

***Droits et Débats***

## **Les grands investissements publics**

**Un colloque organisé par la section du rapport et des études, la section des finances et la section des travaux publics du Conseil d'État, le 20 octobre 2017**

# Publications du Conseil d'État chez le même éditeur

## **Collection « Les rapports du Conseil d'État » (ancienne collection « Études et documents du Conseil d'État », EDCE)**

- Le numérique et les droits fondamentaux – étude annuelle 2014, n° 65.
- L'action économique des personnes publiques – étude annuelle 2015, n° 66
- Simplification et qualité du droit – étude annuelle 2016, n° 67.
- Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'« ubérisation » – étude annuelle 2017, n° 68.
- La citoyenneté - Être (un) citoyen aujourd'hui – étude annuelle 2018, n° 69.

## **Collection « Les études du Conseil d'État »**

- Directives européennes : anticiper pour mieux transposer, 2015.
- Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger, 2016.
- Règles applicables aux professionnels de santé en matière d'information et de publicité, 2018.
- La prise en compte du risque dans la décision publique : pour une action publique plus audacieuse, 2018.
- Révision de la loi de bioéthique : quelles options pour demain ?, 2018.

## **Collection « Droits et Débats »**

- Où va l'État ? – Tome 1, n° 14 (2015), et Tome 2, n° 19 (2016).
- Impôt et cotisation : quel financement pour la protection sociale ?, n° 15, 2015.
- La France dans la transformation numérique : quelle protection des droits fondamentaux ?, n° 16, 2016.
- La fiscalité sectorielle, n° 17, 2016.
- L'ordre juridique national en prise avec le droit européen et international : questions de souveraineté ? Le regard croisé du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 18, 2016.
- L'accord : mode de régulation du social, n° 20, 2016.
- Entretiens sur l'Europe – Tome 1, n° 21 (2017), et Tome 2, n° 26 (2018).
- Droit comparé et territorialité du droit – Tome 1, n° 22, et Tome 2, n° 23, 2017.
- Les entreprises publiques, n° 24, 2017.
- Le droit social et la norme internationale, n° 25, 2018.
- L'ordre public. Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 27, 2018.
- Les grands investissements publics, n° 28.
- Santé et protection des données, n° 29 (à paraître).

## **Collection « Histoire et Mémoire »**

- Faire des choix ? Les fonctionnaires dans l'Europe des dictatures, 1933-1948, 2014.
- Le Conseil d'État et la Grande Guerre, 2017.

## **Collection « Jurisprudences »**

- Jurisprudence du Conseil d'État 2012-2013 (éd. 2014).
- Jurisprudence du Conseil d'État 2014-2015 (éd. 2016).
- Jurisprudence du Conseil d'État 2016-2017 (éd. 2018).



<b>Sommaire.....</b>	<b>3</b>
<b>Avant-propos.....</b>	<b>5</b>
<b>Programme du colloque .....</b>	<b>7</b>
<b>Séance d'ouverture.....</b>	<b>9</b>
<b>Première table ronde - La définition des priorités .....</b>	<b>17</b>
Biographie des intervenants .....	19
Actes – La définition des priorités.....	21
Échanges avec la salle .....	43
<b>Deuxième table ronde - La validation des projets .....</b>	<b>45</b>
Biographie des intervenants .....	47
Actes – La validation des projets.....	49
Échanges avec la salle .....	65
<b>Troisième table ronde - Les nouveaux modes de financement .....</b>	<b>71</b>
Biographie des intervenants .....	73
Actes – Les nouveaux modes de financement.....	75
Échanges avec la salle .....	93
<b>Quatrième table ronde - Les choix et les financements en Europe .....</b>	<b>97</b>
Biographie des intervenants .....	99
Actes – Les choix et les financements en Europe .....	101
Échanges avec la salle .....	121
<b>Clôture du colloque .....</b>	<b>123</b>
<b>Annexes .....</b>	<b>133</b>
Éléments de réflexion .....	135
Bibliographie indicative .....	175



**Martine de Boisdeffre**

*Présidente de la section du rapport et des études*

Le sujet des grands investissements publics n'est pas étranger au Conseil d'État, qui en connaît dans sa fonction consultative, en particulier à travers l'une de ses sections administratives, celle des travaux publics. Dans sa fonction juridictionnelle, il a contribué à tracer les contours de l'appréciation du standard de l'utilité publique qui encadre le pouvoir d'exproprier, prérogative de puissance publique par excellence qui distingue l'investissement public de l'investissement privé. Par deux grands arrêts de 1971 *Ville Nouvelle Est*<sup>1</sup> et *Ville de Sochaux*<sup>2</sup>, il a respectivement étendu la théorie du bilan à cette matière et précisé les relations entre l'intérêt général et les intérêts privés jouant « *un rôle important dans l'économie régionale* ». Plus récemment, il a souligné l'importance des conditions de financement des projets dans l'appréciation de leur utilité publique<sup>3</sup>.

L'investissement public est nécessaire pour pallier les insuffisances de l'investissement privé en présence d'externalités positives, non prises en compte par le libre jeu du marché, qui par conséquent ne suffit pas à atteindre l'*optimum* social. Il l'est plus que jamais dans le contexte de la transition numérique, qui nécessite un effort d'investissement sans précédent, notamment pour « accompagner l'*ubérisation* »<sup>4</sup>. Il en va de la compétitivité de l'Europe dans le monde de demain.

La contrainte budgétaire liée à la raréfaction des deniers publics, celle liée à l'environnement, en particulier à la lutte contre le réchauffement climatique incarnée par l'empreinte carbone des projets, mais aussi la volonté de mieux associer le citoyen exigent de mieux concevoir les projets d'investissement.

Cela suppose de repenser ces derniers pour ne pas les réduire aux investissements physiques mais prendre en compte ceux dans l'Internet de très haut débit ou plus largement dans l'acquisition de connaissances, ou encore dans l'entretien et l'amélioration de l'utilisation des infrastructures existantes. Cela suppose encore de rationaliser la décision d'investissement, qui ne saurait être purement technique et objective, s'agissant de choix politiques, et qui pourtant doit permettre d'évaluer au mieux l'intérêt socioéconomique des projets et de hiérarchiser ceux-ci en fonction des priorités que l'on s'est données.

---

1 CE, Ass., 28 mai 1971, n° 78825.

2 CE, 20 juillet 1971, n° 80804.

3 CE, 15 avril 2016, *Fédération nationale des associations des usagers des transports*, n° 387475.

4 Conseil d'État, Étude annuelle 2017, *Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'« ubérisation »*, éd. La documentation Française, Paris, 2017.

La construction de projets solides, qui passe notamment par des procédures contraignantes, nécessite du temps, tandis que la rapidité des évolutions techniques et économiques et donc des besoins, ou encore les conditions de financement des projets, supposent une grande réactivité de l'action publique.

Compte tenu de la complexité des arbitrages à réaliser aujourd'hui en matière de grands investissements publics, le Conseil d'État a jugé le moment bien choisi pour réunir autour de ce sujet des acteurs et des chercheurs, y compris des intervenants étrangers fort soucieux pour l'éclairage comparatiste qu'ils apportent et contribuer ainsi à cette réflexion cruciale.



# Programme du colloque

---

## 9h30 - 10h00 – Séance d'ouverture

**Jean Pisani-Ferry**, économiste, auteur du rapport au Premier ministre sur le grand plan d'investissement

## 10h00 - 11h15 – Table ronde n° 1 : La définition des priorités

*Modérateur :*

**Philippe Martin**, président de la section des travaux publics du Conseil d'État

*Intervenants :*

**Matthieu de Lapparent**, professeur à la Haute École d'ingénierie et de gestion du canton de Vaud

**Arnold Migus**, conseiller maître (h) à la Cour des comptes

**François Poupard**, directeur général des infrastructures, des transports et de la mer au ministère de la transition écologique et solidaire

## 11h15 - 12h30 – Table ronde n° 2 : La validation des projets

*Modérateur :*

**Christian Leyrit**, président de la Commission nationale du débat public

*Intervenants :*

**Thierry Francq**, commissaire général adjoint à l'investissement

**Patrick Jeantet**, président-directeur général de SNCF Réseau

**Xavier de Lesquen**, assesseur à la 6<sup>e</sup> chambre de la section du contentieux du Conseil d'État

### **14h15 - 15h30 – Table ronde n° 3 : Les nouveaux modes de financement**

*Modérateur :*

**Rémi Bouchez**, président adjoint de la section des finances du Conseil d'État

*Intervenants :*

**Jérôme Bastin**, directeur général des services du Conseil régional de Bretagne

**Pierre Coppey**, directeur général adjoint de Vinci et président de Vinci Autoroutes

**Gabrielle Gauthey**, directrice des investissements et du développement local à la Caisse des dépôts

### **15h30 - 16h45 – Table ronde n° 4 : Les choix et les financements en Europe**

*Modérateur :*

**Herald Ruijters**, directeur investissement, transport innovant et durable à la direction générale de la mobilité et des transports (DG Move) de la Commission européenne

*Intervenants :*

**Bertrand de Mazières**, directeur général des finances de la Banque européenne d'investissement

**Peter Schmitz**, chef adjoint de l'unité politique des routes, développement du réseau routier, coopération bilatérale au ministère fédéral des transports et des infrastructures numériques (Allemagne)

**Étienne Willame**, directeur général à la direction générale opérationnelle des routes et bâtiments au service public de Wallonie

### **16h45 - 17h30 – Clôture du colloque**

**Jean-Marc Sauvé**, vice-président du Conseil d'État



# Séance d'ouverture

## Jean Pisani-Ferry

Économiste, auteur du rapport au Premier ministre sur le grand plan d'investissement

Professeur à la *Hertie School of Governance* à Berlin et professeur associé à Sciences Po, Jean Pisani-Ferry a été chargé par le Premier ministre d'une mission de préfiguration du plan d'investissement annoncé par le Président de la République pendant sa campagne électorale. Commissaire général de France Stratégie de 2013 à 2016, Jean Pisani-Ferry avait rejoint en janvier 2017 la campagne d'Emmanuel Macron comme directeur du pôle programme et idées. De 2005 à 2013, il a été directeur du *Brussels European and Global Economic Laboratory* (Bruegel), groupe de réflexions sur les politiques économiques en Europe qu'il avait contribué à fonder. Il avait été précédemment (1992-1997) directeur du Centre de recherche français dans le domaine de l'économie internationale (CEPII), conseiller auprès du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, et président délégué (2001-2002) du Conseil d'analyse économique (CAE).

\* \* \*

Je vous remercie de l'honneur qui m'est fait d'ouvrir ce colloque sur un thème qui m'est particulièrement cher, celui des grands investissements publics.

Vous n'ignorez pas que le 28 juin 2017, j'ai été chargé par le Premier ministre d'une mission sur la préfiguration et les conditions de mise en place du plan d'investissement 2018-2022<sup>5</sup>. Je note un adjectif en commun entre ce plan et le thème de votre colloque. J'ai été en effet chargé de définir les lignes directrices d'un *grand* plan d'investissement – ce n'est pas moi qui ai choisi ce qualificatif –, tandis que votre colloque porte, précisément, sur les *grands* investissements publics.

Je vous proposerai quelques éléments de plaidoyer en faveur de l'investissement – il n'y faut pas beaucoup d'audace, car tout le monde est pour –, et vous livrerai, par la même occasion, quelques réflexions sur la base du rapport que j'ai établi<sup>6</sup>.

L'État-investisseur : un constat pessimiste

En premier lieu, je souhaiterais examiner la performance de l'État-investisseur, ou de la puissance publique comme investisseur. Celle-ci fait spontanément l'objet d'une appréciation réservée : le court-termisme semble avoir gagné la gestion publique, notre État paraît s'être empêtré dans une dépense courante qui finit par étouffer, voire évincer, la dépense d'avenir et les choix structurants. Il suffit pour

5 J. Pisani-Ferry (dir), *Le grand plan d'investissement 2018-2022 : rapport au Premier ministre*, éd. La documentation Française, Paris, septembre 2017. D'un montant de cinquante-sept milliards d'euros, ce grand plan poursuit quatre finalités : accélérer la transition écologique (20 Md€), édifier une société de compétences (15 Md€), ancrer la compétitivité sur l'innovation (13 Md€) et construire l'État de l'âge de numérique (9 Md€) ; (source : [www.gouvernement.fr](http://www.gouvernement.fr)).

6 *Ibid.*

s'en convaincre de revenir quelques décennies en arrière : le rôle de la puissance publique a bien changé.

Et pourtant, l'époque nous oblige plus que jamais à promouvoir l'investissement. Nous nous trouvons dans un moment de grande transition sur les plans écologique, numérique et des compétences, et nous devons affronter de nombreuses transformations qui appellent un effort soutenu. Il est indispensable d'investir pour changer de trajectoire, se garder des proclamations non suivies d'effets et, surtout, éviter de rester en lisière d'un certain nombre d'évolutions.

Or l'on échappe difficilement au sentiment d'un retard qui ne se comble pas assez vite, voire même, dans un certain nombre de cas, d'un retard qui va croissant. Notons, par exemple, qu'en matière de compétences des actifs, la France se situe derrière la Pologne. Cela peut surprendre, mais c'est ce que nous indiquent les statistiques internationales. Notons également qu'en matière de recherche et développement, la Chine est en train de nous dépasser en termes de parts de recherche-développement dans le PIB<sup>7</sup>. Notons aussi qu'en matière d'appropriation du numérique, nous prenons tous exemple sur l'Estonie et même, parfois, sur le Portugal. Ainsi avons-nous, dans un certain nombre de domaines, l'impression d'un retard qui s'est accentué et que nous peinons à rattraper.

Ce pessimisme n'est pas corroboré par les données de la comptabilité nationale. À en croire les chiffres, la France ne souffre pas d'un retard d'investissement public au sens quantitatif. Son taux d'investissement a été de 3,4 % en 2016, contre 3,9 % avant la crise. Cette baisse est très modérée. Le paysage, dans ce domaine, est très contrasté : en Europe, certains pays (Espagne, Grèce, Irlande) ont enregistré des taux d'investissement de cinq ou six points de PIB avant de subir des ajustements massifs, jusqu'à enregistrer des baisses de trois points du taux d'investissement. L'Allemagne, quant à elle, investit très peu : en moyenne, à peu près un point et demi de moins que la France pour ce qui est de la sphère publique.

En France, donc, le taux d'investissement est remarquablement stable ; et s'il a connu une certaine baisse, celle-ci reste limitée à un demi-point, de sorte que notre pays reste très au-dessus de l'Allemagne et également de la moyenne européenne. Bien sûr, l'on peut rentrer dans les détails, et se poser la question de l'allocation des investissements, du choix des priorités. Cela renvoie, dans un certain nombre de domaines, par exemple en matière d'infrastructures de transport, à la question de savoir si l'on a toujours fait les bons investissements.

#### Démarche économique et catégories comptables

Il demeure néanmoins que le constat quantitatif ne vient pas corroborer l'impression qualitative. Cela invite, et c'est la démarche que j'ai suivie dans le rapport sur *Le grand plan d'investissement*, à nous rappeler que l'investissement n'est pas d'abord une catégorie comptable. Il est en premier lieu une démarche économique. La question essentielle n'est pas de savoir si telle dépense doit être enregistrée comme dépense d'investissement, mais si elle est ou non porteuse

<sup>7</sup> Le produit intérieur brut (PIB) est un indicateur économique qui permet de mesurer la production de richesses d'un pays.



*d'effets pérennes*. La dépense d'investissement n'est pas en soi nécessairement pérenne, mais elle est porteuse d'effets pérennes au regard de finalités définies.

C'est cette définition large que nous avons adoptée dans le rapport sur *Le grand plan d'investissement*. Celui-ci retient, par exemple au titre des investissements, des actions visant à :

- rénover des bâtiments pour réduire leur consommation d'énergie ;
- réduire les coûts sociaux de la transition écologique ;
- équiper des chômeurs en compétences nouvelles pour leur donner accès à l'emploi ;
- accompagner des transitions d'un modèle de production à un autre, ou aider les organisations à se réformer pour être plus efficaces.

Cette définition est certainement contestable, mais elle a le mérite de mettre en question notre approche traditionnelle et de souligner qu'il faut avant tout s'attacher à la démarche, à la finalité, à la capacité d'obtenir des effets pérennes plutôt qu'aux catégories comptables.

Cette approche permet d'aller plus loin dans la réflexion sur la notion d'investissement puisque l'on y retient à la fois les dépenses « traditionnelles » comme, par exemple, la rénovation de bâtiments publics pour la transition écologique ou la rénovation des infrastructures de transport, et l'effort d'investissement dans les compétences (formation des chômeurs et des jeunes éloignés du marché du travail), ainsi que certaines dépenses d'accompagnement social et de transition écologique. Pour que la transition écologique se fasse, il est indispensable de consentir un effort pour aider ceux qui n'ont pas les moyens d'effectuer les actions de rénovation qu'implique cette transition. Quel que soit leur traitement comptable, ces dépenses ont le caractère d'un investissement. La même démarche s'applique aux dépenses nécessaires pour favoriser la modernisation d'un secteur donné, comme par exemple le secteur agricole.

Faut-il s'interroger sur nos cadres comptables et sur la manière dont ceux-ci incitent ou n'incitent pas à l'investissement ? Je crois que cette interrogation est nécessaire, parce que du côté de l'État et de l'ensemble des comptes publics, tels qu'ils sont appréciés à travers notamment les engagements et les contraintes européennes, la dépense fait l'objet d'une approche indifférenciée où l'investissement n'a guère de place. Certes, dans le pacte de stabilité et de croissance (PSC)<sup>8</sup>, ou du moins dans ses *addenda* interprétatifs<sup>9</sup>, il existe une clause particulière destinée à favoriser l'investissement, mais celle-ci est très peu utilisée tant ses conditions d'accès sont restrictives<sup>10</sup>.

8 Le pacte de stabilité et de croissance (PSC) consiste en une résolution adoptée par le Conseil européen d'Amsterdam le 17 juin 1997 et deux règlements [règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, et règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs].

9 Voir par exemple la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement, « Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance », du 13 janvier 2015, COM(2015) 12 final.

10 *Ibid.*, voir la synthèse sur la « clause d'investissement » dans le volet préventif du pacte, p. 9 et 10.



Il y a plusieurs motifs à ce défaut de différenciation : un pilotage par une norme de dépense qui ne distingue pas entre types de dépenses ; un cadre comptable public qui laisse peu de place au concept d'amortissement ; une gestion marquée du sceau de l'urgence. Et à partir de là, un biais général et que l'on pourrait appeler « biais rabot » qui ne favorise pas la distinction entre dépense d'investissement et dépense courante.

Du côté des collectivités territoriales, en revanche, on constate le biais inverse avec une distinction explicite de la dépense d'investissement et une règle qui limite l'endettement au financement de ce type de dépense : ce qui prévaut c'est le « biais béton ». Mais, là encore, la distinction n'est pas exactement cohérente avec ce que l'on pourrait appeler une démarche économique dans laquelle, typiquement, des dépenses de formation pourraient être éligibles à un financement par l'endettement.

Peut-on mieux faire ? Je reviendrai sur la manière de piloter la dépense publique, mais je voudrais m'arrêter un instant sur deux questions : la question du financement et la question sur les méthodes de choix des investissements.

### **Le financement des investissements**

La question du financement se pose dans un contexte aujourd'hui très particulier où l'État emprunte à environ 0,7 % pour une croissance nominale de 3 %. Les économistes vous diront que, dans ce genre de condition où le taux de croissance est nettement supérieur au taux d'intérêt, même un investissement de rendement nul peut être financé sans accroître durablement l'endettement public. Ce contexte de taux d'intérêt extrêmement bas n'est pas propre à la France. Les économistes s'interrogent pour savoir s'il a un caractère structurel ou s'il est lié aux opérations exceptionnelles des banques centrales. Nous le saurons bientôt, mais aujourd'hui nombreux sont ceux qui pensent qu'il présente un caractère structurel.

Il est frappant que ce contexte ait très peu d'influence sur la manière dont on réfléchit à l'investissement. L'approche économique voudrait que l'on tire parti de cette conjoncture pour investir massivement dans les compétences, la modernisation de notre économie, la transformation publique ou la transition écologique, sans craindre d'accroître durablement l'endettement public en raison de l'effet « boule de neige » des décennies précédentes. Mais nous ne le faisons pas.

Il y a lieu de nous interroger sur cette extraordinaire inertie. Sans doute s'explique-t-elle par différents facteurs : le niveau de notre endettement actuel, l'attitude des marchés financiers, ou encore le cadre budgétaire européen. Il demeure que, dans quelques années, nous regretterons sans doute de n'avoir pas utilisé ce contexte de taux d'intérêt très bas pour investir dans la transition écologique, le numérique, ou les compétences.



## Le plan « Juncker »

Je serai plus positif sur le deuxième point que je souhaiterais évoquer. Il s'agit du plan dit « Juncker »<sup>11</sup>. Celui-ci a démarré comme une « opération de magie » consistant à afficher un volume d'investissement de trois cents milliards d'euros sur la base d'argent budgétaire qui n'existait pas, sur la base donc de multiplicateurs très créatifs. À tel point que l'on a pu penser que ce serait un simple affichage ou un plan sans beaucoup de contenu.

En réalité, le plan « Juncker » est une transformation du modèle d'affaire de la Banque européenne d'investissement (BEI)<sup>12</sup>. Celle-ci avait une culture de l'investissement sans risque et, parce qu'elle bénéficie de conditions d'emprunt très favorables, pouvait financer, à des conditions plus favorables que le marché, des investissements qui cependant se seraient très bien effectués sans elle. L'utilité collective de ce type d'opération était, par nature, assez faible.

L'intérêt du plan « Juncker » est qu'il conduit à une redéfinition de la manière dont travaille la BEI – aujourd'hui, à travers le fonds stratégique pour les investissements stratégiques –, et, au-delà de la BEI, de la manière dont nous pourrions tous travailler. Cette redéfinition consiste à dire que l'argent public doit être utilisé pour catalyser l'investissement privé dans le cadre d'un modèle classique de seuil (ou « *tranching* »), de distinction par niveaux de risque. Le principe est que si un investissement se justifie au regard de critères socio-économiques collectifs, l'argent public doit être utilisé lorsque c'est justifié pour couvrir des risques que le privé ne peut pas couvrir, ou pour apporter une composante subventionnelle destinée à rémunérer les externalités que comporte tel ou tel projet d'investissement.

Or ce qui est intéressant, c'est que lorsque nous réfléchissons aux questions de transition écologique, d'effets d'agglomération de grandes infrastructures, ou de compétences de l'économie du savoir, l'on est spécifiquement dans des domaines d'externalités fortes, c'est-à-dire des domaines dans lesquels le rendement financier d'un investissement a de grandes chances d'être inférieur au rendement social. En ce cas, il faut trouver une forme de financement conjoint public/privé qui permette de combler ces différences, et de faire en sorte que des investissements à fort rendement social se fassent, certes, avec un financement largement privé, mais aussi avec une contribution publique.

C'est cela qui est en train de s'inventer à travers la mise en œuvre du plan « Juncker » et le développement de ce modèle de partage du risque, avec une première tranche de risque prise sur la base d'une garantie sur le budget communautaire, une deuxième tranche prise par la BEI, et une troisième tranche qui relève des financements de marchés.

---

11 Mis en œuvre depuis 2015, le plan d'investissement pour l'Europe, dit plan « Juncker », vise à relancer l'investissement dans les pays de l'Union européenne.

12 Initialement, « *La Banque européenne d'investissement a pour mission de contribuer, en faisant appel aux marchés des capitaux et à ses ressources propres, au développement équilibré et sans heurt du marché intérieur dans l'intérêt de l'Union. À cette fin, elle facilite, par l'octroi de prêts et de garanties, sans poursuivre de but lucratif, le financement des projets ci-après, dans tous les secteurs de l'économie (...)* » (article 309 al. 1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).



Ce modèle est appelé à se développer. D'ailleurs, la Commission européenne ne fait pas mystère du fait que les fonds structurels devraient être redéfinis sur cette base : au lieu d'avoir une approche très subventionnelle de la dépense comme cela s'est fait classiquement avec les fonds structurels, cela permettra d'augmenter l'impact des fonds structurels en leur donnant un rôle de composante de première perte (tranche *equity*)<sup>13</sup> de projets à composante privée substantielle. Il me semble qu'il faut, là aussi, que nous réfléchissions dans cette direction.

Le constat actuel que nous faisons est que peu d'acteurs s'approprient cette démarche dans l'espace public français, notamment au niveau des collectivités territoriales – même s'il y a un certain nombre de projets de la Banque européenne d'investissement importants en France, et même si celle-ci a annoncé, à l'occasion de la publication du rapport sur *Le grand plan d'investissement 2018-2022*, qu'elle entendait maintenir son niveau d'investissement actuel (quelques neuf milliards d'opérations par an en France).

De ce point de vue-là, si des fonds structurels sont appelés à évoluer dans cette direction, je crois qu'il y a une démarche de réflexion et de choix à avoir sur la façon dont nous voulons entrer dans ce type de démarche.

### **Le choix des investissements**

Sur la question du choix des investissements et des méthodes de choix, les choses ont beaucoup progressé en matière d'évaluation et de rationalisation des décisions d'investissement.

Certes, les méthodes d'évaluation sont perfectibles et il faut sans cesse repousser les frontières de ce qui peut être fait, mais il est également nécessaire de savoir tirer parti de ce qui a été réalisé ces dernières années, car cela constitue une voie de progrès significative.

Ces travaux s'inscrivent dans une longue tradition de travaux méthodologiques sur ce thème dont, récemment, ceux réalisés par un groupe de travail présidé par Roger Guesnerie<sup>14</sup> à l'initiative du Commissariat général à l'investissement (CGI)<sup>15</sup> de France Stratégie. Ceux-ci, prolongeant toute une série de rapports dont le rapport « Quinet »<sup>16</sup>, se sont attachés à explorer les frontières de l'évaluation socio-économique autour des questions d'externalité environnementale, de risques, et d'effets d'agglomération avec, à chaque fois, un effort pour prendre en compte ces dimensions qui complexifient les méthodes traditionnelles basées sur la question des infrastructures de transport, mais qui permettent d'élargir la palette des investissements publics qui font l'objet d'une évaluation de ce type.

---

13 En matière de financement, de manière schématique, le risque de portefeuille est divisé en tranches *equity*, *mezzanine* et *senior* indiquant le niveau de risque auquel les différents investisseurs souhaitent s'exposer.

14 Professeur au Collège de France et président honoraire de *Paris School of Economics*.

15 Le Commissariat général à l'investissement, créé par le décret n° 2010-80 du 22 janvier 2010, est une administration placée sous l'autorité du Premier ministre.

16 Commissariat général à la stratégie et à la prospective, « *L'évolution socio-économique des investissements publics* », mission présidée par Émile Quinet, septembre 2013.



On observe donc un progrès au niveau des méthodes – même si celles-ci conservent leurs limites –, et au niveau des procédures. Ainsi a-t-on pu développer, par exemple, l’innovation de la contre-expertise des projets d’investissements publics à partir de la loi de programmation des dépenses publiques de décembre 2012<sup>17</sup> ; contre-expertise qui a été confiée au CGI et qui permet de réaliser un effort de rationalisation/appréciation sur le caractère rationnel ou pas de certains choix d’investissements.

Dans le rapport sur *Le grand plan d’investissement 2018-2022*, nous constatons aussi que le CGI peut être en légère position de conflit d’intérêts sur ces questions, et qu’il serait souhaitable de confier cette mission à un organisme qui n’effectue pas de financement, comme par exemple France Stratégie. Encore une fois, il ne s’agit pas d’un jugement sur l’utilité de la méthode ; il s’agit au contraire de préciser que cette approche doit être pérennisée et conduite dans des conditions qui ne prêtent à aucune ambiguïté institutionnelle. Il ne s’agit pas non plus de mettre en cause les personnes qui sont responsables de ces évaluations.

Sur la question des méthodes de choix des institutions, nous avons aussi relevé que s’étaient mises en place, dans certains ministères, des instances de validation du choix d’investissement qui s’attachent à une approche beaucoup plus raisonnée, voire méthodique. C’est, par exemple, le cas du Comité interministériel de performance et de la modernisation de l’offre de soins (COPERMO)<sup>18</sup> en matière d’investissement hospitalier qui, dans ce domaine, s’attache à appliquer les bonnes pratiques sur la question de la localisation ou du dimensionnement de l’investissement hospitalier. Ces actions faisant suite à ce que le ministère de la santé qualifie lui-même comme étant un certain nombre d’erreurs d’investissement assez substantielles dans le dimensionnement ou la localisation des investissements hospitaliers.

Ce que nous proposons dans le rapport sur *Le grand plan d’investissement 2018-2022*, c’est de développer des structures de ce type dans les différents ministères amenés à conduire des investissements. De sorte que, précisément, l’on déconcentre l’approche qui, aujourd’hui, tend à être centralisée à travers la contre-expertise sur les choix d’investissement.

## **Conclusion**

Je terminerai ces observations en précisant quelques éléments du rapport sur *Le grand plan d’investissement 2018-2022*.

L’objet de ce rapport était quelque peu particulier puisqu’il traitait d’une action à finalité définie mais à caractère temporaire. Du coup, cela m’a conduit à réfléchir en termes de méthode de pilotage de la dépense publique et de possibilités d’adopter une démarche qui favorise davantage une action prolongée, à la fois sur le quinquennat et au-delà.

<sup>17</sup> Article 17 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques.

<sup>18</sup> Depuis le 11 décembre 2012, le Comité interministériel de performance et de la modernisation de l’offre de soins (COPERMO) remplace le Comité national de validation des investissements et le Comité des risques financiers. Ses objectifs sont de valider et de suivre les actions proposées par les Agences régionales de santé (ARS), de sélectionner et de prioriser les projets d’investissements nécessitant un financement de l’État et d’assurer le suivi des établissements en difficulté.



