



Conseil économique et social régional

**AVIS N° 2010-04**

**DU 22 SEPTEMBRE 2010**

**RELATIF A**

**QUELLES PERSPECTIVES POUR LE PARTENARIAT PUBLIC- PRIVE  
(PPP) ET AUTRES NOUVEAUX MODES DE FINANCEMENT POUR LES  
INVESTISSEMENTS DE LA REGION ILE-DE-FRANCE ?**

**Présenté au nom de la Commission des Finances et du Plan**

**Par Monsieur Jean-Michel PAUMIER**

**CERTIFIE CONFORME  
LE PRESIDENT**



**Jean-Claude BOUCHERAT**

## LE CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL REGIONAL D'ÎLE-DE-FRANCE

VU

- Le code général des collectivités locales ;
- Les rapports, avis et communications du CESR suivants :
  - L'avis du CESR d'Île-de-France n°2002-03 du 11 avril 2002 et le rapport sur « **L'autonomie financière et fiscale de la Région Ile-de-France** », présentés par M. Joseph Thouvenel, au nom de la commission des Finances et du Plan ;
  - L'avis du CESR d'Île-de-France n°2003-03 du 20 mars 2003 et le rapport sur « **Le financement des transports de la Région Ile-de-France – Perspectives à moyen terme** », présentés par M. Jean-Michel Paumier au nom de la commission des transports ;
  - L'avis du CESR d'Île-de-France n°2005-13 du 20 Octobre 2005 et le rapport sur « **L'industrie en Ile-de-France : son rôle dans le développement économique et l'équilibre de l'emploi de la Région** », présentés par Mme Isabelle Drochon, au nom de la commission emploi et développement économique ;
  - L'avis du CESR d'Ile-de-France n°2007-04 du 8 février 2007 et le rapport sur « **Le contrat de projets 2007-2013** », présentés par M. Daniel Rabardel au nom de la commission des Finances et du Plan ;
  - La communication du 22 novembre 2007 sur le rapport « **La Région Ile-de-France face à l'acte II de la décentralisation - financement des missions et activités – analyses et perspectives** », présentée par M. Jacques Monier au nom de la commission des Finances et du Plan ;
  - L'avis du CESR d'Île-de-France n°2008-05 du 18 septembre 2008 et le rapport sur « **Le projet de SDRIF amendé suite à l'enquête publique** », présentés par M. Pierre Moulié au nom de la commission de l'aménagement du territoire élargie ;
  - L'avis du CESR d'Île-de-France n°2009-18 du 10 décembre 2009 sur le **projet de Budget 2010 de la Région**, présenté par M. Jacques Monier au nom de la commission des Finances et du Plan ;
    - La décision du bureau du CESR, du 3 juin 2009 de confier à la commission des Finances et du Plan la préparation du rapport sur les perspectives pour le partenariat public – privé (PPP) et autres nouveaux modes de financement pour les investissements de la Région Ile-de-France ;
    - Le rapport présenté par Jean-Michel Paumier au nom de la Commission des Finances et du Plan.

## CONSIDERANT

- avec 8% du PIB de déficit et plus de 80% du PIB d'endettement, la France dépasse les plafonds requis par le Traité de Maastricht qui sont de 3% de déficit et 60% d'endettement ;
- ce déficit, cette dette, sont, pour une part essentielle, le fait de l'Etat, les collectivités territoriales votant leurs budgets en équilibre et n'utilisant l'emprunt que pour investir ;
- les collectivités territoriales souffrent néanmoins de cette situation marquée par une raréfaction de leurs ressources ;
- la Région Ile-de-France ne déroge pas à ce constat : son Budget primitif 2010 a vu baisser ses recettes permanentes et, au-delà, se réduire ses marges de manoeuvre ;
- le volume des investissements auxquels la Région devrait faire face d'ici à 2025 : quelque 60 Milliards d'euros, équivaut à un doublement de son actuel budget annuel d'investissement ;
- le niveau de ressources nouvelles envisageables pour financer ces investissements : quelque 18 Milliards d'euros, sans prendre en compte les ressources pouvant provenir de la fraction supplémentaire de la TIPP, de la mise en place de péages urbains ou des plus-values dégagées par les opérations de valorisation foncière et d'aménagement liées au projet du « Grand Paris », leur évaluation s'avérant trop aléatoire ;
- la question du financement des investissements de la Région est ainsi posée avec acuité ;
- dans ce contexte, le recours éventuel à des montages partenariaux associant le secteur public et le secteur privé mérite d'être examiné, notamment dans leur version renouvelée que sont les contrats de partenariat issus de l'ordonnance du 17 juin 2004, modifiée par la loi du 28 juillet 2008 ;
- le contrat de partenariat public - privé est un contrat administratif par lequel la personne publique confie à une entreprise privée ou un groupement d'entreprises, une mission globale comprenant le financement, la conception, la construction et l'entretien d'un équipement public moyennant une rémunération couvrant la durée du contrat ;
- le principal intérêt de ce type de contrat tient à sa capacité, dans des situations urgentes ou complexes à mobiliser les financements utiles, ses inconvénients étant pour l'essentiel liés au fait qu'il s'agit, pour la collectivité locale, d'une dépense inscrite en section de fonctionnement avec un coût final supérieur à ce qu'il serait dans une autre forme de commande publique.

## EMET L'AVIS SUIVANT :

**Article 1 :** Le CESR considère que, face aux enjeux de développement économique, social et environnemental et de réduction des inégalités territoriales, la Région Ile-de-France, premier investisseur public territorial au plan national, doit **conforter et développer son rôle de collectivité d'investissement**. Plus encore, dans le contexte de la crise économique actuelle et nonobstant les charges croissantes de fonctionnement qui lui incombent, il importe que sa **mission première d'investisseur soit durablement préservée**.

