



Ressources de la Société du Grand Paris

Par

Gilles CARREZ, Député

Rapporteurs :

Arnaud CROLAIS, Chef du service de la politique des transports à la DRIEA.

Lucie RUAT, Inspectrice des finances.

Juillet 2018

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LE MODÈLE DU PROJET EST SOUTENABLE SI SA DETTE EST REMBOURSÉE EN 2070.....	3
2. LA MAÎTRISE DES COÛTS DOIT ÊTRE L'OBJECTIF PRIORITAIRE DE LA SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS.....	4
2.1. La mission considère que la SGP devra couvrir les 38,5 Mds€ ₂₀₁₂ de dépenses identifiées en 2017, mais plusieurs angles morts doivent encore être traités.....	4
2.2. Certains angles morts pourraient devenir des impasses de financement avec l'arrivée de la phase d'exploitation en 2025, et l'exploitation elle-même posera des problèmes de financement à l'autorité organisatrice.....	6
2.3. La mission recommande de renforcer les moyens de maîtrise des coûts.....	9
2.3.1. <i>Les enjeux techniques d'un projet hors norme, qui pourraient faire déraiper les coûts en phase d'exécution, ne doivent pas être sous-estimés.....</i>	<i>9</i>
2.3.2. <i>En tant que maître d'ouvrage du GPE, la SGP doit se doter d'une organisation propre à assurer la maîtrise des coûts en phase d'exécution.....</i>	<i>10</i>
2.3.3. <i>Le conseil de surveillance doit être correctement et régulièrement informé des coûts et délais du GPE.....</i>	<i>12</i>
3. DE NOUVELLES RECETTES EXCLUSIVEMENT FRANCILIENNES DOIVENT ÊTRE AFFECTÉES AU PROJET PAR L'ÉTAT POUR EN ASSURER LA SOUTENABILITÉ..	14
3.1. Le besoin de financement est actuellement estimé entre 200 et 250 M€, sous réserve que les gares ne pèsent pas sur le modèle économique de l'investissement.....	14
3.2. La mission a identifié un panier de recettes fiscales qui pourraient être légitimement mobilisées à court terme.....	16
3.2.1. <i>Le renforcement de la TSB est cohérent avec le projet du GPE et s'inscrit dans une logique d'aménagement du territoire.....</i>	<i>17</i>
3.2.2. <i>La TSE de la SGP doit être mise à jour et indexée.....</i>	<i>18</i>
3.2.3. <i>Un panier divers d'autres ressources fiscales peut également être mobilisé.....</i>	<i>19</i>
3.3. D'autres recettes pourraient compléter cet ensemble à moyen terme.....	20
3.3.1. <i>L'affectation au GPE d'une fiscalité sur les usagers de la route, qui inciterait également au report modal, serait justifiée.....</i>	<i>20</i>
3.3.2. <i>La captation de la valorisation foncière liée au GPE passe par divers instruments, allant de la politique de réserve foncière à la contribution des opérations d'aménagement.....</i>	<i>21</i>
4. COMPTE TENU DES ENJEUX MACRO-BUDGÉTAIRES DU PROJET, LA MISSION PROPOSE DE METTRE EN PLACE UN PLAFOND D'ENDETTEMENT À 35 MDS€.	23
CONCLUSION.....	24

INTRODUCTION

Le « Grand Paris » est un projet politique qui ne peut pas être réduit au projet de transport que constitue le Grand Paris Express (GPE) : ce dernier n'est qu'un aspect de la logique polycentrique de ses concepteurs, et qu'un versant de la vision économique globale qui s'étend au Nord-Ouest avec l'axe de la Seine jusqu'au port du Havre, et au Sud à partir du plateau de Saclay. L'objectif de ce projet politique est de maintenir Paris dans les premiers rangs des métropoles mondiales.

Souvent considéré comme le plus grand projet d'Europe, **le GPE doit profondément modifier la mobilité des franciliens et plus globalement l'aménagement de la région capitale**. Le GPE se met, par ses différentes composantes, au service des usagers et des entreprises :

- ◆ plusieurs lignes ont des objectifs d'aménagement, de désenclavement et de rééquilibrage territorial, comme les lignes 15 Sud, 15 Est, 16 et 17 ;
- ◆ certaines ont des logiques proprement économiques, de développement de clusters (comme la ligne 18 sur le plateau de Saclay), ou de desserte d'aéroports (comme les lignes 14 Sud et 17) ;
- ◆ d'autres encore auront des effets importants de décharge sur les lignes actuelles, améliorant ainsi les transports du quotidien (comme la ligne 15 Est et Ouest), sachant que le GPE doit être complété par des travaux parallèles de régénération et de modernisation des réseaux existants. À ce projet hors norme, s'ajoutent des projets considérables comme le prolongement d'EOLE, de lignes de métro et de tramways.

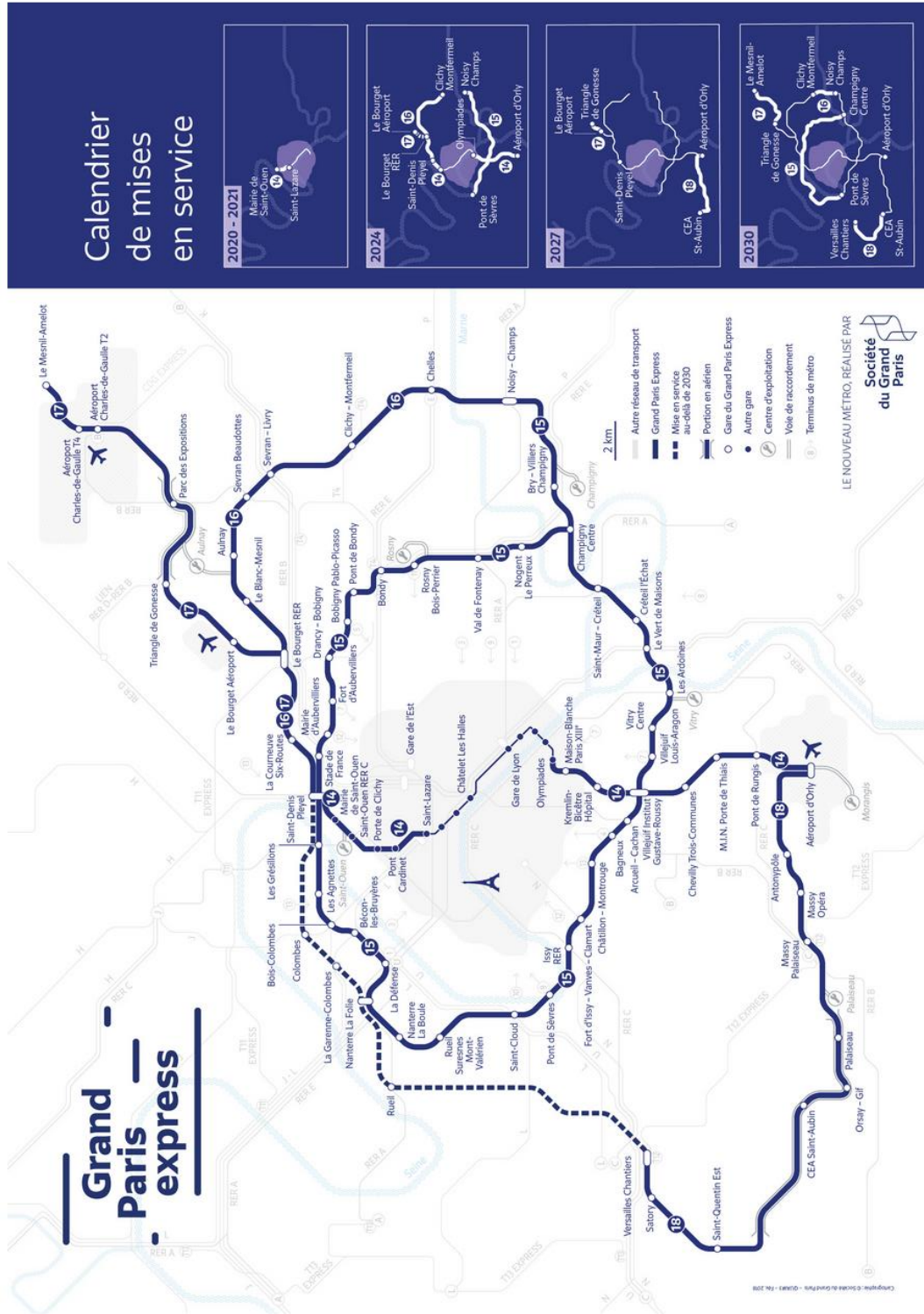
Le projet a traversé l'alternance et fait consensus sur l'ensemble du territoire francilien. L'attente très forte des usagers et l'unanimité politique ont constitué la force de ce projet, qui a été accompagné d'une forme d'euphorie jusqu'au démarrage de la période de réalisation en 2017. Jusqu'à présent, l'objectif était de trouver un accord sur le projet et d'en tenir les délais. **Avec l'entrée en phase de réalisation, le projet est confronté à des défis importants**, tant techniques que de capacité des acteurs à réaliser les lignes dans des délais et coûts raisonnables et raisonnés. Pour assurer l'acceptabilité des prélèvements obligatoires affectés au GPE, ce projet doit être maîtrisé et son modèle économique garanti.

Le financement de ce projet de transport était déjà le cœur d'un rapport rendu au Gouvernement en septembre 2009, qui avait alimenté la construction du modèle financier mis en place en 2010. Avec la réévaluation du coût du GPE, rendue publique par le rapport de la Cour des comptes sur la Société du Grand Paris (SGP) en décembre 2017¹, **la soutenabilité du modèle économique est remise en question** : la présente mission a été annoncée début 2018, la lettre de mission du 12 mars 2018 fixant un objectif clair d'augmentation des ressources actuelles. En termes de démarche :

- ◆ la mission a, dans les délais qui étaient les siens, consulté largement les acteurs concernés, tant parmi les collectivités locales que les acteurs économiques. Elle s'est appuyée sur les données financières transmises par la SGP concernant les coûts, et par le ministère des finances concernant les recettes fiscales ;
- ◆ la mission a conservé les principes fondamentaux qui avaient déjà guidé les travaux de 2009, à savoir la séparation des questions d'investissement et d'exploitation, ainsi que la base exclusivement francilienne des ressources affectées au GPE ;
- ◆ le rapport a été remis à l'été 2018 afin que les premières mesures puissent être intégrées dans le projet de loi de finances pour 2019.

¹ Ce rapport a été réalisé suite à la saisine de la Cour des comptes par le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, en décembre 2016, en application du 2° de l'article 58 de la LOLF.

Graphique 1 : Tracé et calendrier du Grand Paris Express (février 2018)



Source : Société du Grand Paris - 22 février 2018.

1. Le modèle du projet est soutenable si sa dette est remboursée en 2070

Le modèle originel de la Société du Grand Paris (SGP)² est celui d'une « **société de projet** » destinée notamment à **sanctuariser l'investissement exceptionnel que représente le Grand Paris Express (GPE)**, tant d'un point de vue opérationnel que financier :

- ◆ dans une première période, la SGP réalise les investissements en s'endettant ;
- ◆ dans une seconde période, elle assure le remboursement de cette dette d'infrastructure grâce aux ressources publiques qui lui sont affectées, à l'instar d'une caisse d'amortissement.

Contrairement à un projet financier classique, qui a son propre modèle d'affaire rentable et génère lui-même les revenus susceptibles de couvrir son investissement initial, le GPE est porté par les autorités publiques car il présente une rentabilité financière négative et une rentabilité socio-économique positive.

On considère par convention que **le modèle économique du projet est « soutenable » dès lors que les ressources qui lui sont affectées permettent de rembourser la dette** à une échéance donnée, de sorte qu'elle ne devienne pas « éternelle ». Depuis les débuts du projet, on établit cette échéance à 2070, soit 40 ans après les dernières mises en service de lignes (prévues en 2030). Il est logique de faire contribuer les générations futures au financement d'un investissement qui leur bénéficiera mais repousser l'échéance du remboursement de la dette augmente les risques de refinancement de la dette³.

La soutenabilité du modèle du projet dépend de trois facteurs principaux :

- ◆ de l'ensemble des dépenses à sa charge, en investissement comme en exploitation ;
- ◆ des conditions d'endettement et notamment des frais financiers associés ;
- ◆ du niveau des ressources dont le projet bénéficie.

Toute augmentation des dépenses conduit, sauf à rehausser les recettes affectées, à poser un problème de soutenabilité. La réévaluation récente des dépenses à la charge de la SGP conduit le Gouvernement à rechercher de nouvelles recettes publiques pour assurer la soutenabilité du modèle économique (partie 3 ci-dessous). Mais il convient de rappeler que ce modèle ne sera durablement soutenable qu'à la condition d'une maîtrise de ses dépenses (partie 2).

² La SGP est un établissement public industriel et commercial (EPIC) créé par l'article 7 de la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, qui lui confie « pour mission principale de concevoir et d'élaborer le schéma d'ensemble et les projets d'infrastructures composant le réseau de transport public du Grand Paris et d'en assurer la réalisation [...] ».

³ La maturité moyenne de la dette de SNCF Réseau est de 13 ans : avec une maturité moyenne de 15 ans, la dette de la SGP impliquera deux refinancements d'ici à 2070.

2. La maîtrise des coûts doit être l'objectif prioritaire de la Société du Grand Paris

La mission a travaillé sur la base du périmètre des dépenses tel qu'actualisé courant 2017, soit 35 Mds€₂₀₁₂ pour le GPE et 3,4 Mds€₂₀₁₂ de contributions à la charge de la SGP (cf. sous-partie 2.1). Pour que le modèle économique reste soutenable à l'avenir, le pilotage de ces coûts doit être une priorité : cela implique d'une part de clarifier plusieurs « angles morts » qui pourraient, sinon, devenir des impasses de financement en phase d'exploitation (cf. sous-partie 2.2) et, d'autre part, de se donner les moyens d'un tel pilotage en phase d'investissement (cf. sous-partie 2.3).

2.1. La mission considère que la SGP devra couvrir les 38,5 Mds€₂₀₁₂ de dépenses identifiées en 2017, mais plusieurs angles morts doivent encore être traités

Depuis son lancement, le coût à terminaison du projet⁴ a presque doublé, aussi bien pour des raisons techniques que politiques :

- ♦ **en 2011** lors de l'adoption du schéma d'ensemble du GPE, l'enveloppe dédiée à sa réalisation était de 17,5 Mds€₂₀₀₈, auxquels s'ajoutent une participation de 1 Md€₂₀₀₈ pour le prolongement de la ligne 14 à Mairie de Saint-Ouen ainsi que la participation maximale de 2 Mds€₂₀₀₈ au financement de la « ligne orange », alors sous maîtrise d'ouvrage d'Île-de-France Mobilités et estimée à 3,5 Mds€₂₀₀₈. Un montant de **20,5 Mds€₂₀₀₈** est validé dans l'accord État-Région sur le schéma d'ensemble ;
- ♦ **en mars 2013**, le coût cible du GPE est fixé à 22,6 Mds€₂₀₁₂, intégrant 3 Mds€ d'économies demandées par le Gouvernement à la SGP par rapport au montant de 25,5 Mds€₂₀₁₂ évalué par cette dernière. S'ajoutent à cette somme 2,9 Mds€₂₀₁₂ de contributions de la SGP sur des projets connexes pour mettre en œuvre le Nouveau Grand Paris des transports issu de l'accord entre l'État et la Région. Par rapport à l'objectif demandé, la SGP a finalement réalisé 2,6 Mds€ d'économies, notamment en ajustant la capacité et la longueur des trains ainsi qu'en optimisant les ouvrages de certaines gares ;
- ♦ l'approfondissement des études conduites par la SGP, l'avancement des projets et les premiers retours d'expériences sur les appels d'offres de la ligne 15 Sud aboutissent à une réévaluation du coût à terminaison de 35,1 Mds€₂₀₁₂, présentée aux tutelles par la SGP **en juillet 2017**⁵. En ajoutant les contributions connexes et dépenses d'intervention destinées à financer les projets du plan de mobilisation pour les transports (3,4 Mds€₂₀₁₂), les dépenses prévisionnelles totales de la SGP s'établissent à **38,5 Mds€₂₀₁₂**.

⁴ Le « coût à terminaison » (ou « estimation à terminaison » - EAT) est une notion fréquemment utilisée pour les grands projets et fait référence au coût global d'un projet tel qu'on le projette à son terme, en intégrant les coûts réels constatés et une actualisation des coûts restant à venir. Cette estimation, actualisée en euros constants, permet de mesurer les écarts associés aux décisions prises au fil du temps.

⁵ Cette réévaluation repose :

- pour 5 Mds€ du changement de doctrine concernant la prise en compte des risques et aléas (qui sont désormais comprises entre 24 et 32 %, contre 8% sur certaines lignes auparavant) ;
- pour 3 Mds€ sur une réévaluation des coûts des travaux du fait de la complexité géotechnique et à l'issue du retour d'expérience sur la ligne 15 Sud ;
- pour 2,3 Mds€ sur des choix politiques relatifs au programme (accélération du calendrier, financement des véhicules de maintenance des infrastructures, interopérabilité à Champigny, choix relatifs aux sites de maintenance et de remisage...).

Rapport

Sans minimiser ces réévaluations successives, la société neuve qu'est **la SGP a fait la preuve, de l'avis de l'ensemble des interlocuteurs de la mission, de sa capacité à tenir le cap et à respecter les premières échéances** de ce projet hors norme. Le planning très ambitieux des études de conception et d'obtention des déclarations d'utilité publique de toutes les lignes a été respecté au prix d'une mobilisation exceptionnelle des équipes de la SGP et de ses partenaires.

En février 2018, **le Gouvernement a confirmé le projet du GPE dans son ensemble**, avec un coût d'objectif calé sur la dernière estimation à terminaison, à savoir 38,5 Mds€₂₀₁₂.

La mission a donc fait le choix de retenir cette dernière estimation à terminaison comme coût d'objectif, soit 35 Mds€₂₀₁₂ pour le GPE (et les 3,4 Mds€₂₀₁₂ mis à la charge de la SGP pour le plan de mobilisation des transports), et elle a laissé de côté les facteurs d'incertitude qui pèsent sur le projet et ce décompte. **Un certain nombre d'« angles morts » et de risques demeurent encore à ce jour et doivent impérativement être traités :**

- ◆ certains angles morts ont trait au périmètre physique du programme : il s'agit de projets à ce jour partiellement intégrés dans les dépenses de la SGP, mais dont le financement complet n'est pas organisé (à l'instar des 450 M€ à la charge de la SGP pour l'adaptation des réseaux existants sur un montant total de 1,5 Md€⁶), voire de demandes nouvelles formulées par certains territoires⁷ ;
- ◆ d'autres angles morts relèvent du financement du programme, notamment dans ses phases de pré-exploitation (200 à 400 M€ à financer selon le futur gestionnaire d'infrastructure⁸) et d'exploitation (voir ci-dessous).

En termes de calendrier des dépenses, la mission s'est appuyée sur la **séquence telle qu'elle ressort des derniers arbitrages du Gouvernement** début 2018, avec des **engagements importants à l'horizon 2024** en lien avec les Jeux Olympiques (comme l'illustre le schéma ci-dessus) :

- ◆ les premières mises en service interviendront à l'horizon 2024 pour les lignes 14 Nord et Sud, la ligne 15 Sud, et pour le tronçon commun des lignes 16 et 17 entre Saint-Denis-Pleyel et Le Blanc Mesnil. L'objectif de 2024 est également donné pour le tronçon de la ligne 16 entre Le Bourget-RER et Clichy-Montfermeil ;
- ◆ au nord, la ligne 17 devra joindre le Triangle de Gonesse au plus tard en 2027 (avec une option de mise en service de la gare du Bourget Aéroport en 2024, déterminée à l'issue de l'appel d'offres en cours), et son terminus au Mesnil-Amelot en 2030 ;
- ◆ au sud, la ligne 18 devra joindre l'aéroport d'Orly et le plateau de Saclay au plus tard en 2027, et son deuxième tronçon jusqu'à Versailles sera réalisé en 2030 ;
- ◆ le bouclage de la rocade que constitue la ligne 15, avec ses versants Est et Ouest, est maintenu pour 2030.

⁶ L'adaptation des réseaux existants (interconnexions, intermodalité autour des gares, interconnexions spécifiques comme la nouvelle gare de Bry-Villiers-Champigny sur le RER E...) devrait représenter une dépense totale estimée à 1,5 Md€ mais à ce stade, il a été convenu de n'ajouter à la charge de la SGP que 450 M€, le reste étant à la charge des autres partenaires (État, Région, opérateurs, collectivités). Cette contribution s'ajoute déjà au programme initial du GPE et dégrade l'équilibre économique de la SGP. Aucun tour de table financier explicite n'a été conclu au-delà de sa contribution de 450 M€.

⁷ La mission a identifié des demandes complémentaires d'investissement d'un coût potentiel minimal d'1,9 Md€ (ces projets ne figurent en aucune manière dans la charge de la SGP à la date de la mission).

⁸ Dans la phase de préparation de la mise en exploitation qui s'ouvre aujourd'hui, le gestionnaire d'infrastructure (la RATP a été désignée par la loi) doit anticiper la gestion technique des lignes du GPE sur la base d'un modèle qui diffère fortement des prolongements de ligne actuels. Il anticipe pour ce faire des dépenses d'investissement et de fonctionnement, dont certaines doivent être engagées dès aujourd'hui et qui s'échelonnent jusqu'aux mises en service (entre 2024 et 2030) : selon les premières estimations, leur montant global serait compris au total entre 200 et 400 M€, mais aucun accord n'apparaît à ce jour sur leur prise en charge.

S'il crée des frustrations légitimes dans les territoires concernés, ce desserrement du calendrier a également été accueilli avec soulagement par les acteurs en charge des aspects techniques et opérationnels (sur lesquels il y aura lieu de revenir ci-dessous). Toutefois **le rééchelonnement de la ligne 18 soulève des interrogations légitimes** compte tenu des enjeux associés⁹ sur un site qui s'inscrit dans la stratégie globale de l'État pour le développement du plateau de Saclay ainsi que pour le rayonnement de notre pays dans la compétition internationale.

Tout en confirmant l'ensemble du projet dans ce nouveau calendrier, le Gouvernement a également demandé à la SGP de réaliser un **plan d'économies de 10 % sur le projet**. La mission n'a pas intégré ce plan dans son scénario de base¹⁰ compte tenu des incertitudes concernant ses modalités, mais elle l'a pris en compte dans le scénario de financement.

2.2. Certains angles morts pourraient devenir des impasses de financement avec l'arrivée de la phase d'exploitation en 2025, et l'exploitation elle-même posera des problèmes de financement à l'autorité organisatrice

Le GPE est un investissement qui générera, au fil des mises en service, de nouvelles dépenses d'exploitation : il convient dès lors d'avoir le plus tôt possible une vision de son coût complet, c'est-à-dire une vision qui intègre les contraintes de l'exploitation, de la maintenance et du renouvellement. Or l'organisation actuelle, avec une grande segmentation des responsabilités, rend difficile l'émergence d'une vision consolidée et précise du coût complet du futur réseau.

La mission a identifié **plusieurs angles morts liés à l'exploitation qui pourraient peser sur le modèle économique de l'investissement que porte la SGP**.

⁹ La dimension d'aménagement du territoire associée à la ligne 18 apparaît importante, tant en matière de logements (étudiants et familiaux) que de développement économique. Le report de 2024 à 2027 de la mise en service des premiers tronçons n'est pas sans inconvénients, sachant que les enjeux démographiques et la saturation du trafic seront visibles dès 2022.

¹⁰ Le scénario de base reflète la situation actuelle, toutes choses égales par ailleurs, sans décision nouvelle. Il s'appuie sur des hypothèses claires, crédibles et fondées relatives au contexte d'évolution futur, hypothèses qui sont présentées en annexe.

