

Rapport et avis N° 2010 - ...
du 23 septembre 2010

**Quelles perspectives pour le partenariat public - privé (PPP) et autres
nouveaux modes de financement pour les investissements de la Région
Ile-de-France ?**

Rapport présenté au nom de la Commission des Finances et du Plan

Par Monsieur Jean-Michel PAUMIER

CERTIFIÉ CONFORME
LE PRÉSIDENT

Jean-Claude BOUCHERAT

SOMMAIRE

Préambule	7
Problématique et évaluation des besoins de financement à court, moyen et long termes pour les investissements de la Région Ile-de-France.....	11
1. Les collectivités territoriales, acteurs majeurs de l'investissement public en France	11
2. La crise actuelle et le maintien des équilibres financiers	11
3. La Région Ile-de-France, acteur du développement régional et moteur de l'économie nationale.....	12
3.1. Des dépenses d'investissement prévisionnelles qui représentent en 2010 plus de 43% du budget global	12
3.1.1. Plus de 60% des investissements en crédits de paiement mobilisés pour l'enseignement et les transports.....	13
3.1.2. Près du quart des investissements alloué aux opérations du contrat de plan 2000 – 2006 et au contrat de projets 2007-2013.....	13
3.1.3. L'achèvement du contrat de plan et la montée en régime du contrat de projet : une situation appelant une augmentation des investissements.....	13
3.2. Des recettes qui augmentent moins vite que les dépenses et un recours prévisionnel à l'emprunt en progression par rapport aux recettes permanentes.....	14
4. Les engagements financiers de la Région en matière d'investissement	15
4.1. L'achèvement du contrat de plan Etat -Région 2000 –2006 et l'exécution du contrat de projets 2007 – 2013 (CPER)	16
4.2. Les contrats particuliers conclus entre la Région et les Départements	17
4.3. Le plan de mobilisation régional pour les transports en Ile-de-France	18
4.4. Le Plan de relance de l'Etat et sa déclinaison en Ile-de-France	19
4.4.1. 11,1 milliards d'euros investis par l'Etat	19
4.4.2. Les principaux secteurs d'activité concernés.....	19
4.4.3. Le soutien aux partenariats public - privé	20
4.4.4. La déclinaison du plan de relance pour l'Ile-de-France	20
4.5. Le projet dit du « Grand Paris » et son éventuelle articulation avec le plan de mobilisation de la Région et le CPER 2007 - 2013.....	21
4.5.1. Le projet de transport « Grand Paris » du Secrétariat d'Etat	22
4.5.2. Le plan de mobilisation régionale pour les transports.....	22
4.5.3. Les éléments de convergence entre projets	23
4.5.4. La nécessité du phasage.....	24
4.6. Les besoins en investissement du « projet global ».....	25
4.7. Les besoins en fonctionnement du « projet global »	26
4.7.1. L'accroissement des charges d'exploitation sur le réseau existant.....	26
4.7.2. L'impact supplémentaire sur les coûts de fonctionnement de la mise en œuvre des opérations du « projet global »	27
4.7.3. Bilan des besoins complémentaires en fonctionnement sur la période 2010 – 2025.....	28
4.7.4. Les ressources mobilisables pour le fonctionnement	29
4.7.5. Les ressources complémentaires : le recours à l'emprunt.....	29
4.7.6. Le plan de financement du fonctionnement	30
4.8. Récapitulation des besoins de financement liés au « projet global »	30

Les ressources actuellement mobilisables face à l'importance des besoins à satisfaire et les limites du système actuel de financement 33

5. Les montants prévisionnels d'investissements dans les différents domaines d'intervention de la Région sur la période 2010 - 2025	33
5.1. Les engagements contractuels de la Région et son éventuelle part contributive au projet global du « Grand Paris ».....	33
5.2. Le solde à financer au titre des engagements antérieurs	34
5.3. Les dépenses nouvelles d'investissement autres que celles liées aux politiques contractuelles.....	34
5.4. La charge de la dette	35
6. Récapitulation des besoins prévisionnels en investissement de la Région sur la période 2010 – 2025	35
7. Les ressources actuellement mobilisables par la Région.....	37
7.1. Les recettes inscrites au budget primitif 2010.....	37
7.2. Nature des ressources mobilisables pour l'investissement.....	38
8. Les limites du système actuel de financement	39

Les ressources nouvelles susceptibles d'être mobilisées pour contribuer aux dépenses d'investissement de la Région..... 41

9. Une problématique complexe.....	41
9.1. Les attentes du marché et des investisseurs.....	42
9.2. Le rôle des collectivités territoriales en matière d'investissement public.....	42
9.3. Quels enjeux pour la Région ?	43
10. Le financement des investissements : poursuite de l'effort budgétaire et possibilités de ressources nouvelles	43
10.1. La poursuite de l'effort budgétaire de l'Etat	44
10.2. Les ressources nouvelles dont le principe a été adopté	44
10.2.1. La mise en place d'une Taxe Spéciale d'Equipement additionnelle	44
10.2.2. Instauration d'une fraction supplémentaire de modulation de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP)	44
10.3. L'éventualité d'autres nouvelles ressources	45
10.3.1. Les ressources issues de nouvelles taxes sur les propriétés bâties.....	45
10.3.2. Les ressources issues de redevances et taxes provenant des usagers de la route	46
10.3.3. Les ressources provenant des « bénéficiaires indirects » des infrastructures de transport.	48
11. Bilan des ressources mobilisables pour l'investissement.....	51

Les différentes formes possibles d'association des secteurs public et privé.. 55

12. Les principaux « outils » de la commande publique associant les secteurs public et privé	56
12.1. La délégation de service public (DSP).....	56
12.2. Le contrat de partenariat	57
12.2.1. L'ordonnance de 2004.....	57
12.2.2. Le contrat de partenariat dans le champ de la commande publique.....	58
12.2.3. Une approche sélective	59
12.2.4. Les avantages attendus du Contrat de partenariat.....	59
12.2.5. L'enjeu de l'évaluation préalable.....	60
12.3. La loi du 28 juillet 2008.....	60
12.3.1. Les conditions de recours à un contrat de partenariat.....	62
12.4. Quelques exemples de partenariat en France et à l'étranger	62
12.4.1. En France	62
12.4.2. En Ile-de-France	63
12.4.3. A l'étranger	65

Les critères de choix et la typologie des projets susceptibles de faire l'objet de montages partenariaux (DSP et PPP) pour la Région Ile-de-France..... 67

13. Le partenariat associant le secteur public au secteur privé : objectifs et enjeux	67
14. Le contrat de partenariat public – privé (le « PPP ») : une approche renouvelée de la commande publique	68
15. Quelle place pour le PPP dans le contexte actuel ?	68
15.1. Les effets de la crise économique	68
15.2. Les évolutions à prendre en considération	69
16. Les enjeux pour la Région Ile-de-France : préalables et conditions	70
16.1. Une option « volontariste »	70
16.2. ...à adopter dans la transparence.....	70
16.3. ...et qui nécessite un haut niveau d'expertise.....	70
16.4. ...et une sélectivité accrue dans le choix des projets en regard de leur utilité future	71
16.5. ...en regard également de l'intérêt de pouvoir différer jusqu'à la disponibilité de l'ouvrage public, le paiement par la collectivité	72
16.6. ...laquelle doit contractuellement se prémunir vis-à-vis de son partenaire privé de toute atteinte à la vocation de service public de l'ouvrage... ..	72
17. Les prises de position à propos du PPP	73
18. La situation en Ile-de-France	74
18.1. Les délégations de service public.....	74
18.1.1. Le règlement européen du 3 décembre 2007 relatif aux « obligations de service public » (OSP) dans les transports urbains.....	74
18.1.2. Le champ des concessions ponctuelles d'ouvrages routiers	75
18.2. Le décret du 28 avril 2010.....	75
19. Les contrats de partenariats en cours.....	76
19.1. Un large éventail de collectivités concernées et une grande variété de secteurs couverts	78
19.2. Les voies à explorer pour la Région Ile-de-France	78
19.2.1. Rappel des critères d'éligibilité au contrat de partenariat	78
19.2.2. Les priorités régionales.....	79
20. Conclusion.....	83
ANNEXES	87

|

|

Préambule

Il est depuis quelque temps beaucoup question de recourir au partenariat public – privé (PPP), ou au contraire d'exclure cette formule, pour financer, réaliser et exploiter un certain nombre d'infrastructures et d'équipements publics, notamment dans le domaine des transports. Alors s'agit-il d'un phénomène conjoncturel dicté en particulier par la situation des finances publiques et le contexte économique actuel ou bien assiste-t-on à la réhabilitation, sous une forme contemporaine, d'une « tradition française vieille de plus de 2000 ans »¹ ? Les exemples de réalisations, fruit de la volonté partagée de la puissance publique et de l'initiative privée sont nombreux et concernent **tous les secteurs de l'action publique** : enseignement, santé, justice, logement, transport, équipement...

En principe, ce type de montage partenarial, encadré par des textes législatifs et réglementaires, est destiné à optimiser les performances respectives des secteurs publics et privés pour réaliser dans les délais requis et les meilleures conditions financières, techniques et programmatiques possibles, des projets d'intérêt collectif. Ce choix est souvent dicté par l'urgence ou par le caractère de complexité du projet, mettant en jeu des compétences spécifiques alliées à des performances avérées.

Ce partenariat qui, par conséquent, ne se limite pas aux seuls aspects de financement, connaît un certain renouveau depuis l'instauration par l'ordonnance de 2004 d'un nouvel outil : le **contrat de partenariat** qui, avec la loi du 28 juillet 2008, ouvre désormais largement la possibilité de recourir à cet instrument contractuel en vue d'en faciliter l'usage et de lui permettre de trouver sa place, sous certaines conditions, entre marché public et délégation de service public (affermage, concession, délégation de service public...)

Cela étant, le partenariat public - privé ne peut être considéré comme une solution universelle et son intérêt doit être évalué au cas par cas en fonction du contexte et de la spécificité des projets. Il est en effet important de **ne pas confondre l'outil et la finalité** d'une opération dont le montage et le mode de financement sont au service d'un projet et non l'inverse. Le recours éventuel à une telle démarche se fonde par conséquent sur le sens et la manière dont la puissance publique entend utiliser ce moyen pour mener tel ou tel projet. A la base il y a donc une **décision politique** encadrée par la loi et reposant sur une expertise objective des différentes possibilités de concrétiser une opération d'investissement. La décision résulte donc d'une analyse « multicritères » en termes de coûts/avantages permettant d'éclairer le choix de la solution la plus appropriée à la satisfaction du besoin et à son contexte.

Les montages de PPP sont complexes². Ils demandent plus de temps en amont que la démarche de l'appel d'offres classique et nécessitent la mobilisation de compétences particulières dans le domaine financier et juridique, en particulier pour l'analyse, l'évaluation et le partage des risques. Ils permettent en revanche d'étaler dans le temps la dépense publique ce qui pose alors la question de la capacité pour une collectivité territoriale à porter un endettement de long terme sans obérer la réalisation d'autres projets.

¹ « 2000 ans d'histoire du partenariat public- privé pour la réalisation des équipements et services collectifs » - Xavier Bezançon – Presse de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées - 2004

² Ils sont traduits du modèle Britannique dit « *Private Finance Initiative* » (PFI) lancé en 1992 par le gouvernement John Major au moment de l'adoption du traité de Maastricht

La question du recours à cette pratique se trouve naturellement posée dans le contexte actuel d'une **crise financière et économique profonde**, d'échelle internationale, qui touche les économies et appelle de la part des autorités publiques des **options volontaristes** afin d'apporter des réponses innovantes et rapides, prioritairement en matière de soutien à l'activité et au développement économique et social.

Le contexte

C'est dans ce contexte que la Région Ile-de-France, dans son budget 2010, a exprimé son engagement à « *renforcer sa politique d'investissement et d'aménagement pour les territoires* » principalement dans quatre **domaines d'intervention** qu'elle juge **prioritaires** : les transports en commun, les lycées, le logement et le renouvellement urbain tout en renforçant son soutien au développement économique et à l'emploi. C'est ainsi que les crédits de paiement en investissement devraient continuer de croître par le double effet de l'arrivée à maturité d'un certain nombre d'opérations précédemment lancées et par l'engagement effectif de nouveaux projets, notamment parmi ceux inscrits dans le **Contrat de Projets Etat – Région 2007-2013** (CPER). A cela s'ajoutent les besoins particuliers en investissement liés à la mise en œuvre de programmes spécifiques relevant des politiques contractuelles que sont, principalement :

- les contrats particuliers conclus entre la Région et les Départements ;
- le plan régional de mobilisation pour les transports en Ile-de-France associant les Conseils généraux des départements franciliens (plan en attente d'une contribution de l'Etat) ;
- la participation éventuelle de la Région à certaines opérations ayant trait au chantier dit du « Grand Paris »³ et notamment aux projets de transport proposés par le Secrétaire d'Etat au développement durable de la Région Capitale.

le tout sur fond de Grenelle de l'environnement (1 et 2) qui, pour maintenir notre compétitivité et atteindre les objectifs de développement durable, s'appuie sur la **relance des investissements** en infrastructures et en équipements publics décidée par l'Etat dans le cadre du plan de relance de février 2009⁴ dont une part concerne l'Ile-de-France.

Dans leur ensemble, ces perspectives d'investissement dont l'intérêt en terme de contribution au **développement de la région capitale** est réel, ⁵auront des effets sur les capacités de financement de la Région sur une longue période et, selon toute vraisemblance, à un niveau et un rythme supérieurs à celui de ses ressources permanentes. Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'elle se situe dans un contexte d'autonomie financière relativement limitée de la Région dont le champ d'intervention a tendance à s'élargir. Dans ces conditions, en regard des besoins nouveaux à satisfaire, la compensation financière des charges qui lui ont été transférées au titre de la **décentralisation**, ne devrait pas suffire.

Comment alors aborder la question de la capacité financière de la Région à mettre en regard de ces projets et quelles nouvelles ressources pourrait-elle éventuellement mobiliser pour les mettre en œuvre ?

³ Discours du Président de la République à la Cité de l'Architecture, le 29 avril 2009

⁴ Annoncé par le Président de la République le 4 décembre 2008 et concrétisé par le Comité Interministériel d'Aménagement et de Compétitivité du Territoire (CIACT) du 2 février 2009

⁵ Le CESR a toujours soutenu l'idée que la Région est et doit demeurer une « collectivité d'investissement » afin de contribuer pour une large part à « la réalisation effective des objectifs prioritaires d'équipement et d'aménagement de la région capitale »

Question d'autant plus prégnante que, d'une manière générale, les collectivités dans leur ensemble, lesquelles, rappelons le, portent aujourd'hui plus de 70% de l'investissement public, vont voir leur **rôle d'investisseur** en équipements et infrastructures naturellement conforté dans le cadre de la décentralisation et en raison de leur responsabilisation accrue en tant qu'acteur de l'aménagement du territoire.

La question du mode de financement, qui constitue à l'évidence un élément clé de la problématique des investissements, devrait à cet égard faire l'objet de dispositions arrêtées, planifiées et programmées, indissociables des projets eux-mêmes.

De même la question du recours à des **solutions de financement « innovantes »** conduit nécessairement à s'interroger sur la possibilité d'intéresser, voire d'impliquer, de **nouveaux intervenants**, sans pour autant remettre en cause le lien « citoyen » que constitue la fiscalité.

Ainsi, la problématique du financement des investissements déborde largement celle du recours à tel ou tel mode de financement associant ou non le secteur public et le secteur privé pour aborder celle, plus complexe, de **nouvelles ressources mobilisables**, question qui a notamment fait l'objet d'une mission, centrée sur le volet transport du « Grand Paris », confiée par le Premier Ministre au rapporteur général du Budget à l'Assemblée Nationale⁶.

Le rapport

Etabli sur ces bases, outre le préambule, le rapport comporte cinq parties :

1. Problématique et évaluation des besoins de financements à court, moyen et long termes pour les investissements publics de compétence régionale ;
2. Les ressources publiques et privées actuellement mobilisables face à l'importance des besoins et les limites du système actuel de financement ;
3. Les ressources nouvelles envisageables susceptibles d'être mobilisées pour contribuer aux dépenses d'investissement de la Région ;
4. Les différentes formes possibles de partenariat public – privé ;
5. Les critères de choix et la typologie des projets susceptibles de faire l'objet de montages partenariaux pour la Région Ile-de-France.

En conclusion, le rapport fait état de **recommandations du CESR** dans le but principalement :

- de **conforter la vision du développement** de la région capitale à horizon de 15 – 20 ans intégrant un scénario volontariste de relance des investissements notamment en matière d'équipements et d'infrastructures;
- de porter un avis sur les différentes sources de financements envisageables pour se mettre à l'échelle de ces enjeux ;
- d'énoncer des **critères d'éligibilité** alternatifs aux montages et aux modes de financement « traditionnels » permettant de préserver le « bon emploi des deniers publics » en cherchant à optimiser trois paramètres essentiels :
 - le coût global d'un partenariat tout au long de sa durée de vie ;
 - la qualité du service rendu ;
 - l'adéquation quantitative et qualitative aux besoins des Franciliens et à leur évolution dans une dynamique de **développement durable**.

⁶ Grand Paris – Financement du projet de transport – Gilles CARREZ – 30 septembre 2009

- de proposer d'étudier sans à priori l'opportunité et l'intérêt de recourir à un montage de type PPP pour certains types d'opérations.

Il est important de rappeler à cet égard que la circulaire interministérielle du 30 novembre 2005 fournit une liste de domaines pour lesquels le contrat de partenariat serait a priori plus avantageux pour la collectivité que l'appel à d'autres formes de commande publique. Il n'est par conséquent pas question de banaliser le recours à ce type de contrat mais d'évaluer les cas pour lesquels il apparaît dans son champ d'application être le montage **le plus approprié**, le contrat de partenariat ne pouvant être considéré comme une fin en soi mais comme un **moyen de concrétiser un projet public**.

LE GROUPE DE TRAVAIL

La **Commission des Finances et du Plan** du CESR a confié à un **groupe de travail** ainsi constitué, la mission d'assister le rapporteur :

Mrs Jean-François LE JEUNE, Président de la Commission

Paul DUBOST, Vice - Président de la Commission

Christian PEPINEAU, Vice - Président de la Commission

Jacques MONIER, rapporteur général du budget

Benoît QUILICI

Jean-Philippe MALLE Chargé de mission

Mmes Colette AUBRY

Joséphine COPPOLA

Problématique et évaluation des besoins de financement à court, moyen et long termes pour les investissements de la Région Ile-de-France

1. Les collectivités territoriales, acteurs majeurs de l'investissement public en France

Les collectivités locales ont un poids croissant dans l'économie nationale. A l'heure actuelle, leurs investissements représentent au plan national 10% de l'investissement et constituent 11,2% du PIB⁷. Ces dépenses des collectivités, essentiellement consacrés au BTP, se situent à hauteur de **73% de l'investissement public national et les collectivités y consacrent un quart du total de leurs ressources**⁸.

Il est couramment admis que la commande publique assure, chaque année près de 50% du chiffre d'affaires des travaux publics et on évalue à plus de 300 000 le nombre d'emplois du BTP dépendant directement ou indirectement des capacités d'investissement des collectivités locales.

Plus globalement, en matière d'emploi, l'investissement des collectivités territoriales génère une importante activité économique représentant le maintien direct ou indirect de 850 000 à 1 million d'emplois répartis pour l'essentiel entre la construction, les services et l'industrie. On estime en outre que sur la période 2005-2008, **l'investissement public local a contribué pour un point à la croissance du PIB national** correspondant à un besoin de financement qui représente à l'heure actuelle quelque 40 Milliards d'euros en investissement.

*C'est dire à quel point les collectivités territoriales françaises ont pris **une place de plus en plus importante** dans le panorama économique et financier de notre pays, vu l'étendue croissante de leurs compétences et domaines d'action relevant de la sphère publique, pour une grande part liées aux transferts liés à la décentralisation engagée depuis 1982.*

2. La crise actuelle et le maintien des équilibres financiers

Sur un plan général, la situation financière des collectivités peut être considérée comme globalement satisfaisante malgré les nombreuses disparités entre collectivités, et cela en dépit d'un équilibre financier qui repose, pour une part importante, sur des transferts en provenance de l'Etat (dont on connaît la situation budgétaire)⁹, transferts qu'elles jugent par ailleurs insuffisants en dynamique, en regard des nouveaux besoins à satisfaire.

Cette situation, qui se caractérise par une certaine « opacité » des mécanismes financiers et fiscaux, comporte un risque croissant de dilution de la responsabilité et limite de fait la capacité des collectivités à s'inscrire dans une démarche anticipatrice, faute d'une lisibilité pérenne quant à l'évolution de leurs ressources. Parallèlement en effet, elles doivent faire face au plafonnement des recettes fiscales et à une diminution effective en euros courants des dotations de l'Etat.

⁷ A comparer aux 8,5% de 1980

⁸ Rapport de l'Observatoire des Finances Locales « Les Finances des Collectivités locales en 2008 »

⁹ Il est vrai que faute d'avoir assorti les transferts de compétences d'un véritable volet financier et fiscal, le processus de décentralisation s'est accompagné d'une intervention de plus en plus massive des finances de l'Etat dans la fiscalité locale.

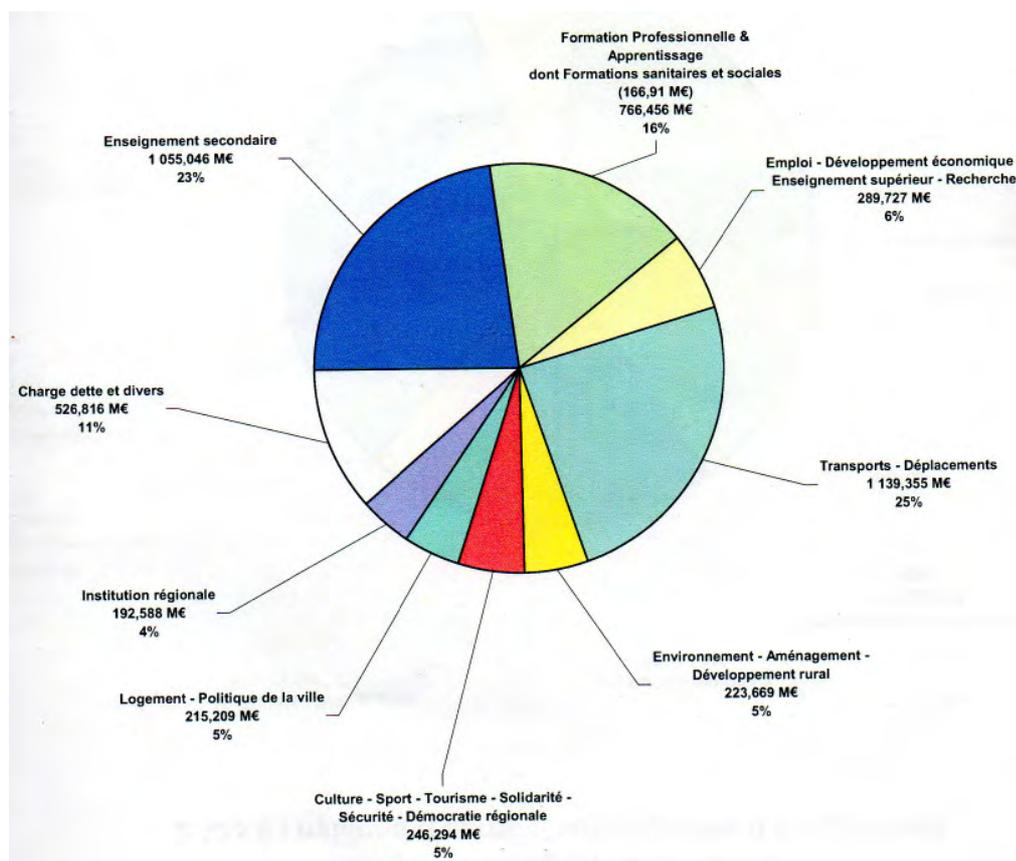
Cette situation se trouve **naturellement aggravée par la crise économique** à l'origine d'un tassement des recettes les plus dynamiques, en particulier celles assises sur l'activité, alors même que l'Etat et les Collectivités sont appelés à davantage investir pour soutenir l'économie. Ainsi, l'effet de ciseau entre l'évolution à la baisse des recettes et la progression des dépenses contraintes continue-t-il de s'accroître.

3. La Région Ile-de-France, acteur du développement régional et moteur de l'économie nationale

Premier investisseur public territorial au plan national, la Région Ile-de-France, est naturellement concernée par cette situation et confrontée à cette évolution. Pour autant, dans l'exposé de présentation de son budget 2010, elle exprime son engagement à « *renforcer sa politique d'investissement et d'aménagement pour les territoires* » principalement dans les **domaines d'intervention** qu'elle juge **prioritaires** : les transports en commun, les lycées, le logement et le renouvellement urbain, tout en accentuant son soutien au développement économique et à l'emploi.

3.1. Des dépenses d'investissement prévisionnelles qui représentent en 2010 plus de 43% du budget global

En se limitant aux seuls **crédits de paiement**, sur un montant global de 4,655 milliards d'euros, en progression de 2,9% par rapport à 2009¹⁰, la part qui devrait être consacrée à l'investissement représente 43 %¹¹, soit **2 021 milliards d'euros**¹², marquant une augmentation de 3,2% par rapport à 2009, supérieure à celle du budget global (+ 2,9%). Répartition des **dépenses totales en crédits de paiement** inscrites au BP 2010 :



¹⁰ On observera en revanche que le volume global des propositions d'autorisations de programme qui traduisent une volonté politique d'investissement, n'est supérieur que de 0,86% à celui du budget 2009,

¹¹ Part qui la situe dans la moyenne des autres régions

¹² Y inclus la part de charge de la dette et « autres mouvements financiers » pour un montant estimé à 207,5 M€, ce qui ramène à 1 750 M€ le montant « net » effectivement consacré à l'investissement.

3.1.1. Plus de 60% des investissements en crédits de paiement mobilisés pour l'enseignement et les transports

En matière d'investissement, domaine que la Région considère « *comme facteur d'activité et d'emploi* » avec comme objectif de « *donner un nouvel élan à sa politique d'investissement et d'aménagement* » en fait sa « *première priorité* » qu'elle traduit ainsi en crédits de paiement (hors charge de la dette, c'est-à-dire basés sur un montant total « net » de 1 750 M€) pour cinq (sur neuf) des plus importants chapitres (par ordre de dotations décroissantes) :

- L'enseignement : 641,5M€ soit 37% ;
- Les transports : 400,7M€ (dont 300 M€ pour les transports collectifs) soit 23%
- L'aménagement des territoires : 303,8M€ (dont 179M€ pour l'habitat et le logement) soit 17% ;
- L'environnement : 122,5M€ (dont 25M€ pour l'environnement des infrastructures de transport) soit 7% ;
- L'action économique : 93M€ (dont 56,6M€ pour la recherche et l'innovation) soit 5,3% ;

On trouve ensuite (dans le même ordre de dotations décroissantes) : « Culture, sports et loisirs », « Développement social et santé », « Formation professionnelle et apprentissage » et « Services généraux » l'ensemble de ces chapitres représentant environ 10% du montant total des dotations « nettes » consacrées à l'investissement.

3.1.2. Près du quart des investissements alloué aux opérations du contrat de plan 2000 – 2006 et au contrat de projets 2007-2013

En terme de répartition entre opérations inscrites au contrat de plan 2000 – 2006 qu'il convient d'achever et celles retenues au contrat de projets 2007 – 2013 qui sont tout juste engagées, on trouve le partage suivant (en crédits de paiement) :

- Contrat de plan 2000 - 2006 : 241M€ (13,8%)
- Contrat de projets 2007 – 2013 : 177,3 M€ (10,2%)
- Hors contrats : 1 319,5 M€ (76%)

On observe par conséquent le poids toujours important des dotations liées à l'achèvement des opérations du contrat de plan 2000 - 2006 du fait de l'arrivée à maturité d'un nombre croissant de projets. Cela étant, l'année 2010 marque une montée en régime significative des opérations du Contrat de Projet 2007 – 2013, notamment dans le domaine des transports (plus de 13% de crédits de paiement supplémentaires par rapport au budget primitif 2009). Au rythme actuel, on peut donc faire l'hypothèse que les projets du contrat de plan continueront de peser de manière dégressive, à hauteur en moyenne de 200M€ par an, au moins jusqu'en 2012 (date prévisionnelle des dernières mises en service), les opérations du Contrat de projets 2007 – 2013 poursuivant elles leur montée en régime sur les exercices budgétaires de la Région.

3.1.3. L'achèvement du contrat de plan et la montée en régime du contrat de projet : une situation appelant une augmentation des investissements

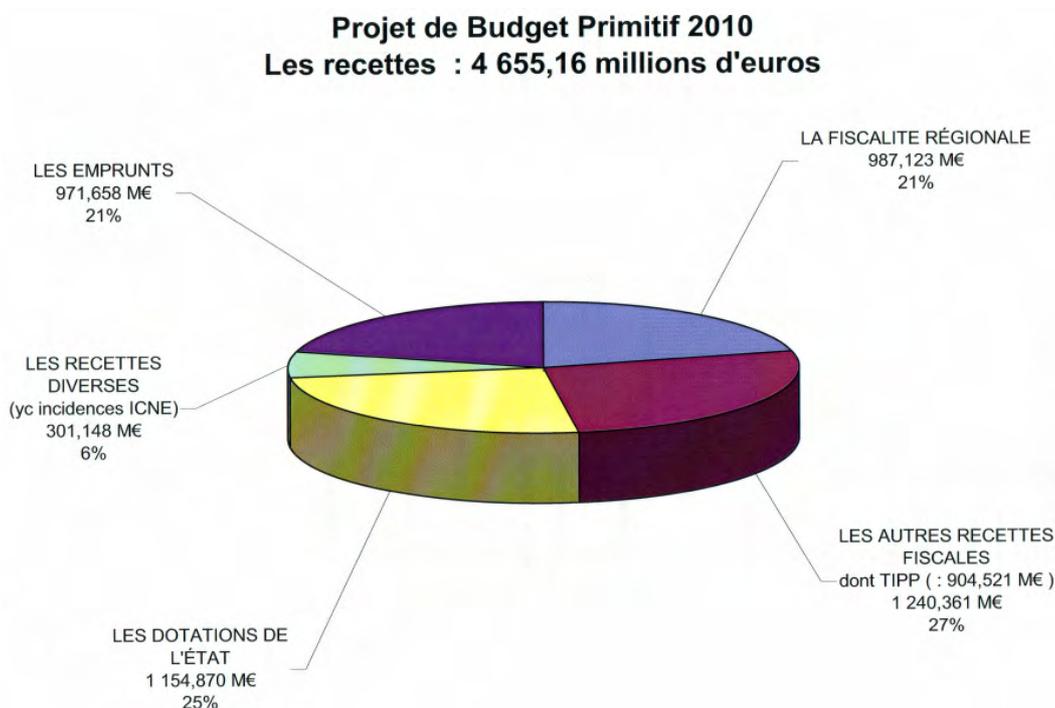
Dans le même temps, la Région entend honorer ses engagements au titre du contrat de projet à un rythme supérieur au taux linéaire d'exécution. Ainsi, au terme de sa troisième année d'exécution, les crédits affectés au contrat de projet fin 2009 s'élevaient à 596M€ soit 17,2% des engagements régionaux, taux supérieur de 2,5 points au taux d'affectation en deuxième année du précédent Contrat de Plan 2000 – 2006 (14,7%).

Cela étant, s'agissant d'apprécier la situation en terme de **flux financiers**, il faut également considérer l'effet des **autorisations de programme** affectées au titre du Contrat de plan 2000 – 2006 et celui des autorisations de programme affectées au titre du Contrat de Projets 2007 - 2013, ce qui au total (déduction faite des autorisations de programme réputées « caduques ») situe à près de 6,8Mds€ le montant restant à mandater sur autorisations de programme affectées, en augmentation, à périmètre constant, de 365 M€ entre 2008 et 2009

*On peut donc faire l'hypothèse que, d'ici à 2013, le cumul des dotations nécessaires à l'achèvement du contrat de plan et simultanément à l'exécution du contrat de projets, devrait se traduire en moyenne annuelle, par un investissement de l'ordre de 1 Md€ en crédits de paiement, correspondant à plus du double de la dotation actuelle consacrée à ces opérations. Sauf à considérer que le montant alloué aux autres opérations puisse être réduit à due concurrence, ce qui paraît peu vraisemblable, c'est donc un **accroissement moyen annuel, de l'ordre de 500 M€ du budget d'investissement en crédits de paiement** qu'il faudrait prévoir (+21% par rapport au budget d'investissement 2010) à périmètre invariant.*

3.2. Des recettes qui augmentent moins vite que les dépenses et un recours prévisionnel à l'emprunt en progression par rapport aux recettes permanentes

Sans recours à une augmentation de la fiscalité régionale, les recettes permanentes s'établissent à 3,683 milliards d'euros, en baisse de 2,5% par rapport à 2009, l'enveloppe d'emprunt ouverte au budget primitif se situant « mécaniquement » au niveau prévisionnel de 971,66M€, en progression de 214M€ par rapport à l'enveloppe ouverte au budget primitif 2009¹³. Cette enveloppe d'emprunt ouverte au budget primitif 2009 représentait 16,7% du total des recettes. En 2010, la prévision la situe à 20,4% des recettes totales.



Source : projet de budget pour 2010 – Rapport pour le Conseil Régional - Décembre 2009

¹³ L'enveloppe de 759 M€ ouverte au budget primitif 2009 n'a été consommée qu'à hauteur de 75,8%, soit 575,7M€ (cf.compte administratif 2009)

On observe que le 2^{ème} poste de recettes, immédiatement après les recettes fiscales, est constitué des dotations de l'Etat qui, bien qu'en réduction par rapport à 2009, représentent le quart des recettes totales. Au total, la progression du budget 2010 par rapport à 2009 (+118 M€) se trouve financée par une augmentation significative de l'emprunt, toutes les autres recettes étant en diminution, tant en valeur absolue qu'en valeur relative.

La situation en termes d'équilibres financiers de la Région se caractérise donc par :

- des besoins importants de financement pour opérer des « rattrapages » et poursuivre les actions de développement engagées dans le cadre de la politique impulsée par l'exécutif régional ;
- un tassement des dotations de l'Etat et une diminution globale des recettes permanentes dans un contexte économique et social peu propice à lever de nouveaux impôts ;
- la nécessité cependant de continuer à investir dans les infrastructures et équipements publics au bénéfice :
 - de la qualité de vie des Franciliens et du fonctionnement des entreprises ;
 - du soutien à l'activité, à l'emploi et au développement économique, social et environnemental de l'Ile-de-France ;
 - de l'attractivité et du rayonnement international de la région capitale ;

dans le cadre d'une démarche de **développement durable**.