Dans ce cadre, j'ai pu observer que le Programme d'investissement d'avenir (PIA)<sup>19</sup> avait permis d'innover dans un certain nombre de domaines et avait fortement porté une démarche de renouvellement au sein de la sphère publique. Cependant, après près de dix ans, les effets pervers d'une concentration de cette démarche au sein d'une seule institution commençaient à apparaître.

Cela a conduit à l'option d'une approche déconcentrée de la programmation de la dépense publique. Proposition a donc été faite d'identifier les crédits du plan d'investissement dans les budgets des différents ministères, de les inscrire dans la loi de programmation pluriannuelle et de les protéger des changements administratifs et/ou budgétaires pouvant les affecter ou réduire leur impact, afin que l'on puisse, sur cette base, construire une action pérenne. En contrepartie, ils doivent faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation – même si, en temps réel, l'évaluation reste toujours très difficile, voire impossible. On doit aussi leur associer des indicateurs de résultats.

En contrepartie de la protection dont bénéficient ces crédits, une réallocation doit être possible, sous la responsabilité du Premier ministre et sur une base annuelle, des programmes ayant obtenu peu de résultats par rapport à ceux qui en obtiennent. J'ai proposé un seuil minimum de réallocation, de manière à ce qu'apparaissent clairement les logiques de performance et de qualité de la dépense publique qui sont poursuivies.

C'est, d'une certaine manière, non seulement un message positif à l'égard de l'investissement, mais aussi le pari d'aller vers une approche à la fois déconcentrée et conforme à un certain nombre de disciplines, de manière à éviter que la logique de reproduction ne prenne le pas sur la logique de transformation.

Je conclurai mon propos initial sur la qualité de la dépense publique. Par-delà la catégorie propre de l'investissement, c'est cette question qui nous est aujourd'hui posée de manière très exigeante par les attentes des Français, les comparaisons internationales et les objectifs du Gouvernement en matière de réduction de la dépense publique. L'investissement, en la matière, constitue probablement la pointe avancée d'une réflexion qui doit être conduite de façon plus globale et porter sur l'efficacité de la dépense publique.

---

19 Doté de cinquante-sept milliards d'euros, le Programme d'investissements d'avenir (PIA), piloté par le commissariat général à l'investissement, a été mis en place, en 2010, par l'État pour financer des investissements innovants et prometteurs sur le territoire, avec un principe de cofinancement pour chaque projet.



## La définition des priorités

Les projets d'infrastructures sont plus nombreux que ce que les finances publiques peuvent assumer.

Ancien, ce constat a été récemment réitéré par le Président de la République<sup>20</sup> et la ministre chargée des transports<sup>21</sup>. Il est donc nécessaire de faire le tri et de distinguer les projets prioritaires de ceux qui le sont moins.

Dans les années récentes, des procédures variées ont été mises en œuvre pour ce faire, fondées sur le débat public (Assises de la mobilité)<sup>22</sup> ou sur l'expertise d'une commission (commission Mobilité 21)<sup>23</sup>, aboutissant à des préconisations revêtues d'une valeur symbolique ou juridique plus ou moins contraignante (rapport, loi de programmation, etc.).

Malgré la récurrence de tels exercices, la tentation de passer outre l'ordre de priorité ainsi définie est parfois dénoncée. Se pose ainsi la question, d'une part, d'une meilleure identification des projets *via* un inventaire régulier et, d'autre part, de l'adoption d'une liste pluriannuelle contraignante de priorités.

## Sommaire

Biographie des intervenants.....	19
Actes – La définition des priorités .....	21
Échanges avec la salle.....	43

20 « *Nous devons marquer une pause et réorienter nos priorités. L'État ne prendra plus de grands engagements, ne lancera plus de nouveaux grands chantiers tant que la loi d'orientation des mobilités ne sera pas adoptée* ». E. Macron, discours d'inauguration de la ligne à grande vitesse Paris-Rennes (extrait), 1<sup>er</sup> juillet 2017.

21 « *Nous allons nous contraindre à équilibrer de façon prévisionnelle, année par année et dans la loi, nos programmes d'investissement. Et ces choix structurants, qui peuvent être difficiles comme on peut l'imaginer, c'est bien le Parlement qui les portera* » E. Borne, auditionnée par le Parlement les 19 et 20 juillet 2017 (source : banquedesterritoires.fr avec l'AFP).

22 Les Assises nationales de la mobilité, lancées par la ministre chargée des transports, se sont déroulées de septembre à décembre 2017 en vue de proposer le projet de loi d'orientation des mobilités (LOM), présenté en conseil des ministres le 26 novembre 2018. Ce projet de loi a été examiné par le Sénat en première lecture le 19 mars 2019.

23 Instituée en 2017 par la ministre chargée des transports, la commission Mobilité 21 doit formuler des recommandations en vue de hiérarchiser les priorités en matière de projets d'infrastructures.



# Biographie des intervenants

---

*Les fonctions mentionnées sont celles exercées à la date de la conférence*

## Modérateur

### **Philippe Martin**

*Président de la section des travaux publics du Conseil d'État*

Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris et titulaire d'un diplôme d'études approfondies de droit des affaires (université Panthéon-Assas), Philippe Martin est ancien élève de l'École nationale d'administration (ENA, promotion Droits de l'homme). Il commence sa carrière au Conseil d'État en 1981, à la section du contentieux et à la section sociale. Commissaire du Gouvernement puis assesseur à la section du contentieux entre 1985 et 1999, il a également été affecté à la section des finances. Il a présidé la 9<sup>e</sup> sous-section du contentieux de 1999 à 2004, avant d'être nommé président adjoint de la section du contentieux. Il a également été vice-président du Tribunal des conflits de 2008 à 2010. Il a par ailleurs exercé, à l'extérieur du Conseil d'État, les fonctions de conseiller technique auprès du secrétaire général du Gouvernement de 1989 à 1992. Il est membre de la Commission des participations et des transferts depuis 2008, et il a été membre du Conseil des prélèvements obligatoires (2010-2014). Il préside la section des travaux publics du Conseil d'État depuis 2012.

## Intervenants

### **Matthieu de Lapparent**

*Professeur à la Haute École d'ingénierie et de gestion du canton de Vaud*

Titulaire d'un doctorat en économie, Matthieu de Lapparent est spécialiste des questions liées aux méthodes d'évaluation économique des projets et des politiques de transport, ainsi que leurs conséquences sur les distributions spatiales de l'activité économique et de la population. Il développe des outils et des approches qui contribuent à la comparaison et à la hiérarchisation des projets de transport. Matthieu de Lapparent enseigne à la Haute École d'ingénierie et de gestion du canton de Vaud (HEIG-VD, HES-SO).

### **Arnold Migus**

*Conseiller maître (h) à la Cour des comptes*

Ancien élève de l'École polytechnique et docteur ès sciences, Arnold Migus a mené pendant plus de trente ans une carrière de physicien, principalement en tant que directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) à l'École polytechnique. Son domaine était les lasers ultra-rapides et leurs applications à la physique, à la chimie et à la biologie. Expert en grandes installations pour la recherche et en transferts technologiques, il a fait de fréquents

séjours aux États-Unis, a été consultant dans l'industrie, conseiller scientifique au Commissariat à l'énergie atomique (CEA) et membre du conseil scientifique de la défense. Il a dirigé des établissements d'enseignement supérieur et de recherche et a été directeur général du CNRS de 2006 à 2010. *Fellow* de l'*Optical Society of America*, il est membre de l'*Academia Europaea* et membre étranger de la *US National Academy of Engineering*. Il a rejoint la Cour des comptes en 2010 où, au sein de la 7<sup>e</sup> chambre, il s'est, entre autres, impliqué dans la politique des transports, en particulier comme rapporteur de la grande vitesse ferroviaire et des transports intelligents. En plus de sa mission de référent de la Cour pour l'évaluation des politiques publiques, il a rapporté sur les évaluations des politiques d'aide aux biocarburants et de mise en œuvre du Paquet énergie-climat<sup>24</sup>. Il est conseiller maître honoraire depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2017.

### **François Poupard**

*Directeur général des infrastructures, des transports et de la mer au ministère de la transition écologique et solidaire*

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, François Poupard est, depuis 2014, directeur général des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM). Dans le domaine des transports, il a au préalable occupé différents postes : directeur adjoint du cabinet de Frédéric Cuvillier, alors ministre délégué aux transports, à la mer et à la pêche (2012), conseiller spécial transport et urbanisme, au cabinet de Bertrand Delanoë, maire de Paris (2008-2012), directeur de l'exploitation à la direction des routes d'Île-de-France (DiRIF, 2006-2008), et au sein de cette dernière : directeur du service de la sécurité et de l'exploitation de la route (2004-2006), adjoint au directeur des infrastructures et des transports (2002-2004) et chef du groupe études et stratégies de transports (1998-2002). Il a également occupé divers postes dans le domaine de la construction ou du logement. Il a été directeur général d'Eau de Paris entre 2012 et 2014.

---

<sup>24</sup> Ensemble de normes de droit dérivé adopté dans le cadre de l'Union européenne.



# Actes – La définition des priorités

---

**Philippe Martin**

*Président la section des travaux publics du Conseil d'État,*  
**modérateur de la table ronde**

La première table ronde, intitulée *La définition des priorités*, a pour objectif d'examiner la question de la priorisation des projets d'investissement et leur programmation.

Nous n'aborderons pas ici la validation individuelle des projets, car celle-ci constitue le sujet de la deuxième table ronde. Prioriser, c'est d'abord définir des critères de priorisation. Comment s'y prend-on ? A-t-on des instruments ou des outils pertinents pour établir une programmation de ces investissements ?

La présente table ronde porte sur l'évaluation comparée des projets potentiels et les modes de choix des priorités. Nous avons choisi de débattre de ce sujet en le subdivisant en trois thèmes correspondant à trois questions :

- Le premier thème sera la définition des critères de priorité. Quels sont les critères économiques et socio-économiques pertinents pour lancer un projet et le prioriser ? Le débat que nous aurons concerne donc la nature des critères à retenir, notamment pour comparer des projets entre eux. Autrement dit, ces critères permettent-ils de comparer utilement des projets entre eux ?

- Le deuxième thème concernera la prise en compte, dans la phase amont, de la rentabilité socio-économique des investissements. Ce thème fait écho au problème soulevé notamment par la Cour des comptes dans son rapport sur la grande vitesse ferroviaire de 2014<sup>25</sup>. La question étant celle de la tendance à légitimer progressivement un projet, alors que l'étude socio-économique approfondie est réalisée ultérieurement pour les besoins de la validation. Cela pose la question de savoir à quel stade de préparation d'un projet il serait souhaitable et possible d'effectuer une étude de rentabilisation économique dans une logique de comparaison, car le risque est de voir s'accumuler un stock de projets validés individuellement, quitte à prioriser ensuite. En termes juridiques, l'on peut se constituer un stock de déclarations d'utilité publique (DUP) qui sont souvent prolongées. Puis, l'on gère ce stock de DUP validées individuellement pour voir lesquelles peuvent réellement être financées et lesquelles sont prioritaires par rapport aux autres, sachant que toutes sont parfaitement d'utilité publique et ont été évaluées socio-économiquement une par une.

- Le troisième thème de la table ronde concernera le choix d'outils de programmation ayant, ou non, une portée juridique. La question est de savoir quels sont les outils administratifs ou juridiques pertinents pour effectuer une programmation : schéma

<sup>25</sup> Cour des comptes, *La grande vitesse ferroviaire : un modèle porté au-delà de sa pertinence*, éd. La documentation Française, Paris, 2014.

national, commission de sélection, ou loi de programmation ? Quel serait l'outil le plus efficace ? Et, notamment, quel outil à portée juridique serait-il souhaitable ?

Pour examiner ces trois aspects, chaque intervenant est en charge de la présentation d'un thème :

- le thème numéro un sera présenté par Matthieu de Lapparent, professeur à la Haute École d'ingénierie et de gestion du Canton de Vaud, qui s'intéresse particulièrement à l'économie des transports ;

- le thème numéro deux sera présenté par Arnold Migus, conseiller-maître honoraire à la Cour des comptes, qui a beaucoup contribué au rapport sur la grande vitesse ferroviaire ;

- le thème numéro trois sur la programmation sera présenté par François Poupard, directeur général des infrastructures, des transports et de la mer.

Cette table ronde aura donc un petit parfum de transport – une catégorie d'investissements loin d'être négligeable –, sachant que le présent colloque n'est pas bien sûr limité à ce seul sujet puisque seront évoqués d'autres thèmes, notamment l'université ou l'hôpital.

Je donne la parole au professeur de Lapparent pour le premier thème.

---

### **Matthieu de Lapparent**

*Professeur à la Haute École d'ingénierie et de gestion du Canton de Vaud*

Merci, M. le président. Je vais vous parler des critères de priorité de façon très globale et de la manière dont ils sont mis en œuvre pour la comparaison des projets.

Au début, il y a un portefeuille de projets. Et ce que l'on cherche à faire est de les comparer, afin de les classer par ordre de préférence. Ceci, sans évaluer un projet *stricto sensu* ou des variantes internes audit projet.

Ce que j'ai eu l'occasion d'observer concernant le monde des transports, c'est qu'aujourd'hui, en France ou dans d'autres pays européens, la nécessité d'un balayage et d'un balisage *a priori* sur la pertinence des différents projets est quelque chose de reconnu. Lorsque l'on commence à analyser les critères mis en œuvre pour le balisage de ces différents projets, on retrouve des éléments communs, notamment en termes d'évaluation d'impacts. Dans certains cas, il s'agit d'éléments qui n'apparaissent pas, tandis que certains critères ne présentent pas les mêmes pondérations selon les projets.

L'on se retrouve donc, *in fine*, avec un ordonnancement ou une priorisation des projets qui résulte de la comparaison d'éléments peu comparables *stricto sensu*. Quand bien même les éléments fondamentaux de l'évaluation de ces projets peuvent rester les mêmes, il y aura toujours un moment *a priori* dans l'évaluation et la priorisation où interviennent des décisions qui ne relèvent plus de l'évaluation



mais de la pondération, de manière à pouvoir finalement ordonner ces projets. Et c'est évidemment là que le bât blesse et que cela donne lieu à discussions.

### **L'analyse des critères**

Que les projets soient dits « structurants » ou « transformationnels » – pour les très grands projets –, ou que cela soit de plus petits projets – sachant que dans un portefeuille de projets, il en existe de très grands qui demanderont beaucoup de financements et d'autres qui en demanderont moins – ils doivent, en toutes circonstances, être considérés de la même manière.

Dans les dimensions ou les critères à prendre en compte dans l'évaluation et la comparaison des projets, plusieurs dimensions doivent être intégrées. Dans le domaine du transport, il y a évidemment les *bénéfices directs* – sur lesquels nous reviendrons et qui seront vus de manière plus détaillée au cours du colloque. On trouve également les *effets de nature indirecte* dont on sait, depuis quelques temps, que ce sont des critères importants qui, dans certaines circonstances, peuvent être égaux ou supérieurs aux effets directs, même en restant conservateur sur les méthodes ou les valeurs retenues dans leur évaluation. Par effets indirects, j'entends les effets sur la productivité des facteurs et sur la croissance, les impacts territoriaux à différentes échelles et sur différents niveaux de territoires, ainsi que les conséquences sur les aspects sociaux ou sociétaux.

En revanche, je laisse aux autres intervenants le soin de parler de la contrepartie à ces bénéfices directs et indirects, qui est le financement, ainsi que du questionnement concernant le financement en amont de la mise en œuvre de tous ces projets.

### **Les effets conventionnels**

Comment valoriser les effets conventionnels faisant suite à la mise en œuvre d'un des projets, et cela quels que soient les projets ? Le but est ici de valoriser les gains. Et quand il s'agit de transport, ceux-ci concernent plus précisément les effets aux usagers : gains de temps, meilleure accessibilité, régularité, confort, etc., – éléments aujourd'hui pris en compte. Mais il peut aussi s'agir de gains environnementaux et urbains concernant la sécurité et/ou les vies humaines. Notons que tous ces aspects sont précisés dans un ouvrage intitulé *L'évaluation socio-économique des investissements publics*<sup>26</sup> dont le professeur Émile Quinet avait dirigé en 2013 les différents groupes de travail.

### **Les effets indirects**

Plus récemment, les effets indirects ont pris de l'importance. L'on se rend compte depuis quelques années qu'un projet a, non seulement, un impact pour lui-même (rentabilité ou utilité interne), mais aussi des conséquences pour autrui, même indirectement. On a ainsi, par exemple, pu parler au moment de l'introduction de ce colloque des « effets d'agglomération ».

---

<sup>26</sup> Commissariat général à la stratégie et à la prospective, Émile Quinet (dir.), *L'évaluation socio-économique des investissements publics*, éd. La documentation Française, Paris, 2013.



Concernant les effets de transport, il s'agit de transporter des personnes, de les faire circuler sur un territoire, de les mettre en correspondance et de les appareiller à différents points du territoire de manière à exploiter au mieux et le plus efficacement la ressource. Ce sont donc des effets d'appariement, des effets d'apprentissage, des effets de partage : les infrastructures sont plus facilement accessibles sur une plus grande partie de l'espace et ont donc une meilleure valeur économique. Cela se doit d'être intégré, et d'ailleurs cela fait partie des critères qui, aujourd'hui, doivent être pris en compte.

L'on a aussi des aspects qui ont trait à la valorisation des emplois. En effet, quel que soit le projet d'infrastructure de transport, il est possible de mieux réallouer l'emploi ou de laisser les entreprises accéder à des emplois plus qualifiés sur un territoire plus large. Cela valorise tout à la fois les compétences, le capital, et *in fine* la valeur de l'emploi ainsi que sa productivité.

On notera également le fait que l'on va créer de nouveaux emplois, non pas tant parce que l'infrastructure ou le projet en a besoin pour être réalisé, mais surtout parce que celui-ci va rendre attractif un territoire. C'est pourquoi lorsque plusieurs territoires sont en compétition sur un projet on se doit de les comparer en termes de création d'emplois.

Il existe également des effets qui sont davantage de nature géographique, démographique ou spatiale, comme les effets de redistribution spatiale des populations ou des activités économiques. Il s'agit là d'une question de gouvernance des territoires et de planification urbaine. Cela a une valeur économique et doit être pris en compte dans les critères d'évaluation.

Il y a, enfin, des effets plus généraux sur la croissance économique. À ce jour, ceux-ci ne sont pas pris en compte dans l'évaluation des projets, notamment d'infrastructures de transport, et ceci quelle que soit la taille du projet dont on essaie d'évaluer les effets indirects. C'est regrettable, car l'on s'aperçoit en réalité qu'il ne s'agit pas d'effets marginaux. Lorsque l'on compare des projets pour lesquels on évalue les effets indirects, et d'autres pour lesquels on ne les évalue pas, on a tendance à biaiser nécessairement le résultat de la priorisation des projets. Même en restant conservateur, l'on se rend compte – *cf.* les études récentes conduites pour *Crossrail*<sup>27</sup> au Royaume-Uni, ou concernant le projet du Grand Paris Express<sup>28</sup> – que ces effets économiques élargis peuvent parfois être aussi importants que les effets directs. Il s'agit donc là d'un critère à intégrer dans notre démarche. Et comme l'on parle d'investissement, il faut aussi savoir valoriser les impacts économiques de ces différents projets et leur diffusion.

Ceci étant, une pure évaluation économique classique, qu'elle soit avec ou sans effets indirects, peut également engendrer des problèmes entre différents projets. Et l'on peut se retrouver dans une situation où, *in fine*, on a en portefeuille des projets qui, avec ces méthodes, vont donner des valeurs actuelles nettes ou des

27 Le *Crossrail* est un transport urbain sur rails en cours de construction à Londres (voir V. Collen, « Londres construit un RER à plus de 20 milliards d'euros », *in Les Échos*, 3 juillet 2015).

28 Le Grand Paris Express est un projet de construction de plus de 200 km de lignes de métro automatique.



ratios bénéfiques/coût dans des fourchettes relativement comparables. Mais cela ne permet pas de répondre à la question de savoir lequel mettre en premier, puisque l'on parle de priorisation de ces projets.

### **Typiquement, d'autres critères doivent intervenir.**

Imaginons, par exemple, que l'Union européenne propose une enveloppe budgétaire de dix milliards d'euros pour deux projets présentant des ratios bénéfiques/coût sensiblement identiques – entre deux et trois – avec des effets directs et indirects qui concernent *Crossrail* et le projet du Grand Paris Express. À qui va-t-on donner ces dix milliards ? Dans ce contexte, il paraît logique de prendre en compte le fait que l'un des pays ne fait plus partie de l'Union européenne. Il faut utiliser la priorisation de telle manière que l'un des projets passe au-dessus de l'autre. On peut ainsi avoir d'autres critères qui interviennent dans le choix final.

Cependant, ces analyses multicritères posent des questions interminables : il existe une liste particulièrement longue de ces critères et de leurs définitions, mais personne n'est d'accord sur ce sujet. Comme personne n'est non plus d'accord sur le poids que doivent avoir ces critères dans la hiérarchisation des projets.

### **Conclusion**

Dans ce domaine, la discussion doit rester ouverte. En tout état de cause, il est nécessaire de se mettre d'accord en amont de l'évaluation de ces projets sur la question des critères et du poids à leur attribuer pour, ensuite, appliquer cela de manière uniforme et homogène dans les évaluations. Ce n'est qu'une fois ces étapes franchies que l'on peut établir des variantes, des discussions ou des remises en cause. C'est pourquoi une méthodologie qui permette à tout le monde d'évaluer de façon semblable, avec des critères et des pondérations identiques, est indispensable. Cela permet de mettre en place une priorisation difficilement contestable en termes de résultats – même si ensuite on peut vouloir en discuter. Étant entendu que ces critères doivent évidemment comporter des aspects sociaux, sociétaux, de même que la défense des intérêts de chacun.

---

**Philippe Martin**

*Président la section des travaux publics du Conseil d'État,*  
**modérateur de la table ronde**

Merci beaucoup. Les autres intervenants de la table ronde ont-ils des commentaires sur ce qui vient d'être dit, notamment sur la question des méthodes les plus pertinentes pour comparer des projets entre eux ? Peut-on avoir des indices synthétiques permettant de visualiser le projet le plus intéressant économiquement, ou faut-il privilégier une analyse multicritères – avec des critères préétablis et pondérés, quitte à additionner ou à retrancher des points selon la méthode utilisée – pour aboutir à une sorte de notation globale ? Ou alors faut-il reconnaître l'existence d'un choix d'opportunité qui est irréductible dans l'exercice de priorisation ?



---

**François Poupard**

*Directeur général des infrastructures, des transports et de la mer*

Ces réflexions amènent deux interrogations. La première est que vous semblez hésiter sur le fait que l'analyse multicritère, aussi nécessaire soit-elle, puisse être un sujet important parce que l'analyse socio-économique classique va s'en tenir aux effets directs ; alors même qu'il existe pourtant de nombreux types d'externalités : effets indirects, effets de club, effets d'agglomération, etc. Vous avez également mentionné le fait que ces différents critères, ou l'ouverture de ces critères, peut être une stratégie de circonstances. Cela rend encore plus floue la nécessité de trouver une hiérarchisation des critères pour savoir à quel moment l'on est dans la science ou dans la circonstance.

La seconde réflexion à laquelle cela me conduit est que la socio-économie classique qui, finalement, fonde les analyses multicritères, même quand elle prend en compte les externalités, s'accommode assez mal d'analyses macroéconomiques. Il est difficile, par exemple, d'inclure dans les critères d'un projet, ou même d'un groupe de projets comme le Grand Paris, l'impact sur l'économie nationale, parce que les catégories d'analyses ne sont pas du tout les mêmes. Je dirai même que l'impact d'un projet ou d'un groupe de projets sur l'économie nationale va finalement y échapper, car tous les projets concourent à l'économie nationale. Dans quelle mesure ? Là, nous avons une question d'outils, mais l'on voit bien que l'angle n'est pas le même. Comment réunissez-vous les deux points de vue ?

---

**Matthieu de Lapparent**

*Professeur à la Haute École d'ingénierie et de gestion du Canton de Vaud*

Les méthodes d'évaluation économique, pour moi, ne constituent qu'un seul critère, même si elles reposent sur un ensemble de sous-critères qui rentrent dedans pour l'évaluation d'un projet. Il s'agit là d'une définition à tiroirs du mot critère : on a les objectifs qui servent à l'évaluation socio-économique puis, de fait, au final, une décision reste à prendre. Et cette décision va nécessairement faire intervenir autre chose que la valorisation strictement économique. C'est donc cette *autre chose* qui mériterait d'être définie de manière claire *a priori* si l'on veut pouvoir arriver à une priorisation des projets qui soit neutre par rapport aux questions de circonstances.

Il faut que l'on définisse les circonstances en amont, afin d'avoir les mêmes ou de les neutraliser. Je sais que le travail n'est pas facile, et j'imagine bien que ce ne sera pas quelque chose d'immédiat. Ces autres critères vont avoir des poids, et certaines choses ne relèveront pas uniquement de l'évaluation au sens strict (préférences locales, etc.), mais il faut qu'elles soient établies ou, en tous cas, prises en compte, et que l'on précise leur poids dans la balance.

Sur la seconde réflexion, au sens des effets aux différentes échelles géographiques (locale, nationale ou extraterritoriale), on dispose d'importants outils qui, malheureusement aujourd'hui, sont des outils d'évaluation très économiques. On

a ainsi un modèle de l'Union européenne qui regarde quels sont les impacts de manière fruste, et l'on sait bien qu'il ne s'agit pas de quelque chose d'extrêmement précis – les fourchettes d'incertitude sont très larges. On dispose également d'outils qui analysent les impacts d'une politique ou d'un projet localisé sur l'ensemble des autres régions, pour savoir notamment si cela va aspirer les emplois avoisinants ou véritablement créer des emplois. Cela reste une question ouverte et dépend typiquement du projet.

Ce que l'on essaye de voir dans ces outils, ce sont les gains de PIB ou de valeur ajoutée – quelle que soit la métrique utilisée au sein du projet – dans une région donnée, à long terme, et les pertes qui pourraient être générées ailleurs. Et puis l'on arbitre une décision finale en fonction de ces résultats. Est-ce quelque chose de pertinent ? Je ne porte pas de jugement. *In fine*, l'on essaie de voir si les richesses créées génèrent un solde positif ou négatif sur l'horizon de vie du projet. Il va de soi qu'une telle approche ne peut pas être entièrement parfaite.

---

**Arnold Migus**

*Conseiller maître (h) à la Cour des comptes*

Nous sommes centrés ici sur la problématique des transports, mais mon questionnement va au-delà. Par exemple, chacun sait qu'il existe une corrélation forte entre la qualité des transports et la productivité. Or en France la qualité des transports est très élevée. Dans ce contexte, et si l'on raisonne en termes d'objectif d'augmentation de la productivité, est-ce que réaliser de grands projets de transports est la meilleure solution par rapport à d'autres projets hors du champ des transports ? Et comment comparer ? Je sors là de la comparaison des transports avec les transports, car nous devons raisonner globalement.

---

**Matthieu de Lapparent**

*Professeur à la Haute École d'ingénierie et de gestion du Canton de Vaud*

Je suis embarrassé pour vous répondre car ma spécialité est le secteur du transport.

---

**Philippe Martin**

*Président la section des travaux publics du Conseil d'État,  
modérateur de la table ronde*

Sur l'intérêt de l'augmentation des capacités de mobilité, par rapport à d'autres types d'investissement dans des schémas d'implantation, ou des systèmes de travail qui seraient différents, la comparaison devient encore plus difficile, tant il est déjà très difficile de comparer des projets de transport entre eux. Quant à comparer l'intérêt économique d'investissement dans la mobilité plutôt qu'un investissement dans d'autres types d'organisations, cela n'est pas complètement évident.

---

**François Poupard**

*Directeur général des infrastructures, des transports et de la mer*

Je peux donner le point de vue d'un praticien. En fait, on a bien souvent des politiques d'investissement public qui viennent irriguer des territoires et, très vite, les transports sont sur le chemin critique des politiques d'aménagement du territoire. Parce qu'une politique d'aménagement du territoire consiste, d'une part – et comme son nom l'indique –, à aménager et, d'autre part, à mettre les personnes et les activités en relation. Finalement, il est extrêmement rare qu'une politique territoriale d'ampleur fasse l'économie de ce maillon qui apparaît, à juste titre ou pas, comme critique.

La question est : peut-on faire autrement ? Peut-on apporter de la valeur en aménageant les territoires à travers des investissements publics sans améliorer la mobilité des personnes et des biens ? La question est difficile parce que derrière se cache le fait que, peut-être, l'on peut améliorer la mobilité des personnes et des biens sans investissement, ou en tous cas avec des investissements très marginaux.

Aujourd'hui, comme vous l'avez mentionné, notre pays est particulièrement bien doté en termes de réseaux de transport, du point de vue des infrastructures et, quand on prend les choses d'une manière un peu froide, on peut convenir que ces réseaux ne sont pas optimisés. Peut-être que les financements utilisés pour construire le dernier maillon qui reste pourraient être mieux utilisés pour améliorer la productivité de tous les autres maillons.

---

**Philippe Martin**

*Président la section des travaux publics du Conseil d'État,  
modérateur de la table ronde*

Je donne la parole à M. Migus, afin qu'il puisse nous présenter le deuxième thème de cette séance.

---

**Arnold Migus**

*Conseiller maître (h) à la Cour des comptes*

Merci M. le président. En remarque liminaire, je tiens à préciser que je ne suis pas un spécialiste des transports. Pour préciser plus avant, je dirais même que j'ai une vision plutôt scientifique, voire naïve, de ce secteur. C'est pourquoi j'aborderai ce sujet à travers l'expérience que j'en ai eue – mon implication dans l'enquête sur *La grande vitesse ferroviaire* était mon deuxième sujet à la Cour des comptes<sup>29</sup>. Pour ce faire, j'ai relu mes notes prises au moment de l'instruction de ce dossier ainsi que les entretiens auxquels j'ai participé.