C'est notamment le **cas des gares** :

- ◆ le projet initial visait à faire des gares des lieux de vie, des centres culturels animés inspirés des gares tokyoïtes. Le projet final retient 68 gares, dont certaines incarnent des gestes architecturaux de grands noms¹¹ tels que Jean-Marie Duthilleul, Kengo Kuma, Dominique Perrault, Elisabeth de Portzamparc, Jean-Michel Wilmotte, Nicolas Michelin, ou Valode & Pistre ;
- ◆ à six années de la mise en service de ces gares, **leurs coûts d'exploitation et de maintenance ne semblent pas précisément anticipés, de même que leur modèle économique plus global**. Les gares constituent des angles morts à tous points de vue :
 - juridiquement, il ressort de la loi de 2010 que la gestion des gares relève de la responsabilité de la SGP, même si le législateur ne semble pas avoir précisément envisagé toutes ses implications¹² ;
 - opérationnellement, la SGP n'est pas outillée à ce stade de la stratégie, du savoir-faire et des compétences nécessaires à la gestion des gares, d'autant que ces dernières devront s'inscrire dans le schéma conçu par l'autorité organisatrice des transports (AOT) qu'est Île-de-France Mobilités. En effet, le fonctionnement d'une gare relève non seulement du gestionnaire d'infrastructure mais aussi des opérateurs de transport : l'AOT apparaît la mieux placée pour en faire la synthèse, *a fortiori* avec l'ouverture à la concurrence ;
 - financièrement, les premiers éléments transmis par la SGP sur le fonctionnement des futures gares ainsi que les éléments présentés par les opérateurs sur les gares existantes du réseau de transport francilien laissent penser que l'exploitation des gares n'atteindra pas l'équilibre : contrairement à l'hypothèse implicite d'une activité largement bénéficiaire qui soutiendrait le remboursement de la dette, elle sera vraisemblablement déficitaire¹³ ;
 - économiquement, **elles introduisent un déficit récurrent dans le modèle de la SGP, rendant ce dernier insoutenable**. Il apparaît dès lors indispensable de s'interroger sur le maintien de cette responsabilité à la charge de la SGP.

¹¹ 37 équipes d'architectes, françaises et internationales, travaillent à la conception du projet.

¹² Il ressort de la lecture croisée des deux premières phrases du I de l'article 20 de la loi relative au Grand Paris que les « *lignes, ouvrages et installations* » sont remis en gestion à la RATP en tant que gestionnaire d'infrastructure, mais que la SGP reste propriétaire des « *lignes, ouvrages et installations ainsi que des gares* ». Il apparaît que cette précision, introduite en commission spéciale au Sénat, était motivée par le souhait de renforcer la compétence de la SGP en matière d'aménagement autour des gares.

¹³ Les ressources propres anticipées sont limitées (quelques dizaines millions d'euros par an grâce à la publicité et à la location des espaces) et, en tout état de cause, ne couvriraient pas les coûts associés (de l'ordre de 200 M€/an anticipés pour la maintenance et le renouvellement, auxquels s'ajoute la taxe foncière).

Un autre angle mort est celui de la **redevance d'infrastructure** (aussi appelée redevance « d'utilisation », ou « d'exploitation, ou « d'usage »), prévue par la loi de 2010¹⁴ comme une ressource de la SGP versée par les opérateurs de transport (donc par Île-de-France Mobilités) :

- ◆ **d'un point de vue juridique, le décret d'application prévu par la loi n'a jamais été adopté**, faute d'un accord sur ce sujet, et il n'est pas sans soulever des questions de fond. Un protocole État-Région de janvier 2011 prévoyait un plafonnement du montant annuel de cette redevance à 0,8 % du coût d'investissement initial (estimé alors à 20,5 Mds€₂₀₀₈) mais ce protocole n'a jamais été délibéré par la Région ;
- ◆ **d'un point de vue économique et financier, des débats sérieux subsistent quant à la fonction de cette redevance**, entre le financement de l'investissement et de l'exploitation : son calcul se fait sur la base du coût d'investissement (elle atteindrait 280 M€ désormais sur la base d'un GPE à 35 Mds€₂₀₁₂¹⁵) mais elle intervient à compter des mises en service. **Île-de-France Mobilités conteste son principe-même** au motif que l'AOT ne finance pas l'investissement sur le réseau historique et son développement, qui sont traditionnellement financés par des fonds publics, et souligne que cette redevance s'ajouterait au demeurant aux coûts d'exploitation du GPE. Comme la SGP intègre depuis l'origine cette recette prévue par la loi à son modèle financier, la mission a fait le choix de l'intégrer à son scénario de base et de traiter son absence dans un autre scénario.

Ces deux angles morts apparaîtront avec toute leur acuité à compter du début de la phase d'exploitation du GPE, progressivement entre 2025 et 2031. D'ici là, la mise en concurrence et la sélection des opérateurs de transport doivent être organisées, et les coûts d'exploitation à leur charge ainsi qu'à celle du gestionnaire d'infrastructure doivent être précisés.

¹⁴ Aux termes de l'article 20 de la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, l'usage ou le transfert de propriété des lignes, ouvrages, installations et matériels roulants par le ou les futurs exploitants se fait en échange d'une rémunération versée à la SGP. Le II de cet article prévoit qu' « un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du I du présent article, notamment les conditions de rémunération de l'établissement public « Société du Grand Paris » pour l'usage ou le transfert de propriété de ses lignes, ouvrages, installations ainsi que de ses matériels. » La nature exacte de cette rémunération pose toutefois question, les travaux parlementaires écartant sa qualification comme taxe : elle devrait dès lors être considérée comme une redevance.

¹⁵ Le montant de la redevance apparaît, dans le calcul évoqué par le protocole, étroitement lié à celui de l'investissement, qui est passé d'un coût estimé de 20 Mds€₂₀₀₈ en 2011 (dont 0,8 % représentent 160 M€) à 35 Mds€₂₀₁₂ en 2017 (dont 0,8 % représentent 280 M€).

Encadré 1 : Coûts d'exploitation du GPE

À la date de la mission, ce ne sont pas moins de 650 M€/an qui sont anticipés pour l'exploitation du réseau, ainsi que la maintenance et le renouvellement du matériel roulant des voyageurs, des infrastructures et des systèmes (hors gares). En intégrant la redevance d'infrastructure, **Île-de-France Mobilités devra trouver près d'un milliard d'euros pour le GPE**, en sus des 9 Mds€ déjà consacrés annuellement au réseau de transport francilien actuel, et des autres dépenses pour la rénovation et le développement de l'offre.

Le financement des transports publics en Île-de-France devra s'appuyer sur de nouvelles ressources publiques et tarifaires, et sur des gains de productivité des opérateurs de transport et du gestionnaire d'infrastructure. **Cette équation posera de nouveau la question de l'érosion tarifaire**, les recettes tarifaires ne représentant en 2017 que 27 % des ressources pour l'exploitation des transports en commun en Île-de-France. Le développement massif de l'offre de transports avec l'ouverture du GPE doit être l'occasion de conduire une réflexion sur le financement de l'exploitation du réseau de transport.

Source : Mission d'après informations communiquées.

Proposition n° 1 : Clarifier les enjeux techniques, opérationnels et économiques liés à l'exploitation du réseau du GPE et anticiper les besoins de financement associés, en distinguant le modèle économique de l'investissement porté par la SGP et celui de l'exploitation qui devra être assuré par l'autorité organisatrice.

2.3. La mission recommande de renforcer les moyens de maîtrise des coûts

2.3.1. Les enjeux techniques d'un projet hors norme, qui pourraient faire dérapager les coûts en phase d'exécution, ne doivent pas être sous-estimés

Même si la mission a échangé avec la SGP, ses conseils et d'autres maîtres d'ouvrage, **il est difficile – voire impossible – de porter un jugement ferme sur l'absence de risque de dérapage et sur la bonne évaluation du coût à terminaison**. Outre les demandes extérieures de modification du programme qui pourraient intervenir et qui ont déjà été évoquées, les risques internes au GPE sont réels.

L'extrême complexité technique de certaines opérations ne doit pas être sous-estimée, comme celle des gares de Saint-Denis-Pleyel ou de La Défense, des interconnexions avec les réseaux existants, ou celle des travaux souterrains en Île-de-France. Malgré ses différentes lignes autonomes, le GPE est en réalité constitué d'un ensemble de projets imbriqués et souvent interdépendants dans leur mise en œuvre : il implique un important travail d'anticipation des interconnexions et d'articulation des chantiers. S'ajoutera ensuite l'intégration des systèmes et les liaisons avec les réseaux existants. Les délais imposés aux projets doivent également être pris en compte : lorsqu'ils sont tendus, ils sont un facteur de pression et de surcoût ; lorsqu'ils sont desserrés sans anticipation, ils peuvent là aussi générer des surcoûts supplémentaires ; autrement dit, la stabilité et la visibilité sont essentielles à la maîtrise opérationnelle des projets. **Les aléas techniques ou organisationnels en cours de réalisation des travaux nécessiteront des négociations avec les entreprises de travaux** sous contrainte de délais et de coûts. Des provisions sont incluses dans le chiffrage global afin de couvrir ce risque¹⁶.

¹⁶ La SGP a intégré depuis l'été 2017 des provisions pour risques et aléas comprises entre 25 et 35 %, c'est-à-dire à un niveau conforme aux règles de l'art, qui doit permettre faire face à une exécution maîtrisée des marchés.

Rapport

Par ailleurs, **le GPE fera peser une tension nouvelle sur le marché des travaux publics et de l'ingénierie** – pour les *majors* comme pour les sous-traitants qui sont des PME. Les tensions sont déjà manifestes sur les recrutements de personnel, notamment concernant les compétences déterminantes pour la réussite des ouvrages comme la maîtrise d'œuvre, la conduite d'opération et de machines, ainsi que l'expertise. Des effets collatéraux apparaîtront sur d'autres chantiers du fait de l'assèchement des ressources. Là encore, **les surcoûts sur les marchés de la SGP par rapport aux estimations initiales sont difficiles à anticiper en pratique.**

De manière plus générale, en phase d'exécution, **la capacité de la SGP à maîtriser contractuellement ses fournisseurs apparaît primordiale.**

2.3.2. En tant que maître d'ouvrage du GPE, la SGP doit se doter d'une organisation propre à assurer la maîtrise des coûts en phase d'exécution

Initialement, la SGP a été conçue comme une société de projet très légère : son dimensionnement réduit découle en partie de cette vision originelle. Un consensus se dégage aujourd'hui sur **l'inadéquation entre les ressources humaines de la SGP et les missions qu'elle doit mener** – aussi bien en termes de dimensionnement que de métiers et compétences. S'ajoute surtout à cette inadéquation une insatisfaction liée à une gestion « par à-coups » des ressources humaines, notamment du fait des effets pervers liés au plafond d'emploi¹⁷. La Cour des comptes note dans son rapport de décembre 2017 sur la SGP que « *la contrainte du plafond d'emplois a été assouplie par le recours à des effectifs mis à disposition contre remboursement* » : avec les contrats aidés (qui sont également comptabilisés hors plafond), ces mises à disposition représentent un quart des effectifs de la SGP **à la fin de l'année 2017, sur un effectif total de 280 ETP.**

Tableau 1 : Effectifs de la SGP entre 2010 et 2018

En ETP	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Contrats à durée indéterminée (CDI)	11	65	96	105	128	157	198	212
Contrats à durée déterminée (CDD)	6	1	9			3	2	2
Mises à disposition	19	6	8	12	12	25	46	58
Contrats aidés				3	7	9	12	8
Total	36	72	113	120	147	194	258	280
<i>Dont effectifs sous plafond (CDI et CDD)</i>	<i>17</i>	<i>66</i>	<i>105</i>	<i>105</i>	<i>128</i>	<i>160</i>	<i>200</i>	<i>214</i>
<i>Part des effectifs sous plafond</i>	<i>47 %</i>	<i>92 %</i>	<i>93 %</i>	<i>88 %</i>	<i>87 %</i>	<i>82 %</i>	<i>78 %</i>	<i>76 %</i>

Source : Mission d'après présentation SGP de l'organisation de la conduite de projet et structuration de la chaîne d'acteurs au niveau MOA-AMO (15 mai 2018).

¹⁷ Les règles budgétaires impliquent à la fois un plafonnement des effectifs (en emplois temps plein – ETP - et en ETP travaillés - ETPT) et une gestion « gagée » des créations d'emplois des opérateurs de l'État sur le plafond de leur ministère de rattachement (en l'espèce, pour les créations d'emplois de la SGP, sur l'enveloppe accordée au ministère du transport et en sus des diminutions déjà demandées dans le schéma d'emploi du ministère).

Rapport

Une étude interne a été conduite par la SGP avec l'aide d'un prestataire au printemps 2018 afin de calibrer les effectifs de la maîtrise d'ouvrage dans la nouvelle phase de construction. Les premiers résultats de cette étude réalisée en partant d'une logique de « page blanche »¹⁸ ont été présentés à la mission. La phase suivante, de mise en perspective de cette évaluation, pour construire une trajectoire d'évolution des effectifs et de l'organisation de la SGP n'a toutefois pas abouti dans le calendrier qui était celui de la mission¹⁹.

En tout état de cause, **le dimensionnement des effectifs n'est pas la seule (ni la première) réponse à apporter à la maîtrise du projet.**

Il s'agit d'abord de **doter la SGP d'une organisation propre à renforcer la maîtrise des coûts et la performance en phase d'exécution**, avec :

- ◆ un pilotage par les coûts (méthode dite du « *design to cost* ») pour l'ensemble des disciplines, en stabilisant le projet et en limitant la pression calendaire propre à créer de la fébrilité ;
- ◆ un renforcement des capacités de contrôle de la SGP sur ses prestataires *via* certaines filières critiques comme le contrôle de gestion et le *contract management*. Le rôle de la direction des achats, pour anticiper et négocier les avenants qui seront demandés par les entreprises, est à cet effet crucial ;
- ◆ une garantie de la cohérence des approches entre les différentes lignes, quitte à ré-envisager certains équilibres entre la maîtrise d'ouvrage (MOA) et son assistance (AMO) et une ré-internalisation pragmatique sur certaines filières (par exemple de conduite d'opération ou d'expertise) afin de réduire les asymétries d'information entre le MOA et ses nombreux prestataires. La Cour des comptes indique en effet que « *ce dispositif [de recours massif à des prestations d'AMO] permet de consacrer à la MOA des moyens globalement suffisants (mais) pose un problème de dépendance de la SGP à l'égard de son AMO* » ;
- ◆ une déconcentration interne de la décision, un renforcement de l'autorité et une responsabilisation des chefs de projets (sans alourdir et rigidifier les processus dans la phase d'exécution qui s'ouvre, qui exige des décisions réactives et adaptées aux circonstances locales), ce qui implique de recruter des agents expérimentés ;
- ◆ une politique de gestion du personnel qui permette de s'attacher la fidélité des agents, de les inciter à la performance et d'accompagner les mobilités internes.

Les efforts et les effectifs de la SGP ne doivent pas être dispersés sur des tâches qui seraient annexes à sa mission principale - par exemple sur la stratégie d'organisation des gares futures, qui gagnerait à être confiée à l'AOT (comme suggéré ci-dessus), ou sur de l'émission de dette, qui peut être assurée par l'agence France Trésor (AFT)²⁰, ou encore sur des projets d'aménagement, qui peuvent être réalisés par des aménageurs (voir ci-dessous).

¹⁸ Cette réflexion a été conduite « *ex nihilo* », sans tenir compte des contraintes exogènes à la SGP (par exemple en matière de plafond d'emploi ou de capacité du marché du travail à offrir les compétences recherchées).

¹⁹ À la date de mission, un relèvement substantiel du plafond d'emploi semble pouvoir être envisagé dès 2019 (sans gage sur le plafond du ministère des transports), ce qui apporterait une visibilité utile à la structure.

²⁰ Il paraît *a minima* nécessaire que les conditions d'émission de la SGP soient articulées avec l'AFT, mais il apparaît même possible d'imaginer que l'AFT gère les émissions de dette pour le compte de la SGP.

Rapport

Il apparaît possible de soutenir le maintien du plafond d'emploi dans un souci de cohérence pour la politique de l'État vis-à-vis de ses opérateurs²¹, sous réserve que ce plafond ne soit pas le déterminant de la gestion des ressources humaines de l'opérateur, qu'il lui permette d'avoir une vision pluriannuelle compatible avec l'anticipation nécessaire aux recrutements, et qu'il n'empêche pas la souplesse indispensable aux recrutements.

Autrement dit, **la SGP doit pouvoir recruter les compétences nécessaires au bon déroulement du projet et à la maîtrise de ses coûts sans que le plafond d'emploi du ministère des transports ne soit le facteur limitant.**

Pour ce faire, **la SGP doit être mise en capacité de proposer à ses tutelles une trajectoire pluriannuelle des emplois et compétences :**

- ◆ qui lui permette de réaliser les missions qui relèvent de sa responsabilité (en documentant les besoins identifiés au fil du temps en fonction des projets à conduire) ;
- ◆ et qui soit réaliste, en tenant compte des compétences disponibles sur le marché du travail et de la capacité de croissance interne de la SGP.

Les éléments présentés à la mission par la SGP permettent à ce stade d'identifier les premiers axes de cette stratégie de renforcement de la SGP :

- ◆ développer prioritairement les capacités de contrôle de la SGP (achats, *contract management* et contrôle de gestion) avant d'envisager de ré-internaliser les équipes d'AMO ;
- ◆ réduire le ratio AMO/MOA en internalisant une partie des effectifs positionnés sur le projet pour répondre à la maîtrise du pilotage du projet. Cette phase nécessitera de redéfinir les contrats d'AMO avec des délais à intégrer dans la trajectoire pluriannuelle ;
- ◆ intégrer la contrainte de recrutement et de croissance de la société pour assurer une évolution maîtrisée de la structure sans risque sur le projet et avec une perspective de réduction des effectifs après le pic de travaux des prochaines années ;
- ◆ réduire les effectifs sur les missions qui ne sont pas dans le cœur de métier du maître d'ouvrage du réseau de transport.

Proposition n° 2 : Doter la SGP d'une organisation propre à assurer la maîtrise du coût de 35 Mds€₂₀₁₂ en phase d'exécution, en concentrant et renforçant ses moyens sur sa mission prioritaire de maître d'ouvrage.

2.3.3. Le conseil de surveillance doit être correctement et régulièrement informé des coûts et délais du GPE

Plusieurs interlocuteurs ont partagé leur sentiment sur l'absence d'alerte et de mobilisation du conseil de surveillance sur les évolutions de coût par rapport à l'objectif initial.

²¹ Un plafond d'emplois est voté chaque année par le Parlement au niveau des programmes ministériels (il est ensuite réparti entre les opérateurs par le responsable de programme « chef de file », à savoir pour la SGP le ministère des transports). Les plafonds d'emplois permettent de garantir une maîtrise globale de l'emploi public (notamment de l'emploi permanent ou financé sur ressources publiques) ainsi qu'une soutenabilité à moyen et long termes du financement de ces emplois.

Rapport

Pour l'avenir, **la transparence sur les coûts et sur le calendrier des différents projets de la SGP est indispensable**. Dans son rapport de décembre 2017, la Cour recommande à l'État de « *mettre en place un contrôle renforcé de l'établissement par les tutelles permettant de s'assurer du pilotage rigoureux du projet* ». Au-delà des tutelles, le rôle du conseil de surveillance dans le pilotage du projet doit également être renforcé, tout en préservant l'organisation actuelle²² garante de l'efficacité opérationnelle. Le comité d'audit instauré à la fin de l'année 2016 par le conseil de surveillance doit être l'outil central de l'exercice de ce contrôle.

Pour ce faire, il serait utile :

- ◆ de mettre en place des outils de suivi de la trajectoire de coûts de la SGP, des tableaux de bord actualisés régulièrement et documentés, en tenant compte des résultats des premiers chantiers et des éléments nouveaux liés aux récents appels d'offre ;
- ◆ de donner au conseil de surveillance une vision en flux, ce qui suppose un contrôle de gestion et un suivi de trésorerie analytiques (à comparer à une trajectoire anticipée), au-delà du coût estimé à terminaison ;
- ◆ d'informer spécifiquement le conseil des zones de risque du programme et des surcoûts liés aux différents délais. À cet effet, à titre d'exemple, une information régulière et précise de la consommation des provisions pour risques et aléas est nécessaire ;
- ◆ de s'assurer, au-delà de ces aspects financiers, que le conseil de surveillance est au courant de l'avancement des investissements programmés et de leurs modifications substantielles.

Proposition n° 3 : Garantir la transparence de la SGP sur les coûts du projet vis-à-vis du conseil de surveillance, en développant notamment les outils de suivi afin d'anticiper tout risque de dérive au plus tôt.

²² La gouvernance actuelle est duale : le conseil de surveillance, composé de 21 membres, représente les parties prenantes publiques du projet, notamment les élus locaux, et a des compétences stratégiques ; le directoire, composé de 3 personnes, incarne le pilotage opérationnel du projet.

3. De nouvelles recettes exclusivement franciliennes doivent être affectées au projet par l'État pour en assurer la soutenabilité

3.1. Le besoin de financement est actuellement estimé entre 200 et 250 M€, sous réserve que les gares ne pèsent pas sur le modèle économique de l'investissement

La mission a construit un modèle financier simplifié sur la base des données financières collectées auprès de la SGP sur la séquence à venir de dépenses, ligne par ligne, et auprès des administrations financières de l'État sur les déterminants des recettes fiscales et charges financières. Les hypothèses principales de ce modèle sont précisées en annexe.

L'objectif est de quantifier le besoin de ressources nouvelles pour assurer la soutenabilité du modèle économique de l'investissement porté par la SGP.

La mission a approfondi trois scénarios principaux (cf. tableau de synthèse ci-dessous) :

- ◆ un scénario de base, qui est la situation actuelle, toutes choses égales par ailleurs : les gares génèreraient un déficit récurrent rendant impossible le bouclage du modèle financier d'investissement ;
- ◆ un deuxième scénario dans lequel les gares ne figureraient pas (en maintenant la redevance d'infrastructure) : 200 M€ apparaissent en première approche nécessaires pour assurer la soutenabilité du modèle, mais ce scénario alourdit le besoin de financement d'Île-de-France Mobilités en phase d'exploitation ;
- ◆ un troisième scénario, également sans la charge de l'exploitation des gares, dans lequel la redevance ne serait pas maintenue²³ mais dans lequel le plan d'économies de 10 % serait réalisé : le cas échéant, 250 M€ seraient vraisemblablement nécessaires. Si le plan d'économies n'était pas réalisé, il conviendrait d'ajouter 100 M€ supplémentaires dès 2019 pour que le modèle soit soutenable.

La mission considère ce dernier scénario (sans gares, sans redevance, avec mise en œuvre du plan d'économies) comme le scénario de financement le plus opportun et réaliste à court terme. Elle a donc identifié un panier de ressources fiscales comprises entre 200 et 250 M€, mobilisables à court terme (sous-partie 3.2), ainsi que des ressources complémentaires qui pourraient être mobilisées à moyen terme (sous-partie 3.3).

²³ Les conséquences fiscales, en particulier au regard de l'assujettissement de la SGP à la TVA, devront être tirées le cas échéant, en évitant de renchérir artificiellement le coût du projet (pour mémoire, dans un rescrit fiscal du 22 septembre 2011, la DGFIP estimait que l'activité au titre de laquelle la SGP percevait des « redevances domaniales » sera une « activité de gestion, lucrative » - cf. rapport de la Cour des comptes de décembre 2017).

Tableau 2 : Synthèse des principaux scénarios envisagés par la mission

		Scénario de base	Scénario n°2	Scénario n°3
Hypothèses et caractéristiques fondamentales de chaque scénario	Dépenses à la charge du GPE	Dépenses stabilisées à 38,5 Mds€ ₂₀₁₂ (35 Mds€ ₂₀₁₂ pour le GPE et 3,4 Mds€ ₂₀₁₂ pour les contributions à sa charge)		
	Taux d'endettement	3 %		
	Dynamique fiscale	+ 1,8 % an	+ 2 % par an	
	Gestion des gares	Intégrée dans le modèle de la SGP (coût net de l'ordre de 200 M€/an, hors taxe foncière)	Hors du modèle de la SGP	
	Redevance d'infrastructure	Facturée à Île-de-France Mobilités (0,8 % des 35 Mds€ ₂₀₁₂ , soit 280 M€, progressive à compter des mises en service entre 2024 et 2030, sans indexation)	Supprimée	
	Plan d'économies	Non activé		Activé (10 % du coût total du GPE)
Conséquences	Ressources nécessaires dès 2019 pour rembourser la dette en 2070	Déficit récurrent	200 M€	250 M€
	Montant maximal de la dette SGP	-	39 Mds€ en 2030	34 Mds€ en 2030

Source : Estimations mission.

