

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AVIS ET RAPPORTS DU
CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

*LA FAISABILITÉ
FINANCIÈRE DES
PROGRAMMES
D'INFRASTRUCTURES*

2006
Rapport présenté par
M. Philippe Valletoux

MANDATURE 2004-2009

Séance des 14 et 15 mars 2006

**LA FAISABILITÉ FINANCIÈRE
DES PROGRAMMES
D'INFRASTRUCTURES**

**Avis du Conseil économique et social
sur le rapport présenté par M. Philippe Valletoux
au nom de la section des finances**

(Question dont le Conseil économique et social a été saisi par décision de son bureau en date du 8 février 2005
en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant
loi organique relative au Conseil économique et social)

SOMMAIRE

AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 15 mars 2006.....	I - 1
Première partie - Texte adopté le 15 mars 2006.....	3
INTRODUCTION.....	5
I - UN CADRE FINANCIER PLURIANNUEL ET DES ENGAGEMENTS CONTRACTUELS	7
A - UNE PLURIANNUALITÉ BUDGÉTAIRE	7
B - DES CONTRATS QUI ENGAGENT	8
II - UN NOUVEAU MODE D'ÉVALUATIONS PRÉALABLES.....	9
A - UNE ÉVALUATION ÉCONOMIQUE ACTUALISÉE	9
B - UNE ÉVALUATION FINANCIÈRE CONCERTÉE.....	11
C - DES OBJECTIFS DE PERFORMANCE	12
III - UN CADRE FINANCIER PÉRENNE.....	13
A - DES FINANCES PUBLIQUES PRÉVISIBLES.....	13
B - DES CO-FINANCEMENTS ORCHESTRÉS	14
C - DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ AU SERVICE DU PARTENARIAT PUBLIC.....	16
IV - UN PROJET, UNE AUTORITÉ	17
A - UNE COORDINATION INCARNÉE.....	17
B - UNE GESTION FINANCIÈRE INTÉGRÉE	18
V - LA SYNTHÈSE NÉCESSAIRE.....	19
A - LES BESOINS DE SYNTHÈSE	19
B - LE LIEU DE LA SYNTHÈSE.....	20
Deuxième partie - Déclarations des groupes.....	21
ANNEXE A L'AVIS.....	47
SCRUTIN.....	47

RAPPORT présenté au nom de la section des finances
par M. Philippe Valletoux, rapporteur **II - 1**

INTRODUCTION	5
I - LES DONNÉES CARACTÉRISTIQUES DU FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES	7
A - LES GRANDES DÉCISIONS POLITIQUES RÉCENTES	7
1. Le CIADT de décembre 2003	7
2. Le financement européen.....	11
B - LES ACTEURS DU FINANCEMENT	15
1. L'État.....	15
2. Le secteur public local.....	19
3. Le secteur privé	21
C - LA MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES	25
1. Les contrats de plan État-régions.....	25
2. La programmation des Fonds européens	28
II - QUELQUES EXEMPLES À L'ÉPREUVE DES FAITS	31
A - LE TGV EST EUROPÉEN	31
B - LA LIAISON FERROVIAIRE LYON-TURIN	34
C - LES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGIONS	35
III - ANALYSE CRITIQUE DES PROCESSUS DÉCISIONNELS	38
CONCLUSION	45
ANNEXES	47
Annexe 1 : Liste des 109 grands projets d'infrastructures de transport.....	49
Annexe 2 : CPER 2005-2006 - suivi (par ministère) des crédits délégués par l'État (en millions d'euros) entre 2000 et 2004	55
Annexe 3 : CPER 2000-2006 - suivi (par région) des crédits délégués par l'État (en millions d'euros) entre 2000 et 2004.....	57
TABLE DES SIGLES	59
LISTE DES ILLUSTRATIONS	61
LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	63

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du mercredi 15 mars 2006**

Première partie
Texte adopté le 15 mars 2006

Le 8 février 2005, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section des finances la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis sur « *La faisabilité financière des programmes d'infrastructures* »¹.

La section a désigné M. Philippe Valletoux comme rapporteur.

INTRODUCTION

La réflexion entreprise par le Conseil économique et social sur la faisabilité financière des programmes d'infrastructures s'inscrit dans sa démarche constante : contribuer à renforcer l'efficacité des politiques publiques par la clarté des décisions prises et par la pertinence des dispositifs mis en œuvre pour les réaliser. Aménager le territoire national, contribuer à la compétitivité de ses composantes locales, s'inscrire dans une dynamique contribuant à l'attractivité économique et sociale de l'Europe - tous ces impératifs impliquent la réalisation d'infrastructures et d'autres grands équipements structurants qui, une fois les arbitrages rendus et les décisions prises, nécessitent le recours à des moyens financiers parfois considérables. Ces financements doivent être mis en place selon un processus de longue haleine qui, au vu de l'expérience et sur la durée, connaissent de nombreuses vicissitudes financières. Or, ce sont d'ailleurs ces mêmes vicissitudes financières - que l'on devrait plutôt qualifier de budgétaires - qui servent trop souvent de prétexte à l'ajournement de décisions déjà prises, quand ce n'est pas l'argument invoqué pour reporter indéfiniment les prises de décision. Au vu des objectifs économiques recherchés, une réflexion s'impose pour que soit mise en œuvre une politique financière plus cohérente au service des ambitions exprimées dans les décisions d'aménagement et d'équipement des territoires.

On peut légitimement se réjouir de la mise en perspective qui a caractérisé, en 2003 et 2004, la définition, tant au plan national qu'au plan européen, des programmes d'infrastructures pour les vingt ans à venir. Ces programmes, qui concernent au premier chef les grands équipements de transport, ont fait l'objet d'évaluations, d'établissement de priorités et d'objectifs de mise en œuvre dont on doit souligner la recherche de cohérence. Mais ne doit-on pas tout aussi légitimement s'interroger sur la distance - pas uniquement temporelle, d'ailleurs - qui sépare trop souvent la décision et l'action ? Le simple examen de l'« exécution » des contrats de plan État-régions successifs (et singulièrement des CPER 2000-2006), aussi bien que les « discussions » entre entités publiques pour l'établissement des plans de financement des TGV, montrent combien

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 185 voix et 15 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe).

divergent trop souvent l'intention et la décision, l'annonce et l'action, l'engagement et la réalisation. Sans méconnaître les délais sociologiques et techniques qui peuvent expliquer le temps long qui sépare les prémisses d'un projet d'infrastructure ou d'un grand équipement structurant et sa mise en service, il demeure que de grands délais supplémentaires (qu'on pourrait qualifier d'organisationnels) viennent retarder les opérations et donc les bénéfices attendus... sans compter les renchérissements financiers quasi systématiques ainsi provoqués.

Telles sont les considérations qui ont amené le Conseil économique et social à compléter, par un volet plus strictement financier, ses travaux antérieurs sur l'aménagement du territoire, l'investissement public et le volet contractuel de la décentralisation.

I - UN CADRE FINANCIER PLURIANNUEL ET DES ENGAGEMENTS CONTRACTUELS

Le financement des investissements ne doit pas être, année après année, la variable d'ajustement de l'équilibre budgétaire. Ceci vaut tant pour les programmes d'infrastructure que pour la réalisation des autres grands équipements structurants qui doivent faire l'objet d'une problématique particulière, justifiée par l'ampleur des masses financières en jeu, par la durée de mise en œuvre de ces projets et par la multiplicité des acteurs qui concourent à leur réalisation.

La réalisation de telle ou telle infrastructure, ou celle de tel ou tel équipement structurant, ne peuvent se concevoir sans une hiérarchie décisionnelle. Il n'en est pas moins vrai qu'une fois les décisions d'engagement prises à l'échelon national (lui-même s'étant assuré des cohérences européennes), il est du rôle des pouvoirs publics de s'organiser de la meilleure façon pour s'assurer du bon aboutissement des projets prévus.

Dès lors, la faisabilité financière de ces programmes repose avant tout sur deux notions qu'il convient certainement de « revisiter » à la lumière des pratiques constatées depuis plusieurs années en la matière. Ces deux ingrédients indispensables au succès sont la pluriannualité et l'engagement contractuel, dont il faut reconnaître qu'ils ont été trop souvent malmenés par l'État lui-même, alors même qu'il incitait d'autres collectivités publiques de niveau infra-national à participer à l'effort de financement de ces projets, qui relèvent de sa compétence dans l'organisation de nos services publics.

A - UNE PLURIANNUALITÉ BUDGÉTAIRE

Personne ne peut contester que les engagements financiers liés à la réalisation des programmes d'infrastructures ou des autres grands équipements structurants doivent s'inscrire dans un cadre pluriannuel extrabudgétaire pour chacune des entités publiques concernées. Ce cadre particulier doit d'ailleurs permettre de suivre le déroulement des engagements initiaux, les modifications intervenues en cours de projet au plan financier et les réévaluations ou ajustements rendus nécessaires, tant en termes d'engagement qu'en termes de réalisation financière. Ceci se justifie d'autant plus que, tout autant que les décisions d'engagement, les décisions liées au mode de financement retenu doivent pouvoir être appréciées au sein d'une comptabilisation dédiée ; elle seule permettra une correspondance claire dans le contexte plus global des finances de chaque entité concernée.

Le Conseil économique et social propose que chaque entité partie prenante publique à la réalisation d'un projet finalisé établisse un suivi selon un cadre normé extra-comptable, annexé au budget et permettant des correspondances aisées pour les opérations de consolidation nécessaires, tant en termes de définition des composantes du projet qu'en termes de description de son état réel d'avancement financier.

B - DES CONTRATS QUI ENGAGENT

Il importe en la matière de rééquilibrer les choses :

- d'abord, cela a été maintes fois souligné, la consistance même des « contrats » a été souvent mise en cause et c'est particulièrement vrai pour les CPER, où les effets d'annonce ont parfois conduit, en cours de négociation, les autorités concernées à inclure des projets mal (ou peu) évalués voire même des projets ayant peu de chance d'être entrepris dans la période programmée. Il importe donc, dans l'intérêt même des parties prenantes, que cette contractualisation porte uniquement sur des projets matures, quitte à prévoir, pour ceux dont la réalisation se concrétiserait au-delà de la période programmée, des crédits d'expertise permettant d'établir leur faisabilité ;
- ensuite, une fois cette discipline observée, il convient de s'assurer des modalités contractuelles permettant une adaptabilité permanente aux aléas techniques et financiers qui peuvent amener à modifier les engagements initiaux. C'est un point important pour assurer la crédibilité des politiques publiques ainsi programmées et pour lequel il importe d'établir un parallélisme des formes dans les procédures de négociation initiale et de révisions éventuelles ;
- enfin, et cela reste un point fondamental, il faut lever l'ambiguïté sur la nature même de la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales. Si l'article 12 de la loi du 29 juillet 1982 dispose que les contrats de plan « *sont réputés ne contenir que des clauses contractuelles* », c'est qu'il reflète ainsi l'intention de l'instigateur de ce texte - M. Michel Rocard, ministre du Plan de l'époque - qui déclarait devant l'Assemblée nationale que « *la loi est d'autant plus nécessaire pour fournir les moyens juridiques appropriés (...) pour garantir les partenaires de l'État contre les abus régaliens en matière d'exécution des contrats ou de leur révision* ». Plus de vingt ans après, force est de constater que le débat est loin d'être tranché par la jurisprudence, certes réduite, sur les CPER. Si, dans son arrêt dit Synchronon, de janvier 1988, le Conseil d'État en réaffirme le statut contractuel, son arrêt dit estuaire-écologie d'octobre 1996 dispose qu'un CPER « *n'emporte par lui-même aucune conséquence directe quant à la réalisation des actions qu'il prévoit* ». En se référant en outre au principe de l'annualité budgétaire, l'argumentation selon

laquelle les engagements des CPER ne sauraient être ni contraignants ni irrévocables, revient à en changer la nature en les transformant en simples protocoles d'intentions. On est loin de la volonté exprimée par le législateur en 1982 et cette ambiguïté permet à chacune des parties prenantes au CPER de se renvoyer la responsabilité d'une exécution trop souvent partielle d'engagements relatifs à des projets présentés comme indispensables et urgents lors de leur signature.

Aussi, à l'heure où tous les acteurs publics concernés ont réaffirmé leur attachement à une politique contractuelle (certes renouvelée) et où la plupart des grandes opérations d'infrastructures et d'équipements structurants se réalisent ou se réaliseront dans le cadre d'un financement partagé, la conception actuelle de ce type de « contractualisation » ne peut perdurer de façon satisfaisante. Au plan strictement financier, cela ne présente que des inconvénients puisqu'à partir de tels engagements « peu engageants » doivent s'organiser des choix de modes de financement, des calendriers d'encaissements et de décaissements ou encore des solutions de trésorerie qui, en cascade, ne sont pas sans effets sur le coût des opérations ou sur la situation financière des opérateurs.

Le Conseil économique et social demande que soit respectée la portée juridique des engagements pris par les entités publiques participant, dans un cadre contractuel, au financement des opérations d'infrastructure et des grands équipements structurants. Ce qui implique notamment que soient prévues des règles qui s'imposeraient à l'avenir en cas de non-respect des engagements financiers qui y sont inclus.

II - UN NOUVEAU MODE D'ÉVALUATIONS PRÉALABLES

La mise à l'étude d'un projet d'infrastructure ou d'un grand équipement structurant implique à l'évidence un travail préalable d'envergure dont les aspects financiers sont d'abord sous-jacents (à l'amont de la prise en compte du projet), puis plus astreignants (à l'approche des arbitrages à rendre sur sa réalisation effective). Les choix financiers qui sont à faire lors de la décision d'entreprendre s'inscrivent et dépendent donc d'un ensemble conceptuel de critères économiques et sociaux qui fondent la pertinence du projet engagé.

A - UNE ÉVALUATION ÉCONOMIQUE ACTUALISÉE

L'impact majeur sur les décisions financières ultérieures procède de l'influence du calcul économique dans la décision publique qu'on cherche à rationaliser à partir de l'appréciation du « prix du temps » mesuré par le taux d'actualisation. Rappelons que, selon la définition qu'en donne M. Lebègue (président de la Commission auteure du rapport au Premier ministre sur « La révision du taux d'actualisation des investissements publics », janvier 2005), « *le taux d'actualisation est utilisé en économie publique pour déterminer la valeur monétaire actuelle d'investissements publics qui donneront lieu à dépenses et à recettes à des échéances différées dans le temps. En clair (...), que vaut en*

valeur d'aujourd'hui un euro dépensé dans dix, vingt ou cinquante ans, compte tenu de la préférence pour le présent de tous les agents économiques ? ».

Ce taux spécifique, fixé par décision régaliennne de l'État, demeure un élément de base pour l'évaluation de la rentabilité socio-économique des dépenses publiques qui engagent l'avenir collectif à long terme, sans pour autant qu'on puisse le considérer comme suffisant pour apprécier les risques que peut comporter un projet ou encore pour en apprécier pleinement les externalités positives. Dans l'un des projets les plus ambitieux inscrits dans les programmes d'infrastructures européens et nationaux, la liaison transalpine dite Lyon-Turin, la lecture financière et socio-économique du projet est d'ores et déjà complétée par la prise en compte d'effets non monétarisables, comme l'emploi et la valeur ajoutée générés par le chantier à l'échelon territorial, l'amélioration de l'accessibilité des zones concernées ou encore les effets structurants sur l'organisation du transport intermodal dans les franchissements alpins, dont les nuisances et certains dysfonctionnements parfois dramatiques ont défrayé l'actualité au cours des dernières années. Il n'en demeure pas moins que le taux d'actualisation reste une donnée de référence qui doit permettre de mesurer l'apport plus ou moins intense d'argent public qu'il convient d'injecter dans un projet donné.

Contrairement aux valeurs très inférieures retenues par nos voisins européens, ce taux a été, entre 1985 et 2004, uniformément fixé à 8 % applicable sur toute la durée de vie de l'investissement considéré. C'est au travers de ce « prisme » qu'ont été notamment menées les expertises de l'audit 2002-2003 sur les grands projets d'infrastructures de transport ; on peut penser que la révision opérée depuis lors (et qui a abouti à fixer en 2004 ce taux directeur à 4 %, assortie de la possibilité que ce taux puisse être dégressif au-delà de 30 ans jusqu'à un plancher de 2 % - taux directeur qu'il y aurait d'ailleurs avantage à réexaminer périodiquement) aurait conduit à modifier sensiblement certains arbitrages rendus dans le cadre du CIADT du 18 décembre 2003. On mesure dès lors l'importance qu'il peut y avoir à mieux distinguer, dans les modèles économétriques utilisés pour les calculs en la matière, l'influence réelle du taux d'actualisation utilisé. Ceci vaut de façon fondamentale lors de la phase d'élaboration du projet concerné mais pourra être utile à reconsidérer au cours de la vie du projet, notamment au moment des révisions financières. De la même façon, une information précise et actualisable des éventuelles externalités du projet serait de nature à mieux expliciter certains choix retenus (faire, ne pas faire, modifier, actualiser...).

Le Conseil économique et social préconise que les évaluations économiques des projets d'infrastructure ou de grands équipements structurants comportent systématiquement :

- **des variantes permettant de mesurer la sensibilité des rentabilités économiques au taux d'actualisation retenu ;**
- **l'explicitation des hypothèses retenues en ce qui concerne les externalités positives attendues de la réalisation du projet concerné en matière économique, sociale et environnementale.**

B - UNE ÉVALUATION FINANCIÈRE CONCERTÉE

La planification des infrastructures et des grands équipements structurants prévoit tant au plan européen qu'au plan national la perspective, pour la plupart des projets, d'un financement partagé entre les entités concernées et principalement d'un financement partagé entre entités publiques. Cette conception ainsi affirmée va inéluctablement modifier le mode, l'intensité et le moment de l'intervention de chacune des parties prenantes et notamment des collectivités publiques de niveau infra-national.

Certes, depuis une vingtaine d'années, les collectivités territoriales ont été impliquées de façon de plus en plus importante dans le financement des grands équipements structurants inclus dans les CPER. Elles ont donc été amenées dans ce cadre à faire valoir leurs options, principalement en matière de conception générale ou de localisation, les prescriptions techniques et les évaluations financières restant plutôt l'apanage des services spécialisés (centraux ou déconcentrés) de l'État. Il est clair néanmoins que cette phase préalable de l'élaboration des projets qui, à partir des choix techniques retenus, prédétermine largement le calibrage financier du projet laisse peu de place à leur intervention, ne serait-ce que parce que jusqu'ici, les régions françaises (à la différence de leurs homologues européennes) n'ont pas encore atteint la taille économique suffisante leur permettant de disposer des moyens nécessaires en matière d'expertise.

Cet état de fait, qui n'a pas empêché d'entreprendre et de réaliser des programmes d'équipement souvent importants, va certainement évoluer rapidement sous le double effet d'une décentralisation accentuée de nos institutions et de l'effort financier de plus en plus important qui sera demandé aux collectivités territoriales pour le financement des infrastructures et des grands équipements structurants, que ce soit dans le cadre des CPER ou dans les montages contractuels qui concernent tel ou tel projet particulier.

Il convient donc dès lors de préparer les conditions d'une meilleure association entre les différentes parties prenantes qui sont intéressées à la réalisation de chacun des projets et qui ont donc, à ce titre, vocation à contribuer à son financement. Pour ce faire, la recherche d'un consensus qui se réaliserait aussi tôt que possible entre ces différentes entités, pour définir les objectifs

recherchés et pour désigner les experts les mieux à même de préciser les éléments de réalisation répondant à ces objectifs, ne peut que renforcer ensuite l'adhésion à la prise en charge de l'ouvrage commun.

Le Conseil économique et social recommande que les entités publiques qui seront amenées à participer au financement d'un projet soient associées le plus en amont possible à la phase de conception du projet considéré, cette implication pouvant se matérialiser par le recours à des études réalisées par des experts diligentés par accord entre les parties prenantes.

C - DES OBJECTIFS DE PERFORMANCE

La réalisation d'une infrastructure ou d'un grand équipement structurant ne peut se faire sans un effort financier initial important que les entités publiques, parties prenantes à ce financement, ne consentent qu'à partir du moment où elles sont en mesure d'apprécier les avantages qu'elles retireront de cet investissement. Mais cet apport initial n'exonère pas ces entités contributrices de leur devoir de suivi du bon aboutissement du projet commun.

Prendre conscience du coût mais aussi de l'intérêt de ce projet, c'est se sentir responsable de tous les éléments qui concourent à son succès ; c'est aussi être attentif aux « dividendes » que l'on peut attendre d'un meilleur résultat que celui initialement prévu. C'est l'esprit de la clause d'intéressement introduite dans la convention de financement du TGV Est européen, qui prévoit un droit de retour au bénéfice de trois des régions initialement contributrices (Champagne-Ardenne, Lorraine et Alsace) sur une part du surplus éventuel des résultats d'exploitation (péages d'infrastructure, déduction faite des coûts d'exploitation) obtenus par RFF pendant les vingt premières années d'exploitation par rapport à la prévision initiale et dans des limites convenues dès maintenant.

Un tel dispositif pourra utilement être généralisé sous cette forme ou selon d'autres critères d'appréciation à définir, à l'occasion des négociations qui interviendront pour établir les conventions de financement des prochains projets d'infrastructure à mettre en oeuvre.

Le Conseil économique et social propose que les engagements financiers des différentes parties prenantes à un projet puissent être assortis des « clauses d'intéressement » à la bonne fin des opérations entreprises, ceci pouvant concerner notamment le respect des délais impartis ou des budgets alloués, le respect des critères retenus pour mesurer les externalités positives attendues ou encore les gains de productivité réalisés dans la mise en œuvre du projet.

III - UN CADRE FINANCIER PÉRENNE

A - DES FINANCES PUBLIQUES PRÉVISIBLES

On l'a vu abondamment, le financement des programmes d'infrastructures et des grands équipements structurants procède de choix importants s'inscrivant dans la durée. Cela vaut d'abord pour l'ensemble des entités publiques concernées mais aussi pour tous les opérateurs qui auront à participer à la réalisation des projets.

S'agissant plus particulièrement des entités publiques, qui sont déterminantes pour ce financement, il importe donc qu'à partir des politiques définies et des engagements financiers fermes qui en découlent, et qui s'étaleront sur plusieurs années, elles soient en mesure d'établir des prévisions financières à partir desquelles - aux accidents conjoncturels près - elles établiront leurs décisions annuelles, que ce soit en termes de volume financier ou en termes de choix de mode de financement. Cette évidence conceptuelle de la pluriannualité ne semble pas, à l'énoncé, poser de réelles difficultés sous réserve de la qualité de la démarche globale et de la capacité, année après année, d'adapter les prévisions initiales, notamment aux aléas que connaîtrait tel ou tel projet.

Force est de constater que, depuis trop d'années, le régime des finances publiques a connu, réforme après réforme, des bouleversements parfois significatifs qui n'ont néanmoins (et on peut le regretter) pas conduit à une amélioration globale de la situation, ainsi que l'a encore souligné récemment le rapport Pébereau.

Ceci est vrai pour le budget de l'État, où depuis trop longtemps l'investissement est à la portion congrue ; mais ceci est vrai aussi pour les collectivités territoriales qui, malgré une situation globalement satisfaisante, voient chaque année se modifier de façon trop souvent désordonnée le régime de leurs recettes. Il ne s'agit pas d'entrer ici dans ce débat, mais de constater que ceci ne concourt pas - loin s'en faut - à la prévisibilité inhérente aux engagements pluriannuels, qui sont le fondement du financement des infrastructures et des grands équipements structurants.

Ces financements particuliers sont plus que tout autre le révélateur d'un besoin de stabilité des dispositifs financiers et donc fiscaux. Trop d'errements antérieurs qu'il n'est pas nécessaire de chercher dans l'histoire ancienne sont désormais à bannir :

- ne plus signer d'engagements qu'on sait pertinemment ne pas pouvoir tenir ;
- ne plus supprimer d'un trait de plume une recette sans solution raisonnable de substitution ;

- ne plus bouleverser un régime de financement qu'on venait à peine de mettre en place !

mais plutôt se donner le temps de la réflexion, et surtout faire la synthèse des nombreuses et pertinentes réflexions qui ont déjà été menées en la matière pour en tirer les axes d'une politique comprise et partagée du financement public de l'investissement. C'est pourquoi on ne peut mettre que de grands espoirs dans la mise en place d'une conférence nationale des finances publiques, dont on ne peut qu'attendre qu'elle se consacre à remettre la stabilité requise dans le système des finances publiques.

Le Conseil économique et social souhaite que soit entrepris sans tarder une action politique forte visant à stabiliser les règles financières qui régissent les budgets publics et à éviter ainsi certains événements antérieurs qui sont venus trop vite contrecarrer des politiques financières pluriannuelles qu'on venait à peine de mettre en place.

Le Conseil économique et social se félicite de la mise en place d'une conférence nationale des finances publiques, dont il attend d'abord la définition et la mise en œuvre rapide d'une politique financière stable pour tous les acteurs qui concourent notamment au financement des infrastructures et des grands équipements structurants.

B - DES CO-FINANCEMENTS ORCHESTRÉS

Si, en matière d'infrastructures et de grands équipements structurants, la politique énoncée tant au niveau européen qu'au niveau national pose le principe d'un partage du financement entre les différentes entités publiques concernées, ces orientations n'ont pas été jusqu'ici accompagnées de recommandations ou de prescriptions pour sa mise en oeuvre. Or les premières expériences dont on dispose en matière de lignes à grande vitesse (TGV Est européen, TGV Rhin-Rhône et maintenant TGV Ouest-Atlantique et TGV Sud-Ouest) montrent combien les négociations préalables à l'aboutissement d'un accord de cofinancement sont moins guidées par des lignes directrices ou des critères communs d'appréciation que par des marchandages qui laissent peu de perspective - au-delà des « postures » sur les grands principes - pour une justification démocratique ultérieure.

Quant aux négociations menées en 1999-2000 en vue de la conclusion des CPER actuellement en cours, elles ont montré elles aussi que chacun des acteurs était avant tout préoccupé par le souci de faire payer le maximum à l'autre contractant, louable préoccupation pour les gestionnaires de chacun des budgets concernés mais notion souvent difficile à faire bien comprendre au citoyen, contribuant généralement quant à lui, à l'ensemble des budgets concernés.

C'est pourquoi, si la pratique contractuelle doit être considérée (en lui apportant les évolutions souhaitables déjà signalées) comme un axe fort de la politique de financement des infrastructures et des grands équipements structurants, c'est d'abord pour affirmer la communauté d'intérêts qui s'attache à les réaliser. Mais, pour permettre à cette communauté d'intérêts de s'exprimer sans trop d'arrière-pensées, il n'y aurait certainement que des avantages à ce que les décisions qui statuent sur ces programmes comportent - au-delà de leur consistance et de leur horizon temporel - des prescriptions sur les répartitions financières qui pourraient servir de base aux négociations ultérieures. De tels schémas-types de financement pourraient d'autant plus servir de référence qu'ils seraient fondés sur des critères d'appréciation lisibles et qu'ils seraient applicables, au-delà des seules prévisions de départ, à l'ensemble des volumes financiers finalement engagés, sauf demande de l'un ou l'autre des contractants pour une modification le concernant seul en cours de réalisation des projets.

