

Jean-Benoît Albertini ■ Adama Ball ■ Christian Bigaut ■ Jean-Luc Bœuf ■ Jean-Michel Bricault ■ Jacques Caillosse ■ Jean-Baptiste Chabert ■ Jean-Louis Dalbera ■ Vincent Descoeur ■ Renaud Epstein ■ Nicolas Gaubert ■ Cynthia Ghora-Gobin ■ Patrick Heintz ■ Sébastien Jallet ■ Laurence Lemouzy ■ Olivier Mériaux ■ Bernard Nicolâieff ■ Elise Ortis ■ Jean-Marie Pontier ■ Frédéric Potier ■ Paul Quénet ■ Héliène Régnier ■ Waifa Constanza Tellez ■ David Vigneron

Trimestriel N°91 IV/2011 (décembre)

Pouvoirs Locaux

LES CAHIERS DE LA DÉCENTRALISATION



Les régions
face à leur avenir !



Attractivité rurale
Les réalités numériques

ÉTAT, GOUVERNANCE & TERRITOIRES



ISBN 978-2-909872-67-4 - 20,00€



Les mutations du rôle de l'État dans le développement des territoires

De l'action à l'impulsion

À travers le triptyque « hier, aujourd'hui, demain », cette contribution analyse les mutations du rôle de l'État dans le développement des territoires. Hier, parce que les lignes de fracture, aisément décelables, ont conduit en France à un modèle original dans lequel le développement territorial a été mis en œuvre et conduit à la fois par l'État et par les autres acteurs, publics et privés, sous son contrôle. Aujourd'hui. Alors que l'État a recentré ses interventions, la décision d'investir dans les territoires s'opère en prenant en compte les contraintes juridiques, citoyennes tandis que le secteur public local réalise, chaque année, les trois-quarts des investissements publics civils. Demain. Au regard des contraintes budgétaires fortes, le rôle d'ensemblier de l'État sera encore plus nécessaire dans les territoires pour impulser les règles, tantôt de souplesse, tantôt d'encadrement.

par
JEAN-LUC BCEUF,
enseignant à l'IEP
de Paris

Hier. Aujourd'hui. Demain

Une devinette

Quel est le point commun entre, d'une part, la recomposition impressionnante de Paris sous le Second Empire du baron Haussmann, la construction du viaduc de Millau, la réalisation prochaine de la ligne ferroviaire à grande vitesse (LGV) Sud-Europe Atlantique (SEA) et, d'autre part, la construction d'un centre thermo ludique à Chaudes-Aigues, une opération de renouvellement urbain dans une communauté d'agglomération, la mise à deux fois deux voies de la route centre Europe Atlantique (RCEA) ? Le point de convergence entre ces projets est d'avoir fait appel, d'une façon ou d'une autre, à des acteurs publics et privés pour leur réalisation, matérialisant ainsi « l'économie mixte » ; le tout avec la présence de l'État, quoique profondément renouvelée.

Un constat : le sens des mots

Comment faire lorsqu'une expression s'impose dans les faits et dans les médias, avec une signification non seulement beaucoup plus étroite, mais surtout particulièrement connotée, que son véritable sens ? C'est justement ce qui s'est passé en France ces vingt dernières années avec le recul de l'État, voire l'annihila-

tion de son rôle. En filigrane, la notion de « partenariat public privé », plus communément appelé « PPP » s'est imposée. L'on a ainsi pu finir par résumer ce dernier à un délestage du secteur public vers le secteur privé, en raison des insuffisances – supposées ou avérées – du secteur public ; et le tout au regard de la vague libérale prônant une diminution drastique des interventions publiques, depuis les années 1980.

Une certitude : l'ancrage historique

En France, cette tradition du partenariat entre les secteurs public et privé est tellement ancrée dans l'histoire, qu'elle finirait presque par se confondre avec la construction progressive de l'État, *via* la monarchie capétienne et l'ensemble des régimes qui se sont succédé depuis la Révolution. À l'aube du xx^e siècle, sous la Troisième République « triomphante », un phénomène massif caractérise presque à lui seul le développement économique territorial : il s'agit de la couverture de l'hexagone en voies de chemins de fer. Avec 40 000 kilomètres construits en 30 ans, le rythme est impressionnant, puisqu'en effet comparable en rythme annuel à ce que la Chine construit actuellement ! Mais l'État étant incapable financièrement de conduire ces opérations, il en a délégué, sous son contrôle, leur réalisation puis leur exploitation.



Crédit photo: Wiki/mediacommons.org

À l'aube du xx^e siècle, sous la Troisième République « triomphante », un phénomène massif caractérise presque à lui seul le développement économique territorial : il s'agit de la couverture de l'hexagone en voies de chemins de fer. Avec 40 000 kilomètres construits en 30 ans, le rythme est impressionnant, puisqu'en effet comparable en rythme annuel à ce que la Chine construit actuellement !

De manière concrète, pour réaliser un développement économique dans les territoires, il est nécessaire, après avoir défini ce projet, de faire faire les travaux, de les financer puis d'entretenir les réalisations, tout en contrôlant les moyens financiers ainsi mis à disposition sur la longue durée. La conduite de ces politiques de développement territorial, à travers les âges, débouche très directement sur les interrogations de la place et du rôle du « partenariat » à conduire entre les secteurs public et privé, au-delà des contingences partisans et idéologiques.

