

Objectif 2015

Association TGV
Développement
*Var - Nice
Côte d'Azur*



Association MNLE PACA

Contacts :

Association TGV et Développement Var Nice Côte d'Azur

7, avenue Aristide Briand - BP 66

83270 Saint-Cyr-sur-Mer

E-mail : association-tgvdeveloppement@wanadoo.fr

Site : www.infostransports.org

Téléphone : 06 12 16 04 82 - 06 12 42 39 22

Projet de liaison ferroviaire à Grande Vitesse LGV PACA SUR L'AXE MÉDITERRANÉEN

Contribution sur les financements

Atelier pédagogique du 25 mai 2005

"LE PARTENARIAT PUBLIC PRIVE COMME MODALITE INNOVANTE DU FINANCEMENT DES PROJETS D'INFRASTRUCTURE DE TRANSPORT : CONTRE-ARGUMENTS ET MISE EN GARDE"

Projet de présentation CPDP, Mai 2005

Si les contributions spécifiques des grands projets d'infrastructure de transport à la croissance économique, à la compétitivité et au développement durable font aujourd'hui l'objet d'un large consensus parmi les experts et les élus politiques, force est néanmoins de constater qu'en ces temps d'austérité financière en terme de dépenses publiques, leur financement devient de plus en plus problématique, l'Etat devant faire face à des difficultés budgétaires croissantes pour assumer ces investissements de long terme.

De multiples solutions de financement internes ont été étudiés et envisagées par différentes commissions ministérielles, - **le rééquilibrage de la TIPP sur les gazoles** pour les véhicules légers, **la mise en place d'une redevance domaniale kilométrique** prélevée sur les poids lourds pour l'utilisation commerciale du domaine public routier, **le relèvement progressif des péages ferroviaires** ou même **l'assouplissement du pacte de stabilité budgétaire** pour exclure les dépenses d'infrastructures de la limite des 3% de déficit public - autant de possibilités de dégager des ressources fiscales nouvelles affectées prioritairement au développement du transport.

Mais hormis ces différentes solutions qui font appel à la contribution publique et aux prélèvements obligatoires, il existe également la possibilité de recourir à des sources alternatives de financement externes à l'Etat, en particulier au travers du développement des partenariats publics/privés qui semblent représenter aujourd'hui pour les institutions nationales et européennes, une solution innovante pour combler le déficit des financements publics nationaux.

Faussement présentés comme une modernité, les PPP existent en fait depuis les origines de la civilisation et, à ce titre, n'ont de réellement innovant que la dénomination.

En effet, le droit romain prévoyait les concessions des ouvrages publics pour les thermes, les marchés, les routes, les ports, les aqueducs, la fiscalité et la monnaie ainsi que les grands travaux. Plus tard, au 16ème siècle, le canal de Craponne assurant la desserte de la Provence en eau fut le premier grand contrat de concession de travaux publics.

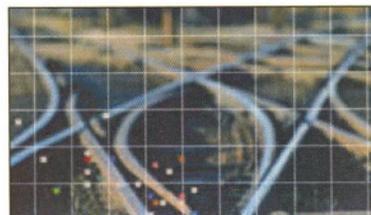
Après la Révolution, le système se verra généralisé et de nombreuses lois concessionnaires seront adoptées : c'est le siècle des technologies concédées, la

vapeur, le gaz, l'air comprimé, l'électricité, le télégraphe, le téléphone, le chemin de fer, le métro, le tramway naissent tous sous l'égide de la concession, ainsi que la Tour Eiffel, les égouts de Marseille et même le canal de Suez.

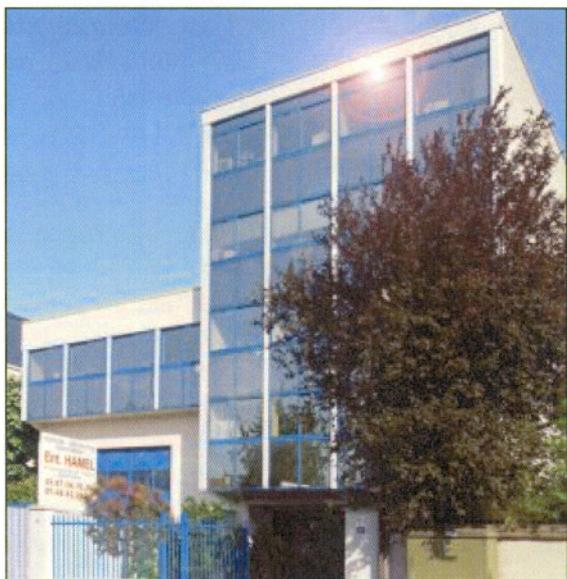
Si les années 40 voient le retour à la Nation des grands moyens de production monopolisés, les concessions d'aménagements continuent pourtant de se développer dans les années 50, 60 et 70 pour les autoroutes, les ponts ou la reconstruction du tissu urbain. Les concessions de services publics locaux deviennent un trait de la France des années 70 et 80 pour la restauration collective, l'enlèvement des ordures, l'éclairage public et les transports...