L'analyse que l'on peut faire des répartitions adoptées, tant pour le TGV Est européen que pour le TGV Rhin-Rhône, fait ressortir un schéma-pivot :

- 10 % : Union européenne ;
- 62 % : « sphère » État (État+RFF+SNCF) ;
- 28 % : collectivités territoriales (et États voisins) ;

dont on observe qu'il est plus favorable aux collectivités territoriales dans le cas du TGV Est européen (27 %) que dans celui du TGV Rhin-Rhône (31 %). En explicitant les hypothèses qui ont conduit à ces résultats, on pourrait déjà en la matière encadrer de bonne façon les négociations à venir sur d'autres programmes. De la même manière, une meilleure lisibilité des CPER pourrait venir d'une explicitation des critères choisis, tant pour la péréquation entre régions des apports financiers de l'État que pour la pondération retenue pour la répartition financière de tel type de projet ou tel autre.

Le Conseil économique et social rappelle son attachement à la mise en œuvre d'une politique contractuelle entre les différents niveaux d'administration publique pour le financement des infrastructures et des grands équipements structurants. Dans cet esprit, il préconise que soient élaborés des schémas type de financement servant de référence pour les négociations financières à mener tant pour la réalisation des infrastructures et des grands équipements structurants que pour la conclusion des programmes financés dans le cadre des CPER.

C - DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ AU SERVICE DU PARTENARIAT PUBLIC-PUBLIC

Comme on l'a vu, les masses financières en jeu pour la réalisation des programmes d'infrastructures ou de grands équipements structurants ont amené à envisager, dans plusieurs pays européens, l'intervention du secteur privé pour prendre une part du financement initial nécessaire, dans la perspective - par un contrat de gestion du service rendu par cet équipement - de rentabiliser à terme l'investissement initial. À partir de ce raisonnement (dont on peut regretter qu'il ne soit pas fait sien par la puissance publique pour qui l'investissement est trop souvent seulement considéré comme une dépense budgétaire annuelle parmi d'autres), s'est bâtie cette notion de PPP (Partenariat public-privé). Le PPP peut donc bien s'analyser comme la fourniture par le secteur privé d'un service au secteur public, grâce à la construction et à l'exploitation d'un bien générant la rémunération de ce service et à partir d'une répartition des risques tenant compte des capacités des parties en présence à les évaluer, les contrôler ou encore les gérer.

A partir de là, plusieurs dispositifs ont été mis en place dans différents pays de l'Union européenne, et notamment en Grande-Bretagne, en Italie et en Espagne. Les enseignements qu'il convient d'en tirer - notamment en Grande-Bretagne où plus de 10 % des investissements publics sont réalisés sous le régime du PFI (*Private Finance Initiative*) - concernent au premier chef les économies de coûts et les accélérations de réalisation qui ont pu être observées par rapport aux mécanismes publics classiques. Cette analyse est d'ailleurs confirmée par la BEI (Banque européenne d'investissement) qui a procédé à l'analyse des projets réalisés en PPP auxquels elle a participé. Selon la BEI, « *les PPP ne constituent pas la solution miracle aux problèmes de finances publiques mais ils peuvent permettre de mettre en place plus rapidement des infrastructures publiques et ce de manière plus efficace et plus efficiente que par la voie d'un marché public classique* ». C'est bien dans cet esprit qu'il convient, dans le respect des prérogatives de la maîtrise d'ouvrage publique, que des formules analogues puissent se développer en France, notamment dans le domaine des infrastructures et de grands équipements structurants.

Le Conseil économique et social souligne l'importance qui s'attache à ce que les décisions prises en matière d'infrastructures et de grands équipements structurants se traduisent sans tarder dans les faits dans un souci d'optimisation des dispositifs mis en place pour leur réalisation. Dans cette optique, le recours à des entités privées qui, dans d'autres pays européens a permis de constater une accélération des réalisations et/ou une optimisation des coûts, peut constituer un apport significatif à la bonne fin de ces projets.

IV - UN PROJET, UNE AUTORITÉ

A - UNE COORDINATION INCARNÉE

La réalisation technique d'une infrastructure ou d'un grand équipement structurant suppose l'intervention d'un grand nombre d'acteurs économiques sous la houlette du maître d'ouvrage de l'opération. Ce schéma trouve sa pleine acceptabilité dans le cas où le projet concerné est entrepris par une entité publique unique, qui - du fait de sa pleine compétence - en assure elle-même le financement intégral et les choix opératoires qui lui apparaissent les plus judicieux ; en un mot, qui en assume la maîtrise complète, sauf à en déléguer la maîtrise d'ouvrage à un autre agent économique.

Dans le cas où cette entité publique choisit de déléguer sa maîtrise d'ouvrage à un organisme tiers mais aussi de partager le financement du projet avec d'autres entités publiques, on se trouve placé dans un cas plus complexe à l'heure des choix à opérer, notamment en matière financière. C'est précisément le cas des infrastructures s'inscrivant dans la logique des programmes définis dans le programme européen RTET et/ou dans les programmes décidés par le CIADT de décembre 2003.

Il apparaît en effet que, à partir du moment où ces décisions politiques initiales sont prises, doivent être mis en place des dispositifs débouchant, d'abord sur l'établissement des répartitions financières mais également sur les arbitrages inéluctables que l'élaboration, puis la réalisation du projet, obligent à rendre au prix parfois d'ajustements financiers concernant tous les contributeurs. On peut légitimement penser que les parties prenantes au projet pourraient aisément s'accorder sur la mise en place d'un véritable « pilote » de l'opération qui, pour leur compte et sous leur contrôle, recevrait une mission élargie de coordination du projet.

On sait qu'un tel processus a été engagé au niveau européen, la commission ayant désigné six coordinateurs de projets transfrontaliens et ayant une triple mission d'assistance aux montages financiers à mettre en oeuvre, d'évaluation sur la bonne réalisation du programme concerné et de facilitation des relations entre tous les acteurs concernés, notamment en matière financière. Une telle orientation est à retenir, dans la mesure où elle est certainement de nature à renforcer encore le véritable « affectio societatis » - le partenariat public-public - qui, en la matière, doit rassembler les parties prenantes.

Le Conseil économique et social recommande que la réalisation de tout projet d'infrastructure ou de grand équipement structurant puisse être placée sous l'autorité d'un coordinateur, à qui les parties prenantes confieraient, dans le cadre de leur convention de co-financement, le suivi opérationnel et financier ainsi que la mission de proposition pour les arbitrages nécessaires pour assurer le bon aboutissement du projet.

B - UNE GESTION FINANCIÈRE INTÉGRÉE

Les volumes financiers en cause pour la réalisation d'une infrastructure ou d'un grand équipement structurant sont suffisamment importants pour que chacune des entités concourant à son financement soit attentive aux modalités et au calendrier qu'elle devra arrêter pour concrétiser ses apports.

On l'a vu, ceci doit conduire chacun à pouvoir établir sa stratégie financière de la meilleure façon et, dans le cadre d'un plan pluriannuel d'investissement, s'assurer que les mouvements financiers qu'elle diligentera à ce titre correspondront bien aux meilleurs choix possibles pour ses propres équilibres financiers globaux. Or il va de soi que, si une telle logique doit être encouragée au niveau individuel, rien ne peut garantir qu'elle va correspondre à la logique financière du maître d'ouvrage... qui se doit bien évidemment de pratiquer la même stratégie à son niveau.

Comment dès lors rendre compatible le rythme d'appel de fonds que le maître d'ouvrage cadence en fonction de l'avancement du projet et le calendrier financier optimal pour chacune des parties prenantes - sachant que, pour certaines d'entre elles qui recourent à l'emprunt, il convient d'en optimiser le tirage en fonction des opportunités de marché ?

Pour répondre à cette question, les collectivités territoriales doivent pouvoir s'organiser dans le cadre d'un groupement (groupement d'intérêt public ou syndicat mixte à vocation unique, par exemple) qui - sous réserve que chacun lui apporte son écot au plus tard quand il doit lui-même décaisser à destination du maître d'ouvrage - se verrait reconnaître une capacité de placement des fonds ainsi mobilisés parfois par anticipation par tel ou tel des membres du groupement. Un tel dispositif serait de nature à optimiser les charges financières supportées au titre du projet considéré et pourrait à ce titre être un élément de la convention de financement entre l'État et les collectivités territoriales contributives au projet concerné.

Le Conseil économique et social propose que la coordination entre les parties prenantes au financement d'un projet d'infrastructure ou de grand équipement structurant puisse se traduire par la mise en place d'une entité financière qui aurait, sous l'autorité du coordinateur, pour fonction de centraliser les apports de chacun des contributeurs et d'agir pour leur compte vis-à-vis du maître d'ouvrage (ou de maître d'ouvrage délégué) pour le projet considéré.

V - LA SYNTHÈSE NÉCESSAIRE

A - LES BESOINS DE SYNTHÈSE

Les programmes d'infrastructures ou de grands équipements structurants sont définis, tant au plan européen qu'au plan national, dans le cadre de politiques d'aménagement et d'attractivité des territoires et font de plus en plus appel, pour leur réalisation, à des financements partagés et complexes s'inscrivant dans un contexte d'ensemble difficile pour les finances publiques.

On doit donc avoir le souci permanent de pouvoir apprécier « en temps réel » les modalités physiques et financières d'avancement de chacun des projets inclus dans ces programmes mais aussi de pouvoir, en mesurant au plan global le bon avancement de l'ensemble des programmes, apprécier les ajustements financiers globaux auxquels il convient éventuellement de procéder. Toutes les analyses précédemment réalisées sur ce suivi physico-financier des programmes, que ce soit au Parlement ou au Conseil économique et social, montrent que les dispositifs jusqu'ici mis en place n'apportent pas en temps et en heure les éléments pertinents et nécessaires en la matière. Il importe donc, au-delà des recommandations précédemment énoncées pour faciliter le suivi financier des engagements et des réalisations pour chacun des projets, de se préoccuper de la consolidation de l'ensemble de ces informations et de disposer, au niveau central, de données collectées et traitées de façon plus homogène.

Ceci vaut au premier chef pour les programmes d'infrastructures mais peut être aussi bien valable pour les CPER dont le suivi, autant régional que national, pourrait faire l'objet d'un traitement analogue, voire même être assimilé à celui des infrastructures. Ainsi, le dispositif proposé vaudrait pour l'ensemble des opérations faisant l'objet d'une contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales.

Le Conseil économique et social insiste sur ses recommandations antérieures relatives à un suivi global plus performant en matière d'avancement physique et financier des investissements faisant l'objet d'une contractualisation financière entre l'État et les collectivités locales, ceci valant d'ailleurs pour les programmes impliquant des fonds européens. Tous les investissements souvent importants constituent un pari sur l'avenir que les responsables publics doivent pouvoir - chacun à son niveau - justifier, alors même que la situation des finances publiques appelle de leur part la vigilance qui s'impose.

B - LE LIEU DE LA SYNTHÈSE

Si la nécessité d'une information à jour et de meilleure qualité s'impose à tous les niveaux, on voit bien qu'il est plus aisé d'y répondre au plan de chacun des projets concernés qu'au plan national... surtout si on s'inspire des recommandations précédentes ! Mais le besoin impérieux d'une synthèse au niveau national (pour que puissent être opérées les éventuelles modifications de priorités ou les éventuels ajustements financiers) ne peut être satisfait sans tenir compte de deux préalables qu'il importe de lever : déterminer le destinataire de la synthèse et désigner le lieu de la synthèse.

D'abord, cette synthèse consiste à faire le compte-rendu d'activité de l'ensemble des acteurs publics ayant concouru financièrement à la réalisation de programmes convenus entre eux dans un cadre contractuel. Ce compte rendu d'activité devra donc être validé par chacun d'eux pour ce qui le concerne quant à la description financière qui est faite, mais aussi quant aux éléments d'appréciation qu'on pourra en déduire. Il devra ensuite être porté à la connaissance du Parlement, qui pourrait alors procéder, dans le cadre de la loi de Finances, aux ajustements qui se déduiraient des conclusions de ce rapport.

Ensuite, il importe de décider qui doit faire ce rapport au Parlement avec l'autorité et la capacité requises. À la fois familier de l'État (sans appartenir à la sphère exécutive) et proche des régions (par sa proximité avec les CESR, qui auraient un rôle à jouer dans le processus à mettre en œuvre), le Conseil économique et social peut être reconnu, par l'ensemble des parties prenantes au financement des programmes d'infrastructures et des grands équipements structurants, pour être le lieu de la synthèse des informations établies par chaque coordinateur sur le suivi financier de chacun des projets concernés.

Le Conseil économique et social propose que soit établi, au premier semestre de chaque année, un rapport de synthèse qui lui serait confié, sur l'état d'avancement physique et financier de l'ensemble des programmes d'infrastructures et de grands équipements structurants inscrits dans la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales. Ce rapport, porté à la connaissance du Parlement, devrait être annexé au projet de loi de Finances pour l'année suivante.

Deuxième partie
Déclarations des groupes

Groupe de l'agriculture

Les infrastructures sont une donnée essentielle de l'attractivité de notre pays et de notre compétitivité économique et sociale. Les progrès enregistrés par une société sont étroitement liés à la réalisation de grands équipements structurants. Cette idée n'est pas nouvelle, comme le montre la création de l'école des Ponts et Chaussées sous Louis XV. Notre histoire moderne ne fait que reproduire ce schéma.

Il convient de bien avoir conscience du fait que la décision de procéder à des investissements n'est rien, si elle n'est pas suivie d'effets ou si elle est contredite par des éléments financiers paralysants. Le financement ne peut pas être une variable d'ajustement des équipements. C'est même tout le contraire. Les équipements ne doivent pas, non plus, être une variable d'ajustement du budget de l'État et des collectivités locales par rapport au fonctionnement.

Parmi les pistes de réflexion développées dans l'avis, figure l'inscription des dépenses des collectivités publiques dans un cadre pluriannuel extrabudgétaire. Cela paraît indispensable quand la réalisation des travaux s'échelonne inévitablement dans le temps. Les principes traditionnels de finance publique doivent être adaptés à ce contexte spécifique.

L'avis propose également de fixer un cadre juridique contraignant aux entités publiques ou privées qui participent à la réalisation des infrastructures. Cela est impératif et, au demeurant, un gage d'efficacité. La contractualisation ne doit pas être empreinte d'ambiguïté. Elle doit fixer clairement, dans l'intérêt de tous, et pour la bonne conduite des travaux, les obligations et les échéances des uns et des autres, qu'il s'agisse de l'État, des collectivités locales, ou des entreprises privées. Les exemples sont nombreux où les partenaires ont été tentés d'échapper à leurs obligations sous des prétextes incertains.

Toutes ces remarques prennent un sens particulier avec le lancement des contrats de plan État-régions 2007-2013. Ces contrats vont être l'occasion du déblocage de financements importants au regard de la réalisation d'équipements structurants non moins importants. Il serait judicieux que le suivi des opérations financières s'inspire pleinement de l'avis. Trop de projets ne parviennent pas à leur terme. Trop d'investissements sont l'objet d'arbitrage défavorable par rapport aux dépenses de fonctionnement.

Les enjeux sont, en effet, conséquents, en terme d'innovation et de compétitivité, de développement durable et de cohésion sociale. Plusieurs équipements ne sont toujours pas terminés, comme par exemple les nouvelles technologies. Il est encore de nombreux endroits du territoire qui ne disposent pas du haut débit. Aujourd'hui, cela n'est plus acceptable. Autre exemple, les infrastructures de transport : en agriculture, des progrès pourraient être faits en matière de voie navigable et de fret ferroviaire, qui, en outre, permettraient de dégager des routes déjà fort encombrées.

Notre avenir sera celui que nous préparons aujourd'hui.

Groupe de l'artisanat

Pour le groupe de l'artisanat, les infrastructures performantes et les équipements structurants sont indispensables à la vie et au développement équilibré de tous les territoires ainsi qu'à la prospérité des entreprises. C'est la raison pour laquelle il est impératif que leur financement ne soit pas une variable d'ajustement budgétaire.

Cet avis sur la faisabilité financière des programmes d'infrastructures offre en ce domaine un certain nombre de garanties. En effet, il répond au souci d'une meilleure programmation des investissements par une identification des projets matures, le respect de la portée juridique des engagements contractuels et surtout l'élaboration d'une politique financière partagée et comprise.

Cette politique doit reposer sur des règles financières stables à savoir une plus grande prévisibilité des dépenses et des recettes. La conférence nationale des finances publiques constitue sur ce point une avancée non négligeable.

L'établissement d'un cadre pluri-annuel extra-comptable, l'élaboration de schémas type de financement pour les négociations financières, la création d'un coordinateur des projets ainsi que la mise en place d'une entité financière devraient y contribuer.

Concernant plus particulièrement la procédure, elle doit être modifiée en profondeur afin que les programmes d'infrastructures soient cohérents et surtout se réalisent dans des délais plus lisibles pour l'utilisateur.

Compte tenu de la multitude d'acteurs, il est également important que les partenaires qui s'engagent dans ces projets puissent le faire de manière définitive et ferme c'est-à-dire en-dehors de tout aléa conjoncturel.

Quant à l'appréciation des coûts et avantages des projets d'infrastructures, l'avis a raison de tenir compte de la sensibilité des rentabilités économiques autant que des externalités positives en matière économique, sociale et environnementale.

Même si le financement des projets d'infrastructures en cours est prévu dans les nouveaux contrats de projets État-régions, le groupe de l'artisanat est inquiet de l'abandon d'un certain nombre de priorités existantes dans les actuels contrats de plan État-régions, dans la mesure où il risque de freiner le développement des entreprises.

Le groupe de l'artisanat a voté favorablement cet avis.

Groupe des associations

Le sujet que nous traitons est difficile et complexe. Je voudrais tout d'abord féliciter le rapporteur pour avoir été capable de nous proposer un texte lisible et concis avec des propositions claires et pragmatiques.

Le rapport de Philippe Valletoux adopté par la section des finances cherche à rendre crédible et efficace sur le plan financier l'ensemble des programmes d'infrastructures décidés par l'État en accord avec les collectivités territoriales. Notre groupe voudrait insister sur deux questions sensibles qui ont été proposées dans cet avis.

Premier point : l'avis demande que l'État devienne un partenaire juridiquement responsable de ses engagements vis à vis des collectivités territoriales pour des grands équipements structurants. Cette exigence est de même nature que celle que réclame le secteur associatif pour toutes les politiques publiques qui lui sont confiées. Ceci implique la remise en question de la jurisprudence du Conseil d'État qui se réfère toujours au principe de l'annualité budgétaire pour considérer que tout autre engagement financier est un simple protocole d'intention. Les contrats pluriannuels doivent devenir la règle au sein de l'État au nom de l'efficacité si on veut conduire des politiques de long terme.

Deuxième point : l'avis insiste avec justesse pour l'adoption des méthodes d'évaluation préalable et actualisée des différents projets ainsi qu'une concertation permanente entre l'État et les collectivités territoriales concernées.

Ces démarches novatrices concernant la faisabilité financière des programmes d'infrastructures sont une condition nécessaire pour réussir dans la durée une politique hardie d'infrastructures de transports en commun comme les TGV, le ferroutage et le transport fluvial. Réussir une telle politique, c'est préparer l'avenir. Les équipements de transport en commun lancés aujourd'hui permettront demain de réduire sensiblement l'effet de serre. Le groupe des associations a voté l'avis.

Groupe de la CFDT

De multiples éléments concourent à expliquer les longues années, les décennies parfois, qui séparent l'intention de la réalisation et de la mise en service des projets d'infrastructures. Sans remettre en cause les délais dus à la concertation démocratique qui se doit d'entourer leur élaboration et sans méconnaître ceux qui sont liés aux études d'ordre technique, la saisine avait pour ambition d'étudier les moyens de limiter les délais supplémentaires liés à des questions qualifiées dans l'avis d'organisationnelles, souvent relatives au financement.

L'avis comporte de nombreuses préconisations qui vont dans ce sens. La CFDT se reconnaît particulièrement dans la proposition associant pour chaque projet l'autorité d'un coordinateur qui se verrait confier leur suivi opérationnel et financier ainsi que la mission de proposition des arbitrages nécessaires. Dans le même esprit, la mise en place d'une entité financière spécifique, placée sous l'autorité du coordinateur, ayant pour fonction de centraliser les apports des différents contributeurs et d'agir pour le compte du maître d'ouvrage pour le projet considéré, serait sans aucun doute un facteur appréciable de réduction des délais.

La CFDT partage également la volonté exprimée dans l'avis d'améliorer les modes d'évaluations préalables des impacts sociaux et économiques d'un projet qui guideront les choix financiers. Il est en effet particulièrement souhaitable que ces études comportent systématiquement des variantes et l'explication des hypothèses retenues en ce qui concerne les externalités positives attendues de la réalisation du projet concerné en matière économique, sociale et environnementale. Elle se félicite par ailleurs de la rédaction prudente de la recommandation relative aux partenariats public-privé qui tout en relevant ses apports significatifs éventuels, n'en fait pas une condition systématique d'optimisation des coûts.

La CFDT ne peut qu'approuver que soit respectée la portée juridique des engagements pris par les entités publiques participant, dans un cadre contractuel, au financement des opérations d'infrastructures et des grands équipements structurants. A ce sujet, l'avis évoque des règles qui s'imposeraient en cas de non-respect des engagements contractés. La question mériterait toutefois d'être approfondie pour préciser le cadre ainsi que les critères et conditions de mise en œuvre de telles mesures. Cet approfondissement est d'autant plus nécessaire que, dans sa réponse de juin 2004 à la saisine du Premier ministre sur l'avenir des Contrats de plan État-régions (CPER), le Conseil économique et social, sur proposition de la section des Économies régionales et de l'aménagement du territoire, avait privilégié d'autres voies que la sanction financière pour améliorer le respect des contrats.

Enfin, dans le souci constant d'assurer le suivi des avis du Conseil économique et social, la CFDT approuve l'idée que soit confiée au Conseil économique et social la rédaction annuelle d'un rapport de synthèse sur l'état d'avancement physique et financier de l'ensemble des programmes d'infrastructures qui font l'objet d'une contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales. Elle souhaiterait toutefois au préalable que, dans le cadre de ces prérogatives, notre assemblée soit assurée de disposer de l'autorité et des moyens nécessaires pour accomplir cette mission.

La CFDT a voté l'avis

Groupe de la CFE-CGC

Pour le groupe de la CFE-CGC, l'avis permet d'avoir une meilleure connaissance des conditions dans lesquelles se construit le financement des opérations d'infrastructures et s'opère la gouvernance des programmes.

La réalisation des infrastructures ne peut se concevoir sans une hiérarchie décisionnelle. Dans ce contexte, il revient à la puissance publique de s'assurer du bon aboutissement des projets initiés. Pour ce faire, la pluriannualité de budgets et l'engagement contractuel sont essentiels.

La contractualisation s'inscrit dans une logique d'aménagement et de développement du territoire, tout en tenant compte des initiatives locales dans un souci de cohérence des politiques. Nous souhaitons des schémas type de financement des infrastructures et des grands équipements structurants. Reste que la décentralisation a introduit une réelle complexification des pouvoirs publics, l'État ne se dessaisissant généralement pas de la totalité d'un domaine d'intervention, ce qui multiplie les étapes et les procédures. Le souci de simplification doit donc être constant. Il est une condition de la pérennisation des contrats et de leur efficacité. Nous préconisons aussi que les entités publiques qui doivent participer au financement d'un projet puissent être consultées le plus en amont possible.

L'avis propose que les engagements financiers des différentes parties prenantes à un projet puissent être assortis de « clauses d'intéressement » à l'instar de celles introduites dans la convention de financement du TGV Est. Cette méthode, si elle tend à être généralisée, doit être assortie de critères bien définis.

Dans le sillage de la Banque européenne d'investissement, nous souhaitons qu'une filiale soit créée, à l'exemple de la Société financière internationale, pour des projets trans-européens. Une telle banque pourrait être chargée de la coordination des programmes et de la distribution des subventions européennes en complément de financements nationaux.

L'avis fait référence à l'intervention du secteur privé dans la réalisation des programmes d'infrastructures. C'est la notion du Partenariat public-privé. Le recours à des entités privées pour accélérer les réalisations peut constituer un apport significatif. Mais nous faisons remarquer que la seule notion de rentabilité ne doit pas être un critère pour le maintien ou la disparition du service public, ce qui n'exclut pas la prise en compte des gains de productivité.

Nous rappelons que l'investissement est un élément clé de la dynamique économique. Son niveau est un facteur important de la croissance à court terme, et essentiel de la croissance à long terme. Sa nature, sa qualité, son orientation vers les secteurs les plus dynamiques sont les éléments majeurs de la capacité d'une économie à demeurer et à devenir plus compétitive.

Le groupe de la CFE-CGC a voté l'avis.

Groupe de la CFTC

Le groupe de la CFTC félicite le rapporteur de s'être engagé sur un sujet souvent ignoré en raison de la préférence pour le temps présent, voire pour l'immédiateté. Or, la faisabilité financière des programmes d'infrastructures est incontournable pour la réalisation de grands travaux. Ceux-ci sont nécessaires à l'aménagement du territoire, au développement de l'attractivité économique de la France et de l'Europe.

Les programmes d'infrastructures, à l'état de projets, constituent de véritables paris sur l'avenir. Leurs réalisations engagent l'avenir collectif tant au niveau financier et économique qu'au niveau social et environnemental. La réduction des écarts entre les déclarations médiatisées des politiques et les réalisations concrètes est impérative, tant notre société dépressive manque de confiance en l'avenir et s'interroge sur le pouvoir des hommes politiques et leur capacité à finaliser des projets d'envergure. Il devient urgent, pour aller plus vite dans les réalisations et atteindre les objectifs de performance assurant le bien commun, de prendre le temps de la réflexion, de développer des coordinations et des coopérations opérationnelles et de souscrire des engagements financiers pérennes.

La CFTC, qui a toujours souhaité que la culture de l'évaluation se développe dans notre pays, adhère aux préconisations du rapporteur qui prévoit, lors de l'étude d'un projet d'infrastructure ainsi qu'au cours de la vie du projet, que des évaluations économiques actualisées soient réalisées. Le groupe de la CFTC insiste pour que l'évaluation économique intègre les externalités positives attendues de la réalisation du projet. L'ensemble de ces évaluations contribue à faciliter des arbitrages pertinents. L'évaluation financière concertée, en amont et pendant la réalisation du projet, devient une nécessité avec la décentralisation des institutions et au vu des masses financières en jeu. Se doter d'un suivi extra comptable selon un cadre normé, déterminer des objectifs assortis de clauses d'intéressement, élaborer des schémas-type de financement, choisir un coordinateur assurant le suivi global de l'ensemble du programme sont autant de préconisations qui, si elles étaient appliquées, contribueraient à améliorer l'efficacité des politiques publiques.

La réalisation de ces projets financièrement lourds et qui s'inscrivent dans la durée requiert, entre les différents acteurs, le développement de coordinations et la mobilisation de masses financières considérables, ce qui explique parfois des ajournements.

Au-delà de la nécessité de règles financières stables qui font aujourd'hui défaut, le groupe de la CFTC considère, tout comme le souligne le rapporteur, qu'il est nécessaire que l'on sorte des engagements « peu engageants » tributaires du principe de l'annualité budgétaire.