Alors que l'État investit aujourd'hui en euros constants deux fois moins qu'en 1980 – soit quatre fois moins en euros courants – la décentralisation « version 1982 » est passée par là. Plus récemment, les débats conduisant à la loi du 16 décembre 2010 ont bien mis en évidence non pas tant les fractures que les intérêts différents des territoires et de leurs représentations. Chaque niveau s'estime légitime à conduire un développement économique territorial : la commune parce qu'elle détient le droit du sol, notamment à travers les plans locaux d'urbanisme et autres permis de construire ; l'intercommunalité parce qu'elle offre une vision géographique élargie ; la région car elle a souhaité se « construire » sur ce type de compétence ; tandis que le département tient à être présent sur chaque

compétence phare telle que l'établissement des schémas numériques en ce début des années 2010. Sans oublier le rôle de l'État qui a toujours la responsabilité de la conduite de la politique économique.

Hier. Un modèle original de développement territorial

« Ce qu'on a appelé le service public à la française était la conjugaison d'une réalité politique, d'une réalité économique et d'une réalité juridique. Politiquement, le service public a été lié à la place qu'a prise l'État dans le modèle de développement de la nation (...) Économiquement, le service public a désigné un ensemble d'interventions de l'État, des collectivités locales et des établissements publics (...) juridiquement, le service public a défini le régime s'appliquant à toutes les administrations, liant celles-ci aux trois lois de la continuité du service, de l'égalité devant le service et de l'adaptation du service. »¹

L'Ancien Régime et les débuts de l'économie mixte

Les premières formes contractuelles de concession sont organisées au temps de l'Empire romain, notamment avec les municipes (les municipalités) dans des

domaines tels que les routes, les thermes, les marchés et les ports. *Le Digeste* de Justinien en fait d'ailleurs état, au VI^e siècle après J.-C.

L'Ancien Régime constitue la période de naissance des principaux services publics régaliens ou domestiques². Le pouvoir royal, en construction continue depuis l'avènement d'Hugues Capet, « délègue » et « concède » les premiers services publics locaux, notamment par l'absence d'administration interne et le manque de moyens financiers. Déjà, sous Saint-Louis, les infrastructures telles que les ponts sont affermés et soumis à péage. Un peu plus tard, deux exemples sont révélateurs. C'est sous la houlette de Louis XI que des systèmes délégataires organisent le service des postes. Plus tard, en 1608, l'enlèvement des ordures ménagères à Paris est délégué pour 30 ans. L'idée générale qui conduit à déléguer la construction d'un ouvrage et sa gestion est la même : l'insuffisance des finances publiques immédiatement disponibles. Colbert, par circulaire adressée aux intendants imposera en 1669 que les marchés des ouvrages d'art soient accompagnés d'une phase d'entretien de 8 à 10 ans.

S'il est donc bien une – autre – continuité entre l'Ancien Régime et la Révolution, c'est bien celle-là ! La révolution ralentit certes les concessions de travaux publics mais elle ne les arrête pas, loin s'en faut. La loi des 2-17 mars 1791 « portant suppression des jurandes et établissant la liberté du commerce et de l'industrie » va dominer la période post-révolutionnaire et s'étendre au XIX^e siècle, à une époque où la gestion en régie par les « paroisses » devenues les « communes » est très mal vue. Bonaparte remet en honneur le système du péage pour construire des ponts en concession.

Le PPP est à lui seul tout un programme

Le XIX^e siècle, libéral, invente et met en place toutes les formes possibles de financement des travaux publics. Pour paraphraser le mot d'ordre de la candidature de Louis Napoléon Bonaparte à l'élection présidentielle de 1848, on pourrait dire que « le mot de PPP est à lui seul tout un programme ». Ce partenariat public privé a pris sa pleine dimension dans la seconde moitié du XIX^e siècle, avec l'apparition des grands réseaux électriques et des chemins de fer ainsi que la modernisation et l'élargissement des canaux et des ponts.

La transformation spectaculaire opérée sous le baron Haussmann à Paris, sous l'Empire dit libéral (de 1860 à 1870) s'effectue par des « traités de voirie » qui en fait ont transformé Paris en une sorte d'immense concession d'aménagement. Les concessionnaires ont dû en effet s'occuper de la totalité de la chaîne : faire partir les habitants par éviction ou expropriation ; effectuer tous les travaux de démolition puis de construction au sens large (pavé, égouts, adduction

d'eau et de gaz, réverbères, bancs...) ; construire les immeubles neufs. La contrepartie était un paiement en annuités et la vente des terrains ou immeubles par les concessionnaires.

Ce sont véritablement les chemins de fer qui vont être l'occasion de mettre en place un nombre considérable de procédures de participation au financement des concessions : participation de l'État comme actionnaire, prêts du Trésor aux compagnies, exécution partielle de travaux par l'État et à son compte, subventions, garanties d'intérêt. Bel exemple au total de véritables contrats de projets associant l'État, les collectivités et le secteur privé, comme en témoigne l'article 2 de la loi du 11 juin 1842 : « L'exécution des grandes lignes de chemins de fer (...) aura lieu par le concours de l'État, des départements traversés et des communes intéressées, de l'industrie privée... ».

Le constat est simple : les investissements dans la construction des services publics locaux reposent fondamentalement sur l'action des entreprises privées. La concession et la régie intéressée seront les systèmes de base auxquels vont recourir les communes. C'est ainsi que le mouvement décrit pour les chemins de fer va essaimer au niveau municipal. C'est au cours de ce même XIX^e siècle que les services locaux vont se développer très fortement. Non seulement la commune va « faire faire » mais elle va également co-financer voire financer ouvrages et services. Le XX^e siècle a débuté dans la consécration du mode de la délégation par l'adoption de nombreuses lois concessionnaires dans les domaines de l'eau, de l'électricité, des casinos. Il convient de ne pas méconnaître les conséquences de la Première Guerre mondiale sur l'exécution des contrats.