En ce qui concerne les évaluations, j'ai retrouvé le constat « désabusé » du contrôle financier qui m'a dit : « *On n'arrête personne avec une évaluation socio-économique* ». Voilà qui commence bien en termes de rationalité. Au ministère

<sup>29</sup> Cour des comptes, *La grande vitesse ferroviaire : un modèle porté au-delà de sa pertinence*, précité.



chargé des transports, mon interlocuteur était extrêmement critique sur les évaluations socio-économiques parce qu'elles ne mesurent pas le manque d'alternatives, ni ne mesurent correctement la rentabilité, par exemple du transport express régional (TER). Pour lui, les valeurs tutélares sont absolument politiques et *in fine* l'on ne peut pas tout monétariser ; en outre, le taux de rentabilité interne<sup>30</sup> n'est pas un instrument de hiérarchisation. Et mon interlocuteur de conclure que la construction d'une ligne à grande vitesse est un choix de développement du territoire et donc une décision de politique des transports.

La rationalité serait donc politique. Et lorsque l'on regarde attentivement ces affirmations, elles sont en partie vraies (le taux de rentabilité interne n'est pas un instrument de hiérarchisation et l'on ne peut pas tout monétariser), mais l'enchaînement des arguments tendait à justifier l'observation selon laquelle, peu importe les rendements, du moment que cela sert l'aménagement du territoire, le pouvoir politique décide de la construction d'infrastructures.

Au moment où s'achevait notre enquête est parue opportunément l'instruction du Gouvernement de juin 2014 relative au projet de transport<sup>31</sup>, qui décrivait une méthodologie multicritère à suivre. Dans cette instruction, l'évaluation socio-économique n'est pas citée. Il a donc fallu attendre trois mois pour obtenir ce document (deux cents pages de fiches dans lesquelles l'évaluation socio-économique est noyée)<sup>32</sup>.

Tout ceci a fait qu'en octobre 2014 la Cour des comptes concluait que « *le processus actuel de décision conduit inéluctablement à la réalisation de lignes nouvelles même quand cela n'est ni rentable, ni efficient* »<sup>33</sup>. La Cour reconnaissait par là que l'analyse socio-économique est perfectible. Elle critiquait, semble-t-il, la prépondérance du « gain de temps » qui occupe presque tout l'aspect socio-économique et qui avait peut-être conduit à surévaluer l'importance de certaines lignes, de nouveaux équipements, ou de nouvelles constructions par rapport au renouvellement et à la maintenance de l'existant. Mais au final, et malgré ces restrictions, la Cour des comptes a recommandé que l'analyse socio-économique conserve sa prééminence, sans doute en raison des travaux déjà engagés et tout en sachant que ces limites pouvaient être levées.

Dans plusieurs arrêts du 15 avril 2016<sup>34</sup>, le Conseil d'État a également fixé des bornes à ce type de décision à travers l'annulation d'un décret par lequel le Premier ministre avait déclaré d'utilité publique et urgents les travaux nécessaires à la réalisation de la ligne ferroviaire à grande vitesse reliant Poitiers à Limoges.

30 Taux d'actualisation pour lequel la valeur actuelle nette de l'investissement est nulle.

31 Instruction du Gouvernement du 16 juin 2014 relative à l'évaluation des projets de transport, NOR : DEVT1407546J.

32 V. le dossier complet des fiches outils du référentiel d'évaluation des projets de transport au 7 octobre 2014 sur le site du ministère de la transition écologique et solidaire ([www.ecologique-solidaire.gouv.fr](http://www.ecologique-solidaire.gouv.fr)).

33 Allocution de Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, à l'occasion de la présentation à la presse, le 23 octobre 2014, du rapport public thématique sur *La grande vitesse ferroviaire : un modèle porté au-delà de sa pertinence*, précité.

34 CE, ssr, 15 avril 2016, *Fédération nationale des associations des usagers de transport*, n°s 387475, 388441, 388591, 388628, 388629, 388656, 390519 et 391332.



Dans cet arrêt, le juge administratif estime « *qu'il ressort des pièces du dossier que le coût de construction de cette ligne ferroviaire [présente un] financement du projet [qui] n'est, en l'état, pas assuré (...)* » (considérant 11), et que ledit projet ne contient aucune information précise relative au mode de financement et à la répartition envisagée sur les un milliard six cent mille euros que cela coûtait en valeur 2011 (considérant 8). Mais également « *que l'évaluation de la rentabilité économique et sociale du projet est inférieure au niveau habituellement retenu par le Gouvernement pour apprécier si une opération peut être regardée comme utile, en principe, pour la collectivité ; que si le projet est principalement justifié par des considérations d'aménagement du territoire, la liaison qu'il prévoit se présente comme un simple barreau se rattachant au réseau ferroviaire à grande vitesse, dont il n'est pas envisagé le prolongement ; que sa mise en œuvre aura, en outre, selon toute vraisemblance, pour effet un report massif de voyageurs de la ligne Paris-Orléans-Limoges-Toulouse vers la ligne à grande vitesse, impliquant une diminution de la fréquence du trafic sur cette ligne et donc une dégradation de la desserte des territoires situés entre Orléans et Limoges (...)* » (considérant 11).

La décision du Conseil d'État fait ainsi ressortir le fait que dans ledit projet l'aspect financier n'est pas présenté et que l'évaluation socio-économique est très négative.

Notons que dans son rapport de 2014<sup>35</sup>, la Cour des comptes observait que lorsqu'un processus est engagé, comme par exemple le lancement d'une nouvelle ligne ferroviaire, celui-ci se révèle dans les faits quasi-irréversible, quand bien même chaque étape le constituant ferait l'objet d'une décision d'arrêt.

Dans ce contexte, le point clé reste alors la déclaration d'utilité publique (DUP). La question est donc de savoir comment l'on arrive à cet état où un projet devient irréversible, malgré des étapes réversibles ?

Pour tenter de répondre à cette question, considérons deux projets :

- dans le projet de ligne Tours-Bordeaux, l'on s'est aperçu que les déclarations successives du Premier ministre et du ministre des transports, en janvier-février 1994, concernant l'association des régions à la réalisation du projet (Aquitaine, Centre, etc.), ont valu décision de faire ;

- dans le projet de ligne Poitiers-Limoges, c'était la décision du Premier ministre de mars 2004 qui a valu décision de faire, alors même qu'aucune étude préalable n'avait été engagée.

À cette valeur prescriptive d'étape, que la loi ne confère pas, s'ajoute ce mécanisme des petits pas qui finissent par ancrer un projet dans la réalité, quelle que soit sa pertinence.

On va ainsi reparler du projet à travers des débats préalables, des études préliminaires, des études techniques préliminaires, des avant-projets sommaires, etc. Toutes ces étapes sont prévues dans les textes validés par des décisions ministérielles et déclenchent des dépenses. De sorte que l'on aboutit, au final, à

---

35 Cour des comptes, *La grande vitesse ferroviaire : un modèle porté au-delà de sa pertinence*, préc.



ce que la somme de ces dépenses finisse par justifier le lancement de l'opération contre tout bon sens !

En résumé, nous avons là une accumulation de petits pas, pris individuellement, chacun réversible, qui finit par créer un processus quasi-irréversible de décision, sur lequel viennent se greffer les dépenses déjà engagées, contribuant à renforcer l'irréversibilité.

Comment une telle situation est-elle devenue possible ? En fait, depuis la création de la ligne à grande vitesse (LGV) française reliant Paris à Strasbourg, il y a un fait nouveau : comme l'État est impécunieux pour construire de nouvelles lignes, de moins en moins rentables, il est amené à appeler les collectivités territoriales à participer aux études, puis aux projets. Ces collectivités deviennent donc *partie prenantes* à la réalisation du projet. De sorte que la décision d'arrêter un projet – même quand cela devrait aller de soi – n'en est que plus compliquée à prendre ; quand cela ne se transforme pas en machine infernale.

Quand vous regardez la ligne à grande vitesse reliant Tours à Bordeaux, également appelée projet « Sud Europe Atlantique », son financement était, vis-à-vis de certaines collectivités, conditionné à la décision de créer l'étape suivante : Bordeaux-Toulouse. C'est cela que l'on appelle une « machine infernale ». Quant au projet ferroviaire Poitiers-Limoges, c'était la même chose, mais issue du « Grenelle de l'environnement » et, plus précisément, du concept de « co-construction » (sic).

On le voit, mener de front les études préalables et la concertation fait qu'il est très difficile d'arrêter un projet une fois celui-ci lancé.

Dans ce contexte, il n'est donc pas surprenant que la Cour des comptes constate que le critère de financement ne constitue pas un élément de décision pour lancer ou non une infrastructure nouvelle.

Ainsi, par exemple, dans le cas du projet ferroviaire de la LGV Tours-Bordeaux – réalisé sous forme de partenariat public-privé<sup>36</sup> –, la déclaration d'utilité publique et le choix du concessionnaire n'ont eu lieu qu'en 2010 – alors que les études préliminaires sur la section Tours-Bordeaux avaient eu lieu en 1997-1998 –, tout cela pour un total de huit millions huit cent mille euros. Sur le projet de ligne ferroviaire Poitiers-Limoges, la constatation était la même. C'est pourquoi la Cour des comptes demandait de ne décider du lancement des études préliminaires qu'une fois le financement du projet bouclé.

D'où l'importance de bien définir un plan d'affaire pour ce type de projet, qui associe gestionnaires d'infrastructures et opérateurs ferroviaires, ainsi que la prise en compte par une décision interministérielle formelle des perspectives de financement du projet d'infrastructures, et la répartition entre les acteurs (État, gestionnaire d'infrastructures, collectivités).

---

<sup>36</sup> Le modèle autoroutier du partenariat public-privé (PPP) – plus précisément, de la concession – a, pour la première fois, prévalu dans le montage de ce projet dont le coût global s'élève *in fine* à neuf milliards d'euros (sept milliards huit cent mille euros pour la LGV et un milliard deux cent mille euros pour les aménagements).



---

**Philippe Martin**

*Président la section des travaux publics du Conseil d'État,  
modérateur de la table ronde*

Merci beaucoup. Je me tourne maintenant vers M. Poupard pour savoir comment l'on peut raisonnablement prioriser des projets plutôt que d'empiler les déclarations d'utilité publique. Les projets naissent de l'identification d'un problème : phénomènes d'engorgement entre zones urbaines ou autour de zones urbaines, phénomènes d'accidentologie, souci de boucler un réseau, etc. On voit donc très bien qu'il y a, initialement, un facteur déclenchant la demande. À partir de là, la question est de savoir à quel stade on est capable d'évaluer l'intérêt socio-économique de l'opération et son financement, puis faire remonter le plus en amont possible un exercice de priorisation.

---

**François Poupard**

*Directeur général des infrastructures, des transports et de la mer*

C'est une question très sensible, car dans les faits nous disposons d'ores et déjà d'un stock très important de déclarations d'utilité publique. Mais la question clé reste celle de savoir qui décide et comment.

On pourrait imaginer que le directeur général des infrastructures décide des projets, mais rien n'est plus faux. La marge de manœuvre du ministre des transports dans le processus de décision est également extrêmement faible. Et peut-être même qu'en la matière le Président de la République lui-même est tenu par un jeu d'alliances avec les pouvoirs locaux, qui font pression dans une discussion qui, pour le coup, est véritablement politique. Ce qui peut amener, par exemple, un Premier ministre initialement opposé à la construction d'un canal à, finalement, en décider la construction.

C'est pourquoi il faut regarder assez froidement ce phénomène. La rationalisation économique, voire macroéconomique ou multicritère, ne peut pas ignorer qu'à un moment donné quelqu'un va décider de réaliser tel projet. Je crois que ce qu'essayait de me dire le contrôleur budgétaire, c'est qu'il serait illusoire, en matière de grands projets, de faire fi du processus politique. C'est lui qui finalement est premier, au risque de donner parfois l'impression de réaliser des projets assez peu justifiés sur les plans technique et économique (par exemple, une ligne à grande vitesse de 70 km).

Qu'en est-il aujourd'hui ? On a certes des analyses individuelles projet par projet, mais, dans le même temps, on se rend compte que l'on accumule les déclarations d'utilité publique (DUP) dont la plupart sont des DUP d'engagements plus ou moins fermes (contrat avec un PPPiste, contrat de plan État-région, traité international, etc.). Et lorsque l'on fait la liste de tous ces engagements fermes, on se rend compte que l'on dispose aujourd'hui d'un stock de projets deux fois plus important que ce que l'on est capable de financer sur les crédits publics nationaux. De sorte que si nous voulions, dans les cinq prochaines années, accomplir toutes nos promesses,

il nous faudrait disposer d'un budget de dix-huit milliards d'euros, alors même que nous ne consacrons actuellement à ce genre d'investissements que quelque deux milliards d'euros annuels.

Nous sommes donc sans arrêt confrontés à cette question, puisque l'on dispose continuellement d'un stock de projets, question sans doute plus vive sous l'actuel quinquennat, car les projets ont dépassé depuis longtemps la phase d'enquête publique. Ils ont même dépassé la phase d'avant-projet sommaire (APS)<sup>37</sup> ; les dossiers de consultations des entreprises sont prêts et, sur le bureau, il y a à chaque fois deux boutons : « faire » ou « ne pas faire ».

Si le choix est de ne pas faire, le projet est abandonné, de sorte que très rapidement (dans les cinq ans) il devient caduc. La question du choix est donc cruciale.

Actuellement, nos marges de manœuvre sont réduites parce que l'on fait face à des engagements fermes, inscrits à la fois dans le budget de l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF) qui finance ces infrastructures et dans le fait que sont actés un certain nombre de pieds-de-colonne comme des partenariats public-privé, des loyers annuels, etc. C'est-à-dire que nos prédécesseurs ont reporté sur nous les investissements de l'époque, réduisant d'autant notre marge de manœuvre.

Il y a également un autre sujet d'importance, que le président Martin a mentionné. Durant les dix à quinze dernières années, on a privilégié l'investissement dans le neuf au détriment de l'ancien. Or, quand on sacrifie l'ancien, la première année, cela n'est pas très grave, on prend un petit retard d'entretien ou de régénération. Mais au bout de dix ans, cela finit par apparaître, et l'on s'aperçoit alors que l'on a fabriqué une sorte de « dette grise » par la somme des retards à l'entretien et à la régénération des réseaux. Cela peut provoquer un effet « boule de neige » et devenir très important. On a constaté ce phénomène dans le domaine du ferroviaire où le retard de maintenance des réseaux a nécessité, pour maintenir en circulation les trains, un réinvestissement de l'ordre d'une trentaine de milliards d'euros.

Ce même phénomène est également à l'œuvre dans les réseaux nationaux routiers ou fluviaux. Et il est aggravé par le temps d'inertie des études ou des procédures. C'est-à-dire qu'aujourd'hui, entre le moment où l'on décide de lancer le projet – où un Premier ministre fait un discours en disant « je fais la LGV Tours-Bordeaux » – et le moment où il se réalise, il s'écoule une quinzaine d'années.

Nous sommes donc confrontés à une dizaine d'années de procédure (appels d'offres, grandes discussions, négociations avec des partenaires privés ou publics, etc.), avec l'incapacité de traverser ce tunnel en moins de quinze ans. Or quinze ans c'est du long terme. Entre-temps, les besoins peuvent fortement évoluer et/ou de nouveaux problèmes apparaître (installations de « zadistes » sur un terrain, etc.), avec le risque de retarder le projet quelques années de plus.

---

<sup>37</sup> L'avant-projet sommaire (APS) permet de déterminer les valeurs des paramètres de dimensions d'un projet de façon à permettre l'estimation de son coût.

En réalité, l'on pilote assez mal l'inertie des projets. Et les goulots d'étranglement que l'on fabrique sont le « cadeau empoisonné » que l'on lègue au successeur de notre successeur. Ce qui aggrave la difficulté de gérer toute dynamique de projet.

En outre, tout cela se passe dans un cadre de finances publiques contraint. Ce qui a amené d'ailleurs l'actuel Président de la République à évoquer la nécessité de faire une programmation sous forme de loi, avec une clarification de l'aspect recettes/dépenses sur l'ensemble du stock d'infrastructures à construire pour les années qui viennent.

Dans ce contexte, de quelle situation partons-nous, et quels sont les outils dont nous disposons ?

Il existe de nombreuses méthodes d'évaluation : socio-économique, multicritères, d'effets externes, d'effets induits, d'effets de club ou d'agglomération. Je ne reviens pas sur ce type de « boîte à outils » très utilisée, notamment dans le domaine des transports.

Bien sûr tout cela n'empêche pas les critiques sur le biais des études, ou sur le fait que l'on surestime toujours le trafic. Enfin, il doit être noté également que la loi oblige à faire des bilans *ex post*<sup>38</sup>.

Cependant, lorsque l'on regarde objectivement les choses, on s'aperçoit que celles-ci s'améliorent avec le temps. Certes, il y a toujours des biais au niveau des études prospectivistes, mais il est difficile de ne pas faire d'erreur en parlant de l'avenir.

La véritable difficulté est donc de prévoir à dix, quinze ou vingt ans ce que seront les trafics futurs. Parce que les trafics ce sont les personnes, et que les personnes sont l'économie. Or qui peut prévoir ce que sera l'économie dans vingt ans ?

Notons qu'en matière d'intentions nous avons le schéma national des infrastructures de transports (SNIT)<sup>39</sup>, et qu'il ne s'agit pas d'un stock de déclarations d'utilité publique, mais d'un stock de projets, estimés par mon *ante* prédécesseur à quelque deux cent cinquante milliards d'investissements potentiels. À raison de deux milliards d'euros par an, cela nous laisse du « grain à moudre » pour de nombreuses années, d'autant qu'à l'époque, aucune hiérarchisation n'a été faite pour ces projets, même si ceux-ci sont présentés en termes d'intérêts socio-économiques.

Puis, au début du quinquennat précédent, un travail a été réalisé par la commission Mobilité 21, présidée par le député Philippe Duron<sup>40</sup>. Ce travail a permis de classer les projets en trois paquets : le paquet des projets en cours ou à réaliser, le paquet

38 L'article 14 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI), codifié à l'article L. 1511-6 du code des transports, précise : « Lorsque les opérations mentionnées à l'article L. 1511-2 sont réalisées avec le concours de financements publics, un bilan des résultats économiques et sociaux est établi au plus tard cinq ans après leur mise en service. Ce bilan est rendu public ».

39 Outil de planification des projets d'infrastructures de transport prévu par la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

40 Ph. Duron (prés.), *Mobilité 21 - Pour un schéma national de mobilité durable*, rapport au ministre chargé des transports, de la mer et de la pêche, éd. La documentation Française, Paris, 27 juin 2013.



des projets à réaliser à moyen terme entre 2030 et 2050, et enfin le paquet des projets reportés après 2050 dont tout le monde s'accordait à dire qu'on avait le temps d'en reparler et peut-être même de les reconfigurer compte tenu de ce qu'il adviendra de la France dans les vingt prochaines années.

Avec le temps, les propositions de la commission Mobilité 21 se sont épuisées dans le quinquennat précédent. D'autres priorités, politiques celles-là, sont venues sur le devant de la scène. On a trouvé subitement extrêmement important – et même urgent – de desservir Limoges et la Corrèze. D'où l'épisode du projet ferroviaire Poitiers-Limoges. Dans le même ordre d'idées, on a décidé d'accélérer le projet du Grand Paris.

Ce qui pose problème, ce n'est pas tant que ces projets soient devenus subitement prioritaires, mais c'est surtout la volonté politique de les voir aboutir au plus tôt, c'est-à-dire de vouloir livrer demain ce qui devait être livré en 2030 ! Et puis, l'on a les discussions au sein de l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF), qui est un lieu où l'on discute au niveau national des priorités. En effet, chaque année, l'AFITF vote son budget et met en place le suivi de ses autorisations d'engagement et de ses consommations de crédits de paiement pour financer les projets qui vont avancer l'année suivante. Le résultat est que ces décisions budgétaires, prises année après année, fabriquent également une forme de priorisation, même si l'on peut convenir qu'elle n'est pas toujours faite avec les critères éclairés du moyen terme, parce que l'on est plus ici dans le cadre d'un exercice budgétaire.

Dans ce contexte, *quid* du « produit final » livré en bout de chaîne ?

Le Président de la République a dit qu'il fallait « programmer » (sic), mais concrètement qu'est-ce que cela veut dire ?

Selon moi, la première chose à faire est de réfléchir à ce que sont les mobilités – c'est une réflexion qui a eu lieu durant les assises nationales de la mobilité –, car si l'on réalise des infrastructures de transport, c'est pour développer les transports et donc servir la mobilité.

Ce qui suppose que l'on sache pourquoi et comment les personnes et les marchandises se déplacent. Or, aujourd'hui, l'on constate une forme de mutation à la fois dans les besoins et dans les façons de se déplacer – par exemple, les personnes sont devenues beaucoup plus mobiles. Dans ce contexte, les outils numériques apparaissent incontournables, voire indispensables, en matière d'aide à la mobilité. Et l'on ne peut pas faire l'économie de cette réflexion qui va jusqu'à interroger l'utilité des infrastructures que nous mettons en place.

Ainsi, lorsque vous observez le périphérique parisien ou le trafic sur l'A86 aux heures de pointe, vous voyez que finalement ces infrastructures de transports ne transportent – si je puis dire – pas grand-chose. Elles sont soudainement transformées en parkings géants, avec des centaines de voitures à l'arrêt, et dans chaque voiture, il y a à peine un passager. C'est un immense gâchis d'infrastructures et de voitures pour, au final, ne pas faire du transport ! Cela doit nous faire réfléchir.



Bien sûr, l'on peut toujours continuer à réaliser d'autres infrastructures et fabriquer d'autres voitures pour gaspiller toujours plus. Mais cette dispersion des moyens financiers publics et privés pour, finalement, ne transporter personne rapidement finit par poser question.

Aussi le Gouvernement a-t-il décidé de mettre en place, en octobre 2017, un Conseil d'orientation des infrastructures<sup>41</sup> pour bâtir une stratégie autour de la prise en compte des nouvelles mobilités et optimiser le stock d'infrastructures actuelles, afin d'éviter les effets de ruines.

C'est un enjeu majeur dans le ferroviaire, et cela pourrait le devenir prochainement dans le domaine routier. Nous constatons en effet qu'en Allemagne ou aux États-Unis, certains réseaux routiers nationaux menacent ruine. Il ne s'agit donc pas d'une question théorique.

Une autre problématique est de savoir comment innover pour que le stock d'infrastructures soit optimisé et devienne plus performant.

Je pense, par exemple, au Système européen de gestion du trafic ferroviaire (SEGTF)<sup>42</sup>. En effet, si l'on arrive à doubler le nombre de trains, cela diminuera d'autant la nécessité de réaliser des infrastructures. Par exemple, le SEGTF mis en service entre Paris et Lyon a augmenté la capacité de plus de 30 % de cette ligne et a réduit considérablement l'urgence de faire le projet de ligne Paris-Orléans-Limoges-Toulouse qui était, à l'origine, destiné à doubler la saturation de la ligne nouvelle Paris-Lyon.

La question de l'optimisation des infrastructures est donc une question très vive, qui concerne également l'usage optimum des véhicules. Il convient en effet de réfléchir sur les outils de politiques publiques – qui ne sont pas nécessairement des investissements lourds – pouvant faire en sorte que les voitures ne circulent plus avec une seule personne à bord, car celles-ci produisent du transport qui ne bénéficie pas à la mobilité. C'est une question particulièrement importante dans les agglomérations.

Dans ce contexte, et par rapport à l'ensemble des projets qui sont proposés, il va falloir raisonner sous contraintes dans le quinquennat. On est là sur une réflexion à cinq ans, plus cinq ans glissants, parce que parler infrastructures oblige à se projeter à dix ans compte tenu de la longueur des procédures.

Comme c'est la première fois que l'État se livre à ce genre d'exercice sous contraintes, il y aura forcément des questions sur le financement – après que nous ayons évoqué le partage des risques –, avec la question préalable de savoir qui va payer. Est-ce l'utilisateur ou le contribuable ? Cette question-là n'a pas un caractère d'évidence : les instruments sont devenus extrêmement perfectionnés, non

---

41 Installé en 2017 dans le cadre des Assises nationales de la mobilité avec pour mission de proposer une stratégie en matière d'investissements dans les infrastructures de transport.

42 Ce standard européen d'interopérabilité ferroviaire a comme objectifs de faciliter le passage des frontières, d'ouvrir le marché de la signalisation ferroviaire, d'augmenter les vitesses commerciales, de réduire les intervalles entre deux trains, de diminuer les coûts de maintenance et d'assurer une sécurité maximale.



seulement dans le partage des risques, mais aussi dans le partage des charges entre l'utilisateur et le contribuable. Ajouté à cela le fait qu'il faut prendre en compte les subventions publiques – parfois très nombreuses – et qui n'empêchent pas de proposer des tarifs extrêmement élevés pour le ferroviaire, comme dans le cas de la ligne à grande vitesse reliant Tours à Bordeaux.

Cela pose des questions de soutenabilité du marché, qui se modifie énormément avec le développement du transport à bas coût, non seulement dans l'aérien, mais aussi dans le terrestre, avec par exemple des plateformes comme Blablacar<sup>43</sup>. Il n'est pas besoin d'être grand clerc pour s'apercevoir que ces nouveaux modèles économiques viennent perturber le modèle existant, en posant notamment la question du prix que l'utilisateur qui se déplace est prêt à payer. Par conséquent, comment s'assurer que ce flux économique de dépenses inhérentes à l'activité elle-même permette d'amortir des infrastructures qui vont créer des charges fixes pour quarante à cinquante ans ?

Ce sont là des questions compliquées, particulièrement dans le domaine routier où la problématique du consentement à payer est très vive. Dans ce domaine, l'on a aujourd'hui des infrastructures sous concessions, où le consentement à payer est à peu près établi – pour autant qu'on augmente modérément les tarifs chaque année, au risque sinon de rompre le pacte avec l'utilisateur. Et l'on a également des routes, assez similaires mais gratuites – c'est-à-dire pour lesquelles le consentement à payer, même symboliquement, est nul. Cela aboutit à des questionnements – surtout lorsque l'on raisonne à cinquante ans –, sachant que dans quinze ans les concessions se terminent. Et le jour où les concessions françaises historiques se termineront, l'État ne pourra plus profiter de cette « rente financière ». D'où l'importance de savoir qui paye la route. Et je ne vise pas les nouvelles routes, mais seulement l'entretien et l'exploitation des routes existantes.

Concernant la mise en place de l'outil de programmation, la question se posera de savoir ce qu'il y aura dans la loi de programmation annoncée par le Président de la République.

En premier lieu, comment la loi de programmation est-elle établie ? Notons d'abord qu'une petite problématique autour de la directive plan-programme<sup>44</sup> apparaît, qui veut que tout programme fasse l'objet d'une évaluation environnementale. Cette évaluation environnementale, dans les canons de la directive plan-programme, prend dix-huit mois. Elle est évaluée par une autorité indépendante : l'autorité environnementale. Au final, le délai est donc reporté à deux ans.

J'ai évoqué précédemment la nécessité de prendre acte de ce que les décisions sont aussi politiques, et pas seulement socio-économiques ou multicritères. C'est pourquoi l'on se trouve dans un exercice qu'il serait bienvenu de conclure avant le milieu du quinquennat, car non seulement le pouvoir politique va s'impatienter, mais encore la programmation quinquennale risque de ne plus être optimum. Ce qui devrait nous amener à regarder assez finement cette question de la directive plan-programme. Notons que la Cour de justice de l'Union européenne s'est

43 Plateforme communautaire de covoiturage.

44 Directive 2001/42/CE relative à l'évaluation stratégique environnementale.



récemment prononcée en faveur d'une large application de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement<sup>45</sup>.

La deuxième question est de savoir ce que contient exactement cette loi de programmation. Les Allemands pratiquent depuis de nombreuses années les lois de programmation sur dix ans, avec cinq ans plus cinq années glissantes. La partie littéraire de la loi est assez courte. Ces lois sont en réalité de grands tableaux avec, en annexe, un tableau extrêmement détaillé qui descend en-deçà de l'infrastructure fédérale. De mémoire, la loi en cours sur le domaine routier comporte quelque mille trois cents projets.

Les Allemands ont la même acception des lois de programmation qu'en France : ce n'est pas impératif, mais cela cadre l'exercice budgétaire du pouvoir fédéral, ou en France de l'AFITF, puisque les projets que l'on peut faire sont dans la loi de programmation. Cela fabrique également un débat politique autour des priorités. Et entre les deux lois de programmation – puisqu'elles reviennent régulièrement –, l'on peut penser qu'*in fine* la loi fait foi.

Reste à savoir si, en France, nous disposons d'une loi de programmation présentant de grandes masses – le reste étant laissé au pouvoir exécutif, à l'AFITF, ou à la décision de lancer tel ou tel projet, mais dans le cadre des grandes masses –, ou alors si, au contraire, l'on descend dans le détail, projet par projet, avec des problématiques de souveraineté. Puisque beaucoup des projets sont autofinancés, l'État n'a pas vocation à exercer le pouvoir de décision des collectivités qui ont compétence sur les transports terrestres, étant donné qu'il s'agit là d'un domaine largement décentralisé. Celles-ci ont donc aussi leur légitimité pour décider de tel ou tel projet.