Plusieurs tests de sensibilité ont été réalisés par la mission afin de mesurer l'effet d'une modification des hypothèses fondamentales : en cas de hausse du taux d'endettement de 50 points de base (à 3,5 %) ou en cas de baisse de la dynamique fiscale de 0,5 % (à 1,5 %), environ 100 M€ supplémentaires seraient nécessaires dès 2019 pour assurer la soutenabilité du modèle.

Il conviendra de vérifier régulièrement le degré de réalisation des différentes hypothèses retenues de sorte à ajuster éventuellement les ressources affectées et à garantir la soutenabilité du modèle.

Encadré 2 : Revue régulière des hypothèses sous-jacentes du modèle

Une revue avant les premières mises en service apparaît ainsi utile (par exemple en 2022) pour vérifier la maîtrise des coûts (y compris la réalisation des économies demandées par le Gouvernement), pour mettre à jour l'estimation à terminaison, pour évaluer le taux d'intérêt obtenu, et pour observer la dynamique fiscale effective.

Cette nouvelle revue permettra également de faire le point sur les recettes de moyen terme qui ne sont pas envisageables dès 2019 (cf. sous-partie 3.3 ci-dessous).

Source : Mission.

3.2. La mission a identifié un panier de recettes fiscales qui pourraient être légitimement mobilisées à court terme

Afin de générer une ressource annuelle supplémentaire comprise entre 200 et 250 M€/an dès 2019, et qui soit dynamique afin d'assurer la soutenabilité du modèle dans le cadre des hypothèses précitées, la recherche de la mission a été guidée par plusieurs principes directeurs :

- ◆ **s'appuyer sur un financement francilien plutôt que national ;**
- ◆ **réfléchir à iso-fiscalité**, rechercher des recettes dans les dispositifs existants, sans créer de taxe nouvelle ;
- ◆ **faire contribuer toutes les parties prenantes du projet**, tant parmi les entités publiques (État, Région, Départements, communes) que les contribuables (entreprises, ménages) ;
- ◆ **adosser le financement du projet sur des ressources pérennes**, stables et, autant que faire se peut, diversifiées et dynamiques.

En 2017, sur un montant total de 530 M€ de recettes fiscales affectées à la SGP, plus de deux tiers sont liés à la taxe sur les surfaces de bureaux (TSB), près d'un quart à la taxe spéciale d'équipement (TSE) et le reste à l'IFER de la RATP. Selon les travaux de la mission, il apparaît possible d'affecter à la SGP dès 2019 :

- ◆ 150 M€ supplémentaires sur la TSB (sous-partie 3.2.1) ;
- ◆ 30 à 50 M€ supplémentaires sur la TSE (sous-partie 3.2.2) ;
- ◆ 50 à 70 M€ sur un panier de recettes diverses (sous-partie 3.2.3).

Une annexe revient plus en détail sur chaque question fiscale présentée ci-dessous.

Proposition n° 4 : Renforcer dès 2019 le panier de recettes affectées à la SGP, sur un financement exclusivement francilien et à iso-fiscalité, afin d'assurer la soutenabilité du modèle économique à horizon 2070.

3.2.1. Le renforcement de la TSB est cohérent avec le projet du GPE et s'inscrit dans une logique d'aménagement du territoire

La taxe sur les surfaces à usage de bureau, de commerce et de stockage (TSBCS ou TSB) a l'avantage d'être une **taxe récurrente, avec une base large, stable et croissante**²⁴. Elle s'appuie sur un zonage géographique et une différenciation des tarifs en fonction de la destination du local²⁵, les tarifs étant depuis 2012 indexés sur l'indice du coût de la construction (ICC). Le produit de la taxe a doublé après la réforme de 2010, de 330 à 660 M€. Ce produit est réparti entre plusieurs affectataires, en fonction d'un ordre de priorité et dans la limite de plafonds définis en loi de finances. Le premier affectataire est la Région Île-de-France, pour 50 % du rendement de la TSB dans un plafond fixé à 213 M€ à ce jour. **La SGP est le reliquataire du produit de la TSB depuis 2011 et en perçoit donc la dynamique** : elle a reçu 351 M€ en 2017.

Cette taxe ne pose pas de difficultés de recouvrement, mais elle est délicate à prévoir pour les acteurs publics, car ses tarifs sont indexés sur un indice qui s'est révélé volatil²⁶ et les dérogations à ce zonage tarifaire peuvent varier substantiellement d'une année à l'autre²⁷.

Les entreprises contribuent déjà largement au financement des transports en Île-de-France, notamment à son exploitation, et la compétitivité de la région dans le contexte du « Brexit » doit être soutenue. **Le financement de la SGP grâce à cette taxe a toutefois une véritable logique économique**, le GPE étant un projet essentiel pour l'attractivité internationale francilienne et pour la mobilité des travailleurs sur le territoire, l'enjeu de la desserte des lieux de travail en transport en commun étant un facteur important. Les différents représentants du secteur et utilisateurs de l'immobilier d'entreprise rencontrés par la mission ont insisté sur la nécessaire visibilité et stabilité de la fiscalité.

²⁴ La TSBCS est une taxe annuelle applicable dans les huit départements franciliens depuis 1990. Son champ d'application, initialement limité aux locaux à usage de bureaux, a été étendu aux usages de locaux commerciaux et de stockage en 1999 puis aux surfaces de stationnement en 2011. La taxe est due pour l'année entière, en fonction de la destination des locaux au 1^{er} janvier, même en cas de cession ou de changement d'affectation en cours d'année, tout comme en cas d'inutilisation ou de vacance. L'assiette globale est dans son ensemble dynamique, en hausse de 4,5 % entre 2013 et 2016.

²⁵ Quinze tarifs sont applicables aux surfaces, en fonction de la destination du local et de sa zone géographique : ce « zonage tarifaire » recouvre trois zones et distingue les bureaux (avec un tarif normal et un tarif réduit pour les personnes publiques notamment), les commerces, les locaux de stockage et les stationnements. Depuis 2011, le zonage est globalement le suivant : la zone 1 pour Paris et les Hauts-de-Seine ; la zone 2 pour les autres départements de petite couronne ; la zone 3 pour les départements de grande couronne.

²⁶ À titre d'exemple, l'ICC utilisé pour l'évolution des tarifs de la TSB s'est établi à 5,10 % en 2012 et - 1,74 % en 2014. Il pourrait être envisagé de changer cette indexation pour l'indice des loyers des activités tertiaires (ILAT), désormais davantage utilisé par les professionnels du secteur et qui s'est avéré être plus stable au cours des dernières années.

²⁷ Les communes éligibles simultanément à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSUCS) et au bénéfice du fonds de solidarité des communes de la Région Île-de-France (FSRIF) bénéficient d'une dérogation à ce zonage : les redevables qui y sont localisés se voient appliquer les tarifs de la zone 3 automatiquement, même lorsqu'ils sont situés en zone 1 ou 2. Le nombre de communes bénéficiant d'une dérogation tarifaire est passé de 111 en 2013 à 125 en 2016.

Si, dans ce souci de stabilité, la mission ne préconise pas d'évolution profonde de cette taxe (en particulier dans son zonage ou son mode de calcul), elle considère plusieurs évolutions souhaitables :

- ◆ **revenir sur une partie des dérogations au zonage tarifaire** permettrait d'accroître la prévisibilité de la taxe comme sa cohérence territoriale²⁸ et son rendement ;
- ◆ **rehausser de 10 % les tarifs sur les bureaux en zone 1** avec un objectif d'aménagement du territoire et de rééquilibrage de la métropole francilienne en matière de production de logements et de bureaux entre l'est et l'ouest. Plusieurs acteurs du secteur ont confirmé la tendance au recentrage des implantations d'entreprises vers la zone 1, notamment pour attirer et fidéliser des collaborateurs. Selon les calculs de la mission, la taxe apparaît d'un poids modéré à Paris, où elle représente environ 3 % des loyers moyens²⁹, alors qu'elle pèse pour 4 % des loyers en première couronne (hors Hauts-de-Seine) ;
- ◆ **intégrer la taxe annuelle sur les surfaces de stationnement (TASS)**, créée en 2014 au profit de la Région (et qui devra donc en être compensée³⁰), pour en confier la dynamique à la SGP, avec un élargissement de l'assiette (aux surfaces de parkings commerciaux, au-delà des surfaces de stationnement attachées à des activités commerciales) et un rehaussement de 10 % du tarif en zone 1. Cet élargissement de l'assiette comme le rehaussement du tarif poursuivent également des objectifs de politique publique de reconversion territoriale et d'incitation au report modal³¹.

Au global, la mission considère qu'**il est possible de trouver au moins 150 M€ sur la TSB**, soit une hausse d'environ 20 % de son rendement actuel.

3.2.2. La TSE de la SGP doit être mise à jour et indexée

Le rapport de 2009 sur le financement du projet de transports du Grand Paris soulignait que « *la réalisation du projet bénéficiera directement à l'ensemble des franciliens, par effet de maillage et par reconfiguration du réseau existant* » et avait recommandé « *la mise en place d'une fiscalité ad hoc exceptionnelle affectée au financement du projet* ». Une taxe spéciale d'équipement (TSE) *ad hoc* a donc été instituée à compter de 2011 au profit de la SGP avec un **montant fixé annuellement à 117 M€, sans revalorisation depuis sa mise en place**. Elle représentait plus d'un tiers de recettes de la SGP lors de sa mise en place, et en représente désormais moins d'un quart.

²⁸ Il apparaît *a minima* nécessaire de supprimer toute dérogation tarifaire pour les communes situées en zone 1. Pour celles en zone 2, un autre critère pourrait être trouvé, comme celui de leur classement au titre de l'indice synthétique DSU. En cas de hausse des tarifs en zone 1, un mécanisme de lissage pourrait être organisé pour la transition des communes qui bénéficiaient avant des tarifs de zone 3.

²⁹ Si les loyers ne reflètent pas intégralement l'attractivité d'un territoire, cette analyse de ratios éclaire, pour chacune des zones de la taxe, son poids pour les locataires. Les calculs de la mission s'appuient sur les données Grecam sur les loyers et leur rapportent les tarifs de la TSB (cf. annexe pour le détail).

³⁰ Depuis 2015, s'ajoute à la TSB la taxe annuelle sur les surfaces de stationnement (TASS), également propre à l'Île-de-France et dont le produit est affecté à la section d'investissement de la Région en vue de financer les transports en commun. L'État s'était engagé à fournir, par ce biais, une recette de 60 M€ à la Région : il conviendrait dès lors de relever d'autant le plafond de TSB dont celle-ci bénéficie, sur la base de l'accord passé avec l'État ayant conduit à la mise en place de la TASS.

³¹ En 2018, le tarif cumulé de la TSB et de la TASS atteint 6,7 €/m² en zone 1 pour les surfaces de stationnement au-delà du seuil de 500 m², lorsque ces surfaces sont attachées à de l'immobilier d'entreprise, commercial ou de stockage.

Rapport

La TSE est une taxe de répartition, dont le montant est établi annuellement et réparti sur l'assiette des quatre taxes locales de l'ensemble du territoire d'Île-de-France. En 2017, les deux tiers de la TSE étaient versés par des personnes physiques, essentiellement *via* les supports que constituent la taxe d'habitation (TH) et la taxe sur le foncier bâti (TFPB)³². La TSE permet donc, avec une base large et un taux faible, de générer une ressource stable.

Ces différentes considérations conduisent la mission à préconiser :

- ◆ **la mise à jour et l'indexation de la TSE dès 2019**, sachant que l'économie comme la démographie francilienne sont dynamiques³³ ;
- ◆ **le redéploiement d'une part de la TSE qui bénéficie à l'établissement public foncier régional (EPFIF)³⁴**, sachant que la réserve foncière autour du GPE est déjà largement constituée et que l'EPFIF bénéficie d'un fonds de roulement nettement plus élevé que d'autres établissements publics³⁵.

Il apparaît justifié de relever le montant de la TSE affecté à la SGP à un **montant de 170 M€ (soit + 50 M€)**, sachant qu'une part de cette hausse serait compensée par une baisse de la TSE au profit de l'EPFIF. Un tel redéploiement apparaît d'autant plus nécessaire que les bases de TH pourraient être amenées à disparaître dans le cadre de la réforme actuellement étudiée par le Gouvernement (ce qui conduirait, en cas de répartition de la TSE sur les bases restantes, à renchérir la charge pour les entreprises et pour les propriétaires).

3.2.3. Un panier divers d'autres ressources fiscales peut également être mobilisé

La troisième recette fiscale actuellement inscrite dans le panier de recettes de la SGP est **l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) sur les matériels roulants de la RATP** (qui est en pratique à la charge d'Île-de-France Mobilités), avec un plafond annuel relevé au cours des dernières années et toujours atteint³⁶. La mission considère qu'une **ressource de 30 M€** devrait apparaître à droit quasi-constant, en :

- ◆ augmentant dès 2019 le plafond affecté à la SGP pour que l'ensemble de la recette lui bénéficie (sans versement au budget général) ;
- ◆ s'assurant qu'à moyen terme, les matériels roulants qui seront progressivement mobilisés sur le GPE par les futurs exploitants seront également soumis à cet impôt, dans un objectif d'égalité devant les charges publiques.

³² Source : ministère des finances (DGFIP – DLF).

³³ Entre 2006 et 2016, la population francilienne a augmenté de 5,7 % (source : Insee). Si la TSE avait été indexée sur l'ICC de l'année N-1, elle s'élèverait à un montant de 129 M€ en 2018.

³⁴ Une autre TSE est en effet perçue en Île-de-France au profit de cet établissement public foncier d'État, afin de lui permettre de financer les acquisitions foncières et immobilières correspondant à sa vocation. La TSE des EPF est limitée par un plafond de 20 €/habitant et celle des EPF d'État fait en sus l'objet d'un plafonnement en montant en loi de finances. Elle a été fixée à un montant de 180 M€ dans la LFI 2018.

³⁵ En conséquence, les EPF d'État ne sont pas aujourd'hui incités à refacturer aux collectivités territoriales les frais de portage et de structure lors de la reprise des biens fonciers acquis pour leur compte, et ont tendance à financer ces dépenses de fonctionnement courant au moyen de la TSE (source : rapport récent de l'IGF).

³⁶ Ce plafond est passé de 60 M€ en 2011 à 65 M€ en 2016, 66 M€ en 2017 et 67 M€ en 2018.

Une autre recette déjà envisagée en 2009 était la taxe de séjour, afin de faire contribuer les usagers non franciliens du réseau, puisque le GPE améliorera la desserte des pôles économiques et équipements métropolitains d'Île-de-France (aéroports, quartier d'affaire, gares TGV...). La participation des visiteurs au financement du GPE pourrait passer par la **création d'une part régionale de la taxe de séjour**, inspirée de la part départementale de 10 % qui existe déjà³⁷. Cette part régionale apparaît d'autant plus soutenable que la taxe française de séjour demeure limitée en comparaison d'autres métropoles européennes. **Si elle s'établissait à 30 %, elle pourrait représenter une recette d'au moins 30 M€³⁸ et très dynamique avec notamment une évolution de l'assiette liée à l'assujettissement des hébergements meublés non-classés, mis en location sur des plateformes de réservation en ligne.**

Enfin, dès les origines du projet, l'objectif de captation de la valeur foncière créée grâce au GPE était manifeste, en particulier dans les zones proches des nouvelles gares (il y aura l'occasion d'y revenir plus tard). Un instrument existant et simple est celui des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), assis sur les valeurs vénales des biens et donc liés à la valeur créée par le projet. La logique économique d'une affectation de DMTO prélevés en Île-de-France à un investissement sur le territoire régional est manifeste. Sans augmenter les DMTO, la mission préconise de **prélever un préciput sur les DMTO versés par les départements franciliens au fonds national de péréquation**, sachant que leur contribution représente entre 35 et 40 % des ressources du fonds. Prélever 30 M€ en amont de ce fonds aurait ainsi représenté à peine plus de 10 % de la contribution nette francilienne en 2018, sachant que ce fonds est extrêmement dynamique (dynamisme porté par les valorisations foncières en Île-de-France).

3.3. D'autres recettes pourraient compléter cet ensemble à moyen terme

3.3.1. L'affectation au GPE d'une fiscalité sur les usagers de la route, qui inciterait également au report modal, serait justifiée

Le GPE est un des projets de transports en commun incitant au report modal par rapport aux infrastructures routières. **Une fiscalité des externalités négatives générées par les véhicules polluants** (comme la pollution et la congestion) est économiquement justifiée, et son affectation à un projet de transport en commun l'est également.

³⁷ Comme la part départementale, cette part régionale serait votée par la région ; son produit serait affecté à la SGP :

- soit directement par convention avec la Région ;
- soit au moyen d'une baisse du plafond de TSB de la Région d'un montant équivalent.

³⁸ Estimation sur la base des recettes constatées en 2016 en Île-de-France.

Dans la logique suggérée par le conseil d'orientation des infrastructures début 2018³⁹, une **fraction régionale de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) pourrait être affectée à ce projet**, inspirée des fractions franciliennes préexistantes⁴⁰. Cette piste n'est toutefois pas sans risque au regard du droit européen⁴¹ et pose de sérieuses questions de soutenabilité sociale et économique, dans un contexte de hausse du prix du baril (80 \$ fin mai 2018) et de relèvements prévus de la TICPE dans les prochaines années (trajectoire carbone, convergence gazole/essence).

À plus long terme, **la mise en place d'un péage urbain, au niveau de l'agglomération parisienne ou sur une base régionale plus large, pourrait apporter des ressources complémentaires**. Une telle solution présente l'avantage d'avoir un sens économique fort, puisqu'un tel péage ou une « éco-redevance » ou une vignette serait à la fois incitatif en faveur des transports collectifs (contre la congestion et la pollution), et financerait des modes de transport alternatifs grâce aux transports routiers⁴². En vue de son activation à moyen terme lorsque les lignes du GPE seront mises en service (entre 2024 et 2030), plusieurs sujets doivent être anticipés et traités, allant de l'acceptabilité sociale et économique (en lien avec la tarification du réseau de transport en commun) aux conditions de mise en place juridiques et techniques (y compris la question des parkings aux bornes du réseau)⁴³.

3.3.2. La captation de la valorisation foncière liée au GPE passe par divers instruments, allant de la politique de réserve foncière à la contribution des opérations d'aménagement

Le GPE prendra tout sens accompagné d'une politique de densification efficace, indispensable en Île-de-France⁴⁴. La densification autour des gares du GPE doit être recherchée autant que possible afin de maximiser les effets positifs du futur réseau de transport et de dégager de la valeur. Des structures d'aménagement travaillent déjà sur un certain nombre de gares ; lorsqu'elles n'y sont pas encore présentes, il convient d'anticiper les projets⁴⁵.

³⁹ Rapport du COI sur les « mobilités du quotidien : répondre aux urgences et préparer l'avenir », sous la présidence de Philippe Duron, 1^{er} février 2018.

⁴⁰ La majoration dite « Grenelle » a ouvert en 2011 la possibilité pour chaque région de majorer la TICPE afin de financer des projets spécifiques de transports ; son montant doit représenter 65 M€ pour la Région Île-de-France en 2018. La majoration dite « STIF » autorise depuis 2017 ce dernier à majorer la TICPE dans la limite d'un tarif plafonné ; les recettes générées lui sont reversées dans la limite d'un plafond de 100 M€.

⁴¹ La directive 2003/96 applicable aux produits énergétiques instaure un principe d'unicité du taux d'un même produit sur l'ensemble du territoire national de chaque État membre. Contrairement à la fraction régionale antérieure mise en place pour accompagner les transferts de compétences de 2004, les deux fractions « Grenelle » et « STIF » n'ont pas fait l'objet d'une autorisation dérogatoire du Conseil. À défaut de créer une nouvelle majoration, il pourrait être envisagé d'augmenter la majoration « STIF » et d'affecter à la SGP le rendement au-delà du plafond de 100 M€.

⁴² Une « éco-redevance poids lourds » était déjà envisagée dans le rapport de 2009, dans un contexte où cette taxe devait être mise en place et rapporter 800 M€/an (dont 160 M€ lié au trafic francilien, sachant que le taux en Île-de-France était fixé sous la valeur plafond admissible).

⁴³ Pour des éléments plus précis sur ces sujets, voir la note de la direction générale du Trésor en date du 11 avril 2018 sur « les péages urbains : quels enseignements tirer des expériences étrangères ? ».

⁴⁴ À cet égard, force est de rappeler que le meilleur réseau de transports ne pourra pallier les insuffisances d'une mauvaise politique d'aménagement.

⁴⁵ La Caisse des dépôts pourrait utilement être mobilisée pour éclairer les différentes situations locales en fonction des outils et structures existants en matière d'ingénierie d'aménagement, ainsi que des projets à anticiper.

Malgré cela, l'arrivée dans une commune d'une nouvelle ligne et *a fortiori* d'une nouvelle gare conduisent mécaniquement à une hausse des prix de l'immobilier (hausse estimée entre 10 et 20 % mais difficile à isoler dans l'évolution générale du marché). Le souhait de capter une partie de cette valorisation au profit du financement du projet a déjà été évoqué plus tôt et peut prendre plusieurs formes.

L'instrument le plus efficace est la politique de réserve foncière, qui doit être la plus active possible. Cette politique est menée en Île-de-France par l'EPFIF, qui a indiqué à la mission avoir conclu des conventions avec 80 % des communes concernées par des gares du GPE. Les réserves foncières ainsi constituées permettront d'accompagner des opérations d'aménagement dans ces communes, et non de financer le projet lui-même.

Les instruments fiscaux ont l'avantage de s'appliquer uniformément aux acteurs et de garantir leur contribution financière, mais ils présentent parfois des effets pervers de rigidification du marché et d'incitation à la rétention foncière. **Parmi les différents instruments fiscaux envisageables, il est possible de citer :**

- ◆ le projet de taxe sur les plus-values aux abords des gares, créée en 2010 au profit du financement de la SGP, mais abandonnée avant même sa mise en œuvre⁴⁶ ;
- ◆ les taxes foncières, d'autant que le GPE contribuera à valoriser les bases locales, mais dont le produit sera nécessaire pour les équipements publics accompagnant la densification ;
- ◆ la TSBCS, dont les tarifs pourront être relevés à compter des mises en service en 2024, en lien avec une revue du zonage en fonction de l'attractivité constatée des différentes zones ;
- ◆ les DMTO, mais dont le niveau est déjà élevé (voir proposition présentée ci-dessus) ;
- ◆ la taxe d'aménagement, qui pourrait faire l'objet d'une « surtaxe » spécifique autour des gares du GPE pour capter « à la source » la rente foncière. Cette surtaxe devrait être prise en compte dans les opérations et bilans des aménageurs dès l'origine ; elle n'interviendrait *in fine* qu'à la construction elle-même. Cet instrument demeure délicat à manipuler car il ne devrait pas se répercuter dans le prix (son objectif est de prélever une part de la plus-value) ni conduire les acteurs à optimiser leurs comportements (en réduisant le nombre de logements ou en renchérissant le coût des équipements publics par exemple).

Selon la mission, que l'instrument soit fiscal ou non, **la contribution au financement du GPE des opérations d'aménagement gagnerait à être organisée.** En appui sur la loi de 2010 qui lui en ouvre la possibilité, la SGP a développé des projets connexes d'aménagement sur les gares. Mais il est indispensable qu'une ingénierie locale complète soit déployée sur les gares les plus importantes, avec l'aide de l'aménageur du territoire, de la société publique locale ou de la société d'économie mixte le cas échéant. Une négociation serait conduite le plus en amont possible, au cas par cas et en fonction des équilibres locaux, avec l'objectif d'une contribution des plus grandes opérations par fonds de concours, de sorte que la SGP bénéficie d'un retour sur la création de valeur autour des gares.

Les recettes liées à cette valorisation ne peuvent pas être chiffrées à ce jour et ne seront constatées qu'*in fine*.

⁴⁶ Une taxe forfaitaire sur le produit de la valorisation des terrains nus et immeubles bâtis résultant des projets du GPE, dans un périmètre allant jusqu'à 1200 mètres de l'entrée de gare des voyageurs, avait été introduite par la loi de 2010 sur le Grand Paris mais n'a jamais été appliquée (abrogation au 1^{er} janvier 2011). Plusieurs objections avaient été apportées à ce projet de taxe, notamment l'exonération des plus-values sur les résidences principales en France, l'incertitude et la rigidification du marché immobilier qu'elle entraînait, ainsi que les risques inflationnistes sur les prix fonciers et immobiliers.