*L'objectif est par conséquent, que nonobstant ce contexte problématique, la Région puisse conforter son rôle de **collectivité d'investissement**, en dépit des charges croissantes de fonctionnement qui lui sont imputées. Pour concrétiser ses ambitions dans la durée et faire face à ses engagements, le recours à de nouvelles sources et éventuellement de nouveaux modes de financement lui permettant de garantir ses équilibres financiers peut, par conséquent s'avérer nécessaire.*

4. Les engagements financiers de la Région en matière d'investissement

Dans le cadre de ses responsabilités en matière de développement et d'aménagement territorial, la Région, en partenariat avec l'Etat et les autres collectivités (y compris hors Ile-de-France pour les contrats dits interrégionaux), est engagée dans un ensemble de programmes et d'opérations d'investissement qui auront un impact **dans la durée** ses équilibres financiers et devront par conséquent trouver une traduction budgétaire appropriée. Il s'agit, pour s'en tenir à l'essentiel en matière de politiques contractuelles :

- de l'achèvement des opérations du contrat de plan 2000 – 2006 et de l'exécution du contrat de projets 2007 – 2013 (CPER) dont l'impact budgétaire croissant s'étendra au-delà de 2013 ;
- de l'exécution des contrats particuliers conclus entre la Région et les départements de la région Ile-de-France ;
- du plan régional de mobilisation pour les transports initié par la Région en liaison avec l'Etat et les départements ;
- de l'éventuelle participation de la Région au plan de relance de l'Etat pour ce qui concerne l'Ile-de-France ;

- de l'éventuelle contribution de la Région aux projets dits du « Grand Paris » et notamment de sa participation au nouveau schéma de transport proposé par le Secrétariat d'Etat au Développement Durable de la Région Capitale.

Il y a lieu de compléter la démarche par une vision prospective en fournissant un éclairage à moyen et long termes sur les opérations contenues dans le projet de SDRIF qui, au terme d'un accord à conclure avec l'Etat, devrait être prochainement promulgué puis mis en révision, notamment sur son volet « Transport ».

4.1. L'achèvement du contrat de plan Etat -Région 2000 –2006 et l'exécution du contrat de projets 2007 – 2013 (CPEP)

Profondément remanié par rapport au précédent **contrat de plan** couvrant la période 2000 - 2006 dont les engagements continuent de peser sur le budget actuel et ceux à venir, le **contrat de projets** 2007 -2013 de « nouvelle génération » s'articule autour de trois thèmes fédérateurs de projets :

- la compétitivité et l'attractivité des territoires ;
- la cohésion sociale et territoriale ;
- la dimension environnementale du développement durable.

la priorité étant donnée aux investissements structurants pour le territoire francilien.

Ce contrat, établi conformément aux conclusions du Comité Interministériel d'Aménagement et de Compétitivité des Territoires (CIACT) du 6 mars 2006, se décline selon huit « Grands Projets » d'investissements, regroupant chacun des opérations d'investissement concourant au développement économique, social et environnemental de la région. Cosigné par le Préfet de région et le Président du Conseil Régional le 23 mars 2007, le contrat prévoyait au moment de sa signature¹⁴ les engagements financiers suivants entre l'Etat et la Région pour un montant total d'un peu plus de 5 466M€ répartis globalement à raison de 2/5 pour l'Etat et 3/5 pour la Région.

GRANDS PROJETS	Engagement total Etat/Région (en millions d'€)	Engagement financier de l'Etat	Engagement financier de la Région
GRAND PROJET 1 : Agir sur le chômage	127,510	49,010	78,500
GRAND PROJET 2 : Favoriser une plus grande cohésion sociale	56,656	28,328	28,328
GRAND PROJET 3 : Renforcer l'attractivité	519,210	206,430	312,780
GRAND PROJET 4 : Enseignement supérieur	1214,000	625,000	589,000
GRAND PROJET 4 : Recherche	200,800	100,400	100,400
GRAND PROJET 4 : Sport	60,000	30,000	30,000
GRAND PROJET 4 : Culture	63,300	32,800	30,500
GRAND PROJET 4 : Pôles de compétitivité	38,000	10,000	28,000
GRAND PROJET 5 : Favoriser l'accessibilité	2937,000	874,000	2063,000
GRAND PROJET 6 : Valoriser l'agriculture et la forêt	44,084	17,229	26,855
GRAND PROJET 7 : Lutte contre le changement climatique	97,000	25,000	72,000
GRAND PROJET 8 : Prendre en compte les changements environnementaux de l'Ile de France	108,660	42,940	65,720
TOTAL CONTRAT DE PROJETS 2007-2013	5466,220	2041,137	3425,083

¹⁴ Depuis sa signature, il a fait l'objet de certains ajustements qui toutefois ne remettent pas en cause son économie générale

En y incluant la participation de la Région à hauteur de 34,31M€ au titre du contrat de projets interrégional « Seine », cela devrait se traduire dans les années à venir par des inscriptions budgétaires annuelles de **l'ordre de 800 M€** consacrés à ces opérations, en principe jusqu'en 2013, simultanément à l'achèvement des opérations du contrat de plan 2000 – 2006.

*En définitive, on peut considérer que pour les cinq années à venir, en s'en tenant uniquement aux contrats en cours, l'impact des opérations contractualisées avec l'Etat devrait se traduire par une **augmentation du budget d'investissement annuel de l'ordre de 400 M€** en crédits de paiement et ce, dès 2011.*

L'**annexe 1** présente les différents types d'opérations retenues pour le « Grand Projet 5 Favoriser l'accessibilité » (transport et déplacements) qui à lui seul mobilise près des 2/3 des crédits inscrits. Elle reprend les principaux points qui ont fait l'objet de l'avis adopté par le CESR¹⁵

4.2. Les contrats particuliers conclus entre la Région et les Départements

Dans la continuité des contractualisations intervenues précédemment dans le cadre des contrats de plan successifs, les **départements contractualisent avec la Région** sur la période 2007 – 2013, sur une base de parité d'apports à des opérations d'investissement d'intérêt départemental entrant dans le cadre des politiques régionales impulsées par l'exécutif régional (transport collectif, enseignement, renouvellement urbain...).

Départements	Part département en M€	Part Région en M€	Montants totaux en M€
Seine et Marne	91,73 + 21,1	108,27 + 16,9	200 +38
Yvelines	100	100	200
Essonne	100 + 30	100 + 30	200 + 60
Val d'Oise	109,6 + 29,5	110,2 + 29,5	219,8 + 59
Seine-Saint-Denis	89,4	138,1	227,5
Val-de-Marne	108,1	121,2	229,3
Hauts-de-Seine	255,5	109,5	365
Paris	231,3	109,3	340,6
TOTAUX	1085,63 + 80,6	896,57 + 76,4	1982,2 + 157

*Le montant des participations de la Région en accompagnement des départements étant en moyenne de l'ordre de 100 à 120M€ pour chacun d'eux, une évaluation globale des dotations que la Région consacre à ces contrats dans le cadre des CPER se situe **autour d'un Milliard d'euros** au titre des contrats particuliers conclus avec les huit départements.*

¹⁵ Avis présenté par Daniel RABARDEL le 8 février 2007

4.3. Le plan de mobilisation régional pour les transports en Ile-de-France

La Région a élaboré en étroite collaboration avec les services de l'Etat, des Départements et du STIF un plan de mobilisation pour les transports publics d'un montant de 18,950 Milliards d'euros sur dix ans¹⁶ portant à la fois sur des mesures d'**urgence** (la ligne 13 du métro, la ligne A du RER...) et sur l'engagement de projets de **long terme** (Arc express, prolongement de la ligne E du RER à l'ouest...)

Les opérations identifiées par les partenaires entrant dans le cadre de ce plan reprennent en majorité les opérations inscrites au contrat de projets 2007 – 2013, le plan visant à en « accélérer la réalisation de façon à ce que l'ensemble de ces opérations puisse être mises en service avant 2020... ». Les projets « susceptibles d'être inclus dans le contrat de projets 2014 -2020 et éventuellement dans le contrat suivant » y sont également mentionnés « à titre indicatif ».

De même figurent « les projets identifiés sur la période 2007 – 2013 et qui font l'objet de contrats ou de conventions entre la Région et les Départements, ainsi que des opérations susceptibles d'être réalisées d'ici 2020 ». Les besoins de financement de ce plan de 18,950 Milliards d'euros se décomposent ainsi :

- 3,3 Milliards d'euros au titre du matériel roulant ;
- 6,4 Milliards d'euros pour accélérer les projets à l'étude et ceux en cours de réalisation et « pour le lancement à l'horizon 2020 d'une nouvelle série de projets »
- 5,250 Milliards d'euros pour l'engagement d'Eole à l'Ouest et d'Arc Express
- 2 Milliards d'euros au titre de l'accessibilité des réseaux aux personnes à mobilité réduite ;
- 2 Milliards d'euros pour la modernisation des RER C et D et la désaturation de la ligne 13 ;

Opérations	Montants (en M€ 2008)	CPER 2007 – 2013 (en M€ 2008)	CPER 2014 – 2020 (en M€ 2008)
Urgences (schémas directeurs RER - Ligne 13 – Matériel roulant ligne A du RER)	3 300	2 800	500
Projets à accélérer (opérations du CPER 2007-2013)	6 400	3 400	3 000
Grands projets	5 250		
Accessibilité	2 000		
RER C et D - Ligne 13	2 000		
TOTAL PLAN	18 950		

¹⁶ A ce montant viennent s'ajouter 5,5 Milliards d'euros au titre du renouvellement et de la rénovation du matériel roulant et 2 Milliards d'euros d'investissements dans les transports en commun en site propre (bus et tramway) réalisés dans le cadre des contrats Région - Départements

Selon le protocole d'intention préparé avec l'ensemble des partenaires de ce plan, la **clé de répartition** pour la mobilisation des **financements** serait la suivante :

- Etat : 25,5 %
- Région : 59,5 %
- Départements : 15%

La Région a proposé que les mesures concernant le financement de ces projets prévoient de mobiliser « *des ressources nouvelles (fonds d'aménagement de la région Ile-de-France, versement transport des entreprises, taxes sur l'immobilier) et que ces dispositions soient intégrées dans les projets de lois Grenelle I et II.* »

*En tout état de cause, on peut évaluer à environs **10 Milliards d'euros les ressources que la Région** sera amenée à mobiliser sur dix ans pour réaliser ce plan en partenariat avec l'Etat et les Départements*

4.4. Le Plan de relance de l'Etat et sa déclinaison en Ile-de-France

Lancé dans le contexte de la crise, le 4 décembre 2008, par le Président de la République, ce plan est présenté comme élément phare de la politique de l'Etat en matière de « *priorité à l'investissement pour soutenir l'activité d'aujourd'hui et préparer la compétitivité de demain* ».

Arrêté lors du Comité Interministériel d'Aménagement et de Compétitivité du Territoire (CIACT) tenu à Lyon le 2 février 2009, ce plan s'appuie sur plus de 1 000 projets d'investissement répartis sur l'ensemble du territoire.

4.4.1. 11,1 milliards d'euros investis par l'Etat

Le plan représente un effort de soutien à l'activité de **26,5 milliards d'euros** (soit 1,3 % du PIB national) répartis en trois postes principaux :

- 11,1 milliards d'euros investis par l'Etat pour financer un important programme d'investissement public, le soutien à l'activité économique et à l'emploi, l'effort en faveur du logement et de la solidarité (doublement du prêt à taux zéro), l'avance d'un an aux collectivités du versement du Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) au titre de soutien à l'investissement¹⁷ ;
- 11,4 milliards d'euros remboursés aux entreprises pour desserrer les contraintes pesant sur leur trésorerie et les inciter à investir (remboursement anticipé du crédit impôt recherche ou de TVA dès le début de 2009) ;
- 4 milliards d'euros d'investissements supplémentaires réalisés par de grandes entreprises publiques, pour moderniser et développer les infrastructures ferroviaires, énergétiques et les services postaux.

4.4.2. Les principaux secteurs d'activité concernés

En matière d'investissement public, les opérations retenues concernent principalement trois grands secteurs d'activité :

¹⁷ Les collectivités qui s'engagent à augmenter en 2009 leurs dépenses réelles d'équipement, ont reçu en 2009 le FCTVA 2008 qui aurait dû leur être versé en 2010 (2,5 milliards d'euros).

- 870 M€ pour les **infrastructures** notamment de **transport** et les **équipements** civils :
 - 400M€ consacrés à la rénovation et la modernisation du réseau routier ;
 - 300M€ dédiés à l'accélération d'opérations de développement du réseau ferroviaire ;
 - 170M€ mobilisés pour des actions d'entretien et de modernisation du réseau fluvial et portuaire.

A titre d'exemple, en matière d'infrastructures de transport, le plan confirme la poursuite, voire l'accélération de la construction de 4 lignes TGV, l'aménagement du canal Seine - Nord Europe et la rénovation du réseau des routes et autoroutes ainsi que la mise aux normes de sécurité des tunnels routiers.

A ces fonds prévus pour les infrastructures, il faut ajouter les 4 milliards d'euros d'investissement qui devront être réalisés par les grandes entreprises publiques (EDF – GDF SUEZ – SNCF – RATP – LA POSTE)

- 731 M€ sont consacrés à **l'enseignement supérieur et à la recherche** notamment pour accélérer l'opération « Campus », rénover les établissements d'enseignement supérieur et centres de recherche, accélérer la réalisation de projets inscrits au CPER, rénover des logements étudiants et accélérer le développement de très grandes infrastructures de recherche ;
- 620 M€ sont destinés à la rénovation du **patrimoine culturel** et de **l'immobilier** de la défense et de la justice (en particulier la rénovation de 163 établissements pénitentiaires) et à la restauration de monuments et cathédrales ;

4.4.3. Le soutien au partenariat public - privé

Dans le cadre du soutien à l'investissement des collectivités, le plan prévoit de faciliter le **recours au partenariat public privé** par trois mesures destinées à encourager ce type de démarche et favoriser le lancement de projets :

- une enveloppe de garanties apportées par l'Etat de 10 Mds€ pour faciliter la mobilisation des financements pour les PPP¹⁸;
- une enveloppe de 8 Mds€ est mobilisée sous forme de prêts à long terme sur le fonds d'épargne géré par la Caisse des dépôts et consignations en faveur de grands projets (LGV, énergies renouvelables, projets universitaires, transports en commun en site propre). Ces prêts sont destinés à des collectivités porteuses de projets ou des sociétés de projets de partenariat public - privé.
- l'accélération des programmes de construction et des investissements publics et privés a fait l'objet de plusieurs dispositions législatives ¹⁹ répondant aux difficultés rencontrées par les opérateurs afin de conclure des PPP dans le contexte financier actuel. Ces dispositions complètent celles introduites par la loi 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat.

4.4.4. La déclinaison du plan de relance pour l'Ile-de-France

Pour la région d'Ile-de-France, le plan prévoit une enveloppe de 1, 080 Milliard d'euros apportés par l'Etat répartis de la manière suivante :

- 380 M€ au titre de sa contribution aux investissements supplémentaires demandés aux grandes entreprises publiques.

¹⁸ (Article 6 de la loi n°2009-122 du 4 février 2009, Loi de finances rectificative 2009)

¹⁹ Loi n°2009-179 du 17 février 2009

- 700 M€ de dotations pour des opérations identifiées dans chacun des départements dont une part (72,5M€) est destinée à **accélérer la réalisation des projets des CPER 2000 – 2006 et 2007 – 2013**

DEPARTEMENTS	ACCELERATION OPERATIONS CPER (en M€)	OBSERVATIONS
Paris	33, 034	18,5 pour le centre Assas
Yvelines	3, 308	Institut P.Simon à Guynacourt
Essonne	1	INRA opération « Physiopole »
Hauts-de-Seine	1, 715	Paris X
Seine-Saint-Denis	20, 300	15 M€ pour la tangentielle nord
Val-de-Marne	6, 303	CROUS de Cachan
Val d'Oise	6, 858	ENSEA 2 ^{ème} tranche
Seine-et-Marne	-	-
TOTAL	72, 518	

Pour les autres opérations, il s'agit d'un saupoudrage de dotations attribuées pour l'essentiel, à des projets en matière de rénovation urbaine, de santé, d'enseignement, de rénovation du patrimoine et de sécurité publique. Le détail des opérations inscrites au plan de relance pour ce qui concerne l'Ile-de-France fait l'objet de l'**annexe 2**.

On observe que, s'agissant **d'accélérer les opérations inscrites aux CPER**, l'accent est mis principalement sur les infrastructures de transport et les établissements d'enseignement, rejoignant en cela les priorités exprimées dans son budget primitif par l'exécutif régional.

*En matière de financement, l'avance de l'Etat correspond à la libération anticipée pour partie de sa part contributive à certaines opérations des CPER, sans remise en cause de ses engagements contractuels tant sur la nature des opérations que sur le niveau de sa contribution. On peut par conséquent en déduire que le **plan de relance ne devrait pas avoir d'impact direct** sur le volume d'investissement de la Région dans le cadre des engagements qu'elle a souscrits en partenariat avec l'Etat, au titre des deux derniers CPER.*

4.5. Le projet dit du « Grand Paris » et son éventuelle articulation avec le plan de mobilisation de la Région et le CPER 2007 - 2013

Annoncé dans ses grandes lignes par le Président de la République le 29 avril 2009, le projet du Grand Paris se fonde principalement sur un **réseau de transport public d'une grande ampleur** qui en constitue l'armature. Le projet dans son ensemble, d'un montant global de l'ordre de 25 Mds€ d'investissement, devrait en principe se fonder sur la mise en œuvre conjointe du plan de mobilisation proposé par la Région et du réseau de métro automatique conçu par le Secrétariat d'Etat chargé du développement de la Région Capitale.

4.5.1. Le projet de transport « Grand Paris » du Secrétariat d'Etat



N.B. Dans la suite du rapport, les valeurs sont exprimées en **euros constants, aux conditions économiques de janvier 2008**

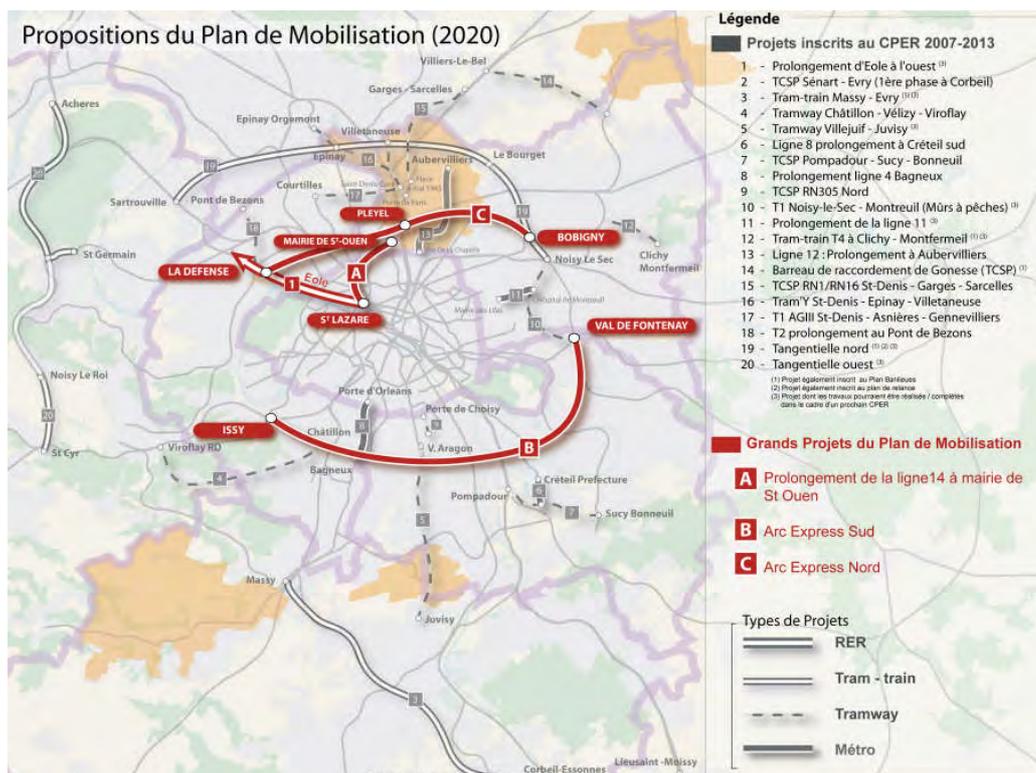
Le projet du Secrétariat d'Etat a pour objet de relier entre eux, au moyen d'une ligne de métro automatique en grande partie souterraine, les principaux pôles économiques et les futurs clusters de la Région capitale, d'en faciliter l'accès aux aéroports et au réseau ferroviaire à grande vitesse (Massy, Roissy et Orly avec l'interconnexion sud TGV) et de contribuer à désenclaver certains secteurs de l'Est francilien. Il s'articule en boucle autour d'une grande transversale Nord – Sud allant de Roissy à Orly en passant par Le Bourget, Saint-Denis (carrefour Pleyel), Saint-Ouen, Gare Saint-Lazare puis l'actuelle ligne 14 du métro prolongée à Villejuif et à l'aéroport d'Orly. **Le coût de cette ligne de 130 Km comportant une soixantaine de stations a été évalué entre 18 et 20 Mds€.**

4.5.2. Le plan de mobilisation régionale pour les transports

Tel qu'exposé en 4.3, le plan de mobilisation pour les transports élaboré à l'initiative de la Région sur la base d'un travail conjoint avec les services de l'Etat et en concertation avec les Conseils Généraux des Départements franciliens, vise en priorité à répondre à des urgences en matière de **dé saturation du réseau de transport francilien** (Ligne 13 du métro, schémas directeurs des lignes C et D du RER...) et à accélérer la réalisation de projets structurants de long terme (Arc express, extension de la ligne E du RER à l'ouest par La Défense, prolongement de la ligne 14 du métro à mairie de Saint-Ouen...).

Il comporte également un volet de **modernisation - acquisition de matériel roulant** et un programme de mise en accessibilité du réseau pour les personnes à mobilité réduite.

Le coût de ce plan qui couvre par conséquent un domaine plus vaste que le projet du Secrétariat d'Etat²⁰, **a été évalué** par l'exécutif régional à **18,950 Mds€**. L'horizon de sa réalisation, 2020, est plus rapproché que celui du « Grand Paris ».



Source : rapport Gilles Carrez

4.5.3. Les éléments de convergence entre projets

Examinées sous l'angle de leur intérêt pour les Franciliens en réponse à l'ampleur des besoins à satisfaire, les deux démarches présentées devraient être considérées comme complémentaires. Elles répondent aux objectifs partagés par l'Etat et la Région d'accompagner le développement économique, social et environnemental, à la mesure des enjeux de la Région capitale, dans un contexte de compétition entre grandes métropoles de rang mondial.

En principe, et dans le but de dégager toutes les synergies utiles entre opérations, le projet du Grand Paris dans son ensemble devrait par conséquent **pouvoir articuler ces différents éléments**, tout en s'appuyant sur le CPER 2007 – 2013 et cela sans remettre en cause l'économie générale du SDRIF approuvé par le Conseil Régional²¹.

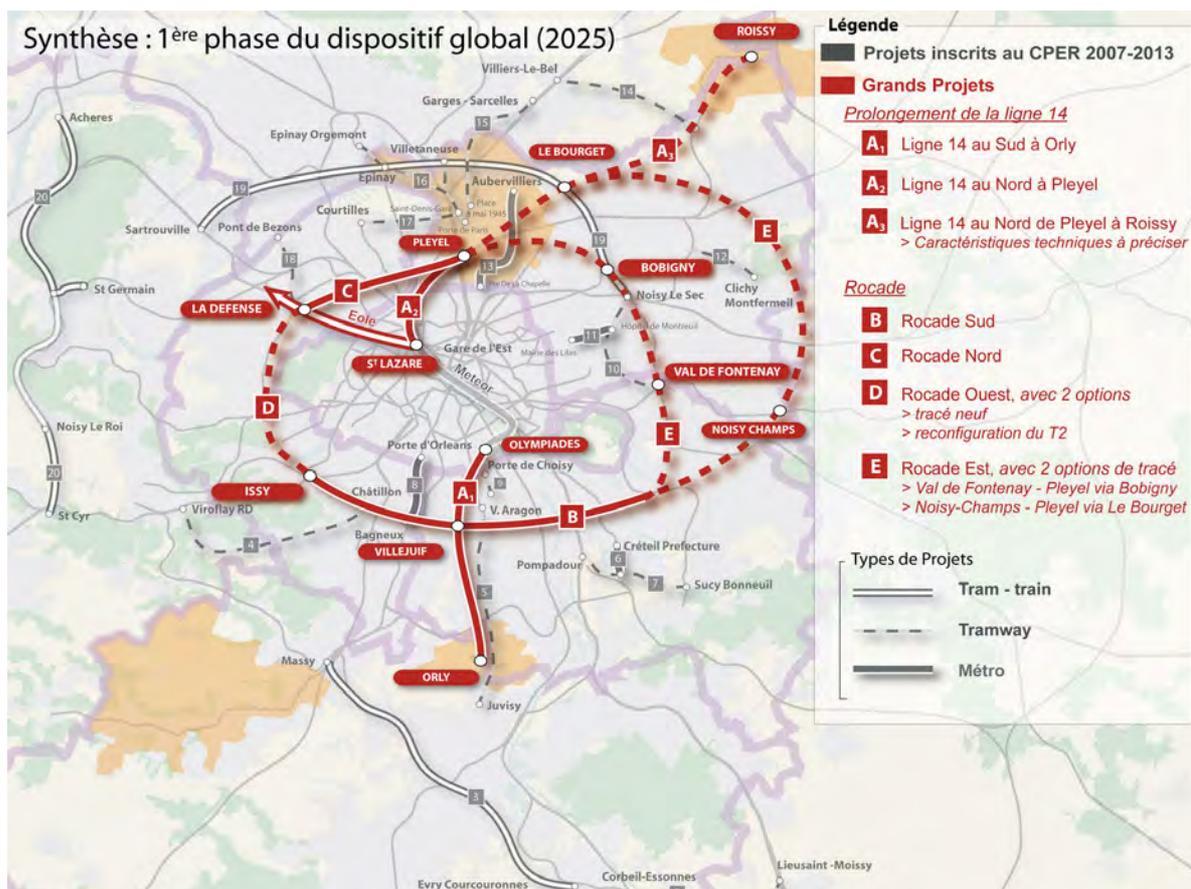
On observera à cet égard que dans ses parties nord et sud, le tracé proposé par le Secrétariat d'Etat recouvre les deux tronçons du projet « Arc Express » inscrits au CPER 2007 – 2013 pour un montant de 25,5 M€ de crédits d'études.

De même le projet d'extension au nord de la ligne 14 du métro intègre le projet de la Région entrant dans le cadre des opérations destinées à alléger le trafic de la ligne 13. Le choix technologique par ailleurs, celui d'un métro automatique, semble faire consensus.

²⁰ Le projet du Secrétariat d'Etat ne traite que du réseau de métro automatique « armature »

²¹ Le projet d'accord à intervenir entre l'Etat et la Région prévoit sa mise en révision sitôt après sa promulgation afin d'y intégrer le schéma transport du « Grand Paris ».

4.5.4. La nécessité du phasage



Source : rapport Gilles Carrez

Dans son rapport sur le financement du projet de transports du Grand Paris²², Gilles CARREZ observe que : « La mise en oeuvre conjointe de ces opérations est un objectif particulièrement ambitieux : sans même intégrer les grands projets de métro, le rythme d'investissement doublerait à horizon 2020 par rapport à son niveau actuel. En outre, les différentes sections envisagées n'ont pas toutes la même efficacité en termes de trafic : certaines ont un impact fort et immédiat ; d'autres apparaissent comme des outils d'aménagement, leur fonctionnement étant directement lié au développement des territoires desservis, dans une perspective à moyen terme »

Ces raisons le conduisent à identifier une première phase du **dispositif global**, dont l'horizon de réalisation serait **fixé à 2025**. Dans ce qui suit, cet ensemble est désigné sous l'appellation de « **projet global** »

La première phase

Cette première étape comporterait **trois familles d'opérations** :

- une première phase du dispositif du Secrétariat d'État :
 - la rocade « Arc Express » bouclée ;
 - le prolongement de la ligne 14 au Nord à Saint-Denis – Carrefour Pleyel et la desserte de Roissy ;
 - le prolongement de la ligne 14 au Sud à Orly ;

²² Grand Paris – Financement du projet de transports – Gilles CARREZ député – 30 septembre 2009

- les projets RER :
 - le prolongement du RER E (Eole) à l'ouest ;
 - la mise en œuvre des schémas directeurs des lignes C et D du RER ;
- les opérations des CPER permettant de répondre à des « *attentes immédiates des Franciliens* » et les programmes de renouvellement du matériel roulant et de mise en accessibilité du réseau.

4.6. Les besoins en investissement du « projet global »

En se limitant à la première phase, c'est-à-dire celle couvrant la période de 2010 à 2025, les investissements correspondants aux opérations que Gilles Carrez propose de retenir (cf. 4.5.4) sont évalués à **24,5 Mds€**.

Opérations	Besoins en investissement en Mds€
Projet du secrétariat d'Etat (1^{ère} phase)	12,7
- Rocade métro	7,7
- Extension ligne 14	5,0
Projets RER	2,8
- Extension Ouest du RER E	1,8
- Schémas directeurs C et D	1,0
Opérations des CPER 2010 - 2025	9
TOTAL	24,5

Dans le cadre de ce rapport, on se limitera à cette phase en ne prenant en compte que les seules opérations correspondant à cet horizon.

La poursuite de l'exécution du « projet global » au-delà de 2025

Pour la poursuite de l'exécution du projet global, le rapport précise que : « *Le bouclage nécessaire du projet de transports au-delà de cette 1^{ère} phase passe en premier lieu par la réalisation de la liaison **La Défense – Versailles – Saclay – Orly**, en lien avec le développement à cet horizon du cluster du plateau de Saclay* ». Le rapport prend également en compte la poursuite des investissements dans le cadre des CPER, à raison de 400M€ en moyenne annuelle ainsi que « *le remboursement de l'éventuel emprunt contracté pour financer les investissements de la 1^{ère} phase du projet* ».

A titre indicatif, sur ces bases, les besoins en investissement au-delà de 2025 ont été évalués à **5Mds€**.

4.7. Les besoins en fonctionnement du « projet global »

Ainsi que le constat en avait été fait dans le rapport sur le financement des transports en Ile-de-France²³, les besoins en fonctionnement, bien que mettant en jeu des sources de financement distinctes de l'investissement, sont d'une toute autre échelle²⁴.

Ces besoins en outre s'accroissent régulièrement par l'effet conjugué de :

- l'augmentation du coût de fonctionnement du réseau existant qui évolue selon un rythme plus élevé que celui de l'inflation ;
- l'impact des nouvelles opérations qui génèrent des coûts de fonctionnement supplémentaires que ne compensent pas les recettes tarifaires nouvelles.

4.7.1. L'accroissement des charges d'exploitation sur le réseau existant

Entre 2000 et 2008 le coût de fonctionnement annuel du réseau francilien existant est passé de 6,5 à 7,8 Mds€ ce qui correspond à une augmentation de l'ordre de **2,3 points au-dessus de l'inflation**, en moyenne annuelle. Cette évolution, trouve son explication dans :

- l'augmentation des coûts de fonctionnement à offre constante répercutée par les opérateurs dans les contrats les liant à l'Autorité Organisatrice ;
- l'accroissement de l'offre de service qui s'inscrit dans le cadre de la politique de développement décidée par le STIF pour répondre aux besoins des Franciliens, à l'évolution de leur mode de vie et faire face à l'augmentation du trafic (+ 9,3% sur le réseau de la RATP entre 2001 et 2007) :
 - développement du réseau par création de lignes nouvelles et extension de lignes existantes ;
 - amélioration du service : renforcement des fréquences, développement des services de nuit, ouverture du métro prolongée certains jours, augmentation du service aux heures creuses et en flanc de pointe...

alors que les recettes tarifaires, autres que les contributions publiques, ne couvrent à l'heure actuelle que 40% des coûts de fonctionnement et que, dans le même temps, la part réellement acquittée par les voyageurs s'est érodée et couvre moins de 30% (29,6)²⁵ des coûts de fonctionnement du réseau.

Nature de la ressource	Taux de couverture	Observations
Versement transport	37,4%	46% en intégrant le remboursement du titre d'abonnement « Navigo » par l'employeur
Recettes tarifaires	40,4%	incluant les aides directes des collectivités aux ménages et le remboursement de la carte orange
Contributions publiques et autres ressources	22,2%	

²³ Le financement des transports de la région Ile-de-France- Perspectives à moyen terme- CESR J-M Paumier - 20 mars 2003

²⁴ A titre indicatif, le coût de fonctionnement de l'ensemble du système de transport collectif francilien s'est élevé en 2008 à 7,8 Mds€.

²⁵ Hors remboursement de l'abonnement mensuel et des aides directes apportées par les collectivités

La nécessaire maîtrise des coûts d'exploitation

Les entreprises de transport public ont naturellement pour objectif de poursuivre et d'intensifier leurs efforts en matière de réduction de leurs « coûts de production »²⁶. Il s'agit pour elles d'optimiser en permanence leurs moyens d'intervention par la recherche d'une plus grande efficacité dans l'exploitation des réseaux, notamment par l'automatisation de lignes de métro, la modernisation de la gestion du réseau...mais également d'obtenir des autorités publiques davantage de mesures destinées à favoriser l'exploitation des réseaux de surface par le développement des couloirs et sites propres pour autobus, des voies réservées, des priorité aux feux...et par conséquent d'en améliorer l'efficacité économique tout en offrant un meilleur service.

Un effort mesuré dans la politique d'accroissement de l'offre

En ce qui concerne l'accroissement de l'offre de service, tout laisse à penser que l'effort soutenu engagé dans ce domaine depuis 2005 par le « nouveau STIF »²⁷ devrait connaître un certain palier, l'effort de financement devant plutôt se porter sur les lignes nouvelles, les nouveaux services ainsi que sur d'éventuels aménagements à la tarification et à la billettique.

Par l'effet conjugué d'une plus grande maîtrise des coûts de fonctionnement et d'un effort mesuré dans l'accroissement de l'offre, Gilles CARREZ dans son rapport « *fait l'hypothèse que le coût de fonctionnement du réseau évoluera sur un rythme de +1,8 points au-dessus de l'inflation en moyenne sur la période du projet* »²⁸.

*En retenant cette hypothèse, le besoin induit en matière de **fonctionnement du réseau existant** s'élèverait, en montant cumulé sur la période 2010 – 2025, à **24 Mds€***

4.7.2. L'impact supplémentaire sur les coûts de fonctionnement de la mise en œuvre des opérations du « projet global »

Le projet global repose sur trois familles d'opération (cf. 4.5.4) qui généreront chacune des charges nouvelles d'exploitation induites par :

- la mise en service des infrastructures nouvelles et la mise en œuvre des schémas directeurs des lignes C et D du RER ;
- les charges d'emprunt :
 - du programme de modernisation – acquisition de matériel roulant ;
 - du programme de mise en accessibilité du réseau.

*En montant cumulé sur la période 2010 – 2025, les **besoins complémentaires** en fonctionnement liés à la mise en œuvre du « projet global », peuvent être évalués à **19Mds€**.*

²⁶ A titre indicatif, la RATP s'est donnée comme objectif sur la durée de son plan d'entreprise (2008 – 2013) de les réduire de 2% par an, à offre constante, ce qui correspond à une économie d' environ 250 à 300M€ par an.

²⁷ Depuis le 1er juillet 2005, le conseil régional possède la majorité des sièges au Conseil d'administration du STIF dont il assure la Présidence.

