

TRANS'CUB, association agréée défense des consommateurs - **Fédération SEPANSO Gironde**, association agréée au titre de la protection de la nature - **Collectif des Associations de défense de l'Environnement Pays Basque sud des Landes (CADE)**, collectif agréé au titre de la protection de l'environnement - **France Nature Environnement Midi-Pyrénées (FNE MP)** Association agréée de protection de la nature et de l'environnement - **Les Amis de la Terre des Landes**, association agréée au titre de la protection de la nature - **Fédération SEPANSO Landes**, association agréée au titre de la protection de la nature - **Les Amis du Barthos**, association de protection de la nature et de l'environnement - **Landes Environnement Attitude (LEA)**, association de découverte et de défense de l'environnement - **Très Grande Vigilance en Albret (TGV en Albret)**, association de protection de la nature et de l'environnement - **Vive la Forêt**, association agréée au titre de la protection de la nature et de l'environnement - **Sauvegarde des Landes et Coteaux de Gascogne (ASLCG)**, association de protection de la nature et de l'environnement - **Alternative LGV Midi Pyrénées**, association de protection de la nature, de l'environnement et du cadre de vie

Monsieur le vice-président du Conseil d'Etat
Monsieur Didier-Roland TABUTEAU

Monsieur le président de la section des travaux publics
Monsieur Edmond HONORAT

1 place du Palais-Royal
75100 Paris cedex 01

Mèl : secretariat.vicepresident@conseil-etat.fr
beatrice.guinot@conseil-etat.fr

OBJET : « Plan de financement GPSO » en date du 7 février 2022

Monsieur le vice-président, Monsieur le président

Ayant été informé que le Conseil d'Etat devait examiner dans sa session du 15 février 2022 le « *plan de financement du GPSO* » établi par l'Etat dans sa version du 7 février 2022, nous avons l'honneur de vous communiquer les éléments ci-joints susceptibles d'éclairer son appréciation.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le vice-président, Monsieur le président, l'expression de notre très haute considération.

ELEMENTS D'APPRECIATION SUR LE « PLAN CONSOLIDE DE FINANCEMENT GPSO » ETABLI PAR L'ETAT

Le Conseil d'Etat, sa section des travaux publics, est amené à statuer sur un plan de financement GPSO établi par l'Etat :

- Qui n'a pas été approuvé par les collectivités territoriales ;
- Qui est profondément risqué et gravement déséquilibré, et qui est dès lors léonin en ce qu'il réserve la part du lion à SNCF-Réseau au détriment des collectivités territoriales qui sont gravement lésées ;
- Qui a minoré artificiellement de 20% les engagements des collectivités territoriales en considérant les subventions européennes comme acquises ;
- Qui implique les plus expresses réserves quant au montant retenu des subventions européennes attendues, qui pourraient être très inférieures ;
- Qui est faux, en ce qu'il viole les décisions de certaines collectivités territoriales : d'une part, en prenant abusivement en compte la participation du CD 64 Pyrénées Atlantiques, et d'autre part, en retenant pour Bordeaux Métropole une contribution abusivement majorée de 30%.

I - Il n'y a pas de « plan de financement GPSO » qui soit approuvé par les collectivités locales autorisant « la création d'un établissement public local ayant pour mission le financement » du GPSO, tel qu'imposé par la loi LOM.

Les conditions dans lesquelles la loi LOM prévoit la création d'un Etablissement Public Local « ayant pour mission le financement d'infrastructures de transport terrestre » telles que le projet GPSO qui vous est soumis ne sont pas réunies. Le gouvernement ne pourra donc y procéder sauf à violer délibérément la loi LOM.

En effet la loi LOM précise que : « Ne peuvent donner lieu à la création d'un établissement public... que les projets d'infrastructures ayant fait l'objet d'un plan de financement approuvé par l'Etat et les collectivités territoriales qui financent ces projets ».

Or tel n'est pas le cas pour ce plan de financement daté du 7 février 2022 et présenté par l'Etat. Pour la simple et bonne raison qu'à l'exception de la région Nouvelle-Aquitaine, ces collectivités

n'ont pas été appelées à délibérer et à approuver ce nouveau plan qui diffère notablement des différents projets qui ont été soumis aux collectivités signataires.

