement assis sur les contribuables franciliens et très dépendant de l'emprunt

En premier lieu, le groupe de travail regrette que le **financement d'un projet d'envergure nationale repose exclusivement sur une fiscalité francilienne**, et s'inquiète de **son poids croissant pour les entreprises du territoire** à la suite des mesures votées en loi de finances pour 2019 et pour 2020.

S'il souligne que **le recours à l'emprunt permet d'accélérer la réalisation du projet** et de **profiter des taux d'intérêt historiquement bas**, il tient à mettre en exergue **la dépendance de la structure de financement au niveau des taux d'intérêt**.

Ainsi, si le scénario de référence permet bien **l'extinction de la dette à l'horizon 2070**, un scénario dégradé reposant sur une remontée progressive des taux vers des niveaux de 3,5 % autour de 2030 entraînerait **un allongement de la durée de remboursement de près de 19 ans, soit à horizon 2089**.

2. Une soutenabilité financière du projet encore incomplète

Le modèle de financement choisi pour la SGP atteint aujourd'hui ses limites, compte tenu de **la réévaluation des dépenses à sa charge**.

Pour respecter l'objectif de remboursement de sa dette à l'horizon 2070 retenu initialement, il serait encore **nécessaire de dégager plusieurs dizaines de millions d'euros de ressources annuelles supplémentaires** pour la SGP, en dépit **des hausses des prélèvements** qui lui ont été affectés ces deux dernières années en lois de finances pour 2019 et 2020.

Il convient donc de réfléchir à la fois à **la pertinence de cet horizon de remboursement**, d'une part, et à **la manière de dégager de nouvelles recettes**, d'autre part.

Le groupe de travail retient deux pistes principales à ce sujet :

- un potentiel **allongement de la maturité de la dette** ;
- un **concours de l'État** au financement des charges supplémentaires résultant **de facteurs extérieurs aux décisions de la Société du Grand Paris**.

LES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

1. Intégrer dans le rapport au Parlement prévu par l'article 167 de la loi de finances pour 2019 et remis avant le 1er octobre 2021 l'impact de la pandémie de Covid-19 sur les coûts et les délais du Grand Paris Express (GPE).
2. Informer tous les ans le Parlement du respect des objectifs de coût à terminaison par ligne dans le cadre du rapport prévu par l'article 167 de la loi de finances pour 2019.
3. Prévoir la présence d'un représentant d'Île-de-France Mobilités (IDFM) à qualité au conseil de surveillance de la Société du Grand Paris (SGP).
4. Conclure un contrat d'objectifs et de performance (COP) entre l'État et la Société du Grand Paris (SGP) au cours du premier semestre 2021 au plus tard.
5. Définir une stratégie de mobilisation des ressources propres de la Société du Grand Paris (SGP) en phase de réalisation du projet de Grand Paris Express (GPE).
6. Prévoir une contribution budgétaire de l'État au financement des hausses de coûts résultant des modifications des conditions économiques du projet.
7. Allonger la durée d'amortissement de la dette de la Société du Grand Paris (SGP).

LES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL



Vincent Éblé

Président
Sénateur (Socialiste,
écologiste et
républicain)
de Seine-et-Marne



Christine Lavarde

Rapporteure
Sénatrice
(Les Républicains)
des Hauts-de-
Seine

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28

Arnaud Bazin (sénateur du Val d'Oise, Les Républicains), **Vincent Capo-Canellas** (sénateur de la Seine-Saint-Denis, Union centriste), **Emmanuel Capus** (sénateur du Maine-et-Loire, Les Indépendants - République et territoires), **Philippe Dallier** (sénateur de la Seine-Saint-Denis, Les Républicains), **Vincent Delahaye** (sénateur de l'Essonne, Union centriste), **Philippe Dominati** (sénateur de Paris, Les Républicains), **Rémi Féraud** (sénateur de Paris, Socialiste, écologiste et républicain), **Roger Karoutchi** (sénateur des Hauts-de-Seine, Les Républicains), **Sébastien Meurant** (sénateur du Val d'Oise, Les Républicains), **Jean-Claude Requier** (sénateur du Lot, Rassemblement démocratique et social européen), **Pascal Savoldelli** (sénateur du Val-de-Marne, Communiste, républicain, citoyen, écologiste), **Sophie Taillé-Polian** (sénatrice du Val-de-Marne, Écologiste – solidarité et territoires)