²⁸ L'hypothèse retenue est donc celle d'une réduction annuelle de 0,5 points par rapport à la situation actuelle

Récapitulation des besoins complémentaires en fonctionnement liés au « projet global »

Opérations	Coûts de fonctionnement sur la période 2010 – 2025 (en Mds€)
Charges d'exploitation des lignes nouvelles	8
Programme matériel roulant	9,2
Programme de mise en accessibilité du réseau	1,8
TOTAL	19

4.7.3. Bilan des besoins complémentaires en fonctionnement sur la période 2010 – 2025

Les besoins complémentaires en dépenses de fonctionnement du réseau prenant en compte :

- l'accroissement prévisible des coûts de fonctionnement du réseau existant : **24Mds€** ;
- les charges nouvelles de fonctionnement induites par la mise en œuvre du « projet global » incluant les programmes de modernisation – acquisition de matériel roulant et de mise en accessibilité du réseau : **19Mds€**;

peuvent ainsi être évalués en montant cumulé sur la période 2010 – 2025 à **43Mds€** (en euros constants aux conditions économiques de janvier 2009) qui se décomposent de la manière suivante :

Nature des dépenses	Montants sur la période (en Mds€)
Accroissement des charges directes d'exploitation	32
- sur le réseau existant	24
- pour le fonctionnement des lignes nouvelles	8
Charges nouvelles induites par	11
- le programme de matériel roulant	9
- le programme de mise en accessibilité	2
TOTAL	43

4.7.4. Les ressources mobilisables pour le fonctionnement

Dans son rapport, Gilles CARREZ, expose les propositions en matière de financement du fonctionnement portant sur trois ressources spécifiques (complétées par un emprunt sur une fraction des besoins) :

- le versement transport (+12Mds€ sur la période considérée)²⁹
- les recettes tarifaires (+ 16,5Mds€ sur la période considérée)³⁰
- les performances des opérateurs (effet inclus dans la baisse de 0,5 points par an du rythme d'augmentation des coûts de production – cf. 4.7.1.)

On observera que cette démarche rejoint l'avis rendu par le CESR à propos du financement des transports en Ile-de-France³¹ : « **Pour le fonctionnement du transport public, le CESR réaffirme d'abord son attachement au principe du dispositif actuel de financement, qui associe la participation directe du voyageur, le versement transport par les entreprises et les contributions publiques.** »

Pour autant, l'attachement à ce principe ne signifie pas accord sur la part de financement dévolue à chacun des contributeurs.

4.7.5. Les ressources complémentaires : le recours à l'emprunt

Pour couvrir les besoins de fonctionnement évalués rappelons le à 43Mds€ (cf.4.7.3), la mobilisation des ressources précédemment évoquées ne les couvrant qu'au 2/3, il y aura lieu de réfléchir à la manière de recourir à l'emprunt, une telle démarche n'étant pas envisageable pour financer les charges directes d'exploitations (32Mds€). En revanche elle peut être retenue pour les charges liées à des investissements amortissables, c'est-à-dire pour le programme de matériel roulant et de mise en accessibilité du réseau (11Mds€). C'est ce type de financement à 100% par emprunt sur une durée de 30 ans qui est préconisé et simulé³² dans le rapport de Gilles CARREZ. Le recours à cet emprunt « ciblé » devrait permettre de réduire à 38 Mds€ (au lieu de 43) le besoin de financement supplémentaire sur la période 2010 - 2025 en décalant une partie du financement au-delà de 2025.

*Même en prenant en compte les ressources nouvelles envisageables (VT, Tarification et efficacité des entreprises) estimées à 28,5 Mds€, le solde à financer, soit 9,5 Mds€, nécessiterait malgré tout de **recourir à une augmentation des contributions publiques**, en particulier auprès des collectivités d'Ile-de-France qui, à hauteur de 20%, financent le fonctionnement du transport public par l'intermédiaire du STIF (les autres contributeurs étant les entreprises - 46%- et les utilisateurs – 30%).*

Cette augmentation en portant le rythme des contributions publiques à 4,2 points au-dessus de l'inflation (soit 0,1point de plus que celui observé sur la période 2000 – 2008) exigera un « *effort au niveau de la fiscalité régionale et départementale, que la réforme de la taxe professionnelle rend plus difficile. En effet, la région et les départements ne disposeront à partir de 2011 que d'une base fiscale réduite en termes de variation de taux, voire de dynamique d'assiette. Or c'est cette base réduite qui aurait à supporter en grande partie les augmentations de dépenses.* » (Gilles CARREZ).

²⁹ S'y ajoute pour les entreprises le remboursement de l'abonnement transport ce qui porte en réalité l'augmentation de leur contribution à +14,5 Mds€

³⁰ Pour l'usager qui bénéficie du remboursement de son abonnement transport et de certaines aides directes apportées par les collectivités aux ménages, l'augmentation réellement subie ne serait que de + 14 Mds€, ce qui la met à un niveau pratiquement équivalent à celle des entreprises

³¹ Le financement des transports de la région Ile-de-France- Perspectives à moyen terme- CESR

J-M Paumier - 20 mars 2003

³² A un taux réel 3,5%

4.7.6. Le plan de financement du fonctionnement

Nature des ressources mobilisables	Montants sur la période 2010 – 2025 en Mds€	Part de financement moyenne sur la période
Augmentation du VT	12	36% - 45% ³³
Augmentation des recettes tarifaires	16,5	41% - 31% ³⁴
Evolution des contributions publiques	9,5	23%
Performance des opérateurs	Réduction des coûts de production	
TOTAL	38	

*On observe que ce plan maintient globalement les équilibres structurels du budget de fonctionnement des transports tout en assurant une **certaine continuité** dans l'effort demandé respectivement aux usagers, aux entreprises et aux contribuables et en **contenant l'érosion des recettes tarifaires**.*

4.8. Récapitulation des besoins de financement liés au « projet global »

En retenant comme hypothèse la réalisation de la **première phase du projet global** (cf.4.5.4) intégrant des éléments du plan de mobilisation de la Région et du projet du Secrétariat d'Etat, on peut évaluer ainsi les besoins de financement tant en investissement qu'en fonctionnement nécessités par sa mise en œuvre d'ici à 2025 :

Nature des besoins de financement	Montants sur la période 2010 – 2025 (en Mds€)
INVESTISSEMENT	24,5
- Projet du Secrétariat d'Etat	12,7
- Projets RER	2,8
- CPER 2010 - 2025	
FONCTIONNEMENT	43
- Accroissement des charges directes	32
- Charges nouvelles induites	11

*Ces éléments confirment l'importance des **dépenses liées au fonctionnement** du réseau francilien qui, par leur caractère récurrent, posent un problème de financement considéré dans le rapport de Gilles CARREZ comme **préalable à la question du financement de l'investissement**, objet du présent rapport.*

³³ Le dernier chiffre intègre la part réellement acquittée par les entreprises incluant le remboursement du titre d'abonnement transport. Ce taux est actuellement de l'ordre de 46%

³⁴ Le dernier chiffre indique la part réellement supportée par les usagers tenant compte du remboursement par l'employeur du titre d'abonnement transport et de certaines aides apportées aux ménages par les collectivités. Ce taux est actuellement de l'ordre de 30%

Ces questions en effet sont liées, toute politique d'investissement devant prendre en compte dès l'amont la dimension du coût de fonctionnement induit. Cela étant les ressources mobilisables pour l'investissement sont distinctes par la nature même de leur objet : elles se rapportent à des biens « immobiliers » donc amortissables qui ont valeur patrimoniale et qui par conséquent sont valorisables. Ils ne donnent en outre pas lieu à des dépenses récurrentes autres que celles liées à leur modernisation.

Ils ouvrent de ce fait un **champ assez large de montages de projets** assortis de possibilité d'ingénierie financière et de partenariat offrant aux collectivités la possibilité de mettre en œuvre des politiques alternatives fondées sur la mobilisation de **moyens publics et privés** au service de leurs objectifs.

|

|

Les ressources actuellement mobilisables face à l'importance des besoins à satisfaire et les limites du système actuel de financement

5. Les montants prévisionnels d'investissements dans les différents domaines d'intervention de la Région sur la période 2010 - 2025

En se limitant, dans le cadre de ce rapport, à la question du **financement des investissements** (la question des coûts de fonctionnement induits - dont on vient de mesurer l'importance - lui étant structurellement liée), il a été procédé à une évaluation récapitulative des **besoins prévisionnels de financement pour la Région sur la période 2010 – 2025**, évaluation récapitulant l'ensemble des dépenses d'intervention de la collectivité régionale au titre de l'investissement.

5.1. Les engagements contractuels de la Région et son éventuelle part contributive au projet global du « Grand Paris »

S'agissant des engagements de la Région au titre des politiques contractuelles et son éventuelle contribution au projet global du « Grand Paris », l'évaluation des dépenses prévisionnelles d'investissement sur la période 2010 – 2025 (en euros constants aux conditions économiques de janvier 2009) fait l'objet du tableau ci-dessous établi par référence aux contrats, plans et projets connus, en faisant notamment l'hypothèse d'une reconduction des enveloppes consacrées aux futurs CPER (ou ce qui en tiendra lieu) et des parts contributives des financeurs.

Dépenses prévisionnelles d'investissement sur la période 2010 – 2025 (en Mds€)

NATURE DES INVESTISSEMENTS	MONTANTS	OBSERVATIONS
CPER	4,5	Sur une base moyenne de 3,5 Mds€ apportés par la Région pour chaque CPER d'ici à 2025 (hors participation au « projet global »)
Contrats Région Départements	2,5	Sur une base de 1 Md€ apporté par la région en accompagnement de chaque CPER d'ici à 2025
Plan régional de mobilisation pour les transports	1,5	Part non prise en compte dans les CPER et dans le projet global du « Grand Paris »
Plan de relance de l'Etat	0	Evaluation de la Contribution de la Région à la part dévolue à l'Ile-de-France
Projet global du « Grand Paris »	19 ³⁵ ,	Déduction faite des montants affectés aux CPER dans la mise en œuvre du « projet global »
TOTAL	27,5	Hors charge de la dette et des dépenses d'investissement autres que celles entrant dans le cadre des politiques contractuelles et celles retenues comme hypothèse de contribution de la Région au projet global du « Grand Paris »

³⁵ Il ne s'agit là que d'une hypothèse, le mode de financement et les parts contributives des différents acteurs n'étant pas, à ce jour, arrêtés.

On observe que :

- le « projet global » du **Grand Paris**, intégrant des éléments du plan régional de mobilisation pour les transports, du CPER et le projet du Secrétariat d'Etat au développement de la région capitale représente à lui seul près de 70% du montant total des investissements ;
- sur l'ensemble des investissements à financer, 2/3 environ sont destinés aux transports (soit une part équivalente à celle du CPER 2007 – 2013).

5.2. Le solde à financer au titre des engagements antérieurs

Cela étant, il faut ajouter à ces dépenses l'effet des engagements financiers affectés à des opérations antérieurement décidées mais n'ayant pas fait l'objet d'ordre de paiement et qui par conséquent représentent chaque année, en fonction du rythme de réalisation effective de ces opérations, un **solde à financer au titre des « engagements pluriannuels »**.

A titre indicatif, dans le budget primitif 2010 on relève que, s'agissant des investissements, « *le stock des restes à mandater sur les autorisations de programme affectées s'élèverait (donc) en prévision à fin 2009 à 6,8Mds€* ». L'examen du rythme de consommation en crédits de paiement des autorisations de programme au cours des années écoulées, montre qu'en moyenne les autorisations de programme votées et affectées dans le budget d'une année donnée sont génératrices de dépenses effectives et donc de crédits de paiement étalés sur les dix années qui suivent (naturellement à des rythmes différents selon la nature des investissements)³⁶.

*Sur la période considérée, on retiendra donc comme hypothèse une dépense de l'ordre de **6,8Mds€** au titre du solde à financer à laquelle s'ajoutent les **2,1Mds€** d'autorisation de programme inscrits au budget primitif 2010, soit **8,9Mds€** au total*

5.3. Les dépenses nouvelles d'investissement autres que celles liées aux politiques contractuelles

A ces engagements financiers évalués début 2010 viendront s'ajouter, au fil des années, ceux résultant des autorisations de programme votées et affectées dans les années 2011, 2012, 2013 etc...., dans les divers chapitres de dépenses d'intervention de la collectivité régionale autres que celles ayant trait aux politiques contractuelles et grands projets mentionnés dans le tableau précédent (cf.5.1). Pour l'illustrer, constatons simplement qu'au budget d'investissement 2010 voté, sur un total d'autorisations de programme de 2,114 Mds€, seulement 687,6 M€ concernent la mise en œuvre du contrat de projets 2007 - 2013 et 42,9M€, celle du contrat de plan 2000 – 2006. Les autres dépenses d'investissement représentent ainsi plus de 65% du total du montant des autorisations de programme, soit une **dépense annuelle de l'ordre de 1,3Mds€**.

*Sur la période considérée, on retiendra donc comme hypothèse un montant de **19,5Mds€** pour ces dépenses nouvelles d'investissement autres que celles ayant trait aux politiques contractuelles.*

³⁶ On trouve, dans les bleus budgétaires, pour chaque chapitre de dépenses autres que la dette, des « échéanciers indicatifs des crédits de paiement ». Les bleus 2010 indiquent ainsi que, pour un montant total de 6,6 Mds€ (proche de celui mentionné ci-dessus) au titre du « *restant à mandater au 31 décembre 2009* », les crédits de paiement à mandater seraient, « *à titre indicatif, de l'ordre de 1,7 Mds€ en 2010, 1,8 en 2011, 1,7 en 2012, le solde, soit 3,5 Mds€, étant destiné à être assumé en dépenses après 2012* ».

5.4. La charge de la dette

A ces besoins de financement s'ajoutera également la charge de la dette qui se décompose en :

- dépenses d'**investissement** pour le **remboursement du capital** ;
- dépenses de **fonctionnement** pour le **paiement des intérêts**.

L'encours de la dette restant à amortir est évalué, au 31 décembre 2009, à 3,102 Mds€ (marchés d'entreprises de travaux publics – METP inclus). Cet encours génère pour les années à venir, de 2010 à 2015, des **charges annuelles de remboursement du capital** qui, selon les données fournies par l'Exécutif régional, s'élèveraient en moyenne à **312 M€ par an**, charges supérieures de 80M€ par an³⁷, en moyenne annuelle, à celle de 2010.³⁸

*On retiendra donc comme charge de remboursement du capital un montant de **1,9 Mds€** sur la première partie de la période de **2010 à 2015** correspondant au montant annuel annoncé. Pour la suite, en l'absence de prévision, on fera comme hypothèse, la prolongation du même flux d'emprunt générant des charges annuelles de remboursement en capital identiques, soit **3,12Mds€** au total sur la période **2016 – 2025**.*

6. Récapitulation des besoins prévisionnels en investissement de la Région sur la période 2010 – 2025

Au total, si l'on tente de faire à partir des éléments qui précèdent une projection, certes approximative, des besoins de financement des seules **dépenses d'investissement** sur la période 2010 – 2025, toutes choses égales par ailleurs, on aboutit à un montant prévisionnel de l'ordre de **4,1Mds€ d'investissement en moyenne annuelle** sur la période considérée.

NATURE DE LA DEPENSE		MONTANTS EN JEU (en Mds€)	OBSERVATIONS
Les engagements contractuels et le projet global du « Grand Paris »	Financement des opérations inscrites au budget de l'année n, n+1, n+i...	27,5	Cf. tableau 5.1
	Solde à financer au titre des engagements antérieurs non mandatés	8,9	
Les dépenses d'investissement autres que celles liées aux politiques contractuelles		19,5	
La charge de la dette (remboursement du capital)	de 2010 et 2015	1,9	0,312 x 6
	de 2016 à 2025	3,1	0,312 x 10
TOTAL		60,9 sur 15 ans	4,1Mds€ /an

³⁷ Le budget primitif 2010 a d'ailleurs provisionné un montant de 80M€ pour lisser en partie le poids de cette augmentation dans les budgets à venir

³⁸ A cette charge de remboursement en capital s'ajoutent les intérêts de la dette dont le montant brut est budgété pour 2010 à 153M€.

*C'est en définitive sur un montant prévisionnel de l'ordre de plus de **61 Mds€**³⁹ que reposerait l'hypothèse d'une enveloppe en besoins de financement cumulés pour les investissements de la Région, sur la période 2010 -2025. Par conséquent, avec une dépense de l'ordre de **4,1 Mds€ en moyenne annuelle**, cela signifie un doublement par rapport aux budgets d'investissement actuels (1,957 Mds€ au BP 2009, 2,021 Mds€ au BP 2010), étant entendu que cette augmentation ne serait pas linéaire mais se trouverait naturellement plus marquée en deuxième partie de la période.*

On retiendra qu'il s'agit là d'une **hypothèse de travail** qui ne prend pas en compte d'éventuels besoins impondérables susceptibles d'apparaître dans une période de 15 ans marquée par une insuffisante lisibilité, notamment en matière de **prospectives climatique, énergétique mais également sociétale**. De même, subsiste aujourd'hui une grande incertitude sur les perspectives **de sortie de la crise actuelle**.

Egalement, s'agissant de l'affectation des ressources, les décisions à venir, notamment en matière de réforme territoriale et de taxe professionnelle, mais aussi sur l'évolution des dotations publiques de l'Etat aux collectivités locales, auront nécessairement un impact sur les recettes de la collectivité régionale et par conséquent sur le volume et les choix en matière d'investissement⁴⁰. Sans préjuger de l'issue des débats en cours, on peut néanmoins penser que des arbitrages seront nécessaires permettant de dégager des priorités afin **d'ajuster les ambitions aujourd'hui affichées à ce que seront les capacités financières réelles de la Région**.

Enfin, concernant le projet global du « Grand Paris », projet initié par l'Etat mais intégrant des éléments du CPER et du plan régional dit de « mobilisation pour les transports », on peut supposer que l'importante charge en investissement qu'il représente en sera répartie entre l'Etat et la Région selon une clé aujourd'hui non arrêtée.

*Cela étant, l'hypothèse retenue dans le cadre de ce rapport est que, sur la base des besoins prévisionnels recensés, l'effort en investissement pour les 15 prochaines années porterait plus particulièrement sur les transports, **domaine « vital » jugé prioritaire par la Région**, en conformité avec les **objectifs d'« Eco Région »** et, sur un plan plus général, **de « ville durable »**.*

³⁹ En euros constants aux conditions économiques de janvier 2009

⁴⁰ S'ajoute à cela l'élément conjoncturel que constitue la nouvelle composition du Conseil Régional suite aux élections régionales du printemps 2010

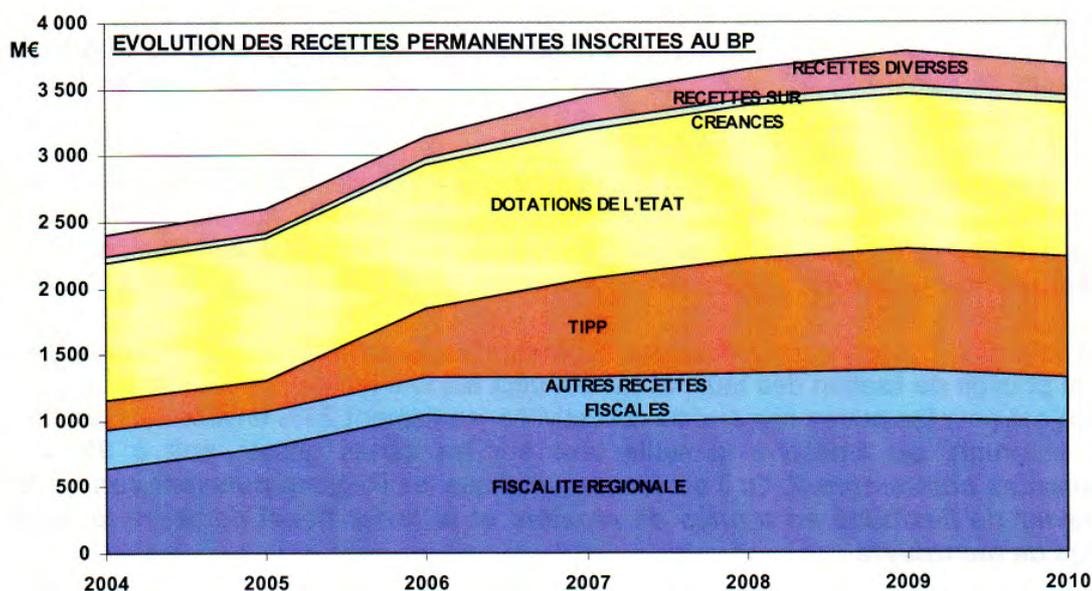
7. Les ressources actuellement mobilisables par la Région

Face à ces besoins d'investissement, la situation de la Région aujourd'hui, par référence au budget primitif 2010, amène à poser la double question des **ressources nouvelles qui pourraient lui être affectées** et celle de l'implication éventuelle **d'autres acteurs publics et privés** au service de cette ambition.

La question de **l'évolution de la fiscalité**, au sens large, c'est-à-dire ne concernant pas uniquement les Franciliens en tant que personnes physiques, se pose également. Enfin, le **recours à l'emprunt**, pour une région qui, en niveau d'endettement, reste dans la moyenne des régions en euros par habitant (207 € par habitant au 1^{er} janvier 2008 pour une moyenne nationale de 201€⁴¹) ne peut être exclue du champ de cette réflexion. Il faut observer cependant que la charge de la dette est en progression du fait essentiellement de la hausse de l'encours et du lissage dans le temps de la charge de remboursement, malgré la baisse des taux intervenue depuis le pic de la crise.

7.1. Les recettes inscrites au budget primitif 2010

Par rapport au budget 2009, les recettes permanentes sont en diminution de 2,6% : elles s'établissent à 3 683 M€ pour un montant correspondant de 3 779 M€ inscrit au budget primitif 2009. Elles subissent naturellement l'érosion des recettes fiscales régionales (taxes foncières, taxe professionnelle, taxe sur les cartes grises) liée à la crise économique et à la forte diminution (-25%) de la redevance pour création de bureaux. Elles connaissent, en outre, en 2010, une quasi stagnation des dotations de l'Etat⁴², sachant que la décentralisation s'est accompagnée de l'affectation par l'Etat d'une part de TIPP allouée à la Région à titre de compensation des charges liées aux nouvelles compétences transférées. De manière générale les recettes permanentes de la Région sont, depuis fin 2008, **orientées à la baisse**, le budget primitif 2010, accusant une diminution quasi générale sur ses différents postes.



Source : projet de budget pour 2010 – Rapport pour le Conseil Régional - Décembre 2009

⁴¹ Source Ministère de l'Intérieur – DGCLH 2009

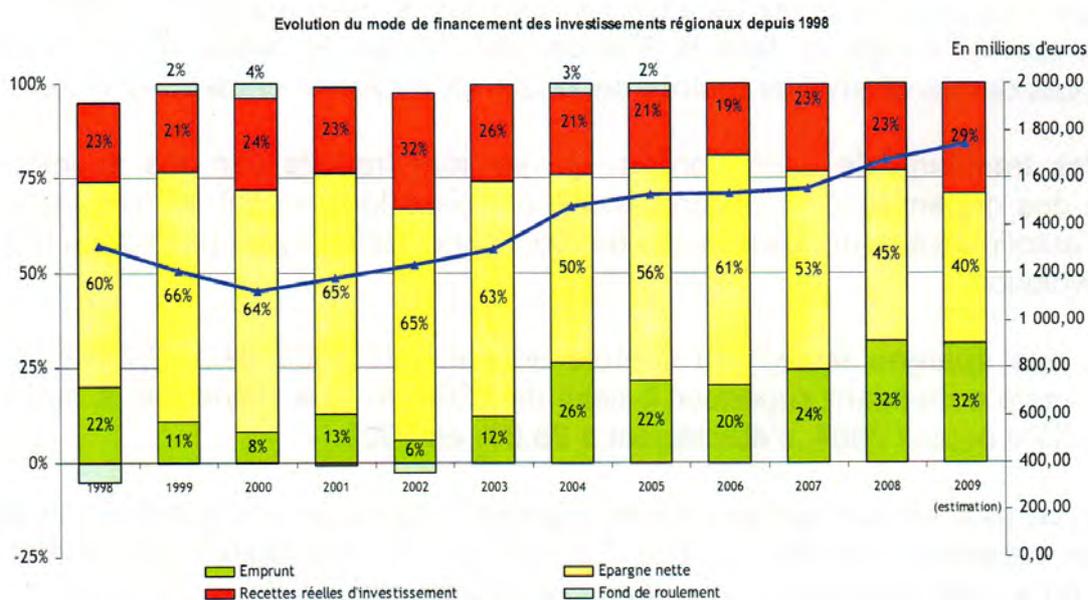
⁴² 1 154, 8M€ au Budget primitif 2010 et 1 143,6 M€ au BP 2009 soit une augmentation de 0,98%

Aujourd'hui, en dehors d'un recours accru à la fiscalité et à l'emprunt, l'évolution ainsi décrite réduit par conséquent les marges de manœuvre d'une Région qui cependant entend maintenir à un niveau élevé le montant de ses investissements, lesquels dans le budget primitif 2010, sont en augmentation de 2,6% par rapport à 2009.

7.2. Nature des ressources mobilisables pour l'investissement

Les ressources réelles affectées à l'investissement reposent principalement sur trois recettes budgétaires :

- la capacité d'autofinancement appelée « épargne nette » (différence entre recettes de fonctionnement et dépenses totales de fonctionnement diminuées du remboursement du capital de la dette) : 40% en estimé 2009 contre 56% en moyenne sur la période 1998 – 2009 ;
- les recettes réelles d'investissement : 29% en estimé 2009 contre 24% en moyenne sur la période 1998 – 2009 ;
- l'emprunt : 32% en 2009 contre 18% en moyenne sur la période 1998 – 2008.



Source : projet de budget pour 2010 – Rapport pour le Conseil Régional - Décembre 2009

On observe que cet accroissement de la part de l'emprunt est concomitant aux transferts de compétence à l'origine d'une part significative de l'augmentation des dépenses de fonctionnement.

On enregistre ainsi depuis 2006 une érosion significative de la capacité d'autofinancement (passée d'un taux de 61% en 2006 à 40% en estimé 2009) que vient compenser très directement un taux accru de recours à l'emprunt (de 20% en 2006 à 32% en 2009).

En 2010, les parts respectives des ressources affectées aux dépenses d'investissement devraient être les suivantes :

- 1/3 hors dette financé par emprunt ;
- 2/3 par autofinancement et recettes réelles d'investissement.

8. Les limites du système actuel de financement

Sans préjuger à ce stade de l'issue des réformes en préparation – réforme de l'organisation territoriale et de la taxe professionnelle - et par conséquent de leur impact sur la fiscalité et les ressources régionales, le système actuel de financement marque ainsi ses limites.

Ainsi qu'exposé précédemment (paragraphe 7.2), l'évolution de la situation financière de la Région en matière d'équilibre budgétaire, se caractérise, par une **capacité d'autofinancement** (« taux d'épargne ») qui se contracte du fait principalement de :

- la baisse générale des recettes fiscales ;
- la baisse du produit de la TIPP ;
- la stagnation des dotations de fonctionnement ;
- la diminution des autres recettes nonobstant l'avance par l'Etat du FCTVA (en application des dispositions du plan de relance de l'Etat cf.4.4)

Cette situation, qui se traduit pour la première fois par une baisse en 2010 des prévisions de recettes permanentes de la Région, en **réduit les marges de manœuvres**. La Région n'appliquant pour la quatrième année consécutive aucune hausse de la fiscalité, est ainsi conduite à accroître significativement son **recours à l'emprunt pour équilibrer son budget**.

Une telle évolution porte en elle ses limites et amène naturellement à s'interroger sur la **pérennité du système actuel**, à un moment où les besoins en investissement, et par conséquent en fonctionnement, s'accroissent sensiblement. A cet égard, le CESR dans son avis sur le projet de budget 2010 relevait :

« Toutefois, au regard de l'intention exprimée « d'assurer à notre collectivité une structure de financement soutenable », il (le CESR) s'interroge sur le bien fondé de l'appréciation selon laquelle l'augmentation très importante de l'enveloppe d'emprunt prévue au projet de budget 2010 (+ 31,5% sur le budget modifié 2009) serait « conjoncturelle ».

Le CESR ne peut, en effet, que constater, dans le projet de budget 2010, l'inversion du rapport observé au budget 2009 entre la « capacité d'autofinancement » et le « besoin de financement » à couvrir par l'enveloppe d'emprunt : 990 M€ et 760 M€ pour 2009, 766 M€ et 972 M€ pour 2010.....

Il regrette que l'affirmation de ce caractère conjoncturel ne soit pas étayée dans le rapport, compte tenu des perspectives d'évolution des ressources, par une présentation prospective de l'évolution des dépenses au cours des prochaines années à venir, comme il l'a déjà souhaité à plusieurs reprises.

De surcroît, la capacité qu'aurait le Conseil régional de concrétiser cette intention, approuvée naturellement par le CESR, semble fortement contredite par les vives inquiétudes qui sont exposées dans le rapport sur la réduction de la marge, déjà faible, d'autonomie fiscale des collectivités régionales.

*Tous ces éléments renforcent la nécessité, déjà exprimée à plusieurs reprises par le CESR, d'une **réforme d'ensemble du dispositif de financement des collectivités locales et par conséquent de la collectivité régionale d'Ile-de-France**, élaborée en cohérence avec la clarification de la répartition des compétences »*

|

|

Les ressources nouvelles susceptibles d'être mobilisées pour contribuer aux dépenses d'investissement de la Région

La Région se trouve dans une **situation paradoxale** : alors que ses besoins de financement s'accroissent pour, tout à la fois, continuer à rattraper un certain retard d'équipement et anticiper les projets dans les domaines qu'elle juge prioritaires (au premier rang desquels figurent les transports publics), ses **équilibres budgétaires sont aujourd'hui fragilisés** par une baisse de ses ressources permanentes et une marge d'autofinancement qui se contracte et qui par conséquent contraint sa capacité d'action.

Sauf à réduire ses ambitions, comment dans ces conditions et de quels moyens dispose-t-elle pour poursuivre et amplifier une stratégie volontariste d'amélioration des conditions de vie des franciliens en contribuant au développement économique, social et environnemental de la région capitale ? Comment faire en sorte que dans le contexte actuel marqué par un ensemble de réformes initiées par l'Etat (la réforme territoriale et la taxe professionnelle) et de textes législatifs en cours d'examen portant spécifiquement sur la région (le projet de loi dit du « Grand Paris »), puissent être prises en compte ces perspectives inscrites dans une démarche de **développement durable** ?

Entre **menace et opportunité** n'y a-t-il pas la place pour une posture très pragmatique associant l'ensemble des principaux acteurs - contributeurs : le citoyen, le monde économique (entreprises publiques et privées), les collectivités de différents niveaux et naturellement l'Etat, tous ces acteurs se montrant désireux de mettre en œuvre des solutions à l'échelle des enjeux, mais dans le **respect des responsabilités et compétences de chacun** ?

9. Une problématique complexe

Le constat largement partagé aujourd'hui et qui n'est pas limité à la France, est celui d'un **désengagement relatif**, au moins direct, **de l'Etat** dans l'investissement public. Quand on regarde la part qu'il représente dans la formation du PNB des pays fondateurs de l'Union Européenne, ce ratio a baissé en moyenne de moitié au cours des trente dernières années.

En part de l'activité et de la richesse nationale, l'investissement qui transite par les administrations centrales se contracte et on peut penser que, mise à part la période de crise actuelle avec le plan de relance, ce mouvement va se poursuivre, l'objectif pour l'Etat étant **de réduire les déficits publics et recentrer son action sur ses fonctions régaliennes**.

Dans le même temps, les **collectivités territoriales**, notamment avec les lois de décentralisation (lois Defferre, puis plus récemment les lois Raffarin), **ont une place et une responsabilité de plus en plus importantes** à assumer dans la mise en œuvre des politiques publiques relevant de leurs compétence pour autant bien entendu qu'elles en aient les moyens. Il ne vient à l'esprit de personne de remettre en cause la **légitimité de ce nouvel équilibre**, mais il y a un certain consensus (qui s'est exprimé notamment au cours des débats sur les perspectives d'évolution de la taxe professionnelle) pour dire qu'au regard des évolutions actuelles, la situation financière des collectivités n'en reste pas moins un sujet de préoccupation.

9.1. Les attentes du marché et des investisseurs

L'autre élément à prendre en compte tient au fait que dans les marchés, du côté des **acteurs privés**, les exigences de **rentabilité et de sécurité financières** se sont accrues au cours des dernières années, situation qui risque de se trouver aggravée par les réformes en préparation tendant à accroître les marges prudentielles en matière de solvabilité (directives européennes « Solvabilité II » puis « Solvabilité III » applicables aux assurances). Dans bien des métiers aujourd'hui, ce que les marchés attendent des entreprises, ce sont des rendements sur fonds propres ou des retours sur investissement élevés, difficiles à réguler, au moment même où le prix de l'argent sans risque continue de s'établir à un niveau qui, encore aujourd'hui, reste bas.

Ce que les marchés attendent également, dans le cas d'ouvrages ou d'équipements publics, ce sont des **garanties financières** apportées par la puissance publique, garanties qui ont un coût et, in fine, renchérissent les projets.

Ainsi, les exigences des investisseurs vis-à-vis des acteurs privés sont fortes, ce qui veut dire que ces acteurs ont eux-mêmes une approche sélective des besoins auxquels ils peuvent répondre avec un minimum de « visibilité », d'où une certaine réticence à s'engager sur des investissements de long terme. Ce qui signifie également que, par rapport à une vision un peu binaire que l'on pourrait avoir, avec d'un côté **l'Etat** assumant ses fonctions régaliennes, de l'autre le **marché** censé répondre en partie aux autres besoins de la société, la réalité est plus complexe que cela. Dans le contexte économique et social d'aujourd'hui, les **collectivités territoriales** sont, dans les faits, appelées à jouer un rôle de plus en plus important dans l'investissement relatif aux domaines d'action de la sphère publique relevant de leur compétence.

9.2. Le rôle des collectivités territoriales en matière d'investissement public

L'Etat, certes, restreint son action sur un périmètre qu'il concentre de plus en plus sur ses fonctions régaliennes – la défense du territoire, la sécurité des biens et des personnes, la justice... Dans le même temps, le champ des besoins économiques, sociaux et environnementaux que le marché seul ne peut prétendre satisfaire, a plutôt tendance à s'élargir.

Or, s'il est vrai que les lois de décentralisation ont organisé les évolutions institutionnelles et les transferts de compétences qui ont conduit au partage actuel des responsabilités publiques, il n'en demeure pas moins que **l'absence d'une véritable stratégie financière et fiscale** en appui de cette évolution politique majeure, se fait de plus en plus sentir.

En première ligne pour satisfaire les besoins collectifs dans des champs d'intervention qui s'élargissent tant au plan économique que social, les collectivités prennent le risque d'être soupçonnées d'une insuffisante vigilance quant à l'évolution de leurs dépenses, sans pour autant être dotées d'un régime financier et fiscal suffisamment clair et pérenne pour qu'elles puissent anticiper les conséquences financières de leurs décisions d'investissement et assumer pleinement la responsabilité de celles-ci.

En particulier, leur capacité à **porter des investissements y compris de long terme** amène naturellement à aborder la problématique de leurs ressources sur lesquelles leur marge d'autonomie financière encadrée par la loi, reste aujourd'hui limitée. A charge pour elles d'ouvrir également et sans a priori le champ des **partenariats souhaitables** comme **moyen** de dégager les nécessaires synergies au service de leur politique.