Dès lors, il vous appartiendra de vérifier si les présidents de ces collectivités qui auraient signé imprudemment ce plan qui vous serait soumis pour avis ont bien été habilités à cet effet et n'auraient pas violé le mandat qui leur a été donné par leur assemblée.

Il - Au surplus, en l'état, le « plan de financement GPSO » serait gravement risqué et déséquilibré au détriment des collectivités territoriales signataires. Il importe donc que sa signature soit reportée et subordonnée à la réalisation de 3 conditions qui sont loin d'être remplies.

Il apparaît qu'en signant ce plan de financement GPSO, les collectivités s'y engagent immédiatement et de manière irréversible alors même qu'il est à la fois profondément risqué et gravement déséquilibré au détriment des collectivités territoriales appelées à le signer.

1. En préalable, il s'agit d'un aller sans retour, immédiat et irréversible pour les collectivités territoriales qui signeraient ce « plan de financement GPSO » proposé par l'Etat.

Le plan de financement est établi entre l'Etat et les Collectivités locales d'un côté, SNCF-Réseau de l'autre. Pour SNCF-Réseau, maître d'ouvrage chargé de la réalisation du projet, l'important est que l'Etat et les collectivités territoriales participantes s'engagent sur le financement du coût global annoncé, chacune pour leur quote-part et aussi solidairement si certaines sont défaillantes, les autres signataires étant alors obligées de se substituer à elles.

Ainsi, le « plan de financement GPSO » prévoit expressément les dispositions suivantes concernant l'engagement des collectivités territoriales et leur solidarité entre elles :

*« Article 3 : Répartition des financements entre les parties
Les collectivités territoriales s'engagent à mettre en œuvre ce plan de financement pour la part les concernant..*

Il est convenu que les collectivités ayant participé au financement de la première étape actent le principe d'une solidarité de l'ensemble de ces collectivités pour le financement des deux étapes, et s'engagent à financer la seconde phase lorsque sa réalisation interviendra.

Article 8 : Le présent plan de financement prend effet à la date de sa signature par l'ensemble des parties »

2. Ce « plan de financement GPSO » apparaît profondément risqué pour les collectivités territoriales, à un point tel qu'elles ne peuvent connaître même approximativement quelle sera finalement leur propre contribution.

Les risques encourus qui ressortent de la seule lecture de ce plan de financement et qui sont répertoriés ci-après sont susceptibles d'accroître fortement les contributions indiquées par l'Etat, à la fois globalement et pour chaque collectivité territoriale, dans le tableau « *Plan de financement consolidé* » :

- du fait de l'insuffisance possible voire probable des subventions européennes, étant précisé que dans ce cas « *les contributions de l'ensemble des financeurs seraient ajustées à du concurrence* » ;
- du fait de la non prise en compte des frais, certains étant pourtant considérés comme certains comme les frais financiers que le plan de financement GPSO évalue lui-même à « *10 % des coûts d'investissements* », et comme les frais de gestion de l'EPL qui sont mentionnés, mais ne sont pas évalués et restent inconnus ;
- du fait que, s'agissant du coût des investissements, il s'agit d'une « *estimation ...donnée à titre indicatif* », qu'elle « *sera réactualisée lors des signatures des conventions de financement* » ;
- du fait que les coûts d'investissements sont « *susceptibles d'évoluer pour intégrer notamment des modifications de programme non prévues* » ;
- du fait que les collectivités territoriales supporteront les insuffisances de la fiscalité dédiée ; que « *si le rendement des ressources fiscales affectées est inférieur au produit estimé initialement, l'ajustement est porté sur les seules contributions budgétaires des collectivités territoriales* » ;
- du fait que les collectivités étant solidaires, elles supporteront les défaillances de certaines d'entre elles : « *les collectivités ayant participé au financement de la première étape actent le principe d'une solidarité de l'ensemble de ces collectivités pour le financement des deux étapes* » ;
- du fait d'être obligées de « *prendre en compte des écarts de coûts entre Avant-projet sommaire et avant-projet détaillé* » ;
- du fait que « *l'évaluation de la section de Ligne nouvelle Sud Gironde - Dax a été réalisée par les seules collectivités locales* ».