---

**Philippe Martin**

*Président la section des travaux publics du Conseil d'État,*  
**modérateur de la table ronde**

Vous avez à la fois répondu au deuxième thème et présenté le troisième thème. J'aurais une question concernant l'articulation entre l'exercice de priorisation et l'exercice de validation individuelle, puisque nous disposons actuellement d'un stock de déclarations d'utilité publique (DUP) non négligeable. La question serait-elle d'arbitrer éventuellement au sein de ce stock, ou éventuellement avec de nouveaux projets qui ne seraient pas encore validés par une DUP ? Je m'interroge sur la méthode, car une DUP entraîne des contraintes juridiques puisque les documents d'urbanisme sont mis en compatibilité – c'était d'ailleurs un des problèmes du projet de la LGV Poitiers-Limoges. C'est effectivement, au regard de l'horizon potentiel de réalisation effective du projet, l'un des éléments d'utilité du bilan coûts-avantages. C'est aussi la contrainte que cela fait peser sur les personnes (propriétaires, riverains) impactées par le projet, car la DUP a des conséquences juridiques.

---

45 CJUE, 27 octobre 2016, *Patrice d'Oultremont et autres c. Région wallonne*, Aff. C-290/15.



Je m'interrogeais également sur le point de savoir si, dans ce genre d'exercice, l'on va prioriser tout ou partie d'un stock de DUP préexistantes, et si la priorisation pourrait avoir pour conséquence de ne pas chercher à renouveler les DUP.

J'ai l'impression qu'en pratique un projet est validé individuellement par l'acte symbolique qu'est la DUP, et que le projet n'est pas réalisé parce qu'il n'est pas prioritaire sur des projets concurrents, ou des réflexions concurrentes. Il semble que l'on voit ici qu'un débat se déroule sur les mérites comparés de l'optimisation du réseau, ou d'infrastructures complémentaires au réseau. Est-ce que ces réflexions peuvent avoir pour conséquence que l'État renoncerait, en réalité, à envisager la prolongation d'une DUP ? En tant que président de la section des travaux publics, j'ai l'impression que nous sommes saisis de séries de prolongations de DUP. Ces actes ont des conséquences juridiques et des contraintes. Est-ce qu'il ne faudrait pas, à ce moment-là, se demander si l'on poursuit les DUP, alors que l'on a par ailleurs des réflexions sur la programmation ? Peut-être est-ce utopique, mais peut-on prioriser avant la validation individuelle ?

---

**François Poupard**

*Directeur général des infrastructures, des transports et de la mer*

À propos des DUP, vous voyez celles que l'on prolonge mais pas celles que l'on ne prolonge pas. Il est vrai que c'est une question qui s'est posée depuis l'été 2017 pendant la pause décrétée par le pouvoir politique. Que faire ? Faut-il arrêter ? Prenons-nous des décisions moindres pour ne pas regretter de les avoir prises ? Devons-nous faire profil bas et décider plus tard ? La décision qui a été prise est d'arrêter certaines choses, ou plus exactement de ne pas les prolonger. Celles-là, vous ne les avez pas vues. Et puis, certaines autres choses, comme prendre quand même des décisions nous permettant de ne pas avoir de regret. Parce qu'au-delà de la pause il y a peut-être malgré tout des infrastructures que l'on fera. Mais je crains que le curseur soit placé en un endroit où une méthode infaillible n'a pas été trouvée. On fait une étude au cas par cas pour savoir s'il faut prolonger ou pas la DUP, et je vous confirme qu'il y en a quelques-unes qui n'ont pas été prolongées.

---

**Arnold Migus**

*Conseiller maître (h) à la Cour des comptes*

Vous avez évoqué les transformations actuelles, qui permettent de voir ce qui est en train de se passer ou ce qui va se passer – que ce soit dans le domaine du numérique ou environnemental –, ainsi que les conséquences de ces projets. La question se pose de la prise en compte des infrastructures d'accompagnement, qui peuvent être lourdes. J'en entends peu parler. On discute beaucoup, par exemple, d'électrification de véhicules, mais où en est le problème de l'alimentation future d'ici 2030 ? 2030 est une échéance qui arrivera rapidement. Il faut donc s'en préoccuper dès maintenant, car il s'agit de grands projets.

À partir du moment où l'on souhaite fortement développer le nombre de véhicules électriques, il faut les alimenter en borne rapide. Comment comparer ces projets par

rapport à ceux qui existent ? Il me semble que souvent les projets qui sont dans les DUP sont peut-être conçus en regardant dans le rétroviseur, c'est-à-dire qu'il s'agit de projets du passé, pensés avec des technologies du passé (canaux, tunnels, etc.).

Enfin, l'on évoquait précédemment le rôle de l'Union européenne. Est-il justifié en termes d'opportunité par rapport aux contraintes qu'il entraîne ? Certes l'Union européenne apporte un financement, mais est-ce une raison pour l'utiliser du point de vue socio-économique et du point de vue de la nation ?

---

### **François Poupard**

*Directeur général des infrastructures, des transports et de la mer*

Le précédent quinquennat a fait une loi sur la « transition énergétique »<sup>46</sup>, qui elle-même a engagé la multiplication des sources d'énergies notamment pour les transports. Avec mon collègue, le directeur général de l'énergie et du climat, nous réfléchissons pour proposer dans ce quinquennat un certain nombre de choix. Parce que l'on ne pourra pas développer simultanément des réseaux de distribution d'électricité, de gaz naturel liquéfié, ou de gaz naturel pour véhicule. Il faudra choisir, probablement par type de transport, tant la taille des moteurs influe sur la pertinence de l'utilisation de telle ou telle énergie.

L'on aura donc probablement des choix différents s'agissant du trafic maritime de voyageurs ou de marchandises, du trafic terrestre de poids-lourds, des trains, des voitures, selon que l'on se situe en milieu urbain ou interurbain. Il faut fixer ces choix pour que les investisseurs puissent avoir une visibilité de long terme pour développer tel réseau de distribution d'énergie plutôt que tel autre. Ce travail est en cours.

J'ai évoqué précédemment la lourdeur des procédures. Il faut en effet assumer qu'un projet de transport nécessite une forme de persévérance, au risque sinon de ne rien bâtir si l'on change d'avis tous les cinq ans en fonction de la conjoncture. Le métier de maître d'ouvrage est donc un métier où l'on doit être obnubilé par la mise en convergence des actions à mener, car si l'on remet en question les décisions prises, le projet change tout le temps – et il existe toujours de bonnes raisons pour ne pas aller au bout des choses, les adapter ou les ajuster, comme par exemple faire une petite rocade au lieu d'une grande, un métro plutôt qu'un bus, etc. Il faut donc accepter que le maître d'ouvrage soit quelque'un d'un peu obtus pour ne pas remettre en question le travail fait la veille.

Aujourd'hui, on peut considérer que l'essentiel des infrastructures de transports en France est achevé. Il ne reste donc plus que des maillons à parachever, sans doute avec des modes de transport différents à développer. Aussi, ce que nous faisons est d'adapter les réseaux existants en réalisant les parties manquantes, afin d'améliorer leur efficacité.

Cette approche pose une question de politique générale, car il s'agit de faire des choix techniques et budgétaires puis, ensuite, de prioriser entre le neuf et

---

46 Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.



l'existant. Seulement – c'est une évidence qu'il faut rappeler – malgré le principe de continuité de l'action publique, la parole des financeurs n'est pas parole d'évangile. C'est pourquoi la décision de faire des projets de transport – tout particulièrement les grands projets – ne peut pas être ignorante du fait qu'il s'agit également d'une décision politique.

---

### **Matthieu de Lapparent**

*Professeur à la Haute École d'ingénierie et de gestion du Canton de Vaud*

Je m'interroge par rapport à la programmation de l'« inexistant », dont on sait qu'il existera un jour, comme par exemple les véhicules électriques qui font toujours l'objet de recherches. Qu'en est-il dans la réalité ? Doit-on retarder de tels projets ?

Il me semble qu'il existe, dans ce domaine, une dynamique qui fait que ce type de transport va forcément apparaître dans la liste des projets. Et une fois qu'il est inscrit dans une liste de projets, comment l'envisager de façon pertinente ? Quelle pondération appliquer ? Ce projet va-t-il être prioritaire ou, tout simplement, suivre son cours jusqu'à ce que la technologie soit fiabilisée et les coûts de production suffisamment bas ? Comment cela évolue-t-il ? Sachant qu'à la fin, il s'agira d'un choix forcément politique.

---

### **François Poupard**

*Directeur général des infrastructures, des transports et de la mer*

Ce que je peux dire, c'est qu'aujourd'hui nous sommes à un moment de révision des macro-priorités et que l'on se pose la question de changer la pondération des critères. On va donc un peu moins sous-pondérer l'existant, l'exploitation et l'optimisation, et l'on va surpondérer la persévérance et mettre davantage l'accent sur les mutations.

C'est un exercice compliqué, car les mutations peuvent être très puissantes ou ressembler à des feux de paille. Il est difficile de prévoir la portée de ces événements. Prenons un exemple concret. Aujourd'hui, on voit apparaître dans la logistique (mais aussi dans le transport et les infrastructures) quelque chose qui existe depuis longtemps dans l'univers informatique : la « *blockchain* »<sup>47</sup>. Est-ce que la « *blockchain* » est un outil qui peut révolutionner la façon dont on organise les flux logistiques ? Certains le pensent, d'autres pas. Si les acteurs, à un moment donné, ont confiance dans la sécurité du coffre-fort électronique, cela peut tout changer, mais cela peut aussi rester une espèce de niche, comme la monnaie électronique. Aujourd'hui, prévoir à cinq ou dix ans les infrastructures et leurs innovations avec ou sans « *blockchain* » est impossible. Alors même qu'il s'agit de questions importantes.

Ce qui nous amène à mettre en place une forme de veille sur les nouvelles technologies – aspect trop souvent négligé par le passé. Car le transport est un secteur très exposé aux nouvelles technologies. C'est même un secteur qui par

---

<sup>47</sup> La chaîne de blocs (ou « *blockchain* ») est une technologie de stockage et de transmission d'informations transparente, sécurisée et fonctionnant sans organe central de contrôle.

ses technologies a changé le monde : le moteur à explosion a, par exemple, complètement modifié la physionomie des villes et notre façon de vivre.

Peut-être sommes-nous actuellement en train de vivre un certain nombre de ces basculements. C'est pourquoi je pense qu'il faut réintroduire une veille prospectiviste sur les nouvelles technologies et les transports, parce que ces basculements peuvent être importants.



# Échanges avec la salle

---

## *Question du public*

*Vous avez évoqué le lien entre l'aménagement du territoire et les transports, tant il est vrai que toutes les grandes politiques d'aménagement du territoire se sont toujours appuyées sur des projets de transports ou des systèmes de transports. Mais, inversement, j'ai du mal à imaginer que l'on bâtit un projet d'aménagement du territoire à partir d'un projet de transports. Or c'est ce qui se passe actuellement avec le projet du Grand Paris, où l'on est parti de la définition d'un énorme projet de transports (deux cents kilomètres, soixante stations) qui voit chacun bâtir son projet de développement. In fine, ne risque-t-on pas de construire un Grand Paris obèse sur le plan économique et découvrir que le coût du transport tel qu'il a été prévu est impossible à financer et, par là-même, de s'entendre dire par la province qu'il faut arrêter de faire cette concentration sur Paris ?*

---

## *François Poupard*

*Vous avez raison. Le projet du Grand Paris avait une ambition « delouvrienne »<sup>48</sup>, en tout cas initialement. Notons que ce projet dispose d'une rocade située entre le boulevard périphérique et l'A86. Or cette idée de rocade de transports publics ne date pas du Grand Paris, mais du schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF)<sup>49</sup> et peut-être même du premier schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU)<sup>50</sup>.*

*Les instigateurs de la politique d'aménagement du territoire de la métropole parisienne avaient prévu que la petite couronne allait se densifier et que l'organisation des flux et des véhicules individuels allait devenir un vrai casse-tête, et qu'en conséquence il fallait étendre la qualité de service des transports collectifs au-delà du périphérique. Ce constat, qui évoque à la fois les transports et l'aménagement du territoire, ne date pas de la loi du Grand Paris. Il date plutôt d'une vingtaine ou d'une trentaine d'années.*

---

48 En référence à Paul Delouvrier (1914-1995), père des villes nouvelles.

49 La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 confie au conseil régional d'Île-de-France la compétence d'élaboration du schéma directeur régional, en association avec l'État.

50 Institué par la loi d'orientation foncière n° 67-1253 du 30 décembre 1967.

---

**Philippe Martin**

*Président la section des travaux publics du Conseil d'État,*  
**modérateur de la table ronde**

Il y a le temps long de la construction des projets – qui est positif en termes d'études sérieuses réalisées en amont, mais qui pose le problème du rétroviseur dans la définition des priorités –, et le temps court de l'engagement politique qui parfois crée un engrenage qui fait que le projet est poursuivi alors que des réflexions pourraient montrer qu'il n'est peut-être plus totalement prioritaire.

Je remercie beaucoup nos trois intervenants pour leurs interventions, ainsi que le public pour son écoute attentive et sa participation aux débats, et lève la séance.



### La validation des projets

La validation des grands projets d'infrastructures est un processus complexe, qui s'étend sur plusieurs années en raison d'étapes multiples assorties de délais incompressibles.

Des pré-études aux premiers travaux, chacune de ces phases est destinée à préciser le projet et à vérifier sa pertinence et son acceptabilité. Alternent donc des phases d'évaluation (étude d'impact, évaluation socio-économique) et des phases de concertation (débat public, enquête publique).

En dépit de la légitimité de chacune de ces phases, deux critiques principales sont le plus souvent émises contre cette procédure de validation : sa durée parfois déraisonnable, qui a pour corollaire l'obsolescence progressive des évaluations conduites aux étapes précédentes, voire du projet lui-même, et son effet paradoxal qui tend, de concertation en consultation, à rendre inéluctable un projet dont on cherche pourtant à évaluer la pertinence.

### Sommaire

Biographie des intervenants .....	47
Actes – La validation des projets .....	49
Échanges avec la salle.....	65



# Biographie des intervenants

---

*Les fonctions mentionnées sont celles exercées à la date de la conférence*

## Modérateur

### **Christian Leyrit**

*Président de la Commission nationale du débat public*

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, Christian Leyrit a occupé différents postes dans les services du ministère de l'équipement, avant de devenir de 1988 à 1989 conseiller technique aux cabinets de M. Maurice Faure et de M. Michel Delebarre, ministres de l'équipement et des transports, puis de 1989 à 1999 directeur des routes au ministère de l'équipement. Il exerça entre 1999 et 2010 les fonctions de préfet de département (Charente-Maritime, Val-d'Oise) et de région (Corse, Basse-Normandie). Il fut ensuite vice-président du Conseil général de l'environnement et du développement durable (2010-2013) et chef du corps des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts (2010-2011). Christian Leyrit préside la Commission nationale du débat public depuis mars 2013.

## Intervenants

### **Thierry Francq**

*Commissaire général adjoint à l'investissement*

Diplômé de l'École polytechnique et de l'École nationale de statistiques et d'administration économique (ENSAE), Thierry Francq a débuté sa carrière en 1988 au sein de la direction de la prévision (ministère de l'économie, des finances et de l'industrie) comme adjoint au chef du bureau extérieur puis opérations financières. En 1992, il rejoint la direction du trésor où il a occupé les fonctions d'adjoint au chef du bureau financement du logement et, à partir de 1995, de chef du bureau en charge de la politique de la France vis-à-vis du Fonds monétaire international (FMI) et du système financier international et de la préparation des sommets du G7. De mars 2000 à mai 2002, il exerce les fonctions de sous-directeur en charge de la régulation des entreprises, des produits et des marchés d'assurances puis, de 2002 à mai 2004, celles de sous-directeur du service des participations avant d'être nommé chef du service du financement de l'économie à la direction générale du trésor (ministère de l'économie, des finances et de l'industrie). Du 1<sup>er</sup> mars 2009 au 1<sup>er</sup> décembre 2013, Thierry Francq est secrétaire général de l'Autorité des marchés financiers (AMF). Il mène ensuite plusieurs missions pour le compte du trésor et du ministre de l'économie et des finances, notamment sur l'avenir des activités de marché et post-marché en France et en Europe, avant d'être nommé commissaire général adjoint à l'investissement, le 7 octobre 2014.

## **Patrick Jeantet**

*Président-directeur général de SNCF Réseau*

Patrick Jeantet est diplômé de l'École polytechnique et de l'École nationale des ponts et chaussées. Après avoir débuté sa carrière en 1986 dans le groupe Bouygues en tant que directeur travaux pour d'importants chantiers en France et à l'international (tunnel sous la Manche, *Pacific Place* à Hong Kong, etc.), il rejoint le groupe Vinci en 1993. Il y dirige les entités d'Afrique de l'Est et australe de la filiale SOGEA, spécialisée dans les travaux d'infrastructures, et donne un nouvel élan au développement international de cette entreprise. En 1997, il rejoint *International Water*, filiale du groupe d'ingénierie américain Bechtel. Il est successivement directeur général des opérations de la société des eaux de Manille (Philippines) puis, en 2000, directeur général des opérations d'*International Water*. En 2005, il devient directeur général adjoint de Keolis, puis directeur général délégué en charge de l'international. À ce titre, il développe et supervise les concessions ferroviaires au Royaume-Uni et en Allemagne. En 2011, il est nommé directeur général délégué de Keolis en France. Fin 2013, il rejoint le Groupe ADP en tant que directeur général délégué. Il participe à l'élaboration du contrat de régulation et supervise son développement international. Il a directement la charge de la préparation et de la mise en œuvre du programme d'investissement et supervise la division ingénierie. En mai 2016, il est nommé président délégué du directoire de la SNCF et président-directeur général de SNCF Réseau.

## **Xavier de Lesquen**

*Assesseur à la 6<sup>e</sup> chambre de la section du contentieux du Conseil d'État*

Diplômé de l'École navale en 1983 et de l'École nationale d'administration (ENA) en 1993, Xavier de Lesquen débute sa carrière au Conseil d'État en qualité de rapporteur à la 7<sup>e</sup> chambre (1993-1998), puis à la 5<sup>e</sup> chambre (2003-2005 et 2007-2011). Il est rapporteur public (2011-2017) puis assesseur (depuis 2017) à la 6<sup>e</sup> chambre, spécialisée notamment dans les contentieux de l'urbanisme, de l'environnement, des marchés financiers et de l'administration de la justice. Xavier de Lesquen est membre du comité scientifique du *Bulletin du droit de l'environnement industriel* et membre du comité éditorial du *Bulletin juridique du droit de l'urbanisme*. Professeur associé à l'université Paris-Est Créteil (UPEC), il enseigne le droit de l'urbanisme et le droit des contentieux publics. De 1998 à 2007, il a exercé les fonctions de directeur général de la société LE DEFI, opérateur des équipes française et chinoise pour les 30<sup>e</sup>, 31<sup>e</sup> et 32<sup>e</sup> éditions de la Coupe de l'America. Il est également auteur de *État de choc, un pays sans fonctionnaires* (éd. Editea, Paris, 2008) et de *Dynamiques du droit de l'urbanisme* (éd. Systèmes, Paris, 2018).



# Actes – La validation des projets

---

**Christian Leyrit**

*Président de la Commission nationale du débat public,*  
**modérateur de la table ronde**

Cette deuxième table ronde aborde la validation des projets individuels. Il s'agit d'un processus complexe qui dure des années, voire des dizaines d'années, depuis l'inscription à un schéma directeur ou à une loi de programmation jusqu'à la réalisation puis la réception des travaux.

Ce processus extrêmement long comporte de nombreuses phases : études techniques, études socio-économiques, enquêtes d'utilité publique, nouvelles études, enquêtes au titre de la loi sur l'eau, débats publics – assortis parfois de contre-expertises –, études d'impact, etc., avec l'objectif d'éviter ou de réduire les atteintes à l'environnement. Ces phases sont fréquemment agrémentées de la consultation obligatoire d'un grand nombre d'organismes aux niveaux local et national, et font également souvent l'objet de recours contentieux au niveau français ou communautaire.

## **La participation des citoyens**

Dans ce contexte, quelle peut être la place ou la participation du public dans ce processus ? Celle-ci est, aujourd'hui encore, trop souvent négligée par de nombreux maîtres d'ouvrage qui, toujours pressés, ne veulent pas perdre quelques mois, ou considèrent dans certains cas que leur projet est beaucoup trop complexe pour que des citoyens ordinaires puissent apporter leur point de vue.

C'est pourquoi, depuis vingt ans, l'on a multiplié la consultation de comités – toujours plus nombreux – aux niveaux local et national, et l'on a négligé la consultation directe des citoyens, accentuant la défiance vis-à-vis des décideurs politiques, des institutions et même parfois des experts. De nombreuses enquêtes d'opinion montrent qu'il y a une très forte attente de participation des citoyens aux décisions publiques, notamment lorsqu'elles touchent à l'environnement. Encore faut-il que cette participation ait lieu suffisamment en amont, lorsque les choix ne sont pas encore définitivement arrêtés et que d'autres options sont possibles.

Le temps où les ingénieurs incarnaient à eux seuls l'intérêt général est révolu. Les nombreux conflits ou blocages que nous observons, notamment avec le développement du phénomène des zones d'aménagement différé (ZAD) devenues « zones à défendre », amènent aujourd'hui à s'interroger sur nos processus d'élaboration et de validation de ces projets.

Même la notion d'« État de droit », sur laquelle pourtant tout le monde s'accorde, apparaît insuffisante pour légitimer ici, aux yeux de nombreux citoyens, les décisions prises en la matière. Deux pôles continuent donc de s'affronter : ceux qui,

d'un côté, affirment que les procédures ont été conduites dans les règles et que le projet doit être réalisé dans les meilleurs délais et, de l'autre, ceux qui défendent des enjeux de plus long terme (problèmes de l'eau, biodiversité, changement climatique, etc.) et qui ont le sentiment de n'être jamais entendus au point de se retrouver parfois au côté de groupes violents pour s'opposer à certains projets.

C'est pourquoi je pense que la légitimité d'une décision dépend autant des conditions de son élaboration que de son contenu intrinsèque. La transparence, la rigueur, l'impartialité et la loyauté du débat fondent cette légitimité. Et les citoyens doivent donc aussi pouvoir disposer d'éléments pluralistes et d'expertises indépendantes pour se forger une opinion éclairée. Enfin, je pense qu'il faut s'assurer que les perdants de la décision – et dans une décision publique, il y a toujours des gagnants et des perdants – reçoivent une juste compensation.

### **Les critiques du processus de validation des projets**

Au-delà de la légitimité des décisions, plusieurs critiques sont souvent émises dans ce processus de validation des projets. J'en citerai trois :

- la durée parfois déraisonnable de ce processus (y compris le temps mis à trouver des financements), qui a pour conséquence l'obsolescence progressive des évaluations conduites aux différentes étapes, et qui conduit dans certains cas à la réalisation de projets inadaptés ou surdimensionnés car conçus dix, vingt ou trente ans plus tôt ;
- le lancement d'enquêtes publiques sur des projets non financés ou dont la réalisation n'est pas envisagée avant dix ou vingt ans – et dont tout le monde sait qu'ils ne sont pas envisagés avant cette durée – ;
- l'effet paradoxal de la durée du processus qui tente, de concertation en consultation, à rendre inéluctable un projet dont on cherche à évaluer la pertinence.

Pour évoquer ce long processus de validation des projets, j'ai l'honneur d'accueillir trois personnalités : M. Thierry Francq, commissaire général adjoint à l'investissement, M. Patrick Jeantet, président-directeur général de SNCF Réseau et M. Xavier de Lesquen, assesseur à la 6<sup>e</sup> chambre de la section du contentieux du Conseil d'État.

Je donne la parole à M. Francq, dont je rappelle qu'il a effectué toute sa carrière au sein des administrations financières de l'État ou au sein d'autorités indépendantes avant de rejoindre, en 2014, le Commissariat général à l'investissement (CGI)<sup>51</sup>. M. Francq nous dressera le cadre général des évaluations de projets vus par le CGI pour les investissements classiques (transports), mais aussi numériques, immobiliers, les investissements en équipements de recherche et les investissements immatériels.

---

<sup>51</sup> Le Commissariat général à l'investissement (CGI) a été créé en 2010 pour gérer les investissements d'avenir. Il est devenu, depuis 2017, dans le cadre de la mise en œuvre du Grand plan d'investissement (57 Mds d'euros sur cinq ans), le secrétariat général pour l'investissement (SGPI), administration placée sous l'autorité du Premier ministre.



Nous constatons actuellement que dans notre économie, comme dans le fonctionnement de la société, les investissements immatériels prennent un poids de plus en plus important. Peut-être est-ce dû au fait que le stock de nos infrastructures, comme cela a été rappelé précédemment, est déjà assez complet. Dans ce contexte, le Commissariat général à l'investissement (CGI) a la lourde tâche de veiller à la cohérence de la politique d'investissement de l'État avec ses trente-quatre agents.

D'un côté, nous intervenons sur les investissements dits « classiques », ou qui sont comptabilisés en tant que tels. C'est le rôle qui nous a été dévolu dans la procédure mise en place, en 2013, d'inventaire et de contre-expertise des projets les plus importants. Cette procédure s'inspire de ce qui est pratiqué de longue date sur les transports, et a vocation à disséminer sur les autres types d'investissement, comme les infrastructures de communication. Aujourd'hui, il y a un gros effort dans le très haut débit, par exemple, ou l'immobilier sous toutes ses formes (hôpitaux, universités, prisons), mais aussi les grands équipements de recherche.

D'un autre côté, le CGI pilote le programme des investissements d'avenir (PIA). Il s'agit, pour l'essentiel, de dépenses qui ne sont pas comptabilisées au sens habituel (comptable) du terme comme des investissements. De quoi s'agit-il ? Le terme le plus approprié me semble être celui de « dépenses publiques temporaires de fonctionnement » ; celles-ci ayant vocation à créer un actif qui est, le plus souvent, la connaissance (programme de recherche, développement de compétences pédagogiques nouvelles pour l'école, subventions à des acteurs privés avec la même finalité, etc.).

Cette appréhension très large du mot investissement provient du tournant, pris en 2009-2010, de créer le premier programme d'investissement d'avenir (PIA 1). Ce plan a été conçu comme une relance keynésienne classique où l'enjeu était de lancer des travaux d'infrastructure pour avoir un impact immédiat sur l'économie. Mais le rapport Juppé-Rocard de 2009<sup>52</sup> a évacué cette idée pour la remplacer par des investissements surtout immatériels, avec des effets de long terme recherchés.

Le fait que ces deux types d'investissements soient réunis sous l'égide du CGI montre bien, à la fois, l'idée que la rationalité économique et sociale des choix d'investissement doit progresser, mais que ces choix doivent s'opérer dans un spectre très large de types d'investissements.

Cependant, la comparaison n'aboutit pas aux mêmes approches méthodologiques. Autant, dans les investissements classiques, on peut avoir une analyse quantitative *ex ante* de l'utilité économique et sociale des projets et en calculer une valeur actuelle nette socio-économique – c'est le but des contre-expertises que nous diligents, par exemple, dans les transports –, autant dans la plupart des autres

---

52 M. Rocard, A. Juppé, *Investir pour l'avenir : priorités stratégiques d'investissement et emprunt national*, rapport au Président de la République, 19 novembre 2009, éd. La documentation Française, Paris, 2009.



types d'investissements cela n'est pas le cas, ou reste embryonnaire. Et vouloir étendre cette démarche initiée dans le domaine des transports est toujours difficile du fait de la méconnaissance des méthodes d'évaluation et, plus généralement, de la défiance des politiques vis-à-vis des experts. C'est ainsi que récemment on a pu lire dans le quotidien *Le Monde* une dénonciation des risques de l'épistocratie<sup>53</sup>.

La seconde difficulté est d'ordre méthodologique. Et ceci, même quand il s'agit de méthodes éprouvées comme, par exemple, dans le domaine des transports. Ces méthodes doivent pouvoir progresser, notamment du fait des nouvelles technologies

Prenons l'exemple particulier des prisons. Dans ce domaine, il n'existe aucune méthode, ni aucun travail scientifique réalisé en France à ce sujet. Heureusement, il existe des exemples étrangers, ce qui nous a permis de diligenter des contre-expertises sur les prisons françaises en utilisant des paramètres calculés sur les exemples étrangers, comme par exemple celui du Royaume-Uni. Ce point est d'autant plus intéressant qu'en évaluant un projet de prison on s'aperçoit, en réalité, que l'on interroge des pans entiers de la politique pénale ; et que ceci est une source de rationalisation qui va au-delà des investissements et peut conduire *in fine* à faciliter la rationalisation des politiques publiques elles-mêmes.

S'agissant des investissements immatériels, force est de constater que les méthodes *ex ante* n'existent pas sérieusement. On peut, certes, essayer d'estimer l'impact sur le PIB de la dépense de recherche d'un pays, mais ceci ne dit rien sur la façon de sélectionner un projet de recherche.

Le programme d'investissement d'avenir (PIA) a donc mis en place une autre méthode consistant à définir des objectifs très clairs et un processus de sélection ; tout ceci avec une validation politique. Ensuite, l'on opère une évaluation *ex post* ce qui permet, en créant une boucle, de rétroagir sur la façon dont les objectifs ont été fixés et les méthodes de sélection appliquées. C'est ce qui est utilisé au niveau du programme de recherche sélectionné par le dispositif du PIA, ou les expérimentations pédagogiques à l'école.

Au final, les progrès politiques vers une rationalisation des choix d'investissements peuvent paraître longs, mais ils sont réels. C'est ainsi que le PIA et sa gouvernance ont su traverser deux alternances politiques. Et le lancement tout récent du grand plan d'investissement (GPI) traduit une même volonté<sup>54</sup>. Il reste cependant à progresser rapidement dans l'élaboration des méthodologies parce que si l'on veut obtenir la confiance des politiques, et plus généralement du public, il faut des méthodes éprouvées.

---

53 Le terme « épistocratie » désigne un mode de gouvernement au sein duquel le pouvoir est confié aux savants. Voir A. Viala, « Le macronisme ou le spectre de l'épistocratie », *in Le Monde*, 18 octobre 2017.