9.3. Quels enjeux pour la Région ?

Dans leur ensemble, les besoins de financement évoqués précédemment, dont l'intérêt en terme de contribution au **développement de la région capitale** est vital, auront des effets sur les perspectives d'investissement de la Région sur une longue période et, selon toute vraisemblance, à un niveau et un rythme supérieurs à celui de ses ressources dites « permanentes », sur le niveau desquels sa marge d'autonomie, déjà limitée, risque de se réduire au vu des projets actuellement en préparation.

*En regard des besoins nouveaux à satisfaire, sans préjuger des formes de partenariat auxquelles elle jugera opportun de recourir comme levier dans la mise en œuvre de ses choix politiques, la capacité d'investissement de la Région devrait par conséquent être préservée. Cela signifie qu'elle 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 de sorte que son rôle de « collectivité d'investissement » soit durablement protégé. Cela suppose, bien entendu, que la Région assume simultanément la maîtrise de ses dépenses de fonctionnement, optimisant ainsi sa capacité d'autofinancement.*

Dans ce qui suit, on abordera successivement la question des **ressources nouvelles** mobilisables puis celle des **outils de la commande publique, dont fait partie le partenariat public – privé**, outils auxquels la Région, comme toute collectivité, peut recourir pour réaliser des opérations d'investissement. La réflexion portera essentiellement sur les domaines prioritaires mobilisant les investissements les plus importants que sont en particulier les transports et l'enseignement pour ce qui relève de la compétence régionale.

10. Le financement des investissements : poursuite de l'effort budgétaire et possibilités de ressources nouvelles

La problématique des ressources nouvelles destinées à financer les investissements est une question récurrente qui se trouve amplifiée par l'accroissement général des besoins et, s'agissant plus spécialement des transports, par l'incitation des pouvoirs publics à réduire la dépendance à l'usage des modes individuels motorisés.

Le CESR, dans son rapport consacré au financement des transports⁴³ avait émis un ensemble de recommandations en la matière qui, pour la plupart, demeurent toujours d'actualité (il y est fait notamment déjà état d'un besoin de doublement des investissements transport...). La loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du **Grenelle de l'environnement (Grenelle 1 et 2)** précise notamment, dans son chapitre III consacré aux transports, les dispositions réglementaires et le soutien financier que l'Etat s'est engagé à prendre en vue d'apporter son concours prioritairement au développement des infrastructures de transports urbains.

Comme il est sans doute peu vraisemblable qu'une nouvelle recette spécifique d'application générale vienne abonder significativement les ressources régionales, les solutions résident plutôt, d'une part, dans la préservation a minima, des équilibres actuels en matière de **ressources budgétaires**, à périmètre d'intervention régional constant et dans **l'éventualité d'y adjoindre des ressources nouvelles**, d'autre part.

⁴³ « Le financement des transports de la Région Ile-de-France – Perspectives à moyen terme » - Mars 2003

10.1. La poursuite de l'effort budgétaire de l'Etat

On fait l'hypothèse que les ressources budgétaires actuelles provenant de l'Etat seront à tout le moins préservées. Il s'agit des dotations de fonctionnement, de l'affectation de la part de TIPP allouée à titre de compensation des charges liées aux compétences transférées ou de l'accompagnement des politiques contractuelles. Cet accompagnement essentiellement consacré à l'investissement, concerne en particulier les engagements souscrits solidairement avec la Région dans le cadre du CPER 2007 – 2013 et du plan « Espoir Banlieues » qu'il importe de poursuivre.

Cet effort budgétaire de l'Etat peut être évalué à environ **6,5 Mds€ sur la période considérée.**

10.2. Les ressources nouvelles dont le principe a été adopté

10.2.1. La mise en place d'une Taxe Spéciale d'Équipement additionnelle

Dans son rapport, Gilles Carrez retenait le principe d'une « *fiscalité ad hoc exceptionnelle affectée au financement du projet (du « Grand Paris ») limitée dans le temps...conçue comme une fiscalité additionnelle aux taxes locales, perçue sur l'ensemble de l'Île-de-France* ». Cette disposition, adoptée par le Parlement, figure dans le Code Général des impôts, dans sa version en vigueur au 1^{er} avril 2010

Taxe spéciale d'équipement perçue pour la Région Ile-de-France

Article 1599 quinquies (CGI version du 1^{er} avril 2010)

I. Il est institué une taxe spéciale d'équipement destinée à financer des travaux figurant aux programmes d'équipement de la région d'Ile-de-France. Cette taxe constitue une taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la taxe foncière sur les propriétés non bâties ; elle est recouvrée dans les communes comprises dans le ressort de la région. Les propriétés non bâties classées dans les première, deuxième troisième, quatrième, cinquième, sixième, huitième et neuvième catégories définies à l'article 18 de l'instruction ministérielle du 31 décembre 1908, et non exonérées en application des articles 1395 à 1395 B sont exonérées en totalité, à compter de 1993, de la taxe spéciale d'équipement additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

II. Le conseil régional vote dans les conditions prévues à l'article 1636 B séries A les taux de la taxe spéciale d'équipement additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Toutefois les bases devront être affectées de coefficients d'adaptation tenant compte de la situation géographique des communes à l'intérieur de la région par rapport à la zone directement intéressée par la réalisation des travaux.

Selon Gilles Carrez, la ressource ainsi dégagée s'élèverait à **1,6Mds€ sur la période considérée.**

10.2.2. Instauration d'une fraction supplémentaire de modulation de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP)

Rappel de la situation actuelle

Depuis 2005, les régions se sont vu allouer une fraction de la TIPP afin de compenser les charges liées aux compétences qui leur ont été transférées au titre de la décentralisation (836,5M€ au B.P. 2010). Depuis 2007, elles ont en outre la possibilité de moduler à la hausse ou à la baisse le taux de cette part de la TIPP qui leur est attribuée. Cette dernière disposition, autorisée par dérogation accordée par le Conseil de l'Union Européenne, vient d'être reconduite pour 2010.

La Région, comme pour les trois précédents exercices, a décidé de maintenir cette modulation à la hausse dans son projet de budget 2010 (68M€). Il s'agit naturellement d'une ressource contingente, très encadrée et de faible rendement, dont la pérennité dans le contexte de la politique énergétique actuelle n'est pas assurée.

La fraction supplémentaire figurant à la loi de finances pour 2010

L'article 94 de la loi de finances initiale pour 2010 insère un nouvel article dont l'objet est d'attribuer aux régions une fraction supplémentaire de taxe intérieure de consommation sur les supercarburants et le gazole.

Ce nouveau dispositif est censé offrir la possibilité aux Régions de majorer le tarif de la TIPP dans la limite de 0,73 € par hectolitre pour les supercarburants et de 1,35 € par hectolitre pour le gazole.

En principe, cette majoration a pour objet de permettre aux Régions de financer des grands projets d'infrastructure de « transport durable », ferroviaire ou fluvial entrant dans la programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement. Il est prévu que ce nouveau dispositif entre en vigueur à une date fixée par décret et au plus tard le 1er juillet 2010. Les **modalités d'application** de ce dispositif dont la marge de modulation est rappelons **encadrée par l'Etat**, détermineront l'apport de financement complémentaire qu'il procurera. Comme pour le dispositif précédent, la pérennité d'une telle ressource, au demeurant modeste, n'est en rien assurée.

10.3. L'éventualité d'autres nouvelles ressources

Dans l'exposé qui suit, il est fait état de pistes en matière de ressources nouvelles qui peuvent être explorées et qui, à divers titres, ont fait l'objet de propositions, dont certaines par le CESR. Plus récemment, dans son rapport consacré au financement du projet de transport du Grand Paris, Gilles Carrez en a fait l'inventaire chiffré. Toutes ces propositions, taxes nouvelles, réaffectation à la Région et « modernisation » de taxes existantes, sont exposées ci-après sans pour autant être en mesure, pour certaines d'entre elles, de pouvoir identifier la part susceptible de revenir à la Région.

10.3.1. Les ressources issues de nouvelles taxes sur les propriétés bâties

Modernisation de la redevance sur la création de bureaux

Perçue par la Région à l'occasion de la construction de locaux à usage de bureaux et de recherche, cette taxe génère actuellement une ressource annuelle de 70 à 90M€. La « modernisation » de cette taxe également proposée dans son rapport par Gilles Carrez (actualisation en fonction de l'évolution du coût de construction, mise à jour du zonage, suppression de certaines dérogations...) procurerait selon lui, **une ressource complémentaire de 2Mds€ sur la période considérée.**

La taxe sur les locaux à usage de bureaux, de commerce et de stockage (ex FARIF)

Il s'agit d'une taxe perçue exclusivement dans la région et affectée jusqu'en 2000 au Fonds d'Aménagement de la Région Ile-de-France (FARIF). Créée en 1990, elle était destinée à soutenir les actions liées à la « concentration urbaine » : aide aux acquisitions foncières destinées au « logement locatif à Paris et en petite couronne, investissements en faveur des transports collectifs et des rocade routières ». Elle génère aujourd'hui une ressource totale de l'ordre de 320M€ par an répartis, depuis la loi de finance de 2000, à parts égales entre la Région et l'Etat.

Dans son rapport Gilles Carrez fait deux propositions :

- « moderniser » cette taxe pour en améliorer le rendement financier ;
- affecter la part de l'Etat au projet global du Grand Paris.

Même si la part revenant aujourd'hui à l'Etat peut, pour partie au moins, être affectée à des investissements conformes à sa vocation d'origine, le CESR, au nom de la transparence quant à son utilisation, s'est toujours montré favorable à la réaffectation en propre et en totalité de cette taxe à la Région. Quelle qu'en soit l'affectation, sur une base « modernisée », la ressource complémentaire nouvelle qu'elle procurerait est évaluée par Gilles Carrez, à **5,3Mds€ sur la période considérée**.

10.3.2. Les ressources issues de redevances et taxes provenant des usagers de la route

L'Eco - redevance Poids lourds (ERPL)

Perçue en principe à partir de 2013, cette ressource versée au budget de l'Agence de Financement des infrastructures de Transport de France (AFITF)⁴⁴, devrait procurer une ressource annuelle estimée à 880M€ au plan national. Sur ce total, Gilles Carrez estime à **160M€** la part correspondant au trafic utilisant le réseau francilien compte tenu de ses spécificités. Celui-ci en effet, déjà en partie saturé, supporte un important trafic de transit dont la Région subit les conséquences mais n'en tire aucun bénéfice. Sur la période considérée, Gilles Carrez fait l'hypothèse qu'une part de la contribution correspondant à ce trafic soit réaffectée au projet du Grand Paris, part qu'il estime à 100M€. Sur la période considérée, **la ressource nouvelle ainsi procurée est évaluée à 1,3Mds€**.

Le produit des amendes de stationnement

La réglementation et la tarification du stationnement et des amendes ont été identifiées comme principaux facteurs de régulation de la circulation, concourant à l'atteinte des objectifs du PDU. Ces éléments peuvent accroître les ressources destinées au financement des investissements

Rappel de la situation actuelle

Actuellement, l'Etat reverse aux Collectivités territoriales le produit des amendes forfaitaires, l'Ile-de-France bénéficiant d'un régime particulier consistant à répartir cette ressource (237 M€ en 2008 sur un total de 553 M€ au plan national) entre :

- le STIF à hauteur de 50%, pour financer les investissements de qualité de service dans les transports publics ;
- la Région, 25% ;
- le solde, réparti entre les communes de la région.

⁴⁴ L'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) est un établissement public de l'Etat créé à la suite d'une décision du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003. Elle est chargée d'apporter la part de l'Etat dans le financement des opérations d'infrastructures de transport, à partir des dividendes versés par les sociétés publiques d'autoroutes, de certaines taxes ou redevances, d'éventuels concours budgétaires et d'un recours à l'emprunt. Les ressources de l'AFITF reposent pour une grande part sur cette éco - redevance

Le montant des seules amendes forfaitaires de stationnement génère en Ile-de-France une recette annuelle de l'ordre de 45 M€ sur la base d'un montant unitaire de 11€, le même depuis trente ans. Cette ressource pourrait être sensiblement accrue par **deux mesures déjà proposées le CESR** :

- *L'augmentation du taux des amendes*, dont le tarif inférieur à celui qui est pratiqué dans la plupart des grandes métropoles, apparaît insuffisamment dissuasif. Il semble que cette évolution soit aujourd'hui bien engagée par voie réglementaire. Il est envisagé de modifier le montant relatif à certaines infractions par **changement de classe de la contravention** via un décret modifiant la partie réglementaire du Code de la route. Cette augmentation devrait être modulée selon le type de contravention, et la gêne qu'elle apporte à la circulation générale, notamment aux circulations « douces », et au fonctionnement du transport public.

A titre indicatif, l'amende pour non paiement du stationnement passerait ainsi de 11 à 33 euros⁴⁵. Si cette mesure était confirmée, elle permettrait de dégager une ressource supplémentaire de l'ordre de 58M€ par an, ce qui, sur la période 2010 – 2025, **représente un montant de l'ordre de 0,9Mds€**⁴⁶

- *La dépenalisation des amendes*, du recouvrement desquelles les collectivités locales seraient désormais responsables et en fixeraient les règles, au bénéfice d'une rapidité et d'une efficacité accrues. Cette idée en revanche semble aujourd'hui abandonnée, notamment du fait de l'opposition de nombreuses collectivités qui perçoivent actuellement une partie du produit des amendes sans pour autant avoir à financer un service de contrôle du stationnement payant.

Toutes ces mesures, pour donner les résultats espérés, devraient être accompagnées en matière de contrôle d'une **politique de rigueur** d'ailleurs indispensable pour que le PDU atteigne ses objectifs.

Le péage urbain

Parmi les pistes régulièrement évoquées à la fois comme instrument de **régulation** du trafic routier et comme source de **recettes nouvelles**, le péage urbain mis en œuvre dans certaines grandes ou moyennes agglomérations (Londres, Stockholm, Oslo...) est une mesure dont le CESR a préconisé l'étude pour une application en Ile-de-France⁴⁷. En toute logique, les ressources ainsi dégagées devraient être affectées en priorité à la modernisation et au **développement des transports collectifs** puisque le transfert des déplacements vers ceux-ci contribue à améliorer la circulation routière en limitant la congestion, particulièrement aux heures de pointe.

⁴⁵ A noter que le principe de la modulation du montant des amendes en fonction de la nature de la gêne occasionnée existe déjà dans le code de la route, le montant de l'amende n'étant pas le même pour un stationnement interdit, un stationnement gênant ou un stationnement dans une voie bus ou sur un emplacement handicapé (de 11 à 135 euros).

⁴⁶ Dans son rapport Gilles Carrez évalue à 0,6Mds€ le rendement financier de cette mesure sur la période considérée mais en retenant une hypothèse d'augmentation moindre (de 11 à 20€)

⁴⁷ Une telle disposition, appliquée aux voies rapides de pénétration au centre de l'agglomération, avait d'ailleurs été étudiée par la DREIF dans le cadre de sa contribution au projet de nouveau schéma directeur.

Mais elles pourraient contribuer également au **financement d'ouvrages routiers qui constituent aujourd'hui des points noirs de circulation** difficilement finançables autrement (Tronc commun A4 – A86 dans le Val de Marne à titre d'exemple)

Cela étant, sans préjuger des formes qu'il pourrait recouvrir, ce principe de tarification pose de redoutables problèmes d'acceptabilité, l'emprunt d'axes existants jusqu'ici gratuits devenant payants, ce qui implique par conséquent de nouvelles contraintes et risque d'être perçu comme une nouvelle forme de ségrégation.

L'acceptation (ou à tout le moins le « nihil obstat »), ne pourrait être obtenue qu'au terme d'une **action politique forte** comprenant d'abord une communication approfondie, faite dans la plus grande transparence, portant sur la politique proposée, ses effets attendus et les réalisations qu'elle permet, suivi d'un large débat dans l'opinion. Comme lors de l'introduction du stationnement payant, l'instauration d'une telle mesure suppose par conséquent des études et une longue période de « maturation », rendant difficile d'en prévoir son éventuelle concrétisation.

10.3.3. Les ressources provenant des « bénéficiaires indirects » des infrastructures de transport.

Les responsables politiques et une part importante de l'opinion publique considèrent que les utilisateurs des transports en commun ne sont pas les seuls à bénéficier de ce service public.

D'autres acteurs de la vie urbaine en bénéficient indirectement, comme les **aménageurs**, les **propriétaires de terrains** ou de logements ainsi que les **promoteurs immobiliers**. Bien que **difficilement chiffrables**, ces éléments méritent d'être étudiés

Les grandes opérations d'aménagement

Dans le passé, l'Etablissement Public d'Aménagement de la Défense (EPAD) pour la ligne 1 du métro, Disneyland Paris pour la gare de Chessy du RER A, Aéroports de Paris pour améliorer les dessertes ferroviaires et routières des aéroports, ont apporté des contributions financières venant abonder les programmes d'investissement.

Ce type de contribution pourrait être recherché, au cas par cas, pour les grandes opérations d'aménagement qui devraient se réaliser en Ile-de-France au cours de la prochaine décennie, en particulier autour des **opérations d'intérêt national (OIN)**. Celles-ci pourraient donner lieu à la mise en place de **fonds de concours spécifiques** destinés en particulier à financer la réalisation d'infrastructures de transport pour les desservir et accompagner leur développement.

Les bénéficiaires des plus-values foncières

Les **propriétaires** de terrains et de logements et les **promoteurs immobiliers** bénéficient des **plus-values** apportées par le développement du transport. On peut estimer qu'une part importante des ressources affectées à la création d'infrastructures de transport se transforme en valorisation des terrains et des immeubles desservis par les nouveaux réseaux de transport, et on peut penser légitime de solliciter la contribution des bénéficiaires de ces plus-values.

L'Etat, il est vrai, en récupère une partie par l'impôt classique appliqué aux plus-values immobilières. Toutefois, cet impôt n'est appliqué que dans le cas où il y a changement de propriétaire, et même dans ce cas, la part de plus-value attribuable à l'investissement n'étant pas identifiable, l'organisme public qui a investi ne bénéficie nullement de cette ressource.

L'autre méthode pour récupérer les plus-values a été imaginée, notamment au cours du dernier demi-siècle, par la création d'**Etablissements publics d'aménagement** (La Défense, Villes Nouvelles...) qui ont acheté des terrains à aménager à bas prix et les ont ensuite revendus, dûment équipés, aux promoteurs.

Certaines communes ont agi de même pour les terrains qu'elles ont aménagés.

Les bénéfices ainsi dégagés ont servi à financer une partie des équipements, principalement des infrastructures viaires, mais n'ont pas, sauf rares exceptions, participé directement aux investissements.

Les opérations de valorisation foncière

Dans le même esprit, cette piste, souvent évoquée, a, d'une manière très « ciblée », déjà fait l'objet d'initiatives de la part des opérateurs publics de transport :

- la SNCF (et RFF depuis 1997) avec la valorisation des gares existantes et le devenir du foncier dont elle est propriétaire dans leurs abords, mais tout en « sanctuarisant » les activités « ferroviaires » existantes (voyageurs et fret) et préservant la possibilité de les développer ;
- la RATP avec la valorisation de la rente foncière soit sur des terrains qui ne sont plus affectés à son exploitation et sur lesquels elle fait de l'ingénierie immobilière pour vendre ensuite des droits à construire aux collectivités (cas de l'opération Denfert Montsouris), soit en restructurant ses installations existantes (cas de certains centres bus anciens localisés à Paris).

Les ressources ainsi procurées sont affectées à un compte particulier, dit « compte de réemploi » et employées à des opérations d'investissement, venant ainsi en déduction des concours publics.

Dans la lettre⁴⁸ qu'il a adressée à Madame Fabienne KELLER, Sénatrice du Bas – Rhin, la chargeant d'une mission sur « le concept de gare contemporaine », le Premier Ministre indiquait notamment comme recommandation :

« 3° Tirer parti de ces pôles, en tant qu'opérations immobilières liant le public au privé qui ont un impact fort sur sa transformation urbaine dans les quartiers proches. Vous travaillerez sur les adaptations des outils d'aménagement qui pourraient être proposées pour faciliter le montage de projets partenariaux (en conception et en gestion) incluant logements, locaux d'activités et de commerces, équipements publics, et assurant la mixité des fonctions autour du pôle de la gare. Vous vous attacherez également à apprécier la valeur ajoutée que peuvent engendrer de telles opérations d'aménagement, et sa juste répartition entre les propriétaires et les partenaires publics et privés ».

Ce que prévoit le projet de loi sur le « Grand Paris »

A l'issue des travaux de la commission mixte paritaire rassemblant députés et sénateurs en vue de l'adoption du texte définitif de la loi « Grand Paris », le périmètre d'intervention de la future société chargée d'aménager les quartiers autour des "nouvelles gares", a été porté de 250 mètres à 400 mètres⁴⁹ sans qu'il soit nécessaire de signer un contrat de développement territorial avec les communes concernées. Ce rayon de 400 mètres concernera les gares "nouvelles" du futur réseau de transport défini dans le cadre du projet « Grand Paris » (cf.4.5.1)

⁴⁸ Lettre datée du 29 septembre 2008

⁴⁹ Portant le périmètre de 20 à 50 hectares.

Quelques exemples étrangers de taxation des plus-values foncières :

Dans divers pays, des pratiques de nature différente ont été mises en œuvre dans ce but. Aux Etats Unis, par exemple, des **techniques fiscales** très diverses sont mises en œuvre :

- à **San Francisco** par exemple, taxe sur la création de bureaux, analogue à l'exemple français ;
- création d'un impôt foncier local à l'intérieur du secteur d'influence d'une nouvelle infrastructure en site propre, moyen utilisé à **Miami et Los Angeles** ;

Dans d'autres cas, l'entreprise de transport public peut elle-même récupérer les **plus-values** engendrées par les infrastructures qu'elle réalise et qu'elle exploite ; c'est le cas du **métro de Hong Kong** qui retire des bénéfices substantiels de ses activités de promotion immobilière et de location de logements et de bureaux construits au-dessus de ses installations. Ce fut également le cas du **métro d'Atlanta** et de quelques autres métros aux Etats-Unis (« value capture »).

Les contributions liées à l'activité commerciale et de services

On recense également d'autres sources de contributions indirectes liées à l'activité **commerciale** et de **services** que stimule une bonne desserte par le transport public. Ainsi, trouve t-on aux Etats Unis, un grand nombre d'exemples de taxes sur le **chiffre d'affaires** des commerces, affectées en général au transport public et à l'amortissement d'un investissement public comme une infrastructure de transport (cas de San Francisco).

En **Ile-de-France**, l'activité commerciale de « proximité » de centre-ville apparaît aujourd'hui relativement fragile, face à la concurrence des supers et hypermarchés de périphérie, de sorte qu'une taxation supplémentaire de cette nature semble à l'heure actuelle difficilement envisageable.

La mobilisation de l'épargne privée : une question ouverte

L'Etat, quand il le juge nécessaire, sait inciter l'épargne privée à se porter sur des secteurs d'investissement prioritaires. Différents mécanismes sont ainsi mis en place pour mobiliser cette ressource : c'est le cas, par exemple, de la construction de logements sociaux financée principalement par le biais des caisses d'épargne (livret A) dont c'est la vocation principale.

Ainsi, pour financer leurs investissements de modernisation, 24 CHU/CHR ont été autorisés en mai 2009 à accéder directement, sous forme de groupement, au marché obligataire. Le montant de la souscription s'est élevé à 270 M€ émis collectivement pour des coupons à 10 ans, remboursables in fine.

Fin 2009, la Région des Pays de Loire a innové, en lançant auprès des particuliers et des investisseurs un emprunt obligataire garanti par la collectivité avec l'objectif de réunir 80 millions d'euros, destiné à accélérer les investissements régionaux, accompagner l'investissement des collectivités locales (20 M€) et à soutenir l'emploi et l'aide aux entreprises de la région des Pays de Loire (10 M€). Il s'agit de la première initiative de ce genre prise par une collectivité régionale dont au demeurant le niveau d'endettement par habitant et par an (187 €) est inférieur à la moyenne nationale (207 € en 2009).

Même si ce type d'opération peut s'avérer in fine plus coûteux qu'une émission placée auprès d'investisseurs institutionnels, une telle décision porte évidemment en elle un sens autant politique qu'économique en cherchant à mettre de manière « visible » l'épargne « populaire » au service du développement économique « réel ».

Dans le même esprit, et alors que l'épargne privée demeure à un niveau élevé (en dépit des fluctuations des intérêts servis) et n'est guère orientée vers l'investissement, on devrait s'interroger sur l'intérêt qu'aurait la Région à mobiliser ainsi des capitaux privés, qui seraient affectés, au même titre que l'emprunt, à l'investissement, et utilisés à des opérations répondant à des attentes bien identifiées des Franciliens.

11. Bilan des ressources mobilisables pour l'investissement

NATURE DES RESSOURCES	MONTANTS SUR LA PERIODE (en Mds€)
POURSUITE DE L'EFFORT BUDGETAIRE	6,5
RESSOURCES NOUVELLES	
Ressources nouvelles dont le principe est adopté :	1,6
Taxe spéciale d'équipement (CGI 1 ^{er} avril 2010)	1,6
Fraction supplémentaire de la TIPP (loi de finance 2010)	Non chiffré
Nouvelles ressources envisageables :	9,5
▪ <i>Nouvelles taxes sur les propriétés bâties</i>	7,3
- Modernisation de la redevance sur création de bureaux	2,0
- Réaffectation en totalité du FARIF à la Région	5,3
▪ <i>Ressources provenant des usagers de la route</i>	2,2
- Eco redevance poids lourds	1,3
- Produit des amendes de stationnement	0,9
- Péage urbain	Non chiffré
▪ <i>Ressources provenant des « bénéficiaires indirects »</i>	Non chiffré
- Opérations d'aménagement	Non chiffré
- Plus-values et valorisation foncière	Non chiffré
TOTAL	17,6 Mds€

En conclusion :

S'agissant des ressources nouvelles mobilisables pour l'investissement, plusieurs éléments peuvent à ce stade être dégagés :

- il s'agit là d'une série de mesures, certes intéressantes, mais dont l'acceptabilité n'est pas assurée et la cohérence, pas toujours avérée. Leur **rendement financier** en outre n'est pas à la mesure des enjeux et, pour certaines d'entre elles, l'hypothèse d'une affectation à la Région devrait être confirmée.
- leur mise en œuvre par conséquent risque d'être problématique et, pour certaines, nécessitera des longues périodes d'études et de maturation préalables aux décisions politiques.

*De telles dispositions ne sauraient par conséquent remettre en cause la nécessité d'une **remise à plat complète des ressources financières des collectivités territoriales** et de la collectivité régionale en particulier, dans un contexte de raréfaction des ressources publiques et de réduction de la dette.*

- cela étant, face à l'importance des **besoins en investissement** (et plus encore **en fonctionnement**), toute possibilité de recette nouvelle, quel que soit son niveau, venant abonder les ressources actuelles de la collectivité régionale, doit être recherchée. Pour autant, la nécessité de **maîtriser simultanément les dépenses** en fonction des priorités régionales, et de chercher à en améliorer l'efficacité, va de pair avec cette perspective ;
- on observe qu'une part importante de ces ressources proviendrait de taxes nouvelles qui sont des **prélèvements obligatoires** s'appliquant sans distinction. En droit français, les recettes issues d'une taxe peuvent être affectées à une dépense précise, ce qui n'est pas le cas pour l'impôt soumis à la règle de non affectation. Cette distinction peut autoriser la constitution d'un dispositif spécifique permettant d'identifier ces nouvelles ressources et leur affectation ;
- enfin, si l'on se réfère au mode actuel de financement (cf. 7.2), les 2/3 des ressources affectées à l'investissement sont hors emprunt. Sur la période considérée, cela correspond à un montant de 40Mds€ (2/3 des 60Mds€ en besoins estimés – cf. chapitre 2 - §6). Les ressources ainsi dégagées, dans les cas où une évaluation « grossière » est réaliste, représenteraient donc **moins de la moitié des besoins** supplémentaires, ce qui, sauf à réduire le volume des investissements, renvoie à la nécessité de recourir à des ressources complémentaires et/ou à des montages permettant d'étaler dans le temps les investissements.

En tout état de cause, l'acceptation des efforts demandés impose une affectation claire, au sein du budget régional, des ressources dégagées à la réalisation des investissements jugés prioritaires pour l'Ile-de-France.

A cette fin, devrait être 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. A l'exemple de ce qui s'est déjà fait par le passé, à l'initiative de l'Etat, en vue de promouvoir un vaste plan d'équipement en infrastructures (le Fonds Spécial Grands Travaux (FSGT)⁵⁰, un tel fonds peut d'autant plus aisément se concevoir s'il est « ciblé ». A cet égard, le secteur des transports peut être un domaine d'application crédible pour ce type de démarche.

⁵⁰ Loi n° 82-669 du 03/08/1982

La création d'un tel fonds offrirait non seulement des avantages en terme d'autonomie financière et fiscale, mais aussi en termes de **lisibilité politique** et de transparence de gestion permettant aux franciliens d'appréhender les corrélations entre la fiscalité locale et des investissements dont ils seraient les premiers bénéficiaires.

|

|

Les différentes formes possibles d'association des secteurs public et privé

Les études sur la manière de monter des opérations d'investissements reposant sur des mécanismes de financement diversifiés sont nombreuses. La créativité est indéniable en la matière, mais il convient de s'interroger sur la solidité stratégique de projets mettant en œuvre certains « outils » de la commande publique adossés à des solutions de financement spécifiques et en tirer des enseignements sur les montages les plus appropriés selon le type d'investissement public à réaliser.

Rappelons que le **marché public** reste le mode de passation couramment adopté par les collectivités pour l'achat direct de travaux, fournitures ou services. Mais, à côté de cet outil, les collectivités ont également recours à des formes de **partenariat public – privé** qui, de manière schématique, mettent aujourd'hui en jeu **deux grandes familles de « contrat public »** :

- la **délégation de service public (DSP)** pour la gestion contractualisée d'équipements ou de services publics (dont la concession est l'archétype)
- le **partenariat public - privé** (régi notamment dans le cadre rénové que constitue le « Contrat de partenariat » institué par l'ordonnance du 17 juin 2004 modifiée par la loi du 28 juillet 2008), solution venant compléter les deux précédentes.

Rappel de ce que recouvre le marché public

Régi par le code des marchés publics, ce type de commande est conçu comme une relation contractuelle entre une autorité publique (l'Etat, une collectivité locale, un établissement public) et une entité publique ou privée portant sur une réalisation (un projet d'investissement) ou sur une prestation définie (un marché de nettoyage par exemple).

Le coût de l'ouvrage et/ou du service est supporté pour l'essentiel par l'autorité publique délégante, le délégataire ne se rémunérant pas par le biais des recettes perçues auprès des usagers mais sur la base d'un prix conclu avec ladite autorité, en principe non corrélé au risque d'exploitation.

En général de courte ou moyenne durée, ce type de contrat interdit toute clause de paiement différé (article 96 du code des marchés publics) ce qui **ne permet pas à la personne publique d'étaler ses paiements dans le temps**, au-delà de l'expiration du marché.

Le **code des marchés publics** encadre par ailleurs de manière **très stricte** les possibilités de conclure des contrats couvrant à la fois la conception, la construction et la maintenance d'infrastructures, la personne publique désirant passer un contrat incluant plusieurs de ces opérations étant assujettie à la règle dite de l'« allotissement »⁵¹.

⁵¹ L'allotissement est la décomposition d'un marché en plusieurs lots pour des raisons économiques, financières ou techniques. Un lot est une unité autonome qui est attribuée séparément. Les lots sont susceptibles de faire l'objet d'une attribution distincte. L'allotissement permet l'accès au marché d'entreprises de petite taille ou très spécialisées et donc facilite en principe la concurrence. Cela étant l'allotissement ne saurait être utilisé pour « saucissonner » un marché afin de se soustraire aux contraintes de procédures.

Cette disposition contraignante pour la collectivité peut être aménagée, mais alors le marché doit faire apparaître de manière séparée, les prix respectifs de construction, de fonctionnement et de maintenance, ce qui peut limiter la possibilité pour la collectivité de réaliser des économies d'échelle.

12. Les principaux « outils » de la commande publique associant les secteurs public et privé

12.1. La délégation de service public (DSP)

La délégation de service public (DSP), principalement connue sous les trois formules⁵² que sont l'affermage, la concession et la régie intéressée, est une forme de partenariat pratiquée de longue date, permettant en principe à l'autorité publique délégante de confier à un prestataire privé la conception, le financement, la construction et l'exploitation d'une infrastructure publique, ainsi que la maîtrise d'oeuvre des travaux y afférant. Une telle formule, précisons le, comporte également des clauses « sociales » faisant obligation au délégataire d'observer des dispositions relatives aux conditions de travail des personnels qu'il emploie.

Il s'agit d'une formule bien établie de partenariat public – privé mais qui, en général, s'applique **davantage à la gestion et l'exploitation** d'un ouvrage ou d'un service qu'à l'investissement.

A la différence du marché public, le délégataire perçoit une rémunération assurée par les utilisateurs (redevance, péage...), en application d'un tarif fixé en accord avec l'autorité publique délégante pouvant ouvrir droit par celle-ci à compensation dans le cas d'une tarification « sociale » imposée. Nonobstant cette disposition particulière, le délégataire porte l'essentiel du risque « commercial » de la prestation.

Il existe des cas où investissement et exploitation font partie intégrante d'une même délégation de service public. Le dernier exemple emblématique de cette formule est le **viaduc à péage de Millau** qui a fait l'objet d'une concession conclue pour la conception, la construction et l'exploitation de l'ouvrage pour une durée de 78 ans, le délégataire se rémunérant par le biais du péage. Certaines concessions d'autoroute entrent aussi dans cette catégorie, comme la **section ouest de la A 86** en voie d'achèvement ou la **A 14** dans les Hauts-de-Seine, ouvrages routiers également à péage.

Cela étant, le recours à cette délégation est soumis à **deux conditions cumulatives** :

- le délégataire se voit confier par un « contrat de gestion déléguée » conclu avec l'autorité publique délégante, l'exécution même du service public ;
- la rémunération du délégataire doit être « substantiellement liée aux résultats d'exploitation ». Le risque d'exploitation est ainsi intégralement transféré au délégataire qui le répercute le plus souvent sur les tarifs appliqués aux utilisateurs, sous condition d'accord de l'autorité publique délégante ou de compensation par cette dernière d'un tarif qu'elle lui impose (cas des réseaux de transport public de certaines villes de province).

Cette formule peut par conséquent difficilement s'appliquer aux cas où les caractéristiques de l'ouvrage ou du service, en particulier l'absence de recettes provenant directement des utilisateurs, impliquent une charge intégralement supportée par l'autorité délégante.

⁵² Qui sont des modalités économiques, sans influence juridique sur la qualification du contrat passé

D'où est née la nécessité d'une **formule complémentaire**, le « **contrat de partenariat** »⁵³ permettant de conclure des contrats globaux sur préfinancement privé et paiement public sous forme de loyers sur une longue durée, dans le cas de réalisations publiques ne donnant pas lieu à tarification directe perçue auprès des utilisateurs et cela, sans délier ladite autorité publique de son obligation de service public attachée à sa responsabilité de maître d'ouvrage. A titre d'exemples, entrent dans cette catégorie, la construction et l'exploitation d'équipements publics comme les établissements d'enseignement publics ou les établissements pénitentiaires.