En fin de compte, il y a des risques multiples et importants tels que **les contributions des collectivités territoriales soient sans commune mesure avec ce qui est annoncé** comme quote-part budgétaire dans le tableau établi par l'Etat.

3. Ce « plan de financement GPSO » apparaît au surplus gravement déséquilibré au détriment des collectivités territoriales et au profit du cocontractant SNCF-Réseau

Il est ici nécessaire de rappeler que les collectivités territoriales s'engagent immédiatement et de manière irréversible et prennent des risques tels qu'elles ne peuvent apprécier quelle sera finalement leur contribution.

Or, pour le cocontractant SNCF Réseau, c'est une situation inversée. En effet, SNCF Réseau ne s'engage pas immédiatement et ne prend aucun risque. Le « plan de financement GPSO » le précise en effet expressément :

« SNCF Réseau, maître d'ouvrage (MOA) de la conception et de la réalisation de GPSO s'engagera une fois les avant-projets détaillés (APD) établis à réaliser ces opérations sur la base des coûts, des risques identifiés, et du planning de réalisation prévisionnel établi dans les conventions de financement. »

4. Une gestion éclairée impose que les engagements de l'Etat et des collectivités territoriales et par suite, la création de l'EPL soient reportés à la réalisation de trois conditions qui sont loin d'être acquises.

En l'état, le « Plan de financement GPSO », profondément risqué et déséquilibré au détriment des collectivités territoriales qu'il lèse gravement a toutes les apparences d'un contrat léonin qui réserve la part du lion à SNCF-Réseau. Nul de plein droit, il ne peut juridiquement être adopté en l'état par personne, ni par l'Etat ni par les collectivités territoriales.

On ne peut qu'être sidéré que l'Etat s'en soit fait l'instrument. Tout n'est pas permis !

De leur côté, tout en étant toujours farouchement déterminées à faire échouer ce projet, les associations signataires et la centaine d'associations qu'elles regroupent ou fédèrent se doivent d'envisager avec responsabilité l'improbable : la continuation de ce projet.

Dans ce cas, il apparaît de simple bon sens et de gestion de père de famille que les collectivités territoriales ne soient appelées à s'engager définitivement et de manière irréversible que sous réserve de 3 conditions impérativement respectées : qu'une fois le montant des subventions européennes accordées, qu'une fois le niveau de fiscalité arrêté et ses montants appréhendés, et qu'une fois encore le coût du projet stabilisé dans une fourchette la plus réduite possible, les études APD ayant été réalisées.

Les associations s'étonnent que l'Etat et les collectivités territoriales qui ont décidé de participer au « Plan de financement GPSO » en date du 22 novembre 2021 actuellement abandonné n'aient pas été plus vigilantes et n'aient pas posé de telles conditions qui apparaissent élémentaires, et absolument nécessaires pour sauvegarder les intérêts de leurs administrés ; et qu'ils aient ainsi manqué à leur mission prioritaire.

III – Quelques éléments qui grèvent la réalité du « plan de financement GPSO » et mettent en cause sa sincérité

Sans que les associations aient voulu être exhaustives, quelques tares qui affectent et ruinent le « plan de financement GPSO » peuvent déjà être relevées qui tiennent :

- à la variabilité des collectivités qui le signent et du montant de leur participation ;
- à l'improbabilité du montant des subventions européennes annoncées ;
- à la prise en compte de contributions de collectivités territoriales qui vont à l'encontre des décisions prises. Sans que cela soit exhaustif et plutôt à titre d'exemples, seront examinés les cas de Bordeaux-Métropole, du CD 64 Pyrénées Atlantiques et de la Région Nouvelle-Aquitaine.

1. La solidarité des collectivités territoriales entre elles exclut sans nouvelles délibérations que celles ayant acté le 1^{er} « Plan de financement GPSO » du 22 novembre 2021 soient considérées comme ayant acté le 2^{ème} plan du 7 février 2022.

Ainsi qu'il a été rappelé ci-avant, les collectivités territoriales actent leur solidarité en signant ce « Plan de financement GPSO ».

Or s'agissant d'un engagement solidaire, chaque collectivité territoriale engage sa solidarité sur la base d'éléments intangibles : la liste arrêtée des autres collectivités, le montant arrêté de leurs participations ; et encore, sur la base de l'appréciation qu'elle se fait de la capacité de ces collectivités à assurer leur propre contribution.