Le partenariat public-privé bénéficie donc en France d'une longue tradition, et son modèle en est incontestablement le régime de la concession et plus généralement de la délégation de service public.

Success story à l'international également, le french model s'est abondamment diffusé hors de nos frontières, rencontrant un indéniable succès principalement au Royaume-Uni, en Amérique du Nord, au Canada, en Australie, en Suède et au Chili.



Mais par effet de " feed-back ", c'est l'émergence de nouvelles techniques contractuelles étrangères qui met à mal aujourd'hui ce modèle dans notre pays provoquant une certaine confusion des genres.



En effet, les évolutions récentes du cadre juridique et technique de définition et d'application des PPP en France confirme une certaine divergence vers un modèle inspiré de la pratique britannique des PFI (Private Finance Initiative) mis en œuvre par le gouvernement de Margaret Thatcher en 1992 dans les chemins de fer et étendus depuis à d'autres domaines publics.

Ainsi, une ordonnance du 17 juin 2004 institue un nouveau type de " contrat de partenariat ", alternative aux modes traditionnels de la commande publique que sont les délégations de service public et les marchés publics, pour faciliter le financement des infrastructures par l'externalisation des services publics.

Présenté comme un solution-miracle face à l'endettement public et au déficit budgétaire, ce contrat ouvrirait des perspectives

nouvelles en permettant de combiner maîtrise d'œuvre et maîtrise d'ouvrage dans les équipements publics, et en autorisant des modes de rémunération innovants comme le paiement différé ou le recours au crédit bail qui soit disant dispenserait l'Etat d'un préfinancement des travaux lui permettant ainsi de déconsolider son investissement.

Véritable privatisation des services de maîtrise d'ouvrage publique puisqu'ils attribuent au privé la conception/construction, l'exploitation, la maintenance et le financement des équipements publics, ces nouvelles modalités de PPP où l'Etat ne prend plus aucun risque au niveau financier sont donc fondées sur une méfiance totale à l'égard de la

capacité des services publics dans la construction et la régulation des infrastructures, induisent une pure marchandisation des biens publics et une privatisation des profits.

De plus, en offrant la possibilité de confier dans un même marché la conception, le financement, la construction et l'exploitation, ces nouveaux contrats de partenariat vont permettre de revenir sur une règle intangible en matière de construction d'ouvrage public qui stipule que " celui qui conçoit l'ouvrage doit être indépendant de celui qui le réalise ".

Nul besoin de dissertar longtemps pour comprendre que l'interdépendance de la maîtrise d'œuvre tant avec la maîtrise d'ouvrage qu'avec le constructeur constitue un risque potentiel de collusion qui pourrait engendrer des pratiques anticoncurrentielles susceptibles de troubler l'efficacité économique, et cela sans évoquer le possible suren-

chérissement du coût financier des projets sur le long terme. A tous ces égards, ces nouvelles dispositions suscitent donc de vives réactions, justifiées d'ailleurs si l'on en juge par les nombreux dysfonctionnements et les défaillances qualitatives importantes des services suite aux PFI, mis en relief par les catastrophes récentes des chemins de fer anglais, la faillite consécutive de la compagnie Railtrack, ou les premiers rapports gouvernementaux d'évaluation désastreux jugeant les écoles et les services de santé financées dans le cadre de ces partenariats d'une qualité " très sensiblement inférieure " aux autres équivalents nationaux.

Sur la base de certains principes constitutionnels et règles de droit administratif, le Conseil Constitutionnel a certes considérablement réduit depuis le champ d'application et la portée de ces contrats de partenariat en prononçant de nombreuses réserves d'interprétation, réaffirmant par exemple le caractère inaliénable, insaisissable et imprescriptible des biens appartenant au domaine public.

Mais on peut néanmoins s'interroger sur les raisons profondes qui ont provoqué ce choc en retour et ces propositions d'aménagement substantielles dans des techniques contractuelles pourtant avérées sur le territoire national.

En premier lieu, cela nous semble imputable à une vision souvent trop dichotomique des univers de l'économie privé et de l'économie publique, une idéologie dogmatique qui veut que l'on oppose sans souci de pertinence les modèles de gestion supposés plus efficaces pour le secteur privé, ce qui contrarie à juste titre le secteur public.