Deux autres exemples sont emblématiques : la distribution d'eau potable (production, transport, distribution) et l'assainissement (collecte, transport et épuration des eaux usées). À travers ces deux cas, un partenariat original et exemplaire s'est instauré. Au demeurant, son développement ne tient pas à un quelconque phénomène de mode mais à une pratique ancienne et permanente liée aux spécificités de ces domaines, à leur régime juridique et à leur objet. La gestion déléguée de l'eau a été imaginée au milieu du XIX^e siècle, au moment où les grandes villes se sont dotées de réseaux d'eau potable. Il a fallu créer de toutes pièces l'ensemble des réseaux d'approvisionnement et de distribution. Les investissements étant gigantesques, les communes ont fait appel, pour la plupart, à des entreprises privées pour construire et gérer ces nouveaux services. En contrepartie, ils ont obtenu des concessions de 75 voire 99 ans. L'eau ayant toujours été gérée au plan local, les lois de décentralisation des années 1980 ne changeront pas fondamentalement grand-chose sur le fond, près d'un siècle plus tard !

Le keynésianisme territorial

Les transports urbains constituent un autre domaine dans lequel la France a construit une situation originale. Dans ce domaine en effet, les rapports sont complexes entre la puissance publique et les entreprises privées. Les contrats de concession de longue durée, souvent supérieurs à 50 ans, sont la contrepartie du lourd investissement nécessaire en capital. Il est important de remarquer que, en 1907, l'on dénombrait près de 80 réseaux de tramways. La régression des transports dans les années 1970 est tout autant à mettre sur le compte du développement du « tout automobile » que du fait que les exploitants n'étaient plus en capacité de renouveler le matériel et les installations fixes construites des décennies auparavant.

Au sortir de la Première Guerre mondiale, la France est exsangue économiquement. Comment le relais pris par le local durant l'économie de guerre peut-il perdurer ? De ce fait, les communes vont avoir tendance à privilégier la régie durant l'Entre-deux-guerres. Ce phénomène va se cumuler avec l'essor du « socialisme municipal ». C'est en ce sens qu'il convient de « faire coller » l'esprit de la loi de 1884 avec le développement des territoires. Deux lois retiennent l'attention : celle de 1889 pour la concession de l'assainissement de Marseille et celle de 1892 pour la concession du « réseau métropolitain » à Paris. Par exemple, financer le maintien d'une boulangerie en milieu rural relève-t-il d'une possibilité offerte aux communes, à une époque où l'on ne parle bien sûr pas encore de collectivités territoriales ? Dans ces conditions, le socialisme « municipal » fait son entrée dans les territoires, par la porte de l'expérimentation pragmatique, avant sa consécration jurisprudentielle par le Conseil d'État quelques années plus tard. La réhabilitation de la dépense publique et de l'interventionnisme dans l'économie débouche sur les politiques keynésiennes.

La régie, qui était quasiment interdite avant la Première Guerre mondiale, devient non seulement possible après les « décrets-lois Poincaré de 1926 » mais quasiment le mode naturel de gestion après la Seconde Guerre mondiale. La traduction, presque immédiate, a été le recrutement en grand nombre d'agents publics pour assurer ces services au quotidien. C'est l'essor de la communale ainsi que l'on appelle les agents municipaux. Une autre nouveauté ou plutôt autorisation rendue possible par ces mêmes décrets-lois Poincaré est ce qui a trait aux futures « sociétés d'économie mixte ». Ces mesures autorisent pour la première fois les communes à souscrire jusqu'à 40 % au capital de sociétés de construction de logements sociaux et d'exploitation de services publics. La loi Loucheur de 1928 vient concrétiser ce fort besoin de logements de la France, en fixant à

500 000 le nombre de logements à construire en 10 ans. Ces régies municipales étaient particulièrement contrôlées par l'État ; le préfet disposait en effet du pouvoir de réformer un acte avant même sa mise en application. Même si la loi du 5 avril 1884 a permis l'éclosion des libertés locales, ces dernières sont rigoureusement encadrées par l'État.

Et c'est ainsi que l'on est arrivé à ce contexte keynésien pour que la politique budgétaire, et particulièrement la politique de la dépense, soit réhabilitée. Une seconde vague de création de sociétés d'économie mixte (SEM) est décidée par l'État, après la Seconde Guerre mondiale. Leur mission va se combiner avec les objectifs fixés au Plan national : aider le pays à recouvrer la croissance. Les grands ensembles immobiliers seront créés sous son emprise. C'est néanmoins à partir du « décret Bloch Lainé » de 1955 qui ouvre aux SEM le champ de l'aménagement du territoire et aux départements – toujours administrés par les préfets rappelons-le – les possibilités offertes aux communes. La participation maximale des collectivités y est portée à 65 %. La Caisse des dépôts et consignations et ses filiales, la SCIC et la SCET, ainsi que les groupes Suez et Paribas, joueront un rôle majeur. À cette époque, le contrôle de l'État est prédominant ; il se matérialise par sa présence dans les instances dirigeantes. Tous les textes régissant le fonctionnement des SEM sont des documents types pris sous la forme de décrets en Conseil d'État. Là encore, l'État est présent à tous les bouts de la chaîne.