54 Voir la circulaire du Premier ministre du 3 janvier 2018 présentant les modalités de mise en œuvre du grand plan d'investissement (GPI).



C'est pourquoi un groupe scientifique de haut niveau a été institué au sein de France Stratégie<sup>55</sup> pour développer ces méthodologies. Et je vois comme un signe encourageant le fait que, pour la première fois, l'Agence nationale de la recherche (ANR) a sélectionné récemment pour les financer des travaux de recherche sur le calcul socio-économique.

---

**Christian Leyrit**

*Président de la Commission nationale du débat public,  
modérateur de la table ronde*

Merci beaucoup. Je donne la parole à M. Patrick Jeantet dont je rappelle qu'il a eu une carrière tournée vers les infrastructures dans de grands groupes et vers l'international. M. Jeantet, qui a rejoint SNCF Réseau<sup>56</sup> en 2016, va nous présenter sa vision d'opérateur de grands projets confronté à ces processus longs et complexes.

---

**Patrick Jeantet**

*Président-directeur général de SNCF*

Parler de la SNCF en quelques minutes est un véritable défi que je vais tenter de relever. SNCF Réseau s'inscrit extrêmement bien dans le sujet de ce colloque. Nous avons participé à peu près à une quinzaine de débats publics ces dernières années. Et l'on est sans doute l'un des maîtres d'ouvrage de grands investissements publics les plus actifs avec, en 2017, l'inauguration en juillet de deux lignes à grande vitesse : Sud Europe Atlantique qui met Bordeaux, mais également tout le Sud-Ouest – car ce n'est pas une ligne « Paris-Bordeaux » mais bien une ligne Paris-Sud-Ouest –, à une heure et dix minutes de moins qu'auparavant, et Bretagne-Pays de la Loire avec les mêmes gains de temps entre Paris et la Bretagne.

Ces grandes infrastructures ont évidemment fait l'objet de toutes les procédures de concertation d'utilité publique en vigueur en France. Cela a été un processus long qui s'est étalé sur au moins vingt ans. Et l'on voit que l'un des grands sujets, qui est également un grand enjeu, est qu'il n'y a pas à proprement parler de projet d'infrastructure : il n'y a que des *projets de service*. Or imaginer le service vingt ans à l'avance est compliqué, alors même qu'il s'agit d'un sujet majeur. L'on construit une infrastructure, l'on conçoit un service par rapport à des études socio-économiques que l'on réalise, mais qui peut anticiper vingt ans à l'avance ? L'exemple le plus criant concerne les projets de fret imaginés il y a vingt ans. À l'époque, il n'y avait pas eu la crise financière de 2008, ni l'abandon de l'écotaxe. Il s'agit là d'éléments qui peuvent changer radicalement ce type de projet.

Dans le futur, l'on vivra sans doute sur le ferroviaire une inflexion assez importante en matière de projet d'infrastructures, car le souhait du Gouvernement est de se focaliser davantage sur les zones denses et les nœuds ferroviaires, c'est-à-dire *in fine* sur l'infrastructure existante.

<sup>55</sup> France Stratégie est un organisme d'expertise et d'analyse prospectives sur les grands sujets sociaux et économiques, placée auprès du Premier ministre.

<sup>56</sup> SNCF Réseau est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) spécialisé dans la gestion et la maintenance du réseau ferré français.

La question clé est donc de savoir comment faire passer sur la même infrastructure – notamment les parties saturées – plus de trains avec une qualité de service améliorée. Les technologies d’aujourd’hui le permettent. Cela a été fait d’ailleurs dans le métro : l’automatisation du métro a permis d’augmenter de 20 à 30 % la capacité de transport et d’améliorer la ponctualité de 90 % à 99,8 %. Cette révolution dans le métro va se produire dans les dix à vingt ans dans le ferroviaire, mais par étapes car elle est plus compliquée à mettre en place dans ce milieu qui est beaucoup plus ouvert.

Dans les années à venir, le problème de l’application de nos débats publics, de nos concertations sur ces projets de nœuds ferroviaires, va se poser d’autant plus fortement que ces projets mettent en jeu des montants d’investissements importants, s’agissant particulièrement de refaire le plan des voies de toutes les grandes gares des nœuds ferroviaires français.

Dans ce contexte, la question se pose de savoir si l’on doit appliquer la même approche méthodologique qu’aujourd’hui. Il ne s’agit pas en effet, cette fois, de créer un service nouveau comme la LGV Sud Europe Atlantique, ou des lignes à grande vitesse qui n’existaient pas auparavant, mais de rattraper vingt à trente ans de retard de financement en raison de la priorité qui avait été accordée aux projets de lignes à grande vitesse. À l’époque, le paradigme, c’était la vitesse. La capacité et la qualité de service étaient secondes. Actuellement, c’est l’inverse : on souhaite mettre en œuvre une stratégie dont le paradigme va être la capacité et la qualité de service, et la vitesse seconde. Mais comme nos processus de concertation durent une dizaine d’années, cela allonge d’autant le temps de rattrapage prévu et pose aussi question auprès des attentes de nos concitoyens qui sont également nos clients.

### **Le processus de concertation**

Ces dernières années, le processus s’est beaucoup complexifié pour prendre en compte toutes les facettes de l’impact d’un projet. Trois grandes caractéristiques le définissent :

- c’est d’abord un processus technique multithématique, avec un nombre de thématiques qui s’accroît (par exemple, ces dernières années, la loi sur la « biodiversité »<sup>57</sup> l’a fait très largement augmenter) ;
- c’est ensuite un processus de partage et d’acceptabilité, resté très longtemps un processus séquentiel, qui devient un processus itératif avec un savoir-faire d’organisation de la concertation plus complexe mais aussi plus passionnant ;
- c’est enfin un processus de mise au point du financement, qui est maintenant intrinsèque au processus de déclaration d’utilité publique (DUP) et doit être présenté de façon précise comme l’a énoncé un arrêt récent du Conseil d’État<sup>58</sup>.

---

57 Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

58 CE, 15 avril 2016, *Fédération nationale des associations des usagers des transports*, n°s 387475, 388441, 388591, 388628, 388629, 388656, 390519 et 391332.



Ces trois aspects sont extrêmement importants et nécessitent de la part de SNCF Réseau un développement très fort d'expertises dans chacun de ces domaines.

### **Développement durable et respect de l'environnement**

Je souhaiterais apporter quelques précisions sur les contraintes liées aux notions de développement durable et d'impact sur l'environnement qui, de nos jours, présentent un enjeu particulièrement important. Au-delà des déclarations d'utilité publique (DUP), des débats, des concertations et des études d'impact où ces aspects sont prégnants, on a aujourd'hui un autre angle d'attaque chez SNCF Réseau qui est le financement d'un certain nombre de projets à travers des obligations dites « vertes ».

Pour obtenir ces « financements verts », il nous est demandé de démontrer que les projets financés diminuent les émissions de gaz à effet de serre. Nous avons en 2017 les calculs d'évitement de gaz à effets de serre. Ils sont extrêmement intéressants parce qu'ils sont de plus en plus précis. Ils permettent de calculer au mieux l'empreinte carbone – à la fois les carbones émis lors de la construction d'un projet et ceux évités grâce au projet, par exemple s'agissant de la mise en place d'un projet de transfert modal. Tout ceci est un autre angle d'attaque qui complète la DUP, à tout le moins en matière d'environnement.

Notons que ces études d'environnement préalables à la DUP, qui concernent surtout les grands projets, coûtent de plus en plus cher. Pour la LGV Sud Europe Atlantique il s'agit de quatre-vingt-cinq millions d'euros, ce qui représente une somme énorme avec laquelle on pourrait faire beaucoup de travaux ferroviaires !

C'est pourquoi il faut aussi s'interroger sur le nombre d'études consacrées à répondre à toutes les questions que l'on se pose dans les phases de concertation, ainsi qu'à toutes les technicités, les techniques ou plutôt les spécialités qui sont abordées (biodiversité, paysage acoustique, hydrologie, agriculture, qualité de l'air, urbanisme, études d'infrastructure, etc.).

Pour les grands projets, l'enquête publique et les documents produits à cette occasion représentent un volume de cinq mille à dix mille pages. C'est considérable. Sans compter que ce *corpus* est à la fois de plus en plus complexe et de plus en plus chronophage à réaliser. Face à cela, il serait donc intéressant de s'interroger sur la possibilité d'avoir un système plus adaptable selon la typologie et la taille des projets, ainsi que selon leurs usages et leurs règles.

### **Conclusion**

Le financement de projets devient de plus en plus important au point d'avoir un impact sur la conception même des projets.

Dans le projet Sud Europe Atlantique, cofinancé par un très grand nombre de collectivités locales, il a été décidé, par exemple, de ne pas faire de gares externes – c'est-à-dire sur la ligne à grande vitesse – mais d'utiliser les gares centrales existantes dans les villes concernées. C'est une conséquence de la concertation et, surtout, du financement par les villes ou les agglomérations de ce projet.



On pourrait certes l'accepter ainsi, mais cela pose néanmoins la question de la grande vitesse, car en faisant ces raccordements un train qui va à la gare de Châtellerault et qui revient sur le réseau à grande vitesse n'est plus un train à grande vitesse. Et je ne suis pas sûr que ce débat ait été explicitement posé en ces termes-là. Il faut donc que ce type de discussion soit posée à l'avance, car elle va influencer le montage financier final. Et l'on sait tous, aujourd'hui, que si l'on crée une gare TGV sur une ligne TGV, ce qui a été fait sur la LGV Sud-Est avec Avignon et Aix, la perte de temps est très minime. Par contre, si le train se débranche sur le réseau classique, on mélange, à ce moment-là, le TGV avec des trains express régionaux (TER) moins rapides et s'arrêtant plus souvent, ce qui réduit l'intérêt du train à grande vitesse.

Ce débat-là doit donc être complètement posé au moment des discussions sur le financement de tels projets.

---

**Christian Leyrit**

*Président de la Commission nationale du débat public,  
modérateur de la table ronde*

Merci beaucoup. Je donne maintenant la parole à M. de Lesquen, assesseur à la 6<sup>e</sup> chambre de la section du contentieux du Conseil d'État, qui va nous parler d'utilité publique, d'évolution de la théorie du bilan ainsi que du phasage des grands projets.

---

**Xavier de Lesquen**

*Assesseur à la 6<sup>e</sup> chambre de la section du contentieux du Conseil d'État*

Merci M. le président. Je souhaiterais en introduction apporter un éclairage rapide sur la jurisprudence récente portant sur la validation des grands projets d'investissement à travers la théorie du bilan. Vous connaissez tous cette ligne de jurisprudence, issue de la décision d'Assemblée du Conseil d'État *Ville Nouvelle-Est* de 1971<sup>59</sup>, par laquelle le juge contrôle l'utilité publique d'un projet.

1) Tout d'abord, je voudrais vous livrer une petite réflexion sur la distinction entre le champ du politique et le champ du juridique. La validation du projet passe nécessairement par la déclaration de son utilité publique, dès lors qu'il nécessite l'acquisition de terrains qui ne sont pas sous la maîtrise du maître d'ouvrage. C'est là la distinction entre un projet public et un projet privé – si l'on peut ainsi globaliser les choses. Le projet public bénéficie des prérogatives de puissance publique, dont celle, essentielle en matière d'aménagement dans notre pays extrêmement dense, de l'acquisition forcée de terrains par la voie de l'expropriation. Et celle-ci passe par la déclaration d'utilité publique (DUP), dont l'on comprend bien, dès lors, le rôle central.

La réalisation du projet est certes soumise à d'autres conditions qui sont financières, techniques, juridiques et politiques. Mais à un stade du projet vient

---

<sup>59</sup> CE, Ass., 28 mai 1971, *Ville Nouvelle-Est*, n° 78825.



donc cette déclaration qui conditionne le recours à l'expropriation et qui permet la faisabilité du projet. Alors deux petites précisions sur les conditions juridiques et les conditions politiques.

Les conditions juridiques, outre la DUP, passent pour la plupart par le respect de législations spéciales qui sont généralement sanctionnées par des autorisations administratives délivrées selon un régime de police administrative : permis de construire, autorisations au titre de la législation sur l'eau, autorisations d'exploiter, installations classées ou installation nucléaire de base, dérogations espèces protégées, etc.

Or, en mettant à part le cas du nucléaire qui présente d'importantes spécificités, ces autorisations répondent à un régime de police sur fond de liberté (liberté d'entreprendre, liberté de construire, etc.) et ne peuvent donc être légalement refusées que si le demandeur ne satisfait pas aux règles de cette police spéciale.

La condition politique est tout autre. C'est à travers elle que s'exprime la volonté du maître d'ouvrage de réaliser le projet ou d'y renoncer, au vu, notamment, de diverses considérations de politique publique, voire de politique tout court – ce qui renvoie au débat de la table ronde précédente<sup>60</sup>.

On voit apparaître la distinction entre le politique et le juridique dans la décision rendue sur la légalité du décret qui a organisé la consultation des électeurs de Loire-Atlantique sur le projet d'aéroport de Notre-Dame des Landes<sup>61</sup>. Cette décision porte sur l'application du tout récent article L. 123-20 du code de l'environnement, issu d'une ordonnance de 2016<sup>62</sup> dont les auteurs avaient évidemment en tête l'idée que cette consultation pourrait être utile pour ce projet. Le texte précise que ce type de consultation est possible pour un projet d'infrastructure et d'équipement dont la réalisation est subordonnée à la délivrance d'une autorisation relevant de sa compétence, qui est celle de l'État, y compris après une DUP. Et face à l'argumentation des requérants tirée de ce que la consultation n'était plus légalement possible, dès lors que toutes les autorisations avaient été délivrées par l'État, le Conseil d'État a répondu que ces dispositions ne conditionnent pas la légalité de la consultation à ce que la délivrance de l'autorisation de l'État soit encore nécessaire à la réalisation du projet, mais qu'elle peut permettre à l'État de confirmer son choix et de décider de mettre en œuvre son projet ou d'y renoncer<sup>63</sup>.

Ainsi, l'on voit bien la distinction entre l'opportunité, qui est du ressort du politique, et la légalité, qui relève du juridique et qui s'impose aux actes administratifs pris pour décliner les décisions d'ordre politique. Cette distinction permet également de mieux appréhender le rôle du juge. Certains attendent de lui qu'il se mette en travers de projets qu'ils estiment ne pas devoir être réalisés, mais ce n'est pas le rôle du juge qui ne doit qu'apprécier la légalité des décisions administratives. D'autres estiment qu'il faut se reposer sur l'issue du recours pour décider de réaliser ou pas

60 Voir la table ronde n° 1 intitulée « La définition des priorités ».

61 CE, 20 juin 2016, *Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes et autres*, n°s 400364, 400365.

62 Ordonnance n° 2016-488 du 21 avril 2016 relative à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

63 CE, 20 juin 2016, *préc.*



un projet, et l'on voit bien, là encore, la distance qui sépare la légalité d'un projet et le souhait de ne pas le voir se réaliser (un projet peut être légal mais ne pas être souhaitable, voire ne pas être réalisé pour des considérations qui ne sont plus des considérations d'ordre juridique).

2) Le deuxième point est plus classique : ce sont les étapes du contrôle de l'utilité publique. La décision de 1971, *Ville Nouvelle-Est*, a précisé la théorie du bilan. Avant cette décision, le juge se contentait de vérifier l'existence d'une utilité publique en se référant au but de l'opération et au besoin que l'opération entendait satisfaire. Avec la théorie du bilan, deux autres étapes de contrôle sont ajoutées par le juge. D'une part, est-il possible d'atteindre les objectifs recherchés sans recourir à l'expropriation ? On se raccroche ici à la finalité de la DUP. D'autre part, et c'est l'étape du bilan à proprement parler, est-ce que le projet ne comporte pas des inconvénients excessifs quant à ses résultats par rapport à l'intérêt qu'il présente ?

Le juge s'est toujours gardé – et cette jurisprudence est toujours en vigueur malgré certaines critiques de la doctrine – de procéder à une analyse comparative du bilan de l'opération retenue par la puissance publique pour être déclarée d'utilité publique, avec le bilan de projets alternatifs. C'est là un argument récurrent dans le contentieux de la DUP. Le juge se refuse de procéder à un tel contrôle parce qu'il est du domaine du politique de décider la poursuite du projet, et il se contente donc de passer l'opération qui lui est soumise au crible du contrôle de légalité, et en particulier au test du bilan. Il accepte cependant de procéder à une forme d'analyse comparative des expropriations exigées par des projets alternatifs, ce qui montre qu'il n'est pas tout à fait insensible à cette critique. Une ligne de jurisprudence s'est ainsi dégagée, consistant à rechercher si un autre projet aurait permis de moins exproprier. C'est là une petite subtilité.

S'agissant du bilan lui-même, deux décisions récentes rendues dans le domaine ferroviaire illustrent l'évolution de la jurisprudence du Conseil d'État. Et il est très intéressant de rapprocher ces deux décisions qui sont d'ailleurs assez proches dans le temps. Celle du 9 novembre 2015<sup>64</sup> sur la liaison ferroviaire Lyon-Turin – qui concerne donc la DUP de la liaison ferroviaire –, et celle qui est intervenue quelques temps plus tard, le 15 avril 2016<sup>65</sup>, au sujet de la LGV Poitiers-Limoges.

La première décision, rendue sur la liaison ferroviaire Lyon-Turin, rejette le recours. Notons que n'apparaît pas dans la décision du Conseil d'État la prise en compte de l'évaluation socio-économique du projet, alors même que cette évaluation socio-économique a pesé lourd dans l'instruction de l'affaire. Je crois pouvoir dire que c'est la première fois que la juridiction s'est plongée avec autant d'attention dans l'évaluation socio-économique en tant qu'élément de l'instruction – les conclusions du rapporteur public en sont l'écho<sup>66</sup> –, sans que cela n'apparaisse dans la décision du Conseil d'État.

64 CE, ssr, 9 novembre 2015, *Société France nature environnement et autres*, n<sup>os</sup> 375322, 375672 et 375673.

65 CE, ssr, 15 avril 2016, *Fédération nationale des associations des usagers des transports et autres*, n<sup>os</sup> 387475, 388441, 388591, 388628, 388629, 388656, 390519 et 391332.

66 Voir les conclusions de X. de Lesquen dans l'affaire *Société France nature environnement et autres*, préc.



La seconde décision d'avril 2016 est, quant à elle, une décision d'annulation, au vu d'une évaluation socio-économique révélant la fragilité du projet.

Pour rappel, cette évaluation est exigée depuis la loi d'orientation des transports intérieurs de 1982<sup>67</sup>. Il est intéressant de relever que le texte de la loi utilise le terme de « bilan », qui est celui qui avait été introduit par la jurisprudence *Ville Nouvelle-Est*. Et il est très intéressant de voir que les éléments qui interviennent dans le bilan, détaillés à l'article L. 1511-1 du code des transports, recoupe ceux pris en compte par le juge administratif pour son contrôle par la théorie du bilan. Il y a là une concordance assez remarquable et très utile. L'évaluation socio-économique permet au juge de passer d'un contrôle purement qualitatif, extrêmement difficile, à un contrôle dans lequel interviennent davantage des éléments quantitatifs.

Mais la motivation de la solution d'annulation garde une certaine prudence à l'égard de l'évaluation socio-économique. Il ne faut pas croire qu'il y aura reconnaissance automatique de l'utilité publique de l'opération dès lors qu'une évaluation et un taux de rendement interne sont largement positifs. En revanche, la décision met en avant que l'évaluation de la rentabilité socio-économique du projet est inférieure au niveau habituellement exigé par le Gouvernement. L'évaluation révèle donc une difficulté dès lors qu'elle aboutit à un bilan en-deçà des normes. Notons que cette évaluation avait fait l'objet de compléments d'informations au cours de l'instruction, et que l'auteur de l'acte attaqué était venu expliquer que, selon de nouvelles méthodologies, cette évaluation devait être revue à la hausse...

Les chiffres n'ont pas valeur de vérité. Mais le juge s'appuie sur le *contenu* de l'évaluation, notamment l'évaluation de l'ensemble des effets, notamment la prise en compte des externalités, et, par ailleurs, sur le débat contradictoire auquel l'évaluation donne lieu, avec notamment des critiques, souvent très étayées, sur les hypothèses qui fondent les éléments de l'étude.

En conclusion, je pense que le lien est désormais bien établi entre le contrôle du juge et les travaux extrêmement importants et intéressants réalisés pour quantifier l'intérêt d'une infrastructure.

3) Le dernier point sur lequel je souhaiterais intervenir concerne la notion de calendrier.

En la matière, il apparaît un phénomène de « cavalerie politique » qui aboutit, avec le stock de DUP évoqué précédemment, à un phénomène de « cavalerie juridique ». On voit apparaître la difficulté posée par des DUP qui interviennent très tôt par rapport à l'horizon prévisible d'un projet, c'est-à-dire à un moment où sa réalisation est soit lointaine, soit hypothétique. Cette situation a des conséquences sur l'appréciation de la légalité de la DUP. C'est ce qu'a mis en évidence la décision de 2016 *Fédération nationale des associations des usagers des transports*<sup>68</sup> avec, tout d'abord, la fragilité de l'analyse des conditions de financement du projet : plus on se situe en amont d'un projet et moins on se pose la question de savoir

67 Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982.

68 CE, srr, 15 avril 2016, *Fédération nationale des associations des usagers des transports et autres*, préc.



comment on va concrètement le financer. L'analyse des conditions de financement est une exigence qui résulte du décret de 1984 d'application de la loi d'orientation des transports intérieurs<sup>69</sup>. C'est donc un des éléments qui doit figurer dans le dossier soumis à l'enquête préalable à la DUP. Le juge ne tire pas du décret des exigences très élevées. Il n'exige pas, par exemple, des éléments aussi détaillés que pour l'évaluation foncière. En revanche, l'on sait que l'évaluation environnementale doit être extrêmement détaillée. Quant à l'évaluation économique et sociale, celle-ci est devenue *de facto* extrêmement précise, même si l'on n'exige pas une évaluation financière ou une sorte de « plan d'affaire » sur l'infrastructure. Le paradoxe est qu'au final on finit par réaliser une évaluation socio-économique extrêmement complète, qui s'appuie elle-même sur les effets directs et indirects de l'infrastructure qui sont désormais chiffrés, mais sans faire un véritable plan d'affaire, c'est-à-dire *in fine* une évaluation financière du projet pour les personnes qui le financent. On fait donc le plus difficile, sans être capable de faire ce qui peut paraître plus simple, une fois toutes les externalités déterminées et évaluées.

Ce calendrier du projet a des conséquences sur la légalité externe de la DUP. En effet, l'enquête est irrégulière dès lors que le public n'est pas éclairé sur l'un des éléments requis pour qu'il mette en œuvre son droit à l'information et à la participation. Dans la décision précitée de 2016, l'insuffisance des éléments relatifs au financement de l'opération est intervenue à l'appui du bilan ; le juge a pris donc en compte le fait que le financement n'est pas assuré. Mais, surtout, il tient compte du fait que le calendrier lointain et incertain de l'opération a un impact pour les propriétaires : il renforce en effet les inconvénients de l'opération à leur égard, et fait donc peser plus lourdement les atteintes à la propriété privée dans le bilan de l'opération. En effet, on voit bien que le fait de repousser la perspective d'une réalisation concrète de l'infrastructure alourdit l'atteinte au droit de propriété : l'usage du bien est contraint pendant des années, pour un projet à la réalisation incertaine. C'est donc une sorte de double frustration pour le propriétaire. Le Conseil d'État a, pour la première fois, pris en compte ces considérations en disant que l'adoption immédiate du décret porte une atteinte importante aux droits des propriétaires des terrains dont la DUP autorise l'expropriation dans un délai de quinze ans. En l'espèce, la durée était certes très longue, et les différents éléments qui figuraient au dossier montraient que les quinze ans risquaient même d'être un peu courts.

En matière de calendrier, le fait d'anticiper trop fortement des investissements a donc un impact sur la DUP. Mais c'est là un effet marginal : la réponse à cette difficulté est plutôt d'ordre politique.

Je garde le thème de l'articulation avec les autres procédures administratives, notamment les polices environnementales, pour d'éventuelles questions.

---

69 Décret n° 84-617 du 17 juillet 1984 relatif à l'application de l'article 14 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 relative aux grands projets d'infrastructures, aux grands choix technologiques et aux schémas directeurs d'infrastructures en matière de transports intérieurs.

---

**Christian Leyrit**

*Président de la Commission nationale du débat public,*  
**modérateur de la table ronde**

Merci beaucoup. La parole est aux intervenants qui souhaiteraient approfondir certains points.

---

**Thierry Franco**

*Commissaire général adjoint à l'investissement*

En réaction à ce qui vient d'être évoqué, je souhaiterais préciser qu'il y a une différence essentielle dans notre action de contre-expertise d'investissement public selon qu'il existe ou pas une DUP. Lorsqu'il existe une DUP, les évaluations de contre-expertise sont dans le dossier – ce que les organisations gouvernementales commencent à remarquer.

Bien sûr, ces évaluations sont complexes, c'est pourquoi nous faisons souvent des recommandations en termes de transparence et de pédagogie au sujet de la présentation des évaluations socio-économiques qui sont, en quelque sorte, la valeur actuelle nette du projet. Mais cela reste un concept relativement abstrait qui mélange des effets de catégories différentes monétisés parfois de façon arbitraire avec des valeurs tutélaires. C'est pourquoi il faudrait encourager la présentation de la répartition de cette valeur actuelle nette entre les petits et les gros gagnants, et les petits et les grands perdants. Sachant que généralement, parmi les grands perdants, on trouve souvent l'État lorsqu'il met beaucoup d'argent dans un projet. Tout ceci peut, à terme, contribuer avec un peu de pédagogie à éclairer le débat public, notamment en présentant le bilan évoqué précédemment.

L'autre point que je soulignerai est le fait qu'aujourd'hui, lorsqu'il n'y a pas de DUP, le contrôle juridique est beaucoup moins prégnant – même si cela finira sans doute par évoluer. Prenons l'exemple des restructurations d'hôpitaux : lorsque vous supprimez une maternité à un endroit, et que vous la rapatriez dans un grand hôpital dans la ville d'à côté, la loi oblige, d'une part, à faire une évaluation socio-économique du projet et, d'autre part, à prendre en compte dans cette évaluation le fait qu'il y a l'éloignement d'une maternité. Il y a donc d'autres avantages au regroupement que le seul aspect pécuniaire (sécurité des patientes, etc.). En cas d'accident, ou si les citoyens s'emparent du sujet, ces éléments seront pris en compte lors des débats. Et je ne doute pas qu'un jour ou l'autre, au-delà des DUP, ces évaluations socio-économiques auront un écho juridique.

---

**Christian Leyrit**

*Président de la Commission nationale du débat public,*  
**modérateur de la table ronde**

Merci de ces remarques. Je souhaiterais pour ma part poser trois questions. Une première question à l'attention de M. Jeantet : on a parfois le sentiment, lorsqu'on

organise des débats publics, que la société SNCF Réseau est le maître d'ouvrage, alors qu'en réalité, le véritable maître d'ouvrage semblent être les régions concernées. Qu'en pensez-vous ?

Une deuxième question, plus à l'attention de M. de Lesquen, concerne le problème de la succession des enquêtes publiques : on a au début l'enquête sur la DUP, puis cinq ans après – voire parfois plus – on a l'enquête au titre de la « loi sur l'eau »<sup>70</sup>. Or il se trouve qu'au titre de la loi sur l'eau se posent les questions des compensations (eau, biodiversité, etc.). Et le problème de la compensation ou de son absence peut, elle-même, reposer la question de la véritable utilité publique. Dans ce contexte, ne pourrait-on pas imaginer de regrouper ces différentes enquêtes qui concernent des aspects devenus de plus en plus importants ? Même si je n'ignore pas que dans le domaine des transports, des progrès ont été faits en matière d'études socio-économiques pour prendre en compte les externalités négatives, notamment les atteintes à l'environnement.

Enfin, ma dernière question a trait au fait que le juge ne traite pas des projets alternatifs. Et je me demande si la Cour de Justice de l'Union européenne ne se pose pas cette question du projet alternatif ? *A fortiori* lorsqu'il existe des atteintes à l'environnement ou à des espèces protégées au niveau européen où, me semble-t-il, la question des projets alternatifs est l'une des composantes de la décision de justice européenne.

---

**Patrick Jeantet**

*Président-directeur général de SNCF Réseau*

Peut-être vais-je répondre de façon globale à vos deux premières questions. Aujourd'hui, les projets de développement ferroviaire au niveau régional sont financés à travers les contrats de plan État-régions, donc conjointement par l'État et la région, avec une petite quote-part de SNCF Réseau. Les financeurs sont donc l'État et la région. Quant à nous, nous sommes maîtres d'ouvrage, mais nous ne pouvons pas ne pas prendre en compte la demande de la région et de l'État puisqu'ils sont financeurs. Au final, on a donc des discussions à trois sur les projets et leurs financements.

---

**Christian Leyrit**

*Président de la Commission nationale du débat public,*  
**modérateur de la table ronde**

On a parfois le sentiment que vous « portez » le projet, que vous y soyez favorables ou non.

---

<sup>70</sup> Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques. Cette loi est codifiée dans le code de l'environnement aux articles L. 210-1 et suivants.

---

**Patrick Jeantet**

*Président-directeur général de SNCF Réseau*

Il est vrai aujourd'hui qu'il y a un débat quelque peu éludé sur cette question. Par exemple, dans le projet de ligne à grande vitesse Sud Europe Atlantique (SEA)<sup>71</sup>, il existe deux composantes : l'une commerciale et l'autre d'aménagement du territoire et de service public. Cette dernière n'est pas reconnue dans le projet. Or vous n'ignorez pas que l'on demande à la SNCF d'assurer, à la fois, la gestion des lignes rentables (les lignes à grande vitesse) et non rentables (les intersecteurs). Cela soulève des problèmes et des questions, notamment en termes de péréquation budgétaire. Est-ce à la SNCF de tenir cette péréquation, ou à l'État d'organiser un débat sur ce qui relève ou non du service public des transports ? Je pense qu'il serait sain d'organiser un tel débat.