**Article 2 :** Dans cette perspective, le CESR prend acte que la Région, en partenariat avec l'Etat et les autres collectivités territoriales, est engagée dans un ensemble de programmes et de projets d'investissement à moyen et long termes devant permettre la réalisation effective des **objectifs prioritaires d'équipement et d'aménagement de l'Ile-de-France**, nécessaires pour soutenir l'activité, anticiper la reprise et poursuivre son **développement**.

**Article 3 :** Sauf à considérer que ces ambitions puissent être réduites, hypothèse que le CESR se refuse à envisager, leur mise en œuvre, sous réserve d'une évaluation plus précise, nécessiterait un **doublé des besoins annuels de financement d'ici à 2025**. Cela implique notamment que la Région soit en capacité de **mobiliser des ressources nouvelles qui lui seraient affectées en propre** et, pour certaines, en totalité, et que sa marge d'autonomie sur ses ressources permanentes soit accrue. Cela suppose aussi que la Région assure simultanément la **maîtrise de ses dépenses de fonctionnement**, optimisant ainsi sa **capacité d'autofinancement**.

### *En matière de ressources nouvelles*

**Article 4 :** Plusieurs pistes concernant des dispositions fiscales et financières dont le CESR, pour plusieurs d'entre elles, a déjà proposé l'étude, méritent d'être explorées et de faire l'objet de débats que la maturation de telles dispositions impose. Certaines ont d'ailleurs été proposées, notamment dans le cadre du financement du projet de transport du « Grand Paris ». S'agissant pour l'essentiel de nouvelles taxes, ce qui pose la double question de leur acceptabilité puis celle de leur affectation à la Région, le CESR fait le constat que leur rendement financier n'est pas à la mesure des enjeux, les **ressources nouvelles ainsi collectées représentant moins de la moitié des besoins de financement**.

**Article 5 :** En tout état de cause, le CESR considère que l'acceptation des efforts demandés impose une affectation claire, dans les comptes de la Région, des ressources ainsi dégagées, à la réalisation des investissements jugés prioritaires pour l'Ile-de-France. A cette fin, il recommande que soit examinée la possibilité de créer un ou des fonds d'investissement spécifiques ou un dispositif équivalent faisant masse des recettes nouvelles qui pourraient être transférées à la Région ou qu'elle-même percevrait à des titres divers. Le CESR considère qu'une telle disposition, offrirait des aspects positifs en terme d'**autonomie financière et de lisibilité de l'action publique**.

**Article 6 :** Le CESR considère que, pour intéressantes qu'elles soient, de telles dispositions ne sauraient remettre en cause la nécessité d'une **remise à plat complète des ressources financières de la collectivité régionale assortie d'une évaluation de ses besoins en investissement**, dans le contexte actuel de raréfaction des ressources publiques et d'incertitude sur l'impact financier de la réforme adoptée (la taxe professionnelle) comme de celle en discussion (la réforme territoriale).

### *En matière de montages associant le secteur public et le secteur privé*

**Article 7 :** En complément des marchés publics et des délégations de services publics (les concessions) qui demeurent les outils de droit commun en matière de commande publique, le CESR, prenant acte de la création récente d'un nouvel outil, le **contrat de partenariat**, souhaite que le recours éventuel à ce mode de financement, permettant à l'entité publique d'étaler ses paiements dans le temps, **soit étudié sans a priori**, et son intérêt évalué pour **certains types d'investissement portés par la Région**, prenant en compte la spécificité des champs de son intervention.

**Article 8 :** Nonobstant les effets de la crise actuelle, le CESR considère opportune la mise en débat de cette démarche en y associant les utilisateurs et les personnels concernés, la considérant non pas comme un choix « par défaut » mais comme l'expression d'une option « **volontariste** », reposant sur des critères pertinents aux plans économique et social, prenant en compte l'ensemble des paramètres constitutifs de **l'évaluation préalable** imposée par la loi et fondée sur une analyse contradictoire de ses avantages, de ses risques et de ses inconvénients.

**Article 9 :** Partant de ces considérations, le CESR, s'appuyant sur l'examen des domaines pour lesquels certaines collectivités au plan national y ont actuellement recours, préconise d'explorer cette éventualité dans les secteurs qui relèvent des priorités régionales : **les transports, les lycées, l'habitat** (et la propriété publique) **et le renouvellement urbain**.

**Article 10 :** Cela étant, le CESR considère néanmoins qu'il y a lieu de veiller à ce que de tels contrats ne soient conclus qu'à bon escient en rappelant qu'ils n'ont aucunement vocation à se substituer à des **marchés publics ou à des délégations de service public**. Leur intérêt reposerait par conséquent essentiellement sur **l'association et la mise en synergie des compétences** entre secteur public et secteur privé dans la conception et la gestion de projet, l'innovation, les gains de productivité, le partage contractuel des risques et, naturellement, la possibilité de faire appel à des financements privés.

**Article 11 :** Pour le CESR, l'objectif n'est pas tant de considérer cette forme de partenariat en regard du contexte de la crise actuelle mais de discerner dans quelle mesure, sur quels types de projets, selon quels préalables et dans quelles conditions, elle peut utilement **venir compléter la démarche de marché public** dans la réalisation et la gestion d'un équipement public et répondre de manière optimale au **besoin d'un service public** adapté aux exigences contemporaines.