Aujourd'hui. Un État recentré et un secteur public local investisseur

Par un acte de concession, l'État puissance publique confie à des hommes ou à des sociétés la réalisation d'une prestation. Ce type de contrat engage dans la durée ses signataires. Il est choisi historiquement pour assurer la continuité du service public. La concession est ainsi une sorte de « shiva » : tout à la fois technique et financier, ce contrat est aussi un règlement. Rapide à exécuter et long à amortir, il permet d'associer le secteur privé au financement du service.

L'âge d'or de l'économie mixte

De manière opérationnelle, les années 1960 et 1970 vont représenter l'âge d'or de cette vision d'équipement dans les territoires, à travers notamment l'action de la DATAR tandis que le véritable renouveau s'opère au tournant des années 1970, en fait juste avant en fait les grandes lois de décentralisation. À partir des années 1980, avec la décentralisation, s'instaure l'âge d'or de l'économie « mixte » qui essaime dans les terri-

toires. Les exemples emblématiques seront constitués par les parkings, la gestion de salles par exemple.

C'est le financement du réseau autoroutier français qui sert d'emblème. La loi du 18 avril 1955 rend possible l'appel au régime de la concession, associée à un péage, pour financer son programme autoroutier. Jusqu'au milieu des années 1990, près de 6 500 kilomètres seront construits selon ce modèle de l'adossement. Cela signifie que les bénéfices réalisés sur la gestion d'un tronçon permettent d'en construire d'autres, moins rentables au fur et à mesure de la réalisation. Les avantages ont été la suppression de la contrainte de l'annualité budgétaire et la responsabilisation de sociétés concessionnaires fortement « intéressées » aux résultats. Dans ce système, l'État garde une réelle maîtrise, en finançant jusqu'à 40 % des travaux. Les sociétés concessionnaires étaient des sociétés d'économie mixte, à capital très faible, et détenu par les collectivités locales. Ces dernières sont intéressées de cette façon au développement des territoires, non sans parfois de belles incohérences comme par exemple le refus de « voir passer l'autoroute » à certains endroits. Cette position a nécessité des décennies plus tard la réalisation soit de contournement soit d'axes de délestage avec à la clé des retards certains pris par certaines agglomérations au regard des contraintes et nécessités de développement de plateformes logistiques.

Au total, ce système de la concession à péage a été un instrument efficace pour réaliser un réseau d'infrastructures autoroutières. Son mécanisme est fondé sur la solidarité financière entre une section d'autoroute rentable et une section non rentable à moyen terme, par « adossement » de l'une sur l'autre. Ainsi, la contribution des utilisateurs des réseaux les plus denses et déjà partiellement ou totalement amortis a-t-elle permis le financement d'autres autoroutes à caractère d'aménagement du territoire, moins rapidement rentables. Ce fonctionnement a l'avantage de faire appel au minimum aux finances publiques. Il répond également à deux critères fondamentaux : respecter une équité territoriale, en utilisant les produits financiers obtenus sur les axes les plus fréquentés pour financer les autoroutes les moins fréquentées, d'une part et faire payer à l'usager, et non au contribuable, les coûts d'usage, d'autre part.

Un pragmatisme servi par une pluralité d'acteurs

À partir des années 1980, les lois de décentralisation vont donner un nouveau souffle à l'économie mixte, en confiant l'essentiel des pouvoirs de construction, d'urbanisme et d'action économique aux collectivités locales. La solution retenue est celle du recours aux « SEM ». Pour ce qui est des équipements sportifs, le partenariat peut être retenu pour la construction ; et la régie pour la gestion. En quelque sorte, les socié-

tés d'économie mixte vont devenir les outils privilégiés du développement économique dans les territoires. La participation des collectivités locales au capital des SEM est portée à 80 %. En définitive, les SEM ont anticipé sur la décentralisation en permettant aux élus locaux, grâce à leur statut juridique, d'être présents dans les opérations menées sur les territoires ; même si ces dernières sont alors décidées, programmées et financées sous la houlette de l'État. En dix ans, près d'un millier de SEM voient ainsi le jour dans des domaines extrêmement variés : tels que le tourisme de loisirs ou le tourisme d'affaires, la culture, les transports, le stationnement, mais aussi l'environnement, les sports et les loisirs, ainsi que le secteur de l'énergie et le domaine d'action de la communication.

Au niveau des collectivités, et de façon pragmatique, il n'est pas rare que les partenaires privés soient plusieurs sur un même projet : une société de construction va réaliser l'investissement, des promoteurs peuvent financer une partie des coûts, des banques vont permettre le bouclage du financement et des assureurs vont couvrir certains risques. Cette mixité des intervenants se traduit par une cartographie particulièrement complexe. Ici, un comité d'expansion économique fédérera les projets avant de les présenter au financement des collectivités publiques. Là, une agence de développement, ailleurs les services de la collectivité ou ceux de l'intercommunalité, voire les deux !

La question du stationnement est révélatrice de cette volonté, poussée à l'extrême, du « tout public » et de son âge d'or des années 1970. Cela procédait d'une attitude méfiante vis-à-vis du capitalisme privé et des entreprises qui en étaient les outils que d'un centralisme traditionnel, largement répandu chez les responsables, quelles que fussent leurs références artisanes. Il fallut attendre la loi du 5 janvier 1988, dite d'amélioration de la décentralisation, pour que soient formalisées les conditions dans lesquelles une commune pouvait apporter son concours à une gestion déléguée de services publics locaux. En étant pragmatiques, il convient de souligner qu'il est des ouvrages publics locaux qui ne peuvent être rentables sur le plan économique et financier. Ils apparaissent néanmoins indispensables à la vie de la cité. Dans ces conditions, un financement mixte public/privé délimitant bien les risques du public et bénéficiant au maximum des capacités d'innovation.