Dès lors qu'il s'agit de projets prioritaires ayant fait l'objet d'une élaboration poussée, le groupe de la CFTC approuve la préconisation du rapporteur de prévoir des règles qui s'imposeraient en cas de non-respect des engagements financiers pris.

La CFTC regrette que la France fasse si peu appel aux financements offerts par la Banque européenne d'investissement qui a développé son expertise en Espagne et en Angleterre. En effet, cette banque accorde des prêts avec garantie communautaire, à partir d'un certain seuil. De plus, la titrisation des revenus futurs est une voie à explorer pour assurer la faisabilité financière des programmes d'infrastructures.

Les nombreuses préconisations de l'avis - si tant est qu'elles soient observées - permettraient aux parties prenantes au financement d'un projet d'infrastructure ou de grand équipement structurant, de s'inscrire dans la continuité en vue d'atteindre les objectifs définis.

Le développement économique et social ainsi que l'attractivité de la France et de l'Europe dépendent en partie de la réalisation de vastes programmes d'infrastructures. Derrière l'amélioration de la faisabilité des programmes d'infrastructures se profile l'attractivité des territoires français et européens et leurs capacités à retenir les entreprises qui génèrent de l'emploi et de la croissance.

Le groupe de la CFTC a voté l'avis.

Groupe de la CGT

Le rapport et l'avis se limitent à la faisabilité financière des programmes d'infrastructures. Or, comment s'intéresser au cadre financier des infrastructures sans aborder des questions qui contribueront à la décision publique : sécurité, pollution, nuisances, raréfaction de certaines ressources énergétiques ou matières premières, effet de serre et changement climatique, risques économiques et sociaux, développement économique ? Le décideur public, lui, qu'il soit national, territorial ou européen, se réfère à une rentabilité socio-économique du projet d'infrastructure.

La section s'est donc située après la prise de décision publique pour se centrer sur la mise en œuvre de cette décision. C'est donc dans ce contexte qu'il faut apprécier les différentes propositions de l'avis : un cadre financier pluriannuel, des contrats qui engagent un cadre financier pérenne avec des cofinancements organisés, une gestion financière intégrée, toutes propositions que la CGT juge pertinentes et approuve.

Deux questions ont particulièrement fait débat : la prise en compte des externalités et les modes de financements.

Les financements des infrastructures sont des financements lourds dont d'une part la rentabilité est aléatoire et, d'autre part, les critères de rentabilité financière immédiate ne peuvent donc être seuls pertinents. D'où un travail sur des indicateurs qui prennent mieux en compte la richesse des effets socio-économiques et environnementaux des infrastructures.

Autre sujet de débat en section : les PPP (Partenariats public-privé). Lancés en 1996 en Grande-Bretagne, les PPP devaient permettre de mener par exemple un programme d'investissements hospitaliers sans alourdir la dette publique, tout en préservant, voire en développant, l'offre de soins. Ce résultat positif est loin d'être atteint : la charge de la dette des hôpitaux qui court sur une période de 25 à 40 ans obère d'autant le budget opérationnel, l'offre et la qualité des soins. La ministre de la santé britannique, face à l'impact de l'endettement des hôpitaux sur les moyens consacrés aux soins et aux dérives spéculatives du BTP, vient de bloquer une dizaine de projets de PPP. Au moment où le gouvernement français souhaite développer ce type de financement, de réalisation et d'exploitation des équipements publics, il serait bien de méditer l'exemple anglais et de conforter le lien entre la maîtrise publique et l'accomplissement de missions publiques.

Concernant le financement, il nous semble logique que, d'une part les fonds collectés par le système financier soient mis au service du financement d'infrastructures, d'autre part que les bénéficiaires de ces infrastructures contribuent de façon spécifique à ce financement.

Le financement des infrastructures ne saurait faire totalement abstraction d'un financement public par l'impôt qui pourrait être mieux défini.

La coordination entre les parties prenantes qui se traduirait par la mise en place d'une entité financière publique de gestion nous semble une proposition pertinente et pourrait contribuer à une efficacité nouvelle. Le caractère public ne résulte pas seulement de la détention du capital mais aussi de critères de gestion au service de l'intérêt général. Il nous semble que cette vision d'un pôle financier public au service de l'intérêt général qui lie des choix de société à des choix de financement sur le long terme n'a pas été complètement explorée dans l'avis. Nous le regrettons car au-delà des décisions technico-financières, il s'agit d'un enjeu de démocratie et de citoyenneté. Une réflexion sur ce thème serait d'autant plus opportune que les institutions financières publiques sont engagées aujourd'hui dans des restructurations préoccupantes.

Compte tenu de ces réserves, le groupe de la CGT s'est abstenu.

Groupe de la CGT-FO

Le lien entre développement des infrastructures et efficacité économique est une évidence difficile à imposer au plan budgétaire.

L'avis se fait l'écho du décalage entre l'ambition et la réalité. A force de stigmatiser « *le trop d'État* », on aboutit à la négation de son rôle et au constat des engagements non tenus.

Le groupe Force ouvrière considère qu'il y a urgence à réactiver les investissements publics, dans un contexte d'aggravation du chômage, de fléchissement de la consommation des ménages.

A l'évidence, les projets d'infrastructures, de transports, sans oublier les projets nouveaux ou les maintenances lourdes des infrastructures existantes, nécessitent un financement public, certes important mais pas insupportable budgétairement.

Ainsi, en 2003, le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire a retenu « *50 grands projets pour la France en Europe* » sur une centaine proposée.

Tant pour les projets nationaux qu'europeens, il est évident que ce sont l'État et les collectivités territoriales qui supporteront la plus grande part des financements et des risques.

Mais l'État reste la pierre angulaire de l'équipement du pays et singulièrement de la politique des infrastructures, tant pour la planification et la programmation que pour le financement et la réalisation.

Comme le soulignent tant le rapport que l'avis, l'État reste le principal garant de la cohérence globale sur le territoire national, veille à l'application du principe de péréquation et doit chercher à pérenniser ses financements.

Il est nécessaire et logique de remettre quelques règles partagées par l'ensemble des composantes des projets, sur le devant de la scène.

Aussi, le groupe de la CGT-FO apporte son soutien aux recommandations préconisées, particulièrement sur le respect, à tout moment, des engagements (financiers) pris par les partenaires et sur la mise en place systématique d'évaluation économique des projets d'infrastructures.

Tout en rappelant que le Conseil économique et social s'était prononcé en faveur de la renégociation du Pacte de stabilité et de croissance et qu'ainsi un peu d'oxygène stimulerait les investissements, le groupe Force ouvrière a voté le projet d'avis dont les propositions permettront un développement rapide des infrastructures de transports dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire au bénéfice de l'ensemble des citoyens.

Groupe de la coopération

En toute chose, il faut de la méthode. Il en faut d'autant plus lorsqu'il s'agit de mener à bien et à coût mesuré la réalisation des infrastructures et des grands équipements structurants qui mettent en jeu des unités de valeur et des unités de temps qui échappent à l'appréciation commune.

L'absence de méthode appropriée en la matière explique la distance qui sépare encore aujourd'hui l'intention de l'action, la multiplication des effets d'annonce et la tentation pour l'autorité régaliennne de ranger le financement des infrastructures au rang des variables d'ajustement de l'équilibre budgétaire.

Il ressort du Comité interministériel à l'aménagement et à la compétitivité (CIADT) du 6 mars 2006 que l'État endetté dans les conditions exposées dans le rapport Pébereau, peine à tenir ses engagements. Seulement les 2/3 des crédits promis ont été réellement engagés sur les contrats de plan État régions 2000/2006.

Aussi les préconisations de bon sens du rapporteur sont les bienvenues au moment où s'élabore la prochaine génération des contrats de projets État région qui commenceraient utilement par prendre en considération les nouvelles données de la décentralisation.

Le groupe de la coopération soutient les recommandations de l'avis en faveur d'une architecture adaptée : engagement contractuel comportant des clauses d'intéressement et de pénalité, pluriannualité, entité financière spécifique, comptabilité dédiée.

Mais il n'est pas d'architecture aboutie sans une coordination et donc un coordinateur qui, par delà le temps et la mobilité des hommes et des femmes en place, est à même de représenter une continuité sans laquelle les projets dérivent. On mesure ce que cela représente en termes de renchérissement des coûts des études, de la réalisation et du financement.

Le groupe soutient aussi les recommandations concernant un partenariat public-privé d'autant plus facile à mettre en place que l'ensemble des partenaires concernés disposeraient, à travers le coordinateur, d'un « guichet unique ».

Le groupe soutient enfin la proposition qui consiste à faire du Conseil économique et social le lieu de synthèse du suivi des programmes. Il avait pareillement soutenu une proposition de nature équivalente lors des travaux menés par la section des finances sur les autorités de régulation. À l'évidence, la société civile ne manque pas de sujets sur lesquels elle est en mesure de se mobiliser utilement.

Le groupe de la coopération a voté en faveur d'un avis qui sait décomposer la complexité et fixer une méthode.

Groupe des entreprises privées

Depuis cinquante ans, pour financer les infrastructures, les gouvernements successifs ont créé au moins cinq fonds alimentés par des prélèvements obligatoires spécifiques. Ils les ont supprimés tout en conservant les prélèvements au profit du budget général. Le bref historique qui suit montre tout l'intérêt des politiques de cohérence préconisées dans le projet d'avis présenté par Philippe Valletoux.

En 1951, fût créé le FSIR (Fonds spécial d'investissement routier) alimenté par 22 % des taxes intérieures sur les carburants, pour moderniser le réseau routier. Après diverses modifications de son objet et de son financement, le fonds fut supprimé en 1981.

Créé en 1953, le FNDAE (Fonds national pour le développement des adductions d'eau) recevait, à sa clôture en 2003, 77 millions d'euros de redevances prélevées sur les consommations d'eau et 65 millions d'euros sur le Pari mutuel urbain.

Le FARIF (Fonds d'aménagement de la région Île-de-France), créé en 1990 « *pour résoudre les problèmes de concentration urbaine de la région* », alimenté par une taxe sur les bureaux (218 millions d'euros en 1999), disparut en 2000.

En 1981, fut créé le FSGT (Fonds spécial de grands travaux), alimenté par une taxe spéciale de 1,4 centime de francs par litre sur tous les carburants. Progressivement augmenté jusqu'à 12,2 centimes de francs par litre, ce financement représenterait aujourd'hui 941 millions d'euros par an. Mais le FSGT fut supprimé en 1988.

En 1990 également, le FITTVN (Fonds d'intervention des transports terrestres et des voies navigables), donna lieu à une taxe annuelle sur les ouvrages hydroélectriques concédés (250 millions d'euros) et à une taxe sur les concessions d'autoroutes (428 millions d'euros). Il fût clôturé en 1995.

Les prélèvements annuels ainsi récupérés par le budget au titre des deux derniers de ces fonds disparus (FSGT et FITTVN) représentent aujourd'hui 1629 millions d'euros par an (1 % du PIB). Rendre cette somme aux infrastructures réglerait le problème de leur financement.

Après ce cercle des fonds disparus et actuellement toujours en service l'AFITF (Agence pour le financement des infrastructures de transport en France) décidée fin 2003, fut créée en 2004 après 18 mois d'études, de rapports, de débats parlementaires et d'arbitrage au plus haut niveau. Son financement était basé sur les dividendes des SEMCA (Sociétés d'économie mixte de construction d'autoroutes). La privatisation des SEMCA, décidée 15 mois après la création de l'agence, livre aux aléas budgétaires le financement de l'AFITF et peut faire sérieusement douter de sa pérennité.

Le rapport qui accompagne le projet d'avis est très intéressant. Il montre que l'Etat assurait le financement des investissements de son ressort, à savoir la FBCF (Formation brute de capital fixe), par des emprunts représentant en 1993 le double du montant investi (14,6 milliards d'euros empruntés pour 7,2 milliards d'euros investis), et en 2004 le triple (27,7 milliards d'euros empruntés pour 7,2 milliards d'euros investis).

Heureusement, les collectivités territoriales empruntent seulement le neuvième de ce qu'elles investissent (en 2004, emprunt net de 4,2 milliards d'euros pour 36 milliards d'euros d'investissement).

Certes l'État verse des dotations budgétaires au secteur public local. Constatons cependant que, pour un million d'euros de FBCF, le secteur public local emprunte 27 fois moins que l'État. Peut-être conviendrait-il que le législateur impose au gouvernement la règle vertueuse interdisant tout budget de fonctionnement en déficit, ce qui a si bien réussi aux collectivités locales.

Le rapporteur, avec la section des finances, a fait œuvre utile en affichant douze recommandations pleines de bon sens. Il souhaite une action politique forte visant à stabiliser les règles des budgets publics et se félicite de la mise en place d'une conférence nationale des finances publiques. Le groupe partage ce point de vue et insiste en plus pour que les programmes contractualisés faisant l'objet de cofinancements soient assortis d'une clause d'intérêts moratoires en cas de défaillance temporaire d'un des cofinanceurs dont le relais serait pris temporairement par les autres partenaires qu'il serait équitable de dédommager en conséquence.

De même, l'approche nous paraît pertinente pour les Partenariats public-privé, voire pour ce que le rapporteur appelle les « 7 P ». Attention toutefois à ce que le partenaire public accepte de conserver les risques que le partenaire privé n'est pas en mesure de supporter efficacement.

Comme l'a montré la réalisation en 3 ans (au lieu de 10 ou 12) de l'itinéraire à grand gabarit entre Langon et Toulouse, cofinancée par Airbus Industrie, confiée à une petite équipe dont le patron disposait en direct des moyens financiers affectés au projet, la mise en place d'une entité *ad hoc* contrôlant les finances pour un projet d'infrastructure ou de grand équipement structurant, est un élément fondamental du respect du délai et du coût prévu. Un montage analogue est prévu pour le projet Iter. C'est une mesure à encourager.

Enfin, face à l'annualité budgétaire mise en exergue par certains (qui l'oublie d'ailleurs quand ils créent ou renouvellent des postes de fonction publique dont l'engagement financier dure tant que sont versés salaire ou retraite), il est bon de proposer l'annualité d'un rapport de synthèse sur l'état d'avancement physique et financier de l'ensemble des programmes d'infrastructures.

Le groupe des entreprises privées, félicitant le rapporteur pour le travail accompli, a voté l'avis.

Groupe des entreprises publiques

Le groupe des entreprises publiques rappelle l'intérêt pour notre assemblée d'engager des réflexions prospectives et volontairement tournées vers l'anticipation, car renforcer la cohérence de démarches longues et impliquant un grand nombre d'acteurs est un facteur d'efficacité, susceptible d'améliorer très fortement les conditions de réalisation des programmes d'infrastructure.

Le projet d'avis met en lumière les enjeux liés à ces grands projets : aménagement du territoire national, contribution à la compétitivité de ses composantes, apport à la dynamique qui renforce l'attractivité économique et sociale de l'Europe. Ils sont essentiels pour notre pays et justifient amplement l'intérêt qu' y porte aujourd'hui notre institution.

Les mesures proposées devraient accélérer la réalisation des projets en réduisant fortement les délais liés aux « vicissitudes financières » qui les accompagnent. Le texte propose :

- de mieux les étudier en amont,
- de les assortir de véritables engagements financiers,
- de mieux assurer la réalisation et le suivi de ces engagements.

Le groupe apporte son appui total à ces orientations et aux nombreuses actions qui les concrétisent, et particulièrement à deux d'entre elles.

La première concerne les contrats de plan État-régions qui prévoit :

- de donner à ces contrats une portée renforcée, en prévoyant une meilleure préparation des projets et des règles fixées en amont qui s'imposeraient si les engagements qu'ils contiennent ne sont pas respectés ;
- de fixer des modalités d'ajustement en cours d'exécution, ce qui devrait conduire à mieux intégrer les contraintes de financement et, par voie de conséquence, à définir plus rigoureusement les priorités pour leur réalisation ;
- La seconde vise les Partenariats public-privé avec un cadre juridique maintenant sécurisé et permettant de définir très précisément les obligations réciproques des contractants dans l'accélération des réalisations, source souvent complémentaire d'optimisation des coûts.

En revanche, le groupe des entreprises publiques doute de l'efficacité de la proposition prévoyant la création de nouvelles entités financières pour centraliser les apports de chaque contributeur. Il comprend bien l'intérêt d'une forme de caisse unique pour les paiements mais il y a aussi le risque d'ajouter aux structures existantes et en définitive d'alourdir ainsi les procédures au lieu de les alléger tout en accroissant les coûts.

Notre groupe estime que le projet d'avis aurait gagné à indiquer plus nettement qu'il concerne également les projets d'infrastructure importants conduits par certaines collectivités territoriales.

Le groupe des entreprises publiques a voté le projet d'avis.

Groupe des français de l'étranger, de l'épargne et du logement

M. Clave: « Je fais partie des membres de la section des finances qui ont pu mesurer au fil de nos travaux l'importance et l'actualité du sujet qui est soumis à notre vote aujourd'hui.

D'entrée, je voudrais faire trois remarques sur le fond .

Réaliser, dans les meilleurs délais, les grands équipements dont dépendent la croissance et la compétitivité de la France doit être un impératif pour notre politique nationale d'équipement. Et je tiens à souligner combien - comme cela ressort des propositions contenues dans le projet d'avis - le souci de mettre la finance au service de cette politique est de nature à en faciliter le bon aboutissement.

La prise en considération de la situation toujours difficile de nos finances publiques ne doit pas nous faire oublier l'importance que revêt l'investissement pour préparer l'avenir et combien il importe que les arbitrages à conduire en la matière soient préparés sans recours à d'excessifs considérants de nature politique.

A partir de là, les douze propositions que notre rapporteur nous a suggérées et que nous avons ensemble soutenues, sont de nature à répondre aux objectifs que je viens de rappeler.

Ensuite, sachant gré à notre rapporteur d'avoir évité de nous noyer sous l'avalanche des chiffres, je voudrais néanmoins souligner deux points qui ont retenu plus particulièrement mon attention :

J'observe que, pour importants qu'ils soient, les volumes financiers que requièrent les programmes d'infrastructures représentent de l'ordre de 2 à 3 % des budgets publics dans lesquels ils s'inscrivent. La possibilité de les financer année après année dans les conditions prévues lors de leur démarrage ne paraît pas insurmontable, loin s'en faut.

S'agissant plus particulièrement des contrats de plan État-régions, j'ai bien noté les raisons pour lesquelles - au moins jusqu'ici - la réalisation à 100 % n'était pas à l'ordre du jour, notamment dans le cadre du budget de l'État. J'ai été par contre étonné de constater que les régions d'Outre-mer paraissent encore moins bien traitées dans les délégations de crédit, alors qu'on connaît les besoins spécifiques qui sont ceux de ces régions.

Ces deux points devront être approfondis à l'avenir.

Enfin, sur la forme, je voudrais féliciter notre collègue d'avoir eu le souci d'une approche pragmatique et synthétique de ce sujet du financement des infrastructures.

Tout au long de nos travaux, nous avons pris la mesure du manque de concertation et de synthèse - j'allais dire « de suite dans les idées » - qui nuit actuellement en la matière. Le travail accompli contribuera à une meilleure compréhension de l'impératif méthodologique par les décideurs locaux et nationaux. J'en conseillerai donc la lecture à tous ceux que ce sujet devrait préoccuper - au premier rang desquels les responsables nationaux et régionaux qui vont devoir, à la demande du gouvernement et d'ici à la fin de l'année, préparer la nouvelle génération de contrats de plan - qu'on appellera désormais contrats de projets.

Pour toutes ces raisons, le groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement votera sans réserve ce projet d'avis ».

Groupe de la mutualité

Il est souhaitable de clarifier la situation souvent confuse de l'engagement de l'État vis à vis de ses partenaires et notamment des collectivités territoriales.

Les décisions prises en matière d'infrastructures sont d'abord appréciées au niveau politique puis économique mais plus rarement au regard des montages financiers qu'elles nécessitent et qui évoluent dans le temps.

Le projet d'avis avance un certain nombre de propositions pour contribuer à renforcer la clarté et l'efficacité nécessaires à la réalisation de programmes d'infrastructures indispensables à la croissance et à la compétitivité de nos territoires.

Le projet d'avis insiste sur deux notions : la reconnaissance juridique de l'engagement contractuel et la nécessité d'une pluriannualité budgétaire à travers un suivi extra-comptable annexé au budget.

Cette question de la pluriannualité nous semble essentielle. En effet, comment imaginer envisager la réalisation de grands projets sans y associer la notion de durée et sans sécuriser cette réalisation dans le temps. Une bonne illustration de cette pluriannualité concerne le plan hôpital 2007 présenté en novembre 2002. Une des principales mesures de ce plan portait sur l'aide à l'investissement et prévoyait l'allocation de 6 milliards d'euros sur 5 ans en vue de rénover le parc hospitalier, dont le taux de vétusté était estimé à 70 % et d'accélérer les restructurations hospitalières.

Le projet d'avis souligne également l'intérêt de favoriser, dans certains cas, « le recours à des entités privées pour permettre une accélération des réalisations et/ou une optimisation des coûts ». Compte tenu des investissements en jeu, des partenariats public-privé peuvent, dans un cadre bien défini, « constituer un apport significatif à la bonne fin de ces projets » « au service du Partenariat public-public ».

C'est cette même démarche qui a été suivie pour la création de l'Institut de cancérologie de la Loire pour permettre une plus grande efficacité, l'optimisation de l'offre de soins et la qualité du service rendu au public. Cet établissement, qui résulte de la mise en commun des moyens financiers, techniques et humains du CHU de Saint Etienne et de la mutualité française Loire, permet aujourd'hui de prendre en compte dans un même établissement tous les aspects de la lutte contre le cancer : prévention, dépistage, information, soins, accompagnement, enseignement, formation et recherche.

Une évaluation et un suivi régulier des engagements financiers et de la réalisation des programmes sont nécessaires. Reste à en déterminer la forme la plus appropriée et à définir, dans ce dispositif, la place de notre assemblée.

Le groupe de la mutualité a voté l'avis.

Groupe de l'Outre-mer

Le sujet de « *La faisabilité financière des programmes d'infrastructures* » aborde en réalité un sujet majeur pour les économies d'Outre-mer et leur capacité à générer plus de croissance et d'emplois.

En effet, dans le cadre de la stratégie pour l'Europe définie à Lisbonne, il ne fait aucun doute, que la réalisation d'infrastructures et autres grands équipements contribue à l'attractivité du territoire, renforçant la compétitivité de ses composantes.

C'est dire alors l'importance de ces programmes dans le cadre d'une politique de croissance pour la France et l'Europe, voire de développement tout simplement concernant des territoires comme ceux de l'outre mer, en retard par rapport à l'Europe continentale.

Ainsi, proposer, comme le fait l'avis, quelques dispositifs afin que soit mise en œuvre une politique financière plus cohérente, gage d'une certaine efficacité des politiques publiques, est une démarche à laquelle le groupe de l'Outre-mer souscrit.

Il faut rappeler la part particulièrement significative des investissements publics dans les régions Outre-mer, qui connaissent, au moins comme partout ailleurs, la divergence entre « l'intention et la décision, l'annonce et l'action, l'engagement et la réalisation ».

Le groupe rejoint l'analyse du rapporteur et souligne le fait que le financement des investissements ne doit plus être plus une variable d'ajustement budgétaire et soutient donc la proposition d'un véritable suivi extra comptable, normé et annexé au budget.

Il ne peut également que souscrire à la recommandation visant à donner aux engagements pris par des entités publiques toute leur portée juridique, à un moment où la politique contractuelle sera de plus en plus de mise pour la réalisation des infrastructures importantes.

L'Outre-mer est particulièrement concerné par la politique contractuelle dans la mesure où ses collectivités ont des engagements conséquents. Par ailleurs, les grands équipements publics y sont souvent des équipements non seulement importants pour l'ensemble des populations, mais bien souvent vitaux, comme les ports, les aéroports, les hôpitaux.

Ces deux recommandations semblent être des préalables à toute démarche d'optimisation des politiques publiques.

Il faut ensuite s'assurer de modes d'évaluation plus pertinents, dès l'amont, afin d'y associer les différentes parties, en prenant en compte non seulement le coût, mais aussi l'intérêt d'un projet : la recherche de clauses « d'intéressement » devrait y contribuer.

De même, il est indispensable de disposer d'un cadre financier « type », évitant les marchandages auxquels nous assistons trop souvent, quelquefois au détriment de l'intérêt général.

Mais il faut sans doute et surtout une véritable autorité en charge du suivi de projet, en particulier dans sa dimension financière, ayant entre autres la responsabilité de centraliser les apports des parties : ce point, dans l'avis, est à prendre en considération.

Le groupe souscrit à la proposition d'un véritable rapport annuel, dont le Conseil économique et social aurait la charge, sur l'état d'avancement des programmes d'infrastructures et de grands équipements, objet d'une contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales.

Il partage ces recommandations, applicables à l'Outre-mer, et a donc voté l'avis.

Groupe des personnalités qualifiées

M. de La Loyère « Ce rapport et cet avis ont le mérite de nous faire réfléchir sur la conduite des projets d'infrastructures. Il est clair que la multiplication du nombre des acteurs tant financiers que techniques nécessitent une clarification des stratégies. Les besoins sont par définition illimités et chaque élu local est fondé à réclamer sa part du gâteau pour le bonheur de ses concitoyens et la défense de son territoire.

J'approuve le principe de la rationalisation des décisions en fonction de plusieurs critères tout comme le souhait de recourir aux services d'un coordinateur qui soit capable de conduire le processus jusqu'à son terme. Pour l'acteur local, la mobilisation des décideurs nationaux pour faire émerger un projet est souvent complexe. Chacun proteste généralement de sa bonne intention mais la nécessité de mettre plusieurs partenaires autour d'une table permet à chacun de se défouler sur son voisin.

Cet avis énonce donc des principes justes que je ne peux qu'approuver. Pour autant, il apparaît comme un peu intemporel puisqu'il ne fait ressortir aucun chiffre et qu'il se situe en dehors du contexte financier particulier dans lequel nous sommes. Il me conduit donc à formuler deux observations.

La première concerne les contrats de plan État-régions et le beau principe du respect de la parole donnée par l'État. À la lecture des compte rendus des assemblées des conseils régionaux sur une certaine période, il est frappant de constater que la rengaine est toujours la même : l'État impécunieux ne tient pas ses engagements. Seule change la couleur des élus qui prononcent ces fortes paroles au gré des alternances nationales successives.

Au-delà donc des changements de majorité, il y a bien une difficulté pour l'État à assumer ses propres engagements. Le mal est donc plus profond et je ne suis pas sûr que des règles strictes et contraignantes, pour séduisantes qu'elles puissent paraître, soient la bonne réponse à apporter à cette difficulté. L'idée d'entraver encore davantage les marges de manœuvre budgétaires du gouvernement et du Parlement sur une longue période peut se révéler un exercice périlleux.

En effet, entre la charge de la dette en perpétuel accroissement, les salaires de la fonction publique et de ses retraités, les dépenses obligatoires de fonctionnement et les allègements de charges promis, le budget se trouve contraint pour 90 % de son volume. Il est malheureusement bien clair que l'investissement est aujourd'hui la variable d'ajustement budgétaire. Dans un autre contexte où l'État serait resté vertueux, c'est-à-dire qu'il ne s'endetterait que pour investir, la préconisation du rapporteur serait sans doute la bienvenue sous réserve que soit apprécié l'impact des investissements sur les budgets de fonctionnement. Dans un pays déjà très équipé comme le nôtre, le bon investissement est celui qui vise à réduire les dépenses de fonctionnement et non à les faire croître.