12.2. Le contrat de partenariat

Le contrat de partenariat public - privé est une disposition légale permettant à l'Etat, à une collectivité ou à un établissement public de l'Etat de confier à un tiers, pour une durée déterminée, une mission globale relative au préfinancement, à la conception, la réalisation, la gestion et la maintenance d'un ouvrage public, moyennant une rémunération couvrant la durée du contrat⁵⁴. Parmi les différents outils constitutifs des partenariats publics - privés autres que la DSP- le bail emphytéotique administratif (BEA), l'autorisation d'occupation temporaire du domaine public (AOT) - le contrat de partenariat (CP) représente à l'heure actuelle la formule couvrant le plus large champ d'ouvrages et d'équipements publics et présentant certaines caractéristiques, notamment économiques et financières intéressantes pour une collectivité.

Ce nouveau dispositif, intervenu dans le contexte d'une situation budgétaire conduisant, d'une part à différer des investissements et, d'autre part à maintenir en état des équipements, dans la santé, l'éducation ou les transports tout en permettant à l'autorité déléguée de se recentrer sur son cœur de métier, trouve son origine à l'étranger, en particulier la "Private Finance Initiative" (PFI), formule appliquée et développée depuis 1992 en Grande Bretagne.

En France, dans l'histoire récente, le premier exemple important de mise en œuvre de ce type de montage (selon une formule entrant dans le cadre juridique de l'époque)⁵⁵ est celui des établissements pénitentiaires dont, depuis près de trente ans :

- la conception, le préfinancement, la réalisation et la maintenance des ouvrages ainsi que la fonction « hôtelière » (hébergement, blanchisserie, restauration...) sont assurés par des prestataires privés rémunérés dans un cadre contractuel;
- la fonction purement pénitentiaire est assurée exclusivement par l'administration,

Cet ensemble d'activités est placé sous l'autorité unique du directeur de l'établissement, représentant l'autorité pénitentiaire.

12.2.1. L'ordonnance de 2004

Cette nouvelle forme de commande publique a été créée par l'ordonnance du 17 juin 2004 qui permet la construction, par un partenaire privé, d'ouvrages publics même lorsqu'ils ne sont pas finançables, par les utilisateurs finaux.

Mais au-delà de la construction, le contrat de partenariat comprend également la gestion et la maintenance de l'ouvrage, prestations qui contribuent au service public, sans nécessité de recourir à délégation.

⁵³ Couramment désigné par le sigle « PPP »

⁵⁴ Cette rémunération comporte en général des formules de révision

⁵⁵ Le contrat de partenariat stricto sensu ayant été créé par une ordonnance de 2004 (cf. 12.2.1)

La rémunération du partenaire privé est alors liée à des objectifs de performance. Elle est assurée pendant toute la durée du contrat sous la forme d'un « **loyer** » payé par la personne publique mettant en jeu un système de partage des risques et des bénéfices entre les parties.

12.2.2. Le contrat de partenariat dans le champ de la commande publique

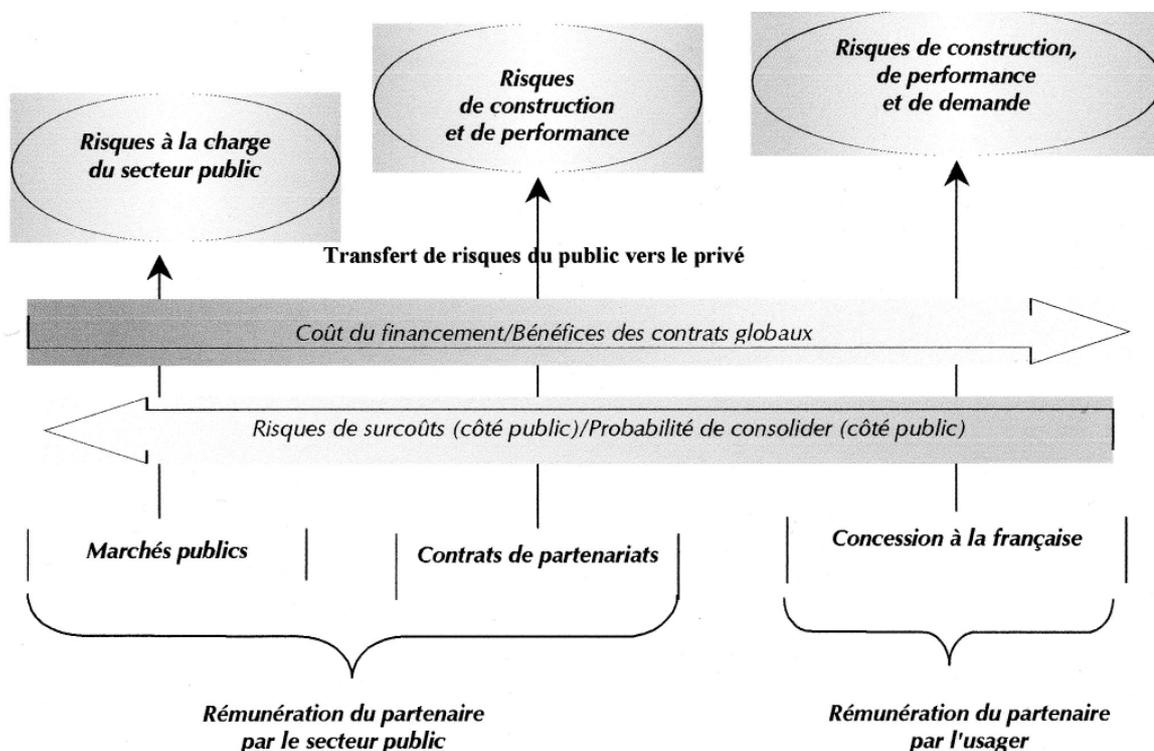
Le contrat de partenariat n'est donc pas une catégorie de marché public, mais un **contrat administratif particulier, soumis à un régime juridique autonome**.

En résumé :

- **à la différence des marchés publics**, le contrat de partenariat peut s'étendre sur le long terme, comprendre une prestation globale allant de la conception d'un ouvrage et de sa construction jusqu'à sa maintenance et englober son exploitation et sa gestion. La personne publique transfère alors à son contractant les risques de gestion et de recettes mais également ceux de la construction et de la disponibilité de l'ouvrage ;
- **à la différence des DSP (ou concessions)**, la rémunération du partenaire privé n'est pas liée aux recettes d'exploitation de l'ouvrage ou à la tarification du service. Elle correspond aux coûts d'investissement, de fonctionnement et aux coûts de financement. Entre également en compte la traduction financière de la part de risque revenant au partenaire privé. Enfin, elle peut, le cas échéant, être complétée de recettes annexes que le partenaire privé peut être autorisé à se procurer en exploitant les ouvrages à des fins d'activités sans rapport direct avec la mission de service public fondatrice du partenariat.

Elle repose dans tous les cas sur des critères de performance.

*Le contrat de partenariat public - privé est donc un **contrat global** concourant à une **mission de service public**. Ce partenariat se déroule sur une **longue durée** contre un **paiement effectué par la personne publique, étalé dans le temps sur toute sa durée**.*



Source : DEXIA

12.2.3. Une approche sélective

Par nature, le contrat de partenariat public - privé, doit en principe trouver son utilité lorsque les contraintes budgétaires limitent l'investissement public et qu'il est impossible, pour des raisons politiques et/ou socio-économiques, de soumettre à une logique de rentabilité stricte le financement de certaines opérations d'intérêt public.

Il doit théoriquement permettre le **pré financement partiel ou en totalité par le secteur privé** d'équipements publics soit structurellement déficitaires (équipement culturel, enseignement, santé etc....) soit échappant à une logique économique par choix politique (sécurité publique, justice, armée, etc....) ou par impossibilité de faire supporter directement à l'utilisateur le coût intégral du service fourni (transport, énergie etc...)

12.2.4. Les avantages attendus du contrat de partenariat

Outre le bénéfice du pré financement, les arguments couramment avancés en faveur d'une telle démarche peuvent se résumer à :

- **l'accélération** de l'engagement effectif du projet. Néanmoins, il ne faut pas sous estimer la **période amont de préparation du contrat** qui peut être **longue** du fait de sa complexité et de la recherche d'une sécurité juridique et financière à assurer sur une période longue, caractérisée par une certaine imprévisibilité. Cela étant, lorsque le secteur privé investit au départ dans un équipement ou une infrastructure, il a intérêt à ce que la mise en exploitation intervienne le plus rapidement possible, une fois les travaux démarrés⁵⁶ ;
- **l'innovation** et une créativité théoriquement accrue par la synergie « public – privé » à condition que celle-ci soit organisée et fasse l'objet de dispositions contractuellement arrêtées, identifiant clairement les domaines d'intervention respectifs des cocontractants eu égard à leurs compétences respectives ;

La production des différents biens et services publics implique en effet un degré de technicité variable. Certains comme les transports, les télécommunications...font appel à des technologies complexes et en progrès rapides. On peut penser que lorsque le secteur privé maîtrise mieux certaines technologies, l'entité publique devrait trouver intérêt à l'impliquer davantage dans l'optique d'une complémentarité de compétences au bénéfice du projet.

- une approche globale de nature à **optimiser** l'ensemble des paramètres, tout en observant que, quel que soit le montage, cette obligation s'impose à tout maître d'ouvrage. C'est donc principalement la capacité à gérer de manière innovante, en réalisant des gains sur les coûts et les délais, qui devrait être recherchée dans le recours au partenariat du secteur privé ;
- une **répartition du risque** entre secteur public et secteur privé, chacun supportant les risques qu'il maîtrise le mieux, sans méconnaître la difficulté d'établir une prévision sur la longue durée d'un contrat, dans un contexte marqué par une insuffisante visibilité à moyen et long termes.

*En réalité, indépendamment de l'aspect financier, on retiendra que l'intérêt de l'État, des établissements publics comme des collectivités territoriales pour des montages contractuels de type public - privé devrait principalement reposer sur les caractéristiques propres à ce type de contrat : permettre à l'entité publique de **bénéficier du savoir-faire du secteur privé tout en lui transférant les risques associés à son expertise, sans pour autant que ladite entité publique s'exonère de sa responsabilité.***

⁵⁶ Sauf dispositions particulières, dans un contrat de partenariat le versement des loyers au partenaire privé intervient généralement à la mise en service du projet.

Cette dimension du partage du risque entre partenaires, doit être considérée comme un élément important de ce type de contrat. Ainsi, les formules dans lesquelles la totalité du risque serait à la charge de l'entité publique sont elles à écarter : elles n'incitent pas l'entreprise privée partenaire à minimiser les coûts et les délais. A contrario, faire supporter la totalité du risque à l'entreprise privée partenaire n'est avantageux qu'en apparence, dès lors que l'entreprise privée (sous la pression de ses financeurs notamment) sera bien obligée de répercuter cette obligation dans le montant des « loyers » versés par l'entité publique.⁵⁷

En tout état de cause, en raison même de leurs caractéristiques, ces contrats nécessitent le recours à des montages juridico-financiers particulièrement complexes et requièrent, dès lors, des expertises pointues dans les domaines juridique, fiscal, comptable et financier

12.2.5. L'enjeu de l'évaluation préalable

L'évaluation préalable doit permettre de justifier la nécessité pour les structures publiques de faire appel aux investissements privés, dans le cadre prévu par la loi, avant le lancement de la procédure de passation de tout contrat de partenariat. Il s'agit d'un outil de réflexion préparatoire à la prise de décision. Pour chaque projet, cette évaluation recouvre un double objectif :

- **éclairer la personne publique sur l'intérêt** ou non de recourir au montage que représente le contrat de partenariat public - privé ;
- servir de référence au choix et au déroulement de la procédure de passation du contrat de partenariat public - privé (urgence ou complexité).

Il s'agit de **comparer objectivement** le contrat de partenariat public - privé aux autres montages possibles pour le projet considéré (marché public et exploitation en régie, DSP...). Cette analyse comparative porte principalement sur le **coût global**, la **performance** et le **partage des risques** associés des différents montages faisant l'objet de la comparaison.

12.3. La loi du 28 juillet 2008

Les conditions posées par le législateur dans l'ordonnance fondatrice de juin 2004 pour recourir à ce type de contrat étaient assez restrictives de sorte que ces contrats n'ont pas connu le succès escompté par les pouvoirs publics. La loi du 28 juillet 2008 a apporté divers aménagements aux dispositions de cette ordonnance.

Le législateur a incontestablement cherché à élargir les possibilités de recours à cette forme de partenariat et à en assouplir les conditions d'éligibilité des projets. La nouvelle loi précise en effet que les contrats de partenariat peuvent désormais être conclus non seulement par l'Etat et les collectivités ainsi que leurs Etablissements publics mais aussi par les groupements d'intérêt public et les organismes de droit privé ou de droit public qui ne sont pas soumis au code des marchés publics, et notamment les sociétés d'économie mixte, les sociétés de HLM, les grandes entreprises publiques (EDF, GDF, SNCF, RATP) ou les opérateurs de réseaux (RFF, RTE).

Il est clair, que le contrat de partenariat est caractéristique des évolutions actuelles du droit en matière de commande publique, au plan national, européen et même international. On observe que ce mode de financement a produit des résultats intéressants dans d'autres pays de l'Union européenne en mettant l'innovation, l'ingénierie financière et la capacité de gestion du secteur privé au service de la gestion publique.

⁵⁷ En réalité, en cas d'échec, ce serait in fine à la collectivité qu'il incomberait d'en supporter le coût

En France, Il est adopté non seulement par l'Etat pour les domaines relevant de sa compétence (Justice, santé, universités...), mais également par de nombreuses collectivités soucieuses de tirer profit des capacités de conception et de gestion complémentaires entre public et privé et surtout de la possibilité de **mobiliser rapidement des financements** adaptés à la réalisation de leurs investissements.

**Extraits du texte de l'ordonnance du 17 juin 2004 modifiée par
la loi du 28 juillet 2008**

« Le contrat de partenariat est un contrat administratif par lequel une collectivité locale ou un établissement public local 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 ayant pour objet le financement, la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public**. Il peut également avoir pour objet tout ou partie de la conception de ces ouvrages, équipements ou biens immatériels ainsi que des prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée

Les contrats de partenariats donnent lieu à une évaluation préalable précisant les motifs de caractère économique, financier, juridique et administratif qui conduisent la personne publique à engager la procédure de passation d'un tel contrat. Cette évaluation comprend une **analyse comparative de différentes options, notamment en termes de coût global HT**, de partage des risques et performances, ainsi qu'au regard des préoccupations de développement durable.

Lorsqu'il s'agit de faire face à une situation imprévisible, cette évaluation peut être succincte. Les contrats de partenariats ne peuvent être conclus que si, au regard de l'évaluation, il apparaît :

1- Que compte tenu de la **complexité du projet**, la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques répondant à ses besoins ou établir le montage financier ou juridique du projet ;

2- Ou bien le projet présente un **caractère d'urgence**, lorsqu'il s'agit de rattraper un retard préjudiciable à l'intérêt général affectant la réalisation d'équipements collectifs ou l'exercice d'une mission de service public, quelles que soient les causes du retard, ou de faire face à une situation imprévisible ;

3- Ou bien encore, compte tenu soit des caractéristiques du projet, soit des exigences du service public dont la personne publique est chargée, soit des insuffisances et difficultés observées dans la réalisation de projets comparables, le recours à un tel contrat présente un **bilan entre les avantages et les inconvénients** plus favorables que ceux d'autres contrats de la commande publique. Le critère de paiement différé ne pouvant à lui seul constituer un avantage.»

Par cette nouvelle loi, la volonté du législateur a été :

- d'une part **d'ouvrir la possibilité** et de faciliter à un maximum d'entités exerçant une activité de service public le recours au partenariat public – privé ;
- d'autre part **d'encadrer plus précisément** ce type de contrat et les conditions à réunir pour le conclure.

12.3.1. Les conditions de recours à un contrat de partenariat

Au-delà des obligations légales rappelées ci-dessus, la justification par laquelle le recours à un tel contrat est plus avantageux que les autres formules de commande publique doit reposer sur une analyse comparative du point de vue économique, financier et juridique portant notamment sur :

- le coût global de l'opération pour la personne publique ;
- la qualité du service rendu à l'utilisateur (la performance attendue) ;
- les occurrences de risques et leur partage entre cocontractants ;
- la réelle prise en compte de préoccupations en matière de développement durable...

Cette analyse multicritères doit par conséquent permettre d'apprécier la pertinence d'un tel choix ou au contraire, sa non adéquation en termes notamment d'économie d'échelle, de qualité des ouvrages, de sécurité juridique et de réponse appropriée au programme fonctionnel préétabli en matière service rendu aux futurs utilisateurs.

*Autrement dit, il s'agit d'examiner si le recours au contrat de partenariat permet d'offrir une **solution plus avantageuse** (rapport coût/performance) pour atteindre les objectifs définis par la personne publique dans les termes de référence de son cahier des charges*

12.4. Quelques exemples de partenariat en France et à l'étranger

On trouve de nombreux exemples de recours au partenariat public – privé, en France et à l'étranger, sous les deux formes exposées précédemment.

12.4.1. En France

Ces exemples se rapportent essentiellement aux infrastructures routières et aux réseaux de transport public (les concessions et DSP⁵⁸) ainsi qu'aux grands équipements publics dans les domaines qui relèvent de la compétence de l'Etat, principalement la santé, l'enseignement et dans le secteur pénitentiaire.

De fait, pour le Gouvernement, sous la forme de **contrats de partenariat**, ce type de montage est apparu, dans le contexte de la crise économique et financière actuelle, comme un **instrument privilégié** pour soutenir l'activité économique. Ainsi, le plan de relance de l'Etat arrêté en Comité Interministériel d'Aménagement et de Compétitivité du Territoire (CIACT) du 2 février 2009 (cf. 4.4) comporte-t-il un ensemble de mesures destinées à soutenir ce type de partenariat⁵⁹ (cf. 4.4.3).

L'Etat prévoit notamment d'y recourir pour la réalisation de grands projets de transport tels que **le canal Seine - Nord Europe, la réalisation de nouvelles lignes de TGV**⁶⁰, le renouvellement et la modernisation du système de communication radio « sol – train » en réseau, le « **GSM – R** » permettant notamment l'interopérabilité des réseaux ferroviaires européens.

⁵⁸ C'est le cas de la plupart des grands réseaux de transport public de province

⁵⁹ De nouvelles dispositions introduites par deux lois votées les 4 et 17 février 2009 ont eu pour effet de faciliter le recours à cette catégorie de contrat administratif et d'accélérer ainsi la mise en œuvre de ces programmes de construction et d'investissements publics

⁶⁰ Partenariat récemment concrétisé entre RFF et le groupement constitué autour de Vinci, Axa et la Caisse des Dépôts pour la liaison Tours – Bordeaux

Il est envisagé également de financer de cette façon la totalité du **plan « Campus »** (rénovation de dix sites universitaires en Ile-de-France).

Le plan « Campus »

Les deux premiers partenariats public-privé du Plan Campus ont été signés en juillet 2009 :

- *avec Bouygues, pour un gymnase, une bibliothèque et une cafétéria sur le site « Clignancourt » de la Sorbonne dans le 18^{ème} arrondissement de Paris ;*
- *avec Vinci, pour quatre nouveaux bâtiments universitaires (44 500m² de plancher) dans le quartier de Tolbiac à Paris -Rive Gauche.*

*Ces contrats portent sur le **financement, la conception et la réalisation** de ces équipements ainsi que sur leur **maintenance** et leur **gestion** pendant une trentaine d'années.*

En contrepartie, le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche versera une redevance aux titulaires de ces contrats sous forme de loyer.

La totalité du Plan Campus devrait être financée selon ce modèle qui, de la part de certains Présidents d'université, a reçu un accueil réservé « eu égard au coût élevé des ces opérations ».

La Caisse des Dépôts et consignations (CDC), en filialisant certaines de ses activités dans « **CDC Infrastructure** »⁶¹ qu'elle vient de créer, entend accompagner les perspectives d'investissement dans les infrastructures, stimulées par le développement du partenariat public – privé et les plans de relance publics.

A l'heure actuelle, la filiale détient 9 participations dans différents projets d'extension ou de modernisation d'un existant (Sanef – Orly val...) et dans des projets nouveaux (autoroute A 88, le tramway de Reims...) financés notamment sous forme de concessions ou de contrats de partenariat. L'objectif de CDC infrastructures est de porter son portefeuille à 1,5 Mds€ à l'horizon 2015 et d'être présente sur les grands projets du Grenelle de l'environnement et du plan de relance.

12.4.2. En Ile-de-France

Pour ce qui concerne la **Région Ile-de-France**, on rappellera l'important programme de construction, réhabilitation et entretien de lycées et autres établissements scolaires de compétence régionale, entrepris entre 1989 et 1995. Ces marchés, dont l'ensemble a représenté une dépense d'environ 23,4 milliards de francs pour la collectivité régionale, ont été conclus à l'époque dans le cadre de **Marché d'Entreprise de Travaux Publics (METP)**, forme de partenariat public – privé dont l'usage est aujourd'hui abandonné.

⁶¹ Filiale dans laquelle elle a apporté 600M€ d'actifs

Les marchés d'entreprises de travaux publics (METP)

Une pratique désormais abandonnée : les marchés d'entreprise de travaux publics (METP)

« Sont en cause des contrats créés par la pratique dans les années 1960-1970 que la jurisprudence a d'abord admis, pour les condamner à la fin des années 1990.

Dans un premier temps, les METP renvoient à une catégorie sui generis consacrée et validée par la jurisprudence. Sont en cause des contrats de longue durée, ayant pour objet de confier à un cocontractant unique la construction d'un ouvrage et son exploitation, moyennant une rémunération forfaitaire versée de manière fractionnée par la collectivité publique.

Ni marchés publics ni délégations de service public, tout en associant des éléments de définition de ces deux instruments, les METP vont faire l'objet d'un usage important par les personnes publiques (et en particulier les collectivités locales, qui y voient un moyen de financer dans des délais brefs des équipements coûteux, sans recourir à l'emprunt et sans augmentation brutale de la pression fiscale). Cependant, à partir du moment où la jurisprudence administrative va juger problématique l'absence de fondement juridique de ces contrats, elle va les rattacher aux marchés publics, et partant, les considérer irréguliers, dès lors qu'ils contreviennent à l'interdiction du paiement différé et aux règles d'allotissement

Les METP ont encore été sujets à un certain nombre de critiques d'ordre politique : ont été décriés leur opacité financière ainsi que le surcoût présenté par le financement privé par rapport à l'emprunt public »

Source : « Partenariats publics – privé et actions locales » - Par Luc Baumstark Albane Hugé Catherine Marcadier et Catherine Maubert Chef de projet du groupe Racine. Avec la participation de Laurent Deruy - Commissariat général du plan Cahier n°9 - Juillet 2005

Plus récemment, on peut évoquer deux opérations dans le domaine des transports en Ile-de-France entrant dans le cadre de concession (ou DSP) :

- la liaison « Orly val » Paris – Aéroport d'Orly;
- le projet Charles de Gaulle express (CDG express) Paris – Aéroport CDG ;

Les concessions de service public de transport

Le cas de la concession à l'origine de la liaison Orly val

Lancé par le STIF en **1987** (à l'époque STP) sous forme d'une **concession**, le projet de métro automatique reliant la gare d'Antony du RER B à l'aéroport d'Orly est réalisé **sur fonds entièrement privés** par la société « **Orly Val** » créée par **Matra**, Air Inter, différents groupes de BTP et divers établissements bancaires. Exploité par son constructeur de l'époque, Matra, Orly val commence son service commercial en **octobre 1991**. Sans doute en raison du prix élevé du billet, de l'existence de liaisons concurrentes à moindre coût et de la rupture de charge imposée à Antony, le trafic est loin d'atteindre la prévision (1,2 million de voyageurs en 1992 au lieu des 4,3 millions initialement prévus). Malgré une baisse du tarif intervenue mi 1992, le trafic ne se redresse pas et Orly val est mis en règlement judiciaire en décembre en 1992. La ligne est alors, sur décision des pouvoirs publics, réintégrée dans le réseau public, au prix d'une normalisation coûteuse, et son exploitation confiée à la RATP.

Au-delà du problème posé par la fiabilité des prévisions de trafic, cet exemple soulève la question de la coordination des opérateurs et de l'intégration des infrastructures de transport face aux nécessités de l'aménagement du territoire. En raison du poids de l'investissement, Il pose également la question de la gestion de la dette, considérée isolément dans le cadre restreint d'un projet.

Le cas du projet CDG express

Conçu pour relier sous forme d'une ligne ferroviaire dédiée Paris – Gare de l'Est à l'aéroport Charles de Gaulle, le projet CDG Express est prévu pour être réalisé sous la forme d'une **délégation de service public (concession)**, l'Etat en étant directement l'Autorité concédante. Après appel d'offre, le candidat concessionnaire resté seul en liste (Vinci Concessions) serait chargé de financer, concevoir, construire et entretenir l'infrastructure, l'exploitation étant assurée par la SNCF pour le compte du concessionnaire. Ce dernier serait également chargé de l'organisation du service aux voyageurs sur la liaison. Ce principe de concession globale permettant de financer in fine la réalisation et l'exploitation de CDG Express par les seules contributions des usagers de la liaison, revient en fait à **transférer intégralement le risque de trafic** sur le concessionnaire. Prévu pour être signé fin 2008, le contrat de concession est aujourd'hui remis en cause par l'existence du projet « Grand Paris » (cf. 4.5) du Secrétariat d'Etat au développement de la région capitale dont le projet de transport comporte une liaison CDG – Le Bourget – Saint-Denis (carrefour Pleyel) – Paris Saint-Lazare (sous la forme d'une extension de la ligne 14 du métro). Le candidat concessionnaire juge en effet que ce projet « public » est en concurrence directe avec le projet CDG express ce qui l'amène à demander à l'Etat des garanties en conséquence.

Là aussi se trouve posée la question de la cohérence entre projets et de la continuité des décisions publiques en matière d'aménagement du territoire, situation rendue d'autant plus problématique en région d'Ile-de-France du fait de **l'absence de consensus entre l'Etat et la Région sur un projet de Schéma Directeur Régional.**

Il est clair que ces exemples peuvent susciter des craintes et constituer un frein quant au recours à des montages de ce type. A cela viennent s'ajouter deux autres considérations : d'une part le risque de voir dans cette pratique un avantage donné aux grandes entreprises au détriment des PME et des architectes, d'autre part, la crainte que cela porte atteinte à la réalisation même du service public.

12.4.3. A l'étranger

On assiste au plan mondial à un développement du partenariat public – privé, sous diverses formes adaptées aux contextes locaux. Ce phénomène concerne non seulement les pays développés, et tout particulièrement les pays européens, mais les contrats de partenariat sont des outils que la **Banque Mondiale** cherche à promouvoir dans les pays en voie de développement avec comme objectif d'y créer les conditions de la croissance de manière plus efficace et plus fructueuse que par le recours à des structures publiques, en général très dévalorisées.

Dans une récente communication, la **commission européenne**⁶² a confirmé qu'elle « envisageait de présenter (en 2010) une proposition d'instrument législatif concernant les concessions ». Elle prévoit également de « mettre sur pied un groupe PPP » dans lequel « les acteurs concernés pourront débattre des préoccupations rencontrées et des idées élaborées en ce qui concerne les PPP.

⁶² Communication du 19 novembre 2009 « Mobilisation des investissements privés et publics en vue d'une relance des économies et d'une transformation structurelle à long terme : développement des partenariats public – privé »

Le cas échéant, ce groupe arrêtera des orientations pour aider les États membres à alléger les contraintes administratives et à raccourcir les délais de mise en oeuvre des PPP ». Dans ce contexte, la Commission promet d'étudier les mesures qui peuvent être adoptées pour faciliter et accélérer la délivrance des autorisations pour les projets de PPP. L'annexe 3 traite du cadre juridique applicable aux PPP au niveau européen

De concert avec la **Banque Européenne d'Investissement** (BEI), elle souhaite **renforcer les ressources financières disponibles pour les PPP**, en réorientant les instruments communautaires existants et en « *élaborant des instruments financiers en faveur des PPP dans les domaines clés de son action* ».

Dans ce cadre, la Commission européenne, en lien avec la **Caisse des dépôts et consignations (CDC)** et ses homologues dans cinq pays membres : La France, l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie et la Pologne, a lancé en mars 2010 un fonds d'investissement européen dénommé « **Marguerite** » ayant vocation à prendre des participations aux côtés d'autres investisseurs publics et privés dans les sociétés de projet du secteur des transports, de l'énergie et des énergies renouvelables pour les 27 états membres de l'Union.

Le fonds d'investissement européen « Marguerite »

L'objectif de collecte du Fonds d'investissement Marguerite a été fixé à 1,5 milliard d'euros ; les fondateurs de référence ont apporté 100 millions d'euros chacun au terme d'une première levée de fonds qui a commencé le 3 décembre 2009 et s'est achevée le 3 mars 2010. D'autres investisseurs ont rejoint Marguerite au cours de cette première levée de fonds. Le montant total des engagements récoltés au cours de cette première levée s'élève à plus de 700 millions d'euros. Lors des collectes de fonds ultérieures, Marguerite sera ouvert à d'autres investisseurs institutionnels privés et publics.

Les critères de choix et la typologie des projets susceptibles de faire l'objet de montages partenariaux (DSP et PPP⁶³) pour la Région Ile-de-France

Aujourd'hui, les collectivités contribuent pour une part prépondérante aux dépenses publiques d'investissement et leur domaine d'action s'élargit. Dans le même temps, leur équilibre financier qui repose pour une part importante sur les dotations de l'Etat et sur des apports de fiscalité (une part de la TIPP est affectée à la Région) risque de devenir problématique, en regard des nouveaux besoins qu'elles estiment devoir satisfaire. En effet la **loi de finances pour 2010** a limité l'augmentation de la dotation générale de fonctionnement à **+ 0,6% par rapport à 2009**. Dans le cadre de la réduction des dépenses publiques annoncée par le gouvernement, les discussions en cours concernant la préparation des budgets 2011 et 2012, laissent penser que celle-ci n'augmenterait pas en 2011, voire en 2012.

S'agissant de la **Région Ile-de-France**, l'importance des investissements en matière d'équipements et d'infrastructures s'ajoutant aux besoins en termes de construction, modernisation et renouvellement, devrait conduire à mobiliser des ressources qui, selon nos évaluations, correspondraient à un doublement en volume, d'ici à 2025, de son **budget d'investissement**. Le budget de fonctionnement, comme pour l'ensemble des collectivités, serait également fortement sollicité et, pour des secteurs comme les transports, à une échelle bien supérieure.

Cette perspective de budget sous contrainte, offrant peu de marges de manœuvre, venant s'ajouter aux incertitudes sur les conséquences financière de la réforme de la taxe professionnelle et celles de la réforme territoriale, conduit à s'interroger non seulement sur la nécessité de ressources nouvelles (cf.chapitre 3) mais aussi sur l'opportunité de recourir à l'utilisation éventuelle de **l'outil partenarial**, prenant en compte la spécificité des champs d'intervention propres à l'échelon régional.

13. Le partenariat associant le secteur public au secteur privé : objectifs et enjeux

Les équipements, biens et services publics, sont en général produits conjointement par le secteur public et le secteur privé. On n'imagine pas une entité publique totalement autosuffisante, qui, pour fonctionner, fabriquerait elle-même l'ensemble des éléments nécessaires à son activité. L'intérêt du débat ne doit donc pas tant porter sur le principe de l'implication du privé, mais sur son objet, son ampleur, les conditions et les modalités du partenariat. Il y a, pour une situation donnée, à définir le champ du recours éventuel au secteur privé pour chacune des composantes du projet et/ou de la fourniture du service (aide à la décision, conception, construction, gestion, maintenance, etc.), et à comparer un ou plusieurs montages possibles spécifiant prestations et rémunérations et prenant en compte la durée, le partage des risques, et l'engagement, notamment capitalistique, des partenaires.

Dans un partenariat public - privé, l'entité publique et l'opérateur privé nouent une alliance avec un **objectif commun** mais des motivations clairement distinctes. Schématiquement, l'entité publique cherche à apporter à la collectivité une **réalisation de qualité et assurer un service optimal** dans des délais qu'elle n'aurait vraisemblablement pas pu tenir elle-même.

⁶³ Ce chapitre, traite aussi bien des concessions (les « DSP ») que des contrats de partenariat (les « PPP »), formules toutes deux fondées sur une association entre le secteur public et le secteur privé.

Pour sa part, l'entrepreneur privé recherche un profit à la mesure de l'engagement des capitaux investis, à ses compétences, à sa prise de risque et naturellement au coût du service rendu.

*Cette différence d'objectifs n'exclut pas pour autant une **communauté d'intérêts** dans la réussite du projet objet de leur partenariat, dont le premier doit être **la satisfaction des utilisateurs dans la réalisation du service public.***

14. Le contrat de partenariat public – privé (le « PPP ») : une approche renouvelée de la commande publique

La France a une pratique ancienne de l'association du secteur public et du secteur privé à laquelle elle a recouru pour construire et exploiter beaucoup d'infrastructures, notamment ferroviaires, au dix-neuvième siècle. Notre pays a longtemps été en avance grâce à l'utilisation que les collectivités publiques ont su faire des **concessions** (les **délégations de service public**). Cela étant, des pays comme la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, l'Espagne, le Portugal, l'Italie...ont maintenant bien intégré cette pratique et ont su se doter de nouveaux outils juridiques permettant la mise en oeuvre de véritables partenariats entre collectivités publiques et entreprises privées.

Notre pays **dispose à cet égard d'atouts appréciables** : un corpus juridique de la concession établi de longue date, des règles aujourd'hui stabilisées pour les contrats de partenariat et des entreprises parmi les plus performantes, notamment dans les secteurs du BTP, mais également dans le transport, la distribution d'eau ou d'énergie, l'assainissement...

Par référence aux exemples précédents, le nouveau **contrat de partenariat** qui, aujourd'hui vient compléter les outils de la commande publique, devrait en principe être en capacité d'offrir une alternative innovante, appropriée à certains types d'ouvrages et d'équipements publics.

On observera à cet égard que cette formule, si elle est censée présenter un intérêt pour contribuer au développement des investissements et à la gestion des services publics, peut également être un **moyen pour les entreprises d'acquérir une compétence et des références** dans des modes de gestion qui se généralisent un peu partout dans le monde.

15. Quelle place pour le PPP dans le contexte actuel ?

15.1. Les effets de la crise économique

S'appuyant sur ce cadre juridique renouvelé, les grands projets publics ont connu en France, au début de l'actuelle décennie, un contexte plutôt favorable en bénéficiant de ressources du secteur financier disposant de liquidités abondantes.

Depuis 2008, la crise économique a marqué un coup d'arrêt à cette situation, fragilisant la poursuite de certains projets parvenus à maturation et rendant plus « frileux » les financeurs potentiels en particulier pour des projets très capitalistiques et de long terme. Ce nouveau contexte a amené les autorités publiques à accorder une priorité à la relance de l'investissement « *pour soutenir l'activité d'aujourd'hui et préparer la compétitivité de demain* ».