Les limites d'un modèle et ses interrogations

Plusieurs éléments vont contribuer à fragiliser le système patiemment construit.

Tout d'abord, dans les années 1980 et 1990, les chambres régionales des comptes ne vont pas manquer de s'interroger sur ces modes de gestion et, plus avant, de gestion de certains équipements. En cari-



Crédit photo: JLB - Plaque commémorative A6-Lille-Marseille.

« Ce qu'on a appelé le service public à la française était la conjugaison d'une réalité politique, d'une réalité économique et d'une réalité juridique. Politiquement, le service public a été lié à la place qu'a prise l'État dans le modèle de développement de la nation (...) Économiquement, le service public a désigné un ensemble d'interventions de l'État, des collectivités locales et des établissements publics (...) juridiquement, le service public a défini le régime s'appliquant à toutes les administrations, liant celles-ci aux trois lois de la continuité du service, de l'égalité devant le service et de l'adaptation du service. » (Michel Guénaire)

caturant, l'économie mixte pourrait se résumer par la prise de risques par le secteur public et les bénéfices engrangés par le secteur privé.

Ensuite, en s'interrogeant sur la rentabilité, il convient de noter que l'une des caractéristiques de quasiment toutes ces infrastructures est de ne pouvoir prétendre à une « rentabilité » au sens économique du terme. Dans ces conditions, le taux de rentabilité interne³ de nombre de ces opérations d'infrastructure est faible et, dans tous les cas, inférieur au taux de rentabilité requis par un opérateur privé. Soyons clairs : le privé seul ne construirait ni lignes ferroviaires à grande vitesse, ni de ports, ni de ponts (Normandie) ou viaducs (Millau), ni réseaux à haut débit ni parkings. Ce calcul suppose que l'on puisse connaître, année par année, les dépenses et les recettes entraînées par l'infrastructure. Dans la réalité, il n'en est rien ! L'économie des infrastructures est marquée par l'incertitude et par le risque.

Enfin, le resserrement de l'État sur ses fonctions régaliennes s'est traduit par un appel plus important au privé. À la fin des années 1970, le modèle de développement macro-économique basé sur la dépense a été remis en cause. Ainsi, à une représentation de l'économie basée sur la demande, s'est substituée celle de l'économie de l'offre.

Pourquoi dès lors continuer de recourir au partenariat ? De façon simple, l'intérêt puis la nécessité du recours au partenariat se justifient par les limites tant au financement complètement privé que totalement public. Les pouvoirs publics ont le devoir de prendre en compte ce que la théorie économique appelle les externalités positives ; c'est-à-dire les avantages économiques non inclus dans la rentabilité financière. Au contraire, les investisseurs privés ne peuvent les prendre en compte. Dès lors, en répondant à la question : « comment utiliser au mieux les ressources rares ? », les investisseurs publics peuvent combiner les avantages et permettre, au final, de financer ensemble un nombre beaucoup plus important de projets que, seuls, un petit nombre. C'est, toutes choses égales, ce qui s'est passé dans les années 1980 et 1990 pour les générations de contrats de plan État-régions.

De la volonté néolibérale de « renouveau profond » au « passage en force » intellectuel

Dès 1992, le Royaume-Uni engage un vaste programme qualifié de « private finance initiative » (PFI) qui consiste à créer ce type de contrat pour rénover les services publics britanniques. En réalité, cette politique britannique qui se traduit par des appels

d'offre sur performances s'inspire du système français de la concession et du marché d'entreprise de travaux publics (METP). Sous le vocable impropre de privatisation, a resurgi l'idée du rôle que le secteur privé avait joué et pouvait encore jouer dans le développement d'infrastructures ou de services publics, quelques années seulement en France après le mouvement de nationalisations du début des années 1980.

De plus, le financement sur le principe de l'adossement disparaît dans les années 1990. Depuis 1998, le monde autoroutier français a connu son big-bang bruxellois, puisqu'il est désormais interdit par l'Union d'attribuer, sans appel d'offres européen, un nouveau tronçon d'autoroute à péage à une société concessionnaire existante. Ainsi a pris fin le régime classique de « l'adossement », forme de péréquation qui a permis à l'État de développer son réseau autoroutier français depuis les années 1950. Désormais, le contribuable doit aller au secours du concessionnaire. Le contribuable finance ainsi, à travers l'État et les collectivités territoriales, une subvention d'équilibre venant compléter la part qu'autofinanceront les sociétés autoroutières concessionnaires avec leurs recettes de péage à venir. L'État entraîne ainsi avec lui les collectivités territoriales dans le financement de ces projets d'aménagement. Au final, la victoire bruxelloise s'est traduite par l'alourdissement de certains investissements locaux.