4. Compte tenu des enjeux macro-budgétaires du projet, la mission propose de mettre en place un plafond d'endettement à 35 Mds€

Comme la SGP doit financer l'écart entre ses dépenses et ses ressources par des emprunts, les tirages seront importants dans les années à venir, générant à leur tour des charges financières et des emprunts de refinancement. Son statut d'établissement public industriel et commercial (avec la garantie de l'État) et son modèle assis sur des ressources fiscales affectées lui permettront de **se financer sur les marchés presque comme l'État, sans contrainte particulière à attendre de la part des investisseurs.**

Le projet du GPE et la dette qui en découlera pour la SGP est un sujet de macro-finances publiques⁴⁷, son incidence rapportée au PIB étant au mieux limitée à 0,2 % en 2050 dans le scénario initial de la SGP, mais également potentiellement supérieure à 1 % (voire proche de 2 %) dans d'autres scénarios esquissés par la Cour des comptes. Même avec un taux de financement limité, dans les scénarios n° 2 et n° 3 étudiés par la mission (cf. tableau de synthèse ci-dessus, avec une hypothèse d'emprunt à 3 %), **la charge de la dette sera comprise entre 20 et 30 Mds€₂₀₁₂⁴⁸**, en sus de l'estimation du coût à terminaison de 35 Mds€₂₀₁₂.

Cet enjeu macro-budgétaire justifie un regard attentif des autorités publiques sur les dépenses de la SGP. Cette attention doit être incarnée, tout au long du projet, par le conseil de surveillance (cf. proposition ci-dessus en ce sens). La mission estime également indispensable de se doter d'instruments pour renforcer la maîtrise des dépenses de la SGP. Cet enjeu apparaît d'autant plus indispensable à l'heure de re-solliciter les contribuables.

Outre les aspects relevant du dimensionnement, de l'organisation et du management de la structure, la mission propose deux instruments pour impliquer l'autorité politique en la matière :

- ◆ un **plafond d'endettement cumulé**, sorte de « règle d'or » à 35 Mds€⁴⁹ qui complète la borne que constitue l'échéance très lointaine de 2070. Cette règle devrait être inscrite au plus tôt dans la loi, de manière lisible et suffisamment en amont de son intervention pour que la SGP puisse l'anticiper. Un dispositif d'anticipation devra être prévu en cas d'atteinte du plafond sans mettre en danger le projet, avec une clause de rendez-vous politique régulier, de l'exécutif et du législatif, sur ce sujet. En tout état de cause, ce plafond ne serait pas un outil de pilotage « quotidien », mais un repère afin de vérifier à différentes échéances (annuelles notamment) l'évolution du projet. Un suivi budgétaire annuel spécifique devra par ailleurs être organisé⁵⁰ ;
- ◆ une **obligation de financement de toute dépense supplémentaire mise à la charge de la SGP**, de sorte à responsabiliser les commanditaires ou bénéficiaires des compléments au programme actuel, et à ne pas retarder l'extinction de la dette initiale. La SGP ne doit pas, en tout état de cause, être rendue responsable de nouvelles dépenses à venir qui ne relèvent pas de sa maîtrise.

Proposition n° 5 : Créer dans la loi un plafond cumulé d'emprunt de 35 Mds€ pour la SGP.

⁴⁷ La dette de la SGP est consolidée dans la dette des administrations publiques en comptabilité nationale (plus spécifiquement dans le champ des administrations publiques locales – APUL).

⁴⁸ Elle représentera, au pic de l'activité, plusieurs centaines de millions d'euros chaque année. Elle est fortement corrélée à la durée d'amortissement du projet (dont le rallongement augmente les risques de refinancement).

⁴⁹ Ce plafond doit être calibré de sorte à accompagner la séquence des dépenses telle qu'elle est actuellement envisagée dans les quinze prochaines années. La mission fait l'hypothèse que le matériel roulant sera remboursé à moins d'un an par Île-de-France Mobilités, et sera donc par hypothèse hors de ce plafond d'endettement.

⁵⁰ Chaque année, les dépenses de la SGP seront intégrées dans celles des administrations publiques : une certaine souplesse devra être garantie à ses projets et au montant de ses dépenses annuelles, dont le montant exact sera très délicat à anticiper (il sera d'autant plus difficile à estimer que ses charges financières dépendront de facteurs qui ne dépendent pas de la SGP, à savoir les taux d'intérêt obtenus et le montant annuel des tirages, lui-même dépendant des dépenses et recettes constatées chaque année).

CONCLUSION

Plusieurs points saillants doivent, à l'issue de cette deuxième mission consacrée au financement du Grand Paris Express, être soulignés.

De manière générale, **le calendrier du projet est scandé par plusieurs phases interdépendantes** : après celle de conception s'est ouverte celle des travaux, elle-même tendue vers la phase des mises en service à compter de 2024.

D'un point de vue financier, **la soutenabilité du modèle de l'investissement repose d'une part sur le renforcement des recettes affectées, et d'autre part sur la maîtrise des dépenses**. La mission considère qu'à court terme, 200 à 250 M€ supplémentaires sont nécessaires pour assurer cette soutenabilité, mais cette enveloppe ne fera aucun miracle et ne dispensera pas l'opérateur d'une maîtrise très stricte du projet. Et des questions financières au moins aussi conséquentes doivent être clarifiées pour l'exploitation.

D'un point de vue organisationnel, il est désormais grand temps **d'anticiper les responsabilités à venir des différents acteurs en phase d'exploitation du GPE** : autorité organisatrice des transports (Île-de-France Mobilités), gestionnaire d'infrastructure (RATP désignée dans la loi), opérateurs de transport (encore non désignés à ce jour).

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

	Contenu
1	Clarifier les enjeux techniques, opérationnels et économiques liés à l'exploitation du réseau du GPE et anticiper les besoins de financement associés, en distinguant le modèle économique de l'investissement porté par la SGP et celui de l'exploitation qui devra être assuré par l'autorité organisatrice.
2	Doter la SGP d'une organisation propre à assurer la maîtrise du coût de 35 Mds€ ₂₀₁₂ en phase d'exécution, en concentrant et renforçant ses moyens sur sa mission prioritaire de maître d'ouvrage.
3	Garantir la transparence de la SGP sur les coûts du projet vis-à-vis du conseil de surveillance, en développant notamment les outils de suivi afin d'anticiper tout risque de dérive au plus tôt.
4	Renforcer dès 2019 le panier de recettes affectées à la SGP, sur un financement exclusivement francilien et à iso-fiscalité, afin d'assurer la soutenabilité du modèle économique à horizon 2070.
5	Créer dans la loi un plafond cumulé d'emprunt de 35 Mds€ pour la SGP.

PIÈCE JOINTE

Lettre de mission

Paris, le 12 MARS 2018

Monsieur le député,

J'ai récemment réaffirmé l'ambition du Gouvernement pour le Grand Paris Express, projet indispensable pour maintenir l'Île-de-France dans les tout premiers rangs des métropoles mondiales. Ce projet sera donc réalisé dans son intégralité.

Comme l'a relevé la Cour des comptes dans son rapport relatif au Grand Paris Express présenté en janvier 2018 à l'Assemblée nationale, le coût du projet estimé aujourd'hui à 35Md€₂₀₁₂, auquel il convient d'ajouter la contribution de la Société du Grand Paris (SGP) au plan de mobilisation pour les transports, pose la question de la soutenabilité à long terme du modèle économique du projet. Pour y répondre, deux problèmes doivent être traités : la recherche par la SGP de pistes d'économies pour réduire ses dépenses et la mobilisation de ressources supplémentaires.

En outre, la Cour identifie un enjeu de ressources humaines au sein de la SGP pour permettre de maîtriser la réalisation d'un tel projet. Il importe qu'une attention particulière soit portée à l'organisation générale de la maîtrise d'ouvrage et aux ressources humaines affectées ou mobilisées par la SGP afin que celle-ci puisse exercer la mission qui lui est confiée avec l'ensemble des compétences nécessaires à sa réussite.

C'est pourquoi, j'ai décidé de vous confier la mission d'étudier d'une part, les schémas envisageables pour conforter le modèle économique du projet, lesquels reposent sur le principe directeur que vous avez rappelé lors de la séance de concertation du 26 janvier dernier, consistant en un financement exclusivement francilien et d'autre part, d'expertiser les besoins d'emplois de la SGP pour assurer un pilotage optimal du projet.

En application de l'article L.O. 144 du code électoral, un décret vous nommera, parlementaire en mission auprès de Mme Elisabeth BORNE, ministre auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, chargée des transports.

.../...

Monsieur Gilles CARREZ
Député
Assemblée nationale
126, rue de l'Université
75355 PARIS 07 SP

Vous pourrez vous appuyer, en particulier, sur les services du ministère de la transition écologique et solidaire, du ministère de l'économie et des finances, du ministère de l'action et des comptes publics, de la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Ile-de-France, de la direction régionale des finances publiques d'Ile-de-France et la SGP, dont les services vous apporteront leur plein concours.

Vous mènerez cette mission en concertation avec les élus concernés et en liaison étroite avec le Préfecture régionale d'Ile-de-France.

Vos travaux pourront s'articuler autour des points suivants :

1. Augmentation des ressources actuelles pour assurer la soutenabilité du financement du Grand Paris Express, en recherchant notamment les modalités d'une meilleure prévisibilité de la dynamique des taxes.

S'agissant du modèle économique du projet, vous privilégieriez un schéma fondé sur l'augmentation des ressources affectées à la SGP :

- vous approfondirez la possibilité de faire évoluer le produit de la taxe sur les surfaces de bureaux, de locaux commerciaux, de locaux de stockage et de stationnement (TSBCS) affecté à la SGP ;
- vous évalueriez l'opportunité de faire évoluer la taxe spéciale d'équipement (TSE) ou la composante de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) ;
- vous orienterez vos recherches sur la mobilisation de nouvelles ressources, telle la taxe de séjour.

Ces pistes de réflexion ne sont naturellement pas limitatives et vous permettront de présenter un recalage du modèle économique de financement du projet assurant sa soutenabilité à long terme (niveau de la redevance liée à l'exploitation du réseau, ressources tirées de sa mission d'aménagement, recettes commerciales).

2. Dimensionnement des effectifs de la Société du Grand Paris.

Vous formulerez une proposition s'agissant du dimensionnement des effectifs de la Société du Grand Paris.

Votre rapport final devra m'être remis avant la fin du 1^{er} semestre 2018, afin que les premières mesures puissent être intégrées dans le projet de loi de finances pour 2019.

Je vous prie de croire, Monsieur le député, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Edouard PHILIPPE



ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I : MODÈLE ÉCONOMIQUE DU PROJET

ANNEXE II : RECETTES FISCALES À COURT TERME

ANNEXE III : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

ANNEXE I

Modèle économique du projet

SOMMAIRE

1. POUR APPRÉCIER LA SOUTENABILITÉ DU MODÈLE ÉCONOMIQUE, DÉFINIE CONVENTIONNELLEMENT, PLUSIEURS HYPOTHÈSES DOIVENT ÊTRE ÉTABLIES	1
1.1. La « soutenabilité » du modèle économique est définie comme la capacité à rembourser la dette contractée avant 2070	1
1.2. La soutenabilité économique de long terme se modélise en intégrant le coût du financement du projet.....	2
1.3. Les hypothèses fondamentales de la mission reposent sur la responsabilité de la gestion des gares, la mise en place de la redevance d'infrastructure et la réalisation du plan d'économies demandé par le Gouvernement	3
1.3.1. <i>Détail des hypothèses concernant les dépenses.....</i>	<i>3</i>
1.3.2. <i>Détail des hypothèses concernant les recettes.....</i>	<i>4</i>
2. LE BESOIN DE FINANCEMENT EST ACTUELLEMENT ESTIMÉ ENTRE 200 ET 250 M€, SOUS RÉSERVE QUE LES GARES NE PÈSENT PAS SUR LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DE L'INVESTISSEMENT	5
3. L'ÉCONOMIE GLOBALE DU PROJET DOIT ÊTRE PRÉCISÉMENT SUIVIE.....	7
3.1. La mission propose de mettre en place des instruments destinés à garantir l'équilibre pluriannuel du modèle.....	7
3.2. Un suivi régulier des dépenses doit également être organisé.....	8

1. Pour apprécier la soutenabilité du modèle économique, définie conventionnellement, plusieurs hypothèses doivent être établies

1.1. La « soutenabilité » du modèle économique est définie comme la capacité à rembourser la dette contractée avant 2070

Le modèle économique de la SGP est celui d'une « société de projet », destinée notamment à sanctuariser l'investissement exceptionnel que représente le Grand Paris Express (GPE) contre les logiques budgétaires annuelles qui sont celles du budget de l'État. En pratique :

- ◆ dans une première période, la SGP réalise les investissements en s'endettant ;
- ◆ dans une seconde période, elle assure le remboursement de cette dette grâce aux ressources qui lui sont affectées, à l'instar d'une caisse d'amortissement.

Contrairement à un projet financier classique, qui a son propre modèle d'affaire rentable et génère lui-même les revenus susceptibles de couvrir son investissement initial, le GPE est porté par les autorités publiques car il présente une rentabilité financière négative et une rentabilité socio-économique positive.

On considère par convention que **le modèle économique de la SGP est « soutenable » dès lors que les ressources qui lui sont affectées lui permettent de rembourser sa dette** à une échéance donnée, de sorte qu'elle ne devienne pas « éternelle ».

Cette soutenabilité dépend donc de trois facteurs principaux :

- ◆ de l'ensemble des dépenses de la SGP, en investissement comme en exploitation ;
- ◆ du niveau des ressources dont elle bénéficie ;
- ◆ des conditions d'endettement de la SGP et des frais financiers associés.

Cette soutenabilité s'apprécie à l'aune d'une « échéance » fixée conventionnellement, à savoir traditionnellement **2070, soit 40 ans après les dernières mises en services de lignes** (prévues en 2030). Cette date, pour symbolique qu'elle est, avait été établie aux débuts du projet en 2008-2009.

Parmi les trois facteurs présentés ci-dessus, la mission considère que :

- ◆ le premier, à savoir les dépenses de la SGP, dépendent d'elle (sauf pour les contributions mises à sa charge en sus du périmètre initial du programme) ;
- ◆ le deuxième, à savoir les recettes de la SGP, ne dépendent pas d'elle (sauf pour d'éventuelles recettes propres annexes, marginales par rapport aux recettes fiscales) ;
- ◆ le troisième, à savoir les charges financières, dépend :
 - d'une part du taux d'intérêt, qui est lui déterminé par les conditions offertes par le marché à la signature de la SGP (voir *infra*) ;
 - d'autre part du montant des tirages à réaliser, eux-mêmes liés à l'écart entre les dépenses annuelles et les recettes fiscales.

La responsabilité fondamentale de la SGP est donc la maîtrise des dépenses qui sont à sa charge.

1.2. La soutenabilité économique de long terme se modélise en intégrant le coût du financement du projet

Pour construire et suivre le modèle économique de la SGP, il convient :

- ◆ d'établir une prévision, en euros courants, de l'ensemble des flux de dépenses et de recettes à venir¹ ;
- ◆ d'actualiser ces flux en euros constants pour obtenir une « estimation à terminaison » (EAT) du coût du GPE² et la comparer au fil du temps avec les EAT précédentes ;
- ◆ d'intégrer le coût du financement du projet pour apprécier la soutenabilité globale du projet à un horizon donné. **Le modèle économique de la SGP est jugé soutenable lorsque le solde actualisé des flux intégrant le coût de financement est nul à horizon 2070** (il deviendrait « rentable » s'il devenait positif, mais il s'agirait alors d'une marge générée sur la fiscalité, ce qui n'aurait pas de sens pour l'État³).

Le coût du financement du projet, ou coût du capital⁴, est le taux d'intérêt obtenu⁵. **Le risque sur le taux d'intérêt, tout comme celui sur les recettes ou les éléments exogènes au projet, sont assumés par l'État** ; la SGP doit quant à elle porter le risque lié à la bonne réalisation de l'infrastructure. Compte tenu des maturités moyennes de dette, au moins deux refinancements doivent être anticipés d'ici à 2070 : ce sont ces refinancements qui exposent la dette de la SGP aux risques les plus importants. L'expérience des 30 dernières années montre combien ces risques sont imprévisibles sur une échéance aussi longue que 2070. **Par hypothèse, la mission a retenu un taux d'intérêt stable à 3 %**, hypothèse jugée raisonnable par les experts consultés. En effet, son statut d'établissement public industriel et commercial (avec la garantie de l'État) et son modèle assis sur des ressources fiscales affectées doivent lui permettre de se financer sur les

¹ Pour les dépenses, il s'agit de s'appuyer, autant que faire se peut, sur les éléments qui figurent dans les contrats, en intégrant les différents coefficients d'indexation qui y sont retenus et, pour les projets encore à un stade amont, de clarifier les hypothèses d'estimations retenues. Pour les recettes, il est possible de s'appuyer sur les exécutions passées ainsi que les prévisions d'évolution des assiettes et des tarifs (ces derniers étant parfois indexés, mais pas systématiquement).

² Le « coût à terminaison » (ou « estimation à terminaison » - EAT) est une notion fréquemment utilisée pour les grands projets et fait référence au coût global d'un projet tel qu'on le projette à son terme, en intégrant les coûts réels constatés et une actualisation des coûts restant à venir. Cette estimation, actualisée en euros constants, permet de mesurer les écarts associés aux décisions prises au fil du temps.

³ Il s'agit pour l'État de s'assurer que le niveau des ressources publiques affectées à la SGP permet de rembourser la dette à horizon 2070 - mais pas davantage, puisque l'État n'attend pas de marge ou de rémunération de la part de cet EPIC (sauf à ce que l'État souhaite facturer à la SGP un coût d'opportunité de ses propres fonds publics).

⁴ « *Le coût du capital est le taux de rentabilité minimum que doivent dégager les investissements de l'entreprise afin que celle-ci puisse satisfaire à la fois l'exigence de rentabilité des actionnaires (soit le coût des capitaux propres) et l'exigence de rentabilité des créanciers (soit le coût de l'endettement net).* » (manuel Verniemen « Finance d'entreprise », 2014). On appelle aussi ce taux de rentabilité « coût moyen pondéré du capital » (CMPC) ou « *weighted average cost of capital* » (WACC). Pour une entreprise non cotée, on a pour habitude d'estimer le coût du capital en comparant à d'autres entreprises exerçant la même activité, dans le même secteur et aux caractéristiques de taille et de risque similaires.

Pour identifier le coefficient à appliquer aux dépenses du GPE, il n'est pas possible de comparer la SGP à des entreprises qui investissent dans des infrastructures car la SGP est un EPIC, qui bénéficie de la garantie de l'État et de ressources fiscales affectées, sans « modèle d'affaires » qui lui soit propre et qui lui permette de générer des ressources. En effet :

- la SGP n'a ni capitaux propres ni actionnaires : elle est un démembrement de l'État, qui n'exige pas de marge de sa part ;
- la SGP aura en revanche des créanciers lorsqu'elle s'endettera : le coût du capital de la SGP est donc le taux financier exigé sur les marchés pour sa dette (risque taux) ;
- les autres risques à prendre en compte dans le cadre d'un projet qui fait l'objet d'un financement exclusivement public sont limités ; ces risques sont au demeurant internalisés par l'État.

⁵ Les autres risques à anticiper sont ceux liés aux dépenses : la SGP a intégré depuis l'été 2017 des provisions pour risques et aléas comprises entre 25 et 35 %, c'est-à-dire à un niveau conforme aux règles de l'art, qui doit permettre faire face à une exécution maîtrisée des marchés.

marchés presque comme l'État, sans contrainte particulière à attendre de la part des investisseurs.

En prenant cette hypothèse que la SGP se finance à un coût de 3%, la valeur actualisée des flux financiers⁶ à l'horizon de 2070 avec une actualisation à 3% doit être nulle pour que le modèle soit jugé soutenable.

1.3. Les hypothèses fondamentales de la mission reposent sur la responsabilité de la gestion des gares, la mise en place de la redevance d'infrastructure et la réalisation du plan d'économies demandé par le Gouvernement

Le scénario de base reflète la situation actuelle, toutes choses égales par ailleurs, sans décision nouvelle. Par souci de clarté, la mission n'a pas multiplié les variantes et concentré ses analyses sur deux autres scénarios de financement : l'un dans lequel la gestion des gares ne pèsent plus sur le modèle économique de la SGP (scénario n° 2) ; l'autre dans lequel, au surplus, la redevance d'infrastructure n'est pas mise en place (scénario n° 3).

1.3.1. Détail des hypothèses concernant les dépenses

Dans son scénario de base, **la mission a pris comme référence des dépenses les derniers éléments connus dans le débat public**. Autrement dit, elle estime que le coût d'objectif politique fixé au projet est égal à la dernière estimation à terminaison rendue publique. Elle fait ainsi l'hypothèse que la SGP doit couvrir toute la charge (mais seulement cette charge) qui s'élève à 38,5 Mds€₂₀₁₂⁷, dont :

- ◆ 35,1 Mds€₂₀₁₂ pour le GPE :
 - en intégrant le nouveau calendrier annoncé par le Gouvernement début 2018 ;
 - mais n'intégrant pas le plan d'économies de 10 % compte tenu de l'incertitude sur ses modalités, ni des éléments intervenus depuis les dernières publications sur le sujet fin 2017⁸ ;
- ◆ 3,4 Mds€₂₀₁₂ pour les contributions mises à sa charge, en faisant l'hypothèse qu'elles ne seront pas alourdies à l'avenir.

Dans le scénario n° 3, le plan d'économie est intégré avec une hypothèse de 10 % sur l'ensemble du coût du GPE, soit 3,5 Mds€₂₀₁₂, appliquée de manière homogène à compter de 2019.

⁶ La somme des flux de recettes déduction faite de la somme des dépenses (y compris la charge financière).

⁷ La mission s'est donc essentiellement appuyée sur une chronique transmise par la SGP (détaillée ligne par ligne) avec une actualisation moyenne à 1,5 % pour passer en €₂₀₁₂.

⁸ Ainsi, ne sont pas intégrés la réévaluation du coût de la ligne 14 Sud, ni le redimensionnement de la structure (ce redimensionnement est au stade des réflexions et discussions à la date de la mission). Dès lors, pour ces éléments-là, la mission s'est appuyée sur la chronique des dépenses de structure transmises par la SGP en avril 2018.

Annexe I

Au-delà de la phase d'investissement :

- ◆ dans le scénario de base, un coût récurrent lié aux gares est intégré (190 M€ anticipés liés à la maintenance et au renouvellement, hors taxe foncière à intégrer en sus⁹), mais non couvert par des recettes nouvelles (un déficit structurel apparaît et empêche le modèle financier de la SGP d'être soutenable) ;
- ◆ dans les deux autres scénarios de la mission, il est fait l'hypothèse que :
 - la SGP n'aura pas de charges d'exploitation récurrentes au-delà de la phase initiale de construction ;
 - les seules dépenses de fonctionnement au-delà des dernières mises en service en 2030 sont celles de la structure de la SGP, fixées par hypothèse à 5 M€/an à compter de 2031.

Sur la charge financière, la mission retient l'hypothèse précitée d'un taux d'intérêt à 3 %.

1.3.2. Détail des hypothèses concernant les recettes

Concernant les différentes taxes affectées à la SGP, les hypothèses suivantes sont retenues :

- ◆ concernant la TSBCS, il est fait l'hypothèse prudente dans l'ensemble des scénarios d'une croissance de son produit au rythme de l'inflation (1,5 % par an¹⁰). On retient également l'hypothèse d'une stabilité des plafonds des autres affectataires (c'est-à-dire de la région et du FNAL) et de la captation de la dynamique par la SGP (en conséquence, la croissance la part de TSB affectée à la SGP est plus dynamique que 1,5 %) ;
- ◆ concernant TSE, le scénario de base retient une hypothèse d'absence d'indexation (qui est la situation actuelle). Dans les autres scénarios, une indexation est assurée avec une croissance identique à celle de la TSB, à savoir 1,5 % ;
- ◆ concernant l'IFER, on fait l'hypothèse que l'ensemble de la recette est à la SGP et que les nouveaux exploitants du GPE seront également assujettis à cette taxe (avec une hypothèse de 3 M€/an entre 2024 et 2030).