A cette fin, l'Etat, dans le cadre du plan de relance (cf 4.4.3), a pris plusieurs dispositions destinées notamment à soutenir le partenariat public – privé, par la mise en place :

- d'une enveloppe de garanties apportées par l'Etat de 10 Mds€ pour faciliter la mobilisation de financements pour le PPP;
- d'une enveloppe de 8 Mds€ mobilisée sous forme de prêts à long terme sur le fonds d'épargne géré par la Caisse des dépôts et consignations en faveur de grands projets;
- de dispositions législatives nouvelles⁶⁴ destinées à faciliter le financement de PPP en vue d'accélérer les programmes de construction et d'investissement dans le contexte financier actuel. Ces dispositions complètent celles introduites par la loi 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat.

15.2. Les évolutions à prendre en considération

Cela étant, au-delà de cet aspect conjoncturel, plusieurs éléments liés à des évolutions sociétales plus durables, méritent d'être pris en compte, en particulier vis-à-vis de ce mode de financement, que ces mécanismes incitatifs soient ou non prorogés :

- la nécessité de fixer des priorités et de hiérarchiser de manière beaucoup plus justifiée les projets d'infrastructure et leur planning d'engagement, leur rentabilité socio économique (cf. encadré p.67) s'étant sensiblement dégradée ;
- les organismes prêteurs sont eux-mêmes enclins à être beaucoup plus sélectifs du fait notamment de l'augmentation des exigences prudentielles liées à une occurrence de risque plus élevées. Leur préférence ira donc plutôt vers les contrats de partenariat qui, à la différence des concessions, comportent le transfert d'une part de risque sur l'entité publique. Cela sera d'autant plus vrai que le montant à financer sera élevé ;
- il faut de ce fait s'attendre à ce que les marges financières soient plus élevées que par le passé, ce qui peut conduire à un apport public plus important et, en tout état de cause, une majoration du coût de projet ;
- la difficulté à trouver des financements de long terme couvrant la totalité de la durée du contrat soulève la question de qui, entre l'entité publique et le partenaire privé, prend le risque d'un éventuel refinancement ?

Vis-à-vis des partenariats en général, Il est clair que le contexte actuel incite à une grande prudence et par conséquent une **sélectivité accrue des projets** de nature à éviter une sorte de « fuite en avant » avec des projets in fine qui peinent à trouver leur modèle économique (l'exemple d'Orly Val est instructif à cet égard).

L'enjeu est important, et concerne tous les acteurs publics, l'Etat comme les collectivités territoriales. Cela peut conditionner pour partie la réalisation d'importants programmes d'investissement dont, au plan national, ceux du plan de relance, la mise en œuvre du « Grenelle de l'environnement », et, au plan régional, ceux du plan de mobilisation pour les transports, le projet « global » du Grand Paris,...programmes dont il convient d'apprécier si ce type de montage partenarial est approprié et dans quelles conditions éventuellement l'envisager.

⁶⁴ Loi n°2009-179 du 17 février 2009 et article 6 de la loi 2009-122 du 4 février 2009, loi de finance 2009 rectificative

16. Les enjeux pour la Région Ile-de-France : préalables et conditions

De fait, les contrats de partenariat ne visent pas uniquement l'échelon national : l'ordonnance qui les a institués a donné lieu en effet à de nouvelles dispositions du **Code général des collectivités territoriales** (article L. 1414-1 et suivants du CGCT) leur ouvrant droit à recourir à ce type de montage qui fait désormais partie de la nomenclature budgétaire en vigueur. Ils constituent donc une voie à explorer pour la collectivité régionale.

16.1. Une option « volontariste »...

Le contexte de la crise actuelle a indiscutablement relancé le débat sur l'opportunité de mettre en œuvre des montages partenariaux pour le financement de projets. Pour autant, faut-il privilégier le recours éventuel à des solutions de ce type sur le seul critère de raréfaction des ressources publiques et de réduction de la dette⁶⁵? Qu'il s'agisse de délégation de service public ou de contrat de partenariat, ce serait réduire le recours à ce type de montage à un choix « par défaut » pouvant conduire à une utilisation non optimale.

*Il paraît au contraire important de situer ces montages comme étant l'expression d'un choix « **politique** », une **option « volontariste »** reposant sur des critères pertinents aux plans économique et social, prenant en compte l'ensemble des paramètres constitutifs de la démarche d'évaluation imposée par la loi et fondé sur une **analyse contradictoire** des atouts et des faiblesses de cette option.*

16.2. ...à adopter dans la transparence...

La démarche pouvant conduire une entité publique à recourir à un contrat de partenariat repose sur une évaluation comparative des différentes solutions envisageables. L'enjeu lié à cette démarche est **d'optimiser la performance de l'action publique** et de **favoriser la transparence** dans la motivation du choix. Une telle expertise est exigeante : elle porte sur un **contrat global prenant en compte le long terme** et nécessitant par conséquent une analyse très poussée des différents aspects qu'il recouvre depuis la conception jusqu'à la maintenance.

*Sur un plan plus général, ce procédé d'évaluation **intégrant tous les éléments constitutifs d'un « projet global »** est de nature à faire évoluer l'approche méthodologique en matière de financement de projet en général. Le projet est en effet considéré comme un tout et la démarche vise à éclairer les décideurs sur l'ensemble des impacts qu'il comporte. Une **telle expertise mériterait d'être adoptée** quel que soit le type de commande publique envisagé.*

16.3. ...et qui nécessite un haut niveau d'expertise...

Les enjeux d'un contrat de partenariat et la nécessité d'une claire appréciation de son intérêt, des risques économiques et juridiques y afférant et de leur « partage » entre partenaires, suppose un niveau d'expertise « amont » très poussé faisant appel à des compétences dans les domaines juridiques, économiques, financiers, dont la mobilisation n'est pas seulement en rapport avec la complexité technique du projet.

⁶⁵ Dans une tribune récente (Le Monde du 28 avril 2010), l'Ordre des Architectes considère que l'Etat fait un usage abusif de ces partenariats qu'il qualifie de « cache dette » (cf. annexe)

A défaut de disposer en interne des compétences requises pour cette évaluation, la préparation d'un contrat de partenariat induit nécessairement des coûts et des délais en amont de la décision⁶⁶

*On retiendra par conséquent que le recours au contrat de partenariat peut être un montage économiquement indiqué principalement pour des **investissements d'une certaine ampleur**⁶⁷ ou pour des opérations globales (un établissement d'enseignement, avec piscine, centre culturel et les équipements y afférant) dans la mesure où les coûts et délais « amont » sont en rapport avec le volume de l'opération et où le partenaire public peut tirer partie des retombées positives d'un « effet d'échelle ».*

16.4. ...et une sélectivité accrue dans le choix des projets en regard de leur utilité future ...

Le mode de financement du partenaire privé dans un contrat de partenariat (une redevance sous forme d'un loyer) impacte directement les dépenses de fonctionnement de la collectivité. Par construction, le solde d'autofinancement⁶⁸ qui, avec les recettes d'investissement et l'emprunt⁶⁹, alimente la section d'investissement, va se trouver réduit d'autant et cela, sur une longue période.

Ce raisonnement doit cependant être nuancé d'un double point de vue. D'une part, indépendamment de l'imputation budgétaire, il s'agit bien en définitive de réaliser un investissement. D'autre part, la collectivité qui fait le choix de mener un projet en maîtrise d'ouvrage publique engage des dépenses d'investissement nécessitant un recours à l'emprunt. La charge de la dette pèse alors également sur ses budgets futurs⁷⁰, mais, généralement, sur une plus courte durée.

A la différence des marchés publics qui sont en principe de courte durée et des DSP qui se traduisent par un transfert du risque sur le partenaire privé, le contrat de partenariat peut présenter un risque accru pour la collectivité au cas où la **rentabilité socio-économique** (cf. encadré p.68) attendue du projet n'est pas au rendez-vous, son utilité ne s'étant pas concrétisée dans le temps.

*Le contrat de partenariat est en quelque sorte un **pari sur l'avenir** dont le coût risque d'être supporté par les générations futures si le choix de départ ne s'avère pas pertinent. Le risque que prend une collectivité de voir alors réduites ses marges de manœuvre pour la réalisation de projets futurs est par conséquent très lié au choix du projet qu'elle décide de mener en contrat de partenariat. Cela signifie en particulier une « **vigilance prospective** » accrue vis-à-vis de tels projets dans les domaines présentant des risques importants d'évolutions tant technologiques que sociologiques susceptibles de réduire sensiblement leur intérêt dans l'avenir.*

Quoi qu'il en soit, dans tous les cas, s'impose au départ une **vigilance accrue en matière de sélectivité des projets.**

⁶⁶ Les discussions entre l'Etat et le candidat concessionnaire retenu pour CdG express durent depuis plus de 2 ans.

⁶⁷ Dans de nombreux pays, « les PPP sont préconisés pour des montants minimum de 200M€ en raison du coût que représente la procédure de négociation et la mise en œuvre » - Le financement des infrastructures de transport avec des PPP – IAURIF juillet 2007.

⁶⁸ Différence entre recettes et dépenses de fonctionnement, diminuées du remboursement du capital de la dette.

⁶⁹ L'emprunt, rappelons le, ne peut être affecté qu'à l'investissement.

⁷⁰ Contrairement à l'emprunt, l'engagement financier d'une collectivité dans un PPP n'est actuellement pas inscrit comme une dette dans la comptabilité publique.

La notion de rentabilité socio-économique

« La rentabilité socio-économique d'un projet pour la collectivité se distingue de la seule rentabilité financière dans le sens où elle intègre d'autres éléments que les seuls flux financiers : sécurité, pollutions et nuisances, raréfaction de certains biens naturels tels que ressources énergétiques ou matières premières, progrès scientifique et technologique escomptés, effet de serre et changement climatique, comportements des consommateurs et usagers, risques économique et sociaux... Ces évaluations doivent alors apprécier la nature des bénéfices et des coûts, le fait que certains effets sont sûrs et que d'autres sont incertains, voire difficilement prévisibles, et que ces effets peuvent se produire à des dates différentes ».

Source : « *Partenariats publics – privé et actions locales* » - Par Luc Baumstark Albane Hugé Catherine Marcadier et Catherine Maubert Chef de projet du groupe Racine. Avec la participation de Laurent Deruy - Commissariat général du plan Cahier n°9 - Juillet 2005

16.5. ...en regard également de l'intérêt de pouvoir différer jusqu'à la disponibilité de l'ouvrage public, le paiement par la collectivité ...

Même s'il a un coût, l'avantage du préfinancement par un partenaire privé qui ne sera rémunéré que progressivement jusqu'à la fin de l'exécution du contrat, est un élément à prendre en compte, en particulier pour des réalisations à **forte utilité économique, sociale et environnementale**, projets que la collectivité n'aurait pas été en capacité financière de mener dans des délais rapprochés, sans prendre le risque de compromettre l'équilibre de son budget.

*Cela signifie que les contrats de partenariat devraient plutôt être orientés vers des projets à **haute rentabilité socio-économique**, à réaliser dans des délais compatibles avec la demande, c'est-à-dire maximisant l'impact en terme **d'intérêt collectif**, répondant en cela à la mission première des collectivités publiques.*

16.6. ...laquelle doit contractuellement se prémunir vis-à-vis de son partenaire privé de toute atteinte à la vocation de service public de l'ouvrage...

Il ne s'agit pas d'exclure l'idée que le domaine public, les équipements publics, puissent être utilisés à des activités payantes, à caractère commercial mais à condition que cela, en aucune façon, puisse constituer une atteinte à sa **vocation première de service public** ni à une remise en cause de l'égalité des citoyens quant à leur droit à en bénéficier

*La possibilité d'utiliser l'espace public, d'y développer parallèlement des activités commerciales constitue souvent une condition essentielle de rentabilité pour les opérateurs privés. Les dispositions contractuelles à conclure entre partenaires publics et privés doivent donc clairement en définir **les conditions d'exercice** de sorte que puisse être garantie la **mission de service public**, objet fondateur de l'opération.*

A cet égard l'ordonnance de 2004 comporte des dispositions de nature à garantir le respect par l'opérateur privé des obligations de service public, les contrats de partenariat n'ayant pas vocation à permettre la rétrocession à la sphère privée des activités constitutives du « cœur de métier » de l'entité publique.

17. Les prises de position à propos du PPP

Sur un plan général, on observe que ce sujet fait l'objet de controverses de la part des élus qui auraient plutôt tendance à exprimer un certain scepticisme à l'égard des contrats de partenariat et à manifester quelques réticences à s'y engager. A cet égard, plusieurs arguments sont avancés, notamment :

- le coût in fine estimé plus élevé que pour les autres types de marché ;
- le risque de remise en cause par le juge du recours à un contrat de partenariat au motif de l'insuffisance de justification, voire de l'irrégularité de l'évaluation préalable ;
- le fait que cette évaluation nécessitant une expertise « amont » très poussée, une annulation contentieuse entraîne un coût plus élevé pour la collectivité que les autres contrats ;
- le risque de défaillance du partenaire privé ou, a contrario, celui d'une insuffisante cohérence ou continuité dans la décision publique.

Cela étant, s'il ne faut pas les sous estimer, ces risques et aléas peuvent être anticipés en sollicitant l'aide, l'avis et le conseil de la **Mission d'Appui à la réalisation des contrats de partenariat (MAPPP)**, organisme public dépendant du Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, dont c'est le rôle⁷¹. Jusqu'à présent la **Région Ile-de-France** n'a pas jugé opportun de recourir au contrat de partenariat.

*Au-delà des clivages politiques et des logiques partisans, ces positions traduisent une réelle difficulté à appréhender une telle démarche dans toutes ses dimensions faute notamment d'avoir suffisamment de recul et de retour d'expériences autres qu'étrangères dont on puisse tirer les enseignements, en particulier sur les écueils à éviter. Même si l'élément « coût » semble partagé, de même le risque de **défaillance du partenaire privé** qui ne doit pas être écarté⁷², l'opinion des élus sur ce sujet n'est donc pas « stabilisée »*

Sur un plan plus général, Eurostat (Office Statistique des Communautés Européennes) a sélectionné trois catégories de risques «génériques »⁷³ :

- le « risque de construction » : la livraison tardive, le non respect des spécifications, les déficiences techniques...
- le « risque de disponibilité » : livraison non conforme au contrat, non respect des normes de sécurité ou de certification publique...
- le « risque lié à la demande » : plus faible ou plus importante que prévu, situation imputable à des évolutions comportementale ou technologiques

L'annexe 4 expose la position du Conseil de l'ordre des architectes à propos du PPP

Le **centre d'analyse stratégique** (ex Commissariat au Plan) dans sa « Note de veille n°148 de juillet 2009 » propose sous le titre « Avantages et inconvénients de l'externalisation » une analyse qui, bien qu'elle concerne l'Etat sur une question voisine, celle de l'externalisation, présente un certaine similitude d'argumentaire.

⁷¹ Les collectivités territoriales peuvent solliciter, si elles le souhaitent, sous couvert du préfet, l'avis officiel de la MAPPP sur l'évaluation préalable afférente à leur projet de PPP.

⁷² En effet, si le projet est mis en faillite, c'est l'entité publique qui risque d'en assumer seule le portage

⁷³ « Partenariats publics – privé et actions locales » - Par Luc Baumstark Albane Hugé Catherine Marcadier et Catherine Maubert Commissariat général du plan Cahier n°9 - Juillet 2005

Avantages et inconvénients de l'externalisation

L'appel au marché dans la prestation de services publics (« faire faire » plutôt que « faire ») est souvent présenté comme une source d'économie budgétaire et d'efficacité (pertinence économique et politique) : recentrage sur un cœur de métier, réponse à une insuffisance structurelle due notamment à une technicité croissante de certaines tâches, diminution des coûts fixes, réduction des délais, meilleure satisfaction des usagers, allègement de la contrainte budgétaire en particulier par une économie sur les charges... partage des responsabilités, souplesse, subsidiarité, etc... L'appel au marché ne va pas toutefois sans difficultés... Il peut paradoxalement être un facteur de rigidité budgétaire (contrats de longue durée). Il n'est pas non plus exempt de risques : défaillance du prestataire, problèmes de sécurité, dépendance voire perte de contrôle ou de savoir-faire vis-à-vis du prestataire extérieur. Le processus de négociation contractuelle revêt alors une importance vitale pour optimiser les intérêts de l'État à long terme, notamment pour envisager la répartition des risques dans les différents scénarios possibles. Les instruments d'externalisation concernent généralement la propriété, la gestion des actifs, le recours à l'emploi privé, la participation du financement privé ; lorsqu'elle touche à des fonctions traditionnellement régaliennes, l'externalisation peut poser la question du « gouvernement indirect » (mise en cause de la souveraineté de l'État, diminution de la capacité stratégique de l'administration, perte d'autonomie du service public, externalisation non maîtrisée, dégradation de la qualité).

18. La situation en Ile-de-France

Tout en étant conscient des réserves qui s'expriment à propos de cette démarche, il est apparu nécessaire, dans le contexte précédemment décrit, de **l'explorer sans a priori**, en examinant de manière **pragmatique** les opportunités et conditions du recours éventuel aux deux principales formes de partenariat public – privé pour les investissements de la Région Ile-de-France que sont :

- les délégations de service public (DSP) déjà bien établies en Ile-de-France et couvrant des secteurs d'activité essentiels à la « vie de la cité » ;
- les contrats de partenariats (PPP) d'instauration récente ;

18.1. Les délégations de service public

18.1.1. Le règlement européen du 3 décembre 2007 relatif aux « obligations de service public » (OSP) dans les transports urbains

En vigueur depuis le 3 décembre 2009, ce règlement s'applique aux transports publics en Ile-de-France et nécessite de modifier les dispositions de l'ordonnance de 1959 (ordonnance n°59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France). Il concerne exclusivement **l'exploitation des réseaux**.

Désormais, toutes les nouvelles lignes et infrastructures qui sont créées et décidées en Ile-de-France, depuis le 3 décembre 2009, sont soumises au régime de la concurrence et leur exploitation confiée après appel d'offres lancé par le STIF. Pour les lignes existantes avant cette date, des périodes de transition ont été arrêtées : 15 ans pour les lignes de bus, 20 ans pour les lignes de tramway, et 30 ans pour le métro et le RER.

*Ce nouveau régime, qui rapproche la situation de l'Ile-de-France du droit commun, peut donc s'assimiler à des **délégations de service public (DSP)** du même type que celles appliquées dans d'autres grandes agglomérations en France (Lille, Lyon...) ce qui, naturellement, n'exclut en aucune façon l'opérateur public qui, depuis 2000, exerce son activité dans le cadre de contrats successifs conclus avec le STIF.*

18.1.2. Le champ des concessions ponctuelles d'ouvrages routiers

Le comité interministériel d'aménagement du territoire du 13 avril 1987 avait prévu la réalisation de cinq autoroutes concédées en Ile-de-France dont deux ont été réalisées, la A5 et la A 14, et une est en voie d'achèvement, la A 86 ouest. Plus récemment, l'Inspection Générale des Ponts et Chaussées (Rapport d'audit de 2003) a recensé huit projets routiers et autoroutiers en Ile-de-France susceptibles de faire l'objet de concessions

De même certains projets de sections de rocade destinés à résoudre des points noirs de circulation routière tels le **tronc commun A 4 – A 86** dans le Val de Marne ou des déviations d'évitement qui n'ont à ce jour pas trouvé les financements nécessaires à leur réalisation sous forme de marchés public traditionnels. Bien que ces opérations relèvent pour la plupart de la compétence de l'Etat, la Région peut trouver intérêt à les accompagner sous forme d'aménagement des voiries adjacentes, l'ensemble pouvant se concevoir dans le cadre de concessions globales intégrant ces aménagements.

Enfin, des opérations particulières du type « **enfouissement de la RN 13 dans la traversée de Neuilly** » (coût de l'ordre du milliard d'euros) sont étudiées actuellement dans ce cadre concessif.

*On observe que les opérations de ce type, pour lesquelles le financement public traditionnel est problématique, sont en général conditionnées ponctuellement à la mise en place d'un péage. Dans l'hypothèse où de telles mesures seraient appelées à se développer, il semblerait plus rationnel qu'elles puissent s'envisager dans le cadre plus général d'une **étude d'opportunité** de formes de **péages urbain** adaptées aux caractéristiques de l'Ile-de-France. En tout état de cause, la condition première qui devrait alors prévaloir serait l'existence d'itinéraires alternatifs « crédibles » en voirie « publique » non soumise à péage.*

Dans cette perspective, **le premier préalable à lever serait d'ordre législatif** : les collectivités territoriales n'ont aucune possibilité d'instaurer un péage sur le réseau routier relevant de leur compétence. Le rapport sénatorial d'information de Mr Jacques OUDIN⁷⁴ fait ce constat et propose que les **collectivités locales**, qui financent en grande partie les infrastructures routières, soient **autorisées à instaurer des péages**.

18.2. Le décret du 28 avril 2010

Ce décret explicite la procédure de publicité et de mise en concurrence des contrats de concession de travaux publics de l'Etat, des collectivités territoriales et des pouvoirs adjudicateurs soumis à l'ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005 modifiée. Le texte est divisé en trois parties :

- la première concerne les règles de passation applicables aux contrats de concessions de travaux publics passés par l'Etat et certains de ses établissements publics ;
- la seconde prévoit les modalités de publicité et de passation des contrats de concession de travaux publics passés par les autres pouvoirs adjudicateurs et les marchés passés par les concessionnaires de travaux publics. **Elle modifie ainsi le Code général des collectivités territoriales** ;
- la dernière partie est consacrée aux marchés de travaux passés par les concessionnaires de travaux publics.

⁷⁴ « Financement des infrastructures de transport à l'horizon 2020 » - rapport au Sénat n° 303 du 21 mars 2003

*Ce texte complète ainsi le « toilettage du régime des concessions de travaux publics » et devrait permettre un accès facilité aux marchés publics régionaux de concessions pour les **très petites, petites et moyennes entreprises**. Ce vivier d'entreprises en effet **constitue le principal employeur d'Ile-de-France** et ces nouvelles dispositions devraient être de nature à en favoriser l'expansion, objectif que le CESR a toujours appuyé.*

19. Les contrats de partenariat en cours

Selon les informations fournies par la Mission d'Appui aux PPP (MAPP), on recensait au 3 mai 2010, au plan national, 346 dossiers déposés par l'Etat et les Collectivités territoriales. Sur ce total, 65 ont été attribués c'est-à-dire validés par la MAPP :

- 49 émanent des collectivités territoriales ;
- 16 proviennent des services de l'Etat .

Les domaines couverts par les différents types de projets attribués en PPP

Types de projet	Collectivités territoriales	Etat	TOTAL
Bâtiment	3	6	9
Energie – Traitement des déchets	5	4	9
Equipement urbain	24	-	24
Equipement sportif ou culturel	5	2	7
Formation	-	1	1
TIC (Systèmes d'information et infra télécom)	11	2	13
Transport	1	1	2
TOTAL	49	16	65

LISTE DETAILLEE DES PROJETS ATTRIBUES EN PPP AU PLAN NATIONAL

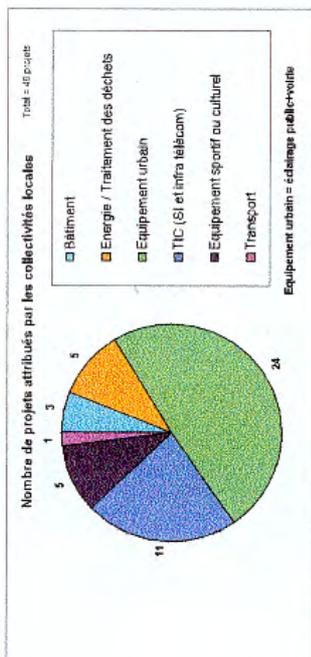
CONTRATS DE PARTENARIAT ATTRIBUES

	Personne publique	Secteur
1	Ville d'Auvers-sur-Oise	Eclairage public
2	SIDOM d'Anibes	Déchets
3	Ville de Casenau-le-Lac	Eclairage public
4	CA Casagroussine	Voie
5	Ville de Thiers	Eclairage public
6	CG du Loiret	Collèges
7	CG d'Eure-et-Loir	Informatisation des collèges
8	Ville de Rouen	Eclairage public
9	Ville d'Agde	Eclairage public
10	Ville de Saumur	Eclairage public
11	Ville de Saint Fons	Eclairage public
12	Ville de Bussy-Saint Georges	Eclairage public
13	Ville de Châtillon sur Chalaronne	Eclairage public
14	Ville de Saint Raphael	Pôle multimodal
15	Ville d'Herouville Saint Clair	Eclairage public
16	Ville de Sénat	Eclairage public
17	Ville d'Aubun	Eclairage public
18	Région Auvergne	Internet HD
19	SMIRITOM d'Alès	Déchets
20	Ville de Libourne	Eclairage public
21	Ville de Tours	Energie
22	Ville de Blanz	Musée de la mer
23	Ville de Boulogne-Billancourt	Eclairage public
24	CG Meurthe et Moselle	Internet HD
25	Ville de Camiers	Eclairage public
26	Com. applo de Lille	Stade
27	Ville de Pergignan	Théâtre de l'Archipel
28	CG Girond	Internet HD
29	SIM Alsace	Système d'information
30	Com. com du Controis	Eclairage public
31	CG Yonne	Centre nautique
32	CG Morbihan	2 collèges (Noyers et Avelion)
33	CG Morbihan	Internet HD
34	Ville de Besune	Eclairage public
35	Ville de Trélon (59)	Eclairage public
36	Valauris - Golfe Juan	Eclairage public
37	Région Bourgogne	e-Bourgoigne
38	Région Languedoc - Roussillon	Internet HD
39	Ville de Louvroil	Eclairage public
40	St Quentin en Yvelines	Vélocroûme
41	Région Alsace	Lycées
42	CG Finistère	Internet HD
43	Ville de Montluçon	Energie
44	CG Hautes Pyrénées	Internet HD
45	Châlons en Champagne	Parc des Expositions
46	Diveonne-Les-Bains	Eclairage public
47	CG Oise	SISMO
48	CC Beaucaire	Eclairage public
49	Verdun sur Garonne	Pont

COLLECTIVITES TERRITORIALES

Collectivités locales

NB	Type de projet	Total
3	Bâtiment	3
5	Energie / Traitement des déchets	5
24	Equipement urbain	24
11	TIC (SI et infra télécom)	11
5	Equipement sportif ou culturel	5
1	Transport	1
49	Total	49

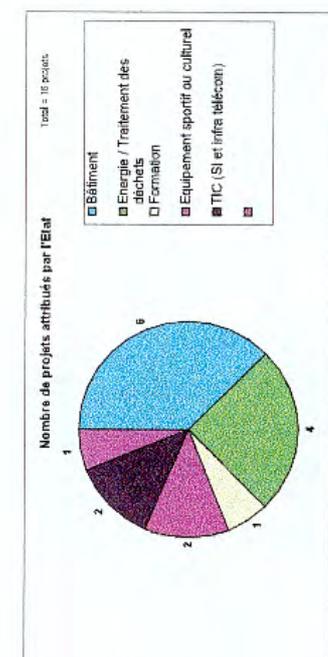


CONTRATS DE PARTENARIAT ATTRIBUES

	Personne publique	Secteur
1	Ministère USVA-INSEE	Equipement sportif
2	EP Musée de Versailles	Système informatique
3	CCI de Toulouse	Traitement des eaux
4	Centre Hospitalier de Roanne	Fourniture d'énergie
5	Centre Hospitalier d'Alès	Fourniture d'énergie
6	Min.Justice-AMOTMJ	9 ^{ème} lot de prisons
7	EA-ALAT de Dax	Ministère de la Défense
8	EHFAD-Douai	Hôpital
9	GSMR	TIC
10	Paris IV - Clichoncourt	Educational
11	Paris VII	Educational
12	UFR Médecine St Quentin en Y.	Bâtiment
13	CH Perigueux	Chaufeerie
14	MUCSEM	Ministère de la Culture
15	Centres d'entretien et d'intervention routiers (CIE)	MEEDAAT
16	Zoo de Vincennes	Bâtiment

ETAT

NB	Type de projet	Total
6	Energie / Traitement des déchets	6
4	Bâtiment	4
1	Formation	1
2	Equipement sportif ou culturel	2
2	TIC (SI et infra télécom)	2
16	Transport	16
65	Total	65



* hors tranche de la MUSEM

Sources: MAPPP

19.1. Un large éventail de collectivités concernées et une grande variété de secteurs couverts

L'énumération des projets traités en mode PPP appelle plusieurs observations :

- les différents types de collectivités, Villes, Conseil Généraux, Communautés d'agglomération, Régions (4 au total) ont recours à ce type de montage, les villes représentant le plus fort contingent ;
- les secteurs couverts sont très variés avec une prédominance de projets concernant l'équipement urbain et se rapportant plus particulièrement à l'éclairage public ;
- le domaine des TIC (Systèmes d'information et infrastructures de télécom) est également très concerné ;
- viennent ensuite l'énergie et le traitement des déchets ;
- enfin un seul PPP porte sur un ouvrage d'art (un pont sur la Garonne).

Trois des quatre Régions concernées (Auvergne, Bourgogne, Languedoc-Roussillon) ont adopté cette formule pour des projets d'équipement en Internet « haut débit », la région Alsace l'ayant quant à elle retenue pour traiter le volet « Energie – Traitement des déchets » des lycées.

En Ile-de-France, on trouve :

- quatre villes ayant conclu un PPP pour l'éclairage public ;
- la communauté d'agglomération, **Saint-Quentin en Yvelines**, pour un stade vélodrome.

L'Etat quant à lui a retenu la réalisation de nouveaux bâtiments dans le secteur de l'éducation (les universités) et le secteur hospitalier. L'énergie et le traitement des déchets occupent également une place importante.

Le transport n'est concerné que par des réalisations en dehors de l'Ile-de-France : un ouvrage d'art (un pont), projet initié par une ville de province et la réalisation de centres d'entretien et d'intervention routiers, projet de l'Etat qui fait l'objet d'un recours devant le tribunal administratif introduit par le Conseil de l'ordre des architectes.

*A partir de ces exemples, on voit se dessiner une typologie de projets susceptibles d'être traités en mode PPP, selon la taille des collectivités, l'échelle des projets qu'elles initient et les domaines pour lesquels elles estiment que le recours au secteur privé peut **venir utilement compléter leurs propres compétences**.*

19.2. Les voies à explorer pour la Région Ile-de-France

A partir de ces éléments de portée générale, quelles pourraient être pour la Région Ile-de-France, les caractéristiques des projets pour lesquels un **éventuel recours au contrat de partenariat mériterait d'être étudié** et dans quelle mesure le choix de ce mode de financement peut contribuer aux priorités régionales ?

19.2.1. Rappel des critères d'éligibilité au contrat de partenariat

Les critères **d'urgence, de complexité et d'efficience** sont ceux retenus par la loi du 28 juillet 2008 pour justifier, au terme de l'évaluation comparative, le recours au contrat de partenariat, « le critère de paiement différé ne pouvant à lui seul constituer un avantage ».

Sur un autre plan, en matière de subvention, il a été précisé que les projets menés en contrat de partenariat ne constituent pas une exception et qu'ils sont par conséquent éligibles aux subventions et participations financières au même titre que les autres.

« Afin d'établir la neutralité entre les différentes options en matière de commande publique, les projets éligibles à des subventions, redevances et autres participations financières, lorsqu'ils sont réalisés sous le régime de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique (dite loi MOP) et à ses rapports avec la maîtrise d'oeuvre privée, sont éligibles aux mêmes subventions, redevances et autres participations financières lorsqu'ils sont réalisés sous le régime de l'ordonnance de 2004 instituant les contrats de partenariat. Les modalités et l'échéancier de versement de ces subventions, redevances et autres participations financières peuvent être adaptés à la durée du contrat de partenariat ». Source MAPPP

19.2.2. Les priorités régionales

Dans l'exposé des motifs du projet de budget pour 2010, « l'investissement, comme moteur de la relance » est présenté comme la « première priorité » de l'exécutif régional principalement en matière de **transport**, dans le domaine des **lycées**, en matière d'**habitat** et de **renouvellement urbain**. Pour chacun de ces secteurs, sur quel type de projet en particulier, le recours au contrat de partenariat pourrait-il être étudié ?

Le transport public de voyageurs

Dans son rapport consacré au financement du **projet de transport du Grand Paris**, Gilles Carrez évoque la question du recours au PPP en ces termes :

« Concernant la réalisation du projet, le **recours au PPP** devra être examiné dans cette optique : mis en oeuvre sur la conception, la construction, le matériel roulant, voire la maintenance, il devrait permettre la **maîtrise des coûts et des délais**. Concernant l'exploitation des services, **l'ouverture progressive des transports collectifs à la concurrence suite à la mise en oeuvre du règlement européen OSP**, modifiera considérablement le cadre de fonctionnement du réseau, perspective qu'il convient d'intégrer pleinement dès à présent ».

Bien que le principe même de cette démarche, s'agissant du projet « Grand Paris », soit controversée, il n'en demeure pas moins que, sur un projet de cette ampleur, en phase préliminaire d'étude, cette option puisse être examinée, tout au moins pour certains éléments constitutifs du projet d'ensemble. A titre d'exemple, l'évaluation comparative pourrait être entreprise sur des éléments constitutifs très spécifiques comme la **conception et la construction de certains ouvrages**, la conception et la construction des **ateliers de maintenance**, **l'alimentation en énergie**... réalisations qui peuvent être menées isolément. La question du matériel roulant est plus complexe et, de façon générale, se prête peu à l'exercice dans la mesure où elle est totalement liée au service et au mode d'exploitation⁷⁵.

Sur le réseau actuel, la question des **parcs relais** installés au niveau des points de rabattements que sont les gares et les pôles d'échange mériterait également d'être étudiée sous cet angle, dans le cadre d'une **approche globale** intégrant conception, réalisation, gestion et maintenance de ces espaces qui sont souvent peu accueillants.

⁷⁵ Des formules de **leasing** peuvent en revanche être étudiées. Elles ont déjà été utilisées pour l'acquisition de rames du RER. On peut également recourir à des formules de **crédit bail**. Mais il s'agit là plutôt de mesures qui relèvent du domaine de l'ingénierie financière.

Le transport de marchandises

L'Ile-de-France concentre et génère des flux très importants de marchandises, situation qui lui confère une place importante et spécifique dans le dispositif du **transport de fret et de la logistique**. Le projet de SDRIF, prenant appui sur l'idée d'un schéma régional d'organisation de la logistique dans une approche élargie au Bassin parisien, préconise le développement de nouveaux **grands sites logistiques multimodaux** ainsi que des **plateformes de transports combinés** permettant la massification des flux et situés aux carrefours des grands axes routiers, ferroviaires et fluviaux.