Un peu après, le livre vert sur les partenariats public-privé de la Commission européenne du 30 avril 2004 a donné une définition large du partenariat public privé : une durée relativement longue de la relation, un mode de financement du projet associant public et privé, un rôle important de l'opérateur économique, une répartition des risques avec un transfert sur le partenaire privé des risques habituellement supportés par le secteur public. C'est certainement l'absence de cadre juridique clair qui a favorisé le développement de ces contrats dans l'Union européenne. Jusqu'à l'ordonnance du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat, cette procédure ne faisait pas l'objet d'une définition juridique en droit français. Ce qui est fondamental dans ce genre de contrat, c'est l'exploitation aux risques et périls de l'entrepreneur. Ainsi, le PPP suppose que le privé se voit confier une tâche globale, portant en général sur la conception, la construction et l'entretien-maintenance, voire l'exploitation des ouvrages, ou sur une combinaison de ces tâches.

Des mesures sectorielles favorisent le recours au partenariat public privé, après l'abandon d'une loi de 1987 pour la construction des prisons. Au travers de mesures sectorielles (loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002, loi d'orientation et de programmation pour la justice

du 9 septembre 2002, loi de programmation militaire du 27 janvier 2003), le législateur a voulu doter le droit français d'un outil général, à la disposition de l'État comme des collectivités territoriales pour créer des nouvelles formes de contrat pour la conception, la réalisation, la transformation, l'exploitation et le financement d'équipements publics, ou la gestion et le financement de services, ou une combinaison de ces différentes missions. Une précision s'impose : contrairement à ce qui a pu être dit, le Conseil d'État n'a pas « condamné » la procédure des marchés d'entreprise de travaux publics (METP) utilisée notamment pour la construction et la rénovation des lycées en Ile-de-France après la décentralisation de la compétence lycée, effective en 1986. La Haute Assemblée a simplement rappelé que les contrats complexes utilisés constituaient la superposition de plusieurs marchés publics.

Dès lors, le PPP a pu s'apparenter soit à une sorte d'épouvantail, pour ses opposants les plus farouches, soit constituer un véritable remède-miracle à proposer pour réaliser un projet en manque de financement. Ces deux visions contradictoires n'auraient fait qu'exacerber les passions, sur fond de querelle européenne et de « modèle » optimal à retenir pour conduire les projets dans les territoires. Pour les uns, il oblige la personne publique à effectuer une réflexion en amont sur le service à créer. Il permet une optimisation du coût global comprenant l'investissement et le fonctionnement d'un service public. Il offrirait ainsi une visibilité financière à la collectivité publique, permettant de programmer les dépenses futures dans le cadre contractuel. Il évite de constituer des équipes en régie qui représentent autant de postes fixes et pluriannuels, voire perpétuels de dépenses, sans remise en question. Mais surtout, le PPP permettrait une accélération considérable, à budget constant, de la réalisation des travaux, en raison de l'étalement dans le temps du paiement des prestations. Il offre également une vraie garantie d'entretien et de surveillance du patrimoine, en raison des astreintes pesant sur les entreprises chargées du service, sanctionnées au demeurant en cas d'insuffisance ou de défaillance.

Demain. Le rôle d'ensemblier de l'État sera encore plus nécessaire

Accepter les contraintes budgétaires pour poursuivre le développement des territoires

Le service public se retrouve et s'exerce à l'échelle d'un territoire, quelle que soit la taille de celui-ci et de celui qui le gère. Sans le savoir, notre « quarteron infidèle », composé du citoyen de l'usager, de l'électeur et du contribuable, revisite les éléments clé de la définition

du service public, que l'école française du droit public de la fin du XIX^e siècle a porté si haut. Il est entendu à la fois comme la somme de services collectifs de natures variées, soumis aux principes d'égalité et de continuité, et comme un droit-créance, c'est-à-dire une exigence résumée par le « sens du service », le service public. Cette expression mérite sans doute des majuscules, tant la notion conditionne nos activités quotidiennes. Elle ne s'analyse pas selon une opposition binaire entre État et collectivités locales. Elle échappe aux lois de l'économie marchande et s'apparente à un contrat tacite dont les clauses exorbitantes se multiplient continuellement, au bénéfice exclusif des individus. « Toujours plus, toujours plus vite, toujours mieux ». La France est le seul pays dit développé à n'avoir présenté aucun excédent budgétaire depuis 1974; en 2010, le déficit budgétaire de l'État est proche des budgets cumulés de toutes les collectivités locales (36 800 communes, 2 500 EPCI, 101 départements et 26 régions).

PPP, quel usage demain pour un mot galvaudé ?

Ces dernières années, la gendarmerie a utilisé toute la « gamme juridique » possible pour tenter de résoudre cette difficile équation d'entretenir un parc de 35 000 logements dont elle est propriétaire, tout en louant, en plus, près de 45 000 logements. Il s'agit par exemple des « autorisations d'occupation temporaire » (AOT-LOA), des baux emphytéotiques administratifs (BEA), et des partenariats public-privé (PPP). Depuis décembre 2008, et la réforme de la gestion immobilière, France Domaine *via* le ministère des finances a une vue permanente sur la gestion de ce parc qui a tout d'un mastodonte.

Aujourd'hui encore, le domaine du ferroviaire concentre toujours ce « mélange » entre les financements publics (l'Europe, l'État et les collectivités) et le secteur privé, avec une approche variable selon les époques: la comparaison entre la construction des différentes LGV: depuis la LN 1 (Paris-Lyon) jusqu'à la LGV RR et la LGV SEA entre lignes à grande vitesse et TER: comparaison entre le modèle utilisé pour la construction de la ligne à grande vitesse (LGV) Rhin-Rhône et la ligne à grande vitesse Sud-Europe Atlantique (SEA). Pour mémoire, la France a construit « seulement » 2 000 kilomètres de 1970 à 2010. Le système mis en place associe l'État (qui décide et contrôle) et des délégataires (quelle que soit la forme juridique utilisée); La LGV Est C'est la première ligne à grande vitesse pour laquelle les collectivités locales ont dû participer au financement aux côtés de l'État et de l'Union européenne. La contribution a été fixée suite à un tour de table des collectivités, en fonction du gain de temps pour les usagers par rapport à l'Île-de-France. L'Alsace a dû payer ainsi près de 300 millions d'euros. Ce mode de financement est reconduit pour les autres projets.