Ma deuxième réflexion porte sur le chapitre consacré aux partenariats public-privé, aux délégations des services publics et aux concessions. Notre pays dispose encore heureusement d'une relative abondance de l'épargne privée. Il y a donc deux solutions pour remédier à nos problèmes : la taxer ou l'inciter à s'investir davantage dans les infrastructures porteuses de croissance. La première méthode est celle que nous pratiquons depuis plus de vingt ans sous tous les régimes successifs. Elle est inefficace en terme de résultats et coûteuse en terme de croissance. Elle conduit doucement mais sûrement à l'asphyxie de la sphère privée et donc à la crise du sous-emploi et à l'accumulation des déficits. La seconde méthode est complexe et difficile à mettre en œuvre mais elle donne des résultats là où elle est pratiquée. Elle est en tout cas un moyen de reconstituer sur le temps le patrimoine de la nation sans peser trop lourdement sur les finances publiques. Une concession bien gérée apporte un service aux usagers, elle génère des ressources publiques par les redevances qu'elle verse et donne, en fin de période, un capital à l'État. Je regrette que le texte soit si court sur cet aspect des

choses qui demande imagination et créativité pour trouver un moyen terme entre le tout public et le fâcheux modèle du tunnel sous la Manche.

Depuis l'établissement du rapport Pébereau, il semble que les prévisions d'endettement de notre pays à la fin 2006 excèdent tous les pronostics les plus pessimistes que cet ouvrage contenait. Le temps nous est maintenant compté. L'horizon 2009-2010 approche à grands pas et les risques d'une crise grave se précisent.

Il me semble, Monsieur le président, que tous nos avis devraient être chiffrés pour montrer que nous avons, tous ensemble, pris collectivement conscience de la grave dérive dans laquelle nous nous précipitons.

Au-delà des divergences politiciennes, une assemblée comme la nôtre devrait rechercher le consensus nécessaire à une véritable prise en compte de la triste réalité et préparer les conditions d'un véritable sursaut ».

Groupe des professions libérales

Les contrats de plan État-régions au cœur du dernier comité interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires arrivent à échéance fin 2006. Les prochains « contrats de projets » prendront le relais, le 1^{er} janvier 2007 et seront calés sur le calendrier de la vague de fonds structurels européens 2007-2013, source non négligeable de financements complémentaires.

Le gouvernement veut profiter de cette remise à zéro des compteurs pour resserrer le dispositif contractuel, dont les dérives ont été unanimement dénoncées ces dernières années, et renouer avec la vocation stratégique initiale des contrats de plan. Il s'agit d'évaluer mieux les projets, d'examiner leur impact sur la compétitivité, le développement durable ou la cohésion sociale. Surtout, il faudra veiller à ce que les engagements soient financièrement et techniquement réalistes. Le gouvernement nous rejoint dans nos réflexions, nous ne pouvons que nous en féliciter !

D'emblée, le rapporteur refuse d'admettre que le financement des investissements soit la variable d'ajustement de l'équilibre budgétaire. Nous l'approuvons !

Le groupe des professions libérales relève trois traits dominants dans l'avis : responsabilité, traçabilité et rentabilité.

- Responsabilité : le rapporteur n'hésite pas à rappeler que le devoir de chaque responsable public est de justifier le montant de tout investissement, de prendre conscience du coût mais aussi de l'intérêt du projet entrepris. En préconisant la mise en place d'un « pilote » qui recevrait une mission élargie de coordinateur du projet, le rapporteur ne fait pas autre chose que de donner un visage donc une autorité au projet. C'est d'autant plus indispensable que les choix, notamment financiers, font intervenir plusieurs entités publiques. Ces investissements constituent un pari sur l'avenir que les responsables publics doivent

pouvoir - chacun à son niveau - justifier, alors même que la situation des finances publiques appelle plus que jamais de la vigilance.

- Traçabilité : il s'agit d'identifier tous les maillons de la chaîne du projet. On ne peut concevoir de tels projets sans une hiérarchie décisionnelle, une clarté des décisions prises et une pertinence des dispositifs. Le rapporteur préconise la pluriannualité budgétaire et l'engagement contractuel qui, selon lui, sont les deux clefs du succès des projets matures. Nous ne pouvons que soutenir cette approche pragmatique. Le rapporteur propose également de rendre compatible le rythme d'appel de fonds que le maître d'ouvrage cadence en fonction de l'avancement du projet et le calendrier optimal pour chacune des parties prenantes, par la mise en place d'une entité financière qui centraliserait les apports de chacun de ces contributeurs. Nous l'approuvons là encore !
- Rentabilité : de l'amont de la prise en compte du projet jusqu'à sa réalisation effective, les choix financiers à faire lors de la décision initiale d'entreprendre doivent s'inscrire dans un ensemble de critères économiques, sociaux et environnementaux. Le rapporteur l'a bien souligné en préconisant une évaluation économique actualisée, des objectifs de performance, parlant même de « dividendes » voire de « clause d'intéressement ». Nous ne pouvons que nous en réjouir !

Malgré cela, le groupe des professions libérales émet trois réserves :

- Sur les Partenariats public-privé : dans le contexte actuel de la raréfaction budgétaire, ce montage séduit. Il serait cependant regrettable que cette procédure devienne la règle. Lorsqu'il s'agit de bâtiments publics, les préoccupations de rigueur budgétaire et de qualité architecturale doivent être présentes. La puissance publique ne doit pas abandonner ses prérogatives en matière d'arbitrage architectural et environnemental, pour la qualité du cadre de vie de nos concitoyens.
- Sur les choix qui engagent : il convient dans l'intérêt de toutes les parties prenantes que la contractualisation porte uniquement sur des projets matures, qu'il y ait un suivi extra-comptable voire des évaluations contradictoires. Encore faut-il que ces règles soient bien respectées ! Dans le passé, des changements de majorité départementale ou régionale ont parfois interrompu - à tort ou à raison - la réalisation de projets dont les études étaient bien « avancées ». L'intérêt général ne doit pas faire les frais d'intérêts particuliers !

- Enfin, dernière réserve : le Rapporteur propose que le CES fasse, une fois par an, un rapport de synthèse sur l'état d'avancement de l'ensemble des programmes d'infrastructures inscrits dans la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales. L'intention est louable mais nous sommes sceptiques. De la bonne volonté des acteurs et des coordinateurs dépendra le succès de cette proposition : cela demande une transparence totale des informations qu'ils détiennent et nous ne sommes pas sûrs de la collaboration de tous !

Ces réserves mineures n'ont pas empêché le groupe des professions libérales de voter l'avis.

Groupe de l'UNAF

Le groupe de l'UNAF remercie le rapporteur, M. Philippe Valletoux, pour la qualité du travail réalisé sous son impulsion et sa pugnacité. Il a permis d'aboutir à ce projet d'avis dans un domaine très codé, aux implications financières majeures et qui complète opportunément les travaux antérieurs sur l'aménagement du territoire et la décentralisation.

La démarche constante de notre assemblée est ainsi confortée, elle contribue à l'efficacité des politiques publiques par la clarté des décisions prises et par la pertinence des dispositifs mis en œuvre.

Il est indiqué, à juste titre, que l'investissement ne doit pas être la variable d'ajustement de l'équilibre budgétaire et le rapporteur souhaite que la réalisation des projets fasse l'objet d'un suivi extra comptable mais aussi que les évaluations économiques prennent en compte la sensibilité des rentabilités économiques et l'explicitation des externalités positives en matière économique, sociale et environnementale.

Les associations familiales ne peuvent qu'adhérer à ces propositions qui donnent de la fiabilité aux programmes d'infrastructures ; elles insistent aussi plus particulièrement sur le respect des engagements pris par les entités publiques.

Dans le langage commun, les contrats emportent l'engagement des parties ; comment les familles, que ce soit en qualité d'usagers des équipements publics ou plus généralement, de contribuables de toutes les collectivités territoriales, pourraient-elles comprendre que, par exemple, des contrats de plan État-régions ne soient pas de véritables contrats ? Il y va de la crédibilité des contrats entre l'État et les collectivités locales dans ce domaine, mais aussi au plan général et de la vie courante.

Il convient donc d'inclure des règles qui s'imposeraient en cas de non-respect des engagements financiers et de renforcer la communication et l'information des citoyens afin d'agir en toute transparence.

Les orientations nouvelles en matière d'aménagement du territoire transformant les contrats de plan en contrats de projet sur la base de financements européens réduits d'environ 25 % mais aussi le maintien d'une gestion centralisée de ces fonds ajoutent des interrogations nouvelles sur les réalisations d'infrastructures après 2006.

Les familles sont, bien entendu, préoccupées par l'accumulation des déficits publics qui font reporter sur les générations futures des charges qui ne leur incombent pas. Elles supportent déjà des dépenses incontournables supérieures à la moyenne des citoyens dans le domaine de l'alimentation, du logement, du transport ou de la fiscalité indirecte. Pourtant **elles sont prêtes à entendre le langage de la vérité.**

Il est un autre point sur lequel les associations familiales souhaitent s'exprimer plus particulièrement : celui des Partenariats public-privé en faveur d'équipements publics.

On peut bien sûr regretter que les autorités publiques ne soient pas en mesure de financer et de mener à bien la réalisation des équipements publics correspondant aux besoins des populations. Cependant, et à l'identique de ce qui est constaté dans d'autres pays européens, la réalisation des projets publics d'équipement sous cette nouvelle forme devrait permettre d'accélérer leur mise en oeuvre dans le temps mais aussi de mieux maîtriser les éventuelles incertitudes financières.

Au-delà de la satisfaction des besoins il paraît cependant important de rappeler que ces formes innovantes de réalisation des infrastructures ne doivent pas avoir pour effet de majorer le coût d'utilisation et donc d'en dissuader l'usage de ceux-ci par les populations concernées.

L'accès de tous à tous les équipements doit demeurer un principe intangible.

Le présent projet d'avis peut donc constituer une avancée non négligeable dans la lisibilité des politiques d'équipements publics car les propositions qu'il contient permettent d'y voir plus clair dans leur programmation, leur financement et leur réalisation.

C'est une contribution significative à la compréhension de l'action publique à laquelle le groupe de l'UNAF apporte son soutien.

Groupe de l'UNSA

En décembre 2003, le CIADT a relancé l'idée de la pertinence des modes de transport alternatifs à la route. Il s'agissait de répondre aux engagements du protocole de Kyoto, aux exigences de développement durable en réduisant la facture pétrolière et en revitalisant, notamment, le transport ferroviaire comme le suggérait la Commission européenne dans son « Livre blanc » de 2001. L'UNSA adhère à cette démarche mais s'interroge sur les méthodes à élaborer pour trouver l'équilibre financier.

La faisabilité financière des programmes d'infrastructures ne peut se concevoir que si l'on prend en compte le passé et le passif.

Dès l'introduction, l'avis met l'accent sur les vicissitudes des financements et l'exécution des CPER. Pourquoi n'avoir pas évoqué les conséquences de la décision du gouvernement de clore, le 31 décembre 2006, les CPER de la période 2000-2006 et de ne pas les prolonger au-delà de cette échéance même s'ils ne sont pas arrivés au terme de leur réalisation ?

Pour illustrer les difficultés présentes et à venir, il y a un exemple concret de non respect des politiques contractuelles : celui du secteur ferroviaire.

La séparation comptable entre RFF et la SNCF n'a pas résolu le problème de la dette globale du système ferroviaire qui flirte avec les 40 milliards d'euros. Comment, alors, mener de front l'entretien du réseau classique et la construction des lignes nouvelles à grande vitesse ? Aujourd'hui, c'est l'un au détriment de l'autre.

La dette est répartie entre RFF, la SNCF, sans oublier le système annexe d'amortissement de la dette qui pénalise les comptes de la SNCF. L'UNSA déplore que l'avis ne fasse pas état de cette dette globale dont les effets entraînent la dégradation du réseau ferroviaire classique avec des conséquences sur la sécurité et la circulation des trains (voyageurs et fret). Or, la bonne qualité du transport ferroviaire contribue au développement économique des territoires et à la création d'emplois.

L'avis propose de créer une entité financière qui centraliserait les apports de chaque contributeur et agirait pour leur compte vis-à-vis du maître d'ouvrage. Pourquoi ne pas donner des pouvoirs élargis à l'AFITF pour lui permettre de jouer ce rôle ?

Les financements actuels par les ressources des péages d'usage d'infrastructures, ferroviaire et routière, les dotations en capital reçues par le biais de la taxe d'aménagement du territoire prélevée sur les concessions d'autoroutes et les produits des radars fixes et mobiles ne suffiront pas. La privatisation de trois sociétés d'autoroutes, avec la disparition des dividendes, n'a-t-elle pas privé l'AFITF de l'essentiel de ses financements ? Que dire de la dotation de 4 milliards d'euros supplémentaires annoncée par le Premier ministre ? Le ratio recettes-dépenses sera difficile à équilibrer.

L'UNSA reste interrogative sur les vertus annoncées des PPP, même s'ils sont juridiquement possibles. Les expériences du passé n'encouragent pas les actionnaires à l'aventure sur le long terme alors qu'ils recherchent une rentabilité rapide et progressive. Pour autant, la seule contribution publique n'est plus envisageable au sens des critères de convergence et des limites budgétaires du fonctionnement de l'État. Il faut espérer que les collectivités locales, territoriales, les régions, avec en appui les fonds structurels trouveront un intérêt aux PPP.

Il faut ajouter aussi les autres infrastructures de transport et de communications terrestres, maritimes, fluviales et aéroportuaires, pour lesquelles, au bout du compte, la note est lourde.

Au cours des vingt dernières années, même avec l'ouverture des différents secteurs, les États continuent à assurer leurs fonctions de régulation. Ils gardent la responsabilité de la taxation de l'usage des infrastructures, ainsi que les prélèvements fiscaux et financiers liés à l'activité transport.

En France, durant les dix dernières années, les investissements dans le secteur routier représentent 70 à 80 % des investissements de transport et dans le même temps ceux dédiés au rail ont eu tendance à diminuer. Au risque de se répéter, l'UNSA pense que les enjeux financiers portent autant sur les investissements de développement que sur les investissements de renouvellement.

L'avis définit une stratégie économiquement réaliste au moment de la prise de décision. Il propose un cadre juridique d'engagement intéressant entre les parties prenantes. Il oriente la recherche vers les meilleurs financements.

Ses propositions vont dans le bon sens : celui de l'aménagement du territoire, du soutien à la croissance économique, de l'attractivité de la France, du respect des engagements environnementaux ; et, pour réaliser les objectifs, une action politique forte est indispensable.

L'avis ouvre des perspectives pour ne pas retomber dans les errements du passé. Malgré les quelques réserves exprimées, l'UNSA l'a voté.

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants.....200

Ont voté pour.....185

Se sont abstenus.....15

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 185

Groupe de l'agriculture - MM. Barrau, Baucherel, de Beaumesnil, Boisgontier, Cartier, Mme Cornier, MM. Couturier, Ducroquet, Ferré, Giroud, Mme Gros, MM. Grosmaire, Guyau, Layre, Lemétayer, Lépine, Lucas, Marteau, Pinta, Rousseau, Salmon, Sander, Schaeffer, Szydowski, Thévenot, Vasseur.

Groupe de l'artisanat - MM. Alméras, Dréano, Duplat, Griset, Lardin, Liébus, Martin, Paillason, Pérez, Perrin.

Groupe des associations - Mme Arnoult-Brill, MM. Da Costa, Leclercq, Pascal, Roirant.

Groupe de la CFDT - Mme Azéma, M. Boulier, Mmes Boutrand, Collinet Lasnier, MM. Le Clézio, Legrain, Mme Paulet, M. Quintreau, Mme Rived, M. Toulisse, Mme Tsao, MM. Vandeweege, Vêrollet.

Groupe de la CFE-CGC - MM. Garnier, Labrune, Saubert, Van Craeynest, Mme Viguier, M. Walter.

Groupe de la CFTC - MM. Coquillion, Deleu, Fazilleau, Vivier, Voisin.

Groupe de la CGT-FO - MM. Becuwe, Bilquez, Bouchet, Mme Boutaric, MM. Daudigny, Devy, Lemercier, Mazuir, Noguès, Mmes Peikert, Pungier, MM. Quentin, Rathonie, Reynaud, Mme Videlaïne.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Budin, Fosseprez, Fritsch, Gautier, Grave, Séguin, Thibous, Verdier.

Groupe des entreprises privées - Mmes Bel, Clément, MM. Creyssel, Daguin, Didier, Mme Felzines, MM. Gautier-Sauvagnac, Ghigonis, Jamet, Lebrun, Lemor, Marcon, Mongereau, Pellat-Finet, Placet, Roubaud, Salto, Sarkozy, Schilansky, Pierre Simon, Didier Simond, Talmier, Tardy, Veysset, Mme Vilain.

Groupe des entreprises publiques - MM. Ailleret, Bailly, Blanchard-Dignac, Brunel, Chertier, Dupont, Mme Duthilleul, M. Gadonneix, Mme Idrac.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - Mme Bourven, MM. Cariot, Clave, Feltz.

Groupe de la mutualité - MM. Caniard, Davant, Laxalt, Ronat.

Groupe de l'outre-mer - MM. Kanimoa, Omarjee, Osénat, Paoletti, Paul, Penchard, Radjou.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. d'Aboville, Aillagon, Aurelli, Baggioni, Mme Benatsou, M. Cannac, Mme Cuillé, M. Dechartre, Mmes Dieulangard, Douvin, MM. Duharcourt, Duquesne, Figeac, Gentilini, Mme Kristeva-Joyaux, MM. de La Loyère, Le Gall, Mandinaud, Marcon, Masanet. Pasty, Plasait, Mme Rolland du Roscoät, MM. Roulleau, Roussin, Slama, Steg, Sylla, Mme Tjibaou, MM. Valletoux, Vigier.

Groupe des professions libérales - MM. Capdeville, Maffioli, Mme Socquet-Clerc Lafont, M. Vaconsin.

Groupe de l'UNAF - Mme Basset, MM. Brin, Édouard, Fresse, Guimet, Laune, Mmes Lebatard, Petit, M. de Viguerie.

Groupe de l'UNSA - MM. Duron, Martin-Chauffier.

Se sont abstenus : 15

Groupe de la CGT - Mmes Bressol, Chay, Crosemarie, MM. Decisier, Dellacherie, Delmas, Durand, Forette, Mmes Hacquemand, Kotlicki, MM. Larose, Mansouri-Guilani, Rozet, Mme Vagner.

Groupe des personnalités qualifiées - M. Obadia.

RAPPORT

**présenté au nom de la section des finances
par M. Philippe Valletoux, rapporteur**

Le 8 février 2005, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section des finances la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis sur « *La faisabilité financière des programmes d'infrastructures* ».

La section a désigné M. Philippe Valletoux comme rapporteur.

Pour information, la section des finances a successivement entendu :

- M. Michel Vermeulen, conseiller à la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) ;
- M. Gérard Longuet, sénateur de la Meuse, président de l'agence française pour le financement des infrastructures de transport ;
- M. Daniel Lebègue, président de l'institut français des administrateurs ;
- M. Jean-Pierre Dupont, président du conseil d'administration de Réseau ferré de France ;
- M. François Lépine, président de Lyon-Turin ferroviaire ;
- M. Adrien Zeller, président du conseil régional d'Alsace ;
- M. Philippe de Fontaine Vive, vice-président de la Banque européenne d'investissement.

Le rapporteur les remercie vivement, ainsi que les personnes avec lesquelles il a pu avoir des entretiens, pour l'aide qu'elles lui ont apportée.

INTRODUCTION

Depuis de nombreuses années, les pouvoirs publics ont constamment affiché leur détermination de promouvoir des politiques volontaristes en matière d'aménagement et d'équipement du territoire national, dans un souci constant d'anticiper ou d'accompagner le développement économique. Plus récemment, s'y est adjoint le souci de contribuer à l'attractivité de nos bassins d'emploi dans le cadre de la mondialisation des échanges économiques.

Ceci a conduit les gouvernements successifs à entreprendre des actions répondant à ces objectifs. Les décisions prises en matière de grands investissements publics (« grands projets ») ou encore celles visant des financements d'infrastructures et s'inscrivant dans la contractualisation des engagements de l'État avec les collectivités territoriales sont les plus significatives. On peut constater d'ailleurs qu'à l'échelon européen des problématiques du même ordre ont été progressivement développées.

Cet effort permanent d'investissement public ainsi initié trouve sa justification dans la théorie économique moderne de la croissance, telle que l'expriment depuis plusieurs années aussi bien les tenants de la théorie de la croissance endogène que ceux de l'économie géographique.

Pour les premiers, la croissance économique repose sur plusieurs facteurs, dont l'un des principaux est le « stock de connaissance ». Les infrastructures jouent donc un rôle important dans le sens où elles améliorent la circulation non seulement des biens, mais aussi de l'information.

Pour les seconds, l'économie géographique intègre directement les infrastructures comme un déterminant puissant dans la répartition géographique des activités économiques.

A partir d'une critique des théories classiques et néo-classiques, et selon une inspiration de type keynésien, ces économistes ont contribué à la réhabilitation de l'investissement public en tant que facteur favorisant la croissance économique - en soulignant toutefois que cette réhabilitation doit intégrer la notion de sélectivité : il s'agit de déterminer quels sont les investissements les plus « utiles » en démontrant leur légitimité économique. C'est la condition pour que de tels investissements concourent au développement de conditions favorables à la croissance économique future ainsi qu'à l'amélioration du bien-être collectif.

Dès lors, si la théorie économique permet de valider des politiques raisonnées d'investissement public, il n'en demeure pas moins que les infrastructures jouent un rôle majeur au service de ces politiques. En effet, les unités de valeur et les unités de temps qu'elles incarnent sont pour le moins extraordinaires, au sens étymologique du terme. Ne s'agit-il pas parfois - et souvent après plusieurs années de réflexion et d'évaluation, voire même d'hésitation - de décider la réalisation de tel ou tel projet que certains pourront juger pharaonique (eu égard aux budgets envisagés... et qui ne seront vraisemblablement pas contenus d'ailleurs) ? Au demeurant, ce projet ne verra

peut-être sa concrétisation ultime que quinze ou vingt ans plus tard... et ses effets économiques peut-être dix ans plus tard encore ! Si l'on ajoute le fait que la décision à prendre doit également intégrer le choix d'un financement tenant compte du caractère intrinsèquement rentable ou non du projet considéré, on mesure la difficulté d'entreprendre de telles infrastructures dans le cadre d'un calendrier ainsi décalé et face à des volumes financiers pouvant être jugés comme hors de proportion avec les contraintes des budgets annuels dans lesquels il conviendrait de s'inscrire.

Comment s'étonner dès lors que l'intention ou le report soit parfois, sinon souvent, préféré à l'action - quitte à s'en justifier par des contraintes financières certes compréhensibles, mais dont on peut légitimement penser qu'elles auraient pu être anticipées, et donc surmontées, dans le cadre préalable à la décision d'entreprendre ? Ne doit-on pas au contraire s'attacher à ce que ne soient programmés que des projets finançables s'inscrivant dans une politique durable des acteurs concernés ? Pour répondre à ces interrogations, ne convient-il pas dès lors de tout mettre en œuvre au plan financier pour que ces projets - décidés selon des critères économiques et politiques adéquats et mis en œuvre selon un calendrier diligent et compatible avec les contraintes financières des parties prenantes - soient entrepris sans délai, et leur réalisation effectuée sans relâche, voire accélérée dans toute la mesure du possible ?

C'est dans cet état d'esprit que la section des finances a entrepris sa réflexion. Prenant acte des décisions politiques prises en la matière, tant au plan national qu'au plan européen, elle s'est attachée à rechercher, à partir d'une analyse de l'existant, les facteurs susceptibles d'améliorer la réalisation des programmes arrêtés par les instances compétentes.

C'est ainsi qu'il a été procédé à un examen particulier des opérations entreprises en France dans le cadre des décisions du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 18 décembre 2003, ou encore dans l'application des contrats de plan État-régions - qui a fait l'objet de l'avis adopté en juin 2004 par le Conseil économique et social sur le rapport de notre collègue Francis Vandeweege.

On constate que les projets relatifs au secteur des transports constituent à l'évidence les projets d'infrastructures souvent les plus importants en matière de besoins de financement - cette caractéristique s'accroissant dès lors qu'on veut bien considérer qu'au-delà même des projets nouveaux à entreprendre, se fait jour au fil du temps la nécessité de maintenances lourdes des infrastructures existantes, voire même parfois l'apparition de contraintes nouvelles auxquelles les équipements existants ne permettent pas de faire face. S'en tenant aux termes de sa saisine, la section des finances n'en a pas moins été consciente des hypothèques financières qu'il conviendrait de lever lors de l'engagement de telle ou telle opération lourde pour tenir compte des considérations qui précèdent.

I - LES DONNÉES CARACTÉRISTIQUES DU FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES

Le financement de tout projet d'infrastructure implique le plus souvent plusieurs acteurs publics ou privés mais la décision politique qui conduit à entreprendre un tel projet s'inscrit toujours dans le cadre d'une planification nationale, elle-même déclinant ou tenant compte des schémas arrêtés au niveau européen.

Ceci est particulièrement vrai pour les grands projets d'infrastructures et c'est dans cette problématique que s'est engagé le gouvernement mis en place en juin 2002, en statuant en décembre 2003 sur un programme de long terme sur les grands projets d'aménagement du territoire.

Au niveau européen, se développent également des problématiques propres en la matière et il convient d'en mieux cerner les contours financiers, même si la période actuelle d'incertitude budgétaire pour l'Union ne facilite pas la mise en perspective de certaines opérations.

Il est à chaque fois utile d'analyser les logiques financières qui ont prévalu et de mesurer notamment quel impact ont ces décisions sur les budgets publics concernés.

A - LES GRANDES DÉCISIONS POLITIQUES RÉCENTES

1. Le CIADT de décembre 2003

En statuant sur 50 grands projets d'aménagement du territoire, le 18 décembre 2003, le gouvernement - réuni en Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) - prenait une décision politique forte après plusieurs mois d'évaluation et de débats parfois passionnés sur l'avenir de l'équipement de notre territoire national.

En prélude à cette décision, un audit avait été confié aux Inspections générales des finances et de l'équipement, dont la lettre de mission précisait les objectifs :

- évaluation de tous les projets « engagés, étudiés ou annoncés (...) sans que les financements nécessaires aient été pour autant garantis » ;
- identification de « la part de financement que l'utilisateur peut supporter afin d'isoler la contribution qui restera à la charge du contribuable » avec indication sur les « contributions respectives de l'État, des collectivités territoriales et de l'Europe » et ce dans le souci d'une recherche « des marges de manœuvre disponibles pour une meilleure utilisation des ressources existantes ».