Pour revenir à votre question, quand il s'agit de l'État et de grands projets, c'est l'État qui décide et non SNCF Réseau. Nous sommes l'instrument technique de cette décision : on éclaire les débats, on propose des variantes, on propose des alternatives – parce qu'il y a souvent plusieurs solutions à un problème. Bien sûr certains projets que nous sommes obligés de réaliser ne sont pas toujours pertinents – il suffit de compter le nombre de passagers de certains trains pour s'en convaincre. Sans doute ne se pose-t-on pas, aujourd'hui, en France, suffisamment de questions sur la pertinence du réseau ferroviaire.

C'est un débat constant parce qu'il y a des endroits non pertinents aujourd'hui qui peuvent le devenir demain. J'évoquais précédemment le fret : si demain en France on instaure une taxe carbone à deux cents euros la tonne, le ferroviaire devient pertinent dans beaucoup d'endroits où il ne l'est pas. C'est pour cela qu'il faut s'évertuer à calculer l'empreinte carbone des projets. C'est un atout qui, pour le ferroviaire, peut se révéler extrêmement important.

---

**Xavier de Lesquen**

*Assesseur à la 6<sup>e</sup> chambre de la section du contentieux du Conseil d'État*

C'est vrai qu'il peut y avoir des rétroactions, des études d'impacts, voire des enquêtes faites au titre des législations spéciales (eau, etc.) sur la DUP. En théorie c'est possible, parce que la DUP n'est pas un acte créateur de droit acquis : ce n'est pas parce que la DUP est illégale un jour qu'on va estimer qu'elle le sera continuellement. D'ailleurs, si l'on prend l'exemple de Notre-Dame-des-Landes, je crois que l'on en est actuellement à notre troisième ou quatrième série de recours sur la DUP qui a été prise en 2008<sup>72</sup>, avec des requérants qui viennent nous expliquer qu'il faut revenir sur cette DUP pour l'abroger, du fait de l'évolution d'un certain nombre d'éléments intervenant au bilan de l'opération.

---

71 Trois cent quarante kilomètres de ligne nouvelle entre Tours et Bordeaux.

72 Décret du 9 février 2008 déclarant d'utilité publique les travaux nécessaires à la réalisation du projet d'aéroport pour le Grand Ouest - Notre-Dame-des-Landes et de sa desserte routière et emportant approbation des nouvelles dispositions des plans locaux d'urbanisme des communes de Fay-de-Bretagne, Grandchamp-des-Fontaines, Notre-Dame-des-Landes, Treillières, Vigneux-de-Bretagne dans le département de la Loire-Atlantique.

Toutefois, il ne faut pas négliger la différence qui existe entre la DUP, qui procède à un bilan global très intégrateur, et le contrôle plus pointu exercé sur une décision prise, par exemple, au titre de la police de l'eau. Les éléments qui peuvent être très importants pour la police de l'eau auront un rôle plus marginal sur la DUP. C'est pour cela que le phénomène de rétroaction me paraît quelque peu virtuel. En réalité la DUP est relativement bien stabilisée, et il faudrait vraiment un bouleversement considérable de l'économie générale du projet pour que l'on revienne sur un décret de DUP.

Par rapport à la multiplication des actes, le porteur du projet sait qu'il va être confronté à l'obligation d'obtenir différentes autorisations à la suite de procédures complexes. Mais il sait bien qu'il se complique la tâche en étalant dans le temps le projet, et en obtenant une DUP à un moment où il n'est pas en mesure de demander les différentes autorisations qui, par ailleurs, ont généralement des durées de validité limitées et risquent de devenir caduques au moment où le projet est prêt. L'étalement dans le temps et la trop forte anticipation créent ainsi, par eux-mêmes, un certain nombre de difficultés.

Quant à la question posée sur la prise en compte des projets alternatifs, cette fois-ci au titre des polices spéciales, nous sommes là, en effet, comme vous le précisiez M. le président, dans le cadre de la législation propre aux différentes polices. Vous faites référence, par exemple, à la dérogation à demander dès lors que le projet porte atteinte à des espèces protégées. On se situe là dans une législation spéciale<sup>73</sup>, au titre de laquelle le maître d'ouvrage est tenu de prendre en compte des façons alternatives de réaliser le projet. Mais il faut noter que, d'une façon générale, il s'agit plus d'une alternative dans la réalisation du projet qu'un projet alternatif *stricto sensu*.

---

73 L'article L. 411-1 du code de l'environnement prévoit la conservation d'espèces animales. Toute dérogation doit répondre aux conditions de l'article L. 411-2 du même code.

# Échanges avec la salle

---

---

## *Question à l'attention de M. Francq*

*Tout le monde s'accorde à dire que les projets ferroviaires s'inscrivent naturellement dans le temps long, mais quid des projets d'infrastructure qui demandent une validation rapide – tels les projets informatiques – et dont les impacts diffus touchent l'ensemble du territoire ? Je fais référence ici à un travail récent du Commissariat général à l'investissement (CGI) sur la contre-expertise d'un projet d'augmentation de puissance d'un calculateur de Météo-France<sup>74</sup>. Dans ce projet, il s'agissait de multiplier la puissance du calculateur pour améliorer/anticiper les prévisions de façon beaucoup plus fine. Il s'agit là d'un projet – dont le coût avoisine 1 % de celui du Grand Paris – qui exige une réponse rapide tant les technologies informatiques progressent vite. Dans ce dossier, le CGI a fait un travail remarquable sur le plan socio-économique en démontrant que du point de vue des externalités positives diffusées sur l'ensemble du territoire, on obtient un gain de dix à quinze euros pour un euro investi. Comment traiter ce type de projet par rapport aux autres ?*

---

## *Thierry Francq*

*Le cas du calculateur de Météo-France est très intéressant. Il montre que les contre-expertises ne sont pas là pour censurer, mais pour mettre en exergue des investissements qui apportent une réelle plus-value.*

*De toutes les contre-expertises que nous avons faites, c'est le supercalculateur de Météo-France qui devrait être la priorité nationale. Son coût global se situe entre cent cinquante et deux cents millions d'euros. Ce projet a un impact majeur notamment sur l'agriculture, mais il est peu valorisé car compliqué sur l'aspect défense nationale. Avoir ce type de projet au moment où l'on discute des marges dans l'agriculture est intéressant en raison de son impact majeur dans ce secteur. Actuellement, ce projet n'est pas financé, mais ce n'est sans doute pas dramatique dans la mesure où nous sommes dans un secteur où les performances augmentent très vite tandis que les prix diminuent régulièrement. De sorte qu'attendre un an peut finalement se révéler positif, en obtenant moins cher les mêmes performances ou, pour le même prix, des performances plus élevées. Là s'arrête notre rôle. Nous avons souligné tous ces points sans qu'il y ait, à ma connaissance, d'appropriation politique de nos recommandations.*

---

74 Commissariat général à l'investissement, avis 2016-n° 47 du 15 décembre 2016 sur le projet d'augmentation de puissance du supercalculateur de Météo-France, et rapport de contre-expertise du 15 décembre 2016.

---

### *Question du public*

*Je suis étonné du soin mis à perfectionner les analyses préalables aux décisions publiques pour évaluer l'effet des projets, alors même que l'on néglige l'effet de l'inaction ; ce qui, dans certains cas, peut se révéler catastrophique en raison du phénomène d'obsolescence. Qu'en pensez-vous ? Et n'y a-t-il pas là une dichotomie trop forte entre les modalités de décision des entreprises privées, notamment les multinationales (y compris les GAFA<sup>75</sup>) – qui n'hésitent pas à intervenir dans des secteurs à fort impact sur le public, sans faire forcément un gros travail d'évaluation voire en pariant sur l'avenir ou sans embrasser la totalité des critères qui ont été évoqués précédemment –, et les modalités de décision de l'État ?*

---

### *Patrick Jeantet*

*Le coût de l'inaction est un élément important. Je précise que les projets que nous allons mener dans les années à venir concernent les nœuds ferroviaires, et que nous serons amenés à réaliser de gros travaux sur certains d'entre eux pour des montants très importants. Ce ne sera pas forcément sous forme de déclarations d'utilité publique, parce qu'il n'y aura pas nécessairement d'expropriations, mais ce sera sous forme d'études d'impact et sans doute de débats. Et c'est là qu'intervient la question du temps, car le temps de l'inaction a un impact négatif sur la qualité de service. Les gens peuvent bien sûr continuer de vivre avec une mauvaise qualité de service, mais ce n'est pas l'objectif que nous poursuivons, ni à la SNCF, ni au niveau de l'État ou des autorités organisatrices régionales. Il s'agit donc de savoir comment mettre en place, dans ce type de projet, des procédures qui permettent concrètement d'avancer plus rapidement. Quant aux projets de renouvellement de l'infrastructure existante, la question ne se pose pas puisqu'il s'agit de renouveler à l'identique des kilomètres de voies.*

---

### *Thierry Francq*

*L'évaluation socio-économique a pour but de répondre précisément à la question de l'inaction, ou aux conséquences de réaliser ou non un projet donné. Dans l'exemple de Météo-France, ne pas faire cet investissement informatique signifie notamment ne pas saisir l'opportunité d'une augmentation non négligeable de la performance de notre système agricole. Sachant que le scénario de référence, quand on calcule la valeur d'un projet, est toujours réalisé par rapport à quelque chose de concret (l'existant ou un exemple similaire). Une valeur intrinsèque en réalité n'existe pas. L'analyse de l'existant permet de dresser un bilan des besoins pour déployer ensuite un ou plusieurs scénarios et choisir le plus pertinent. Sur la question de l'inaction, peut-être faudrait-il imaginer dans l'évaluation socio-économique une variante avec un scénario où l'on attendrait dix ans pour prendre la décision et voir, à travers cette attente,*

---

<sup>75</sup> Acronyme désignant les quatre géants américains de l'Internet : Google, Apple, Facebook et Amazon.

*l'effet induit en termes de valeur ajoutée ou d'opportunités perdues. Cela permettrait sans doute de montrer à quel point le temps a un prix, ou un coût.*

---

*Question à l'attention de M. Jeantet*

*Lorsque vous réfléchissez sur les grands projets de la SNCF, comment prenez-vous en compte l'impact de l'ouverture à la concurrence que va connaître la SNCF dans les prochaines années<sup>76</sup> ?*

---

*Patrick Jeantet*

*Ce n'est pas à proprement parler une ouverture à la concurrence de SNCF Réseau, car nous ne sommes pas mis en concurrence. Ceci dit cette ouverture à la concurrence est pour SNCF Réseau l'opportunité d'avoir de nouveaux clients et de rentrer dans une spirale positive, c'est-à-dire nous permettre de baisser le coût du ferroviaire et donc d'augmenter les circulations ou les services ferroviaires. Sur ce sujet, on se positionne un peu comme une société de conseil vis-à-vis des autorités organisatrices que sont les régions avec les TER, afin qu'elles prennent de bonnes décisions, car nous avons la connaissance fine du réseau (voies de garage, voies de service, qualité du réseau, programmation des travaux, etc.).*

---

*Question du public*

*Est-ce qu'une étude socio-économique est là pour répondre à la question « faire » ou « ne pas faire », sachant qu'en matière ferroviaire, « ne pas faire » signifie reporter les coûts (d'entretien/maintenance) sur les générations futures ?*

---

*Thierry Francq*

*L'analyse socio-économique apporte une réponse à cette question. Nous gérons des budgets en vue de réaliser des projets. Donc « faire » ou « ne pas faire » signifie que lorsque vous décidez de ne pas faire un projet, c'est parce que vous en faites un autre. C'est une question d'opportunité et de mobilisation des moyens publics, car nous travaillons avec des budgets contraints et devons faire des choix, ce qui forcément implique des sacrifices. À la fin, c'est le Gouvernement qui arbitre et choisit les projets.*

---

<sup>76</sup> Dans le cadre de la transposition des directives européennes de 2016 (directive (UE) 2016/797 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne ; directive (UE) 2016/798 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la sécurité ferroviaire ; directive (UE) 2016/2370 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 modifiant la directive 2012/34/UE en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire), les opérateurs privés pourront, à partir de 2021, faire rouler leurs trains sur le réseau ferroviaire français.

---

*Patrick Jeantet*

*Je souhaiterais faire une incise sur les relèvements de vitesse. C'est quelque chose que l'on entend assez souvent : pourquoi sur telle ligne existante ne peut-on pas augmenter la vitesse ? Cela est dû à l'infrastructure elle-même (courbes, dévers, etc.). La première approche est donc de réfléchir à ces schémas de desserte et à leur exploitation, car neuf fois, sur dix on peut améliorer le temps de parcours sans changer l'infrastructure.*

*C'est une question qu'il faut absolument se poser plutôt que d'aller tout de suite vers une solution de travaux sur l'infrastructure existante qui signifie changer les courbes, changer les dévers, ce qui représente immédiatement un investissement très lourd. Alors même que la solution initiale peut souvent être trouvée dans une amélioration de l'exploitation existante, ce qui généralement ne coûte pas cher.*

---

*Christian Leyrit*

*C'est là un point majeur qui montre, dans les débats publics que nous organisons, l'écart très important qui existe entre le point de vue des responsables et celui des citoyens. Ainsi, par exemple, on organise aujourd'hui dans certaines villes des débats publics sur des projets de quatre à cinq milliards d'euros pour gagner moins de dix minutes sur le temps de trajet, uniquement parce qu'il faut présenter aux responsables politiques ce chiffre symbolique d'être à moins de trois heures ou de deux heures de Paris ; ce qui évidemment ne satisfait pas les usagers, qui ne sont pas dupes envers un tel affichage. Sachant, en outre, que cela ne concerne que quelques trains et que la plupart des usagers s'arrêtent en route pour prendre des correspondances. On voit donc ici l'écart important qui existe entre la théorie et la réalité.*

*Enfin, je pense que si l'on offrait aux usagers l'opportunité de choisir entre des projets nouveaux et des projets qui améliorent leurs conditions de circulation, notamment en Île-de-France au sein de certains RER, quelles que soient les conclusions des études socio-économiques, ceux-ci répondraient favorablement aux projets d'amélioration de leurs conditions de circulation.*

---

*Thierry Francq*

*Je pense que les études socio-économiques diraient la même chose !*

---

*Christian Leyrit*

*C'est le point que l'on évoquait précédemment qui est en réalité que les modes de financement induisent de nombreux choix de projets. C'est pourquoi le Commissariat général à l'investissement a un rôle majeur quant à l'évaluation homogène des investissements de projets neufs ou d'exploitation. Peut-être les nouveaux textes vont-ils imposer des débats publics afin que les citoyens se prononcent, y compris sur les plans et les programmes nationaux en matière de transport, car dans cette époque de grands projets – notamment ferroviaires – il y a des évolutions très importantes à mettre en œuvre.*

---

*Question du public*

*N'est-ce pas quelque peu décourageant de faire des études socio-économiques et des études d'impact très poussées, pour s'apercevoir qu'à la fin la décision finale est entre les mains des hommes politiques ?*

---

*Thierry Francq*

*Il s'agit d'un processus normal car nous sommes en démocratie. Mais je pense que l'on peut faire beaucoup pour améliorer la décision politique. Je faisais référence dans mon intervention à un article paru dans le quotidien Le Monde sur l'épistocratie – mode de pouvoir confié aux savants –, mais ce que nous faisons ne consiste pas à faire prendre le pouvoir par les experts. Cependant, les sachants ont quand même un avantage : c'est qu'ils peuvent permettre aux politiques de prendre des décisions qui auront sans doute un impact plus positif à long terme. Et pour l'image des politiques, il me semble que c'est aussi dans leur intérêt, même si pour eux le temps court est la norme.*

*En tout état de cause, nous pouvons faire ce même constat dans tous les pays du monde. La France n'est donc pas un mauvais élève. Certes, il y a des pays qui affichent des méthodes extraordinaires, ou des processus de décision magnifiques, mais quand on regarde les choses de près, on s'aperçoit qu'ils ont encore beaucoup de progrès à faire.*

*Je pense surtout que le premier devoir des experts est d'être suffisamment pédagogiques pour, d'une part, être pris au sérieux par les politiques et, d'autre part, bien que cela soit encore plus difficile, se faire comprendre des citoyens. Je n'ai aucun doute à ce sujet, cela est possible.*

---

**Christian Leyrit**

*Président de la Commission nationale du débat public,  
modérateur de la table ronde*

Cette table ronde est terminée. Je remercie chaleureusement nos trois intervenants et le public pour sa participation active aux débats.



## Les nouveaux modes de financement

Si la contrainte budgétaire incite à mieux sélectionner et davantage prioriser les projets d'investissements, elle conduit également à rechercher, pour ceux qui sont validés, des modes de financement moins coûteux pour les finances publiques.

Aux modèles historiques de la concession et de la maîtrise d'ouvrage publique est venu s'ajouter le contrat de partenariat public-privé, intermédiaire en termes de risque pour les finances publiques et de maîtrise par la personne publique contractante. Ce dernier reste toutefois relativement peu mobilisé.

L'utilisation du programme d'investissement d'avenir (PIA) au service des infrastructures constitue également une nouveauté, impliquant un processus rigoureux d'évaluation des projets. Le choix du bon mode de financement et la définition de ses caractéristiques supposent une estimation réaliste du coût et de la rentabilité de l'infrastructure, ainsi que la définition d'un équilibre acceptable entre les différents acteurs publics (État, collectivités), entre les fonds privés et les fonds publics, et entre un financement par l'utilisateur et le contribuable.

L'exigence d'une réflexion et d'une information adéquates sur les modalités de financement des projets a, en outre, été récemment remise en lumière par le juge administratif<sup>77</sup>.

## Sommaire

Biographie des intervenants .....	73
Actes – Les nouveaux modes de financement .....	75
Échanges avec la salle.....	93

<sup>77</sup> CE, 15 avril 2016, *Fédération nationale des associations des usagers des transports et autres*, n° 387475.





# Biographie des intervenants

---

*Les fonctions mentionnées sont celles exercées à la date de la conférence*

## Modérateur

### **Rémi Bouchez**

*Président adjoint de la section des finances du Conseil d'État*

Diplômé de Sciences Po, licencié en droit et ancien élève de l'École nationale d'administration (ENA, promotion Henri-François d'Aguesseau), Rémi Bouchez commence sa carrière à la direction du budget. Il occupe ensuite les fonctions d'attaché financier pour le Proche et le Moyen-Orient près l'ambassade de France au Caire. Il réintègre la direction du budget en 1988 comme chef du bureau affaires internationales, aide au développement, puis du bureau équipement, aménagement du territoire. En 1993, il est nommé au poste de conseiller pour les affaires économiques au secrétariat général du Gouvernement. En 2001, il intègre le Conseil d'État, où il exerce à la section du contentieux et à la section des finances. Rémi Bouchez est membre de la Cour de discipline budgétaire et financière. De 2010 à 2012, il exerce les fonctions de commissaire à la simplification auprès du secrétaire général du Gouvernement. En 2013, il est nommé président de la Commission des sanctions de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, dont il est membre depuis 2010. Il est président adjoint de la section des finances depuis 2010.

## Intervenants

### **Pierre Coppey**

*Directeur général adjoint de Vinci et président de Vinci Autoroutes*

Diplômé de l'Institut d'études politiques de Strasbourg et de l'École nationale supérieure des postes et télécommunications (ENSPTT), Pierre Coppey a commencé sa carrière à la direction de la communication de La Poste. Il intègre en 1992 le groupe Vinci, où il occupe plusieurs fonctions avant d'être nommé directeur général adjoint en charge de la communication, des ressources humaines et des synergies en 2001. Il devient président directeur général de Cofiroute en 2007, puis est nommé président de Vinci Autoroutes en 2009, société qui regroupe ASF, Cofiroute, Escota et Arcour. D'avril 2014 à juin 2016, il occupe les fonctions de directeur général délégué de Vinci et président de Vinci Concessions. De 2012 à 2016, il est président de l'association des sociétés françaises d'autoroutes et, depuis 2000, président de l'association Aurore. Il est actuellement directeur général adjoint de Vinci, président de Vinci Autoroutes et président de Vinci Stadium.

### **Gabrielle Gauthey**

*Directrice des investissements et du développement local à la Caisse des dépôts et consignations, en charge des investissements dans les secteurs infrastructures, immobilier, énergie, numérique et création d'entreprises*

Ancienne élève de l'École polytechnique, ingénieur général des Mines, titulaire d'un diplôme d'études approfondies (DEA) en analyse économique, Gabrielle Gauthey est directrice des investissements et du développement local de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), en charge des investissements dans les secteurs infrastructures, immobilier, énergie, numérique et création d'entreprises. Elle est également membre des comités de direction de l'établissement public et du groupe Caisse des dépôts. Elle a débuté sa carrière chez France Télécom, puis est entrée à la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) en tant que directrice du département des investissements étrangers en France où elle a créé le réseau « *Invest in France* » devenu l'Agence française des investissements internationaux (AFI). De 2003 à 2008, elle est membre de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) avant de rejoindre en 2009 le comité exécutif du groupe Alcatel-Lucent en qualité de directrice du secteur public et défense. En 2011, elle est nommée avec dix-huit autres personnalités au Conseil national du numérique (CNN). Elle est également membre de l'Académie des technologies et membre du conseil d'administration de Naval Group (ex-DCNS) et de la SNI.

### **Jérôme Bastin**

*Directeur général des services du Conseil régional de Bretagne*

Ancien élève de l'École polytechnique et diplômé de l'École nationale des ponts et chaussées, Jérôme Bastin a débuté sa carrière comme chargé d'études chez Setec International avant de rejoindre l'arrondissement opérationnel des grands travaux à la direction départementale de l'équipement (DDE) de Seine-Saint-Denis. En 2002, il rejoint la Bretagne en tant que chef de l'arrondissement territorial et maritime de Saint-Malo à la DDE d'Ille-et-Vilaine. Puis, de 2005 à 2007, il est adjoint au directeur régional de l'équipement de Bretagne, en charge des infrastructures. En 2007, Jérôme Bastin est nommé directeur des transports au Conseil régional de Bretagne. En 2010, il devient secrétaire général du Conseil régional puis, jusqu'en 2012, adjoint du directeur général en charge de la coordination des politiques publiques. À partir de juillet 2012, il rejoint le cabinet du ministre de la défense, Jean-Yves Le Drian, en tant que conseiller pour les affaires régionales. En mars 2013, il est nommé directeur général des services du Conseil régional de Bretagne.



# Actes – Les nouveaux modes de financement

---

---

**Rémi Bouchez**

*Président adjoint de la section des finances du Conseil d'État,*  
**modérateur de la table ronde**

Cette troisième table ronde est consacrée aux nouveaux modes de financement des grands investissements publics. Je rappelle – même si c'est une évidence – qu'un grand investissement public n'est pas nécessairement « grand » par ses dimensions physiques. C'est avant tout un projet dont le coût est très élevé. Nous n'avons pas, dans la définition de l'objet de ce colloque, fixé de seuil, mais l'ordre de grandeur se mesure généralement en dizaines ou en centaines de millions d'euros, voire en milliards d'euros. À cet égard, l'un de nos intervenants, M. Bastin, évoquera trois investissements publics dont les coûts respectifs sont de l'ordre de trois milliards et demi d'euros, un milliard huit cent mille euros et deux cent vingt millions d'euros. À ces niveaux de dépenses, la question du mode de financement est évidemment cruciale.

Le thème de cette séance nous conduira à examiner, à travers l'expérience de nos trois intervenants, des questions de prime abord classiques. Financement par l'utilisateur ou le contribuable ? Par des ressources budgétaires ou par l'emprunt ? Quel partage, quel cofinancement entre l'État et ses opérateurs, les collectivités territoriales et, le cas échéant, le maître d'ouvrage ? Apport de fonds européens ? Participation de partenaires privés ? Quel partage *in fine* du risque financier entre les différents intervenants ? Nous essaierons de voir comment ces questions se posent aujourd'hui projet par projet.

L'intitulé de cette table ronde comporte l'adjectif « nouveau ». Nous allons donc nous demander aussi, même si cela n'est pas évident, s'il y a, ou s'il y a eu récemment, des changements sur ces questions. Ces changements pourraient venir d'un contexte marqué par une raréfaction – je le crains assez durable – des ressources budgétaires des collectivités publiques, mais aussi par un coût très faible et une grande disponibilité de l'argent emprunté. Cette situation a-t-elle des effets concrets sur le financement des investissements publics aujourd'hui ? C'est l'un des aspects abordés par M. Pisani-Ferry en ouverture de ce colloque.

L'autre élément qui pourrait justifier l'adjectif « nouveau » est l'évolution des instruments et des sources de financement qui peuvent aujourd'hui être mobilisés. Autrement dit, quel usage fait-on des formules de la concession ou du partenariat public-privé (PPP) ? Je pense que M. Coppey aura des choses à nous dire à ce sujet. Nous évoquerons également, sous l'angle financier, les programmes d'investissement d'avenir, ainsi que les interventions de l'Union européenne,

en particulier de la Banque européenne d'investissement (BEI)<sup>78</sup> dans le cadre notamment du plan « Juncker »<sup>79</sup>. Ces interventions changent-elle la donne, notamment du point de vue du mode de financement des investissements publics ?

Bien sûr, la question du mode de financement d'un grand projet d'investissement public est difficilement détachable d'autres questions – évoquées lors des tables rondes précédentes – relatives à ce projet. Le financement est intimement lié à des choix structurants, faits généralement assez tôt dans la chronologie du projet (mode de réalisation, cofinancements, maîtrise d'ouvrage, etc.). Autrement dit, les questions de savoir « qui finance » et « comment financer » sont liées à celles de savoir « qui construit » et « qui exploite ». Nous savons également que les choix du mode de financement et des co-financeurs peuvent rétroagir, ou agir directement, sur le contenu du projet, notamment en matière d'infrastructures de transports.

Comme on l'a vu, par exemple en 2016 avec la LGV Poitiers-Limoge, l'autre élément – également évoqué précédemment – est que les questions financières pèsent beaucoup dans la justification économique et sociale d'un projet d'infrastructure, et donc en termes juridiques sur l'utilité publique de ce projet. Elles doivent, par conséquent, être traitées suffisamment tôt dans le processus et, le cas échéant, dès le dossier d'enquête publique. La Cour des comptes, de son côté, recommande avec insistance, et certainement avec raison, de ne passer à l'examen technique d'un grand projet que lorsque les perspectives financières de construction et d'exploitation ont été établies.

Pour ces raisons, je pense qu'en abordant les questions de financement, nous allons aussi parler d'autres éléments du processus de décision et de réalisation des grands projets d'investissement public.

Je donne maintenant la parole à M. Pierre Coppey, directeur général adjoint de Vinci et président de Vinci Autoroutes, qui va nous présenter le point de vue de l'entreprise, notamment concessionnaire ou partenaire dans le cadre des PPP.

---

**Pierre Coppey**

*Directeur général adjoint de Vinci et président de Vinci Autoroutes*

Merci M. le Président. J'appartiens à un groupe qui est né à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle sur deux contrats de PPP. Le premier était le contrat du tramway de Roubaix, financé par péage. Le second était le contrat de partenariat – que l'on n'appelait pas encore comme cela – des égouts de Marseille financé par redevances.

Ceci pour expliquer que je vais avoir du mal à parler de la nouveauté des modes de financement que nous sommes susceptibles de financer. En effet, je crois que nous sommes dans un sujet en perpétuelle réinvention, ou plutôt en perpétuel

<sup>78</sup> L'article 309 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) dispose que : « La Banque européenne d'investissement a pour mission de contribuer, en faisant appel aux marchés des capitaux et à ses ressources propres, au développement équilibré et sans heurt du marché intérieur dans l'intérêt de l'Union. À cette fin, elle facilite, par l'octroi de prêts et de garanties, sans poursuivre de but lucratif, le financement des projets ci-après, dans tous les secteurs de l'économie ».

<sup>79</sup> Le plan d'investissement pour l'Europe, également appelé plan « Juncker » en référence au président de la Commission européenne, vise à favoriser les investissements en Europe.

recommencement. Au point que si nous avons invité le spécialiste français des concessions qu'est M. Bezançon<sup>80</sup>, il n'aurait pas fait remonter comme moi son raisonnement à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, mais à la Haute-Égypte pour expliquer les vertus du péage, du PPP, de la concession, de la redevance, et de l'intérêt pour la collectivité de faire payer l'utilisateur plutôt que le contribuable et d'utiliser les capacités de maîtrise d'ouvrage des entreprises !

Depuis la fondation du groupe Vinci au début du XX<sup>e</sup> siècle, et même avant, la France a construit l'essentiel de ses infrastructures au moyen de systèmes contractuels permettant d'avoir des financements complémentaires au financement public, qu'il s'agisse de concessions, de contrats de partenariats, de délégations de services publics, de baux emphytéotiques<sup>81</sup>, de marchés d'entreprises, de travaux publics, etc.

Je précise ce point car l'on s'attarde beaucoup sur les grosses concessions, en oubliant les autres schémas contractuels qui suscitent peu l'intérêt des médias. Pourtant, ces derniers ont permis de financer des centaines de collèges, de piscines, de lycées et de gendarmeries, de mettre de la dette privée sur des projets d'intérêt public, et de mobiliser à la fois des redevances, des péages et les capacités contributives des usagers, ce qui n'est pas la moindre de leurs vertus si l'on considère la difficulté dans laquelle sont plongés des États qui cumulent une dette publique excessive et des prélèvements fiscaux jugés trop élevés.