Dès lors ces éléments sont intangibles, et ne peuvent être que définitivement arrêtés avant toutes signatures, sans modifications possibles ultérieures, sauf à s'exposer à voir le plan contesté à juste titre par diverses collectivités territoriales participantes et à s'écrouler tel un château de cartes.

Or tel n'a pas été le cas. L'intangibilité n'a pas été la règle entre les « Plans de financement GPSO » en dates du 25 novembre 2021 et du 7 Février 2022, qui à l'inverse, reflètent des changements majeurs. Ont disparu complètement de ce plan les collectivités territoriales ainsi dénommées : le Grand Dax (-32,6 M€), le CD 47 (-74,6 M€) et la CA Pays Basque (-65,4 M€). Ont vu leurs participations diminuer ou augmenter parfois très fortement : la Région Nouvelle-Aquitaine (+565,2M€), Bordeaux Métropole (-359,5 M€), le CD 64 (-8,3 M€). Enfin est apparu la CC MACS (+14,3 M€).

Du fait de ces importantes modifications, les collectivités territoriales qui avaient acté le 1^{er} « Plan de financement GPSO » du 22 novembre 2021 ne peuvent sans nouvelles délibérations, être considérées comme actant le 2^{ème} « Plan de financement GPSO » du 7 février 2022.

2. Le « plan de financement GPSO » établi par l'Etat a minoré artificiellement de 20% les engagements de chaque collectivité territoriale, et comporte une contradiction interne substantielle concernant le financement de l'Europe

Dans son « article 5 : Subventions européennes », le « plan de financement GPSO » indique tout d'abord qu'elles viendront « en déduction des contributions de l'ensemble des financeurs du GPSO », et ensuite, qu'en cas de subventions européennes inférieures à ce qui est retenu dans le plan de financement, « les contributions de l'ensemble des financeurs seraient donc ajustées à due concurrence ».

Il résulte de cet article que les collectivités territoriales s'engagent donc sur une participation AVANT subventions européennes, et que dans la mesure où celles-ci ne seraient pas accordées ou seraient accordées pour un montant moindre que prévu, la charge en incomberait automatiquement à ces collectivités.

Or le « plan de financement GPSO » n'indique pas la part des contributions de chacune des collectivités territoriales AVANT attribution des subventions européennes, contribution à laquelle chacune s'engage, et qui sur la base d'un financement égal de l'Etat d'un côté et des collectivités de l'autre qui est le principe retenu, représente pour l'ensemble des collectivités territoriales 50% du coût total.

Le « plan de financement GPSO » établi par l'Etat n'indique que la part de 40% des collectivités territoriales, APRES subventions européennes considérées comme acquises pour 20% du coût total. Il minore donc de 20% les montants retenus à charge de chaque collectivité territoriale et auxquels elles s'engagent.

Cette minoration des engagements des collectivités territoriales est d'autant plus condamnable que le niveau de ces subventions reste très hypothétique et est loin d'être acquis.

3. Les subventions européennes invoquées et retenues par l'Etat pour établir « le plan consolidé de financement GPSO » ne devraient pas atteindre le montant prévu, augmentant les engagements des collectivités territoriales au-delà des parts qui leur ont été annoncées.

A ce jour, l'Etat n'a produit aucun document de la Communauté européenne, ni même d'éléments informatifs sur le montant retenu de 20% de subventions européennes pour la première étape, et pas davantage sur le montant de 30% annoncé pour la 2^{ème} étape.

A l'encontre et en l'état de nos informations, il semble devoir être considéré comme acquis que ces subventions européennes ne seront pas accordées pour le montant retenu. En effet, elles sont chiffrées à 2,05 Milliards d'euros rien que pour la première phase et à 2,8 milliards d'euros comprise la liaison vers Dax.

Or, il résulte du tout récent appel à projet lancé le 16 septembre 2021 par la Commission européenne dont le résultat sera « annoncé au mois de juin 2022 » que pour tous les projets de l'Europe entière et ses 27 pays, le montant prévu affecté au développement du réseau RTE-T

(Réseau Trans-Européen de Transport) n'est que de 1,87 milliards d'euros, très inférieur au montant de subvention de 2,8 milliards attendu par la France pour le seul projet GPSO.