Sauf dans le scénario de base, en cohérence avec l'exclusion des dépenses liées aux gares, la mission a exclu des deux autres scénarios les recettes annexes au GPE (valorisation du foncier, commercialisation des gares, etc.). Ces dernières sont au demeurant résiduelles puisqu'actuellement estimées à 170 M€ liés aux projets fonciers et 30 M€/an liés à l'exploitation des gares.

En revanche, la mise en place de la redevance d'infrastructure prévue par la loi est intégrée dans le scénario de base (son absence est testée en variante dans le troisième scénario). Elle est calculée à 0,8 % du coût d'investissement du GPE : elle s'établit à terme à 280 M€ sur la base d'un coût de 35 Mds€₂₀₁₂, sans que son montant ne soit indexé. Elle est progressive au fil des mises en services entre 2024 et 2030.

Par simplification, l'hypothèse est faite que les nouvelles recettes intégrées pour assurer la soutenabilité du modèle économique seront intégralement des recettes fiscales, qui évolueront avec la même dynamique que le panier de recettes actuel¹¹.

⁹ Selon les premières estimations de la SGP, cette taxe foncière pourrait atteindre plusieurs dizaines de millions d'euros sur l'ensemble des 68 gares. En tout état de cause, il apparaît inenvisageable que cette taxe foncière soit supérieure à celle qui pèse sur le réseau historique, d'autant que les collectivités locales concernées bénéficieront déjà d'une revalorisation de leurs bases du fait de l'arrivée des nouvelles gares.

¹⁰ Cette hypothèse apparaît raisonnable au vu des projections des taux de croissance annuels du PIB dans le scénario médian bas du Conseil d'orientation des retraites (juin 2018).

¹¹ La dynamique du panier de recettes est calculée par pondération des différentes composantes (la composante de la TSB évoluant plus rapidement que l'inflation puisque la SGP capte l'ensemble de sa dynamique) : elle s'établit à 1,8 %

2. Le besoin de financement est actuellement estimé entre 200 et 250 M€, sous réserve que les gares ne pèsent pas sur le modèle économique de l'investissement

La mission a approfondi trois scénarios principaux (cf. tableau de synthèse ci-dessous) :

- ◆ un scénario de base, qui est la situation actuelle, toutes choses égales par ailleurs : les gares génèreraient un déficit récurrent rendant impossible le bouclage du modèle financier d'investissement ;
- ◆ un deuxième scénario dans lequel les gares ne figureraient pas (en maintenant la redevance d'infrastructure) : 200 M€ apparaissent en première approche nécessaires pour assurer la soutenabilité du modèle, mais ce scénario alourdit le besoin de financement d'Île-de-France Mobilités en phase d'exploitation ;
- ◆ un troisième scénario, également sans la charge de l'exploitation des gares, dans lequel la redevance ne serait pas maintenue mais dans lequel le plan d'économies de 10 % serait réalisé : le cas échéant, 250 M€ seraient vraisemblablement nécessaires. Si le plan d'économies n'était pas réalisé, il conviendrait d'ajouter 100 M€ supplémentaires dès 2019 pour que le modèle soit soutenable.

La mission considère ce dernier scénario (sans gares, sans redevance, avec mise en œuvre du plan d'économies) comme le scénario de financement le plus opportun et réaliste à court terme.

par an lorsque la TSE n'est pas indexée, et à 2,0 % par an lorsqu'elle l'est. Pour mémoire, dans le modèle financier de la SGP évalué par la Cour des comptes en 2017, les recettes fiscales affectées reposaient sur une dynamique de 3 % par an.

Annexe I

Tableau 1 : Synthèse des principaux scénarios envisagés par la mission

		Scénario de base	Scénario n°2	Scénario n°3
Hypothèses et caractéristiques fondamentales de chaque scénario	Dépenses à la charge du GPE	Dépenses stabilisées à 38,5 Mds€₂₀₁₂ (35 Mds€ ₂₀₁₂ pour le GPE et 3,4 Mds€ ₂₀₁₂ pour les contributions à sa charge)		
	Taux d'endettement	3 %		
	Dynamique fiscale	+ 1,8 % an	+ 2 % par an	
	Gestion des gares	Intégrée dans le modèle de la SGP (coût net de l'ordre de 200 M€/an, hors taxe foncière)	Hors du modèle de la SGP	
	Redevance d'infrastructure	Facturée à Île-de-France Mobilités (0,8 % des 35 Mds€ ₂₀₁₂ , soit 280 M€, progressive à compter des mises en service entre 2024 et 2030, sans indexation)	Supprimée	
	Plan d'économies	Non activé		Activé (10% du coût total du GPE)
Conséquences	Ressources nécessaires dès 2019 pour rembourser la dette en 2070	Déficit récurrent	200 M€	250 M€
	Montant maximal de la dette SGP	-	39 Mds€ en 2030	34 Mds€ en 2030

Source : Estimations mission.

3. L'économie globale du projet doit être précisément suivie

3.1. La mission propose de mettre en place des instruments destinés à garantir l'équilibre pluriannuel du modèle

La mission propose deux instruments pour impliquer l'autorité politique sur l'équilibre pluriannuel du modèle, inspirés de l'expérience de la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES).

Encadré 1 : Expérience de la CADES

La CADES a été créée en 1996, se voyant transférer une dette de 45 Mds€ et une ressource affectée pour l'amortir (contribution à la réduction de la dette sociale : CRDS) : à cette époque, l'horizon d'amortissement était 2009. Plusieurs transferts de dette ont été réalisés, sans affectation de ressources complémentaires, de sorte que cet horizon a été plusieurs fois repoussé : en 2004, cet horizon a même été supprimé. L'article 20 de la loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale, en 2005, a créé l'obligation d'accompagner tout transfert de dette nouvelle de recettes nouvelles. En 2010, cet encadrement a été réaménagé (loi organique relative à la gestion de la dette sociale, loi de financement de la Sécurité sociale pour 2011) : l'horizon alors envisagé pour l'amortissement était 2025 et l'information du Parlement a été renforcée en matière d'endettement des branches de la Sécurité sociale.

A la date de la présente mission, la trajectoire d'amortissement de la dette de la CADES est favorable grâce aux conditions de financement obtenues et au rendement de recettes affectées. Les prévisions actuelles de la caisse anticipent un remboursement intégral de la dette en 2024*. D'un point de vue opérationnel, l'émission de la dette de la CADES a été intégrée par l'agence France Trésor (AFT).

*Source : Mission. * Rapport du Haut Conseil du financement de la protection sociale sur l'état des lieux et les enjeux des réformes pour le financement de la protection sociale, mai 2018.*

Pour la SGP, il s'agirait d'une part de créer un **plafond d'endettement cumulé** :

- ◆ l'objectif de cette norme, sorte de « règle d'or », est de compléter la borne que constitue l'échéance très lointaine de 2070. Ce plafond ne serait pas un outil de pilotage « quotidien », mais un repère afin de vérifier à différentes échéances (annuelles notamment) l'évolution du projet ;
- ◆ pour sa mise en œuvre :
 - cette règle devrait être inscrite au plus tôt dans la loi, de manière lisible et suffisamment en amont de son intervention pour que la SGP puisse l'anticiper ;
 - ce plafond doit être calibré de sorte à accompagner la séquence des dépenses telle qu'elle est actuellement envisagée dans les quinze prochaines années : conformément au scénario de financement préconisé par la mission (cf. ci-dessus), un plafond de 35 Mds€ apparaît adéquat¹² ;
 - un dispositif d'anticipation devra être prévu avant toute atteinte du plafond pour ne pas mettre en danger le projet, avec une clause de rendez-vous politique régulier, de l'exécutif et du législatif, sur ce sujet.

Il s'agirait d'autre part de mettre en place une **obligation de financement de toute dépense supplémentaire mise à la charge de la SGP**, de sorte à responsabiliser les commanditaires ou bénéficiaires des compléments au programme actuel, et à ne pas retarder l'extinction de la dette initiale. La SGP ne doit pas, en tout état de cause, être rendue responsable de nouvelles dépenses à venir qui ne relèvent pas de sa maîtrise.

¹² La mission fait l'hypothèse que le matériel roulant sera remboursé à moins d'un an par Île-de-France Mobilités, et sera donc par hypothèse hors de ce plafond d'endettement.

3.2. Un suivi régulier des dépenses doit également être organisé

Chaque année, l'ensemble des dépenses de la SGP seront intégrées dans celles des administrations publiques. Même si la SGP doit absolument maîtriser ces dépenses, cette maîtrise est celle du coût global du projet davantage que son pilotage annuel, compte tenu de l'ampleur des enjeux financiers. Par ailleurs, le montant des tirages de dette de la SGP¹³ ne dépendra pas seulement de ces dépenses d'investissement, mais également du taux d'intérêt et des recettes fiscales constatées. Dès lors, **une certaine souplesse devra être garantie au montant de ses dépenses annuelles : elle est indispensable à la bonne conduite opérationnelle des projets.** Elle sera en pratique fournie par le recours à l'emprunt auquel l'établissement est autorisé¹⁴.

Le suivi du projet et de ses coûts doit être assuré prioritairement par les instances de gouvernance de la SGP. Pour ce faire, il serait utile :

- ◆ de mettre en place des outils de suivi de la trajectoire de coûts de la SGP, des tableaux de bord actualisés régulièrement et documentés, en tenant compte des résultats des premiers chantiers et des éléments nouveaux liés aux récents d'appels d'offre ;
- ◆ de donner au conseil de surveillance une vision en flux, ce qui suppose un contrôle de gestion et un suivi de trésorerie analytiques (à comparer à une trajectoire anticipée), au-delà du coût estimé à terminaison ;
- ◆ d'informer spécifiquement le conseil des zones de risque du programme et des surcoûts liés aux différents délais. À cet effet, à titre d'exemple, une information régulière et précise de la consommation des provisions pour risques et aléas est nécessaire ;
- ◆ de s'assurer, au-delà de ces aspects financiers, que le conseil de surveillance est au courant de l'avancement des investissements programmés et de leurs modifications substantielles.

Par ailleurs, une bonne information du Parlement doit compléter ce suivi infra-annuel.

Il conviendra enfin de vérifier régulièrement le degré de réalisation des différentes hypothèses retenues de sorte à ajuster éventuellement les ressources affectées et à garantir la soutenabilité du modèle. **À moyen terme, une revue avant les premières mises en service apparaît ainsi utile (par exemple en 2022)** pour vérifier la maîtrise des coûts (y compris la réalisation des économies demandées par le Gouvernement), pour mettre à jour l'estimation à terminaison, pour évaluer le taux d'intérêt obtenu, et pour observer la dynamique fiscale effective. Cette nouvelle revue permettra également de faire le point sur les recettes de moyen terme qui ne sont pas envisageables dès 2019.

¹³ Les charges financières représenteront plusieurs centaines de millions d'euros par an pendant les années de pic de l'activité.

¹⁴ Du fait du rattachement, depuis 2016, de la SGP dans le sous-secteur des organismes divers d'administration locale (ODAL) par le statisticien public, la SGP peut recourir à l'emprunt sans autorisation explicite (ce n'est pas le cas des organismes divers d'administration centrale en application de l'article 12 de la loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014).

ANNEXE II

Recettes fiscales à court terme

SOMMAIRE

1. LA TAXE SUR LES SURFACES DE BUREAU, COMMERCE, STOCKAGE ET STATIONNEMENT DOIT ÊTRE PRIORITAIREMENT MOBILISÉE POUR LE FINANCEMENT DE LA SGP	2
1.1. Cette taxe ne pose pas de difficultés de recouvrement, mais elle est délicate à prévoir pour les acteurs publics du fait de son indexation et des dérogations tarifaires.....	2
1.2. L'intégration à la TSB de la micro-taxe que constitue la taxe annuelle sur les surfaces de stationnement (TASS) améliorerait la lisibilité pour les acteurs.....	6
1.3. Il apparaît économiquement justifié d'élargir l'assiette de la taxe aux parkings commerciaux et d'augmenter les tarifs en zone 1 sur les bureaux et surfaces de stationnement.....	7
2. LA TSE, QUI EST LA DEUXIÈME RESSOURCE FISCALE DE LA SGP, DOIT ÉGALEMENT ÊTRE MOBILISÉE	10
2.1. Le financement du GPE par une TSE dédiée étant justifiée, il apparaît nécessaire de mettre à jour et d'indexer cette dernière.....	10
2.2. Les réformes en cours sur la taxe d'habitation ont des effets importants sur la TSE, qui est une taxe de répartition sur les bases locales	10
2.3. Un redéploiement d'une fraction de TSE de l'EPFIF faciliterait un relèvement du montant de TSE affecté à la SGP.....	11
3. L'IFER, QUI PÈSE SUR L'EXPLOITATION DU RÉSEAU, NE DEVRAIT FAIRE L'OBJET QUE DE MESURES D'AJUSTEMENT	13
4. UNE PART RÉGIONALE DE LA TAXE DE SÉJOUR PERMETTRAIT DE FAIRE CONTRIBUER LES VISITEURS FRANCILIENS AU PROJET	14
4.1. La taxe de séjour existe déjà au niveau communal et est complétée d'une part départementale.....	14
4.2. Il apparaît cohérent et soutenable d'ajouter une part régionale à la taxe de séjour, dont la recette financerait le Grand Paris Express	16
5. AFIN DE MOBILISER LA VALORISATION FONCIÈRE AU PROFIT DU PROJET, UN BRANCHEMENT SUR LES DMTO FRANCILIENS EST ENVISAGEABLE.....	17
5.1. La dynamique foncière et immobilière en Île-de-France alimente le fonds national de péréquation des DMTO.....	17
5.2. Affecter une part des DMTO franciliens au financement de la SGP apparaît justifié	19
6. AU GLOBAL, LA MISSION ESTIME POSSIBLE D'AFFECTER 250 M€ SUPPLÉMENTAIRES À LA SGP DÈS 2019, DONT UN QUART GRÂCE À DES REDÉPLOIEMENTS.....	20

INTRODUCTION

Afin de générer une ressource annuelle supplémentaire comprise entre 200 et 250 M€/an dès 2019, et qui soit dynamique afin d'assurer la soutenabilité du modèle dans le cadre des hypothèses explicitées dans l'annexe dédiée, la recherche de la mission a été guidée par plusieurs principes directeurs :

- ◆ **s'appuyer sur un financement francilien plutôt que national ;**
- ◆ **réfléchir à iso-fiscalité**, rechercher des recettes dans les dispositifs existants, sans créer de taxe nouvelle ;
- ◆ **faire contribuer toutes les parties prenantes du projet**, tant parmi les entités publiques (État, Région, Départements, communes) que les contribuables (entreprises, ménages) ;
- ◆ **adosser le financement du projet sur des ressources pérennes**, stables et, autant que faire se peut, diversifiées.

En 2017, sur un montant total de 530 M€ de recettes fiscales affectées à la SGP, plus de deux tiers sont liés à la taxe sur les surfaces de bureaux (TSB), près d'un quart à la taxe spéciale d'équipement (TSE) et le reste à l'IFER de la RATP.

Selon les travaux de la mission, il apparaît possible d'affecter à la SGP dès 2019 :

- ◆ 150 M€ supplémentaires sur la TSB (partie 1) ;
- ◆ 30 à 50 M€ supplémentaires sur la TSE (partie 2) ;
- ◆ 50 à 70 M€ sur un panier de recettes diverses (parties 0 à 5).

La présente annexe revient en détail sur l'opportunité et les conditions de faisabilité de ces différentes recettes, en se concentrant sur le panier de ressources à mobiliser à court terme.

Une synthèse figure à la partie 6.

1. La taxe sur les surfaces de bureau, commerce, stockage et stationnement doit être prioritairement mobilisée pour le financement de la SGP

1.1. Cette taxe ne pose pas de difficultés de recouvrement, mais elle est délicate à prévoir pour les acteurs publics du fait de son indexation et des dérogations tarifaires

La taxe sur les surfaces à usage de bureau, de commerce et de stockage (TSBCS ou TSB) dépend :

- ◆ d'un **effet « base »**, sachant que cette dernière est **large, stable et croissante** : elle s'appuie sur un stock de surfaces, diversifié dans sa composition, et dynamique dans son ensemble (cette assiette a augmenté de 4,5 % entre 2013 et 2016, avec une évolution allant de + 7,3 % pour les locaux commerciaux et + 0,03% pour les locaux de stockage¹) ;
- ◆ d'un **effet « taux »**, en tenant compte de l'appui de sa **tarification sur un zonage géographique et une différenciation en fonction de la destination du local**, et de l'indexation des tarifs depuis 2012 indexés sur l'indice du coût de la construction (ICC).

Encadré 1 : Caractéristiques de la TSBCS

La TSBCS est une taxe annuelle applicable dans les huit départements franciliens depuis 1990*. Son champ d'application, initialement limité aux locaux à usage de bureaux, a été étendu aux usages de locaux commerciaux et de stockage en 1999** puis aux surfaces de stationnement en 2011***. La taxe est due pour l'année entière en fonction de la destination des locaux au 1^{er} janvier, même en cas de cession ou changement d'affectation en cours d'année, tout comme en cas d'inutilisation ou de vacance.

Quinze tarifs sont applicables aux surfaces, en fonction de la destination du local et de sa zone géographique : ce « zonage tarifaire » recouvre trois zones et distingue les bureaux (avec un tarif normal et un tarif réduit pour les personnes publiques notamment), les commerces, les locaux de stockage et les stationnements. Depuis 2011, le zonage est globalement le suivant : la zone 1 pour Paris et les Hauts-de-Seine ; la zone 2 pour les autres départements de petite couronne ; la zone 3 pour les départements de grande couronne. L'assiette de la TSB n'est pas répartie de manière homogène dans la région : Paris et les Hauts-de-Seine représentent la majorité des surfaces de bureaux taxés (au tarif normal comme au tarif réduit), pendant que les départements de grande couronne ne couvrent qu'un quart des surfaces de bureaux mais la moitié (ou plus) des surfaces commerciales, de stockage et de stationnement.

La TSBCS est payée par les propriétaires des surfaces, qui peuvent la répercuter dans les charges aux locataires. Elle est également due lorsque les surfaces sont vacantes. Elle n'est plus déductible des résultats des exercices clos à compter du 31 décembre 2015 (modification introduite par la loi de finances rectificative pour 2014).

Le produit est réparti entre plusieurs affectataires, en fonction d'un ordre de priorité et dans la limite de plafonds définis en loi de finances :

- la Région Île-de-France est l'affectataire prioritaire et se voit verser mensuellement 50 % des produits réels perçus, dans la limite de 183 M€, majoré depuis 2017 de 30 M€ (porté à 213 M€) ;
- l'union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) et, depuis 2017, le fonds national d'aide au logement (FNAL), est le deuxième affectataire, recevant un montant de 133 M€ (abaissé à 116 M€ en 2017) sous la forme d'un versement unique en juin ;
- jusqu'en 2016, l'État était le troisième affectataire, percevant une fraction de la part versée à l'UESL (entre 2014 et 2016, 24,61 % de cette fraction soit 33 M€) ;
- entre 2011 et 2013, un prélèvement annuel de 95 M€ a été réalisé au profit de l'ANRU.

¹ Source : analyse DRFiP-DRIEA, juin 2017.

Annexe II

- la SGP est le reliquataire du produit de la TSB depuis 2011 et en perçoit donc la dynamique. En 2012 et 2013, le produit qui lui était affecté a été « écrêté » dans le cadre d'une mesure générale concernant les opérateurs de l'État, au-delà du plafond de 168 M€ qui lui avait été attribué. A partir de 2014, le plafond de la SGP a été largement relevé, de sorte qu'il dépasse largement la prévision de recette et ne soit plus « mordant » sur le produit (350 M€). En 2015 et 2017, ce plafond a de nouveau été relevé (de 25 puis 10 M€).

Tableau 1 : Montant de TSBCS affecté à la SGP

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Plafond voté en LF	168	168	350	375	375	385	395
Montant perçu	168	168	312	331	327	351	-

Source : Mission d'après données DGFIP.

*Source : Mission. * Article 40 de la loi n° 89-936 du 29 décembre 1989. ** Article 38 de la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998. *** Article 31-I-A de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010.*

Plusieurs interlocuteurs ont exprimé leur surprise concernant l'écart systématique entre le montant attendu par la SGP (qui inscrit dans son budget prévisionnel le plafond qui lui est affecté en PLF) et celui perçu effectivement en fin d'année.

Plusieurs éléments expliquent cette situation.

Premièrement, depuis 2012, les tarifs sont indexés à chaque 1^{er} janvier sur le dernier ICC publié par l'Insee. Or, si l'ICC a pu être dynamique entre 2002 et 2008 (en moyenne + 5% par an), **son évolution annuelle n'a pas toujours aussi forte qu'espéré par la SGP**² (en particulier en 2014, 2015 et 2016 avec un indice négatif, de sorte que son niveau moyen s'établit à 0,5 % entre 2010 et 2017). Au cours des dernières années, le dynamisme de l'assiette de la TSB a atténué les faiblesses de l'indexation des tarifs.

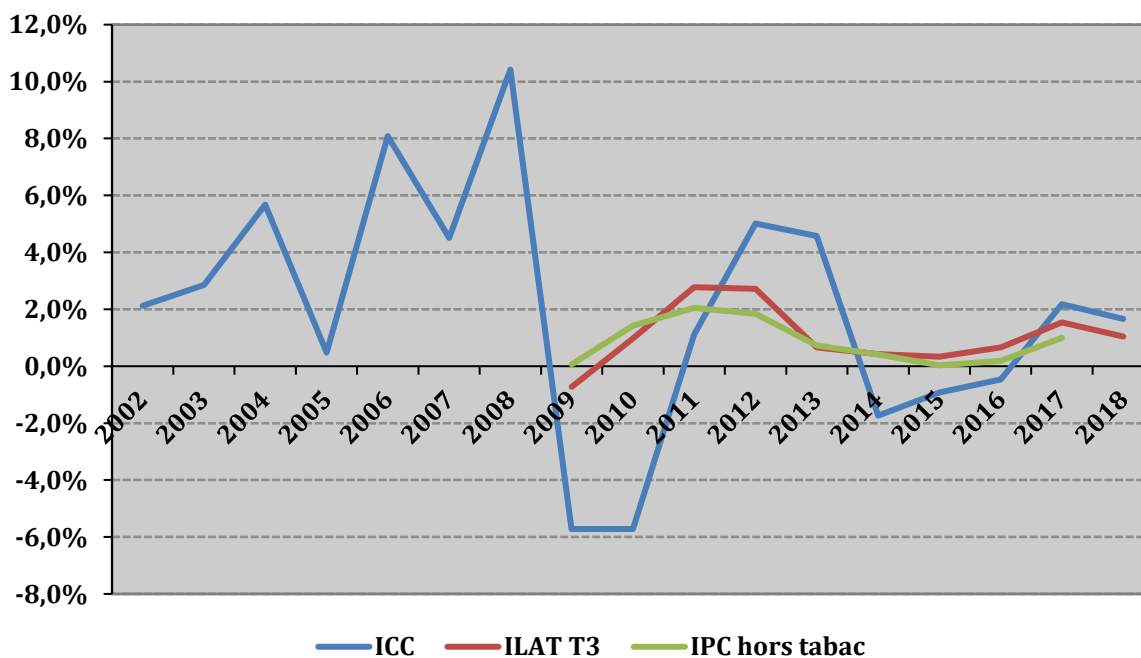
À titre de comparaison, l'indice des prix à la consommation (IPC) hors tabac, utilisé pour la tarification de la redevance pour création de bureaux, s'est révélé nettement plus stable, avec un niveau moyen de 1,0 % entre 2010 et 2017. L'indice des loyers des activités tertiaires (ILAT), fréquemment utilisé depuis 2012³ pour indexer les loyers des baux professionnels, s'est pour sa part établi à un niveau moyen de 1,3 % sur cette période. **Une modification de l'indexation de la TSB vers l'ILAT apparaît pertinente.**

Proposition n° 1 : (TSBCS) Indexer les tarifs sur l'ILAT à la place de l'ICC.

² Dans son modèle financier, la SGP faisait alors l'hypothèse d'une hausse annuelle de 4 % du montant de TSB qui lui est affecté.

³ Créé par la loi de simplification et l'amélioration de la qualité du droit du 17 mai 2011 et précisé par le décret n° 2011-2028 du 29 décembre 2011.