Les barrages, les chemins de fer, le métro, l'aéropostal, les autoroutes, les stades, les réseaux d'eau, les réseaux d'électricité ont tous été conçus sous ce régime. Nous ne sommes donc pas dans la nouveauté. Il est vrai qu'en France, ces opérations sont très appréciées des délégataires des services publics, puisque les vertus du système sont unanimement reconnues par qui veut bien les regarder en détail.

Pourtant, ce système reste généralement décrié par les politiques et les médias, alors même qu'il est fortement plébiscité par les utilisateurs. Cela crée une situation paradoxale. Ainsi, par exemple, en matière d'autoroutes, le système du péage n'est pas contesté en France et le système de la concession d'autoroute est plébiscité – si l'on en croit les indices de satisfaction mesurés chaque année par l'État. Pourtant, ce matin encore l'hebdomadaire *Marianne* traitait les concessionnaires de « voleurs »<sup>82</sup> sans avoir toujours réussi à comprendre la différence entre le chiffre d'affaires, la dette et le résultat.

J'appartiens à un groupe qui s'est développé dans le métier des concessions avec une légitimité de constructeur. Je voudrais insister sur ce point, parce que je crois que la meilleure façon de mobiliser des financements est d'éviter de dépenser, ou plutôt d'optimiser les conditions de dépenses et donc d'optimiser la construction.

---

80 Xavier Bezançon, délégué général des Entreprises générales de France et secrétaire général du Forum européen des entreprises générales, est docteur ès sciences économiques et docteur en droit, et a consacré ses recherches à l'histoire des contrats de travaux et de services publics. Il est l'auteur de nombreux ouvrages sur ces sujets, dont : *Essai sur les contrats de travaux et de services publics – Contribution à l'histoire administrative de la délégation de missions publiques*, éd. LGDJ, Paris, 1999.

81 Bail immobilier de très longue durée (environ 100 ans).

82 « Autoroutes. Ils volent des milliards à la France », in *Marianne Magazine*, 20 octobre 2017.



Je voudrais dire sans fausse modestie que les concessionnaires sont avant tout des maîtres d'ouvrage et – j'ose l'affirmer – de très bons maîtres d'ouvrage. La concession a le mérite de responsabiliser les maîtres d'ouvrage sur la conduite des projets, ce que la maîtrise d'ouvrage publique n'a jamais réussi à faire. Ce sujet me semble trop peu évoqué. Un maître d'ouvrage concessif dans un PPP, un contrat de partenariat ou une concession est un maître d'ouvrage enfermé dans un forfait, dans un contrat. C'est un maître d'ouvrage qui est intéressé à la durée et au cycle de vie de son ouvrage, mais aussi à l'entretien, la maintenance, l'exploitation et la qualité. C'est, enfin, un maître d'ouvrage qui ne peut pas réclamer contre lui-même. Toutes ces vertus devraient suffire à légitimer le modèle de la concession.

De plus, ces vertus sont faciles à démontrer. Si l'on prend dans les réalisations récentes des ouvrages réalisés en maîtrise d'ouvrage publique et qu'on les compare à des ouvrages réalisés en concession, en prenant simplement les critères du respect des délais et des budgets ou les critères de la réclamation, je pense que la démonstration est absolument éclatante. On peut le faire avec quelques sections autoroutières. On peut également le faire avec les TGV puisque nous avons derrière nous, et dans un passé récent, l'exemple de la réalisation en maîtrise d'ouvrage public du TGV Est<sup>83</sup> qui peut se comparer facilement avec la réalisation du contournement ferroviaire de Nîmes et de Montpellier (CNM)<sup>84</sup>, de la LGV Bretagne-Pays de la Loire ou de la LGV Sud Europe Atlantique (SEA)<sup>85</sup> réalisés en concession ou en contrat de partenariat. Je crois qu'à la fois les chiffres, les délais et la qualité des réalisations font une démonstration éclatante de la vertu de la concession.

J'ajouterai que le maquis des procédures dans lequel est désormais enfermé la maîtrise d'ouvrage place les maîtres d'ouvrage dans une grande tension et dans une grande difficulté pour combiner l'ensemble des réglementations. En effet, même si le discours public considère qu'on les a simplifiées, cela n'est pas le cas. Les maîtres d'ouvrage ne parviennent à s'en sortir qu'avec le « pistolet sur la tempe » des articles 7-5 ou 7-6 (qui sont dans les contrats de concession autoroutière) qui les soumettent à des pénalités extrêmement dissuasives. Il est donc très important de bien mesurer qu'un maître d'ouvrage privé qui est dans son contrat, dans ses objectifs, dans son planning et ses délais, s'il a la contrainte d'un planning pour gérer ses procédures, est nécessairement plus vertueux. Il est également mieux protégé des contraintes et des pressions des diverses parties prenantes, qui affectent la conduite d'un projet, qu'un maître d'ouvrage public.

Ainsi, on peut dire qu'en PPP on construit mieux, on construit plus vite, et on construit moins cher. Et, au fond, la meilleure manière de faire, pour ne pas avoir à aller chercher de nouveaux financements, c'est d'abord de bien utiliser ceux dont on dispose ! C'est ce que permettent les concessions.

---

83 Ligne à grande vitesse Est européenne, qui relie Vaires-sur-Marne en Seine-et-Marne à Vendenheim dans le Bas-Rhin. Cette ligne à grande vitesse fait partie de la « magistrale européenne » qui vise à réaliser le trajet Paris-Budapest à grande vitesse.

84 Ligne à grande vitesse construite entre Manduel, dans le Gard, à l'Est de Nîmes, et Lattes, dans l'Hérault, au Sud-Est de Montpellier.

85 La ligne à grande vitesse Sud Europe Atlantique (SEA) relie Tours à Bordeaux.



Dans ce contexte, comment faire face aux immenses besoins de construction d'infrastructures dans le monde ?

Le phénomène de métropolisation appelle des besoins d'investissements d'infrastructures absolument colossaux. La société *Boston Consulting Group* les a chiffrés pour l'Union européenne à trois cents milliards d'euros d'investissements annuels. Pour y faire face, nous avons donc besoin des moyens de financement publics et privés, ainsi que de la bonne volonté du contribuable et de l'utilisateur.

Lorsqu'on analyse l'évolution des transports sur les grandes métropoles françaises, on constate que les investissements depuis quarante ans ont été gigantesques. Mais ils ont toujours été réalisés avec retard par rapport à l'évolution des besoins. La réflexion en court sur l'importance de phénomènes émergents (numérique, véhicule autonome, véhicule électrique, nouvelles technologies dans les transports, etc.) ne doit pas masquer l'ardente nécessité qu'il y a de faire des infrastructures.

Précédemment, M. Patrick Jeantet<sup>86</sup> a fort bien expliqué la nécessité d'optimiser l'existant et de ne pas masquer les besoins d'investissement dans l'entretien-maintenance par le faste des projets nouveaux et l'appétit que nous avons collectivement pour les projets nouveaux. C'est particulièrement vrai dans le ferroviaire, compte tenu de la menace et de l'inquiétude sur la sécurité. Mais c'est aussi vrai dans le domaine routier où nous savons que, quotidiennement, la rocade de Bordeaux est bloquée, les autoroutes franciliennes sont saturées et qu'il y a des centaines de kilomètres de bouchons autour des métropoles françaises.

Ainsi, même avec le numérique, le covoiturage, l'autopartage et les autobus, le besoin existe de redimensionner un ensemble d'infrastructures de manière à satisfaire les besoins de déplacement des usagers des métropoles, qui ont davantage besoin d'investissements « capacitaires ». En effet, pour faire circuler des bus, il faut des voies dédiées, ce qui signifie élargir les routes et les autoroutes. Et pour faire de l'intermodal, il faut réaliser des infrastructures intermodales (parkings de covoiturage, gares intermodales), et favoriser les interconnexions.

Il existe dans certains pays européens, notamment en Espagne, des exemples très éclairants sur la façon de consentir des investissements routiers qui limitent le trafic routier en facilitant la circulation et la fluidité des transports en zone métropolitaine. Ces besoins sont clairement orphelins dans le fonctionnement actuel des autorités organisatrices des transports. Ces dernières se concentrent beaucoup sur les transports de zéro à dix kilomètres, ainsi que sur les transports de cent à mille kilomètres, mais aucune autorité organisatrice n'est en charge des transports entre dix et cent kilomètres. Cette approche est visible pour des trajets tels que ceux des navetteurs quotidiens (les transports domicile-travail). Ces besoins sont insuffisamment desservis, or seule la route permet de les desservir. Il est donc important, quand on envisage l'optimisation de l'existant notamment en zone métropolitaine, d'y inclure la route.

Dans mon plaidoyer, je souhaiterais dire un mot sur la vertu du péage.

---

86 Voir table ronde n° 2 dans le présent ouvrage.

Le péage mobilise l'usager. Et quand on est un pays à la géographie aussi traversée que la France, faire payer les usagers est une façon certaine d'obtenir plus de contributions que de faire payer les seuls contribuables. Le péage met à contribution les étrangers qui traversent notre pays, l'impôt, non !

Je pense aussi que le péage a la vertu de montrer que les choses ont un prix, ce que les finances publiques ont fini par nous faire perdre de vue. Aujourd'hui, en effet, non seulement le lien entre les dépenses publiques, les impôts et l'utilité des ouvrages publics est totalement perdu dans le débat public, mais, en plus, on a une fâcheuse tendance à considérer que l'argent public tombe du ciel ! Le péage a donc le grand mérite de rappeler aux usagers que les infrastructures ont un coût que quelqu'un doit (ou devra) payer. Par contre, on s'aperçoit que si ce lien a été perdu par les finances publiques, il n'a pas été perdu par les concessions... Concession qui ont le mérite de sanctuariser les dépenses à l'intérieur d'un contrat et d'affecter les recettes auxdites dépenses ; ce qui est malheureusement beaucoup plus difficile dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage publique.

Ajoutons que le péage autoroutier, tel qu'il est géré aujourd'hui par les sociétés concessionnaires d'autoroutes, a le mérite d'exister, d'être bien établi et non contesté.

Il faut être conscient qu'en France, aujourd'hui, on ne sait plus établir de nouveaux systèmes de péage sans risque, comme le prouve l'exemple désastreux de l'écotaxe<sup>87</sup> – dont l'abandon a coûté plus d'un milliard d'euros à la collectivité. Dans ce contexte, il est donc très difficile d'inventer des projets de concession dans un schéma qui peine à imposer de nouveaux péages à des usagers, avec lesquels les pouvoirs publics ne sont pas prêts à établir le rapport de force indispensable pour imposer une nouvelle taxe ou un nouveau prélèvement.

De ce point de vue, les sociétés concessionnaires, qu'elles soient privées ou publiques – car il reste des sociétés publiques –, ont cette possibilité. Les sociétés qui gèrent les réseaux interurbains ont le mérite d'avoir installé un système de péage qui fonctionne et qui pourrait, au bénéfice de la collectivité, être étendu si l'on faisait des extensions géographiques des concessions, de manière à permettre de mettre les ressources que les concessions obtiennent dans les déplacements interurbains au service des investissements périurbains.

Cette évolution aurait le mérite de mobiliser des acteurs privés, dont les capacités de contribution sont encore significatives, et de mobiliser le péage, le tout pour fabriquer de la solidarité territoriale entre les déplacements interurbains et les déplacements périurbains. Elle aurait également le mérite de permettre à l'État de se décharger d'investissements sur des opérateurs privés, et de dépenses de fonctionnement et d'exploitation qui pourraient être prises en charge par les concessionnaires.

---

87 Le projet d'appliquer une taxe sur les poids lourds, en vue notamment de favoriser des modes de transport des marchandises alternatifs moins polluants, est né en 2007 (« Grenelle de l'environnement ») puis a été abandonné devant la contestation qu'il a suscitée.



Si l'on répliquait le modèle appliqué récemment à Toulon – lorsque l'État a transféré à la concession d'ESCOTA<sup>88</sup> le tunnel de Toulon et les sections autoroutières adjacentes –, cela permettrait à l'État d'encaisser une soulte (pour prix des sections vendues aux opérateurs privés) et donc de récupérer de l'argent qui pourrait être fléché vers d'autres besoins de financement d'infrastructures. Sachant que dans l'exemple de Toulon, l'État, en adossant une section publique à une concession, a transféré des charges de construction (CAPEX), transféré des charges d'exploitation (OPEX), transféré du personnel, s'est déchargé du risque de construction et a en prime obtenu de l'argent frais sous forme de soulte. Il a compensé le concessionnaire d'un allongement de quatre ans de la durée de la concession d'ESCOTA, une compensation qui a le mérite de ne rien coûter au contribuable et d'être très lointaine pour l'utilisateur.

Ce type de démarche transposable ailleurs permet aux concessionnaires de se concentrer sur leur cœur de métier : concevoir, financer, construire et exploiter. Elle recentre également l'État sur son rôle qui est plus de faire faire ou d'organiser, que de faire lui-même – ce qu'il fait rarement bien, et qui est de plus en plus difficile compte tenu des contraintes budgétaires grandissantes auxquelles il est soumis.

---

**Rémi Bouchez**

*Président adjoint de la section des finances du Conseil d'État,*  
**modérateur de la table ronde**

Merci beaucoup. Je donne la parole à Mme Gabrielle Gauthey, directrice des investissements et du développement local à la Caisse des dépôts et consignations, qui a dans ses fonctions une vision à la fois théorique et pratique, voire panoramique, de l'ensemble des instruments que l'on peut mobiliser pour financer de grands projets.

---

**Gabrielle Gauthey**

*Directrice des investissements et du développement local à la Caisse des dépôts*

Merci, M. le Président. Le métier d'investisseur d'intérêt général est l'un des plus récents à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) puisqu'il a vingt ans. L'histoire fait que la plupart des infrastructures que la CDC a soutenues étaient historiquement financées par des fonds d'épargne, c'est-à-dire par l'emprunt des collectivités locales.

Lorsque je suis arrivée à la CDC, ma mission était de relancer un investissement local et national à la peine pour de multiples raisons (baisse de la dotation de l'État aux collectivités locales, crise économique, attentisme électoral et réformes territoriales) provoquant une certaine crainte à se lancer dans de nouveaux projets.

Cela, alors même que le besoin d'investissement, de maintenance et d'entretien des infrastructures existantes en France n'a jamais été aussi grand – comme le faisait remarquer M. Coppey –, que ce soit dans les réseaux routiers, énergétiques,

---

<sup>88</sup> Autoroutes Esterel-Côte d'Azur (ESCOTA), fondée en 1956, est une société de Vinci Autoroutes.

d'eau, d'assainissement, de chaleur, mais aussi dans les grands équipements publics, culturels, sportifs et les bâtiments publics scolaires ou administratifs.

Les collectivités et l'État sont donc confrontés à ce paradoxe qui est qu'il n'y a jamais eu autant de besoins d'investissements et aussi peu d'argent public pour les financer. Je le dis, non seulement, en tant que gestionnaire des fonds propres de la CDC pour l'investissement, mais également en tant que gestionnaire par mandat de l'État d'une dizaine de plans du Programme d'investissements d'avenir (PIA).

Nous sommes ainsi confrontés, à la fois, à une pénurie d'argent public et à la nécessité de maîtriser les dépenses de fonctionnement en respectant des capacités d'investissement limitées. Le paradoxe, c'est qu'il n'y a jamais eu autant de disponibilités privées pour investir et de fonds privés – il se crée presque chaque semaine un fonds d'infrastructure. Il n'y a donc pas carence en la matière. Et puis il faut se rappeler que la France a toujours financé autrement que par le seul argent public les infrastructures d'intérêt général.

C'est pourquoi je définirais le rôle de la CDC comme celui d'un monteur/développeur de projets, finançables par cet argent privé. Pour ce qui concerne la CDC, nous faisons beaucoup de pédagogie et d'ingénierie en amont pour monter des projets qui sont finançables minoritairement par la CDC et majoritairement en partenariat avec des fonds et des entreprises privés. En rassemblant ainsi divers fonds, qui viennent par exemple de la Banque européenne d'investissement (BEI), je dissuade – notamment la BEI – de dire que j'investis en faisant des fonds, car en rassemblant des fonds territoriaux cela ne provoque pas un seul investissement supplémentaire. Le besoin est dans le montage de projets.

L'autre aspect est que la CDC est un investisseur de long terme sans horizon immédiat et impératif de sortie, contrairement aux fonds d'infrastructure, et qui tient compte à la fois des impacts financiers et extra-financiers (environnemental, social, etc.).

À la CDC, nous avons la conviction – appuyée sur l'expérience des deux dernières années durant lesquelles nous avons financé plus de deux cents projets locaux –, que les nouveaux outils de la commande publique, entrés en vigueur il y a un peu plus d'un an<sup>89</sup>, offrent à l'État et aux collectivités locales toute une palette de solutions pour financer leurs projets d'investissement dans les infrastructures et les équipements publics, en étant le plus économe possible de l'argent public. En cela, nous faisons appel à des tiers investisseurs publics et privés en recherchant un effet de levier, mais aussi à des partenariats avec le secteur privé en allant chercher les meilleures compétences et les meilleurs niveaux d'efficacité opérationnelle auprès d'acteurs spécialistes de leurs secteurs.

En développant le montage de projets et le partenariat avec le privé, l'investissement de la CDC est passé de deux cent cinquante millions d'euros en 2014 à un milliard en 2017, avec un effet levier moyen de sept ; ce sont donc aujourd'hui sept milliards de projets annuels que la CDC contribue à faire émerger sur les territoires. C'est-

---

89 Il s'agit des textes, entrés en vigueur au 1<sup>er</sup> avril 2016, ayant transposé les directives européennes 2014/24/UE, 2014/25/UE et 2014/23/UE du 26 février 2014, remplacées par le nouveau code de la commande publique entrant en vigueur au 1<sup>er</sup> avril 2019.



à-dire qu'en trois ans, nous avons financé quelque dix milliards de travaux sur les territoires grâce à l'effet de levier de nos investissements.

Je vais illustrer mon propos avec l'exemple des réseaux d'initiative publique dans le très haut débit. Il s'agit de projets d'infrastructure qui ne font pas beaucoup parler d'eux, mais qui sont parmi les plus gros projets d'infrastructure actuellement : dans la fibre, le projet des Hauts-de-France représente plus d'un milliard d'euros et celui du Grand Est également. Dans ces domaines, la CDC a été à l'origine d'une délégation de service public en s'inspirant de ce qui avait été fait dans d'autres domaines comme l'eau ou l'énergie.

Aujourd'hui, il y a plus d'une cinquantaine de réseaux, construits et financés essentiellement par le privé, qui constatent qu'ils ont à disposition une infrastructure essentielle, neutre et ouverte qui peut être utilisée par un maximum d'opérateurs. Ce qui a permis, au cours des dernières années, de faire baisser de 70 % au départ la part des subventions publiques nécessaires au financement de nouvelles infrastructures. Autrement dit, l'argent public injecté a eu ici un effet multiplicateur. De sorte que ces nouveaux réseaux sont aujourd'hui en majorité financés massivement par des fonds privés. La France a d'ailleurs été primée dans cette démarche par les anglo-saxons – ce qui est assez inhabituel –, et nous avons reçu un prix de l'agence *Reuters*<sup>90</sup> pour « *The best PPP telecom project in Europe* » (Le meilleur projet PPP en télécommunications). C'est l'exemple type où initiative publique ne signifie pas forcément financement public.

Cet exemple reflète, selon moi, une logique d'efficacité et d'économie des ressources financières publiques sans que la collectivité y perde, sachant qu'elle peut même imposer au privé certains compléments qui l'intéressent. Cela est significatif au sein d'un réseau de télécommunication (absence d'écroulement<sup>91</sup>, assurance des délais, neutralité et ouverture à l'ensemble des opérateurs). Ce type de réseau a, en moyenne, une dizaine d'opérateurs. Il montre que la collectivité est ouverte à l'innovation, notamment dans ses infrastructures numériques – et dans la perspective de la 5G et de nouveaux services innovants, il faut absolument qu'elle reste ouverte. Et ce qui est vrai pour les collectivités dans ce secteur, l'est aussi pour l'État et quelques grands services publics comme la SNCF.

Bien sûr, on reste conscient qu'en externalisant le financement des infrastructures et des équipements publics, on se heurte à un certain nombre de préjugés. Nous connaissons tous les débats qui ont eu lieu sur les PPP. Il est reproché au « marché de partenariat », qui est la nouvelle appellation du PPP, d'avoir un coût de financement plus élevé dans un contexte où l'emprunt est bas pour la collectivité. Mais s'il est bas pour la collectivité, il l'est aussi pour le privé. En outre, la concession et la délégation inquiètent quant à la capacité de la collectivité à maîtriser, par exemple, l'évolution des tarifs payés par les usagers. Et il est donc reproché au secteur privé de grever le budget du fonctionnement de la collectivité publique sur la longue durée.

---

90 Fondée à Londres en 1851, l'agence *Reuters* est une agence de presse spécialisée dans l'information économique et financière.

91 Absence de retrait des activités les plus rentables.



Face à ces questionnements, pour partie fondés, ils nous semble néanmoins que ne doivent pas être occultés les avantages très nets des montages.

Premièrement, la responsabilisation des acteurs privés sur la tenue des coûts et des délais peut être augmentée, par rapport à la maîtrise d'ouvrage publique, lorsqu'une comparaison *ex post* des modes de réalisation est possible. Cette responsabilisation est beaucoup plus forte que dans le cadre d'un marché public global de type CREM<sup>92</sup>. Elle réduit fortement le risque pour la collectivité de voir son niveau d'endettement dérapier, l'allotissement allant à l'encontre de l'optimisation du coût total de financement.

Deuxièmement, l'engagement du constructeur et du fournisseur du matériel sur le coût complet de l'infrastructure durant son cycle de vie est également la garantie de moindres réclamations *in fine*.

Troisièmement, le transfert de risques est possible, au moins en partie, vers le titulaire du contrat sur des sujets tels que le trafic, la fréquentation, la disponibilité de l'infrastructure ou la performance énergétique.

Quatrièmement, il est possible d'avoir une diminution du coût total pour les collectivités, notamment en faisant appel à des recettes annexes. On n'en parle pas assez, mais les recettes annexes – par exemple sur les stationnements, la restauration ou les commerces – permettent de réduire sensiblement le coût global d'un investissement.

Cinquièmement, enfin, il est possible de mettre en œuvre une capacité inégalée pour déployer en parallèle travaux neufs et rénovations. C'est bien là le sujet de l'entretien de nos vieux réseaux routiers ou de nos lignes ferroviaires : grouper entretien et travaux neufs dans un même projet. C'est vrai pour les réseaux, l'éclairage public, les lycées, etc., avec des économies d'échelle à la clé.

Actuellement, nous sommes en train d'aider un certain nombre de collectivités sur ces sujets, notamment à propos des lycées. Et je souhaite partager avec vous la conviction que ces montages – malheureusement trop peu considérés – sont pertinents, notamment pour dégager des économies de fonctionnement.

Nous avons ainsi des projets pilotes sur l'entretien des voiries communales et départementales, sur l'éclairage public, sur la rénovation thermique des écoles, des collèges, des lycées, des universités et, plus généralement, sur tous les bâtiments publics.

Sur le sujet de la rénovation énergétique, on notera que dans le grand plan d'investissement 2018-2022, le Premier ministre a confié à la CDC un mandat pour investir au moins cinq cent millions d'euros de fonds propres dans la rénovation des bâtiments publics des collectivités locales.

Pourquoi nous l'a-t-il confié ? Parce que c'est un sujet difficile où l'on nous demande d'être innovants dans les montages financiers. Pour mieux appréhender ce dossier, nous sommes allés voir ce qui se faisait à l'international, notamment en

92 Contrats par lesquels une personne publique confie à un titulaire une mission globale.



Allemagne, et l'on a établi de nombreuses propositions de solutions. Nous militons également pour qu'Eurostat<sup>93</sup> émette de nouvelles recommandations pour ne pas comptabiliser dans la dette française, au sens maastrichtien, les financements engagés à travers les contrats de performance énergétique avec transfert de risques.

Notons que dans ce contexte, et avec les nouvelles possibilités de massifier la commande publique, il est plus facile de recourir à des montages qui consolident le financement de ce type d'investissement qui concernent de nombreux bâtiments publics, notamment les petites écoles de communes isolées.

Nous avons également d'autres idées, que nous avons soumises à la puissance publique, permettant aux collectivités de se libérer du financement de certains investissements mobiliers en basculant d'un régime de pleine propriété, ou de subventionnement, vers un modèle locatif qui ferait supporter un risque de valeur résiduelle à l'issue d'une période de location par la collectivité à une société de portage constituée par des tiers investisseurs. Et nous avons fait des propositions en ce sens, par exemple, pour le matériel roulant ferroviaire, ou les autobus dans les métropoles et les agglomérations.

J'espère ainsi avoir démontré que la CDC est toujours prête, en tant qu'investisseur, à jouer son rôle d'accompagnateur et d'innovateur dans les montages d'opérations financières. Ces deux dernières années en tout cas ont montré que la France pouvait, en matière d'investissement, être innovante et performante en termes de montages juridiques et financiers. Ceci, dans un contexte de pénurie d'argent public et un cadre rénové de la commande publique.

---

**Rémi Bouchez**

*Président adjoint de la section des finances du Conseil d'État,  
modérateur de la table ronde*

J'ai le sentiment d'une certaine convergence dans les deux premières interventions, notamment sur l'idée que les collectivités publiques gagnent à aller chercher des partenaires privés.

Je donne la parole à notre troisième intervenant, M. Jérôme Bastin, directeur général des services de la région Bretagne. M. Bastin a expérimenté différentes formules dans les investissements qu'il va nous présenter.

---

**Jérôme Bastin**

*Directeur général des services du Conseil régional de Bretagne*

Merci M. le président. Je me fais ici le porte-parole d'une collectivité qui souhaite faire part de ses expériences, de ses questionnements et – sans doute aussi – des erreurs qu'elle a pu commettre autour de certains projets. Sachant qu'une collectivité se trouve, par rapport au maître d'ouvrage qu'est l'État, dans un

---

93 Office statistique de l'Union européenne.

environnement où ses décisions sont liées à beaucoup de facteurs exogènes et qu'elle maîtrise finalement assez peu l'environnement de sa décision – mais c'est là une question qui touche à l'organisation de la République française et dépasse le cadre de ce colloque.

### **Projet de ligne à grande vitesse**

Le premier investissement, c'est la ligne à grande vitesse (LGV) Bretagne-Pays de la Loire, et plus précisément le tracé entre Le Mans et Rennes qui passe dans les pays de la Loire. La maîtrise d'ouvrage de SNCF Réseau concerne un projet important de trois milliards et demi d'euros pour quelque deux cents kilomètres de voies, avec débat public (1995), enquête publique (2007) et contrat de partenariat (signé en 2011), pour une ouverture effective prévue en 2017.

C'est bien sûr entre ces dates-là que se pose la question de la réalisation d'une infrastructure et de son financement. Rappelons que celle-ci a été inaugurée le 1<sup>er</sup> juillet 2017 par le Président de la République, qui lors de son discours a marqué clairement l'impasse budgétaire des financements des infrastructures de transport<sup>94</sup>.

Ces réflexions sur le financement datent principalement des années 2005-2009. Il est important d'avoir ces dates en tête parce qu'il y a un élément qui n'a pas été évoqué dans les tables rondes précédentes, c'est l'idée que l'on pense avoir une puissance publique qui lève de façon homogène des capitaux (financements). Et, ce faisant, on oublie qu'il existe des acteurs comme les marchés financiers qui influent beaucoup sur les décisions. Or les marchés financiers se retournent vite et décident rapidement de l'augmentation des taux d'intérêt. Si l'on prend l'exemple de la LGV Bretagne-Pays de la Loire, le contrat a été signé en juillet 2011 ; et je ne suis pas sûr qu'il aurait été signé quelques mois plus tard, en octobre 2011<sup>95</sup>. Il est important d'avoir ces éléments en mémoire, car cela fait partie du contexte de la décision et de la gestion de la temporalité.

Dans ce projet, les questions qui se sont posées sont celles de la répartition des financements entre l'État, les collectivités locales et le maître d'ouvrage, ainsi qu'entre les contribuables et les usagers.

On a vu que sur le projet de LGV Sud Europe Atlantique, l'utilisateur est SNCF Réseau ou SNCF Mobilités, et l'on a bien vu dans le schéma de dessertes mis en place qu'il y a eu, à un moment donné, une limite et une fixation du niveau des pertes arbitrées entre les différents acteurs.

Cela était l'organisation de la maîtrise d'ouvrage, (un maître d'ouvrage public avec un maître d'œuvre privé ou public et des entreprises de travaux). Et cela fait porter au maître d'ouvrage une responsabilité et une technicité qu'il n'a plus forcément, ce qui peut amoindrir son action dans le temps, car être maître d'ouvrage, c'est être tenace et s'inscrire dans la durée.

94 Voir : <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/07/01/discours-demmanuel-macron-lors-de-linauguration-du-tgv-atlantique-paris-rennes>

95 Période de très forte baisse des marchés boursiers.



Cela a également concerné les modalités de financement avec la répartition entre dette publique et dette privée, ainsi que le partage des risques – est-il possible de transférer le risque trafic, avec la complexité de ce qu’est un risque trafic dans le ferroviaire, à un cocontractant ?

À la fin, cela a conduit à la décision d’opter pour un *contrat de partenariat* quand, dans le même temps, sur le projet Sud Europe Atlantique, une concession était décidée. Ledit contrat de partenariat étant signé avec une garantie d’emprunt partielle pour le cocontractant apportée par la puissance publique. Ce qui fait que, même lorsqu’il s’agit de dette privée, il existe néanmoins une garantie d’emprunt. Notons toutefois que sur les trois financeurs que sont les collectivités locales, SNCF Réseau et l’État, seul l’État a choisi de ne pas financer *ab initio*, et que les deux autres financeurs ont en fait levé de la dette publique pour payer le cocontractant. Il s’agit d’un choix motivé principalement par un souci de sécurisation des délais entre conception et réalisation, et un souci de ne pas transférer le risque trafic au cocontractant.