C'est ainsi que la ligne à grande vitesse (LGV) SEA Tours-Bordeaux est la première ligne à grande vitesse à être réalisée dans le cadre d'un partenariat public-privé, au sens de l'ordonnance de 2004. Couramment utilisé pour d'autres grands projets d'infrastructures (ex: autoroute), ce type de montage est totalement innovant dans le domaine ferroviaire et permet de répondre dans les meilleures conditions à l'ampleur du projet. La LGV SEA Tours-Bordeaux sera donc l'une des plus importantes concessions d'infrastructure jamais réalisées en Europe. La LGV Tours-Bordeaux est la première ligne à grande vitesse française être réalisée dans le cadre d'un partenariat public-privé (PPP). Ce montage technico-financier est d'autant plus original qu'il s'agit de concéder une section de ligne (Tours-Bordeaux) au milieu du réseau ferre national. Son montant est estimé à environ 7,2 milliards d'euros (euros courants). Le PPP de la LGV Sud Europe-Atlantique Tours-Bordeaux sera, de fait, le plus important conduit par RFF dans les prochaines années. Élargis en 2006 au domaine ferroviaire, ils sont en passe de devenir un mode de réalisation courant pour tous les grands projets. En faisant appel à des ressources du secteur privé, il prévoit d'associer au financement du projet 5 conseils régionaux, 19 départements et 33 communautés de communes ou d'agglomération.

Cesser d'opposer l'État et les collectivités, les collectivités entre elles et le public au privé

Les visions binaires sont certes rassurantes mais ne sont pas productives. Pour ce qui est de l'assainissement et de l'eau, les contraintes environnementales, relayées le plus souvent par des directives européennes – comme par exemple pour les eaux résiduaires en 1991, se sont traduites par des efforts d'investissements, couplés à ceux devant être réalisés pour la modernisation des réseaux; l'ensemble se traduisant sur la facture d'eau. Et l'on a pu voir apparaître des associations de consommateurs, dont certaines au nom emblématique par exemple « la facture d'eau est imbuvable ».

D'ailleurs, déjà, dans les territoires, les uns et les autres n'ont jamais cessé de travailler ensemble. Parmi les procédures contractuelles, les contrats de plan État-régions figurent certainement, par l'importance des sujets traités et par la masse des financements engagés, au premier rang en termes d'impact sur l'équilibre de la décentralisation française à trois niveaux: financier, de décision et d'aménagement du territoire. Quatre générations se sont succédé de 1984 à 2006, avant que les contrats de projets ne prennent le relais pour la génération 2007-2013. En utilisant la métaphore du « double aveugle », chère aux économistes, on peut affirmer sans détour que les contrats de plan ont permis à l'État de faire financer ses politiques par les régions naissantes dans les territoires. Chacun,

apparemment, en sortait gagnant : l'État, en trouvant des cofinanceurs, tout en gardant dans le même temps son pouvoir de décision ; les régions en se voyant conférer un rôle de pseudo-fédérateur pour assurer le financement de projets dont elles n'assuraient pas la maîtrise d'ouvrage ; et les autres niveaux de collectivités trouvant là une source complémentaire de financement pour des projets, promis par l'État en son temps, et dont la réalisation aurait traîné en longueur en l'absence de participation d'un financeur complémentaire (les régions). De ce fait, les régions se sont placées, d'entrée, en situation d'infériorité, à trois points de vue, financier, de la décision et de la réalisation : financier, tout d'abord, car la part relative de l'État est passée de près de 60 % de l'ensemble à moins de 40 % en quatre générations ; de la stricte décision ensuite, puisqu'au travers des contrats de plan, l'État a imposé ses priorités (routes nationales, universités, autant de domaines de compétences relevant de la compétence exclusive de l'État), d'autant qu'il se fonde selon les périodes sur ses « priorités », ses « noyaux durs », et qu'il fait jouer habilement la concurrence entre collectivités par une véritable « mise aux enchères » des projets ; et de la réalisation concrète enfin, pour ce qui a trait à l'impact « politique » et à la visibilité des actions.

Prendre en considération le quarteron « contribuable/usager/électeur/citoyen » et changer de « focale »

Les habitants de notre démocratie ouverte, désenchantée et désacralisées endossent successivement, deux à deux, voire ensemble quatre habits différents : ceux de citoyen, d'usager, d'électeur et de contribuable. Au quotidien, ce « quarteron » n'opère aucune distinction entre ceux-ci. Sa carte mentale s'affranchit de tous les découpages administratifs. Il ne se vit pas successivement comme « l'administré » ou le « bénéficiaire » de telle collectivité locale, de telle administration d'État ou de tel ministère régalien.