Graphique 1 : ICC, IPC et ILAT



Source : Mission d'après données Insee et BOFiP. Méthodologie : entre 2002 et 2009, ICC calculé sur l'évolution entre les troisièmes trimestres ; à partir de 2010, ICC tel que calculé pour l'évolution des tarifs de la TSBCS.

Deuxièmement, **le rendement de la TSB dépend très largement des dérogations tarifaires**. Les communes éligibles simultanément à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSUCS) et au bénéfice du fonds de solidarité des communes de la Région Île-de-France (FSRIF)⁴ bénéficient d'une dérogation à ce zonage : les redevables qui y sont localisés se voient appliquer les tarifs de la zone 3 automatiquement, même lorsqu'ils sont situés en zone 1 ou 2. Les écarts entre les tarifs applicables peuvent être très importants, atteignant par exemple un rapport de 1 à 3,5 sur les bureaux entre les zones 1 et 3 (de 4,92 €/m² à 17,26 €/m² en 2017).

Si l'essentiel des dérogations sont stables dans le temps, des changements interviennent toutefois chaque année, changements qui ne sont connus qu'en début d'année avec la publication au BOFiP de la liste des communes éligibles. Ces changements sont loin d'être négligeables parce qu'ils peuvent représenter une assiette et un rendement substantiels. Le nombre de communes bénéficiant d'une dérogation tarifaire est ainsi passé de 111 en 2013 à 125 en 2016.

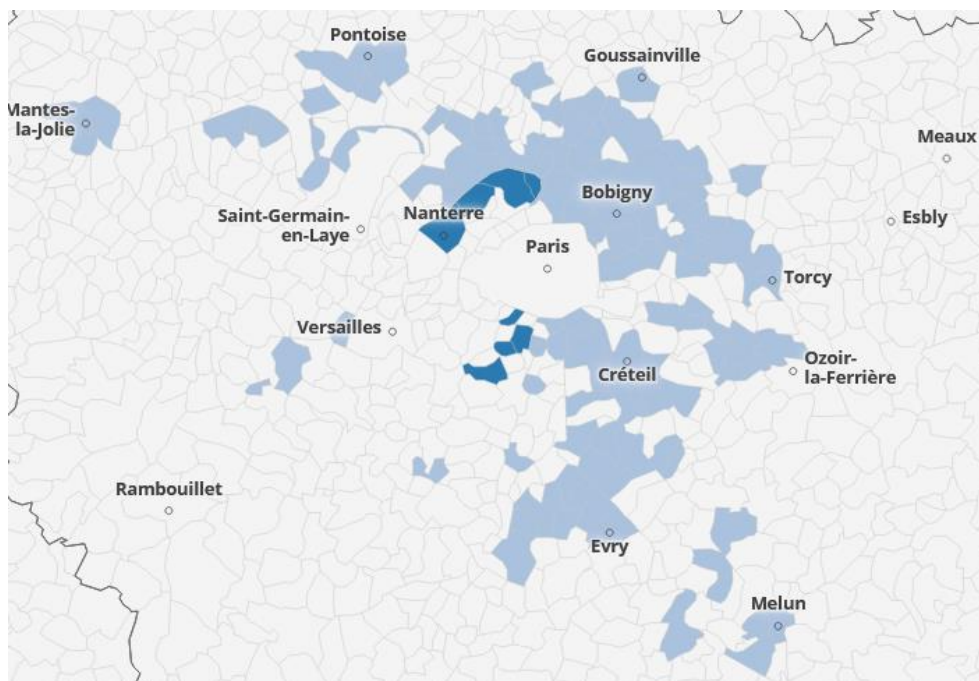
Au-delà de l'enjeu de prévisibilité de la taxe, **ces dérogations nuisent aujourd'hui à sa cohérence territoriale et doivent être rationalisées** : les dérogations en zone 1 ne sont pas justifiées au regard du développement économique des communes concernées ; en zone 2, un autre critère pourrait être trouvé comme le classement au titre de l'indice synthétique DSU⁵.

Proposition n° 2 : (TSBCS) Supprimer les dérogations tarifaires en zone 1 et réduire celles en zone 2.

⁴ Cette dérogation a été introduite à l'article 231 ter du CGI par l'article 49 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) de 2000, sous la forme d'une dérogation conditionnée à la seule éligibilité à la dotation de solidarité urbaine (DSU). La formulation cumulative de cette dérogation a été introduite lors de la réforme de la TSB en 2010, par l'article 31-I-A de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010.

⁵ La LFI 2017 a profondément modifié la DSU, en supprimant notamment la part « cible » de la DSU et en appliquant la majoration à l'ensemble des communes éligibles.

Graphique 2 : Communes bénéficiant de la dérogation tarifaire à la TSB en 2017



Source : Mission d'après données DGFIP. Note de lecture : communes localisées en zone 1 en bleu foncé et en zone 2 en bleu clair.

Ces différentes incertitudes, qui ne sont levées qu'en début d'année N, expliquent en partie la difficulté à réaliser une prévision de rendement en N-1 lors des discussions budgétaires, qui se bornent à fixer un plafond suffisamment élevé pour laisser la SGP capter l'ensemble de la dynamique de la taxe. En stabilisant l'indexation des tarifs (sur l'ILAT) et en réduisant les dérogations tarifaires (voir ci-dessous), une prévision de rendement devrait pouvoir être réalisée chaque année par les services de l'État et utilisée dans les documents budgétaires prévisionnels de la SGP (à la place du plafond voté en loi de finances).

En tout état de cause, malgré sa spécificité, **la gestion et le recouvrement de la TSB ne posent pas de difficulté particulière** :

- ◆ la TSB est un impôt « auto-liquidé », dont la déclaration comme le paiement sont « spontanés » : chaque redevable doit remplir et déposer sa déclaration⁶ ainsi que le paiement de la taxe avant le 1^{er} mars au service des impôts des particuliers (SIP) dont les locaux dépendent.
- ◆ le calendrier et la gestion de la TSB sont articulés avec ceux des impôts fonciers. Les « points de fuite » éventuels de la taxe apparaissent maîtrisés par les services de l'État : la qualité des fichiers d'assiette a été renforcée depuis 2013 grâce aux travaux liés à la révision de la valeur locative des locaux professionnels ; les recouvrements issus de contrôles sur la TSB sont d'ailleurs très limités en pratique⁷.

⁶ Afin de sécuriser la campagne de déclaration et de recouvrement, les redevables reçoivent une déclaration pré-remplie, qui comporte notamment la liste de leurs locaux imposables. Ils doivent ensuite (i) préciser la surface des locaux imposables ainsi que leur affectation, puis (ii) appliquer les tarifs applicables et (iii) en déduire le montant à payer.

⁷ Ils représentaient moins de 1 % de la recette totale en 2017 (source : DGFIP).

1.2. L'intégration à la TSB de la micro-taxe que constitue la taxe annuelle sur les surfaces de stationnement (TASS) améliorerait la lisibilité pour les acteurs

En 2011, la mise à contribution des surfaces de stationnement supérieures à 500 m² attenantes aux locaux soumis à la TSB était motivée par le fait que les surfaces de stationnement des ensembles d'immobilier d'entreprises et des grandes surfaces commerciales étaient génératrices de trafic automobile et d'artificialisation des sols.

En 2015, la taxe annuelle sur les surfaces de stationnement (TASS)⁸ a été créée conformément aux engagements de l'État vis-à-vis de la Région Île-de-France d'une recette nouvelle de 60 M€. Cette taxe est, en pratique, une **taxe additionnelle à la TSB**, avec les mêmes redevables, la même assiette, le même zonage tarifaire et des tarifs indexés sur l'ICC comme ceux de la TSB⁹. Les tarifs de la TASS représentent près du double de ceux que la TSB applique aux mêmes surfaces¹⁰. Son produit est affecté à la section d'investissement de la Région en vue de financer les transports en commun. D'ailleurs, les recettes de la TASS ont dépassé les 60 M€ auxquels l'État s'était engagé puisqu'elles atteignaient 67 M€ en 2016 (68 M€ sont inscrits au budget prévisionnel 2018 de la Région).

Intégrer la TASS dans la TSB aura plusieurs vertus :

- ◆ **supprimer une « petite taxe »** dont le rendement est réduit et qui implique un circuit de recouvrement *ad hoc*, sans que des différences notables ne justifient son existence séparée de la TSB¹¹ ;
- ◆ **accroître sensiblement la lisibilité de la fiscalité applicable** aux surfaces de stationnement en Île-de-France pour les acteurs économiques compte tenu des caractéristiques communes de la TSB et de la TASS ;
- ◆ **simplifier les flux financiers** du point de vue des affectataires, ouvrant ce faisant la possibilité :
 - de relever le plafond dont bénéficie la Région au titre de la TSB, de sorte à la compenser sur la base de l'accord passé entre le conseil régional et l'État ayant conduit à la mise en place de la TASS (quitte éventuellement à fléchir cette somme vers la section d'investissement comme c'est actuellement le cas pour la TASS) ;
 - d'affecter la dynamique de la fiscalité prélevée sur les surfaces de stationnement¹² à la SGP, comme pour le reste de la TSB.

Proposition n° 3 : (TSBCS-TASS) Intégrer la TASS à la TSBCS, en échange d'un relèvement du plafond de la Région Île-de-France, et confier la dynamique de la taxe à la SGP.

⁸ Issue de l'article 77 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 et codifiée à l'article 1599 *quater* C du CGI.

⁹ À la différence toutefois de la TSB, aucune dérogation tarifaire n'est prévue pour la TASS et cette dernière peut être déduite des résultats pour l'impôt sur les sociétés ou le revenu. La TSB n'est plus déductible des résultats des exercices clos à compter du 31 décembre 2015 (modification introduite par la loi de finances rectificatives pour 2014) : concrètement, cette mesure a pour effet d'augmenter le coût réel de la taxe pour les propriétaires soumis à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu (BIC ou BNC). L'évaluation préalable de la LFR 2014 indique que « *l'objectif du législateur en mettant en place la TSB était de faire participer les propriétaires de bureaux au financement des investissements d'infrastructures rendus nécessaires dans la RIF en raison du déséquilibre géographique existant entre l'habitat et l'emploi. [...] Au vu de tels objectifs, il n'est pas justifié que l'État supporte une part du financement ainsi demandé aux contribuables concernés en admettant la déduction de ces charges de leur résultat imposable. [...] Le supplément de recettes pour le budget de l'État engendré par la non déductibilité de la taxe est estimé à 85 M€ en 2015, 290 M€ en 2016 et 185 M€ à compter de 2017.* »

¹⁰ En zone 1 en 2017, 4,36 €/m² au titre de la TASS et 2,34 €/m² au titre de la TSBCS relative aux surfaces de stationnement.

¹¹ La déclaration et le paiement de la TASS suivent les mêmes circuits que ceux de la TSB, mais de manière parallèle.

¹² L'assiette des surfaces de stationnement de la TSB est spontanément dynamique : elle a crû de 7 % entre 2013 et 2016.

1.3. Il apparaît économiquement justifié d'élargir l'assiette de la taxe aux parkings commerciaux et d'augmenter les tarifs en zone 1 sur les bureaux et surfaces de stationnement

Le financement de la SGP grâce à la TSB a une véritable logique économique :

- ◆ le GPE est un projet essentiel pour la mobilité des travailleurs sur le territoire, la desserte des lieux de travail en transport en commun étant un facteur important de choix ;
- ◆ le GPE aura un effet sur la valeur des surfaces aux alentours de ses futures lignes et gares, en particulier en zones 1 et 2 ;
- ◆ le GPE est un des projets destinés à soutenir un rééquilibrage territorial entre l'Est et l'Ouest de la région, à l'instar de la tarification différenciée entre la zone 1 d'une part, où se concentre l'immobilier de bureaux, et les autres zones, qui en manquent¹³ ;
- ◆ enfin, le GPE densifiera davantage encore les réseaux de transports en commun en zone 1, justifiant une tarification différenciée sur les parkings de cette zone par rapport aux autres.

Les différents représentants du secteur et utilisateurs de l'immobilier d'entreprise rencontrés par la mission ont insisté sur la **nécessaire visibilité et stabilité de la fiscalité**. Dans ce souci de stabilité, la mission ne préconise pas à ce stade d'évolution profonde de cette taxe, en particulier dans son zonage, ses seuils ou son mode de calcul (pas de création d'une « surtaxe foncière » et, au contraire, simplification en intégrant la TASS dans la TSB).

En cohérence avec les objectifs de politique publique de reconversion territoriale et d'incitation au report modal, la mission préconise toutefois :

- ◆ **d'élargir l'assiette de la TSB (et de la TASS) à l'ensemble des parkings commerciaux**, au-delà des surfaces de stationnement attachées à des activités commerciales, dans la mesure où :
 - ces parkings commerciaux drainent un trafic routier important (les fiscaliser incite au report modal) ;
 - il apparaît incohérent de les exclure de cette fiscalité par rapport aux autres surfaces de stationnement ;
- ◆ **de relever d'au moins 10 % le tarif applicables aux surfaces de stationnement en zone 1¹⁴.**

¹³ La métropole francilienne présente un déséquilibre en matière de production de logements et de bureaux entre l'Est et l'Ouest. Au-delà des disparités sociales et fiscales qui découlent de ce déséquilibre, cela conduit à un besoin de transport pour relier les secteurs d'habitats des secteurs d'emplois sur l'ouest parisien qui expliquent en partie les problèmes rencontrés aujourd'hui par le RER A ou le RER D. Ainsi, les territoires de l'ouest et du sud-ouest présentent un taux d'emploi largement supérieur au reste de la région avec dans certains secteurs une situation qui tend à s'aggraver. L'observation de la localisation des volumes d'agrément par secteur illustre notamment le dynamisme des secteurs d'ores et déjà bien dotés en bureaux. Dès lors, la tendance actuelle fait craindre une aggravation des déséquilibres à l'échelle de la région.

¹⁴ En 2017, les tarifs cumulés de la TSBCS et de la TASS sur les surfaces de stationnement atteignent 6,70 €/m² en zone 1, 3,87 €/m² en zone 2 et 1,97 €/m² en zone 3.

Il convient de rappeler que la taxe applicable sur ces surfaces de stationnement n'a pas vocation à assujettir les surfaces associées à des usages d'habitation ; lorsque les parkings ont un usage mixte, ce dernier doit être pris en compte¹⁵. De même, il conviendrait de ne pas alourdir la fiscalité sur les parkings relais.

Proposition n° 4 : (TSBCS-TASS) Elargir l'assiette aux surfaces de stationnement commerciales.

Proposition n° 5 : (TSBCS-TASS) Relever de 10 % les tarifs de la taxe en zone 1 sur les surfaces de stationnement.

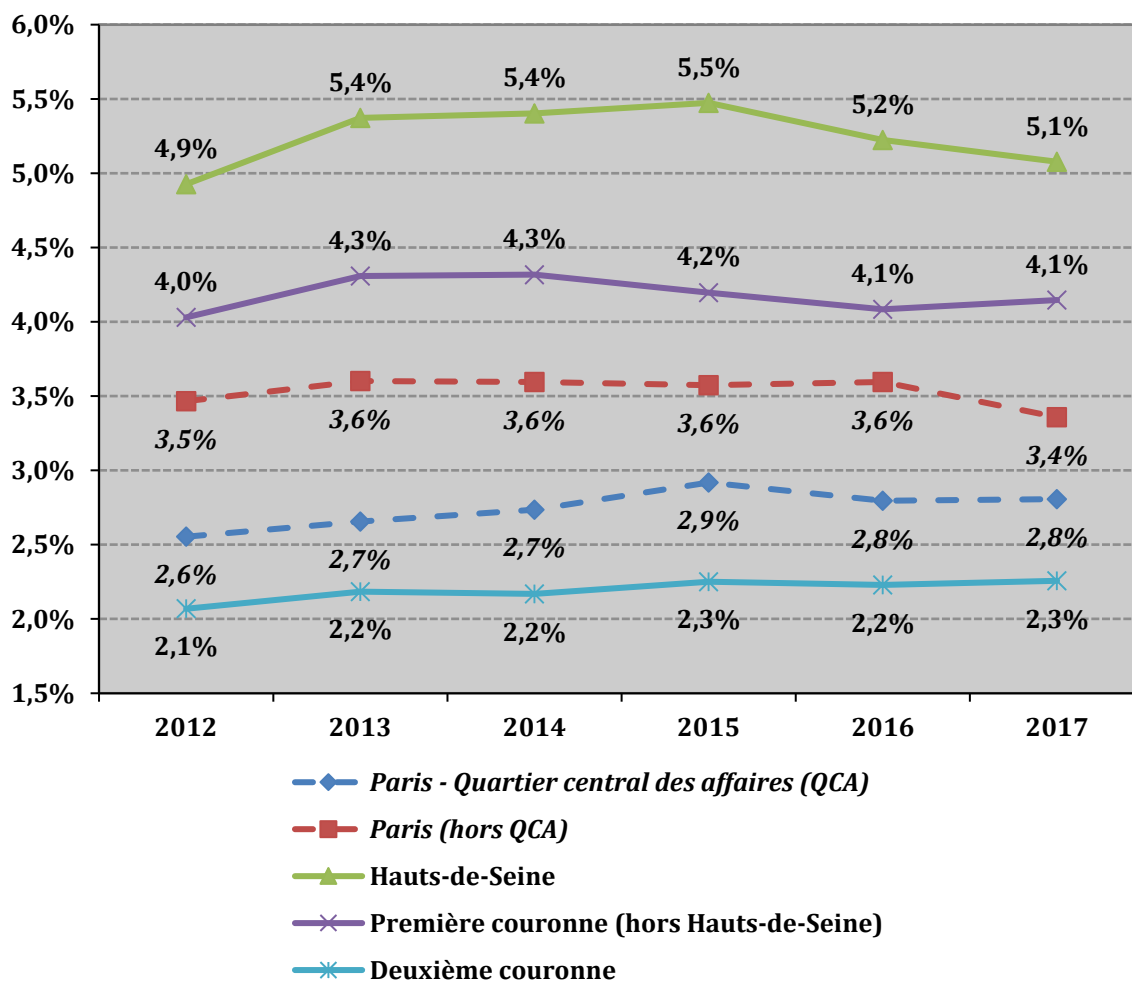
Par ailleurs, dans la logique d'aménagement du territoire et de rééquilibrage de la métropole francilienne en matière de production de logements et de bureaux entre l'Est et l'Ouest, la mission propose de **rehausser de 10 % les tarifs sur les bureaux en zone 1**¹⁶. Plusieurs acteurs du secteur ont confirmé la tendance au recentrage des implantations d'entreprises vers la zone 1, notamment pour attirer et fidéliser des collaborateurs. Selon les calculs de la mission, la taxe apparaît d'un poids modéré à Paris, où elle représente environ 3 % des loyers moyens, alors qu'elle pèse pour 4 % des loyers en première couronne (hors Hauts-de-Seine)¹⁷. Par ailleurs, ce poids semble en baisse légère au cours des dernières années à Paris et dans les Hauts-de-Seine.

¹⁵ Concernant la TSB actuelle, lorsqu'une surface de stationnement fait partie d'un groupement topographique comprenant à la fois des locaux taxables et des locaux non taxables, seule la partie de la surface mise à la disposition des utilisateurs des locaux taxables est passible de la taxe. Le BOI-IF-AUT-50-10-20131212 donne des exemples s'agissant de surfaces de stationnement mixtes : ainsi, « *une surface de stationnement de 3 000 m², propriété d'une seule et même personne, fait partie d'un ensemble immobilier comprenant 2 000 m² de commerces, 4 000 m² de bureaux et 4 000 m² de logements. La surface est partagée en trois zones de 1 000 m² : la première zone est mise à la disposition des utilisateurs des commerces, la deuxième, à la disposition des utilisateurs des bureaux et la troisième, à celle des résidents des logements. La surface de stationnement est donc taxable à hauteur de (1 000 m² + 1 000 m² =) 2 000 m².* » (source : DGFIP).

¹⁶ En 2017, les tarifs de la TSB sur les surfaces de bureaux atteignent 17,26 €/m² en zone 1, 10,24 €/m² en zone 2 et 4,92 €/m² en zone 3.

¹⁷ Des interlocuteurs de la mission ont confirmé que la TSBCS représentait, sur plusieurs cas concrets, entre 2,4 % et 3,8 % du coût d'occupation d'un bureau (c'est-à-dire du cumul des loyers et charges locatives) selon la localisation de l'immeuble. Les études de CBRE confirment, au printemps 2018, un marché locatif très dynamique et un accroissement limité de l'offre de bureaux neufs, conduisant à une baisse du taux de vacance francilien (Paris affiche même un taux de 3,1 % de vacance) et une progression des valeurs faciales.

Graphique 3 : Évolution du poids des tarifs de la TSB dans les loyers (2012-2017)



Source : Mission d'après les données Grecom sur les loyers. Méthodologie : ont été rapportés aux loyers moyens de première main les tarifs de la TSB (tarifs de zone 1 pour Paris et les Hauts-de-Seine ; tarifs de zone 2 pour la première couronne ; tarifs de zone 3 pour la deuxième couronne). Les loyers sont calculés en pondérant les valeurs locatives affichées sur les stocks disponibles par leur surface, agrégées et pondérées par commune (sans correction d'avantages divers éventuellement consentis par le propriétaire lors de la négociation).

Proposition n° 6 : (TSBCS) Relever de 10 % les tarifs de la taxe en zone 1 sur les bureaux (tarif normal).

Pour les communes en zone 1 traditionnellement bénéficiaires d'une dérogation tarifaire, si cette dernière était supprimée conformément à la préconisation de la mission, un mécanisme transitoire pourrait être organisé afin de lisser l'application du tarif normal relevé de 10 %.

Par ailleurs, à compter des mises en service en 2024, une revue de la TSBCS sera nécessaire, avec des relèvements ultérieurs des tarifs, en lien avec une revue du zonage en fonction de l'attractivité constatée des différentes zones.

2. La TSE, qui est la deuxième ressource fiscale de la SGP, doit également être mobilisée

2.1. Le financement du GPE par une TSE dédiée étant justifiée, il apparaît nécessaire de mettre à jour et d'indexer cette dernière

Le rapport de 2009 sur le financement du projet de transports du Grand Paris soulignait que « *la réalisation du projet bénéficiera directement à l'ensemble des franciliens, par effet de maillage et par reconfiguration du réseau existant* » et avait recommandé « *la mise en place d'une fiscalité ad hoc exceptionnelle affectée au financement du projet* ». Une taxe spéciale d'équipement (TSE)¹⁸ *ad hoc* a donc été instituée à compter de 2011¹⁹ au profit de la SGP avec un **montant fixé annuellement à 117 M€²⁰, sans revalorisation depuis sa mise en place**. Elle représentait plus d'un tiers de recettes de la SGP lors de sa mise en place, et en représente désormais moins d'un quart.

Il apparaît cohérent de mettre à jour et d'indexer la TSE sachant que l'économie comme la démographie francilienne sont dynamiques²¹. Si la TSE avait été indexée sur l'indice du coût de la construction de l'année N-1, elle s'élèverait à un montant de 129 M€ en 2018. Si l'on souhaitait voir la TSE représenter de nouveau un tiers des recettes de la SGP, elle aurait dû s'élever à 177 M€ en 2017. Pour l'avenir, une indexation sur l'inflation prévue en loi de finances initiale (indice des prix à la consommation hors tabac) apparaît la plus simple.

Proposition n° 7 : (TSE) Mettre à jour et indexer la TSE sur l'inflation prévisionnelle (IPC hors tabac inscrite en LFI) dès 2019.

2.2. Les réformes en cours sur la taxe d'habitation ont des effets importants sur la TSE, qui est une taxe de répartition sur les bases locales

La TSE est une taxe de répartition, dont le montant est établi annuellement et réparti sur l'assiette des quatre taxes locales de l'ensemble du territoire d'Île-de-France. En 2017, les deux tiers de la TSE étaient versés par des personnes physiques, essentiellement *via* les supports que constituent la taxe d'habitation (TH) et la taxe sur le foncier bâti (TFPB)²². Avec 12 millions d'habitants dans la région, le montant moyen de la TSE s'élève à moins de 7 € par habitant²³. La TSE permet donc, avec une base large et un taux faible, de générer une ressource stable.

Tableau 2 : Montant de la TSE affecté à la SGP (2017)

	Versé par des personnes physiques	Versé par des personnes morales	Total
CFE	0	19,6	19,6
TFPB	27,6	24,8	52,4
TFPNB	0,1	0,2	0,3
TH	51,2	0,5	51,7
Total	78,9	45,1	124

Source : DGFIP-DLF (mai 2018).