La mission d'audit a procédé à l'analyse de 109 projets d'infrastructures (cf. annexe 1) répondant aux critères précédents :

- 2 projets fluviaux ;

- 83 projets routiers et autoroutiers dont :
 - 29 opérations autoroutières concédées hors Île-de-France ;
 - 30 opérations routières en rase campagne sur le territoire continental ;
 - 2 opérations insulaires ;
 - 6 opérations routières en milieu urbain ;
 - 16 opérations routières et autoroutières en Île-de-France.
- 24 projets ferroviaires dont :
 - 2 « coups partis » ;
 - 2 opérations liées à la liaison Lyon-Turin ;
 - 5 projets à vocation capacitaire ;
 - 8 projets de Lignes à grande vitesse (LGV) ;
 - 7 autres projets.

Dans les recommandations contenues dans son rapport remis en février 2003 au gouvernement, la mission d'audit a notamment souligné deux points qui marquent le caractère exceptionnel des grands projets d'infrastructures :

- ces grands projets ont tous, dans des proportions variables, un intérêt national et un intérêt régional, voire local d'où l'hypothèse de la poursuite des co-financements ;
- la mise en service d'une grande infrastructure intervient généralement entre 14 et 17 ans après le lancement des premières études, ce qui constitue un délai quelque peu hors du temps pour les acteurs !

Enfin, et même après la recommandation du report au-delà de 2020 de certains projets, l'appréciation globale du financement des projets de développement et des besoins de maintenance utiles à réaliser avant 2020, selon la mission d'audit, devrait conduire l'État à mobiliser un surcroît de ressources compris entre 11 et 15 milliards d'euros si l'on se réfère aux volumes financiers annuels que l'État consacre depuis plusieurs années à ces opérations.

À partir de là, et en tenant compte d'un rapport de la DATAR (devenue depuis DIACT) s'attachant plutôt à mettre l'accent sur le développement de l'intermodalité, privilégiant ainsi l'organisation du système du transport des marchandises et venant infirmer certains choix de la mission d'audit, un débat parlementaire a été conduit au printemps 2003.

On en retiendra particulièrement :

- le rapport des sénateurs Gerbaud et Haenel sur le fret ferroviaire ;
- le rapport du sénateur de Richemont sur le pavillon français et le cabotage maritime ;
- le rapport du sénateur Oudin sur le financement des infrastructures de transport à l'horizon 2020 qui - parmi ses propositions - préconise le rétablissement d'un mécanisme de financement dédié, articulé selon 3 axes :
 - préserver les recettes des sociétés d'autoroutes ;

- créer un fonds national de développement des transports ;
- agir auprès de l'Union européenne pour le financement des transports.

Sur la base de ces considérations, le Premier ministre réunissait le gouvernement le 18 décembre 2003 pour un comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire qui adoptait d'importantes mesures s'articulant autour de quatre axes :

- engager une réforme des relations contractuelles entre l'État et les régions ;
- mettre en œuvre une stratégie nationale en faveur des grandes métropoles françaises ;
- lancer une politique ambitieuse des transports ;
- développer l'internet haut débit sur l'ensemble du territoire.

C'est dans ce cadre que le CIADT approuvait les cartes de planification des infrastructures nationales de transport à l'horizon 2025 en les incluant dans un programme ambitieux « 50 grands projets pour la France en Europe ».

Encadré 1 : Engagement de 50 grands projets pour une France attractive dans une Europe dynamique

- 8 projets de Trains à grande vitesse (TGV) :
 - TGV Rhin-Rhône (Dijon-Mulhouse)
 - TGV Sud-Europe-Atlantique (Tours-Bordeaux-Espagne)
 - TGV Bretagne-Pays-de-la-Loire
 - TGV Est (seconde phase et interconnexion avec le réseau *Inter City Experimental* (ICE))
 - TGV Catalogne-Italie (Perpignan-Figueras, contournement de Nîmes et Montpellier, TGV vers Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) et Nice)
 - TGV Lyon-Turin
 - TGV Bordeaux-Toulouse
 - interconnexion des TGV au sud de l'Île-de-France
- 3 grandes liaisons ferroviaires d'aménagement du territoire :
 - Paris-Orléans-Limoges-Toulouse (POLT)
 - Paris-Rouen-Le Havre et Paris-Cherbourg (LRNVS)
 - Paris-Clermont-Ferrand
- 5 grands axes ferroviaires pour le fret :
 - corridor de fret nord-sud par Bordeaux
 - corridor nord-sud par Lyon, magistral Éco-Fret
 - axe est-ouest Dunkerque-Lorraine
 - axe ouest-est Le Havre-Amiens-Belgique/Allemagne
 - axe ouest-est Nantes-Lyon et Lyon-Italie
- 9 projets autoroutiers :
 - A 19 (Artenay-Courtenay)

- A 24 (Amiens-Lille-Belgique)
- A 32 (Nancy-Metz-Thionville)
- A 48 (Ambérieu-Bourgoin-Jallieu)
- A 831 (Fontenay-le-Comte-Rochefort)
- réseau autoroutier lyonnais (A 45 Lyon-Saint-Etienne, A 89 Lyon-Clermont-Ferrand, A 432 Les Echets-Laboisse et contournement ouest de Lyon)
- réseau autoroutier alpin (A 41 Annecy-Genève, A 51 Grenoble-Sisteron, A 585 antenne de Digne-les-Bains)
- réseau autoroutier aquitain : autoroutes aquitaines de Bordeaux vers Biarritz (A 63) et de Bordeaux vers Pau (A 65)
- contournements urbains (Strasbourg, Arles, Bordeaux, tunnel de Toulon...)
- 3 grandes liaisons routières d'aménagement du territoire :
 - La Rochelle-Limoges-Montluçon-Mâcon-Chalon-sur-Saône : accélération de la mise à 4 voies des nationales existantes et inscription au schéma autoroutier de la liaison Niort-Limoges
 - RN 88 (Toulouse-Rodez-Mende-Le Puy-en-Velay-Lyon)
 - A 34 (Reims-Charleville-Mézières-Belgique)
- 5 projets fluvio-maritimes :
 - écluse fluviale de Port 2000
 - nouveaux terminaux conteneurs du port de Marseille-Fos (Fos 2XL)
 - canal Seine-Nord-Europe
 - autoroute de la mer façade atlantique
 - autoroute de la mer façade méditerranéenne
- 2 projets aéroportuaires :
 - nouvel aéroport de Nantes-Notre-Dame-des-Landes
 - 3^{ème} réseau d'aéroports dans le Bassin parisien (Beauvais, Vatry, Châteauroux)
- 15 pôles de développement économique :
 - grand projet d'urbanisme Euroméditerranée à Marseille
 - grand projet d'urbanisme à Saint-Etienne
 - grand projet d'urbanisme à Lille (zone de l'Union)
 - projet Arts-technologie-management (ARTEM) à Nancy
 - route des lasers à Bordeaux (Pétawatt)
 - pôle aéronautique de Toulouse
 - cyclotron de Nantes
 - projet « Énergie du XXI^è siècle » à Cadarache
 - pôle technologique de Massy-Saclay Île-de-France sud
 - grands projets d'aménagement de Caen-Rouen-Le Havre
 - projet Eurodistrict à Strasbourg
 - projet Belval à la frontière luxembourgeoise
 - pôle électronique de Bretagne
 - Futuroscope de Poitiers
 - Cité du cinéma en Seine-Saint-Denis

Source : Extrait du dossier de presse du CIADT du 18 décembre 2003

Pour assurer le bon aboutissement de cet ambitieux programme, les mesures suivantes étaient arrêtées :

- il était précisé les projets à réaliser ou à engager d'ici 2012, parmi lesquels :
 - les LGV Nîmes-Montpellier, Rhin-Rhône, Sud-Europe Atlantique, Bretagne et Est 2^{ème} phase ;
 - la liaison Lyon-Turin, le canal Seine-Nord, le projet portuaire FOS 2XL et le lancement d' « autoroutes de la mer » sur les façades Atlantique et Méditerranée ;
 - les autoroutes A 19 (Artenay-Courtenay), A 45 (Lyon-Saint-Etienne) et A 32 (Nancy-Thionville), ainsi que les contournements autoroutiers d'Arles, de Strasbourg et de Bordeaux ;
- il était décidé d'accélérer certaines liaisons prioritaires : route Centre Europe Atlantique, RN 88 (Lyon-Toulouse) et prolongement de l'A 34 vers la Belgique ;
- il était décidé la création d'une Agence pour le financement des infrastructures de transports en France (AFITF). Cet établissement public, destiné à apporter la part de l'État dans le financement des grands projets, sera mis en situation de mobiliser, grâce notamment à l'affectation des dividendes des sociétés d'autoroutes, un volume global de subventions de 7,5 milliards d'euros sur la période 2004-2012, permettant de soutenir un programme de travaux de l'ordre de 20 milliards d'euros ;
- enfin, il était précisé qu'un niveau de financement adéquat des contrats de plan serait recherché pour garantir un avancement satisfaisant de ces programmes d'ici à 2006.

On mesure dès lors l'importance très particulière de ce CIADT de décembre 2003 dont les décisions réunissaient toutes les conditions requises pour avancer en bon ordre :

- un engagement politique fort mais qui aurait pu avantageusement être conforté par un vote au Parlement ;
- un programme pluriannuel équilibré et cadencé ;
- un financement dédié.

2. Le financement européen

Le 21 avril 2004, le Parlement européen adoptait les nouvelles orientations pour le réseau transeuropéen de transport, qui comprenaient l'engagement de 30 projets prioritaires déclarés d'intérêt européen et dont le coût était évalué à environ 225 milliards d'euros.

Ces nouvelles orientations venaient se substituer aux orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport adoptées par le Parlement et le Conseil en juillet 1996. Cette révision avait été entreprise par la vice-présidente de la Commission, Mme Loyola de Palacio, qui avait dans ce but décidé de créer un « groupe à haut niveau » chargé d'élaborer des recommandations dans le cadre d'une large concertation.

Ce groupe, dit groupe Van Miert (du nom de son président, lui-même ancien vice-président de la Commission) avait pour mission de définir, à partir des propositions soumises par chaque État, un nombre restreint de projets prioritaires définis comme « *les infrastructures les plus importantes pour le trafic international, gardant à l'esprit les objectifs généraux de cohésion du continent européen, de rééquilibrage modal, d'interopérabilité et de réduction des goulots d'étranglements* ». Chaque projet devait en outre être évalué en fonction de son « *adéquation avec les objectifs de la politique européenne des transports, sa plus value communautaire et le caractère soutenable de son financement à l'horizon 2020* ».

Dans cet esprit et à partir d'un examen complet des projets soumis par les États, le groupe Van Miert a établi une liste de « projets prioritaires », comprenant les projets de grande envergure pour lesquels tous les États concernés ont été en mesure de démontrer un engagement politique suffisant et de garantir le démarrage des travaux d'ici à 2010 et l'achèvement des infrastructures à l'horizon 2020. Il a également identifié des projets dits de « priorités horizontales », visant à promouvoir l'interopérabilité et les systèmes de gestion du trafic dans les différents modes de transport.

Encadré 2 : Les projets prioritaires définis par le groupe Van Miert

1 – Les projets prioritaires en voie d'achèvement (liste 0)

Il s'agit des projets arrêtés par les Conseils européens d'Essen (1994) et de Dublin (1996) et dont la mise en service est prévue avant 2007.

Le groupe Van Miert confirme leur caractère prioritaire et en recommande la poursuite selon les calendriers convenus ainsi que le maintien de l'aide communautaire pour ceux qui ne seraient pas terminés en 2007.

- **Projets entièrement terminés en 2007 :**
 - PP02 : TGV Paris-Bruxelles-Cologne-Amsterdam-Londres
 - PP05 : ligne de la Betuwe
 - PP09 : liaison ferroviaire Cork-Dublin-Belfast-Stanraer
 - PP10 : Malpensa
 - PP11 : lien fixe Oresund

- **Projets dont plusieurs tronçons seront achevés avant 2010 :**
 - PP01 : Berlin-Vérone
 - PP03 : TGV Sud Madrid-Barcelone
Barcelone-Perpignan
Madrid-Hendaye

- PP04 : TGV Est Paris-Baudrecourt
Metz-Luxembourg
Saarbrück-Mannheim
- PP06 : Turin-Venise
- PP07 : autoroute grecque Pathe
- PP08 : liaison multimodale Portugal-Espagne-reste de l'Europe
- PP12 : triangle nordique
- PP13 : liaison routière UK/IRL/Benelux
- PP14 : West coast main line

2 – Les projets prioritaires devant être entamés avant 2010 (liste 1) :

- Galileo
- résorption des goulots d'étranglement sur le Rhin-Main-Danube
- autoroutes de la mer
- liaison ferroviaire mixte Lyon-Trieste/Koper-Ljubljana-Budapest
- liaison ferroviaire mixte Berlin-Vérone-Naples/Milan-Bologne
- liaison ferroviaire mixte frontière grecque/bulgare-Sofia-Budapest-Vienne-Prague-Nuremberg
- liaisons ferroviaires à grande vitesse sud-ouest
- liaison ferroviaire mixte Gdansk-Varsovie-Bruo/Zilina
- liaison ferroviaire mixte Lyon/Gênes-Bâle-Duribourg-Rotterdam-Anvers
- liaison ferroviaire mixte Paris-Strasbourg-Stuttgart-Vienne-Bratislava
- interopérabilité du réseau ferroviaire à grande vitesse de la péninsule ibérique
- liaisons multimodales Irlande/Royaume-Uni/Europe continentale
- pont rail/route sur le détroit de Messine
- lien fixe rail/route du Fehmarn Belt
- triangle nordique
- liaison multimodale Portugal/Espagne avec le reste de l'Europe
- autoroute frontière grecque/bulgare-Sofia-Nadlac (Budapest)/Constata
- autoroute Gdansk-Katowice-Bruo/Zilina-Vienne

3 – Les projets prioritaires à plus long terme (liste 2) :

- nouvelle liaison ferroviaire transpyrénéenne à grande capacité
- rail Baltica : Helsinki-Tallin-Riga-Kaunas-Varsovie
- liaison ferroviaire Gdansk-Bydgoszcz-Katowice-Zwardon réservée au fret
- liaison fluviale Seine-Escaut

4 – Les autres projets importants pour la cohésion territoriale (liste 3) :

- accessibilité et interconnexions des réseaux
- liaisons transfrontalières

Source : Groupe à haut niveau sur le réseau transeuropéen de transport - rapport Van Miert du 27 juin 2003

Parmi ses recommandations, le groupe Van Miert fait aussi remarquer que la réalisation des projets prioritaires recensés exigera un niveau élevé de financement public ; elle demandera également de continuer à adapter le cadre juridique et politique relatif aux transports afin de permettre à la fois une participation plus importante des investisseurs privés et dans l'ensemble une utilisation plus efficace des infrastructures.

Ainsi, après un effort particulier de sélectivité, le groupe évalue à 235 milliards d'euros les investissements relatifs aux projets prioritaires du réseau transeuropéen, jusqu'en 2020 :

Tableau 1 : Montants des investissements proposés par le groupe Van Miert

En milliards d'euros	2004-2020	dont 2004-2013	dont 2014-2020
Liste 0	80	80	-
Liste 1	142	125	17
Liste 2	13	3	10
Total	235	208	27
Liste 3	22	20	2

Source : Commission européenne

S'agissant du financement, le groupe Van Miert met l'accent sur le sous-investissement dans les infrastructures qui caractérise la période passée et sur la nécessité d'inverser cette tendance sans pour autant ignorer la contrainte des finances publiques. Et, dans son rapport, le groupe précise que :

- la plupart des projets présentent des incertitudes concernant leur coût final ex-post et les recettes futures ; de ce fait, ils ne peuvent être réalisés sans financement public ;
- ces projets, qui augmentent le potentiel de croissance à long terme et contribuent au développement durable, peuvent être considérés comme des investissements productifs ayant des effets positifs pour la compétitivité de l'Union ;
- toutefois il convient d'en relativiser la charge ; les investissements annuels nécessaires pour réaliser les projets recensés dans les 4 listes précédemment citées ne représentent que 0,16% du PIB de l'Union, ce pourcentage pouvant varier d'un pays à l'autre.

Par ailleurs, le groupe Van Miert souligne l'intérêt qu'il y a à ce que ce soient l'État et les collectivités locales qui supportent la plus grande part des financements publics et des risques inhérents à chaque projet. On peut également constater que, dans certains cas, des pays prennent part au financement de l'infrastructure chez leurs voisins ; c'est le cas du Luxembourg pour le TGV Est européen ou celui des Pays-Bas pour le TGV en Belgique. Mais dans tous les cas, une aide financière substantielle de la Communauté européenne doit être envisagée. D'où l'intérêt suscité par la recommandation du Parlement de créer un « Fonds européen des transports » ou encore par le recours à l'intervention de la BEI, sous forme soit de prêts directs à long terme, soit de garantie pour les

investissements à long terme. Enfin, le recours à des formules de partenariat public-privé sont de nature à favoriser une gestion plus rigoureuse des projets.

Enfin, le groupe Van Miert met l'accent sur l'importance qui s'attache à la meilleure coordination des investissements et à la conduite maîtrisée de chacun des projets prioritaires. De même, la nécessité d'un mécanisme de « revoyure » est soulignée, en précisant que le délai entre chaque réunion ne doit pas excéder cinq ans.

Prises sur la base des recommandations du rapport remis par le groupe Van Miert en juin 2003, les décisions finalement adoptées par le Parlement européen et par le Conseil européen en avril 2004 réunissaient elles aussi, à l'instar des décisions prises en France six mois auparavant, toutes les conditions d'une mise en oeuvre facilitée par cette préparation raisonnée.

B - LES ACTEURS DU FINANCEMENT

1. L'État

L'État est bien évidemment la pierre angulaire de l'équipement du pays et singulièrement de la politique des infrastructures tant pour la planification et la programmation que pour le financement et la réalisation. Ce rôle primordial doit donc être mesuré à l'aune de la traduction financière de sa fonction d'investisseur au fil de ses budgets.

Qu'en est-il au cours de la période passée ? Une mise en perspective des volumes financiers caractérisant la place de l'investissement ressort du tableau suivant où sont précisées, depuis 1993, la part de la FBCF et celle des transferts en capital dans le total des dépenses de l'État :

Tableau 2 : Dépenses en capital de l'État en milliards d'euros

	Dépenses de l'État	dont FBCF ²		dont transferts en capital	
1993	270,7	7,4	2,8 %	14,6	5,4 %
1994	280,0	7,7	2,7 %	17,1	6,1 %
1995	282,1	6,8	2,4 %	13,5	4,8 %
1996	293,5	7,3	2,5 %	13,4	4,6 %
1997	301,4	7,0	2,3 %	17,0	5,6 %
1998	303,2	6,8	2,2 %	16,4	5,4 %
1999	317,7	6,6	2,1 %	20,6	6,5 %
2000	320,4	6,8	2,1 %	17,5	5,5 %
2001	330,3	7,3	2,2 %	19,1	5,8 %
2002	350,0	7,2	2,1 %	22,8	6,5 %
2003	353,9	7,4	2,1 %	20,9	5,9 %
2004	374,7	7,2	1,9 %	22,7	6,1 %

Source : INSEE - Comptes nationaux

² Formation brute de capital fixe (FBCF)

Compte tenu des contraintes budgétaires constantes qui pèsent sur le budget de fonctionnement de l'État et de la tendance observée sur la part consacrée à l'investissement, on comprend mieux le souhait permanent exprimé par les tenants de l'équipement du territoire d'obtenir, autant que faire se peut, une individualisation des crédits destinés aux infrastructures jugées nécessaires et programmées à ce titre par les pouvoirs publics. Cette préoccupation s'est exprimée de plus en plus fortement et une évolution du système des infrastructures s'est faite au cours de la décennie.

Auparavant, s'agissant principalement des infrastructures de transport, le système de financement par l'État s'articulait comme suit :

- s'agissant des autoroutes, la réalisation en était confiée à des concessionnaires selon un mécanisme d'adossement qui permettait, en modifiant la durée de la concession, de supporter le déficit lié à toute opération nouvelle, ce qui n'implique aucune traduction budgétaire pour l'État ;
- pour les TGV, le développement des premiers équipements était réalisé dans le cadre du budget de la SNCF... et donc de son endettement ;
- pour les autres domaines, l'engagement de nouveaux projets était directement lié aux capacités du budget de l'État, normalement établi dans le principe de l'annualité budgétaire face au besoin de financement à dégager pour des projets à longue durée de mise en œuvre - d'où des difficultés constantes, comme le projet Rhin-Rhône en est la plus notable des illustrations !

Ce dispositif a connu au fil du temps des changements au premier rang desquels on notera :

- pour les autoroutes, les nouvelles règles imposant un appel d'offres pour chaque section nouvelle dans le cadre de concessions plutôt longues comportant une demande éventuelle de subvention publique ;
- pour les TGV, la création de Réseau ferré de France (RFF), qui marque la dissociation du rôle de propriétaire et de gestionnaire de l'infrastructure et du rôle de gestionnaire du service rendu sur cette infrastructure.

Encadré 3 : Les missions de Réseau ferré de France

Rappelons que les missions de RFF sont les suivantes :

- la gestion du réseau ferroviaire, c'est-à-dire assurer l'entretien et le fonctionnement opérationnel du réseau (... en s'appuyant sur les moyens infra de la SNCF) ;
- la répartition des capacités aux entreprises ferroviaires ;
- la modernisation et le développement du réseau, c'est-à-dire mettre en œuvre la programmation, le financement et la réalisation tant des investissements de modernisation du réseau actuel que des investissements de construction ;
- la gestion et la valorisation du patrimoine foncier transféré ;
- la gestion de la dette, notamment la dette ferroviaire transférée.

Parmi les novations introduites dans les statuts de RFF, il faut noter plus particulièrement les dispositions selon lesquelles RFF ne peut participer au financement d'investissements qu'à hauteur des recettes nettes qu'il va en tirer, recettes essentiellement constituées à partir du produit des péages payés par les utilisateurs des infrastructures.

Article 4 du décret 97-444 du 5 mai 1997 : « *RFF ne peut accepter un projet d'investissement inscrit à la demande de l'État, d'une collectivité locale ou d'un organisme public que s'il fait l'objet, de la part des demandeurs, d'un concours financier propre à éviter toute conséquence négative sur les comptes de RFF sur la période d'amortissement de cet investissement* ».

A partir de là, les défis de RFF pour la prochaine décennie peuvent être résumés comme suit :

- entreprendre chaque année de l'ordre de 5 milliards d'euros d'investissements (1 milliard, pour le maintien du réseau existant ; 4 milliards pour les opérations de développement) ;
- réunir le financement correspondant auprès des « sources » disponibles :
 - les fonds propres de RFF, dans les limites fixées par l'article 4 des statuts ;
 - l'État, au travers des dotations allouées aux Contrats de plan État-régions (CPER) et des financements de l'AFITF ;
 - l'Europe ;
 - les collectivités territoriales, aux premiers rangs desquelles les régions.

Mais, au-delà de cette individualisation patrimoniale propre aux infrastructures ferroviaires, la novation la plus intéressante de ces dernières années réside dans la création de l'AFITF - l'Agence Française des infrastructures de transport de France. S'inscrivant dans les décisions prises dans le cadre du CIADT du 18 décembre 2003, la mise en place de cet organisme particulier répondait aux conclusions de divers rapports notamment ceux menés, au sein de l'association Transport-Développement-Intermodalité-Environnement (TDIE) par le sénateur Jacques Oudin et le député Philippe Duron appelant de leurs vœux l'existence d'un organisme de financement qui ferait masse des dividendes et des recettes de l'État au titre des sociétés concessionnaires d'autoroutes et qui serait dédié au financement des infrastructures de transport.

L'originalité principale de l'AFITF - organisme qui ne choisit pas les projets qu'il finance (puisque ceci relève du CIADT), qui n'est pas maître d'ouvrage, qui ne réalise pas et qui ne prête pas - réside avant tout dans le souci d'assurer la pérennité des recettes affectées par l'État au financement des infrastructures. Et l'équation économique initiale reflétait bien ces principes puisque le plan financier assigné à l'AFITF reposait sur :

- une perspective à 8 ans d'un montant de recettes propres (redevances domaniales et dividendes) de l'ordre de 500 millions d'euros par an sans préjuger des éventuelles dotations budgétaires de l'État ;
- un objectif annuel d'environ un milliard d'euros comme contribution à la réalisation des infrastructures programmées et donc, une hypothèse d'emprunt annuel de 500 millions d'euros gagés sur l'augmentation annuelle des dividendes escomptés.

Lors de sa mise en place en janvier 2005, l'AFITF était donc présentée comme l'exemple du dispositif de long terme venant conforter la vision financière de long terme indispensable en matière de mise en œuvre de programmes pluriannuels ambitieux d'investissement. L'histoire retiendra que seul le budget 2005 de l'AFITF répond à cette intention constitutive - puisque ses 635 millions d'euros de recettes étaient ainsi constitués :

- 280 milliards d'euros (soit 44 %) : dividendes des sociétés d'autoroutes ;
- 155 milliards d'euros (soit 25 %) : redevances domaniales ;
- 200 milliards d'euros (soit 31 %) : dotations budgétaires.

Le budget 2006, quant à lui, a quelque peu changé de dimension, sinon de nature :

- d'abord du fait des décisions du CIADT du 14 octobre 2005 qui, au-delà du financement des infrastructures décidé en décembre 2003, a notamment élargi le champ de compétences de l'AFITF au financement des grands projets franciliens, ainsi qu'à celui des projets inscrits au volet transport des contrats État-régions (1 milliard d'euros en 2006 !) ;
- ensuite et surtout, du fait des conséquences liées à la cession par l'État de ses participations dans les sociétés concessionnaires d'autoroutes ce qui a entraîné une modification substantielle de la structure de recettes de l'AFITF.

En effet, les recettes 2006 de l'AFITF s'élèvent à 2 milliards d'euros ainsi répartis :

- 160 milliards d'euros (soit 8 %) : redevances domaniales ;
- 510 milliards d'euros (soit 25 %) : produit de la taxe d'aménagement du territoire perçue sur les péages autoroutiers ;
- 100 milliards d'euros (soit 5 %) : 40 % du produit des amendes des radars ;

- 836 milliards d'euros (soit 42 %) : dotation de l'État au titre de la privatisation des sociétés d'autoroutes ;
- 394 milliards d'euros (soit 20 %) : dotations budgétaires.

L'exposition financière de l'AFITF aux vicissitudes annuelles du budget de l'État est donc dès 2006 plus importante, certainement bien au-delà des intentions qui avaient conduit à sa création ! même s'il faut retenir que des engagements ont été pris pour que 4 milliards d'euros soient à terme affectés aux budgets successifs de l'AFITF au titre des recettes de privatisation des sociétés d'autoroutes.

2. Le secteur public local

Le rôle d'investissement du secteur public local français doit être d'emblée souligné et salué.