Par ailleurs, la Cour des Comptes Européenne dans son rapport spécial de 2018 : « Réseau ferroviaire à grande vitesse » indique des taux de « cofinancement de l'UE destiné au transport ferroviaire à grande vitesse par Etat membre (2000-2017) » qui, à l'exception de l'Espagne, varient entre 3,4% et 11,4% pour tous les pays, avec pour la France un taux de 8,4%, très loin des 20% et 30% annoncés.

4. Les caractéristiques de ce 2e « Plan de financement GPSO » excluent que le CD 64 Pyrénées Atlantiques puisse être considéré sans nouvelle délibération de sa part comme participant de ce dernier plan. Le « Plan de financement GPSO » établi par l'Etat est donc faux.

D'un autre côté, par le dispositif de sa délibération en date du 16 décembre 2021, le CD 64 Pyrénées Atlantiques a expressément limité son engagement à la branche Bordeaux – Dax et a « conditionné sa participation à la **concomittance** (soulignée en gras) des chantiers Bordeaux-Toulouse et Sud Gironde – Dax et à un engagement financier de toutes les collectivités concernées par la présente délibération ».

Or toutes les variantes du « Plan de financement GPSO » excluent ces conditions et ne prévoient qu'une réalisation « en continu », qui reste au surplus à ce stade éventuelle : « La question de l'intégration de la section de ligne Sud Gironde - Dax dans la prochaine loi de programmation relative aux infrastructures de façon à permettre la réalisation des différentes phases du GPSO de manière continue sera prise en considération par le COI réinstallé depuis mars 2021 dans la perspective de la présentation d'un rapport d'étape sur la programmation en février 2022... »

Dès lors, le non-respect de telles conditions, à la fois de concomittance et la non-participation de certaines collectivités tout autant concernées, interdit à son Président de signer ce « Plan de financement GPSO », et aurait dû conduire l'Etat à exclure le CD 64 de la liste des collectivités territoriales participantes. Or, il y est inclus pour un apport de 100 millions d'euros. Le « Plan de financement GPSO » établi par l'Etat est donc faux.

5. La participation décidée par Bordeaux-Métropole qui a été retenue par l'Etat dans le « Plan de financement GPSO » a été majorée de 30%. Le « Plan de financement GPSO » établi par l'Etat est donc faux.

D'un côté, les engagements à prendre par les collectivités ont été minorés de 20% par le « Plan de financement GPSO », mais encore et de l'autre côté, leurs participations annoncées ont pu à l'inverse être majorées de 30% comme c'est le cas pour Bordeaux Métropole.

- En préalable, il sera rappelé que le « Plan de financement GPSO » lie d'un côté « l'ensemble des financeurs » : l'Etat et les collectivités territoriales participantes, et de l'autre SNCF-Réseau.

A partir du moment où SNCF-Réseau est assurée que le projet est financé en totalité quelles que soient les circonstances, peu importe pour SNCF-Réseau, le mode de financement auquel l'Etat et les Collectivités territoriales recourent : sur leurs ressources déjà existantes, ou/et par emprunt, ou/et sur de nouvelles ressources provenant d'une nouvelle fiscalité, etc.

- C'est pour cela que les trois tableaux du « *Plan de financement GPSO* » indiquent « *la répartition budgétaire par collectivité* » et la « *quote-part budgétaire* » de chacune d'entre elles AVANT la déduction de la nouvelle fiscalité prévue, et sur une autre colonne : « *Pour information* » comme précisé, et uniquement à titre indicatif, le solde à charge de la collectivité APRES la déduction de la nouvelle fiscalité prévue : « *hors fiscalité (estimée à 30%)* ».