C'est ici que l'exemple emblématique de « TEO », le périphérique lyonnais, prend tout son sens. La construction de TEO et sa mise en exploitation furent particulièrement mouvementées. En 1990, le groupe Bouygues avait obtenu de Michel Noir, alors maire de Lyon et président de la communauté urbaine de Lyon, la concession de l'ouvrage. Le prix du péage particulièrement élevé (16 francs les dix kilomètres en 1990, soit un peu moins de 5 euros actualisés en 2011), et le rétrécissement des voies de circulation gratuites avaient incité un grand nombre d'automobilistes à organiser un boycott pendant six mois particulièrement efficace : au lieu des 70 000 véhicules par jour attendus pour rentabiliser ce tronçon payant, seulement 16 000 voitures l'empruntaient quotidienne-

ment. Au total, le contrat initial entre la communauté urbaine de Lyon et Bouygues-Dumez a été annulé à la demande d'Étienne Tête, conseiller communautaire des Verts, par le Conseil d'État tandis que l'ampleur de la contestation obligea le nouveau maire de la ville, Raymond Barre, à racheter l'infrastructure à Bouygues en mai 1999, pour plus de 2 milliards de francs) puis à baisser sensiblement le prix du péage. Mais il convient de garder à l'esprit que cet exemple n'est pas non plus exempt d'irrationalité : la « victoire » juridique pour les opposants au financement privé de ce contournement de Lyon s'est traduite par un prix financier particulièrement élevé pour le contribuable lyonnais, par le rachat et le dédommagement du concessionnaire.

Les partenariats entre l'État et les acteurs ou un « retour vers le futur »

La singularité française comme refus du déclin

La théorie économique a pu longtemps ignorer la contribution spécifique des infrastructures publiques à la croissance. La question des relations entre les secteurs public et privé se situe à la charnière entre la théorie économique et le modèle politique entre, d'une part, faire ou faire faire et, d'autre part, par quel acteur, en central ou au niveau local. Au fil des décennies, un double mouvement s'est opéré, de l'État vers ceux à qui il a délégué, d'une part, et de l'État vers les collectivités territoriales, d'autre part. De plus, les collectivités font appel à une multiplicité d'acteurs gravitant autour d'elles, tels que les chambres économiques, les comités d'expansion, les agences régionales de développement. À rebours des thuriféraires du déclin, il est rassurant de considérer que le « modèle français » a non seulement permis de produire ce développement territorial concret mais qu'il a encore, surtout, de beaux jours devant lui. En toile de fond, l'État continue d'imposer normes (telles que le grenelle de l'environnement) et procédures (telles que les contrats de projets dans leur version 2006-2013).

En apportant une réponse simple aux questions suivantes : Qui porte les investissements et les réalise dans les territoires ? Où ces interventions sont-elles effectuées et comment les finance-t-on, on se rend compte que, sur la longue durée, les « partenariats » sont consubstantiels à la notion même de développement économique territorial. Et l'organisation politico-administrative française a constitué un facteur structurel puissant imposant. Même s'il est difficile de dire « qui fait le plus » dans les territoires car, selon le prisme retenu, ce pourra être tel ou tel niveau, il est bien sûr possible de dresser un constat chiffré qui, lorsqu'il est agrégé aboutit à la phrase répétée à satiété : « les trois-quarts des investissements publics



Crédit photo : Wikimediacommons.org

Parmi les procédures contractuelles, les contrats de plan État-régions figurent certainement, par l'importance des sujets traités et par la masse des financements engagés, au premier rang en termes d'impact sur l'équilibre de la décentralisation française à trois niveaux : financier, de décision et d'aménagement du territoire.

civils sont réalisés dans les territoires par les collectivités territoriales ». Ces dernières années, le débat sur les partenariats public-privé ou « PPP » a pu resserrer beaucoup trop étroitement le champ de l'analyse.

La compréhension d'ensemble pour un renouveau managérial

Comme le « PPP » n'est qu'une « technique » qui, de plus, est directement issue du modèle publiciste français, il convient d'élever le débat au niveau de la réflexion sur la conduite des politiques dans les territoires, au regard de la situation financière d'ensemble de l'État, de ses collectivités et des entreprises. Dans ces conditions, l'annonce récente du plus gros partenariat public privé à venir, pour la construction de la ligne à grande vitesse ferroviaire (LGV) Sud Europe Atlantique (SEA) se situe dans la plus parfaite continuité de l'histoire économique française. Car, depuis le milieu du XIX^e siècle, cette association public-privé a toujours été présente dans les territoires. Elle a été portée par des élus prenant des décisions.

Cette construction qui se poursuit, aujourd'hui encore, entre le secteur public et privé, doit également servir d'exemple aux managers territoriaux de demain. Parce que les conditions aujourd'hui de la

décision publique associent tous les types de collectivité publique. Parce que, dans les territoires, les managers de demain, qu'ils travaillent pour l'État, les collectivités ou les grandes entreprises doivent avoir à l'esprit que l'état des finances de la France n'autorise ni dogmatisme intellectuel ni rêverie inconsidérée sur les vertus de tel ou tel modèle. C'est à ce prix seulement que la fracture entre les décideurs publics, qui portent des projets, et les entreprises, qui créent de la valeur ajoutée dans les territoires, pourra se réduire.

J-L. B.

1. Michel Guénaire, « le service public au cœur du modèle de développement français, in *Le Débat*, n° 134, mars-avril 2005, p. 52.
2. Isabelle Chatric et Jean-Michel Uhaldeborde (dir), *Partenariat public privé et développement territorial*, Paris, Le Monde éditions, 1995, p. 27.
3. Le taux de rentabilité représente le taux d'actualisation qui égalise le flux de dépenses actualisées et le flux de recettes actualisées.