Si l'on retient la définition de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) des Administrations publiques locales (APUL) c'est-à-dire d'une part les collectivités territoriales proprement dites et d'autre part les organismes divers d'administration locale (chambres consulaires, lycées et collèges, Centre communal d'action sociale (CCAS), sociétés d'aménagement foncier...), on constate en effet que la FBCF de ces entités demeure très significative depuis de nombreuses années :

Tableau 3 : Dépenses en capital du secteur public local en milliards d'euros

	Dépenses des administrations locales	dont FBCF		dont transferts en capital	
1993	104,8	25,7	24,5 %	3,8	3,6 %
1994	113,4	26,6	23,5 %	6,3	5,5 %
1995	118,2	25,8	21,8 %	5,9	5,0 %
1996	123,4	25,3	20,5 %	6,8	5,5 %
1997	122,1	23,8	19,5 %	4,3	3,5 %
1998	126,0	24,6	19,5 %	3,9	3,1 %
1999	131,1	27,9	21,3 %	3,3	2,5 %
2000	140,7	31,3	22,2 %	2,9	2,1 %
2001	144,8	31,6	21,8 %	3,1	2,1 %
2002	155,0	31,3	20,2 %	4,2	2,7 %
2003	164,7	33,6	20,4 %	4,4	2,7 %
2004	178,7	36,0	20,1 %	4,2	2,3 %

Source : INSEE - comptes nationaux

L'analyse de la FBCF du secteur public sur les 20 dernières années illustre la part prépondérante croissante des APUL dans l'effort d'investissement du pays :

Tableau 4 : FBCF des administrations publiques

En milliards d'euros courants	1983	2003
Total de la FBCF publique	20	51
- en % PIB ³	3,1 %	3,2 %
- en % FBCF nationale	15 %	17 %
FBCF des APUL	13	35
- en % PIB	2,1 %	2,2 %
- en % FBCF nationale	9,9 %	11,7 %
- en % FBCF publique	65 %	69 %

Source : INSEE - comptes nationaux

Cet effort continu d'investissement ne se dément pas au cours des dernières années puisque les seules collectivités territoriales (régions, départements, communes et leurs groupements) auront réalisé en 2005 (et sous réserve de la confirmation des exercices de consolidation des opérations financières entre chaque niveau d'administration locale) un volume record d'investissements pour 45,4 milliards d'euros, en hausse de 6,3 % par rapport à 2004. Compte tenu des compétences relevant des différents niveaux d'administration locale, la répartition de l'investissement en 2005 est la suivante :

- régions : 7,8 milliards d'euros
- départements : 12,0 milliards d'euros
- communes : 21,2 milliards d'euros
- groupements à fiscalité propre : 5,0 milliards d'euros

Quant au financement de ces investissements, il relève d'un schéma classique qu'on peut caractériser comme suit :

- Les collectivités territoriales disposent de 3 modes de financement :
 - l'épargne brute, constituée par l'excédent des recettes de fonctionnement sur les dépenses de fonctionnement, dans lesquelles sont comptabilisés les intérêts de la dette antérieure ;
 - les subventions ou participations versées par des tiers, au premier rang desquels l'État au titre des dotations locales pour l'équipement ;
 - le recours à l'endettement s'analysant comme la différence entre d'une part les emprunts nouveaux pouvant être souscrits et d'autre part les remboursements en capital effectués l'année considérée. Selon cette définition, on dit qu'il y a endettement supplémentaire si le montant des emprunts nouveaux excède celui des remboursements en capital ; on dit qu'il y a désendettement dans le cas inverse.

³ Produit intérieur brut (PIB)

- L'analyse du schéma de financement des collectivités territoriales sur longue période fait apparaître 3 phases successives :
 - jusqu'en 1996, les collectivités territoriales ont été emprunteurs nets. Au 1^{er} janvier 1997, leur encours de dette s'élevait à 106,5 milliards d'euros (soit 8,4 % du PIB ou encore l'équivalent d'une année de leurs recettes courantes) ;
 - entre 1997, et 2002, elles ont connu une phase continue de désendettement. Au 1^{er} janvier 2003, leur encours de dette s'élevait à 100,1 milliards d'euros (soit 6,3 % du PIB ou encore l'équivalent de 9 mois de leurs recettes courantes) ;
 - à partir de 2003, elles sont redevenues emprunteurs nets. Au 1^{er} janvier 2005, leur encours de dette s'élevait à 103,9 milliards d'euros (soit 6,1 % du PIB ou encore 8 mois de leurs recettes courantes).

L'examen de ces chiffres permet de prendre la mesure d'une bonne santé financière globale des collectivités territoriales qui, dès lors, malgré les multiples interrogations qui planent en permanence sur la pérennité de leur régime financier, sont à même de contribuer, dans un cadre contractuel raisonnable, au financement des investissements d'infrastructure dont elles attendent souvent des retombées économiques importantes.

3. Le secteur privé

L'émergence de la notion de Partenariat public-privé (PPP) procède de la volonté d'apporter des solutions alternatives aux collectivités publiques pour réaliser des équipements ou des infrastructures et offrir des services.

Certes, des formes de partenariat public privé existent depuis longtemps en France, qu'elles soient de nature structurelle (comme les sociétés d'économie mixte) ou de nature contractuelle (comme les concessions). Il n'empêche que le développement des processus opératoires mis en place dans plusieurs autres pays, et singulièrement au Royaume-Uni, ont incité à élargir les possibilités d'interventions privées dans la sphère publique en France.

Encadré 4 : Les exemples étrangers de partenariats public-privé

- **Les PFI en Grande-Bretagne**

La « *Private Finance Initiative* » (PFI) constitue une forme générique de contrats issue de programmes gouvernementaux nés dans les années 1990 et visant à confier au secteur privé la conception, la construction, la rénovation, l'entretien et la gestion d'hôpitaux (*national health service and community care act*) puis d'établissements pénitentiaires (*criminal justice act*).

Ces politiques sectorielles ont été élargies en 1992 à d'autres domaines à partir du triptyque conceptuel suivant :

- augmenter la capacité de financement du secteur public ;
- améliorer la qualité des infrastructures et des services publics ;
- diminuer la dépense publique.

C'est dans ce cadre qu'ont été peu à peu élaborés des modes contractuels nouveaux par lesquels l'entité privée a la charge du financement dans le cadre d'un montage :

- de longue durée (celle-ci étant calculée en fonction de l'amortissement de l'infrastructure construite et gérée) ;
- conclu par une autorité publique pour la conception, le financement, la réalisation des ouvrages et la gestion des services dont ils sont le support ;
- avec un consortium (sociétés de projet et banques) rémunéré par un prix basé sur des critères de performance et de disponibilité des ouvrages - les paiements de cette rémunération ne commençant que lorsque le service attendu reçoit un début d'exécution.

On retiendra qu'après la période des politiques sectorielles (et ceci a été particulièrement vrai pour le « *criminal justice act* ») où la doctrine visant à un transfert par trop systématique au secteur privé prévalait sur le pragmatisme, le souci d'optimisation du partage des risques prévaut désormais et s'appuie sur le concept de « *best value for money* » qui consiste à déterminer en préalable si le recours au secteur privé présente ou non un meilleur rapport qualité/prix que la gestion directe de l'administration.

A ce jour, le bilan des PFI - qui représenteraient annuellement environ 10 % des dépenses d'investissement public en Grande-Bretagne - apparaît positif. Le *national audit office* a estimé, en février 2003 et sur la base des projets réalisés jusqu'à cette date, que :

- les PFI permettraient de réaliser une économie de 10 à 15 % par rapport au pilotage d'opérations similaires par les services de l'administration ;
- s'agissant des délais de réalisation, ils ne sont dépassés que dans 24 % des cas en PFI contre 70 % des cas en projets publics.

- **Les contrats de promoteur en Italie**

Définis dans une loi-cadre sur les travaux publics de 1994, ces contrats s'analysent comme des contrats de concession de construction et de gestion d'infrastructures publiques et peuvent porter sur « des ouvrages destinés à l'utilisation directe par l'administration publique, lorsqu'ils représentent une utilité fonctionnelle pour la gestion des services publics, à condition que subsiste à la charge du concessionnaire l'aléa économique-financier de la gestion de l'ouvrage ».

On mesure ici l'originalité de ces contrats dont l'initiative peut venir d'un opérateur privé, fondé à proposer la réalisation d'un projet d'infrastructure dès lors que celui-ci s'inscrit dans les orientations édictées par l'administration publique en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Cet opérateur réalise donc des études préalables qui servent de base à la consultation ouverte ensuite par l'administration, qui a toute latitude pour optimiser son choix. Dans le cas où il ne remporte pas cette consultation, le promoteur initial est indemnisé des études réalisées par le concurrent retenu.

Par ailleurs, diverses dispositions originales sont venues compléter le dispositif parmi lesquelles :

- la possibilité d'émettre des obligations pour une société de projet, constituée par le concessionnaire et ce, afin d'élargir les moyens du préfinancement privé ;
- la faculté de favoriser un partenariat avec les PME locales, dans le cadre de consortiums ;
- la meilleure prise en compte des modifications apportées au projet initial pour favoriser le candidat-promoteur initial.

- **Les concessions à péage virtuel en Espagne et au Portugal**

Les législations espagnole et portugaise ont, à partir de l'expérience britannique, créé un nouveau mode contractuel, caractérisé par un montage concessif assorti d'un dispositif de versements directs de la collectivité publique pour remplacer ou compléter les droits perçus sur les usagers. Dans ce mécanisme de péage virtuel, la rémunération du concessionnaire est donc subordonnée, tout au long du contrat, à la circulation effectivement constatée sur l'ouvrage ce qui, au-delà des modalités visant à la maîtrise des délais d'achèvement des travaux par le co-contractant, induit pour lui un souci de maintenir, voire d'améliorer, le service rendu aux usagers pour en augmenter la fréquentation.

Ce dispositif a d'ailleurs connu des applications dans d'autres pays de l'Union européenne.

Qu'est-ce au juste que le Partenariat public-privé ? La Commission européenne a précisé en 2004 que « *ce terme se réfère en général à des formes de coopération entre les autorités publiques et le monde des entreprises qui visent à assurer le financement, la construction, la rénovation, la gestion ou l'entretien d'une infrastructure ou la fourniture d'un service* », selon quatre critères :

- la durée relativement longue de la relation (...) entre le partenaire public et le partenaire privé, sur différents aspects d'un projet à réaliser ;
- le mode de financement du projet, assuré pour partie par le secteur privé, parfois par le biais de montages complexes (...), des financements publics, parfois très importants, pouvant s'ajouter aux financements privés ;
- le rôle important de l'opérateur économique, qui participe à différents stades du projet (conception, réalisation, mise en œuvre, financement), le partenaire public se concentrant sur la définition des objectifs à atteindre en termes d'intérêt public, de qualité des services offerts, de politique de prix et du contrôle du respect de ces objectifs ;
- la répartition des risques entre le partenaire public et le partenaire privé, en fonction des capacités des parties en présence à évaluer, contrôler et gérer ceux-ci.

Dans cette perspective, les opérateurs publics souhaitaient en France que la réforme contractuelle engagée puisse déboucher sur la mise en place d'un contrat :

- de longue durée, souple dans la définition de l'objet et aussi global que possible ;
- facilitant le financement privé et autorisant le différé de paiement public ;
- caractérisé par un régime juridique sécurisé.

Or jusqu'ici, le cadre juridique français n'était guère ouvert à la notion de contrat global. Seule la concession (forme particulière de la délégation de service public) répond à cette notion, sous bénéfice du caractère déléguable du service public concerné.

Certaines pratiques d'évitement des contraintes mises en œuvre au cours de la période passée ont connu dès lors des évolutions contrastées :

- les Marchés d'entreprises de travaux publics (METP) sont des contrats de longue durée, confiant à un cocontractant unique la construction d'un ouvrage et son exploitation, moyennant une rémunération forfaitaire versée de manière fractionnée par la collectivité publique. Leur utilisation parfois abusive et leur opacité financière les a condamnés, avant même que la jurisprudence les requalifie ;

- la Vente en état futur d'achèvement (VEFA), constitue un contrat par lequel une personne achète immédiatement un immeuble non construit, avec des paiements échelonnés, à charge pour le vendeur de le construire et d'en remettre la propriété à une date donnée, ultérieure à l'achèvement des travaux. Leur développement a été encouragé par les mesures de déclassement décidées par le législateur ;
- d'autres montages encore ont été mis en œuvre et avalisés par le législateur. Ce sont essentiellement les montages fondés sur les Baux emphytéotiques administratifs (BEA) et sur les Autorisations d'occupation temporaire (AOT).

L'ordonnance du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat s'inscrit résolument dans une perspective d'innovation :

« Les contrats de partenariat sont des contrats administratifs par lesquels (une personne publique) confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale relative au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public, à la construction ou transformation des ouvrages ou équipements nécessaires au service public, à la construction ou transformation des ouvrages ou équipements, ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion, et, le cas échéant, à d'autres prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée. Le cocontractant de la personne publique assure la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser (...) ».

A partir de là, d'autres dispositions viennent renforcer l'attrait du contrat de partenariat :

- possibilité de recours au crédit-bail, jusqu'ici réservé à des domaines limités (police, justice, gendarmerie, armée, santé publique) ;
- éligibilité des collectivités territoriales au Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) et à l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties ;
- mise à profit des apports des nouvelles directives communautaires sur les marchés publics : critère de l'offre économiquement la plus avantageuse et procédure du dialogue compétitif.

Toutefois, les conditions du recours au contrat de partenariat ont été limitées pour s'en tenir à l'urgence ou à la complexité.

C - LA MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES

1. Les contrats de plan État-régions

La décentralisation a beaucoup influencé une nouvelle conception des relations entre personnes publiques, surtout entre l'État et les collectivités territoriales.

Avec la décentralisation, on est passé de la planification (législative) centralisée à une contractualisation (planification contractuelle). Ainsi, les Contrats de plan État-régions (CPER) ont été créés pour accompagner la décentralisation et la déconcentration de l'action publique.

La formule du contrat a permis d'adapter les dispositifs publics aux spécificités locales et de substituer aux rapports traditionnels de subordination et de commandement des rapports fondés sur la négociation et la discussion.

Dans le cadre des CPER, la contractualisation se développe aussi entre différents niveaux de collectivités territoriales.

C'est la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification (*version consolidée au 31 décembre 2004*) qui a accordé aux régions une forme autonome de planification à l'échelon régional : les « plans de région ». Son article 11 prévoit notamment que :

- l'État peut conclure avec les collectivités territoriales, les régions, les entreprises publiques ou privées et éventuellement d'autres personnes morales, des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires ;
- ces contrats portent sur les actions qui contribuent à la réalisation d'objectifs compatibles avec ceux du plan de la nation. Ils définissent les conditions dans lesquelles l'État participe à ces actions ;
- le contrat de plan conclu entre l'État et la région définit les actions que l'État et la région s'engagent à mener conjointement par voie contractuelle pendant la durée du plan. Il précise les conditions de conclusion ultérieure de ces contrats.

La contractualisation avec l'État sur des projets cofinancés devait assurer la cohérence avec les orientations du plan national. Le projet pouvait relever aussi bien du champ de compétence de l'État que de celui de la région (circulaire n° 1775 du 24 avril 1983 relative aux relations contractuelles entre l'État et les régions dans le cadre du IX^e plan).

L'association de deux ou plusieurs financeurs publics devait notamment permettre un effet de levier sur les investissements importants.

Initialement, le plan de région devait indiquer l'objet et la portée du contrat de plan État-régions. Mais très rapidement, c'est l'État qui a commencé à déterminer le plan de la région, en raison des financements qui lui étaient associés et conditionnaient pour une grande part la marge de manœuvre des régions ; dès lors, les plans de région ont été supprimés en 1994.

La signature de la deuxième génération de CPER avant le vote du plan de la nation en 1989, puis celle de leur troisième génération en l'absence de plan en 1993 ont confirmé que ce ne sont plus de simples instruments d'application du plan national mais une forme autonome de planification.

Le statut de contrat est reconnu aux CPER en 1988 par le Conseil d'État (arrêt du 8 janvier 1988, dit « ministre chargé du plan et de l'aménagement du territoire contre Communauté urbaine de Strasbourg et autres »). La nature de contrat administratif faisait peu de doute dès lors qu'il s'agissait bien d'un contrat conclu entre deux personnes publiques ; toutefois le Conseil d'État a adopté une conception restrictive des effets du contrat en rejetant, jusqu'à présent, toutes les requêtes de tiers pour non respect des contrats de plan. Il a estimé qu'un contrat de plan « *n'emporte en lui-même aucune conséquence directe quant à la réalisation effective des actions ou opérations qu'il prévoit* ». Dans l'affaire du Synchrotron (1985) prévu dans le contrat de plan Alsace et finalement réalisé à Grenoble, la responsabilité de l'État n'a pu être engagée. Dès lors le contrat de plan État-régions s'avère être un protocole d'accords réciproques plutôt qu'un engagement juridique et, dans les faits, l'engagement politique que sous-tend le contrat a toujours suffi à garantir une bonne réalisation des objectifs.

Le préfet de région, représentant de l'État, et le président du conseil régional s'accordent sur un programme pour 7 ans (5 ans précédemment) d'actions en matière d'aménagement et de développement du territoire régional, programme assorti d'un engagement des deux parties prenantes sur la nature et le financement des différentes opérations programmées.

Le texte du contrat de plan ne détaille que les opérations les plus importantes (infrastructure...).

Pour les projets de secondaire importance, le contrat ne fixe qu'un cadre d'intervention générale. Il définit les orientations de la politique engagée (« aide aux PME pour le recrutement de diplômés » par exemple).

Le détail des mesures n'est précisé que dans des conventions ultérieures qui, dans chaque domaine, fixent la liste des opérations, le taux de subvention, les conditions et les dossiers à remplir pour être éligibles...

Un « comité de suivi du CPER », composé de représentants des services de l'État et de la région, supervise différents comités de pilotage sectoriels afférents à chaque convention (économie, environnement, infrastructures, culture et sports, santé...). Ils se réunissent régulièrement afin de choisir la maîtrise d'ouvrage pour exécuter le projet, les modalités d'intervention, la répartition des subventions, etc. Pour les acteurs du développement local, c'est donc à ces conventions et à ces comités de pilotage sectoriels qu'il convient de se référer pour connaître les projets éligibles et les financements « contrat de plan » éventuellement accessibles.

Les différents acteurs des contrats de plan disposent chacun d'instances et de systèmes de suivi correspondant à leurs besoins spécifiques. La DIACT assure le suivi financier par grand agrégat des CPER au niveau national. Elle veille à ce

que les ministères délèguent effectivement les crédits CPER aux préfets et analyse qualitativement l'exécution des contrats.

Des crédits spécifiques pour financer l'évaluation sont identifiés dans les contrats de plan. L'évaluation vise à estimer la pertinence, la cohérence, l'efficacité et l'impact d'une politique.

Au plan national, l'Instance nationale d'évaluation (INE) a un rôle d'accompagnement méthodologique des évaluations régionales : présidée par le Commissaire général du plan et composée de représentants des ministères ainsi que de la DIACT, elle a pour fonction de « *mutualiser les pratiques et développer les transferts d'expériences, diffuser la culture de l'évaluation et les informations* » (circulaire du Premier ministre du 25 août 2000). Elle formule des recommandations d'ordre technique ou méthodologique et propose au Commissariat général au plan, gestionnaire des crédits d'évaluation, les délégations de crédits en conséquence. À ce jour, la majorité des dossiers concernent la politique de la ville, l'environnement et la recherche.

Autre instance nationale, le Conseil national de l'évaluation (CNE) conduit, à la demande des ministères, des évaluations interministérielles et interrégionales.

Mise en place en 1984, la politique de contractualisation entre l'État et les instances régionales a depuis lors été constamment renouvelée et il y a eu à ce jour quatre générations de CPER : (1984-1988 ; 1989-1993 ; 1994-1999 ; 2000-2006).

A partir de 2000, la durée des contrats a été fixée à 7 ans (contre 5 ans auparavant) pour être en concordance avec les échéances des fonds structurels européens et ainsi bénéficier totalement de leur appui.

Les CPER actuels contiennent désormais :

- un volet régional qui constitue la partie « classique » des contrats de plan et regroupe les projets qui concourent au développement de l'espace régional dans son ensemble ;
- un volet infra-régional nommé « territorial » à l'attention des territoires de projets (contrats de pays et d'agglomérations, parcs naturels régionaux et réseaux de villes) ;
- un volet interrégional qui permet de s'adapter aux échelons les plus pertinents d'intervention publique, des accords entre régions permettent de dépasser le cadre parfois inadapté des découpages régionaux pour aboutir à des programmes interrégionaux animés voire mis en oeuvre par un préfet coordonnateur (commissariats de massifs ou programmes liés à des espaces remarquables) ;
- enfin, ils peuvent faire l'objet d'avenants complémentaires (du type marée noire ou intempéries).

Le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003 a confirmé l'engagement du gouvernement pour une politique contractuelle avec les collectivités locales mais insisté surtout sur son souci de répondre aux nombreuses critiques dont les

CPER ont fait l'objet et de tenir compte de la nouvelle étape de décentralisation en France et de l'orientation nouvelle qui devrait être donnée à la politique régionale européenne après 2006. Le cadre fixé pour entreprendre la réforme des CPER s'articule autour des principes suivants :

- le respect des engagements de l'État et la proximité des contrats en cours jusqu'à leur achèvement ;
- la confirmation de la région comme partenaire privilégié de l'État ;
- la réduction de la durée des contrats ;
- le recentrage des contrats sur un petit nombre de politiques structurantes ;
- une plus forte péréquation entre les régions.

2. La programmation des Fonds européens

Pour répondre à l'ambitieux programme dit « Réseau transeuropéen de transport » (RTET) décidé en avril 2004, la Commission européenne a été amenée à formuler des propositions visant d'une part à permettre la mobilisation des moyens de financement nécessaires, estimés à 225 milliards d'euros d'ici à 2020 et d'autre part à faire évoluer ses propres modes de gestion face à un tel programme pluriannuel.

Le financement des investissements prévus amènera à faire appel aux budgets nationaux, aux contributions des usagers par le biais de la tarification de l'usage des infrastructures (la Commission estime à près de 20 % l'apport des redevances directes ou indirectes des usagers) ainsi qu'au budget communautaire à travers le budget des réseaux transeuropéens, le Fonds de cohésion et éventuellement les fonds structurels.

S'agissant du budget communautaire qui a un rôle central dans ce dispositif, il est apparu très vite que les volumes financiers requis devaient être fixés à un niveau suffisant pour que soient entrepris, dès la première période 2007-2013, certains tronçons transfrontaliers des projets prioritaires. La Commission a donc proposé d'inscrire, dans les perspectives financières 2007-2013, une enveloppe de 20 milliards d'euros et de relever jusqu'à 30 % le taux de cofinancement communautaire avec la possibilité d'aller jusqu'à 50 % pour les sections internationales des projets prioritaires.

Au-delà des calibrages financiers rendus nécessaires par l'ampleur du programme RTET, la Commission a mis en œuvre la création d'une agence exécutive pour gérer les projets. Une telle agence, qui s'inscrit dans le cadre du règlement 58/2003 portant « statut des agences exécutives chargées de certaines tâches relatives à la gestion des programmes communautaires », aurait d'abord à s'employer à la gestion du concours financier communautaire alloué au RTET, mais ses missions s'élargiraient très rapidement, puisque le projet prévoit en effet qu'elle devra :

- assurer la gestion technique et financière des cofinancements par le budget des réseaux ;

- apporter son expertise technique à la Commission pour la programmation en matière de RTET ;
- vérifier la conformité des projets cofinancés par l'Union aux règles (sécurité, interopérabilité...) et aux principes (notamment dans le domaine du fret ferroviaire) de la politique des transports applicables aux infrastructures du RTET ;
- apporter une assistance aux promoteurs en matière d'ingénierie financière dans le montage des structures juridiques appropriées ;
- apporter un soutien administratif et technique aux « coordinateurs » européens de projet.

C'est pour répondre aux difficultés constatées pour certains projets du RTET dans la coordination entre États membres que ce soit pour la définition des tracés, la répartition des financements ou encore la bonne synchronisation des calendriers des travaux, qu'il a été décidé la nomination de 6 « coordinateurs » européens :

Encadré 5 : Les coordinateurs européens

PP1 : « *Axe ferroviaire Berlin-Vérone/Milan-Palermo* »
M. Karel Van Miert, ancien membre de la Commission (1989-1999) ;

PP3 : « *Axe ferroviaire à grande vitesse Sud-Ouest européen* »
M. Etienne Davignon, ancien vice-président de la Commission (1977-1985) ;

PP6 : « *Axe ferroviaire Lyon-Trieste-Budapest* »
Mme Loyola de Palacio, ancien vice-président de la Commission (1999-2004) ;

PP17 : « *Axe ferroviaire Paris-Bratislava* »
M. Peter Balazs, ancien membre de la Commission (2004) ;

PP27 : « *Axe Varsovie-Helsinki* »
M. Pavel Telicka, ancien membre de la Commission (2004) ;

Projet : « *Corridors ferroviaires et déploiement du système de gestion du trafic ferroviaire ERTMS* »
M. Karel Vinck, ancien administrateur délégué de la Société nationale des chemins de fer belges (SNCB) et ancien président de la Communauté européenne des chemins de fer.

La mission de ces personnalités, nommées pour une période renouvelable de 4 ans après consultation du Parlement européen et accord des États membres concernés, est définie comme suit:

- faire la promotion de méthodes communes d'évaluation de projets et conseiller, s'il y a lieu, les promoteurs de projets pour le montage financier de ces projets ;
- établir chaque année un rapport sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des projets, sur les nouveaux développements réglementaires ou autres, susceptibles de peser sur les caractéristiques des projets, ainsi que sur les difficultés et obstacles éventuels

susceptibles d'entraîner un retard important par rapport aux dates d'achèvement décidées par le Parlement et le Conseil ;

- consulter, conjointement avec les États membres concernés, les autorités régionales et locales, les opérateurs et les utilisateurs des moyens de transport, ainsi que les représentants de la société civile, afin de mieux cerner la demande en matière de transport, les possibilités de financement des investissements et le type de services à fournir pour faciliter l'accès à ce financement.

L'ensemble de ce dispositif, auquel sera associée la Banque européenne d'investissement (BEI), fera l'objet d'une coordination politique au sein d'un comité de pilotage de membres de la Commission, présidé par le vice-président en charge des transports et compétent pour l'ensemble des réseaux transeuropéens des transports, de l'énergie et des télécommunications.

Encadré 6 : Les activités de la Banque européenne d'investissement

La BEI en 2005

En 2005, la Banque européenne d'investissement (BEI) a prêté 47,4 milliards d'euros à l'appui d'investissements concourant à la réalisation des politiques de l'Union européenne, dont 42,3 milliards en faveur de projets situés dans les pays membres de l'Union.

Les autres concours financiers concernent :

- le financement des pays « adhérents » ou « en voie d'adhésion » (Bulgarie, Croatie, Roumanie et Turquie), pour 2 milliards d'euros ;
- les financements au titre de la coopération au développement, pour 3,1 milliards d'euros (dont 1,3 milliard d'euros dans les neuf pays partenaires méditerranéens et 460 millions dans les pays à l'Est de l'Europe).

Pour assurer son refinancement, la BEI a levé 50 milliards d'euros sur les marchés internationaux de capitaux en lançant 330 émissions obligataires libellées dans 15 monnaies.

Au 31 décembre 2005, l'encours des prêts de la BEI se montait à 294 milliards d'euros et l'encours de ses emprunts à 248 milliards.

Par ailleurs, en 2005, le Fonds européen d'investissement (FEI) - filiale du groupe BEI spécialisée dans le capital-risque et les garanties aux PME - a pris des engagements d'une valeur de 468 millions d'euros dans des fonds de capital-risque, portant ainsi le total de son portefeuille à près de 3,2 milliards d'euros.