Ces grands équipements qui, à plusieurs titres, constituent un enjeu pour l'Ile-de-France, en termes d'approvisionnement, d'énergie et d'environnement, font l'objet de dotations d'étude et de travaux dans le cadre du budget régional 2010. Par la nature même de cette activité associant le secteur public et le secteur privé, il paraîtrait logique que **l'étude de leur mise en œuvre dans un cadre partenarial**, en choisissant la forme la plus appropriée, soit entreprise, comparativement aux autres montages possibles

Le transport routier

Dans ce domaine, en dehors des concessions évoquées précédemment, on peut penser recourir au PPP pour des opérations routières décidées mais dont le financement est problématique et qu'il serait difficile d'envisager avec péage comme, **à titre d'exemples** :

- Les deux nouveaux ouvrages d'art de franchissement de la Seine dans le Val-de-Marne envisagés de longue date et dont l'intérêt est rappelé dans le cadre de l'aménagement de l'OIN « ORSA » ;
- Le contournement routier de Villeneuve-Saint-Georges ;
- Certaines déviations comme la RN 19 à Boissy-Saint-Léger ;
- L'aménagement de la Francilienne en Seine et Marne, au sud de l'A4 et son bouclage à l'Ouest ; la réalisation du BIP – Est dans le Val d'Oise (en liaison avec le département)...

Les lycées

En se limitant aux seuls programmes de **construction de nouveaux établissements**, la Région est engagée dans les études préalables de deux nouveaux lycées et deux internats en haute qualité environnementale (études de programmation, concours d'architecture, études de maîtrise d'œuvre). A ce stade préliminaire d'étude, et sous condition avérée du caractère d'urgence et/ou de complexité de l'opération, le recours à une formule de contrat de partenariat pourrait être étudiée comparativement aux autres formes de commande publique.

A titre d'exemple, **au plan de la rénovation**, un contrat de partenariat public - privé portant sur la conception, le financement, la construction et l'exploitation des équipements énergétiques de quatorze lycées alsaciens a été conclu pour vingt ans, par le Conseil régional d'Alsace. Ce contrat de « Performance énergétique » vise à réduire de 35% la consommation d'énergie de l'ensemble des bâtiments et de 65% leurs émissions de gaz à effet de serre, en évitant l'émission de 90 000 tonnes de CO₂, sur toute la durée du contrat.

De telles applications du contrat de partenariat mériteraient ainsi d'être étudiées dans le cadre de la construction ou de la rénovation des lycées, domaine qui, en crédit de paiement, représente près du quart du budget régional.

L'habitat et la propriété publique⁷⁶

S'agissant de l'habitat, il existe des formes hybrides dérivées des deux grandes catégories de contrats publics que sont les DSP et les marchés publics : les baux emphytéotiques administratifs (BEA) et les ventes en l'état futur d'achèvement (VEFA).

Les **BEA**, puis les autorisations d'occupation temporaires (AOT), apparues en 1994, sont les premières formes contractuelles de longue durée qui permettent une occupation du domaine public moyennant un paiement étalé dans le temps. Les BEA et les AOT sont des outils de financement spécifiques pour les ouvrages « clos et couverts », l'un dédié aux collectivités locales, le second à l'Etat et leurs établissements publics.

La **VEFA** est un contrat de vente (issu du droit privé) qui permet à la collectivité d'acquérir un immeuble qui n'est pas encore construit. Dans ce cas, le vendeur est le maître d'ouvrage. Celui-ci ne doit pas concevoir le bien en fonction des besoins propres de la personne publique, ni le lui céder entièrement. La VEFA se différencie par conséquent du Contrat de partenariat lequel, relevant de la maîtrise d'ouvrage publique, permet au secteur public d'énoncer ses besoins lors de l'appel d'offre, puis de les préciser en phase de négociation avec les prestataires privés.

En matière d'habitat et de logement, la **Région** intervient en appui à différents programmes d'action foncière, de développement du parc locatif social, de sa réhabilitation ainsi qu'au programme d'action en faveur du logement des jeunes. Mais elle **n'intervient pas directement comme maître d'ouvrage des opérations**.

En outre la circulaire interministérielle d'application des PPP du 30 novembre 2005 ne mentionne pas la construction, l'entretien et la maintenance des logements sociaux dans le champ sectoriel du PPP. Par ailleurs, les conditions du recours au PPP en limitent l'usage aux seuls ouvrages « complexes », c'est-à-dire dans le cas où « *la personne publique n'est pas en mesure de définir elle-même* » les moyens techniques à mettre en œuvre ou d'assurer le montage contractuel du projet.

Cela étant, face à l'importance des besoins à satisfaire, les sociétés d'économie mixte locales, les SEM, conçues dès l'origine comme des partenariats institutionnels associant personnes publiques et personnes privées, seront vraisemblablement appelées à nouer de nouvelles formes de partenariat avec les investisseurs privés, les établissements de crédit spécialisés ou les promoteurs eux-mêmes.

Le « code général de la propriété des personnes publiques » du 1^{er} Juillet 2006 modifiant celui de 1957, modifié en 1970, précise en outre dans l'exposé des motifs que « *le nouveau code met un terme à la définition du code du domaine de l'Etat selon laquelle le domaine public est constitué de biens non susceptibles d'une appropriation privative* ». Cette disposition semble de nature à ouvrir la possibilité à des formules de type contrat de partenariat dans leurs aspects « privatisation et rentabilisation de l'espace public » ainsi que pour la vente d'immeubles et autres propriétés appartenant à des personnes publiques.

Le renouvellement urbain

La loi instituant le contrat de partenariat énumérait une longue liste de projets dans les domaines de la recherche, l'environnement, les transports, la rénovation urbaine, ... pour lesquels l'urgence était présumée, ce qui autorisait un recours possible au PPP.

Cet article de la loi a été annulé par le Conseil constitutionnel au motif qu'une telle énumération limitait la portée de l'évaluation préalable et le pouvoir de contrôle du juge.

⁷⁶ Source : Rapport Frédérique PREDALI/IAU

Cette question qui concerne principalement les actions régionales entreprises dans le cadre de la politique de la ville principalement sous la forme de programme de requalification et de rénovation urbaines menées en partenariat avec l'ANRU, ne semble donc pas devoir être examinée en contrat de partenariat.

D'autres domaines en revanche, comme de grands **équipements culturels et sportifs** présentent des caractéristiques susceptibles de les rendre éligibles à ce type de contrat. A titre d'exemple, la réalisation du **Grand stade de Lille Métropole** a fait l'objet d'un contrat de partenariat conclu fin 2008 entre un grand groupe de BTP et la Communauté urbaine pour une durée de 31 ans à compter de sa mise en service prévue en 2012.

Pour conclure sur l'intérêt de la démarche en Ile-de-France

Comme pour les autres collectivités, cette réflexion pour la Région Ile-de-France ne peut être dissociée des éléments de contexte, celui de la crise économique et financière qui perdure et qui amène les établissements financiers et les opérateurs du secteur privé à une attitude extrêmement prudente en raison notamment des contraintes issues des nouvelles règles prudentielles telles que celles relatives aux **normes de solvabilité**.

Cette même rigueur s'impose naturellement aux « donneurs d'ordre » dans le **choix de leurs investissements prioritaires**, le calendrier de lancement des opérations, et leur mode de financement. A défaut de cette **sélectivité** en amont ils s'exposent à ce que ce soit les banques et/ou les opérateurs privés qui le fassent en sélectionnant eux-mêmes les projets qui les intéressent.

Rien d'étonnant alors à ce que le législateur ait prévu une phase « amont » d'expertise très poussée dans le but d'éclairer le plus complètement possible le maître d'ouvrage public, sur l'intérêt du recours éventuel à cette formule renouvelée de la commande publique qu'est le contrat de partenariat. Il est en effet essentiel de veiller à ce que ces contrats ne soient conclus qu'à bon escient. Ils n'ont aucunement vocation à se substituer aux marchés publics ou aux délégations de service public que sont les outils traditionnels de droit commun.

Cela étant, on peut au moins trouver vertu à la crise actuelle : obliger les maîtres d'ouvrage publics à **arrêter** le plus en amont possible leurs projets d'investissement, les **évaluer précisément** et sous tous leurs aspects et ne pas en remettre en cause les termes de référence arrêtés à l'origine.

20. Conclusion

La crise économique et sociale que nous connaissons actuellement met en lumière la nécessité d'une **action publique volontariste** et, s'agissant des collectivités territoriales qui sont les principaux acteurs de l'investissement public, l'exigence d'une politique résolument tournée vers **l'investissement de long terme, comme moteur de l'économie et de la reprise. Premier investisseur public territorial** au plan national, la **Région Ile-de-France**, exprime, dans le cadre de son budget, son engagement à conforter ainsi ses moyens d'actions en renforçant les investissements dans les domaines d'intervention qu'elle juge prioritaires : les transports, les lycées, le logement ainsi que le renouvellement urbain comme élément fondateur de sa politique **d'aménagement des territoires**.

Ces perspectives d'investissement auront des effets sur ses capacités de financement sur une longue période et cela à un niveau et un rythme supérieurs à celui de ses ressources permanentes qui, selon toute vraisemblance, ne **devraient pas augmenter** en volume. Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'elle intervient dans un contexte **d'autonomie financière relativement limitée** alors que, comme pour les autres collectivités, le champ d'intervention de la Région a tendance à s'élargir. Ses équilibres budgétaires s'en trouvent alors fragilisés et sa marge d'autofinancement se contractant, réduit sa capacité d'action.

Or, ainsi que le rappelle régulièrement le CESR, l'objectif est que la Région conforte son rôle de **collectivité d'investissement**, nonobstant les charges croissantes de fonctionnement qui lui sont imputées, au titre principalement de la décentralisation. Ainsi, pour concrétiser cet objectif sur le long terme et faire face à ses engagements contractuels, de **nouvelles ressources** et éventuellement de nouveaux modes de financement, lui permettant de garantir durablement ses équilibres financiers, peuvent s'avérer nécessaire.

En matière de ressources,

Comme il est sans doute peu vraisemblable qu'une nouvelle recette spécifique d'application générale vienne abonder significativement les ressources régionales actuelles, les solutions résident plutôt, d'une part, dans la préservation a minima, des équilibres en matière de **ressources budgétaires de l'Etat**, à périmètre d'intervention régional constant, et dans **l'éventualité d'y adjoindre des ressources nouvelles**, d'autre part. Prenant appui sur les travaux du CESR et sur des réflexions récentes, notamment celles contenues dans le rapport parlementaire confié par Monsieur le Premier Ministre au député Gilles CARREZ ⁷⁷, l'inventaire des dites **ressources envisageables**, sans préjuger leur acceptabilité, permet d'en évaluer le **rendement financier**, lequel se situe à un niveau sans rapport avec les enjeux et les besoins.

Une part importante de ces ressources proviendrait essentiellement de taxes nouvelles, c'est-à-dire de prélèvements obligatoires qui, à la différence de l'impôt, s'appliquent sans distinction. Leur montant cumulé, dans l'hypothèse d'une affectation à la Région, représenterait en effet **moins de la moitié des besoins supplémentaires nécessaires en investissement**, ce qui, sauf à en réduire le volume, renvoie à la nécessité de financements complémentaires et à l'étude d'éventuels montages permettant de les étaler dans le temps. On mesure ainsi les limites de la démarche même si, face à l'importance des besoins en investissements (et plus encore en fonctionnement), toute possibilité de ressource nouvelle doit être explorée.

⁷⁷ Grand Paris - Financement du projet de transports – 30 septembre 2009

*D'où la nécessité d'une **remise à plat complète des ressources financières des collectivités** et de la **collectivité régionale** en particulier, dans ce contexte de raréfaction des ressources publiques et de réduction de la dette.*

En matière de montages partenariaux (PPP et DSP)⁷⁸

Cette perspective de budget sous contrainte, offrant peu de marges de manœuvre, venant s'ajouter aux incertitudes sur la réforme territoriale et celle des conséquences financières de la réforme de la taxe professionnelle, conduit à s'interroger non seulement sur cette nécessité de ressources nouvelles mais aussi sur l'opportunité du recours éventuel à des montages partenariaux, associant le secteur public et le secteur privé. Ceux-ci présentent en effet comme intérêt de transférer une part des dépenses d'investissement comme de fonctionnement d'un projet public sur un partenaire privé qui, soit perçoit les recettes de l'utilisateur soit est rémunéré par l'entité publique maître d'ouvrage.

Prenant en compte la spécificité des champs d'intervention propres à l'échelon régional, ces formules de partenariat entre le secteur public et le secteur privé, ont été examinées sous ses deux principaux aspects que sont :

- la **délégation de service public** (DSP) pour la gestion contractualisée d'équipements ou de services publics (dont la concession est l'archétype) ;
- le **partenariat public – privé**, (PPP) nouvelle formule de contrat administratif, le « contrat de partenariat », régi notamment par l'ordonnance du 17 juin 2004 modifiée par la loi du 28 juillet 2008.

Tout en étant conscient des réserves qui s'expriment à propos de cette dernière démarche et des controverses qu'elle suscite, il apparaît nécessaire, dans le contexte précédemment décrit, de **l'explorer sans a priori**, en examinant les opportunités et conditions d'un recours éventuel pour les investissements de la Région d'Ile-de-France.

Après avoir posé comme principaux préalables, sous condition de l'accord des Maîtres d'ouvrage concernés sur le principe de la démarche :

- de les considérer comme des **options volontaristes** à évaluer dans la plus grande transparence et non à adopter « par défaut » ;
- de la nécessité d'y consacrer un **haut niveau d'expertise préalable** de nature à éclairer dans la transparence la décision sous tous ses aspects : investissement, fonctionnement, **utilité socio-économique** ...
- d'opérer sur ces critères une sélectivité accrue pour ne retenir que des projets d'une certaine ampleur, requérant une complémentarité de compétences entre secteur public et secteur privé et cela en regard de leur utilité actuelle et future en terme **d'équipement et de service public** ;
- d'évaluer les risques de ce type de montage et de se **prémunir en particulier contre ceux** de surcoût, de disponibilité et de défaillance du partenaire privé...
- de conditionner ce choix à la garantie sur le long terme du caractère **de service public de l'équipement** considéré

les voies à explorer pour des applications éventuelles en Ile-de-France ont conduit à envisager des projets répondant aux critères d'éligibilité à des montages partenariaux et à recommander de les **étudier comparativement à la formule traditionnelle du marché public**.

⁷⁸ C'est-à-dire les délégations de service public (« DSP ») et les contrats de partenariat (désignés couramment sous le sigle « PPP ») formules de montages partenariaux.

C'est ainsi qu'on été recensés des typologies de projets répondant à ces critères et faisant partie des priorités régionales, principalement en matière de **transport**, de **lycées**, d'**habitat** et de **renouvellement urbain**.

*L'objectif n'est pas tant de porter un regard, voire une appréciation, sur ces formules par rapport au contexte de la crise actuelle mais de discerner les évolutions structurelles plus durables à envisager pour que ces montages puissent, en complément des marchés publics, jouer un rôle dans la réalisation et la gestion d'un **équipement public** tout en répondant de manière optimale aux exigences d'un **service public** adapté aux besoins des Franciliens.*

|

|

ANNEXES

Les personnes auditionnées et rencontrées.....	89
Annexe 1 : Synthèse des opérations du Grand Projet 5 - Favoriser l'accessibilité » (Transport et déplacements) du CPER 2007 – 2013.....	91
Annexe 2 : Opérations inscrites au plan de relance pour ce qui concerne l'Ile-de-France	93
Annexe 3 : Commission de l'action européenne et internationale du CESR : NOTE D'INFORMATION EUROPEENNE SUR LES PPP	101
Annexe 4 : Position exprimée par le Conseil de l'ordre des architectes à propos des PPP.	105
Annexe 5 : Note de cadrage.....	107
Bibliographie.....	111

|

|

Les personnes auditionnées et rencontrées

Nous adressons nos très vifs remerciements aux personnes qui ont bien voulu, lors d'auditions ou de rencontres, apporter par leurs informations et la communication de leurs expériences, leur contribution à la préparation du présent rapport.

Les personnes auditionnées

Par ordre chronologique des auditions

Institut d'Aménagement et d'Urbanisme (IAU) Ile-de-France

Alain MEYERE, Directeur du département « Mobilités et transports »

Frédérique PREDALI, chargée d'études au département « Mobilités et transports », sur le thème « *Financer les investissements des transports publics* ».

Gérard LACOSTE, Directeur général adjoint de l'IAU, délégué à la stratégie et au développement, sur le thème « *Valorisation foncière et financement des infrastructures de transports* ». (Gérard LACOSTE était accompagné d'Alain MEYERE).

Entreprises Générales de France – Bâtiments et Travaux publics

Xavier BEZANCON, délégué général, sur le thème « *Histoire et caractéristiques des partenariats public privé* ». Auteur de l'ouvrage intitulé : « *2000 ans d'histoire du partenariat public- privé pour la réalisation des équipements et services collectifs* » - Presse de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées – 2004

Conseil Régional d'Ile-de-France

Anne BOSCHE-LENOIR, Directrice générale adjointe des services de la Région Ile-de-France, Directrice des Finances, de l'audit et du contrôle de gestion, sur le thème « *Quelle pertinence des partenariats public- privé pour les investissements de la Région Ile-de-France ?* ».

Ministère de la Justice et des libertés - Direction de l'Administration Pénitentiaire

Pascal DRUART, chef de projet de la mission « gestion déléguée » au sein de la direction de l'Administration pénitentiaire

Pascal VION, Directeur de la Maison d'arrêt des Hauts-de-Seine, sur le thème « *Les partenariats public privé et l'Administration Pénitentiaire : retour d'expérience* ».

Les personnalités rencontrées

Comité des finances locales et Conseil d'orientation des finances publiques

Gilles CARREZ, Président, Député, Maire du Perreux-sur-Marne, rapporteur général de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale

Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat public – privé (MAPP)

François BERGERE Secrétaire Général

Caisse des dépôts et consignations

Patrick FRANCOIS, Directeur régional Ile-de-France

GRAND PROJET 5 CONTRIBUER A L'ACCESSIBILITE

Financements :

L'Etat et de la Région engageront 2 937M€ sur les transports dont 874M€ pour l'Etat et 2 063M€ pour la Région.

Objectifs :

Dans la continuité des actions engagées dans le cadre du Contrat de Plan 2000-2006, l'accent sera mis sur l'amélioration de l'offre de service par la remise à niveau des lignes existantes et par le développement du maillage des réseaux, notamment par de nouvelles liaisons structurantes de rocales.

Par ailleurs, en favorisant l'accessibilité des autres régions et le fonctionnement métropolitain du Bassin parisien, le contrat de projets permettra de conforter l'Ile-de-France comme nœud de communications nationales et internationales.

Enfin, le développement des modes alternatifs à la route pour le transport de marchandises sera accru en réalisant de nouvelles infrastructures en matière de transports fluvial et ferroviaire.

Actions phares :

Modernisation du réseau existant et plus particulièrement du Réseau Express Régional (RER B, C, D)

Engagement des travaux de 16 opérations prêtes à démarrer dans des délais courts (Pôle de Versailles Chantiers, TCSP Pompadour Sucy-Bonneuil, Pôle de Choisy-le-Roi, Prolongement du T2 au pont de Bezons, Tramway Villejuif-Juvisy, Tramway St-Denis-Garges-Sarcelles, TCSP RN305 Nord, Tramway Châtillon-Vélizy-Viroflay, Tramway Saint-Denis-Asnières-Genevilliers, Prolongement de la ligne de métro n° 8 à Créteil, Pôle de Noisy-le-Grand, Liaison Sénart-Evry, Tramway St-Denis-Epinay-Villetaneuse, Tangentielle Nord, pôle Eole Evangile, Pôle Pompadour, liaison Massy-Valenton)

Mise en œuvre des deuxièmes phases d'opérations lourdes (prolongement des lignes de métro n°4 et 12, Pôle de Nanterre Université, deuxième phase de la tangentielle Nord)

Etudes et premiers travaux d'opérations de transports en commun (amélioration de la ligne de métro n°13, T4 – Clichy-sous-bois-Montfermeil barreau de Gonesse (RER B-RER D), Tram Train Massy-Evry, prolongement d'Eole (RER E) à l'ouest, liaison Arc Express, , Prolongement des lignes de métro n°1 et 11, Tramway Noisy-le-sec-Montreuil, tangentielle Ouest, aménagements de capacité entre Paris-Gare de Lyon et Villeneuve Saint Georges, etc.).

Liaisons interrégionales avec, la Picardie, la Champagne-Ardenne et la Normandie (permettant l'amélioration des liaisons Paris-Mantes) et interconnexions sud des TGV

Opérations fluviales et portuaires sur l'Oise, la Seine, l'Yonne et amélioration du réseau de transports de marchandises (TGV Fret, plateformes de transport combiné, autoroutes ferroviaires)

Les opérations soutenues par l'Etat en Ile-de-France dans le cadre du Plan de relance

Mise à jour le 07-05-2009

Les opérations du plan de relance à Paris	
Rénovation urbaine	
Accélérer les opérations de rénovation urbaine par un financement complémentaire (75)	3 900 000
Santé - hôpitaux psychiatriques	
Sécurisation des hôpitaux psychiatriques (75 et AP-HP)	936 000
Mises en sécurité, travaux lourds de rénovation et accessibilité	
CNAM	15 520 000
ENS	4 500 000
ENS - Travaux de sécurité	55 000
ENSAM - Mise en sécurité	3 715 000
ENSCP - Accessibilité des personnes handicapées	500 000
ENSCP - Schéma directeur de mise en sécurité	7 500
Etablissement public du campus de Jussieu - Fin du désamiantage	10 000 000
IEP - Travaux de sécurité courant	60 000
INALCO - Site La Belle Gabrielle (Paris 12e)	200 000
Université Paris 1 - Centre Pierre Mendès France - Accessibilité handicapés	600 000
Université Paris 1 - Centre Pierre Mendès France - Mise en sécurité du Hall	900 000
Université Paris 1 - Centre Pierre Mendès France - Sécurité incendie 2e tranche	600 000
Université Paris 2 - Mise en sécurité des centres universitaires Assas, St Guillaume et Panthéon	2 120 000
Université Paris 3 - Bibliothèque Ste Geneviève	130 000
Université Paris 5 - Fac de médecine Cochin - Bât. Faculté	3 200 000
Université Paris 5 - Fac de médecine Cochin - Bât. Gustave Roussy	5 800 000
Université Paris 5 - Fac de pharmacie	3 000 000
Université Paris 5 - IUT (av. de Versailles)	15 000
Université Paris 6 - Fac de médecine Pitié Salpêtrière	2 500 000
Université Paris 6 - Fac de médecine Saint-Antoine	500 000
Université Paris 7 - Fac de médecine Xavier Bichat	260 000
Université Paris Dauphine - Sécurité parking	1 000 000
Mise en sécurité Institut Pasteur (rénovation de l'installation expérimentale MONOD, animalerie)	500 000
Accélération des projets inscrits dans le cadre cper 2000-2006 et cper 2007-2013	
Rattrapage et accélération du projet IMAGINE - Institut dédié aux maladies génétiques - de l'Hôpital Necker	1 000 000
Pôle langues et civilisations (INALCO) - 1ère phase	4 116 060

Réhabilitation du centre universitaire Assas (2e et 3e tranches)	18 530 000
Restructuration de l'ancien Collège Sainte Barbe	1 178 000
Sécurité : Sorbonne - locaux tampons	700 000
Sécurité : Sorbonne - réseaux (chauffage, ventilation et éclairage de sécurité)	3 000 000
Université Paris 1 - Centre Pierre Mendès France	3 140 000
Université Paris 5 - Extension de l'UFR STAPS	2 000 000
Très grandes infrastructures de recherche (TGIR)	
GENCI (calcul scientifique)	2 600 000
Patrimoine ministère culture	
BNF Richelieu : Travaux de mise en sécurité du Secteur Vivienne-Tubeuf-salle ovale (phase 2)	1 000 000
Cathédrale Notre-Dame : Restauration des crêtes de faîtage de la nef et du bras nord du transept	1 970 000
Cité de la Musique : Travaux divers (Parquet salle, Folie Musique, groupes froids)	300 000
EPPGHV - Rénovation du parc (jardins, signalétique)	500 000
Fédération Nationale des Arts Graphiques de Paris (bât. de l'Etat, réfection du mur d'enceinte)	200 000
Hôtel de Mayenne (Ecole des Francs Bourgeois) : Restauration du corps de logis principal sur cour d'honneur et sur jardin	1 100 000
Mobilier national : Mise aux normes incendie des réserves	700 000
Musée du Louvre : Travaux divers	2 000 000
Opéra Comique : Aménagement des loges / compléments études rénovation d'ensemble	500 000
Palais de Chaillot : Ailes Paris et Passy, réfection des baies, pavillons de tête (tranche ferme)	600 000
Palais Garnier : Façade ouest - Travaux TC 1	1 300 000
Palais Royal : Restauration des péristyles de la cour d'honneur, galerie d'Orléans côté jardin (tranche ferme)	2 800 000
Théâtre de l'Odéon : Acquisition d'équipements	150 000
Théâtre du Rond Point : système de sécurité incendie	135 000
Théâtre national de Chaillot : Travaux d'aménagement (changement des fauteuils, accueil, librairie)	300 000
Théâtre national de la Colline : Travaux complémentaire Malte-brun	155 000
Palais de Tokyo (mise en sécurité sommaire en attente d'un plan de rénovation arrêté)	1 500 000
Etat exemplaire	
cité universitaire (résidence étudiante, pavillon de l'institut agronomique) - Réfection des toitures	400 000
DGCCRF - Aménagement des combles en bureaux	263 000
Gendarmerie Nationale (garde républicaine) - Mise en place de systèmes d'éclairage à économie d'énergie	107 000
Police Nationale - Rénovation de la sous-station de chauffage (économie d'énergie)	15 000
Police Nationale - Travaux d'accessibilité pour les personnes handicapées	50 000
Police Nationale - Travaux de rénovation sur les réseaux et installations thermiques	900 000
Police Nationale (sécurité publique) - Aménagement de sanitaires pour personnes handicapées	15 000
Police Nationale (sécurité publique) - Réfection de la zone d'accueil et mise aux normes accessibilité	150 000
Police Nationale (sécurité publique) - Remplacement d'un monte-charge non conforme par un ascenseur handicapé	60 000
Police Nationale (sécurité publique) - Travaux d'accessibilité pour les personnes handicapées	40 000
Police Nationale (sécurité publique) - Travaux en faveur d'économies d'énergie	1 300 000
Police Nationale (service de police) - Travaux d'accessibilité et d'isolation thermique	70 000

Les opérations du Plan de relance en Seine-et-Marne	
Rénovation urbaine	
Accélérer les opérations de rénovation urbaine par un financement complémentaire (77)	6 000 000
Voies navigables	
Modernisation des méthodes d'exploitation du canal du Loing	1 000 000
Santé - hôpitaux psychiatriques	
Sécurisation des hôpitaux psychiatriques (77)	518 000
Mises en sécurité, travaux lourds de rénovation et accessibilité	
Université de Marne-la-Vallée - Travaux de mise en sécurité	2 300 000
Patrimoine ministère Culture	
Archives nationales de Fontainebleau : Mise aux normes du système de sécurité incendie	700 000
Cathédrale de Meaux : étude préalable à la restauration des trois portails occidentaux	225 000
Musée de Fontainebleau : Restauration de la 2ème partie de la cour ovale, baptistère inclus	1 000 000
Quartier Henri IV : Restauration	600 000
Université de Marne-la-Vallée - Travaux de mise en sécurité	2 300 000

Les opérations du Plan de relance dans les Yvelines	
Rénovation urbaine	
Accélérer les opérations de rénovation urbaine par un financement complémentaire (78)	16 500 000
Entretien routier	
A 12 (sens W)	2 500 000
Voies navigables	
Barrage de Chatou sur la Seine (reconstruction et passe à poissons)	14 530 000
Santé - hôpitaux psychiatriques	
Sécurisation des hôpitaux psychiatriques (78)	587 000
Mises en sécurité, travaux lourds de rénovation et accessibilité	
Etude de schéma directeur de mise en sécurité de l'Université Versailles Saint-Quentin	66 500
Mise en sécurité INRA Jouy-en-Josas (rénovation des réseaux)	1 000 000
Accélération des projets inscrits dans le cadre cper 2000-2006 et cper 2007-2013	
Construction de l'Institut Pierre Simon Laplace à Guyancourt	3 308 144
Logements étudiants	
Construction de 100 logements étudiants Caserne Vauban	3 250 000
Construction de 192 logements étudiants Plateau du Moulon	2 156 000
Patrimoine ministère Culture	

Cathédrale de Versailles : Mise en conformité électrique (tranche ferme)	700 000
Schéma directeur de Versailles - Grand Commun	3 000 000
Restauration de la Chapelle de la Providence (Versailles)	840 000
Immobilier du Ministère de la Défense	
Programme exceptionnel de remise aux normes des installations militaires (78)	11 871 429
Etat exemplaire	
Dépollution de friche industrielle (site Pocher/Idéal Standard, 6,5ha - logements)	2 300 000
Dépollution de friche industrielle (sites ENM et "Chemin des meuniers", 2,5ha - logts, act. tertiaires, ...)	800 000
Police Nationale - Travaux d'isolation sur l'hôtel de police de Versailles	895 000
Police Nationale (SGAP) - Mise en conformité de la chaufferie centrale	140 000
DR INSEE - Mise en sécurité des bâtiments	150 000
Remplacement des Menuiseries au rectorat de Versailles	250 000

Les opérations du Plan de relance dans l'Essonne	
Rénovation urbaine	
Accélérer les opérations de rénovation urbaine par un financement complémentaire (91)	35 000 000
Entretien routier	
RN 104 extérieure	1 000 000
RN 104 intérieure	1 200 000
RN 118	1 900 000
Santé - hôpitaux psychiatriques	
Sécurisation des hôpitaux psychiatriques (91)	297 000
Mises en sécurité, travaux lourds de rénovation et accessibilité	
Etude de schéma directeur de mise en sécurité de l'université Evry - Val d'Essonne	59 500
Etude de schéma directeur de mise en sécurité de l'université Paris Sud Orsay	306 500
Etude de schéma directeur de mise en sécurité de l'ENSIIE (Evry)	5 000
Accélération des projets inscrits dans le cadre cper 2000-2006 et cper 2007-2013	
CPER INRA Marolles en Hurepoix (opération Physiopole) Pôle de recherche et d'expérimentation	1 000 000
Très grandes infrastructures de recherche (TGIR)	
CERN (organisation européenne pour la recherche nucléaire)	4 000 000
CEA - SOLEIL	2 000 000
CEA - PRACE/CCRT (TGIR)	2 000 000
CEA - NEUROSPIN (TGIR)	2 000 000

96/113

Quelles perspectives pour le PPP et autres modes de financement pour les investissements de la Région Ile-de-France ? 22.09.10

CEA - XFEL/FAIR (TGIR)	2 300 000
CNRS - LLB-ORPHEE (TGIR) Mise en place des moyens de calcul nationaux et anticipation de l'accueil d'une machine de calcul européen	1 800 000
CNRS - RENATER (TGIR)	1 000 000
CNRS - IDRIS (TGIR) Accélération des travaux du centre de ressources informatiques et pôle de compétence en calcul intensif d'Orsay	1 000 000
CNRS - SOLEIL (TGIR) Dépense d'infrastructure et d'équipements scientifiques pour le synchrotron de St Aubin	4 000 000
CNRS - XFEL/FAIR (TGIR)	4 600 000
Institut de la Lumière Extrême - APOLLON (remise à niveau des moyens)	2 103 000
Nanotechnologie	
Construction du centre d'intégration de Saclay (investissement)	46 000 000
Immobilier du Ministère de la Défense	
Programme exceptionnel de remise aux normes des installations militaires (91)	904 000
Etat exemplaire	
Cité administrative d'Evry - Travaux d'accessibilité (pour les personnes handicapées ou à mobilité réduite)	405 000
Cité administrative d'Evry - Travaux d'accessibilité du bâtiment préfecture	165 000
Cité administrative d'Evry (préfecture) - Calorifuge des tuyaux de chauffage du vide sanitaire	60 000
Cité administrative d'Evry (préfecture) - Remplacement de l'armoire de commande du chauffage	80 000
Cité administrative d'Evry (préfecture) - Remplacement de l'éclairage actuel par un éclairage basse consommation.	80 000
Cité administrative d'Evry (préfecture) - Remplacement des pompes des réseaux d'eau	560 000
Cité administrative d'Evry (préfecture) - Remplacement d'un système de climatisation	200 000
DDEA (bâtiment administratif) - Remplacement de l'armoire de commande du chauffage	20 000
DDEA (bâtiment administratif) - Remplacement du ballon d'eau chaude sanitaire	25 000
Police Nationale - Travaux d'isolation sur un bâtiment	900 000

Les opérations du Plan de relance dans les Hauts-de-Seine	
Rénovation urbaine	
Accélérer les opérations de rénovation urbaine par un financement complémentaire (92)	10 000 000
Programme de modernisation des itinéraires routiers	
A 86 - RN 385 et Traversée de Châtenay Malabry	5 000 000
A 86 Antony : Accélération de la fin de la couverture (réalisation) du tube sud	4 600 000
Santé - hôpitaux psychiatriques	
Sécurisation des hôpitaux psychiatriques (92)	280 000
Mises en sécurité, travaux lourds de rénovation et accessibilité	
Etude de schéma directeur de mise en sécurité de l'INSHEA	10 000
Etude de schéma directeur de mise en sécurité de l'université Paris 10 Nanterre	99 000
Observatoire de Paris	300 000
Suppression des postes de transformateurs à pyralène du site de l'IUFM d'Antony Val-de-reuil	195 000

Université Paris 10 - Accessibilité des personnes handicapées sur le campus universitaire	1 000 000
Etude de schéma directeur de mise en sécurité de l'ECAM (Châtenay Malabry)	53 000
Accélération des projets inscrits dans le cadre cper 2000-2006 et cper 2007-2013	
Bâtiment des Langues de Paris 10	1 715 002
Patrimoine du Ministère de la Culture	
Domaine national de Meudon : Restauration du mur de soutènement en contrebas de l'allée du château	500 000
Hangar Y : Restauration des façades de la nef	1 500 000
Immobilier du Ministère de la Défense	
Programme exceptionnel de remise aux normes des installations militaires (92)	320 000
Etat exemplaire	
Gendarmerie Nationale (logement) - Modernisation des installations de chauffage	102 000
Sous-préfecture d'Antony - Remplacement de la pompe à chaleur	150 000

Les opérations du Plan de relance en Seine-Saint-Denis	
Rénovation urbaine	
Accélérer les opérations de rénovation urbaine par un financement complémentaire (93)	65 000 000
Entretien routier	
Travaux de modernisation du tunnel du Landy	42 000 000
Santé - hôpitaux psychiatriques	
Sécurisation des hôpitaux psychiatriques (93)	313 000
Mises en sécurité, travaux lourds de rénovation et accessibilité	
SUPMECA - Travaux de mise en sécurité	500 000
Université Paris 13 - Travaux de mise en sécurité	203 500
Université Paris 8 - Travaux de mise en sécurité	120 000
Accélération des projets inscrits dans le cadre cper 2000-2006 et cper 2007-2013	
UFR Santé, Médecine et Biologie Humaine (Paris 13)	3 700 000
Extension du CNAM au Landy (construction du bâtiment Synergie)	1 600 000
Tangentielle Nord / RFF	15 000 000
Logement étudiant	
Construction de 300 logements étudiants ZAC Vache à l'aise de Bobigny	4 100 000
Patrimoine du Ministère de la Justice	
Anticipation quartier courte peine (Gagny)	250 000
Patrimoine du Ministère de la Culture	
Théâtre de la Commune : Aménagement d'une salle de répétition au Centre dramatique national	350 000
Zingaro : Réhabilitation du chapiteau	100 000
Centre des archives nationales : Fin des travaux de terrassement (Pierrefitte)	5 000 000

Etat exemplaire	
DGDDI - Travaux de cloisonnement électricité et d'aménagement	550 000
Gendarmerie Nationale (logements) - Amélioration des performances thermiques	650 000
Gendarmerie Nationale (service) - Amélioration de la performance énergétique	600 000
Gendarmerie Nationale (service) - Amélioration de la performance thermique	114 000
Dépollution de friche industrielle (entreprise Charvet ; logements, activités tertiaires)	N.C.