¹⁸ Une taxe spéciale d'équipement (TSE) est une taxe au profit d'établissements publics en addition aux taxes locales.

¹⁹ Article 1609 G du CGI créé par l'article 31 de la loi de finances rectificative pour 2010.

²⁰ Article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

²¹ Entre 2006 et 2016, la population francilienne a augmenté de 5,7 % (Source : Insee).

²² Source : ministère des finances (DGFIP - DLF).

²³ En répartissant sur ces 12 millions d'habitants les près de 80 M€ de TSE qui sont aujourd'hui payés par des personnes physiques *via* la taxe d'habitation et la taxe foncière (données DLF-DGFIP).

Annexe II

Le dégrèvement de taxe d'habitation institué par l'article 5 de la loi de finances pour 2018 au profit de 80 % des foyers contribuables intègre le produit de la TSE en 2017 ; en d'autres termes, un contribuable francilien bénéficiera d'un dégrèvement de 30 % sur le montant cumulé de la TH et de la TSE liée à la TH²⁴.

Avec la suppression envisagée de la TH d'ici à 2020, le devenir des taxes « annexes » comme la TSE²⁵ et celui d'autres impositions liées à la TH²⁶ sont posés. Sans modification des règles d'assiette, **la TSE serait répartie sur les taxes foncières et la CFE, ce qui alourdirait d'autant la pression sur les entreprises et sur les propriétaires** (cf. tableau 3). Sur le périmètre de la TSE de la SGP, les personnes physiques verraient la pression fiscale augmenter mécaniquement de 70 % du fait de la seule disparition de la TH.

Tableau 3 : Estimation des effets de la suppression des bases de la TH pour la répartition de la TSE de la SGP

	Proportion de la TSE de la SGP payée par des personnes morales	Proportion de la TSE de la SGP payée par des personnes physiques	Part de la TF dans l'ensemble de la recette TSE de la SGP
Situation actuelle (données 2017*)	64 %	36 %	42 %
Scénario dans lequel la TH est supprimée et le même montant réparti sur les bases restantes	38 %	62 %	72 %

*Source : Mission d'après données DLF-DGFIP. * Avant réforme de la LFI 2018.*

2.3. Un redéploiement d'une fraction de TSE de l'EPFIF faciliterait un relèvement du montant de TSE affecté à la SGP

En Île-de-France, trois formes de taxes additionnelles aux taxes locales sont prélevées :

- ◆ la TSE instituée en 2011 au profit de la SGP pour un montant de 117 M€ ;
- ◆ la TSE au profit de l'EPF d'Île-de-France (EPFIF) pour un montant de 180 M€ ;
- ◆ la taxe additionnelle spéciale annuelle (TASA) instituée en 2015 au profit de la Région Île-de-France²⁷ pour un montant de 80 M€. Contrairement aux deux TSE précitées, cette TASA s'appuie sur la TFPB et la CFE seulement (et pas sur la TH)²⁸.

²⁴ En revanche, toute hausse ultérieure de la TSE ne sera pas comprise dans ce dégrèvement (le contribuable paiera le montant supplémentaire).

²⁵ Ou comme la taxe dite « Gemapi », taxe locale pour le financement des aménagements liés aux inondations (ou « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations »), prévue par la loi MAPTAM de 2014, dans la limite de 40 €/personne/an.

²⁶ Comme les dégrèvements de contribution à l'audiovisuel public (CAP), liés aux exonérations de TH.

²⁷ Codifiée à l'article 1599 quater D du code général des impôts, la TASA a été instituée au profit de la RIF en 2015 conformément au protocole État-région de juillet 2013. Son montant est arrêté chaque année par le conseil régional, dans un plafond de 80 M€. Son produit est affecté à la section d'investissement pour financer les transports en commun.

²⁸ Comme le précise le BOFIP applicable, « cette taxe prend donc la forme de deux taxes additionnelles : une à la taxe foncière sur les propriétés bâties et une à la cotisation foncière des entreprises ».

Les TSE existent essentiellement au profit des établissements publics fonciers (EPF) locaux et d'État²⁹ afin de leur permettre de financer les acquisitions foncières et immobilières correspondant à leur vocation. Ces TSE sont des taxes de répartition, dont le montant est établi annuellement (par un vote du conseil d'administration de l'EPF) et réparti sur l'assiette disponible (celle des quatre taxes locales sur le territoire correspondant au périmètre d'intervention de l'EPF). La TSE des EPF est limitée par un plafond de 20 €/habitant et celle des EPF d'État fait en sus l'objet d'un plafonnement en montant en loi de finances.

En Île-de-France, l'EPFIF intervient dans ce cadre. Il a un rôle important dans la politique de réserve foncière du territoire, notamment aux abords des gares du GPE. Cette réserve foncière est désormais essentiellement réalisée et l'EPFIF devrait moins nécessiter de ressources fiscales affectées pour l'avenir³⁰. Dans ce contexte, **un redéploiement d'une part de la TSE qui bénéficie à l'EPFIF** (180 M€ en LFI 2018) au profit de la SGP apparaît envisageable.

Proposition n° 8 : (TSE) Redéployer vers la SGP dès 2019 une fraction de la TSE actuellement affectée à l'EPFIF.

²⁹ Articles 1607 bis et ter du CGI.

³⁰ Par ailleurs, selon un rapport récent de l'IGF, les EPF d'État bénéficient d'un fonds de roulement nettement plus élevé que d'autres établissements publics et, par conséquent, ne sont pas incités à refacturer aux collectivités territoriales les frais de portage et de structure lors de la reprise des biens fonciers acquis pour leur compte, et ont tendance à financer ces dépenses de fonctionnement courant au moyen de la TSE.

3. L'IFER, qui pèse sur l'exploitation du réseau, ne devrait faire l'objet que de mesures d'ajustement

La troisième recette fiscale actuellement inscrite dans le panier de recettes de la SGP en 2010³¹ est **l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) sur les matériels roulants de la RATP** (qui est en pratique à la charge d'Île-de-France Mobilités³²). Cette recette dépend :

- ♦ de son assiette, qui est celle des matériels roulants utilisés pour le transport de voyageurs sur les lignes de transport en commun situées dans la Région Île-de-France par la RATP ;
- ♦ de ses tarifs, qui varient en fonction du type de matériel³³ et qui sont, depuis 2013, indexés sur l'inflation prévisionnelle associée à la LF³⁴ ;
- ♦ du plafond annuel adopté en loi de finances pour déterminer le montant affecté à la SGP. Ce **plafond a été relevé au cours des dernières années** (de 60 M€ en 2011 à 65 M€ en 2016, 66 M€ en 2017 et 67 M€ en 2018) mais toujours atteint (la recette constatée en 2017 atteignait 71 M€).

Comme cette imposition pèse sur l'exploitation du réseau, qui est déjà déficitaire, la mission considère que l'assiette comme les tarifs applicables ne devraient pas être modifiés.

En revanche, elle estime qu'**une ressource de 30 M€ pourrait apparaître à droit quasi-constant à moyen terme**, en :

- ♦ augmentant dès 2019 le plafond affecté à la SGP, de sorte que l'ensemble de la recette générée lui bénéficie, sans versement au budget général. Cette mesure n'implique aucune hausse de la pression fiscale puisqu'il s'agit d'un redéploiement ;
- ♦ s'assurant qu'à moyen terme (à partir de 2024-2025), les matériels roulants qui seront progressivement mobilisés sur le GPE par les futurs exploitants seront également soumis à cet impôt, dans un objectif d'égalité des charges publiques.

Proposition n° 9 : (IFER) Confier à la SGP l'ensemble de la recette issue de l'IFER sur les matériels roulants de la RATP (relever le plafond dès 2019).

Proposition n° 10 : (IFER) Assujettir l'ensemble des matériels roulants sur le GPE à l'IFER affecté à la SGP (prendre cette mesure en vue des mises en service des nouvelles lignes).

³¹ I de l'article 1599 *quater* A bis du CGI créé par la loi de 2010 sur le Grand Paris : « L'imposition forfaitaire mentionnée à l'article 1635-0 *quinquies* s'applique au matériel roulant utilisé sur les lignes de transport en commun de voyageurs mentionnées aux premier et deuxième alinéas de l'article 2 de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France [c'est-à-dire la RATP], pour des opérations de transport de voyageurs. »

³² Pour mémoire, cet IFER payé par la RATP est la contrepartie d'une économie fiscale dont bénéficie l'autorité organisatrice de transports (AOT) du fait de la réforme de la taxe professionnelle.

³³ Les catégories de matériel roulant sont précisées par arrêté (CGI, annexe IV, art. 155-00 ter et CGI, annexe IV, art. 155-0 ter) et seuls les matériels qui relèvent de ces catégories (automotrices, motrices et remorques) sont imposables.

³⁴ II de l'article 1635-0 *quinquies* du CGI.

4. Une part régionale de la taxe de séjour permettrait de faire contribuer les visiteurs franciliens au projet

4.1. La taxe de séjour existe déjà au niveau communal et est complétée d'une part départementale

En 2016, la recette totale de la taxe de séjour atteignait 100 M€. Sa répartition est très concentrée en Île-de-France : sur un rendement annuel moyen de 77 M€ entre 2012 et 2016, les deux tiers sont générés à Paris, et un cinquième dans le département de Seine-et-Marne (aéroport de Roissy) et celui des Hauts-de-Seine (tableau 5).

Encadré 2 : Caractéristiques de la taxe de séjour

L'établissement d'une taxe sur les hébergements touristiques est prévu par les articles L. 2333-26 et L. 5211-21 du CGCT et est une faculté laissée à certaines communes ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Le produit de la taxe doit être affecté aux dépenses touristiques³⁵. La décision concernant la taxe doit être prise avant le 1^{er} octobre de l'année N-1 pour être appliquée au 1^{er} janvier de l'année N. Elle fixe notamment les tarifs, le régime de recouvrement³⁶ et la période de perception³⁷ de la taxe. Il existe dix tarifs différents, avec un plancher et un plafond (tableau 4), sont revalorisés chaque année en fonction du taux de croissance de l'indice des prix à la consommation (IPC) hors tabac de l'année N-2.

Tableau 4 : Tarifs plancher et plafond en fonction de la catégorie d'hébergement*

(en €/personne/nuitée)		Tarif plancher	Tarif plafond
Palaces		0,70	4,00
Hôtels de tourisme / résidences de tourisme / meublés de tourisme	5 étoiles		3,00
	4 étoiles		2,30
	3 étoiles	0,50	1,50
	2 étoiles	0,30	0,90
Hôtels de tourisme / résidences de tourisme / meublés de tourisme	1 étoile	0,20	0,80
Hôtels de tourisme / résidences de tourisme / meublés de tourisme	Sans classement ou en attente de classement		
Villages de vacances	1, 2, 3 étoiles		
Chambre d'hôtes			
Emplacements dans les aires de camping-cars et les parcs de stationnement touristique			
Terrains de camping, terrains de caravanage, autres terrains d'hébergement de plein air	3, 4, 5 étoiles		0,60
	1, 2 étoiles		0,20
Ports de plaisance			

Source : Mission d'après guide pratique sur les taxes de séjour, établi par la DGCL et la DGE, mars 2017. * Ou équivalents.

Source : Mission.

³⁵ Article L.2333-27 du CGCT : « le produit de la taxe de séjour ou de la taxe de séjour forfaitaire est affecté aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique de la commune. » Concrètement, il s'agit fréquemment de financer le fonctionnement des offices de tourisme, l'amélioration du cadre de vie (entretien des plages, jardins, voiries...), l'embellissement ou le fleurissement de la commune, la construction de parcs de stationnement, la signalétique routière et piétonnière, les travaux d'entretien des monuments.

³⁶ Deux régimes de recouvrement sont possibles :

- un recouvrement dit « au réel » : la taxe de séjour est établie directement sur les personnes hébergées qui ne sont pas domiciliées dans le territoire de la commune ;
- un recouvrement dit « forfaitaire » : la taxe est due par les logeurs, et calculée en fonction de leur capacité d'accueil ainsi que de leur période d'ouverture. Dans ce régime, un abattement forfaitaire, entre 10 et 50 %, est opéré sur le nombre de nuitées en fonction de la période d'ouverture de l'établissement.

La collectivité doit choisir un mode de recouvrement pour chaque catégorie d'hébergement.

³⁷ La période de perception peut être annuelle et couvrir le calendrier civil, mais également être inférieure à l'année (il est même possible de prévoir plusieurs périodes de perception infra-annuelles).

Tableau 5 : Recette de la taxe de séjour en Ile-de-France (2012-2016)

Montants en M€	2012	2013	2014	2015	2016	Moyenne 2012-2016
Paris	40,4	40,4	41,2	65,7	68,7	51,3
Seine-et-Marne	8,7	8,1	8,3	8,7	10,7	8,9
Hauts-de-Seine	6,4	7,0	7,0	7,1	6,8	6,9
Seine St Denis	3,3	3,3	4,5	5,0	5,0	4,2
Val d'Oise	2,0	2,2	2,6	3,6	3,9	2,8
Yvelines	0,6	0,8	1,1	1,4	1,7	1,1
Val de Marne	0,6	0,9	1,0	1,2	2,1	1,1
Essonne	0,3	0,5	0,6	0,7	1,0	0,6
Total	62,1	63,0	66,3	93,4	99,9	76,9

Source : Mission d'après données DGCL.

Il existe également une **taxe additionnelle départementale de séjour**³⁸, qui consiste en une **faculté de majoration de 10 % des tarifs applicables** à la taxe de séjour perçue par les communes et EPCI du territoire. Au cours des dernières années, un nombre croissant de départements l'ont adoptée en Île-de-France³⁹, de sorte qu'elle représentait **en 2016 une recette totale de 8 M€**.

En outre, depuis l'automne 2015, **Airbnb est autorisé à collecter la taxe de séjour sur les locations touristiques**⁴⁰ ; cette mesure concerne à ce jour une cinquantaine de villes en France. Lorsque la plateforme n'était pas à même de déterminer la catégorie d'hébergement concernée, elle appliquait le tarif de la catégorie des hébergements sans classement (0,83 €/nuit/personne). Ce faisant, de nombreux meublés mis en location sur les plateformes de réservation en ligne sont considérés « non classés ». Le Parlement a adopté, en LFR pour 2017 sur la base d'un amendement⁴¹, **la faculté pour les communes de voter une taxe sur les hébergements « non classés », comprise entre 1 et 5 %⁴² du prix de la nuitée**, dans la limite du tarif le plus élevé adopté par la collectivité (ou au plafond du tarif applicable aux hôtels 4 étoiles, à savoir 2,30 €). Cette taxe est applicable à compter du 1^{er} janvier 2019, pour les communes l'ayant adoptée avant le 1^{er} octobre 2018. Cette taxe devra être collectée par les plateformes puis reversée aux communes. **Les recettes supplémentaires liées à ces nouvelles mesures sont délicates à estimer** et dépendront très largement de la qualité du recouvrement. Néanmoins, ces mesures permettent d'anticiper une évolution favorable de l'assiette de taxe de séjour.

³⁸ Article L. 3333-1 CGCT. Comme pour la taxe de séjour, la décision concernant la surtaxe doit être prise avant le 1^{er} octobre de l'année N-1 pour être appliquée au 1^{er} janvier de l'année N. Elle est recouvrée selon les mêmes modalités que la taxe à laquelle elle s'ajoute, le produit étant reversé au département à la fin de la période de perception.

³⁹ En 2012, les départements de Seine-et-Marne et des Hauts-de-Seine activaient déjà cette possibilité. En 2013, ils ont été rejoints par le Val-d'Oise, puis en 2014, par la Seine-Saint-Denis, et en 2016, par Paris.

⁴⁰ Article L. 2333-34 CGCT modifié par l'article 67 de LFI 2015 du 29 décembre 2014 et décret n° 2015-970 du 31 juillet 2015 relatif à la taxe de séjour et à la taxe de séjour forfaitaire.

⁴¹ L'amendement n° 601 du 7 décembre 2017 au PLFR pour 2017, modifiant l'article L. 2333-30 CGCT, présenté par Joël Giraud au nom de la commission des finances, reprenait plusieurs idées suggérées dans le débat sur le PLF pour 2018, après qu'un groupe de travail parlementaire ait travaillé sur le sujet.

⁴² Ce taux de 5 % est le taux maximum appliqué dans d'autres pays européens – en l'espèce, pour la « taxe de ville » à Berlin (cf. exposé des motifs de l'amendement n° 235 du 12 novembre 2017 au PLF pour 2018, retiré).

4.2. Il apparaît cohérent et soutenable d'ajouter une part régionale à la taxe de séjour, dont la recette financerait le Grand Paris Express

Une autre recette déjà envisagée en 2009 était la taxe de séjour, **afin de faire contribuer les usagers non franciliens du réseau**, l'un des enjeux du GPE étant d'améliorer la desserte des pôles économiques et équipements métropolitains d'Île-de-France (aéroports, quartier d'affaire, gares TGV...) ⁴³. Cette recette avait de nouveau été envisagée en 2014 pour financer les transports en Île-de-France (à un montant de 2 €/personne/nuitée) ⁴⁴.

Il semble légitime que les visiteurs participent au financement du GPE et cette participation passer par la création d'une part régionale de la taxe de séjour, inspirée de la part départementale de 10 % qui existe déjà (voir ci-dessus). Une telle part régionale est par ailleurs rendue soutenable par la **faiblesse du niveau de la taxe de séjour en Île-de-France** en comparaison d'autres métropoles européennes. Cette faiblesse perdure alors même que la Ville de Paris a relevé ses tarifs en 2015 (par un alignement sur les tarifs plafond) ⁴⁵ et que le département applique depuis 2016 la taxe additionnelle départementale.

Concrètement :

- ◆ la taxe de séjour, dans son principe et ses modalités, demeure fixée au niveau communal ou intercommunal. La part régionale serait votée par le conseil régional, à l'instar de la part départementale votée par les départements et de la part communale votée par les communes ;
- ◆ **si son taux s'établissait à 30 %, elle pourrait représenter une recette d'au moins 30 M€⁴⁶ et très dynamique** (en tenant compte, pour l'avenir, des effets liés aux mesures applicables aux hébergements meublés non classés, mis en location sur des plateformes de réservation en ligne) ;
- ◆ son affectation à la SGP pourrait s'appuyer sur une convention dédiée ou sur une baisse homothétique du plafond de TSB de la Région au profit de la SGP.

Proposition n° 11 : (TS) Créer une part régionale de la taxe de séjour de 30 % et en affecter la recette à la SGP.

⁴³ Comme le note l'OCDE, « *le transport est un maillon essentiel du tourisme [...]. Les transports relient les marchés des régions génératrices de tourisme aux destinations, et facilitent les déplacements internes entre les diverses composantes du parcours touristique (attractions, hébergement, services commerciaux, etc.). [...] La localisation, la capacité, l'efficacité et l'interconnexion des transports peuvent donc jouer un rôle déterminant dans le développement effectif des destinations.* » (étude « Tendances et politiques du tourisme de l'OCDE 2016 »)

⁴⁴ Lors des discussions sur le projet de loi de finances rectificatives pour 2014, un amendement avait été adopté en première lecture (puis retiré) pour instituer une taxe de séjour régionale en Île-de-France, dont le produit devait être affecté au conseil régional en vue de financer les infrastructures de transports. Elle devait s'élever à un montant de 2 €/personne/nuitée (à l'exception des terrains de camping et de caravanage), alors que le tarif maximal de la taxe de séjour s'élevait alors à 1,50 €/personne/nuitée, et devait générer une recette de 140 M€. Il était à l'époque également envisagé de rehausser le plafond de la taxe de 1,50 à 8,00 €. Face à l'opposition du secteur hôtelier, l'ensemble des ajustements ont été repoussés à la discussion budgétaire suivante. La taxe de séjour a ainsi fait l'objet d'une refonte dans le cadre de la loi de finances pour 2015 (avec notamment un rehaussement des plafonds tarifaires, mais aussi la création d'une tranche supplémentaire pour les « palaces », la limitation du nombre d'exonérations, l'institution d'une procédure de taxation d'office, etc.).

⁴⁵ Par exemple, en 2015, le montant de taxe de séjour dû par un client dans hôtel 5 étoiles est passé de 1,5 à 3,0€/nuit (4,0 € dans les palaces), et la Ville de Paris a choisi le régime « au réel » pour les meublés et chambres d'hôtes.

⁴⁶ Estimation sur la base de la recette constatée en 2016, alors que le marché était dans une situation délicate.

5. Afin de mobiliser la valorisation foncière au profit du projet, un branchement sur les DMTO franciliens est envisageable

Dès les origines du projet, l'objectif de captation de la valeur foncière créée grâce au GPE était manifeste, en particulier dans les zones proches des nouvelles gares (il y aura l'occasion d'y revenir plus tard). Un instrument existant et simple est celui des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), assis sur les valeurs vénales des biens et donc liés à la valeur créée par le projet. La logique économique d'une affectation de DMTO prélevés en Île-de-France à un investissement sur le territoire régional est manifeste.

5.1. La dynamique foncière et immobilière en Île-de-France alimente le fonds national de péréquation des DMTO

La dynamique des DMTO en Île-de-France est très forte : leur montant perçu par les départements est passé de 2 Mds€ en 2013 à 3,4 Mds€ en 2018. Ce faisant, les DMTO apportés par les départements franciliens au fonds national de péréquation a permis à ce dernier d'augmenter fortement, sachant que **les départements franciliens représentent une part prépondérante des contributions (plus de 40 % en 2017 et 2018)**⁴⁷.

Mis en place par la LFI pour 2011, le fonds national de péréquation des DMTO perçus par les départements est un **mécanisme de redistribution horizontale**. Le fonds est assis sur les DMTO perçus l'année précédente par les départements (nets des frais d'assiette, de recouvrement et des écêtements). Si ses ressources sont pour partie volatiles, en lien avec l'évolution des DMTO (elle-même étroitement liée aux marchés immobiliers), ils n'en ont pas moins fortement crû au cours des dernières années, **passant en quatre années de 260 M€ en 2014 (sur la base des DMTO 2013) à 770 M€ en 2018 (sur la base des DMTO 2017)**.

⁴⁷ Dans le détail, Paris représente plus de 40 % des contributions nettes franciliennes, suivi par les Hauts-de-Seine pour près de 25 %, puis par les Yvelines (13 %) et le Val-de-Marne (12 %). Trois départements franciliens bénéficient de versements en provenance du fonds, et parmi eux un seul est un bénéficiaire net (la Seine-Saint-Denis pour 2 M€).

Encadré 3 : Fonctionnement du fonds national de péréquation des DMTO

Codifié à l'article L. 3335-2 du CGCT (article 23 de la LFI pour 2011), le fonds de péréquation des DMTO est constitué, en recettes :

- d'un **prélèvement dit « sur le stock »**, en fonction du montant de DMTO par habitant dans le département par rapport à la moyenne de l'ensemble des départements (lorsque ce montant est supérieur à 75 % de la moyenne nationale), sur la base des recettes précédant l'année de répartition. Ce prélèvement est progressif :
 - lorsque ce montant est situé entre 75 et 100 % de la moyenne, le prélèvement est de 10 % ;
 - pour les départements dont le montant est entre la moyenne et son double, un prélèvement à 12 % est opéré sur la fraction dépassant la moyenne ;
 - pour ceux dont le montant dépasse le double de la moyenne, un prélèvement supplémentaire à 15 % est opéré sur la fraction supérieure à deux fois la moyenne ;
- d'un **prélèvement dit « sur le flux »**, qui tient compte en pratique de la variation du flux de DMTO, c'est-à-dire de la progression des recettes de DMTO dans le département (pour l'année 2017, parmi les contributeurs au premier prélèvement, sont contributeurs au second ceux dont les DMTO pour l'année 2015 étaient supérieurs à la moyenne de référence pour 2014-2015 augmentée de deux fois l'inflation, soit 1 % pour l'année 2016).

La contribution totale d'un département au fonds fait l'objet d'un plafond à 10 % du montant des DMTO perçus l'année précédant la répartition (chaque prélèvement est plafonné à 5 %).

En ce qui concerne son reversement, le fonds bénéficie :

- pour un tiers aux départements dont le potentiel financier par habitant est inférieur à la moyenne ;
- pour un tiers à ceux dont le revenu par habitant est inférieur à la moyenne ;
- pour un tiers en fonction du montant des DMTO par habitant.