Les financements 2005 de la BEI en France

Les financements en France en 2005 se sont élevés à 4,2 milliards d'euros. Près d'1,7 milliard a contribué au financement de projets de transport de grande envergure, particulièrement en 2005 à des transports en commun en site propre visant à soutenir un développement urbain durable (près d'1 milliard). C'est également 1,7 milliard qui a été conclu en 2005 avec des institutions financières en France à destination de projets de PME et de collectivités locales.

A cours des cinq dernières années (2001-2005), les financements de la BEI en France ont totalisé 20,3 milliards d'euros, ce qui représente en moyenne 10 % des prêts accordés par la BEI dans l'Union européenne.

En 2005 pour sa part, le FEI a investi 148 millions d'euros dans des fonds de capital-risque français, ce qui fait de la France le premier bénéficiaire (avec quelque 20 %) des activités du FEI dans ce secteur. Le FEI a également conclu avec le secteur financier français des opérations de garanties en faveur des PME pour un montant de 93 millions d'euros.

S'agissant plus particulièrement du secteur des transports, la BEI a donc été particulièrement active à destination des transports urbains (dont 720 millions consacrés à six opérations de construction, d'extension ou de modernisation des réseaux de tramway), des transports ferroviaires (continuation du financement du TGV Est européen et financement du matériel roulant TER de la

région Rhône-Alpes) ou encore des infrastructures routières (notamment pour la construction de l'A 28).

On retiendra également que la BEI a participé au financement de plusieurs opérations liées à la protection de l'environnement naturel (stations d'épuration des eaux usées et installation de traitement et de valorisation des déchets), ou encore d'opérations de renforcement des structures de santé (dans la continuité du « plan hôpital 2007 »).

Par ailleurs, la BEI s'est résolument impliquée en 2005 dans son « initiative innovation 2010 » conçue pour appuyer la stratégie de Lisbonne :

- soit directement par des prêts (34,8 milliards d'euros) en faveur d'investissements dans les domaines de l'éducation, la recherche-développement et les nouvelles technologies ;
- soit, par le truchement du FEI, en faveur d'investissements de capital-risque dans des PME à forte croissance et de garantie en faveur des PME innovantes.

II - QUELQUES EXEMPLES À L'ÉPREUVE DES FAITS

A - LE TGV EST EUROPÉEN

La LGV Est européenne constitue actuellement le projet en cours de construction le plus important dans le schéma ferroviaire français.

Encadré 7 : La LGV Est européenne en chiffres

Caractéristiques générales

Linéaire de ligne nouvelle : 300 km (première étape)
 Linéaire de raccordements : 44 km
 Gares nouvelles : Champagne-Ardenne – Meuse-Lorraine
 Vitesse potentielle : 350 km/h
 Vitesse commerciale : 320 km/h
 Alimentation électrique : 2 x 25 kv - 50 Hz
 (5 sous-stations reliées au réseau RTE)

Terrassements

Volume de déblai (m³) : 49 millions
 Volume de remblai (m³) : 34 millions
 Volume de dépôt (m³) : 21 millions

Ouvrages d'art (327)

Franchissements de voiries : 221
 Franchissements de voies ferrées : 20
 Franchissements de cours d'eau : 57
 Passages faunes : 24
 Ouvrages souterrains : 5 (tranchées couvertes)
 Linéaire d'ouvrages souterrains : 900 m

Superstructures

Linéaire de rails (km) : 1 288 (dont raccordements)
 Tonnes de ballast : 3 100 000 (dont raccordements)
 Nombre de traverses : 1 000 000 (environ)

La durée de sa mise en œuvre s'inscrit tout à fait dans les « statistiques grandes infrastructures » puisque les premières évaluations du projet datent de 1985.

Encadré 8 : TGV Est européen : des études préliminaires au financement

- **1985-1986** : études préliminaires du groupe de travail présidé par l'ingénieur général M. Rattier.
- **1989-1990** : rapport de M. Philippe Essig et constitution du cahier des charges du projet.
- **décembre 1990** : accueil favorable du Conseil des ministres de la Communauté européenne.
- **mai 1991** : le CIADT (Comité interministériel à l'aménagement et du développement du territoire) décide l'engagement des études et des concertations en vue de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique.
- **avril 1992** : suite à l'avis du Conseil d'État, un décret inscrit le projet au schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse.
- **1992** : signature d'un protocole d'accord à La Rochelle avec le ministre des Transports de la République Fédérale d'Allemagne et à Metz avec le ministre des Transports du Grand-Duché du Luxembourg.
- **1992-1993** : consultation des élus, des acteurs socio-économiques et des associations concernés.
- **septembre/ novembre 1994** : déroulement de l'enquête d'utilité publique.
- **décembre 1994** : le Conseil européen retient la LGV Est européenne comme projet prioritaire au sommet d'Essen.
- **mai 1996** : après avis du Conseil d'État, le décret d'utilité publique est signé par le Premier ministre, le ministre des Transports, le secrétaire d'État aux Transports et le ministre de l'Environnement.
- **février 1997** : la loi n° 97-135 crée Réseau ferré de France (RFF), établissement public qui devient maître d'ouvrage de l'infrastructure ferroviaire.
- **février 1998** : signature d'un protocole de réalisation et de financement entre l'État, les collectivités territoriales, RFF et la SNCF.
- **janvier 1999** : l'ensemble des partenaires du projet décide la réalisation d'une première étape qui comprend la réalisation d'une ligne à grande vitesse entre Vaires-sur-Marne (77) et Baudrecourt (57).
- **février 1999** : RFF rend publics les résultats de la consultation désignant les maîtres d'œuvre des travaux de génie civil.
- **novembre 2000** : signature de la convention de financement du projet par l'État, RFF, la SNCF et les 17 collectivités concernées.

La convention du 7 novembre 2000 constitue une référence importante dans le processus financier concernant la mise en œuvre d'une infrastructure. Elle précise les diverses dispositions constituant un dispositif original puisque établi avec l'accord et la participation de l'ensemble des principales collectivités territoriales desservies. Il s'agit notamment des points suivants :

- un calendrier prévisionnel indicatif, prévoyant la mise en service en février 2006 ;
- les ajustements résultant de modifications ou d'aménagements supplémentaires ;

- les ajustements du financement au montant final du projet, que ce soit en cas de dépassement ou en cas d'économie ;
- les modalités financières relatives à l'exploitation (intéressement aux résultats d'exploitation de la ligne et déficit éventuel de gare).

La convention du 7 novembre 2000 confirme surtout la répartition du financement entre les différentes entités publiques concernées, telle que définie lors de la réunion tenue le 29 janvier 1999 sous la présidence de M. Gayssot, alors ministre de l'Équipement, des transports et du logement.

Encadré 9 : LGV Est européenne : première ligne cofinancée par les régions traversées

Le financement mobilisé pour la première phase de la LGV Est européenne est de 3 125,2 millions d'euros (20,5 milliards de francs) hors taxes aux conditions économiques de juin 1997. Ce montant porte sur les investissements relevant du périmètre RFF (2,935 milliards d'euros) et les investissements d'installations fixes relevant du périmètre SNCF (0,19 milliard d'euros).

Le montant des concours publics a été fixé à 2 393,4 millions d'euros hors taxes ainsi répartis (sachant que la part restante du financement sera assurée par RFF pour 682,8 millions d'euros et la SNCF pour 49 millions d'euros) :

En millions d'euros :

État : 1 219,59
Union européenne : 320,14
Grand Duché du Luxembourg : 117,39
Région Île-de-France : 76,22
Champagne-Ardenne : 124,26
 dont : ville de Reims : 45,75
 région Champagne-Ardenne : 42,08
 département de la Marne : 24,85
 département des Ardennes : 7,62
 district de Reims : 3,96
Lorraine : 253,83
 dont : région Lorraine : 203,06
 département de la Moselle : 22,41
 département Meurthe-et-Moselle : 15,70
 département de la Meuse : 4,12
 département des Vosges : 8,54
Alsace : 282,03
 dont : région Alsace : 141,02
 département du Bas-Rhin : 70,58
 communauté urbaine de Strasbourg : 35,37
 département du Haut-Rhin : 24,39
 ville de Mulhouse : 7,01
 ville de Colmar : 3,66

La mise en oeuvre de la convention ayant pris quelque délai, c'est au printemps 2002 que les travaux de génie civil (terrassements et ouvrages d'art) sont lancés.

À partir de là, le calendrier prévisionnel de mise en oeuvre s'est établi comme suit :

- été 2003 : attribution de tous les lots de génie civil et passation des marchés de travaux de caténaire et de pose des voies ;
- juin 2004 : mise en service de la base travaux d'où partiront les engins de pose de voie de Vadenay/Saint-Hilaire (51) puis de celles de Ocquerre (77) et de Pagny-sur-Moselle (54) ;
- août 2004 : pose des poteaux caténaires ;
- octobre 2004 : pose du premier rail ;
- 2005 : fin des travaux de génie civil ;
- 2006 : fin des travaux d'équipement ferroviaire et début des essais du TGV ;
- juin 2007 : mise en service de la LGV Est européen sur le tracé de la première phase Paris-Baudrecourt (57).

B - LA LIAISON FERROVIAIRE LYON-TURIN

La liaison transalpine entre Lyon et Turin constitue un maillon-clé de l'un des axes transeuropéens définis par le sommet européen d'Essen (1994) puis confirmés depuis lors par les sommets successifs. Le projet - inscrit dans les projets prioritaires du Réseau européen de transports défini en 2004 - a notamment pour vocation de transférer sur le rail une part significative du trafic des poids lourds qui traversent aujourd'hui les Alpes. Ceci s'inscrit dans une logique écologique de réduction des émissions polluantes mais surtout dans le souci de sécuriser l'acheminement du fret dans cette région où divers accidents graves ont montré encore récemment les fragilités du système actuel que les projections de trafic ne font que rendre plus préoccupantes.

S'inscrivant dans le cadre d'un traité entre la France et l'Italie, le projet global peut s'analyser comme la création de 300 km de voies nouvelles distinguées en 3 tronçons :

- une « partie française », concernant les lignes fret et voyageurs jusqu'à Saint Jean-de-Maurienne ;
- une « partie commune », consistant dans les 53,1 km de tunnel proprement dit (destinés à créer « une ligne de plaine sous la montagne », à comparer à la ligne historique comportant une pente maximale de 33 ‰) ;
- une « partie italienne », concernant les lignes fret et voyageurs jusqu'à Bruzolo.

Pris dans sa totalité, le projet est évalué à près de 14 milliards d'euros (valeur janvier 2003), le coût d'investissement de la seule « partie commune » ressortant à 6,7 milliards d'euros. S'agissant du financement, le mémorandum franco-italien de 2004 a été établi de façon globalement équilibré entre les deux pays ce qui, compte tenu du volume d'investissements plus important à réaliser sur la « partie française », a conduit à une répartition 63 % Italie / 37 % France pour le financement de la « partie commune ».

La réalisation de la section commune a été confiée à une filiale commune de RFF et de RFI - la société Lyon-Turin ferroviaire (LTF) - dont l'accord intergouvernemental de janvier 2001 (devenu traité en 2002) a défini comme suit les missions :

- effectuer les études d'avant projet ;
- réaliser les travaux de reconnaissance ;
- proposer aux deux gouvernements la consistance définitive des ouvrages, leur localisation, l'enveloppe financière prévisionnelle et les modalités de réalisation.

La perspective de travail de LTF prévoit pour 2010 le lancement des travaux du tunnel avec un objectif de mise en service en 2020 au plus tard.

Pour la préparation des décisions de lancement à soumettre aux deux gouvernements en 2007, LTF a entrepris une réflexion très approfondie visant à optimiser la charge financière du projet, notamment par la recherche d'un montage de partenariat public-privé visant tout à la fois à étaler les contributions publiques sur une longue période (incluant la période d'exploitation) et à partager le risque global de l'opération.

C - LES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGIONS

La quatrième génération des contrats de plan État-régions (CPER) s'est inscrite dans un souci d'intensification de l'investissement public sur le territoire avec un financement globalement partagé à parité entre l'État et les régions :

Tableau 5 : La répartition du financement des CPER en milliards d'euros

	CPER	dont État		dont régions	
1984 - 1988	10,7	6,4	60 %	4,3	40 %
1989 - 1993	15,6	8,6	55 %	7,0	45 %
1994 - 1998	23,0	12,2	53 %	10,8	47 %
2000 - 2006	35,3	17,7	50 %	17,6	50 %

L'augmentation constante du volume financier des CPER s'explique par une extension progressive du champ couvert, la participation budgétaire de l'État concernant une quinzaine de ministères, au premier rang desquels l'Équipement-Transports-Logement (40,5 % du total), l'Éducation nationale (17,1 %), l'Agriculture (9,1 %), la Ville (7,0 %) et l'Aménagement du territoire (6,3 %).

Tableau 6 : CPER 2000-2006 : répartition par ministère du financement des CPER par l'État en millions d'euros

Total	17 704	100 %
Équipement-Transport-Logement	7 163	40,46
- Route	4 192	
- Ferroviaire	1 050	
- Transport collectif Île-de -France	916	
- Logement-aménagement urbain	343	
- Ports maritimes	206	
- Tourisme	128	
- Transport combiné	57	
- Littoral	15	
- Autres	256	
Éducation nationale	3 022	17,07
Agriculture	1 616	9,13
Ville	1 237	6,99
Aménagement du territoire	1 123	6,34
Finances	914	5,16
- Industries	761	
- PME-Commerce-Artisanat	90	
- Commerce extérieur	64	
- INSEE	0	
Emploi-Formation	823	4,65
Environnement	506	2,86
Santé et social	430	2,43
Culture	389	2,20
Outre-mer	208	1,18
Jeunesse et sports	124	0,70
Défense	80	0,45
Justice	48	0,27
Affaires étrangères	20	0,11
Charges communes	pm	0,00

Source : DIACT (ex. DATAR)

Toutefois, malgré le fort engagement ainsi affirmé par l'ampleur des CPER 2000-2006, force est de constater que le rythme d'exécution noté au fil des ans n'a pas été à la hauteur des ambitions affichées. Certes, la conclusion parfois tardive de ces contrats a entraîné une mise en œuvre très progressive des programmes mais il faut bien reconnaître que les retards se sont plutôt accumulés, principalement en raison des gels de crédits décidés par le gouvernement depuis 2002.

Si bien qu'à fin 2004, les crédits délégués par l'État après 5 ans d'exécution des CPER s'élevaient à 9,925 milliards d'euros, ce qui correspond à un engagement de 56 % de l'objectif à comparer à un objectif théorique de 71 % si les crédits requis avaient représenté chaque année 1/7^{ème} du total.

Tableau 7 : CPER : suivi des crédits délégués par l'État de 2000 à 2004
en millions d'euros

	Engagements 2000-2006		Crédits délégués 2000-2004	
		euros/hab		% du total
	17 704	294	9 926	56,06
Alsace	458	264	262	57,27
Aquitaine	723	249	418	57,86
Auvergne	413	315	233	56,58
Bourgogne	382	237	223	58,57
Bretagne	907	312	515	56,76
Centre	557	228	282	50,60
Champagne-Ardenne	374	279	212	56,59
Corse	249	956	118	47,51
Franche-Comté	336	301	197	58,61
Île-de-France	2 997	274	1 736	57,95
Languedoc-Roussillon	691	301	397	57,39
Limousin	331	466	173	52,25
Lorraine	817	354	515	62,99
Midi-Pyrénées	865	339	495	57,24
Nord-Pas-de-Calais	1 549	388	848	54,72
Basse-Normandie	563	396	315	55,94
Haute-Normandie	513	288	285	55,51
Pays-de-Loire	719	223	389	54,17
Picardie	470	253	255	54,19
Poitou-Charentes	544	332	309	56,79
Provence-Alpes-Côte d'Azur	1 115	248	622	55,73
Rhône-Alpes	1 273	225	732	57,52
Métropole	16 844	288	9 530	56,58
Guadeloupe	196	463	90	46,00
Guyane	186	1 184	93	50,11
Martinique	171	447	78	45,44
Réunion	307	435	134	43,75
Outre-mer	860	516	395	45,97

Source : DATAR

Face à ce constat et compte tenu des informations disponibles à fin 2005, on peut anticiper que les CPER connaîtront dès lors un retard important, le pourcentage d'exécution pour la délégation des crédits d'État à fin 2006 pouvant être estimé entre 70 % et 75 %.

Ceci pose deux problèmes patents :

- la continuation des projets inscrits aux CPER ;
- les relations financières entre État et régions, celles-ci ayant souvent (au moins parfois) procédé à des avances financières, soit en anticipation de leur propre part du financement prévu, soit en anticipation de crédits d'État qui tardent trop à venir, avec la crainte qu'ils ne soient purement et simplement annulés de façon léonine !

S'il est clair que certains facteurs explicatifs peuvent être mis en avant :

- état insuffisant d'élaboration des projets inscrits au CPER ;
- mauvaise évaluation des crédits à engager ;
- dérapages dans la réalisation de certains projets ;

Il n'en demeure pas moins que cette situation pose des questions de divers ordres :

- au plan formel, un effort méthodologique devra être accompli à l'occasion des prochains contrats de type CPER. Tous les protagonistes ne manquent pas de rappeler qu'au-delà de la dénonciation des défauts du système, ils sont tous attachés à la formule générique de ces contrats. Pour remédier aux inconvénients qu'ils dénoncent, tous devront contribuer à faire progresser ce processus dans la conception et la négociation des CPER ;
- au plan financier, plusieurs progrès s'imposent :
 - les engagements de financement devront être sous-tendus par une plus grande sélectivité de projets comportant un calendrier d'exécution crédible ;
 - les engagements de financement devront s'inscrire dans une perspective financière pluriannuelle, comportant les clauses du non respect des obligations des parties ;
 - l'exécution des programmes devra faire l'objet d'un dispositif contradictoire de suivi permettant l'évaluation en continu, l'adaptation aux aléas des projets ainsi que les arbitrages éventuels tant au plan régional qu'au plan national .

III - ANALYSE CRITIQUE DES PROCESSUS DÉCISIONNELS

On l'aura compris : depuis plusieurs années, la politique des infrastructures s'inscrit dans le cadre d'une recherche de cohérence d'ensemble dont on ne peut que se réjouir. Tant au plan européen, avec la mise en œuvre du Réseau transeuropéen de transport, qu'au plan national, avec la définition d'un programme à 20 ans et la création de l'AFITF, les décisions des pouvoirs publics reflètent leur souci d'édicter les priorités d'investissement répondant au mieux aux impératifs de la compétitivité des territoires. Toutefois, s'agissant de la faisabilité financière des projets d'investissement c'est-à-dire la capacité de répondre à ces décisions dans les meilleures conditions de réalisation, et ce dans

les meilleurs délais, le débat reste ouvert tant pour les grandes infrastructures que pour les équipements structurants prévus dans les CPER.

Nonobstant les difficultés conjoncturelles qui peuvent contrarier les politiques arrêtées pour le financement des investissements, il ressort d'abord des analyses précédentes que les masses financières en jeu, même si elles sont importantes, sont compatibles avec les budgets publics dans lesquels elles s'inscrivent. Par ailleurs, le mouvement visant à impliquer des opérateurs privés dans le financement de ces investissements publics est de nature à conforter la capacité financière globale de leur réalisation.

Pourtant, on le voit aussi à l'analyse du déroulement des projets depuis leur conception initiale jusqu'à leur réalisation complète : les délais conduisant à la prise en compte des projets, puis ceux qui sont nécessaires pour réunir et coordonner les acteurs - tout ce temps qui n'est pas sans effet sur le renchérissement du coût de l'investissement - paraît beaucoup trop long, en regard du temps de réalisation proprement dit !

Même si des rapports précédents ont déjà mis l'accent sur les réformes possibles, il est apparu utile de livrer au débat quelques axes de réflexion afin de contribuer à une meilleure adéquation entre la perspective que font naître certaines incantations qui accompagnent si bien les grandes décisions politiques et l'aspiration des acteurs financiers à être au service des projets pour en faciliter l'aboutissement.

Trois axes de réflexions méritent certainement de trouver de meilleures réponses que celles qui ressortent trop souvent des pratiques actuelles :

- comment mieux gérer le « mille feuille programmatique », où les compétences s'enchevêtrent, les calendriers s'embouteillent et où certains « contrats » se révèlent par trop léonins ?
- comment améliorer les modalités du suivi opérationnel des projets, alors que trop souvent chacun se préoccupe de suivre sa propre feuille de route ?
- comment s'assurer de la pertinence des moyens financiers mis en œuvre, alors qu'actuellement chacun - maître de sa politique financière, mais souvent dépendant d'un cadre comptable contraignant - établit ses propres plans de financement et de trésorerie sans se préoccuper de la capacité de ses partenaires à œuvrer au bon aboutissement du projet commun ?

*

* *

La **programmation d'un investissement** est avant tout l'affaire de celui qui est compétent dans le domaine concerné. Et, dans un pays où la décentralisation est encore récente, c'est bien évidemment l'État qui a la maîtrise des grandes infrastructures, qui concernent bien souvent des territoires étendus et multiples, comme c'est le cas pour les TGV, mais aussi d'autres domaines d'équipement. Puis, dans la période de mise en place des premières lois de

décentralisation, la conclusion des premiers CPER est venue instituer un partage de la charge financière de certains investissements d'État auxquels sont venus s'ajouter peu à peu des investissements régionaux. C'est cette logique financière, appliquée aux équipements structurants pour chaque territoire régional, qui a été étendue aux grandes infrastructures à l'occasion du projet TGV Est européen. Ceci ne fait que renforcer le besoin d'assurer la cohérence programmatique, en termes de consistance du projet et en termes de calendrier physique et financier, de la séquence ainsi établie :

- pour assurer la réalisation de ses projets de réseaux transeuropéens, l'Europe abonde le financement des États membres sur leur « tronçon » respectif ;
- pour réaliser sa part de cet ensemble européen, l'État appelle la (ou les) région(s) concernée(s) par ce « tronçon » à apporter sa (leur) participation financière ;
- pour permettre le financement qui leur est demandé, les régions s'assurent dans la mesure du possible d'un écot des principales collectivités (départements ou grandes villes) de leur territoire.

Cette « cascade » est-elle dommageable ? Par principe, il n'y a aucun inconvénient à ce que ces collectivités (qui ont toutes un intérêt à la réalisation du projet concerné) unissent leurs efforts. Il en va tout autrement en termes de délais, surtout si certains apportent au projet un intérêt moindre que celui présupposé par les autres acteurs ! L'exemple du TGV Est montre en tout cas la pertinence du montage, même si les modifications ou dérapages inévitables dans la vie d'un tel projet montrent ensuite la difficulté d'un arbitrage non explicitement prévu dans la convention de financement.

Mais rencontrer une difficulté en raison d'une absence de clause paraît anodin, en regard du « non-respect » pur et simple du contrat que s'arroge parfois - c'est déjà trop ! - l'un des acteurs qu'est l'État, ce qui vient bouleverser le calendrier, sans réel souci des problèmes notamment financiers ainsi créés à ses co-contractants ! Les CPER ont eu à connaître de telles péripéties : en 1995 (où l'État a décidé l'« effacement » d'une année d'engagement !) et pour l'accomplissement des termes des CPER 2000-2006.

Dans ce dernier cas, depuis 2003 et compte tenu des retards accumulés, la fixation du terme des CPER actuels a semblé faire l'objet d'hésitations. Après avoir envisagé de prolonger de 2 ans la durée 2000-2006 pour arriver au bout de la réalisation des programmes inscrits, il a été décidé de maintenir le terme des CPER à fin 2006 dans la perspective de la négociation d'une nouvelle génération de CPER établis selon un mode rénové. Cette décision, somme toute cohérente, met néanmoins l'accent sur le caractère fort peu « contractuel » du contrat dont il s'agit !

Dans son avis rendu, en juin 2004, sur la politique contractuelle entre l'État et les collectivités territoriales, sur le rapport de Francis Vandeweege, le Conseil économique et social s'est plu notamment à rappeler en quoi cette contractualisation constituait un outil cohérent de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, surtout si les contrats devenaient à la fois plus simples et plus efficaces. Qui plus est, citant « l'égalité des partenaires et la clarification des responsabilités », la contractualisation était dès lors constituée en « outil de démocratisation des politiques publiques ».

Aujourd'hui plus que jamais, les finances publiques doivent faire l'objet d'une vigilance soutenue. Cela implique que les engagements pris par l'État doivent être tenus, sauf à revenir à la négociation avec ses co-contractants. Les grandes infrastructures et les autres équipements structurants appellent des décisions lourdes à effet parfois lointain. Appeler un « tour de table » à leur financement implique, de la part de l'ensemble des acteurs, le respect, à leur heure, des engagements pris.

Le **suivi opérationnel des projets** doit se comprendre comme la capacité à tout moment de connaître le point d'avancement physique et financier desdits projets, point d'avancement établi de façon contradictoire et sous une forme permettant les agrégations requises pour connaître l'avancement des actions et des financements de tels acteurs pris individuellement, ou de telle politique au plan local ou national. Ces éléments ainsi établis peuvent, en tant que de besoin, servir de base à l'arbitrage sur les aléas du projet mais permettent une communication claire aux mandants de chaque partie prenante au projet.

S'agissant de la **mise en place des moyens financiers** nécessaires en matière d'infrastructures et singulièrement en ce qui concerne les infrastructures de transport, l'État délègue la maîtrise d'ouvrage à un opérateur (RFF en matière ferroviaire) qui assure la fonction de financier de l'opération et appelle donc, aux moments adéquats pour le bon déroulement des opérations de construction, les participations prévues dans la convention de financement (cas du TGV Est européen). Dans ce cas, chacune des entités concernées fait son affaire, dans le cadre de son budget, des modalités de son propre financement et le suivi financier ne pose pas de difficulté particulière - et l'appréhension des aléas non plus.

S'agissant des opérations incluses dans un CPER, elles font l'objet d'inscription dans le budget de la collectivité concernée qui appelle les fonds de concours éventuels sur telle ou telle opération spécifique. Il s'agit le plus souvent du budget régional ; mais, dans certains cas, certaines autres collectivités de la région portent la totalité de l'opération dans le cadre d'un accord bi-ou plurilatéral. On l'a vu, les engagements de l'État se traduisent par la mise en place de crédits émanant d'une quinzaine de ministères différents, et chaque opération peut faire l'objet, soit d'un avancement différent de celui initialement prévu, soit d'une modification plus ou moins substantielle... quand ce n'est pas d'une simple modification d'imputation comptable.

Tout ceci explique la difficulté d'un suivi aussi rigoureux que nécessaire ; néanmoins dans la plupart des régions, au niveau de la préfecture de région, au secrétariat général à l'action régionale, un suivi s'opère dont l'agrégation au niveau national permettrait de mesurer le coefficient d'avancement des crédits engagés par l'État et celui des crédits consommés par les régions. Le rapport d'information de l'Assemblée nationale, établi par MM. Augustin Bonrepaux et Louis Giscard d'Estaing a mis l'accent en juin 2005 sur l'hétérogénéité des informations centralisées et sur la nécessité de porter plus d'attention à cette question, ce qui permettrait de mieux éclairer les décisions d'ajustement à prendre en temps utile.