Les opérations du Plan de relance dans le Val de Marne	
Rénovation urbaine	
Accélérer les opérations de rénovation urbaine par un financement complémentaire (94)	22 000 000
Entretien routier	
A 4 Y et W	1 975 000
Travaux de modernisation du tunnel de Champigny	38 600 000
Travaux de réfection des trémies éclairantes à Champigny	3 000 000
Santé - hôpitaux psychiatriques	
Sécurisation des hôpitaux psychiatriques (94)	373 000
Mises en sécurité, travaux lourds de rénovation et accessibilité	
ENS Cachan - Travaux de mise en sécurité	1 325 000
IPGP - Mise aux normes électriques - Site Saint-Maur	15 000
Université Paris 12 - Travaux de mise en sécurité	200 000
Mise en sécurité CIRAD Nogent-sur-Marne (rénovation de bâtiment)	700 000
Mise en sécurité INSERM Villejuif (rénovation des installations électriques et des ascenseurs)	1 100 000
Mise en sécurité CNRS Villejuif (rénovation des installations thermo frigorigifiques)	900 000
Accélération des projets inscrits dans le cadre cper 2000-2006 et cper 2007-2013	
Réhabilitation du bâtiment G à Cachan (CROUS)	6 303 000
Immobilier du Ministère de la Défense	
Programme exceptionnel de remise aux normes des installations militaires (94)	50 000
Etat exemplaire	
Gendarmerie Nationale (service) - Amélioration des performances énergétiques	40 000
Gendarmerie Nationale (service) - Travaux d'accessibilité (pour les personnes à mobilité réduite)	12 000
Police Nationale - Mise aux normes et création d'une déchetterie en extérieur	345 000
Police Nationale (sécurité publique) - Rénovation des éclairages dans un souci d'économie d'énergie	400 000
Ecole nationale vétérinaire d'Alfort - Rénovation de toitures et du réseau de chauffage	916 000

Les opérations du Plan de relance dans le Val d'Oise	
Rénovation urbaine	
Accélérer les opérations de rénovation urbaine par un financement complémentaire (95)	24 000 000
Entretien routier	
A 3 Y	1 400 000
Dénivellation complète de l'échangeur A 15 RN 184	6 900 000
Voie navigable	
Barrage de Boran-sur-Oise	1 400 000
Santé - hôpitaux psychiatriques	
Sécurisation des hôpitaux psychiatriques (95)	526 700
Mises en sécurité, travaux lourds de rénovation et accessibilité	
Etude de schéma directeur de mise en sécurité de l'ENSEA	11 000
Etude de schéma directeur de mise en sécurité de l'université Cergy-Pontoise	124 000
Accélération des projets inscrits dans le cadre cper 2000-2006 et cper 2007-2013	
ENSEA 2e tranche	6 858 444
Patrimoine du Ministère de la Culture	
Abbaye de Royaumont : Restauration partielle des couvertures et de la charpente du bâtiment des convers	350 000
Immobilier du Ministère de la Défense	
Programme exceptionnel de remise aux normes des installations militaires (95)	10 729 000
Etat exemplaire	
Cité administrative de Cergy-Pontoise - Amélioration des conditions d'accueil des personnes handicapées	280 000
Cité administrative de Cergy-Pontoise - Aménagement de blocs sanitaires adaptés aux handicapés	120 000
Cité administrative de Cergy-Pontoise - Mise aux normes de sécurité (ascenseurs, incendie)	255 000
Cité administrative de Cergy-Pontoise - Rénovation thermique de la cité	600 000
Police Nationale (CRS) - Mise en conformité thermique d'un bâtiment	250 000

Commission de l'action européenne et internationale du CESR**NOTE D'INFORMATION EUROPEENNE SUR LES PPP⁷⁹****Nature de l'implication européenne du rapport**

Il n'existe aucun cadre juridique spécifique aux PPP au niveau européen. Mais la question a été de savoir si le traité instituant la Communauté européenne (traité CE) et son droit dérivé étaient adaptés aux enjeux particuliers liés aux PPP, tant en ce qui concerne la sélection du partenaire privé que la mise en oeuvre du partenariat.

Certaines formes de PPP sont soumises à la législation européenne sur les procédures de passation des marchés publics. Révisée en 2004, cette législation introduit notamment une nouvelle procédure de passation des marchés: le dialogue compétitif. Ce dialogue fournit une base juridique à certaines formes de PPP dans le cas de projets très complexes pour lesquels une autorité compétente a un besoin spécifique et cherche auprès des opérateurs économiques la solution technique optimale.

Prise en compte du thème choisi dans les traités européens

Tout acte par lequel une entité publique confie la prestation d'une activité économique à un tiers est à étudier à la lumière des règles et principes du traité CE. En matière de liberté d'établissement et de libre prestation de services (articles 43 à 49), ces principes incluent notamment la transparence, l'égalité de traitement, la proportionnalité et la reconnaissance mutuelle.

Le traité CE s'applique donc aux PPP. Le droit communautaire ne régit pas les partenariats public privé en tant que tels, il ne les définit pas non plus, mais il s'applique néanmoins aux PPP via les directives « marchés publics » ainsi que les règles communautaires et arrêts de la Cour de Justice des Communautés en matière de concessions.

Présentation de la politique de l'Union européenne suivie dans ce domaine

Publié en mai 2004, le Livre vert sur « *les partenariats public - privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions* » a ouvert une consultation publique destinée à sonder les acteurs concernés pour s'efforcer de dégager des solutions dans un domaine où existait un réel besoin de clarification juridique. La Commission y a distingué les partenariats public - privé dits « institutionnalisés » (PPPI) qui opèrent au travers de l'établissement d'une entité à capital mixte, des PPP dits « contractuels » (PPPC), qui se fondent uniquement sur des liens contractuels.

Ce Livre vert s'inscrit dans le cadre de l'initiative de la Commission et de la Banque Européenne d'investissement (BEI) pour stimuler la croissance européenne avec l'idée donc d'augmenter la participation du secteur privé à l'effort d'investissement en vue de créer de la richesse. Il se fonde sur le constat que le secteur privé intervient de plus en plus pour soutenir des initiatives publiques, notamment dans le financement, la construction, la rénovation, la gestion ou l'entretien d'infrastructures ou de services publics dans un certain nombre de domaines.

Le Livre vert vise à apporter des éléments de clarification juridique quant à la mise en place de ces partenariats. Le Livre vert aborde ces partenariats au regard du droit communautaire des marchés publics et des concessions.

Il aborde le cas des PPP dits « institutionnalisés », c'est-à-dire les schémas qui s'organisent autour d'une entité juridique détenue conjointement par le secteur public et le secteur privé.

⁷⁹ Réalisée avec le concours d'Ile-de-France Europe

Enfin, ce Livre vert vise à lancer une réflexion sur la phase de mise en place des PPP dits « contractuels » et sur les obligations découlant de l'application des règles générales du Traité (en matière de concurrence) et des directives « marchés publics ».

En novembre 2005, la Commission européenne publie une communication sur les PPP et les concessions faisant suite dans laquelle elle annonce notamment la publication d'une communication interprétative sur les PPP institutionnalisés (PPPI) d'ici la fin de l'année 2006 et la réalisation d'une étude visant à analyser l'impact que pourrait avoir une initiative législative sur les concessions.

Par ailleurs, le 5 février 2008, la Commission européenne a publié une communication interprétative sur le droit communautaire applicable à la création de partenariats public - privé institutionnalisés (PPPI), c'est-à-dire les entités à capital mixte habituellement créées pour la prestation d'un service au public. La Commission s'est fondée, pour définir ses orientations, sur l'arrêt "Stadt Halle" de la Cour de Justice Européenne (C-26/03 "Stadt Halle") qui impose des procédures de passation transparentes et concurrentielles lors de l'attribution des marchés publics ou concessions aux entités mixtes.

1) Mise en place d'un PPPI

En droit communautaire, **une seule procédure d'attribution** suffit pour mettre en place un PPPI : pas d'obligation d'une première pour la sélection du partenaire privé et d'une seconde pour l'attribution du marché public ou de la concession à l'entité à capital mixte : « *Le partenaire privé est sélectionné dans le cadre d'une **procédure transparente et concurrentielle**, l'objet de laquelle est le marché public ou la concession qui doit être attribué à l'entité à capital mixte, et, la contribution opérationnelle du partenaire privé à l'exécution de ces tâches et/ou sa contribution administrative à la gestion de l'entité à capital mixte. La sélection du partenaire privé s'accompagne par la création du PPPI et l'attribution du marché public ou de la concession à l'entité à capital mixte.* »

2) Sélection des partenaires privés pour les PPPI

Les éléments d'orientation de la communication expliquent les règles communautaires qui s'appliquent lors de la sélection des partenaires privés des PPPI. En fonction du type de mission attribuée au PPPI (marché public ou concession), les directives « marchés publics » (2004/17/CE) ou 2004/18/CE) ou les principes généraux du Traité: non-discrimination, égalité de traitement, transparence, reconnaissance mutuelle et proportionnalité, visés aux articles 43 (liberté d'établissement) et 49 CE (libre prestation de services) s'appliquent aux PPPI :

- Si la mission assignée à une entité à capital mixte est un marché public qui relève entièrement des directives relatives aux marchés publics, la procédure de sélection du partenaire privé est déterminée par ces directives.

- S'il s'agit d'une **concession de travaux ou d'un marché public partiellement soumis aux directives**, les règles et les principes fondamentaux tirés du Traité CE s'appliquent parallèlement aux dispositions pertinentes des directives.

- Dans le cas des **services figurant à l'annexe II B de la directive 2004/18/CE**, les **principes fondamentaux du Traité CE** s'appliquent si ces contrats peuvent être considérés comme présentant un intérêt certain pour des entreprises situées dans un Etat membre différent de celui de l'entité adjudicatrice concernée.

- Enfin, dans le cas d'une **concession de services ou d'un marché public non soumis aux directives relatives aux marchés publics**, la sélection d'un partenaire privé doit se faire dans le respect des **principes du Traité CE**.

3) Le dialogue compétitif

Dans le cadre d'un marché particulièrement complexe, la procédure du **dialogue compétitif**, (article 29 de la directive 2004/18/CE), qui s'ajoute aux procédures traditionnelles ouverte, restreinte ou négociée, pour la création d'un PPPI qui implique **l'attribution d'un marché public entièrement soumis à cette directive**, permet de sauvegarder la concurrence entre opérateurs économiques et de prendre en compte le besoin des entités adjudicatrices de discuter avec chaque candidat tous les aspects du marché.

Enfin, la Commission européenne a publié le 19 novembre 2009 une communication intitulée « **Mobilisation des investissements privés et publics en vue d'une relance de l'économie et d'une transformation structurelle à long terme : développement des partenariats public - privé** »

Avec cette communication, la Commission souhaite créer un cadre encourageant le développement et d'améliorer l'efficacité des partenariats public - privé (PPP). Dans un contexte de crise économique, l'investissement dans des projets d'infrastructure constitue un moyen efficace pour maintenir l'activité économique.

La Commission estime que les PPP peuvent donc se révéler être « un moyen efficace » pour la relance de l'économie à court terme mais aussi à long terme, notamment pour le développement structurel à long terme d'infrastructures et de services, du fait qu'ils permettent de bénéficier à la fois des avantages du secteur privé et de ceux du secteur public ».

Plus concrètement, ces PPP permettent :

- **d'améliorer la mise en oeuvre des projets** (respect des délais et des budgets fixés) ;
- **de réduire les dépenses d'infrastructure** en profitant de l'efficacité économique et du potentiel d'innovation qu'offre la compétitivité du secteur privé ;
- **d'améliorer le partage des risques** et de réduire les coûts totaux d'un projet ;
- **de stimuler les efforts** en matière de développement durable, d'innovation et de R&D ;
- **de conférer au secteur privé un rôle central** dans le cadre de l'élaboration et de la mise en oeuvre de stratégies à long terme ;
- **d'accroître les parts de marché des entreprises de l'UE** dans le domaine des marchés publics de pays tiers.

Si les PPP ont connu une expansion dans certains secteurs tels que les transports, les bâtiments et infrastructures publics et l'environnement mais la Commission relève toutefois que « l'expérience est très variable entre les secteurs et d'un pays à l'autre » et que le taux de pénétration des PPP dans l'économie européenne reste encore faible. Pour y pallier, la Commission souhaite notamment améliorer l'utilisation des instruments BEI et des fonds structurels en faveur des PPP.

Par ailleurs, la communication aborde le thème des **concessions** (point 3.1, page 6) de la manière suivante: « *Bien que les **concessions de services** ne rentrent pas dans le champ d'application des directives sur les marchés publics, la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes a toutefois confirmé que les principes du traité CE (comme la transparence et l'égalité de traitement) s'appliquent également aux concessions de services. Une réflexion est actuellement menée sur la nécessité d'améliorer la transparence, l'égalité de traitement entre l'ensemble des opérateurs économiques et, partant, la sécurité juridique lors des procédures d'octroi de concessions de services. **La Commission prépare une analyse d'impact afin d'évaluer quelles initiatives futures sont nécessaires pour garantir un cadre clair et prévisible dans ce domaine.** » (...) La Commission « **envisagera de présenter une proposition d'instrument législatif concernant les concessions, fondée sur l'analyse d'impact en cours.** »*

Évolutions en cours ou prévisibles dans le cadre des institutions communautaires

La Commission a souvent envisagé la publication d'une proposition législative sur les PPP "contractuels", en particulier pour les concessions, mais un certain nombre d'Etats membres y étant opposés, celle-ci a été reportée à plusieurs reprises.

Les autres actions clefs, prévues en 2010 par la Commission, sont :

- **la mise en place d'un groupe PPP** en charge de faire des propositions sur l'allègement des contraintes administratives et la réduction des délais de mise en oeuvre des PPP ;
- **le passage en revue des règles et des procédures dans le cadre d'un financement communautaire** afin de « *garantir l'équité entre les projets totalement publics et ceux faisant l'objet d'un PPP* » ;
- **une proposition pour « un cadre plus efficace pour l'innovation »** où l'Union aurait la possibilité de participer à des entités de droit privé et d'investir directement dans des projets spécifiques. Cela devrait déboucher notamment, à l'automne 2010, sur une proposition législative sur les concessions suivant les résultats de l'étude d'impact en cours et dont les résultats devraient être publiés durant 1er semestre 2010.

Travaux précédents (CES européen, Comité des Régions, CES de la république, CESR d'Ile-de-France ou autres CESR) pouvant apporter des éléments sur la dimension européenne de ce thème

- l'avis du Comité des régions de novembre 2004 sur le «*Livre vert de la Commission européenne sur le partenariat public - privé et le droit communautaire sur les marchés publics et des concessions*» :
- l'avis du Comité des régions du 12 octobre 2006 sur la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions concernant « *les partenariats public - privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions* » :
- l'avis d'initiative de mars 2005 du Comité économique et social européen sur « *Le rôle de la BEI dans les partenariats publics/privés (PPP) et l'impact sur la problématique de la croissance* » :

Définitions

- **PPPC**: *Partenariat public - privé contractuel*: partenariat qui se fonde uniquement sur des liens contractuels entre les différents acteurs.
- **PPPI**: *Partenariat public - privé institutionnalisé*: établissement d'une structure ad hoc, entité à capital mixte, entre les différents acteurs.
- Au **niveau européen**, on nomme **concessionnaires** la ou les sociétés qui **prennent en charge le projet**, quelle que soit l'origine de la rétribution (celle-ci peut provenir des usagers et/ou des collectivités publiques). Les concessionnaires prennent en charge l'intégralité du risque lié aux coûts de construction et l'intégralité ou une partie des risques associés à la mise en service du projet. Les **concessions se distinguent des marchés publics** uniquement par le **transfert de la responsabilité d'exploitation qu'elles impliquent**.

NOTA : En **France**, le terme de « **concession** » est utilisé spécifiquement pour désigner les projets dans lesquels la rémunération provient des usagers.

Position exprimée par le Conseil de l'ordre des architectes à propos des PPP

Partenariat public - privé, un "cache dette" ?

Source journal LE MONDE du 28 avril 2010

« L'Etat a-t-il recours de façon abusive aux partenariats public - privé (PPP), ces dispositifs permettant de faire financer entièrement par le privé, en contrepartie d'un loyer, la création puis la gestion de bâtiments ou d'infrastructures ? Telle est l'opinion du conseil national de l'ordre des architectes.

Celui-ci vient en effet d'annoncer qu'il avait déposé un recours devant le tribunal administratif pour faire annuler un contrat de partenariat public - privé passé entre le ministère de l'écologie et la société Eirenea. Cet accord attribue à l'entreprise - qui réunit deux filiales du groupe Bouygues - la conception, la réalisation et la maintenance durant trente ans de 63 centres d'entretien et d'intervention routiers répartis dans toute la France.

A la suite du transfert aux conseils généraux de 18 000 km de routes, le ministère, qui conserve la responsabilité de 11 800 km, doit en effet réorganiser l'implantation de ces centres et a besoin d'en créer 63, pour un maillage espacé de 50 km : *"Ils accueilleront 1 250 agents qui bénéficieront ainsi de locaux modernes, fonctionnels et respectueux de l'environnement"*, précise le communiqué du ministère.

Le contrat passé entre l'Etat et les filiales de Bouygues s'élève à 355 millions d'euros, dont 155 millions d'euros de travaux et 180 millions d'euros pour l'exploitation et la maintenance. En échange de la construction puis de la gestion de ces centres, les pouvoirs publics verseront un loyer de 19 millions d'euros par an durant trente années. Un dispositif avantageux, de prime abord, pour les finances publiques : au plan comptable, ces loyers ne sont en effet pas considérés comme une dette et n'aggravent pas, au moins en façade, les comptes publics. *"C'est un moyen de planquer de la dette"*, résumant les détracteurs des partenariats PPP. Et ces derniers de pointer une tendance croissante de l'Etat et des collectivités locales à recourir à cette formule : ainsi, depuis 2004, la Mission d'appui aux partenariats public - privé a accordé un avis favorable à 330 opérations de ce type.

L'ordre des architectes appuie sa contestation sur l'ordonnance du 17 juin 2004 ayant créé ce dispositif et qui le réserve aux projets soit complexes soit urgents. *"Construire des hangars, même couverts de panneaux photovoltaïques, pour abriter des pelleuses, des sableuses, et quelques bureaux d'accompagnement n'a rien de complexe ni d'urgent"*, s'insurge Denis Dessus, le vice-président du conseil national de l'ordre des architectes.

"Les partenariats public - privé sont utiles pour les projets d'envergure, comme les lignes à grande vitesse, pas pour de petits contrats d'éclairage public ou de collège, estime de son côté Alain Bentejac, président du syndicat professionnel Syntec ingénierie. Une telle évolution me semble préjudiciable au tissu des PME."

L'ordonnance de 2004 oblige aussi l'Etat ou les collectivités locales à ne recourir aux PPP qu'après avoir mesuré les avantages puis les inconvénients de ce dispositif et démontré la pertinence du recours à ce type de contrat. *"Pour les centres d'entretien routiers, je doute que faire appel aux grands groupes de BTP, avec une concurrence restreinte, soit moins cher que de faire appel aux artisans et PME du bâtiment qui sont, de fait, exclus de la compétition"*, insiste M. Dessus.

Autre grief contre ce contrat pour les centres routiers, cette fois partagé par les architectes-conseils de l'Etat : le caractère répétitif des constructions. *"Il est inconcevable que l'Etat reproduise le même bâtiment à 63 exemplaires, sans tenir compte de l'environnement"*, fait remarquer M. Dessus. Ces centres d'entretien routiers vont en effet être implantés dans des sites variés : urbains, périurbains, ruraux, montagneux... Un seul et même architecte, salarié de Bouygues, a conçu un modèle type de bâtiment. Mais, afin de respecter la loi, treize architectes "libéraux" ont été sollicités pour déposer les dossiers de permis de construire. *"Les signataires des demandes de permis ne sont donc pas les concepteurs des bâtiments, protestent les architectes-conseils de l'Etat. Nous nous trouvons ici dans un cas de signature de complaisance."*

Isabelle Rey-Lefebvre

Note de cadrage

Commission des Finances et du Plan

Président : Jean-François LEJEUNE

Rapporteur : Jean-Michel PAUMIER

Note de cadrage d'auto saisine

Arrêtée par la commission le : 15 avril 2009

Adoptée par le Bureau le : 3 juin 2009

Quelles perspectives pour les partenariats publics privés (PPP) et d'autres nouveaux modes de financements pour les investissements en Ile-de-France ?

I. Rappel des travaux antérieurs.**Les travaux du CESR d'Ile-de-France**

- « *L'autonomie financière et fiscale de la Région Ile-de-France* » - rapport et avis présentés par Joseph Thouvenel le 11 avril 2002;
- « *Le financement des transports de la Région Ile-de-France* » - rapport et avis présentés par Jean-Michel Paumier le 20 Mars 2003 ;
- « *L'industrie en Ile-de-France : son rôle dans le développement économique et l'équilibre de l'emploi de la région* » – rapport et avis présentés par Isabelle Drochon le 20 octobre 2005 ;
- « *Le contrat de projets 2007 – 2013* » communication présentée par Daniel Rabardel le 8 février 2007 ;
- « *La Région Ile-de-France face à l'acte II de la décentralisation- financement des missions et activités – analyse et perspectives* » - communication présentée par Jacques Monier le 22 novembre 2007 ;
- « *Avis sur le projet de SDRIF amendé suite à l'enquête publique* » rapport présenté par Pierre Moulié le 18 septembre 2008 ;
- « *Avis sur le projet de budget 2009* » présenté par Jacques Monier le 11 décembre 2008.

Autres sources bibliographiques (liste indicative)

- Les transports urbains : quelles politiques pour demain ? – Commissariat général du Plan Juillet 2003 ;
- Le financement des déplacements urbains – Rapport Parlementaire – Christian Philip - La Documentation française - 9 décembre 2003 ;
- Partenariat public - privé et actions locales – Commissariat Général du Plan – 4 août 2005 ;
- Les objectifs de développement du millénaire : quels financements innovants ? CES – 23 novembre 2006.
- Mieux acheter pour un meilleur service du public – des marchés publics complexes aux partenariats public – privé - Rapport au Premier Ministre – La Documentation française 20 Juin 2008
- Les financements européens – Publications de la Commission Européenne

II. Compétences et responsabilités actuelles du conseil régional d'Ile-de-France

Le conseil régional d'Ile-de-France vote chaque année un budget important, de l'ordre de 4,5 milliards d'euros, traduisant des choix et arrêtant des priorités dans de nombreux domaines de l'action publique relevant de sa compétence. Il tire ses ressources, pour l'essentiel, des dotations de l'Etat, de la fiscalité, d'une fraction de la TIPP et de l'emprunt.

Dans une situation où les besoins, tant en investissement qu'en fonctionnement, sont très importants, se pose la question du recours à de nouveaux financements pour les satisfaire.

En particulier, la préparation du budget régional pour 2009 s'est déroulée dans le contexte d'une **crise financière profonde**, d'échelle internationale, qui touche les économies et appelle de la part des autorités publiques des **options volontaristes** afin d'apporter des réponses innovantes et rapides, prioritairement en matière de soutien de l'activité et de développement économique et social.

Dans ce contexte, la Région Ile-de-France, dans son budget 2009, a exprimé l'engagement de conforter ses moyens d'action en renforçant les investissements dans trois **domaines d'intervention** qu'elle juge **prioritaires** : les transports en commun, l'enseignement secondaire, le soutien au développement des entreprises et de l'emploi. C'est ainsi que les crédits de paiement en investissement devraient continuer de croître par le double effet de l'arrivée à maturité d'un certain nombre d'opérations précédemment lancées et par l'engagement effectif de nouveaux projets, notamment parmi ceux inscrits dans le **Contrat de Projets Etat – Région 2007-2013** (CPEP).

III. Exposé des motifs

S'agissant d'investissement, cette évolution aura nécessairement des effets sur les capacités régionales de financement sur une longue période et, selon toute vraisemblance, à un niveau et un rythme supérieurs à celui des ressources. Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'elle se situe dans un contexte d'autonomie financière et fiscale de la Région relativement limitée et qu'en regard des besoins à satisfaire, la compensation financière des charges qui lui ont été transférées au titre de la **décentralisation** ne suffira pas.

Pour autant, ainsi que cela a été souligné dans les différents avis rendus par le CESR sur les exercices budgétaires, la Région est et doit demeurer une « **collectivité d'investissement** » afin de contribuer pour une large part à « *la réalisation effective des objectifs prioritaires d'équipement et d'aménagement de l'Ile-de-France* ».

Comment dans ces conditions aborder la question des capacités financières de la Région pour mener à bien ses projets et quelles nouvelles ressources, **autres que publiques**, pourrait-elle éventuellement mobiliser? Question d'autant plus prégnante que les Régions vont voir conforter leur rôle d'investisseur en équipements et infrastructures, la décentralisation et la responsabilisation des collectivités territoriales conduisant à une logique dans laquelle l'Etat devra avant tout leur permettre de décider entre plusieurs modes de financement. On observera que cette question concerne largement les collectivités territoriales, lesquelles portent aujourd'hui plus de 70% de l'investissement public.

La question du mode de financement, qui constitue à l'évidence un élément clé de la problématique d'investissement, devrait à cet égard faire l'objet de dispositions arrêtées, planifiées et programmées au même titre que les projets eux-mêmes. Plus généralement, la question du recours à des **solutions de financement** « **innovantes** » pour les investissements conduit nécessairement à s'interroger sur la possibilité d'intéresser, voire d'impliquer, de **nouveaux intervenants**, sans pour autant remettre en cause le lien « citoyen » que constitue la fiscalité.

Il faut reconnaître à cet égard que nos partenaires européens ont, davantage que nous, pris l'habitude de recourir à d'autres formules, dont le **partenariat public – privé** est la plus pratiquée.

Deux types de justifications, non exclusives les unes des autres, sous-tendent la plupart des raisonnements développés à ce sujet :

- la recherche d'une « réponse » adaptée aux contraintes budgétaires de l'Etat et des collectivités confrontées à un besoin croissant de financement en matière d'action sociale et de fonctionnement des services publics ;
- l'**efficacité** supposée du recours au secteur privé (contrats globaux, réduction des délais et respect des coûts annoncés, capacité d'innovation, savoir faire en matière de gestion de projet...) et l'espérance d'une efficacité accrue née de la combinaison des compétences entre public et privé.

Il ne s'agit pas de prôner une telle solution par « idéologie », ni d'oublier que ces modes de financement ont nécessairement un coût, qu'ils ne peuvent intéresser un partenaire privé dans n'importe quelle circonstance, ni pour n'importe quel type de projet, mais de considérer qu'il est opportun d'en examiner la **faisabilité** et d'en **évaluer l'intérêt** au cas par cas. Et cette démarche vaut bien entendu pour d'autres modes de financement, notamment ceux reposant sur le lien entre un équipement ou une infrastructure et ses bénéficiaires « indirects »⁸⁰.

Cela étant, il ne faut pas perdre de vue que, pour l'essentiel, ces nouvelles formes de partenariat permises dans le cadre aménagé résultant notamment de la loi du 28 juillet 2008⁸¹:

- mobilisent des moyens de financement dont le choix relève de la décision publique, ce qui par conséquent n'exonère en rien, voire renforce, la puissance publique dans sa responsabilité de maîtrise d'ouvrage au sens de la loi sur la maîtrise d'ouvrage public (loi MOP). Il est important en effet de distinguer « l'outil » de la finalité de l'opération) ;
- ne règlent pas en soi le problème du financement des investissements qui peuvent, au bout du compte, mobiliser davantage de ressources publiques sur une longue période, mais en revanche faciliter la réalisation d'un plan d'investissements qui serait autrement difficilement envisageable ;
- reviennent à étaler dans la durée la charge des investissements et posent par conséquent la question de la capacité d'une collectivité à porter un endettement de long terme, sans prendre le risque de compromettre la réalisation d'autres projets d'investissement.

En réalité, on observe que l'adoption de telles solutions ne peut résulter que d'un arbitrage entre, d'une part, la diminution espérée des délais et des coûts de réalisation et l'augmentation, d'autre part, des coûts de financement par le recours à des taux d'emprunt plus élevés, ce qui renvoie à la capacité des contractants à s'endetter sur une très longue période.

IV. Champ couvert par le rapport

Le rapport serait destiné à ouvrir et expertiser l'éventail des **pistes possibles** pour mobiliser de nouvelles sources de financement pour tel ou tel projet tout en apportant un éclairage sur les choix économiques et sociétaux induits. Il devrait par conséquent se fonder sur une analyse des **enjeux et besoins de toutes natures** auxquels la Région va se trouver confrontée pour réaliser ses programmes d'investissement et notamment le Contrat de Projets Etat – Région 2007 – 2013 dont l'impact financier se prolongera bien au-delà.

Le rapport devrait également prendre en compte les orientations en matière de financement des infrastructures telles qu'évoquées dans les différents actes de la **Commission Européenne**, en regard notamment du rôle accru des Régions dans les actions en matière de **développement durable** des territoires communautaires.

Il traiterait ainsi des éléments suivants :

⁸⁰ A titre d'exemple, la réalisation d'une infrastructure de transport conduit en général à valoriser le foncier et l'immobilier aux abords des gares créées. Comment dans ces conditions faire bénéficier la collectivité d'une partie des plus values ainsi dégagées, grâce à un investissement qu'elle a financé ?

⁸¹ Loi n° 2008 – 735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat

- problématique et évaluation des besoins de financements à court et moyen termes pour les investissements en Ile-de-France ;
- les ressources actuellement mobilisées : ressources publiques, ressources privées (contrats de concession) ;
- les éléments du cadrage législatif et réglementaire et son évolution récente (loi du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat). Eventuellement, l'impact prévisible des évolutions institutionnelles à venir, notamment en matière d'assouplissement des règles imposées aux marchés publics, et les implications européennes ;
- les pistes pour des financements innovants et les domaines d'application possibles ;
- les retours d'expérience en France et à l'étranger ;
- les cas d'application envisageables en Ile-de-France en tirant les enseignements de ce qui a déjà été entrepris et en tentant de répondre aux questions suivantes : par quoi, par où et comment envisager de commencer ?

V. Méthodologie

Ce travail est **transversal**. Il nécessitera par conséquent des échanges avec les autres commissions et la Section selon des modalités à définir.

De nombreuses auditions ou rencontres devront être envisagées avec, à titre indicatif et non limitatif, compte tenu des implications multiples que comporte ce sujet :

- le conseil régional d'Ile-de-France (CRIF) ;
- le Syndicat des Transports d'Ile-de-France (STIF) ;
- la direction régionale de l'équipement d'Ile-de-France (DREIF) ;
- l'Institut d'aménagement et d'urbanisme (IAU) Ile-de-France ;
- l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) ;
- la Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat public – privé ;
- les principaux opérateurs (SNCF, RFF, RATP, OPTILE) et partenaires du transport public (Groupement des autorités responsables de transports - GART) ;
- des organismes de financement (DEXIA, BEI, CDC...) ;
- les entreprises ou groupement d'entreprises ayant déjà été impliquées dans ce type de partenariat (Fédération Française du Bâtiment – FFB...) ;
- le Rapporteur général de la commission des finances à l'Assemblée nationale ;
- la Chambre régionale des comptes ;
- un fonctionnaire de la Commission européenne...

VI. Calendrier

Premier semestre 2010.

BIBLIOGRAPHIE

Luc BAUMSTARK - Albane HUGÉ - Catherine MARCADIER - Catherine MAUBERT : « Partenariats public – privé et actions locales » - Commissariat général du plan Cahier n°9 - Juillet 2005

François BERGERE – « Contrat de partenariat : le vision de la mission d'appui » – CESR Ile de France mars 2008

François BERGERE – Xavier BESANCON – Laurent DERUY – Roger FISZELSON – Marc FORNACCIARI : « Le guide opérationnel des PPP » – Editions Le Moniteur 2007

Xavier BESANCON : « 2000 ans d'histoire du partenariat public – privé » – Editions Presses de l'école nationale des Ponts et chaussées – 2004

Xavier BESANCON – Christian CUCCHARINI – Philippe COSSALTER : « Le guide de la commande publique » – Editions Le Moniteur – 2009

Eric BESSON – « Mieux acheter pour un meilleur service du public – des marchés publics complexes aux partenariats public – privé » - Rapport au Premier Ministre – La Documentation française – juin 2008

Anne BREVILLE : « Les contrats de partenariat public – privé » – Editions du Secteur Public 2008

Gilles CARREZ – « Grand Paris - Financement du projet de transport » – Rapport au Premier ministre – 2009

CES National – « Fiscalité et finances publiques locales : vers une nouvelle donne » – Philippe VALLETOUX – 2006

CES National - « Les objectifs de développement du millénaire : quels financements innovants ? » 2006

CESR de Franche-Comté : « Le partenariat public – privé : un outil de management public » – 2008

CGT – « Les syndicats face au contrat de partenariat public – privé » – Note économique n° 115 - 2008

COMMISSION EUROPEENNE : « Mobilisation des investissements privés et publics en vue d'une relance des économies et d'une transformation structurelle à long terme : développement des partenariats public – privé » – Communication novembre 2009

CONSEIL GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE : « Les conséquences de la crise économique sur les financements de projets : quelles évolutions durable ? » décembre 2009

INSTITUT D'AMENAGEMENT ET D'URBANISME ILE-DE-FRANCE : « Vers une mobilité durable en Europe » - 2009

INSTITUT D'AMENAGEMENT ET D'URBANISME ILE-DE-FRANCE : « Le financement des infrastructures de transport avec les PPP » – Alain MEYERE - Frédérique PREDALI – 2007

INSTITUT D'AMENAGEMENT ET D'URBANISME ILE-DE-FRANCE : « Organiser et financer les transports collectifs ».- Alain MEYERE – Caroline LEMOINE - Frédérique PREDALI - Cahiers de l'IAU mars 2009

INSTITUT D'AMENAGEMENT ET D'URBANISME ILE-DE-FRANCE : « Valorisation foncière et financement des infrastructures de transport » – Gérard LACOSTE - Note rapide juin 2009

LES SEMINAIRES DE LA CAISSE DES DEPOTS : « Partenariat public – privé et collectivités territoriales » - La documentation française – 2002

OBSERVATOIRE DES FINANCES LOCALES : « Les finances des collectivités locales en 2008 – 2009 »

Jacques OUDIN – « Financement des infrastructures de transport à l'horizon 2020 » - Rapport au Sénat mars 2003

Christian PHILIP – « Le financement des déplacements urbains » – Rapport au Premier ministre – décembre 2003

PREFECTURE DE LA REGION D'ILE-DE-FRANCE : « Les orientations stratégiques à trois ans pour l'Etat en Ile-de-France » – Septembre 2009

TDIE / Caisse des Dépôts et Consignations – « Financer autrement les infrastructures de transport » – décembre 2008