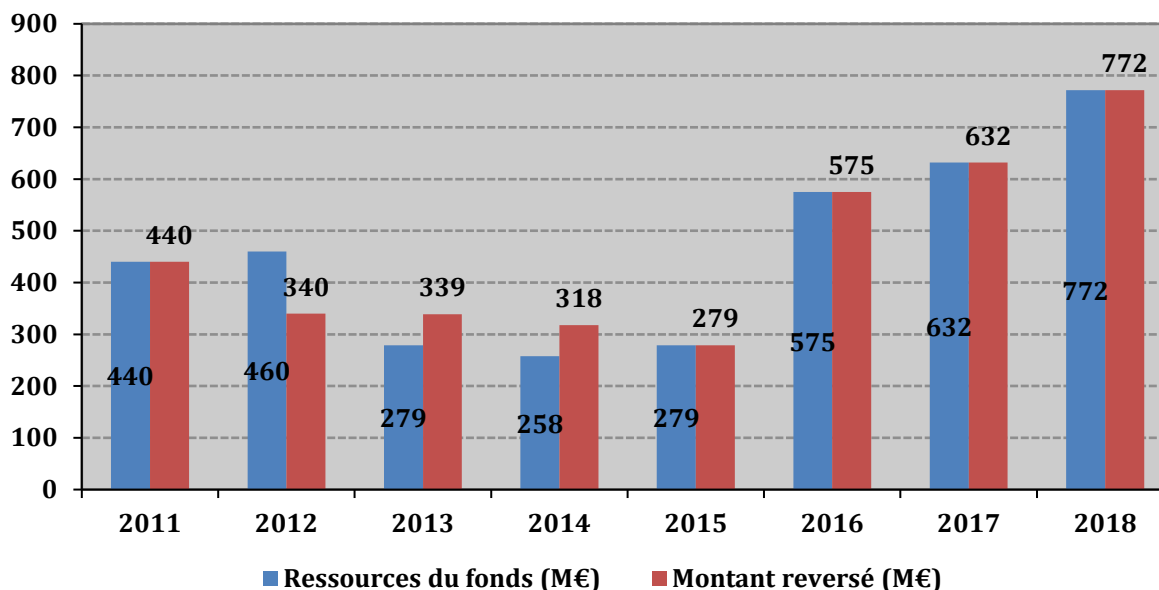
Un département peut être à la fois contributeur et bénéficiaire du fonds.

Afin de faire face aux fortes variations des DMTO, lorsque le montant total des deux prélèvements dépasse 380 M€, le surcroît de recettes peut, sur décision du comité des finances locales (CFL), être mis en réserve dans un « fonds de garantie départemental des corrections conjoncturelles ». Ce dernier pourrait venir abonder les ressources du fonds de péréquation lors d'un prochain exercice si les prélèvements qui l'alimentent sont en baisse (ils doivent être inférieurs d'au moins 5 % aux montants répartis l'année précédente).

Enfin, un dispositif de « garantie de sortie du fonds » existe afin d'accompagner une sortie progressive d'un département qui ne serait plus éligible : il reçoit, pendant les trois exercices qui suivent sa perte d'éligibilité, un montant égal à 75, puis 50 puis 25 % du montant perçu l'année précédant sa perte d'éligibilité. Les montants pour ces « déductions pour garanties de sortie » sont prélevés chaque année sur le fonds avant sa répartition.

Source : Mission d'après article L. 3335-2 du CGCT et note d'information DGCL du 29 mai 2017.

Graphique 4 : Ressources et versements du fonds de péréquation DMTO (2011-2018)



Source : Mission. Nota bene : une mise en réserve de 120 M€ a permis de reverser 60 M€ supplémentaires en 2013 et 2014 par rapport aux versements dont bénéficiait le fonds.

5.2. Affecter une part des DMTO franciliens au financement de la SGP apparaît justifié

Le GPE aura un **effet haussier sur les prix fonciers et immobiliers dans la région**, en particulier dans les zones proches des nouvelles gares. Si cet effet est difficile à mesurer et à capter, il se manifesterait notamment sur les prix à la vente des biens et donc sur les droits de mutation associés. Prélever une part des DMTO générés dans la région permettrait de capter une partie de cet effet. Par ailleurs, compte tenu de la dynamique spontanée de leur base, ce prélèvement ne nécessiterait pas de hausse du niveau des DMTO (une telle hausse serait contraire à la mobilité du capital comme du travail).

Il apparaît techniquement possible d'**imaginer un préciput sur le prélèvement dit « de stock » des départements franciliens** au fonds national de péréquation, préciput qui serait directement affectée à la SGP. Ce montage devrait permettre que le montant final du prélèvement brut opéré sur chaque département francilien ne soit pas augmenté et le montant total de fonds n'intègre pas ce préciput, qui viendrait en moindre recette pour le fonds. À titre de référence, 30 M€ ne représentent que 4 % des 770 M€ qui alimenteront le fonds DMTO 2018 et que 20 % des prélèvements franciliens « sur le stock » au profit du fonds 2018.

En revanche, cette nouvelle ressource s'insérerait dans un schéma complexe de prélèvement sur péréquation. Elle serait inévitablement volatile et difficilement prévisible, l'exercice de prévision sur les valeurs vénales des biens étant par essence spéculatif (sauf à ce que cette ressource soit conçue comme un montant fixe).

Proposition n° 12 : (DMTO) Prélever au profit de la SGP un préciput sur les DMTO versés par les départements franciliens au fonds national de péréquation.

6. Au global, la mission estime possible d'affecter 250 M€ supplémentaires à la SGP dès 2019, dont un quart grâce à des redéploiements

Au vu des estimations réalisées par la mission à l'aide des données à sa disposition, il apparaît possible de trouver, dès 2019, entre 225 et 285 M€ supplémentaires à affecter à la SGP, dont :

- ◆ 50 à 80 M€, soit **20 à 30 % environ issus de mesures de redéploiement à iso-fiscalité**, sans hausse de la pression des prélèvements obligatoires sur les contribuables ;
- ◆ 90 à 100 M€, soit **40 % environ issus de mesures de rationalisation de niches fiscales**.

Les mesures de la mission ne conduisent à créer aucune taxe nouvelle et même à en supprimer une (la taxe annuelle sur les surfaces de stationnement).

Si l'ensemble des mesures étaient mises en place, la hausse de recettes pour la SGP en 2019 serait relativement conforme aux poids respectifs des différentes taxes, puisqu'elle serait liée :

- ◆ pour 60 % à la TSB (qui représentait 65 % des recettes en 2017) ;
- ◆ pour 20 % à la TSE (qui représentait 22 % des recettes en 2017) ;
- ◆ pour un peu plus de 10 % sur la surtaxe de séjour ;
- ◆ pour un peu plus de 10 % sur les DMTO.

Les mesures préconisées par la mission visent en outre à **garantir la dynamique des taxes affectées à la SGP**, puisque celles-ci sont quasiment toutes des impositions de stock (à l'exception des DMTO) et leurs bases étant économiquement liées au projet financé (immobilier de bureau, tourisme, valeurs immobilières).

Tableau 6 : Estimation des recettes complémentaires envisageables grâce aux propositions de la mission

	Proposition	Taxes concernées	Type de mesure	Estimation du montant attendu dès 2019	Effet sur la dynamique ultérieure de la recette
1	Indexer les tarifs sur l'ILAT à la place de l'ICC	TSB et TASS	Amélioration de la prévisibilité	NA.	Stabilisation de la dynamique des tarifs.
2	Supprimer les dérogations tarifaires en zone 1 et réduire celles en zone 2		Rationalisation de niche fiscale	60 à 70 M€	NA.
3	Intégrer la TASS à la TSBCS, en échange d'un relèvement du plafond de la Région Île-de-France, et confier la dynamique de la taxe à la SGP		Suppression d'une micro-taxe et redéploiement	5 à 10 M€	Dynamique de l'assiette sur les surfaces de stationnement affectée à la SGP
4	Élargir l'assiette aux surfaces de stationnement commerciales		Rationalisation de niche fiscale	Au moins 30 M€	Élargissement de l'assiette sur les surfaces de stationnement, qui est dynamique.
5	Relever de 10 % les tarifs de la taxe en zone 1 sur les surfaces de stationnement		Hausse de taxe	Au moins 10 M€	NA.
6	Relever de 10 % les tarifs de la taxe en zone 1 sur les surfaces de bureaux (tarif normal)		Hausse de taxe	Au moins 35 M€	NA.
7	Mettre à jour et indexer la TSE sur l'inflation prévisionnelle (IPC hors tabac inscrit en LFI) dès 2019	TSE	Hausse de taxe	10 à 30 M€	Dynamique créée par l'indexation du montant
8	Redéployer dès 2019 une fraction de TSE actuellement affectée à l'EPFIF		Redéploiement	10 à 30 M€	NA.
9	Confier à la SGP l'ensemble de la recette issue de l'IFER sur les matériels roulants de la RATP (relever le plafond dès 2019)	IFER	Redéploiement	5 à 10 M€	Dynamique spontanée
10	Assujettir l'ensemble des matériels roulants sur le GPE à l'IFER affecté à la SGP (mesure à prendre en vue des mises en service des nouvelles lignes)		Rationalisation de niche fiscale	NA.	20 M€ à terme, au fil des mises en service de lignes
11	Créer une part régionale de la taxe de séjour de 30 % et en affecter la recette à la SGP	TS	Hausse de taxe	30 M€	Dynamique liée au tourisme en Ile-de-France
12	Prélever au profit de la SGP un préciput sur les DMTO versés par les départements franciliens au fonds national de péréquation	DMTO	Redéploiement	30 M€	Volatilité propre aux DMTO
			Total	225 à 285 M€	
			Dont : mesures de redéploiement	50 à 80 M€	

Source : Mission.

ANNEXE III

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. PUISSANCE PUBLIQUE	1
1.1. Ministres et cabinets ministériels	1
1.1.1. <i>Cabinet du Premier ministre</i>	1
1.1.2. <i>Ministre des transports et cabinet</i>	1
1.1.3. <i>Cabinet du Ministre en charge de l'action et des comptes publics</i>	1
1.2. Administrations ministérielles.....	1
1.2.1. <i>Ministère des transports</i>	1
1.2.2. <i>Ministère de l'action et des comptes publics</i>	2
1.2.3. <i>Ministère de l'économie et des finances</i>	2
1.2.4. <i>Ministère de l'intérieur</i>	3
1.3. Opérateurs	3
1.3.1. <i>Société du Grand Paris (SGP)</i>	3
1.3.2. <i>Établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF)</i>	4
1.3.3. <i>Grand Paris Aménagement (GPA)</i>	4
1.3.4. <i>Établissement public d'aménagement Paris-Saclay (EPAPS)</i>	4
1.4. Collectivités locales	4
1.4.1. <i>Région Île-de-France</i>	4
1.4.2. <i>Conseils départementaux d'Île-de-France</i>	5
1.4.3. <i>Communes d'Île-de-France</i>	5
1.5. Caisse des dépôts et consignation (CDC).....	5
1.6. Cour des comptes.....	5
2. SECTEUR ÉCONOMIQUE	6
2.1. Secteur des transports	6
2.1.1. <i>RATP</i>	6
2.1.2. <i>SNCF Réseau</i>	6
2.1.3. <i>Syntec Ingénierie</i>	6
2.1.4. <i>Association des usagers des transports</i>	6
2.2. Secteur immobilier	6
2.2.1. <i>Observatoire régional de l'immobilier d'entreprise (ORIE)</i>	6
2.2.2. <i>Fédération des promoteurs immobiliers</i>	7
2.2.3. <i>Association des directeurs immobiliers (ADI)</i>	7
2.2.4. <i>Unibail-Rodamco</i>	7
2.3. Autres secteurs.....	7
2.3.1. <i>Secteur commercial</i>	7
2.3.2. <i>Secteur de la logistique</i>	7
2.3.3. <i>Secteur hôtelier</i>	7
2.3.4. <i>Chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Paris</i>	7
2.4. Medef.....	8
3. PERSONNALITÉS QUALIFIÉES	8

1. Puissance publique

1.1. Ministres et cabinets ministériels

1.1.1. Cabinet du Premier ministre

- ◆ Damien CAZE, conseiller écologie, transports, énergie, logement et agriculture
- ◆ Jimmy BRUN, conseiller technique transports
- ◆ Mélanie VILLIERS, conseillère technique collectivités territoriales et aménagement du territoire
- ◆ Adrien CAILLEREZ, conseiller technique parlementaire

1.1.2. Ministre des transports et cabinet

- ◆ Élisabeth BORNE, Ministre
- ◆ Marc PAPINUTTI, directeur de cabinet

1.1.3. Cabinet du Ministre en charge de l'action et des comptes publics

- ◆ Jérôme FOURNEL, directeur de cabinet
- ◆ Guillaume RAUFFET, conseiller budgétaire

1.2. Administrations ministérielles

1.2.1. Ministère des transports

1.2.1.1. Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)

- ◆ François POUPARD, directeur général
- ◆ Bruno DICIANNI, adjoint au sous-directeur des transports ferroviaires et collectifs et des déplacements urbains
- ◆ Nicolas PERON, chef du bureau des opérateurs et des infrastructures de transport collectif

1.2.1.2. DRIEA

- ◆ Mamdouh ABBARA, adjoint au chef du service de la connaissance, des études et de la prospective
- ◆ Michel ELIAT, chargé de mission finances et fiscalité

1.2.1.3. Mission de contrôle économique et financier des transports

- ◆ Philippe DUPUIS, chef de la mission de contrôle
- ◆ Gilles CRESPIEN

1.2.2. Ministère de l'action et des comptes publics

1.2.2.1. Direction du budget (DB)

- ◆ Amélie VERDIER, directrice
- ◆ Denis CHARISSOUX, sous-directeur

1.2.2.2. Direction générale des finances publiques (DGFIP)

- ◆ Audran LE BARON, chef du service de la gestion fiscale
- ◆ Sylviane ORTIZ, cheffe du bureau de l'animation de la fiscalité des professionnels (GF3A)
- ◆ Brice LEPETIT, chef du bureau des études et statistiques en matière fiscale (GF3C)
- ◆ Michèle LE SUEUR, cheffe du bureau de modernisation de la gestion de la fiscalité des professionnels et du recouvrement (GF2C)
- ◆ Thierry DUFANT, directeur du pôle Gestion publique à la direction régionale des finances publiques d'Ile-de-France et de Paris
- ◆ Christian BRUNET, directeur départemental des finances publiques du Val-de-Marne
- ◆ Catherine ALBER, directrice adjointe du pôle Gestion Publique

1.2.3. Ministère de l'économie et des finances

1.2.3.1. Direction générale du Trésor (DGT)

- ◆ Arnaud BUISSE, chef du service des politiques publiques
- ◆ Benjamin DELOZIER, sous-directeur des politiques sectorielles
- ◆ Emmanuel BETRY, chef du bureau de l'économie des réseaux
- ◆ Carole GOSTNER

1.2.3.2. Agence France Trésor (AFT)

- ◆ Anthony REQUIN, directeur général
- ◆ Antoine DERUENNES, directeur général adjoint

1.2.3.3. Direction de la législation fiscale (DLF)

- ◆ Christophe POURREAU, directeur
- ◆ Alexandra BARREAU-JOUFFROY, cheffe du bureau chargé du champ et des taux et exonérations de la fiscalité directe des entreprises (bureau B2)
- ◆ Damien LAUTH, chef de section du bureau B2
- ◆ Alexandre LAPIERRE, chef du bureau chargé des aspects généraux de l'impôt sur le revenu et de la fiscalité directe locale (bureau C1)
- ◆ Alexandra MAURIN, cheffe de section au bureau C1
- ◆ Vincent PETIT, chef du bureau chargé du droit commun de la TVA communautaire (bureau D1)

1.2.4. Ministère de l'intérieur

1.2.4.1. Préfecture de région

- ◆ Michel CADOT, préfet de la région Île-de-France (PRIF)
- ◆ Yannick IMBERT, préfet, secrétaire général aux affaires régionales (SGAR)

1.2.4.2. Direction générale des collectivités locales (DGCL)

- ◆ Françoise TAHERI, sous-directrice des finances locales et de l'action économique
- ◆ Etienne BRUN-ROVET, adjoint à la sous-directrice
- ◆ Sébastien SIMOES, chef de bureau de la fiscalité locale

1.3. Opérateurs

1.3.1. Société du Grand Paris (SGP)

1.3.1.1. Directoire

- ◆ Philippe YVIN, président du directoire (jusqu'en mai 2018)
- ◆ Thierry DALLARD, président du directoire (à partir de mai 2018)
- ◆ Bernard CATHELAIN, membre du directoire
- ◆ Frédéric BREDILLOT, membre du directoire

1.3.1.2. Direction financière

- ◆ Vincent GAILLARD, directeur financier
- ◆ Sylvain POLLET, chargé de mission finances

1.3.1.3. Délégués du personnel de la SGP

- ◆ Magali REBOUL-TORRES, SGP
- ◆ Thimoty BUTLER, SGP
- ◆ Cyrille TRICOT, SGP
- ◆ Pascal ROBLIN, expert de Tandem expertise mandaté pour une mission assistance à la consultation du comité d'entreprise (art L. 2323-12 du code du travail)

1.3.2. Établissement public foncier d'Ile-de-France (EPFIF)

- ◆ Gilles BOUVELOT, directeur général

1.3.3. Grand Paris Aménagement (GPA)

- ◆ Thierry LAJOIE, directeur général
- ◆ Damien ROBERT, directeur délégué au développement

1.3.4. Établissement public d'aménagement Paris-Saclay (EPAPS)

- ◆ Philippe VAN DE MAELE, directeur général

1.4. Collectivités locales

1.4.1. Région Île-de-France

1.4.1.1. Conseil régional

- ◆ Valérie PECRESSE, présidente
- ◆ Laurent CAVALIDO, conseiller chargé des transports auprès de la présidente
- ◆ Jean-Philippe DE SAINT-MARTIN, directeur général adjoint chargé des finances
- ◆ Bruno SAINTILLAN, directeur général adjoint chargé des transports et du logement

1.4.1.2. Île-de-France Mobilités (IDFM)

- ◆ Laurent PROBST, directeur général
- ◆ Mélanie GOFFIN, directrice Finances, Achats & Contrats

1.4.2. Conseils départementaux d'Île-de-France

- ◆ Christian FAVIER, président du conseil départemental du Val-de-Marne
- ◆ Pierre GARZON, vice-président chargé de l'aménagement, des transports, des déplacements et des circulations (CD du Val-de-Marne)
- ◆ Jacques BAUDRIER, conseiller auprès du président du CD du Val-de-Marne
- ◆ Patrick DEVEDJIAN, président du conseil départemental des Hauts-de-Seine
- ◆ François DUROVRAY, président du conseil départemental de l'Essonne
- ◆ Stéphane TROUSSEL, président du conseil départemental de Seine-Saint-Denis
- ◆ Sara MAZETIER Conseillère technique auprès du président du conseil départemental de Seine-Saint-Denis

1.4.3. Communes d'Île-de-France

- ◆ Stéphane BEAUDET, vice-président de la région Ile-de-France chargé des transports, président de l'association des maires d'Île-de-France (AMIF)
- ◆ Grégoire de LASTEYRIE, maire de Palaiseau
- ◆ Vincent DELAHAYE, sénateur de l'Essonne, conseiller municipal à Massy
- ◆ Michel BOURNAT, maire de Gif-sur-Yvette
- ◆ Gilles BATTAIL, maire de Dammarie-les-Lys
- ◆ Emmanuel GREGOIRE, adjoint à la Maire de Paris
- ◆ Guillaume ROBERT, directeur des finances de la Mairie de Paris
- ◆ Myriam METAIS, conseillère au cabinet de la Maire de Paris

1.5. Caisse des dépôts et consignation (CDC)

- ◆ Nathalie TESSIER, directrice de mission foncier
- ◆ Marianne LOURADOUR, directrice régionale Île-de-France

1.6. Cour des comptes

- ◆ Antoine FOUILLERON, conseiller référendaire

2. Secteur économique

2.1. Secteur des transports

2.1.1. RATP

- ◆ Catherine GUILLOUARD, présidente-directrice générale
- ◆ Christian GALIVEL, directeur général adjoint en charge des projets, de l'ingénierie et des investissements de la mission Grand Paris
- ◆ Jean-Yves LECLERQ, directeur financier
- ◆ Julien LAURENT, directeur des relations institutionnelles
- ◆ Paul TIRVAUDEY, directeur de cabinet de la présidente-directrice générale
- ◆ Olivier DUTHUIT, directeur du département gestion des infrastructures (GDI)
- ◆ Albin GUYON, délégué à l'ouverture à la concurrence au sein du département GDI

2.1.2. SNCF Réseau

- ◆ Alain QUINET, directeur général délégué
- ◆ Didier BENSE, directeur général Île-de-France

2.1.3. Syntec Ingénierie

- ◆ Nicolas JACHIET, président-directeur général de Syntec
- ◆ Denis BERTEL, président du bureau Infrastructure de Syntec
- ◆ Christophe LONGEPIERRE, délégué général de Syntec

2.1.4. Association des usagers des transports

- ◆ Marc PELISSIER, président
- ◆ Bernard GOBITZ, vice-président
- ◆ Michel BABUT, vice-président

2.2. Secteur immobilier

2.2.1. Observatoire régional de l'immobilier d'entreprise (ORIE)

- ◆ Christophe CANU, président de l'ORIE, secrétaire général de Grand Paris Aménagement
- ◆ Olivier de LAROUSSIERE, administrateur de l'ORIE, président du comité exécutif de Vinci Immobilier
- ◆ Alain BECHADE, professeur émérite, administrateur de l'ORIE
- ◆ Smain AOUADJ, délégué de l'État à l'ORIE
- ◆ Florian BESSAC, Chargé d'études

2.2.2. Fédération des promoteurs immobiliers

- ◆ Philippe ZIVKOVIC, président
- ◆ Marc VILLAND, vice-président

2.2.3. Association des directeurs immobiliers (ADI)

- ◆ Gilles ALLARD, président de l'ADI, directeur immobilier d'Engie
- ◆ Laure-Reine GAPP, déléguée générale de l'ADI

2.2.4. Unibail-Rodamco

- ◆ Pierre HAUSSWALT, directeur des affaires publiques et de la communication
- ◆ Philippe LE TRUNG, conseiller du Président
- ◆ Jean-Pierre DUPORT, ancien préfet de région Île-de-France, conseiller du Président
- ◆ Aude MARTIN, consultante senior des Domaines publics

2.3. Autres secteurs

2.3.1. Secteur commercial

- ◆ Jacques EHRMANN, directeur exécutif du groupe Carrefour en charge du patrimoine et du développement international, membre du bureau du conseil national des centres commerciaux (CNCC)
- ◆ Gontran THURING, délégué général du CNCC

2.3.2. Secteur de la logistique

- ◆ Diana DIZAIN, déléguée générale d'association Afilog
- ◆ Christine DARIC, avocate fiscaliste du cabinet Franklin, conseil d'Afilog

2.3.3. Secteur hôtelier

- ◆ Rendez-vous téléphonique avec Roland HEGUY, président confédéral de l'union des métiers et des industries de l'hôtellerie (UMIH)
- ◆ Quentin MICHELON, délégué général de l'association pour un hébergement et un tourisme professionnels (AhTop)

2.3.4. Chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Paris

- ◆ Didier KLING, président
- ◆ Etienne GUYOT, directeur général
- ◆ Véronique ETIENNE-MARTIN, directrice de cabinet

2.4. Medef

- ◆ Jean-Louis SCHILANSKY, président du Medef Paris
- ◆ Marie-Sophie CLAVERIE, déléguée générale du Medef Paris

3. Personnalités qualifiées

- ◆ Alain RICHARD, sénateur du Val d'Oise
- ◆ Maurice LEROY, député du Loir-et-Cher et ancien ministre de la Ville
- ◆ Christian BLANC, ancien directeur général de la RATP, député et secrétaire d'État chargé du développement de la région capitale
- ◆ Jean-Yves LE BOUILLONNEC, ancien maire de Cachan et président du conseil de surveillance de la SGP
- ◆ Jean-Marie DUTHILLEUL, architecte
- ◆ Pascal AUZANNET, président de Ixxi, filiale de la RATP