Les moyens financiers à mettre en oeuvre pour les investissements résultent de l'arbitrage que fait chacun des acteurs en fonction de son environnement financier, de sa programmation pluriannuelle, de sa situation budgétaire et de l'évolution de ses disponibilités. S'agissant du cadre général des finances publiques, le début de l'année 2006 est marqué :

- au plan européen, par des perspectives financières qui n'ont pas encore été ratifiées ;
- et au plan national, par la fixation d'objectifs de retour (selon des modalités qui ne sont pas encore connues) à une meilleure situation globale des budgets publics, sachant que, dans cette conjoncture, le financement de l'investissement prend une place plus importante dans les budgets des collectivités territoriales que dans celui de l'État ou encore dans celui de l'Union européenne.

Pour ce qui les concerne, l'Union européenne et l'État se fixent un objectif financier annuel pour leurs concours à l'investissement, grandes infrastructures et équipements structurants inclus dans les CPER. Et, pour assurer et gérer leur part de financement, aussi bien l'Union européenne que l'État ont procédé à la mise en place, sous des formes quelque peu différentes - d'agences financières qui auront la faculté, via l'emprunt ou la garantie d'emprunt, de démultiplier les dotations budgétaires dont elles bénéficient.

Les collectivités territoriales, quant à elles, incluent dans leur budget les opérations auxquelles elles ont pris l'engagement de participer soit qu'elles en assurent la maîtrise d'ouvrage, soit qu'elles y apportent un fonds de concours. Dès lors, c'est dans le cadre de leur budget global d'investissement qu'elles sont amenées à faire des arbitrages sur d'éventuels appels à l'emprunt.

On le voit, il existe des processus différents qui, nonobstant le recours à des partenariats privés éventuels, aboutissent dans les deux cas à un choix entre financement budgétaire ou financement par emprunt. Cette seconde option prenant ici tout son sens dans la mesure où il s'agit, comme l'a rappelé le rapport Pébereau, d'une dette contractée pour la création d'un actif... dette dont on aura d'ailleurs tout avantage à calculer l'amortissement en résonance avec la durée de vie de l'actif constitué !

Pour compléter ce panorama, et en rappelant l'importance croissante de la part de financement qui est demandée aux collectivités territoriales, il convient que celles-ci puissent plus qu'auparavant inscrire leurs perspectives financières dans un cadre moins mouvant que celui qu'elles connaissent depuis plusieurs années. Il est en cette matière beaucoup attendu de la conférence nationale des finances publiques, qui devrait permettre (dans la sérénité ?) de mieux répartir, entre les différents échelons qui concourent au cadre de vie de nos concitoyens, les moyens nécessaires et adéquats à la réalisation de leurs missions respectives. Ceci supposera notamment d'admettre que chacun des niveaux de collectivités territoriales dispose des attributs d'une gestion financière dignes d'un acteur économique de premier plan.

CONCLUSION

Depuis plusieurs années, le Conseil économique et social a contribué à mettre l'accent sur l'importance de l'investissement et notamment de l'investissement public pour la compétitivité de l'économie et la cohésion sociale.

Ainsi en 2002, sur le rapport de Charles Demons, la section des problèmes économiques généraux et de la conjoncture a proposé de nouvelles orientations méthodologiques visant à renforcer l'efficacité économique et sociale de l'investissement public et à doter notre pays d'un cadre décisionnel transparent, cohérent et démocratique tant au niveau national qu'au niveau européen. On peut noter que les décisions prises par le CIADT de décembre 2003 et complétées par les CIADT suivants vont dans le même sens ; de la même façon, les décisions prises au niveau européen en matière d'infrastructures et principalement en matière d'infrastructures de transport transeuropéen s'inspirent des mêmes orientations méthodologiques.

Puis en 2004, sur le rapport de Francis Vandeweege, la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire a apporté une contribution déterminante sur la meilleure prise en compte de la décentralisation dans l'établissement des programmes d'investissements portant sur les équipements structurants de notre territoire. Ces travaux, tenant compte d'une évolution vers de nouvelles formes de gestion des politiques publiques, ont notamment mis l'accent sur la nécessité de tirer un meilleur parti de la contractualisation, notamment entre l'État et les régions, proposant là aussi une approche méthodologique renouvelée dans un domaine où le dialogue souvent teinté de postures politiques n'est pas toujours facile. Les orientations retenues devront inspirer les prochaines négociations de CPER.

Aujourd'hui, après que les principes rappelés ci-dessus ont conduit à une meilleure prise en compte de l'investissement public au service de la croissance et de la compétitivité des territoires, les décisions qui ont été prises visent à inscrire dans la durée la réalisation, tant au plan européen qu'au plan national, d'importants programmes d'équipement à l'horizon 2020. Toutefois, le fait que ces décisions politiques s'inscrivent dans un contexte de rigueur pour les finances publiques a de nouveau posé la question de la capacité pour toutes les entités publiques concernées, et *a fortiori* pour l'État, de faire face aux engagements pris. C'est la problématique qui a conduit aux réflexions menées par la section des finances au cours des mois précédents - période qui d'ailleurs a été très fertile en actualités sur le sujet ; citons notamment les réformes engagées en matière de finances locales, l'évolution du régime de l'AFITF ou encore les changements successifs d'appréciation dans le mode de terminaison des CPER 2000-2006.

En focalisant l'attention sur les enjeux qui concernent notre pays, plusieurs points ressortent à l'analyse :

- d'abord, les volumes financiers qu'implique la réalisation des infrastructures et des grands équipements structurants, pour importants qu'ils soient, restent compatibles avec les masses budgétaires des entités publiques concernées sous réserve que les priorités aient été clairement évaluées ;
- ensuite, le souci de mettre en place des outils principalement dédiés au financement des infrastructures est la marque d'une volonté politique d'entreprendre ;
- enfin, le recours à des entités privées, qui a permis dans d'autres pays européens de constater une accélération des réalisations et une optimisation des coûts, constitue un apport significatif pour le bon aboutissement des projets.

Malgré cela, il est évident que le temps demeure une variable difficile à maîtriser en raison des discussions concernant les incertitudes, soit sur le partage du financement du projet lui-même, soit encore sur la capacité de certains acteurs à bien mesurer les paramètres des engagements qu'ils ont à prendre.

Les recommandations qui en découlent peuvent s'articuler comme suit :

- le financement des investissements en matière d'infrastructure et de grands équipements structurants doit s'inscrire dans un cadre pluriannuel et contractuel ;
- les évaluations financières doivent - à l'instar des autres critères économiques et sociaux retenus pour l'appréciation des projets mis en œuvre - faire l'objet de calculs menés de façon contradictoire entre les parties prenantes, avec l'aide d'une expertise indépendante des futurs co-contractants mais bien sûr agréée par eux ;
- les engagements pris doivent répondre à des règles financières précises, concernant aussi bien la répartition du financement du projet que l'équilibre budgétaire prévisionnel de chacun des acteurs et dont les éventuelles évolutions qui s'avèreraient nécessaires doivent être arrêtées de façon conjointe ;
- chaque projet d'importance doit être placé sous l'autorité d'un « pilote » en charge de la coordination des actions entreprises, du suivi opérationnel du projet ainsi que de la mission de proposition pour les arbitrages nécessaires pour assurer le bon aboutissement des projets ;
- l'existence d'un « lieu du suivi global » doit être envisagée pour permettre la gouvernance macroéconomique de ces politiques. Compte tenu de la multiplicité des acteurs en présence et de leur souci respectif de permettre un suivi plutôt pragmatique que politique de ces projets, un rôle particulier en la matière pourrait être dévolu au Conseil économique et social en étroite liaison avec les CESR ainsi que la suggestion en a déjà été esquissée précédemment.

ANNEXES

Annexe 1 : Liste des 109 grands projets d'infrastructures de transport

Soumis à l'audit établi en 2002-2003 à la demande du gouvernement par l'inspection générale des Finances et le conseil général des Ponts et Chaussées

Projets fluviaux (2) :

- Seine Nord - Tronçon central (liaison entre le bassin de la Seine et les canaux du Nord de la France et de la Belgique)
- Écluse fluviale du Port 2000 (*projet lié à l'extension du port du Havre - Études en cours*)

Projets routiers et autoroutiers (83) :

Projets autoroutiers concédés hors Île de France (29)

Les 17 premiers projets, qui sont à des stades d'avancement très différents, recouvrent la réalisation de tracés concédés en site neuf permettant soit d'achever le réseau autoroutier structurant, soit de compléter le maillage autoroutier par des liaisons à caractère interrégional ou régional, soit de doubler des axes en cours de saturation.

- A 48 (Ambérieu - Bourgoin)
- A 89 (Lyon - Balbigny)
- A 19 (Artenay - Courtenay)
- A 585 (Antenne de Digne)
- A 41 (Villy - Saint Julien en Genevois)
- A 65 (Pau - Langon)
- A 831 (Fontenay le Comte - Rochefort)
- A 51 (Grenoble - Sisteron)
- A 45 (Lyon - Saint-Etienne)
- A 510 (Saint Maximin - Cadarache)
- A 24 (Amiens - Frontière belge)
- A 32 (Toul - Frontière Luxembourgeoise)
- A 110 (Ablis - Tours)
- A 150 (Rouen - Méru)
- Creil - A 16
- Troyes - Auxerre - Bourges
- Besançon - Poligny

Les 11 projets suivants concernent des contournements autoroutiers :

- contournement autoroutier d'Arles
- contournement autoroutier de Strasbourg
- contournement autoroutier de Lyon
- contournement autoroutier de Nice
- contournement autoroutier de Bordeaux
- contournement autoroutier de Chambéry
- contournement autoroutier de Tours
- contournement autoroutier de Rouen
- contournement autoroutier de Grenoble
- contournement autoroutier d'Aix-en-Provence
- contournement autoroutier de Valence

La problématique de l'axe autoroutier A7/A9 dans la vallée du Rhône et l'Arc languedocien (fera ultérieurement l'objet d'un dossier intermodal en vue d'un débat public)

Projets non concédés de rase campagne (30)

- A 34 (Charleville-Mézières - frontière belge) (achèvement de l'itinéraire non concédé Reims-frontière belge)
- A 75 (Pézenas - Beziers) (achèvement de l'itinéraire non concédé Clermond-Ferrand - Beziers)
- A 650 (Pau - Oloron-Sainte-Marie) (le projet recouvre soit l'aménagement de la liaison existante, soit une nouvelle liaison)

Les 6 opérations suivantes recouvrent essentiellement la mise aux normes autoroutières de routes dont la plupart sont d'ores et déjà aménagées à 2 x 2 voies :

- A 88 (Caen - Sées)
- A 13 (Caen - Cherbourg)
- A 81 (La Gravelle - Rennes - Brest)
- A 82 (Brest - Nantes)
- A 84 (Caen - Rennes)
- A 810 (Niort - La Rochelle)

Les 21 autres opérations recouvrent l'aménagement en routes express de routes nationales, dont la plupart font partie du réseau routier structurant. Les aménagements se déroulent dans le cadre des contrats de plan État-régions et se poursuivent sur plusieurs plans.

- RN 2 (Paris - Laon)
- RN 4 (Paris - Lunéville)

- RN 7-82 (Nevers - Balbigny)
- RN 10 (Poitiers - Angoulême - Bordeaux)
- RN 19 (Langres - Belfort - Frontière suisse)
- RN 20 (Pamiers - Espagne)
- RN 31 (Beauvais - Reims)
- RN 57 (Nancy - Besançon)
- RN 88 (Marssac - Firminy)
- RN 147-149 (Nantes - Poitiers - Limoges)
- RN 154 (A 10 - Chartres - A 13)
- RCEA (A 6 (Châlon - Mâcon) - A 10 (Saintes))
- RN 7 (Vallée du Rhône)
- RN 86 (Pont Saint Esprit - A 9)
- RN 113 (Nîmes - Montpellier)
- RN 83 (Besançon - Poligny)
- RN 21 (Limoges - Tarbes)
- RN 59 (Nancy - Sélestat)
- RN 106 (Alès - Nîmes)
- RN 124 (Toulouse - Auch)
- RN 164 (Brest - Rennes)

Projets insulaires (2) :

- Corse (Programme exceptionnel d'investissements)
- Réunion (nouvelle liaison entre Saint Denis et la Possession)

Projets urbains (6) :

- Avignon (liaison Est/Ouest entre les autoroutes A 7 et A 9)
- Dijon (rocade urbaine Nord entre les autoroutes A 6 et A 39)
- Fos - Salon (aménagement de la liaison existante)
- Lille (contournement Sud-Est entre les autoroutes A 1, A 23 et A 27)
- Marseille (rocade urbaine Nord-Est entre autoroutes A 7 et A 50)
- Toulon (deuxième tunnel)

Projets en Île-de-France (16) :

- découpage de l'A 86 - A 4 (réalisation d'une nouvelle section de l'A 86 pour séparer les trafics de deux axes)
- tracé de l'A 86 à Thiais (nouveau tracé en souterrain de l'A 86 à Thiais)

- découpage de l'A 104 - A 4 (réalisation d'une nouvelle section de l'A 104 pour séparer les trafics des deux axes)
- A 104 entre Méry-sur-Oise et Orgeval (maillage de la Francilienne dans son quart Nord-Ouest)
- A 126 entre Saint Quentin et Palaiseau (nouveau tracé de la Francilienne dans son quart sud-ouest)
- prolongement de l'A 16 (liaison A 16-A 104)
- boulevard intercommunal du Parisis (*section centrale*)
- liaison A 6 - RN 6 (*nouvelle traversée de la Seine dans le sud de Paris*)
- voie de desserte orientale du Val-de-Marne (*liaison rapide desserte de l'est du département*)
- RN 6 (*déviations de Villeneuve-Saint-Georges*)
- RN 19 (*déviations de Boissy-Saint-Léger*)
- prolongement de l'A 103 (*section entre Villemomble et l'A 4*)
- prolongement de l'A 12 (*nouvelle traversée de Trappes et prolongement vers l'A 10*)
- liaison A 1 - A 4 - A 5 - A 6 (*partie est d'une quatrième rocade de l'agglomération parisienne*)
- C 13 - F 13 (*nouvelle liaison entre Cergy-Pontoise et Mantes-la-Jolie*)
- RN 13 (*enfouissement dans la traversée de Neuilly-sur-Seine*)

Projets ferroviaires (24) :

- **« Coups partis » (2) :**
 - LGV Est européenne - Première phase (Vaires-Baudrecourt. Mise en service prévue en 2007)
 - liaison Perpignan-Figueras (concession en cours de négociation)
- **Projet Lyon-Turin (2) :**
 - aménagements à vocation fret (y compris tunnel international)
 - LGV Lyon-Sillon alpin (prolongement de la LGV Sud Est jusqu'à Chambéry)
- **Projets à vocation capacitaire (5) :**
 - contournement de Nîmes et Montpellier (résulte des évolutions du projet de TGV Languedoc-Roussillon. Ligne mixte TGV-fret, mais

projet essentiellement lié au développement du fret. Élément de la magistrale Éco-Fret)

- LGV Est européenne - deuxième phase (répond au risque de saturation de la section Baudrecourt-Strasbourg à la mise en service de la première phase de la LGV Est (Vaires-Baudrecourt))
 - contournement de l'Agglomération lyonnaise (contournement par l'est. Élément de la magistrale Éco-Fret)
 - contournement de l'Agglomération dijonnaise (contournement par l'est. Élément de la magistrale Éco-Fret)
 - accroissement de la capacité de la LGV Sud Est (repose principalement sur un nouveau système de signalisation pour la section Nord de la LGV Sud-Est)
- **Projets de LGV (8) :**
 - LGV Rhin-Rhône, branche Est (*Dijon-Mulhouse*)
 - LGV Sud Europe Atlantique (prolongement de la LGV Atlantique jusqu'à Bordeaux)
 - LGV Bretagne-Pays-de-la-Loire (prolongement de la LGV Atlantique jusqu'à Rennes et Sablé)
 - LGV Jonction sud (relierait la LGV Atlantique et la LGV Sud-Est par le sud de l'Île-de-France)
 - LGV Rhin-Rhône, branche sud (relierait la branche Est à la LGV Sud-Est. Forte dimension fret (ligne mixte TGV/Fret))
 - LGV Rhin-Rhône, branche ouest (traversée de l'agglomération dijonnaise)
 - LGV Côte-d'Azur (prolongement de la LGV Méditerranée jusqu'à Toulon et la Côte d'Azur)
 - LGV Paris-Amiens-Calais (doublement de l'accès au tunnel sous la Manche)
 - **Autres projets (7) :**
 - modernisation de la ligne du Haut-Bugey (amélioration de la liaison ferroviaire Paris-Ain-Genève / Nord Haute-Savoie)
 - CDG Express (liaison rapide Paris-Charles-de-Gaulle. Étude seulement pour son montage financier innovant)
 - liaison rapide Normandie-Vallée de Seine (LRNVS) (amélioration de la desserte de Paris et Roissy depuis la Normandie et La Défense)
 - modernisation de la ligne Bordeaux-Toulouse-Narbonne (BTN), (complément de la LGV Sud Europe Atlantique)

- liaison pendulaire Paris-Orléans-Limoges-Toulouse (utilisation de la technique du pendulaire pour la desserte du Limousin)
- réouverture de la ligne Pau-Canfranc (remise en service de la ligne internationale pour le trafic de fret et de voyageurs entre Pau et Saragosse)
- modernisation de la ligne Béziers-Neussargues-Clermont-Ferrand (modernisation de la ligne existante).

Annexe 2 : CPER 2005-2006 - suivi (par ministère) des crédits délégués par l'État (en millions d'euros) entre 2000 et 2004

	Engagements 2000-2006	2000	2001	2002	2003	2004	Crédits délégués 2000-2004	
TOTAL	17 704,1	1 935,4	2 192,8	2 090,2	1 872,4	1 835,0	9 925,7	56%
Agriculture	1 615,6	187,9	201,9	175,9	201,4	189,0	956,1	59%
Affaires Etrangères	19,9	1,6	2,1	2,4	2,4	2,5	11,0	55%
Commerce Extérieur	63,8	9,1	8,8	9,1	8,9	8,5	44,4	70%
Culture	389,4	51,9	49,8	28,1	42,2	52,2	224,2	58%
Défense	80,5	11,4	11,7	11,5	11,2	10,5	56,3	70%
Education Nationale	3 022,1	387,9	405,9	515,1	353,2	263,4	1 925,5	64%
<i>dont Enseignement Supérieur et Recherche</i>	2 774,3	373,1	389,6	484,4	314,8	221,7	1 783,6	64%
<i>Enseignement Scolaire</i>	247,7	14,8	16,3	30,8	38,4	41,7	141,9	57%
Emploi Formation	822,7	108,4	116,5	99,1	114,0	112,8	550,7	67%
Santé et Social	429,9	27,2	23,5	34,2	35,0	34,7	154,6	36%
Ville	1 237,3	174,1	175,1	176,9	176,9	142,3	845,2	68%
Environnement	506,0	37,9	48,8	71,7	52,6	61,9	272,9	54%
Équipement Transport Logement	7 163,5	674,7	826,8	682,9	660,8	738,2	3 583,5	50%
<i>dont Route</i>	4 108,3	495,0	553,5	379,1	373,4	267,1	2 068,1	50%
<i>Plan de relance routier en 2004</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	243,8	243,8	
<i>Exploitation de la Route</i>	84,0	11,0	15,2	15,5	15,0	6,8	63,5	76%
<i>Ferroviaire</i>	1 049,9	46,5	58,3	100,5	75,4	69,4	350,2	33%
<i>Transport Combiné</i>	56,6	23,8	8,4	1,4	4,5	0,0	38,1	67%
<i>Transport Collectif en Ile de France</i>	916,2	38,1	68,1	80,9	93,8	73,9	354,9	39%
<i>Ports maritimes</i>	206,0	15,6	22,1	21,8	15,0	8,1	82,6	40%
<i>Littoral</i>	14,9	1,2	0,7	1,7	1,9	0,8	6,4	43%
<i>Logement et Aménagement urbain</i>	343,4	18,7	49,1	39,3	43,7	44,3	195,1	57%
<i>Tourisme</i>	128,0	9,5	18,0	16,2	16,5	8,2	68,4	53%
<i>Autres</i>	256,1	15,1	33,3	26,5	21,6	16,0	112,5	44%
FNADT	1 122,9	124,1	148,1	142,8	107,1	137,6	659,8	59%
Industrie	760,6	94,6	113,5	87,3	58,8	46,1	400,2	53%
Jeunesse et Sports	123,6	13,7	15,3	16,0	14,3	11,0	70,4	57%
Justice	48,0	5,0	7,7	4,5	5,7	6,0	29,0	60%
PME Commerce Artisanat	90,0	6,3	8,5	8,7	6,2	6,8	36,4	41%
Outre Mer	208,2	19,8	28,7	23,8	21,6	11,4	105,3	51%
INSEE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	77%
DGCRF	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	72%

Source : DATAR

Annexe 3 : CPER 2000-2006 - suivi (par région) des crédits délégués par l'État
(en millions d'euros) entre 2000 et 2004

	Engagements 2000-2006	2000	2001	2002	2003	2004	Crédits délégués 2000-2004	
Total	17 704,1	1 935,4	2 192,8	2 090,2	1 872,4	1 835,0	9 926,7	56%
Alsace	457,6	53,0	70,0	53,3	46,7	39,1	262,1	57%
Aquitaine	722,8	76,9	97,5	78,2	86,0	79,5	418,2	58%
Auvergne	412,6	41,8	50,7	46,8	58,3	35,8	233,5	57%
Bourgogne	381,6	43,4	52,7	43,7	42,9	40,7	223,5	59%
Bretagne	907,1	130,7	107,4	97,1	94,4	85,3	514,8	57%
Centre	556,6	58,7	65,9	57,2	47,5	52,3	281,6	51%
Champagne Ardennes	373,9	40,5	43,8	39,5	43,1	44,7	211,6	57%
Corse	248,6	18,2	26,5	24,6	25,1	23,7	118,1	48%
Franche Comté	335,7	37,0	42,8	40,7	33,1	43,2	196,8	59%
Ile de France	2 996,3	310,0	355,6	417,4	379,3	274,1	1 736,3	58%
Languedoc Roussillon	691,4	79,7	94,7	69,7	72,5	80,1	396,8	57%
Limousin	331,4	30,8	38,2	32,3	29,5	42,4	173,2	52%
Lorraine	816,9	90,7	115,6	118,6	86,7	103,0	514,6	63%
Midi Pyrénées	864,6	98,3	111,2	115,2	89,0	81,3	494,9	57%
Nord Pas de Calais	1 549,2	166,4	192,9	189,5	137,7	161,2	847,7	55%
Basse Normandie	563,1	67,2	74,3	55,9	52,9	64,6	315,0	56%
Haute Normandie	513,1	50,8	66,5	48,2	54,8	64,7	284,9	56%
Pays de la Loire	719,0	79,0	85,0	83,4	69,0	73,1	389,5	54%
Picardie	470,3	52,1	59,1	48,7	48,9	45,9	254,9	54%
Poitou Charentes	543,9	62,2	61,0	65,0	53,5	67,2	308,9	57%
Provence Alpes Côte d'Azur	1 115,3	117,5	135,5	136,1	118,9	113,6	621,5	56%
Rhône Alpes	1 273,0	163,4	160,5	138,2	119,9	150,2	732,2	58%
Guadeloupe	195,7	15,3	20,7	21,6	20,0	12,5	90,0	46%
Guyane	186,1	13,5	14,4	20,6	22,6	22,2	93,3	50%
Martinique	170,6	13,2	15,8	18,8	16,7	13,1	77,5	45%
Réunion	307,3	25,1	34,4	29,8	23,5	21,7	134,5	44%

Source : DATAR

TABLE DES SIGLES

AFITF	Agence pour le financement des infrastructures de transports
AOT	Autorisation d'occupation temporaire
APUL	Administration publique locale
BEA	Bail emphytéotique administratif
BEI	Banque européenne d'investissement
CCAS	Centre communal d'action sociale
CIADT	Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire
CNE	Conseil national de l'évaluation
CPER	Contrat de plan État-régions
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire
DIACT	Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
FCTVA	Fonds de compensation de la TVA
ICE	Inter City Experimental
INE	Instance nationale d'évaluation
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LGV	Ligne à grande vitesse
METP	Marché d'entreprises de travaux publics
PACA	Provence-Alpes-Côte d'Azur
PFI	Private Finance Initiative
PPP	Partenariat public-privé
RFF	Réseau ferré de France
RTET	Réseau transeuropéen de transport
TDIE	Transport-Développement-Intermodalité-Environnement
TGV	Train à grande vitesse
VEFA	Vente en état futur d'achèvement

LISTE DES ILLUSTRATIONS

Tableau 1 :	Montants des investissements proposés par le groupe Van Miert	14
Tableau 2 :	Dépenses en capital de l'État	15
Tableau 3 :	Dépenses en capital du secteur public local	19
Tableau 4 :	FBCF des administrations publiques.....	20
Tableau 5 :	La répartition du financement des CPER	35
Tableau 6 :	CPER 2000-2006 : répartition par ministère du financement des CPER par l'État	36
Tableau 7 :	CPER : suivi des crédits délégués par l'État de 2000 à 2004 ..	37
Encadré 1 :	Engagement de 50 grands projets pour une France attractive dans une Europe dynamique	9
Encadré 2 :	Les projets prioritaires définis par le groupe Van Miert	12
Encadré 3 :	Les missions de Réseau ferré de France.....	17
Encadré 4 :	Les exemples étrangers de Partenariats public-privé	21
Encadré 5 :	Les coordinateurs européens	29
Encadré 6 :	Les activités de la Banque européenne d'investissement.....	30
Encadré 7 :	La LGV Est européenne en chiffres	31
Encadré 8 :	TGV Est européen : des études préliminaires au financement	32
Encadré 9 :	LGV Est européenne : première ligne cofinancée par les régions traversées.....	33

LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

M. Jean-Pierre Brunel

« *L'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales* »
Conseil économique et social, juin 2001

Charles Demons

« *L'investissement public en France : bilan et perspectives* »
Conseil économique et social, novembre 2002

Inspection générale des Finances et conseil général des Ponts et Chaussées

« *Rapport d'audit sur les grands projets d'infrastructure de transport* »
février 2003

M. Jacques Oudin

« *Le financement des infrastructures de transport à l'horizon 2020* »
Sénat , mai 2003

Sous la direction de M. Karel Van Miert

« *Le réseau transeuropéen de transport* »
Commission européenne, juin 2003

M. Francis Vandeweeeghe

« *Décentralisation, nouvelle politique contractuelle et avenir des contrats de plan État-régions* »
Conseil économique et social, juin 2004

Sous la Présidence de M. Daniel Lebègue

« *Révision du taux d'actualisation des investissements publics* »
Commissariat général au Plan, janvier 2005

MM. Augustin Bonrepaux et Louis Giscard-d'Estaing

« *Rapport d'information sur l'exécution des contrats de plan État-régions et la programmation des fonds structurels européens* »
Assemblée nationale, juin 2005

Mme Catherine Maubert

« *Partenariats public-privé et actions locales* »
Commissariat général au Plan, juillet 2005

Le développement des infrastructures est un élément clé de la compétitivité d'une économie et de la qualité de la vie des habitants d'un pays. Or, les modalités de leur financement se traduisent parfois par des attermolements préjudiciables et coûteux en temps et en argent.

Le Conseil économique et social avance douze propositions permettant d'améliorer les procédures actuelles.