Hors, l'entreprise n'a pas besoin d'être privée pour être efficace, ce qui compte c'est avant tout la discipline qu'impose un compte d'exploitation à présenter à des partenaires privés ou publics et l'image à défendre vis-à-vis des concurrents, du public ou des collectivités territoriales, ainsi que le savoir-faire technique qu'elle possède.

En second lieu, car on appréhende souvent mal les risques inhérents à l'économie des infrastructures dont le partage devrait pourtant demeurer l'élément-clé des contrats de PPP.

En effet, compte tenu du profil temporel des flux de dépenses et de recettes d'une infrastructure, investissement initial plus long et plus lourd - rentabilité stricte faible et sur un long terme, donc risquée, faible marge bénéficiaire-, aucune initiative strictement privée ne peut être à l'origine d'un projet d'infrastructure tant les taux de rentabilité et les profits attendus sont bas pour le secteur privé malgré des risques importants.

Les rares tentatives dans ce sens (Orlyval, Eurotunnel) se sont d'ailleurs soldées par des échecs cuisants ou des restructurations majeures avec implication importante du secteur public.

Car, dans tous les cas, le Gouvernement restant imputable aux yeux de la population, il se doit d'intervenir pour réparer les éventuels pots cassés, afin d'éviter que le service public ne cesse, et cela quel que soient les responsabilités contractuelles du partenaire privé : la notion de transfert de risque du public vers le privé, autre argument des PFI et des contrats de partenariat est donc totalement galvaudée.

Plus grave, au vu des taux de rentabilité très faibles des infrastructures, on peut sincèrement douter que le secteur privé puisse strictement s'en contenter : afin

d'accroître la compétitivité de l'ouvrage, il faudra donc construire moins cher, gérer et exploiter entre guillemet " plus efficacement ", ce qui se traduit d'après les exemples étudiés par une certaine dépréciation qualitative des conditions de travail, du service rendu et des garanties de sécurisation.

Quoique qu'il en soit, on ne peut nier que la satisfaction des besoins identifiés en infrastructures exigent actuellement la mobilisation de moyens financiers très élevés qui dépassent les possibilités des collectivités publiques chargées de réaliser ces équipements, si on exclue le recours systématique à l'augmentation de la dette publique.

En conclusion, si rejeter en bloc les perspectives offertes par ces partenariats public - privé conduirait peut être à hypothéquer nos capacités de développement et à handicaper ou freiner la croissance de notre économie, accepter la transposition pure et simple de modèles de PFI revient à promouvoir une approche néolibérale d'externalisation des services publics hautement préjudiciable à la qualité du bien et du service public.

Si l'argument principal des partisans de ces PFI est d'ouvrir la voie au "hors-bilan" en comptabilité publique par le jeu des techniques de déconsolidation, rappelons également que la Commission européenne et Eurostat, ont récemment énoncé dans un Livre Vert que "le recours aux PPP ne saurait être présenté comme une solution miracle pour le secteur public faisant face à des contraintes budgétaires", les administrations publiques étant tenues de consolider les engagements financiers issus des PPP dans leur compte.

De ce fait, sans remettre en cause le besoin de développer des partenariats entre public et privé, il importe d'en définir et d'en borner précisément les termes : à l'étude, l'efficacité économique recommande donc plus un partage des risques, transparent et équilibré, chacun des partenaires assumant une partie des risques afférents aux projets sur la base d'une mutualisation des compétences du secteur privé et du secteur public.

Dans la plupart de ces types de contrats, les prix, la nature des services fournis ainsi que la façon de les produire continuent d'être fixés par décision centralisée, ce qui exclue la formation de profits exagérés et garantit la qualité et la pérennité du service.

Du fait des risques encourus et de la durée des opérations, ces partenariats en terme de partage reposent avant tout sur un précepte fondateur qui rend le modèle français unique, la confiance :

- Confiance des opérateurs dans les pouvoirs publics, dans leur capacité à créer l'environnement propice au succès, dans leur bonne foi et dans leur volonté de ne pas modifier les règles du jeu

- Confiance des pouvoirs publics dans les opérateurs, dans leur bonne volonté et leur savoir-faire, dans leur capacité à s'adapter aux changements,

Il importe donc de rester vigilant sur les termes proposés dans les nouvelles modalités d'ententes contractuelles afin que ces dernières n'excluent pas le contrôle et la régulation de l'Etat, ne renchérissent pas de trop le coût financier des projets sur le long terme et surtout ne remettent pas en cause la notion de " bien public ".