Soulignant que les collectivités territoriales s'engagent sur les montants AVANT déduction de la fiscalité nouvelle prévue et écartant en ce sens toute ambiguïté, il est aussi par ailleurs précisé que si les ressources fiscales nouvelles n'atteignent pas le montant escompté, la différence entre le prévu et le réalisé de celles-ci sera à la charge des collectivités territoriales

Ainsi, le plan de financement GPSO précise cet engagement AVANT déduction de la fiscalité :

« *Article 6 : Ressources fiscales*

L'État proposera au parlement, à la demande des collectivités locales, la création de ressources fiscales locales nouvelles destinées à financer le futur EPL dans la loi de finances pour 2022. Ces ressources fiscales viendront en déduction de la part des collectivités locales définies dans ce plan de financement. Si le rendement des ressources fiscales affecté est inférieur au produit estimé initialement, l'ajustement est porté sur les seules contributions budgétaires des collectivités territoriales. »

- Concernant BORDEAUX METROPOLE, elle a décidé par le dispositif de sa délibération n°2021-583 du 25 novembre 2021 :

« *Article 3 : de prendre acte du plan de financement annexé à la présente délibération ;*

Article 4 : de fixer sa participation à 354 M€ en la fléchant sur les aménagements ferroviaires au Sud de Bordeaux »,

Sa participation de 354 M€ doit donc être considérée AVANT déduction de la fiscalité, étant ramenée à 248 M€ après incidence fiscale, une fois déduite la part de 30% (106 M€) financée par la fiscalité.

Or, le Plan de financement du 7 février 2022 présenté au nom de l'Etat par M. le préfet E. GUYOT, retient la participation de Bordeaux Métropole pour un montant AVANT incidence fiscale de 505,7 M€ et non de 354 M€, ce qui la surestime de 151,7 M€. Ce « Plan de financement GPSO » est donc faux.

6. Toute aussi grave en ce qu'elle porte atteinte au fonctionnement démocratique de nos institutions, ont été les violations multiples des conditions légales d'information du Conseil de la Région Nouvelle-Aquitaine.

A ce titre et en préalable, il y a lieu de souligner l'émoi qu'ont créé déjà dans l'opinion publique avertie par la presse régionale, les conditions dans lesquelles le Conseil Régional de Nouvelle-Aquitaine a adopté sa participation au « plan de financement GPSO » qui lui a été proposé.

Cet émoi résulte sans contestation possible de l'enregistrement des débats et du compte-rendu des journaux SUD-OUEST et RUE89 :

- En effet, de très nombreux conseillers, sinon le Conseil tout entier à l'exception de son Président et de son vice-président en charge des infrastructures de transports et de la mobilité, n'ont reçu qu'au tout dernier moment et sans respecter le délai de 12 jours francs, ce faux « *Plan de financement GPSO* ».

Ceci alors même qu'il comportait par rapport au Plan de financement précédent une **modification substantielle** : à savoir, une majoration très importante de 225,6 M€ après incidence fiscale de la part budgétaire de la région Nouvelle-Aquitaine dans le financement du GPSO.

- Mais encore, certains conseillers se sont heurtés au refus tacite du président de la Région Nouvelle-Aquitaine de leur transmettre une information complète sur des éléments là-aussi substantiels : les chiffres de « Bonne fortune » indiqués dans la délibération qui portent sur un montant considérable se rapprochant d'1 milliard d'euros, à savoir 894 M€.

Dès lors, d'une part, le Conseil Régional de Nouvelle-Aquitaine n'ayant pas reçu ces éléments substantiels 12 jours francs avant le vote et n'ayant pas été appelé à se prononcer sur l'urgence de la délibération qui leur était soumise au vote, les articles L4121-17 et L 4132-18 du CGCT ont été violés ; d'autre part, certains ayant essuyé un refus d'une information complète sur les éléments substantiels.

De ce seul fait, la délibération du Conseil de la région Nouvelle-Aquitaine devra être considérée comme illégale et nulle de plein droit.

Il pourrait en être de même de plusieurs délibérations des autres collectivités signataires. Ainsi, à Mont de Marsan où la délibération n'était même pas inscrite à l'ordre du jour de la collectivité.

L'Etat ne peut ignorer de telles flagrances et se doit exiger d'y remédier avant toute décision de financement.

Au vu de tous les éléments rappelés ci-dessus, si un décret du gouvernement décidait cependant la création de l'EPL sur ces bases, nous serions contraints à immédiatement l'attaquer devant la justice administrative.

**Monsieur le vice-président, Monsieur le président,
Nous vous prions d'agréer l'expression de notre très haute considération**

Le 14 février 2022

Les associations signataires sur les 12 pages jointes ci-après :