Quels premiers enseignements tirer de cette approche ? On voit clairement que la question du financement est indissociable, non seulement de l’organisation de la maîtrise d’ouvrage, mais aussi de l’appréciation de la maîtrise du risque et, enfin, de la capacité à lever des fonds – pendant tout le temps de maturation du projet, les collectivités se sont posées la question de savoir comment lever des fonds et elles les ont levés principalement auprès de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et de la Banque européenne d’investissement (BEI).

On a évoqué précédemment la question des études socio-économiques, ou du consentement à payer de l’usager – nous n’évoquerons pas ici le débat sur l’écotaxe... Mais il y a aussi le consentement à payer du contribuable. Or, dans une analyse socio-économique, intégrer la capacité d’un territoire ou d’une collectivité à porter une dette de plusieurs centaines de millions d’euros pour une infrastructure est révélateur de l’intérêt que l’on porte au projet en question. Ce consentement à payer est sans doute ce qui distingue le positionnement des collectivités entre elles, comme le montrent les investissements consentis sur les projets de LGV Bretagne-Pays de la Loire et de LGV Sud Europe Atlantique.

### **Projet de déploiement de la fibre optique**

Le deuxième projet que je souhaite évoquer est le projet Bretagne Très Haut Débit, qui concerne le déploiement de la fibre optique à l’horizon 2030 sur l’intégralité du territoire breton pour l’ensemble des foyers<sup>96</sup>. Ce projet prévoit la mise en place par les prestataires publics d’environ un million de prises, le reste du déploiement étant réalisé par le privé au travers d’investissements sur fonds propres dans les agglomérations et les zones denses, zones qui permettent de mieux équilibrer lesdits investissements privés.

Ce qui est particulièrement intéressant – et visible – ici, c’est que, lorsque l’on déploie un tel projet, on s’aperçoit, en réalité, que l’on est en train de reconstruire

<sup>96</sup> Le projet Bretagne Très Haut Débit est réparti en trois phases. La phase 1 a débuté en 2015 et s’achèvera au cours de l’année 2019.



le réseau historique de télécommunication dans son ensemble, mais avec plus d'acteurs qu'autrefois et avec des fonctionnalités nouvelles. Ces raccordements « FTTH »<sup>97</sup> à base de fibre optique<sup>98</sup> rendent bien sûr l'ancien réseau cuivre obsolète, mais posent également la question de savoir à quel moment l'on doit reconstruire et/ou régénérer un réseau national.

En Bretagne, ce projet réunit le conseil régional, les quatre départements et les cinquante-neuf établissements publics de coopération intercommunale. Ces acteurs ont été à l'époque, entre 2011 et 2012, avec la région Auvergne, précurseurs dans l'idée que ces réseaux devaient se déployer à très grande échelle, notamment régionale. La région Bretagne a donc bâti un projet, puis s'est demandé comment le réaliser. Ce à quoi elle a répondu aujourd'hui.

Pourtant, en 2012, les réticences étaient plus grandes qu'actuellement. Il fallait démarcher et convaincre les opérateurs et les investisseurs. Et vouloir construire un réseau d'initiative publique à travers le mécanisme des concessions était perçu comme un risque financier important. La seule référence était les délégations de service public sur le haut débit – comme par exemple dans les Côtes d'Armor –, avec un investissement réalisé par le privé sur dette privée. Or il faut savoir que toutes ces délégations de service public vont s'achever, car non seulement elles n'ont pas trouvé leur modèle d'exploitation, mais encore l'univers des télécommunications a radicalement changé ces dix dernières années, notamment avec l'apparition de la fibre optique.

C'est pourquoi, en 2012, la décision a été prise de réaliser ce projet par une maîtrise d'ouvrage publique – donc sur dette publique –, au travers d'une délégation de service public d'affermage, sur l'intégralité de la commercialisation du réseau, considérant que le réseau devait être global. Peut-être prendrions-nous aujourd'hui une décision différente pour avoir plus de souplesse dans le déploiement du projet. Nous disposons en effet d'autres modèles comme le projet Grand Est avec la concession qui a été passée, ou le projet Hauts-de-France avec des économies différentes, mais avec toujours la question du transfert du risque trafic et donc du risque de commercialisation à un cocontractant.

D'autre part, on s'aperçoit que dans ce projet l'on est confronté à la fois à la dislocation d'un secteur industriel et à l'éparpillement des organisations de financement. Certes on passe un contrat, mais encore faut-il le passer avec quelqu'un qui sait comment le réaliser et qui dispose des outils pour le faire. Or parfois l'on s'interroge insuffisamment sur l'existence ou l'appétence d'industriels pour mobiliser de tels outils.

Précédemment, on a évoqué le mode de financement et l'intervention du plan « Juncker ». Sur le projet que je viens d'évoquer, si l'on avait passé une concession, le plan « Juncker » aurait pu soutenir notre concessionnaire ; mais l'on a passé nous-mêmes un contrat de réalisation, et donc le plan « Juncker » ne peut pas soutenir le même projet et le même équipement.

97 « *Fiber to the home* », fibre optique jusqu'au domicile ou jusqu'à l'abonné.

98 Déploiement de la fibre optique depuis le nœud de raccordement jusque dans les logements ou les locaux à usage professionnel.



C'est là aussi, pour les maîtres d'ouvrage, un questionnement à avoir sur les conséquences de leurs décisions.

### **Projet portuaire**

Je termine par un autre projet qui est celui du développement du port de Brest. Il s'agit d'un projet portuaire d'un montant global de deux cent vingt millions d'euros, avec une maîtrise d'ouvrage publique unique, car l'on est sur une zone précise du port de Brest. Dans ce contexte, le maître d'ouvrage est seul face aux risques quels qu'ils soient (environnemental, risque de concertation, etc.).

C'est aussi une expérience nouvelle vis-à-vis d'un projet subventionné par l'Europe, le département du Finistère et la Métropole de Brest à hauteur de quarante-cinq millions d'euros, et par la région Bretagne à hauteur de cent trente cinq millions d'euros – la région agissant en investisseur avisé parce qu'elle est propriétaire du port.

Curieusement, alors que nous pensions avoir dans ce dossier un souci pour toucher la subvention européenne – les règles et les lignes directrices sur les investissements portuaires n'étant pas totalement stabilisées –, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) nous a fait savoir que le problème était, en réalité, les cent trente cinq millions d'euros de financement en fonds propres dont nous disposions.

Et, durant plusieurs semaines, nous avons échangé sur les cent trente cinq millions de fonds propres, alors que nous voulions régler le fait de recevoir la subvention européenne sans être en contradiction avec les traités européens. Pour cela il fallait, pour mener à bien notre projet, disposer d'une référence avec le privé. Or nous n'avions pas cette référence. Nous sommes en effet un maître d'ouvrage public, et nous créons et réalisons nous-même notre projet. Mais nous pouvions préciser que ledit projet générera des recettes et que nous aurions bien une exploitation des infrastructures mises en place. Enfin, à force de chercher une référence, nous avons finalement réussi à trouver une équivalence.

Si nous avons lancé ce type de projet il y a cinq ans, peut-être nous serions-nous dit que ça serait plus facile avec un modèle concessif, à l'image du projet Calais Port 2015<sup>99</sup> qui n'a connu aucun problème alors qu'il avait reçu des subventions largement supérieures aux nôtres.

En conclusion, je perçois les questions à se poser comme assez systémiques et, surtout, indissociables de la question du financement. Il s'agit des questions suivantes : quel est le mode de propriété, quel est le mode de réalisation, quelles sont les modalités d'exposition et d'effacement du maître d'ouvrage, quelle est la « bancabilité » et quel est le partage du risque avec quels outils financiers mobilisables, quels sont les textes réglementaires utilisables et applicables et, enfin, quels sont les arbitrages financiers ?

---

99 Le projet Calais Port 2015 est un chantier d'extension du port de Calais, cofinancé par l'Union européenne.



---

**Rémi Bouchez**

*Président adjoint de la section des finances du Conseil d'État,  
modérateur de la table ronde*

Merci beaucoup. Les intervenants souhaitent-ils réagir à l'ensemble des propos qui viennent d'être présentés ?

---

**Pierre Coppey**

*Directeur général adjoint de Vinci et président de Vinci Autoroutes*

En écho à ce qui a été dit sur la conduite des projets ferroviaires, j'ajoute que la question de l'arbitrage des contributions, posée par la SNCF en 2016, fait la démonstration de la vertu du modèle. Lorsque le ministre de l'environnement de l'époque a décidé de faire les projets de LGV Bretagne-Pays de la Loire, de contournement ferroviaire Nîmes-Montpellier et de LGV Sud Europe Atlantique sous forme de partenariat public-privé (PPP) c'est précisément parce qu'il avait décidé de sanctuariser les projets et de s'assurer de leur conduite à terme ; même s'il n'a pas réglé toutes les questions de financement et qu'il a mis la SNCF devant le fait accompli. Mais je suis convaincu que si ces projets n'avaient pas fait l'objet d'un PPP, ils ne se seraient pas faits ou ne seraient pas finis.

---

**Gabrielle Gauthey**

*Directrice des investissements et du développement local à la Caisse des dépôts*

Les loyers d'un PPP sont souvent levés par endettement de la collectivité locale, mais c'est sans compter les autres avantages que sont la maîtrise de l'exploitation, des coûts et des délais. Dans une concession, il s'agit des recettes commerciales et des recettes annexes. Ces dernières permettent d'alléger la dépense publique<sup>100</sup> ; les concessions de réseaux de télécoms en sont un bon exemple, le subventionnement des réseaux publics – qui reviennent à la collectivité – n'étant financé qu'à hauteur de 20 %.

Sur la nécessité d'investissement visibles, nous étudions régulièrement ce point, que ce soit dans le projet du port de Boulogne-Calais, ou dans le cadre d'autres montages. La CDC a rénové quatre ou cinq ports récemment, et nous sommes toujours minoritaires en co-investissement avec le privé, car l'investissement privé dans une concession est un signe rassurant pour la Commission européenne.

Il faut également noter une solution que je n'ai pas évoquée, mais que beaucoup de métropoles étudient attentivement pour leurs projets d'infrastructures de transports, qui est la « fiscalité à assiette locale ». Cette solution a été retenue par la Société du Grand Paris, car elle offre la capacité de lever quelques financements dans des infrastructures de transports, pour des infrastructures locales, et

---

<sup>100</sup> Le droit pour le titulaire du contrat de concession de percevoir des recettes annexes lui permet de favoriser son équilibre financier dans l'exploitation de la mission confiée, ce qui, dans le meilleur des cas, épargne une participation financière de la personne publique. Ces recettes permettent également, dans le cadre d'un contrat de partenariat, de réduire le montant du loyer versé au cocontractant.

d'affecter ces recettes fiscales pérennes d'assiette locale à une société de projet. Il faut signaler que la métropole d'Aix-Marseille Provence<sup>101</sup> est en train de faire des demandes à l'État pour un système similaire. Les régions Occitanie, Nouvelle-Aquitaine et les métropoles de Toulouse et de Bordeaux ont aussi fait ce type de demande pour le grand projet ferroviaire du Sud-Ouest<sup>102</sup>.

Enfin, il y a le thème concernant les piscines et la rénovation d'équipements publics dont les projets doivent parfois tenir compte d'un contexte de pénurie totale d'argent public local, et qui peuvent utiliser des plateformes de financement participatif – sujet que je n'ai pas non plus évoqué. Il s'agit là d'un type de financement à la mode, notamment pour les projets liés à la transition énergétique – même si cela ne nous empêche pas de lever également des fonds avec l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)<sup>103</sup>. On constate que plus importante est la mobilisation citoyenne et plus important est ce type de financement participatif. Parfois il s'agit de dons, comme par exemple pour sauver un clocher de village, parfois de prêts, voire d'investissements. Nous n'avons pas choisi à la CDC d'investir dans ces plateformes, mais de co-investir avec elles dans un certain nombre de plateformes locales qui ont de plus en plus vocation à investir dans des infrastructures locales.

---

**Pierre Coppey**

*Directeur général adjoint de Vinci et président de Vinci Autoroutes*

Il faut également préciser que l'ouverture de ces nouvelles infrastructures crée de la richesse qui malheureusement ne profite pas à l'État, car lorsque l'on met Strasbourg ou Bordeaux à deux heures de Paris, cela a forcément un impact sur la valeur de l'immobilier et du foncier. On peut donc regretter que l'on n'ait pas de mécanismes fiscaux permettant de flécher les plus-values foncières et immobilières de ces projets vers l'État qui est l'organisateur de cette revalorisation territoriale par le développement d'infrastructures.

---

**Rémi Bouchez**

*Président adjoint de la section des finances du Conseil d'État,  
modérateur de la table ronde*

C'est vrai, mais le sujet est délicat, alors que notre législation fiscale est déjà très riche et notre taux de prélèvements obligatoires très élevé...<sup>104</sup>

---

101 Créée par l'article 42 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

102 Grand projet ferroviaire situé au sud de Bordeaux concernant deux LGV, l'une en direction des Pyrénées et l'autre en direction de Toulouse et Narbonne.

103 Agence créée par la loi n° 90-1130 du 19 décembre 1990.

104 La somme des impôts et cotisations sociales s'élève à 48,4 % du produit intérieur brut en France en 2017, soit le ratio le plus élevé de l'Union européenne, selon Eurostat (voir communiqué de presse du 28 novembre 2018).

Lorsque l'on crée la Société du Grand Paris<sup>105</sup> avec l'idée de concevoir une taxe spécifique, on avoue que ce projet va créer de la richesse que l'État souhaite capter par anticipation.

La métropole Aix-Marseille essaie de faire pareil. Tout le monde cherche à éviter de tomber dans le « piège de l'écotaxe », en précisant à ceux qui souhaitent des infrastructures de transport qu'ils devront en payer le coût. Ceci à l'échelle du projet qui peut être métropolitaine ou régionale. Toutefois, il faut bâtir une politique complète et cohérente, car une politique de transport est certes composée de dépenses et de recettes, mais aussi du fait de savoir « qui paye quoi ? ». Est-ce un prélèvement spécial sur la masse salariale ? Est-ce le foncier à travers la taxe spéciale d'équipement<sup>106</sup> ? Ou est-ce la production économique avec la cotisation foncière des entreprises (CFE)<sup>107</sup> ?

Sans doute faudrait-il organiser les choses sous forme d'ensembles cohérents ou de bouquets, afin de construire une réelle politique de transports. Aujourd'hui, cette politique est beaucoup trop cloisonnée, notamment en matière de financement public. Il n'y a en effet aucune possibilité de flécher un tel financement et donc d'arbitrer pour savoir quel contribuable paye quelle infrastructure.

---

105 Actuellement, la Société du Grand Paris perçoit cinq cents millions d'euros par an, issus principalement de trois taxes payées par les entreprises d'Île-de-France (taxe sur les bureaux et les locaux commerciaux, taxe spéciale d'équipement, et imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau).

106 Les taxes spéciales d'équipement sont des taxes additionnelles aux deux taxes foncières (sur les propriétés bâties et non bâties), à la taxe d'habitation et à la cotisation foncière des entreprises. Elles sont perçues au profit des établissements publics fonciers locaux, des établissements publics fonciers d'État, d'établissements publics particuliers et de l'établissement public Société du Grand Paris (article 1607 bis du code général des impôts).

107 La cotisation foncière des entreprises (CFE) est l'une des deux composantes avec la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) de la contribution économique territoriale (CET).



# Échanges avec la salle

---

## Question du public

*L'État a décidé, en 2015, de réorganiser les collectivités territoriales<sup>108</sup>. Quel a été l'impact de cette réforme, notamment sur les grands investissements programmés pour les dix à vingt ans à venir ? A-t-il fallu laisser de côté ce qui avait été mis en place ? A-t-il fallu réadapter certains réseaux, notamment ferroviaires ? Cela a-t-il été bénéfique pour les régions ? Et quid dans ce contexte du rôle de la mission de coordination nationale pour la réforme de l'État (MICORE) ?*

---

## Jérôme Bastin

*Pour ce qui me concerne, je fais partie d'une région qui n'a pas fusionné, et je remercie chaque jour mon précédent président de s'être battu pour cela. Sur la question de l'investissement global, on pourrait débattre longtemps des aspects positifs ou négatifs de cette réforme. Pourtant, quelques semaines après la mise en place de cette réforme – et a fortiori aujourd'hui – plus personne n'imaginait pouvoir réaliser des économies grâce aux fusions des régions. Par contre, sur l'investissement local, c'est différent. Par exemple, la région Grand Est vient de passer une concession importante pour le déploiement de la fibre optique sur l'ensemble du territoire régional<sup>109</sup>. Elle l'avait déjà fait sur l'Alsace<sup>110</sup>, avant de se lancer dans cette délégation et concession sur l'ensemble de la région Grand Est, ceci afin d'illustrer la capacité et l'intérêt d'avoir une grande région. C'est un fait que les économies réalisées à l'époque sur la région Alsace ont été beaucoup plus importantes sur un projet transposé à l'échelle de la nouvelle région. Au niveau local, cela se révèle donc positif.*

*Je souhaiterais aussi rappeler – pour bien montrer l'évolution (positive) des choses –, qu'il y a une vingtaine d'années, lorsque nous montions un projet, on se disait « maintenant on va faire l'étude socio-économique pour montrer que ce projet est pertinent » ou « maintenant on va faire l'étude environnementale pour montrer qu'il ne pose pas de problème ». Ce n'était sans doute pas une bonne manière de procéder.*

---

108 Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

109 Le 13 juillet 2017, le conseil régional a approuvé le choix du groupement NGE Concessions et Altitude Infrastructure THD, comme titulaire du contrat de concession de service public portant la conception, l'établissement, l'exploitation, la commercialisation et le financement du réseau Très Haut Débit Grand Est sur le territoire des départements des Ardennes, de l'Aube, de la Marne, de la Haute-Marne, de la Meurthe-et-Moselle, de la Meuse et des Vosges. Ce projet de Réseau d'Initiative Publique, baptisé LOSANGE, est mené à l'initiative de la région Grand Est.

110 L'ancienne région Alsace, composée des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, avait adopté en 2012 un schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN), ce qui a conduit, sous le pilotage de la nouvelle région Grand Est, à mettre en œuvre le projet Rosace (projet Très Haut Débit du territoire d'Alsace).

*Aujourd'hui, on est sur une approche inverse. On doit pouvoir très tôt démontrer que les impacts environnementaux sont faibles, et donc on a besoin très tôt d'un grand niveau de technicité et de précision sur les projets. Ce qui fait que la maîtrise d'ouvrage s'entoure immédiatement de maîtres d'œuvre qui, malheureusement, peuvent figer les projets beaucoup trop en amont. Et cela peut poser problème, car quand vous cherchez un cocontractant, il faut aussi lui laisser quelque possibilité d'action et d'innovation, notamment dans le cas d'une concession.*

*On est donc sans doute arrivé aujourd'hui à un niveau où l'on fige beaucoup trop tôt les choses ; sans doute parce que l'on a de moins en moins de marges de manœuvre pour agir. Même les débats publics, qui auparavant embrassaient des aspects assez larges, sont de plus en plus contraints par des éléments précis du projet. Et c'est la même chose pour les enquêtes publiques.*

---

*Gabrielle Gauthey*

*Je pense que malgré ses points faibles, nous pouvons être fiers de notre modèle juridique. Pour ce qui me concerne, j'ai vécu tout le débat où les concessions et les PPP étaient voués aux gémonies, mais, dans le même temps, j'ai passé sept ans dans un grand groupe international à faire la promotion à l'international de ce que la banque mondiale et l'Inter-American Development Bank<sup>111</sup> appelaient le modèle français (« el modelo francés » ou « the French model »). Et je peux affirmer qu'au moment où ce modèle était mis à mal ou décrié, un certain nombre de pays nous enviaient ce droit, notamment dans le domaine qui était le mien, celui des réseaux d'initiative publique (RIP) et des réseaux de concession. D'ailleurs, nombre de pays ont copié ce modèle, comme par exemple le Mexique avec son grand projet de RIP entièrement imité de ce que les provinces françaises ont fait dans leurs territoires (Grand Est, Manche, Moselle, etc.). La Nouvelle-Zélande et l'Australie se sont également intéressées très attentivement à cette approche, mais avec plus de difficultés en raison des contraintes propres au droit anglo-saxon. Ces deux pays ont ainsi décortiqué et analysé les délégations de service public « à la française ». Enfin, il faut noter que notre modèle juridique peut être un atout important pour nos entreprises à l'export, notamment en Afrique.*

---

*Pierre Coppey*

*Pour rebondir sur ce qui vient d'être dit sur les procédures, je pense qu'au train où vont les choses, nos financements seront bientôt malades de nos procédures. En effet, je ne suis pas sûr que nos systèmes de financement et nos montages résistent durablement à des systèmes dans lesquels les procédures, sur toutes les polices environnementales, finissent par mettre en péril les projets, leur calendrier et même leur viabilité. Par exemple, au motif de la préservation d'une espèce protégée, ou d'un avis négatif du Conseil national de la protection de la*

---

111 Banque interaméricaine de développement.

nature (CNPN)<sup>112</sup>, on peut remettre en cause des projets et des déclarations d'utilité publique (DUP) existant depuis longtemps. Enfin, il faut aussi souligner que lorsque l'on se glorifie de ne mettre « que » vingt ans à construire des lignes de chemins de fer « et » quarante ans à réaliser des autoroutes, sans que cela ne soit perçu comme un manque de réactivité, il me semble important, autant que nécessaire, de repenser nos procédures dans une logique à la fois démocratique et de simplification sur la durée !

---

**Rémi Bouchez**

*Président adjoint de la section des finances du Conseil d'État,*  
**modérateur de la table ronde**

Je remercie très chaleureusement nos trois intervenants de nous avoir fait partager leur expérience en matière de nouveaux modes de financement, et le public pour son écoute attentive et sa participation active à cette séance.

---

112 Le Conseil national de protection de la nature (CNPN) « [apporte], par ses avis, une expertise scientifique et technique » (article L. 134-2 du code de l'environnement) sur « toute question relative à la protection de la biodiversité et plus particulièrement la protection des espèces, des habitats, de la géodiversité et des écosystèmes » (article R. 134-20 du code de l'environnement).



## Les choix et les financements en Europe

Le processus de sélection et de financement des projets en Europe offre matière à réflexion selon plusieurs axes.

D'une part, les processus nationaux d'autres États membres fournissent des points de comparaison utiles fréquemment mobilisés dans les évaluations des investissements français, notamment par la Cour des comptes, les corps d'inspection et le Parlement, et inspirent leurs recommandations.

D'autre part, la contribution de l'Union européenne à divers investissements français, à l'image du tunnel Lyon-Turin pris en charge à hauteur de 40 %, est porteuse d'enseignements, tant sur la complémentarité de tels financements que sur la méthode de sélection aux différents échelons mobilisés (régional, national, européen).

Enfin, l'on s'interrogera également sur le réflexe qui veut que l'obtention d'un financement européen constitue, parfois, à elle seule, une légitimation du projet concerné, dont l'évaluation et la priorisation passent alors au second plan.

### Sommaire

Biographie des intervenants .....	99
Actes – Les choix et les financements en Europe .....	101
Échanges avec la salle.....	121





# Biographie des intervenants

---

*Les fonctions mentionnées sont celles exercées à la date de la conférence*

## Modérateur

### **Herald Ruijters**

*Directeur investissement, transport innovant et durable à la direction générale de la mobilité et des transports (DG Move) de la Commission européenne*

Diplômé des universités de Nimègue et d'Amsterdam en littérature française et en études européennes, du Centre européen universitaire de Nancy en droit européen et de l'université de Louvain en études commerciales, Herald Ruijters débute sa carrière aux Pays-Bas où il occupe divers postes dans le domaine du transport. En 1997, il intègre la direction générale mobilité et transports (DG Move) de la Commission européenne. Il est d'abord responsable du développement de la politique de sécurité routière. Puis, à partir de 2005, il est chargé de la mise en œuvre des projets du réseau transeuropéen de transport (RTE-T), en coopération avec les coordonnateurs européens. En 2009, il devient chef d'unité et participe directement à l'élaboration des lignes directrices du réseau du RTE-T. Depuis le 1<sup>er</sup> février 2017, Herald Ruijters est directeur de la Direction B – Investissements, transport innovant et durable au sein de la DG Move.

## Intervenants

### **Bertrand de Mazières**

*Directeur général des finances de la Banque européenne d'investissement*

Bertrand de Mazières, diplômé de l'École des hautes études commerciales (HEC) en 1978, titulaire d'un diplôme d'études approfondies (DEA) de droit de l'université Panthéon-Sorbonne en 1979 et ancien élève de l'École nationale d'administration (ENA), est entré à la direction du trésor en 1982. Il a été successivement attaché financier près les ambassades de France aux États-Unis et au Canada, puis chef du bureau de la réglementation bancaire et des établissements de crédit de 1989 à 1993. En tant que sous-directeur dette et développement de 1993 à 1996, il a été vice-président du Club de Paris. Il fut nommé secrétaire général, chef des services du Conseil des marchés financiers (CMF) à la création de cette autorité, en octobre 1996. Après avoir préparé la fusion du CMF avec la Commission des opérations de bourse (COB), effective en novembre 2003, il est retourné au ministère de l'économie et des finances où il a occupé, de décembre 2003 à août 2006, la fonction de directeur général de l'Agence France trésor, en charge de la gestion de la dette et de la trésorerie de l'État. Depuis le 16 août 2006, il est directeur général des finances à la Banque européenne d'investissement (BEI) à Luxembourg. Il est membre du Conseil d'administration de l'*International Capital Market Association* (ICMA) et de l'*International Finance Facility for Immunisation* (IFFIM).

### **Peter Schmitz**

*Chef adjoint de l'unité politique des routes, développement du réseau routier, coopération bilatérale au ministère fédéral des transports et des infrastructures numériques (Allemagne)*

Diplômé en génie civil de l'université technique d'Aix-la-Chapelle, Peter Schmitz commence sa carrière en 1998 dans l'administration routière de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie. De 2003 à 2006, Peter Schmitz est expert national détaché (END) à la Commission européenne au sein de l'unité de la sécurité routière de la direction générale de l'énergie et des transports (DG TREN). Diplômé en administration publique de l'École nationale d'administration (ENA, cycle international 2006-2007), il rejoint en 2007 la chancellerie du Ministre-Président de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie à Düsseldorf où il est responsable des relations avec les pays francophones en Europe. De 2011 à 2013, Peter Schmitz est conseiller au cabinet du ministre de l'économie, de l'énergie, du logement et des transports de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie. En 2014, il rejoint le service public fédéral au ministère fédéral des transports et de l'infrastructure digitale où il est responsable des relations internationales de la direction générale des routes. Il représente l'Allemagne dans l'association mondiale des routes (PIARC).

### **Étienne Willame**

*Directeur général à la direction générale opérationnelle des routes et bâtiments au service public de Wallonie*

Diplômé ingénieur civil des constructions, puis en administration des affaires, Étienne Willame est titulaire d'un *Executive Master* en management public. Il débute sa carrière au ministère wallon de l'équipement et des transports au début des années 1990 et assure la gestion et le pilotage de projets routiers et de grands ouvrages d'art. Il coordonne, au cours de cette période, la mise en œuvre de projets majeurs sur le réseau autoroutier européen, dont plusieurs ponts et tunnels. Au début des années 2000, il dirige le Centre wallon d'information et de gestion du trafic et développe différents projets en matière de sécurité, d'exploitation routière, de gestion d'incidents et de crises. Durant la législature 2004-2009, il rejoint l'équipe du ministre wallon des travaux publics et assume une charge de conseiller dans les matières relevant des investissements, de la sécurité routière et de la mobilité. En 2010, il est nommé inspecteur général du département de la stratégie de la mobilité du Service public de Wallonie<sup>113</sup>. Il assure le développement des lignes directrices de la mobilité des biens et des personnes à l'échelle du territoire wallon et, parallèlement, différentes fonctions au sein de ports autonomes wallons. Fin 2013, il est désigné directeur général de la direction générale routes et bâtiments au sein du même Service public de Wallonie. Depuis, il pilote cette organisation active dans l'ensemble des métiers de la route, mais également en matière de déploiement des réseaux de fibres optiques, d'infrastructures sportives et de bâtiments publics.

---

<sup>113</sup> Le Service public de Wallonie regroupe les anciens services du ministère de la région wallonne et du ministère de l'équipement et des transports.



# Actes – Les choix et les financements en Europe

---

---

**Herald Ruijters**

*Directeur investissement, transport innovant et durable à la DG Move,*  
**modérateur de la table ronde**

C'est un grand honneur pour moi de présider cette quatrième et dernière table ronde qui traite des choix et des financements en Europe. Pour ce faire, j'ai le plaisir d'accueillir trois intervenants : M. de Mazières, directeur général des finances de la Banque européenne d'investissement (BEI) ; M. Schmitz, chef adjoint de l'unité politique des routes, développement du réseau routier, coopération bilatérale au ministère fédéral allemand des transports, et M. Willame, directeur général à la direction générale opérationnelle des routes et bâtiments de Wallonie.

Avant de leur céder la parole, je souhaiterais évoquer les importantes retombées économiques des investissements au niveau des infrastructures, car il s'agit là d'un sujet insuffisamment abordé.

Pour bien saisir les enjeux d'une telle problématique, il faut savoir que le secteur des transports représente 9 % de la valeur ajoutée brute en Europe, avec vingt millions d'emplois, soit plus de 9 % des emplois européens, 13 % de la consommation des ménages et 40 % des produits manufacturés.

Selon le Fonds monétaire international (FMI)<sup>114</sup>, 1 % du produit intérieur brut européen est investi dans les infrastructures, ce qui conduit à générer 1,5 % de croissance. Ces chiffres nous permettent de mesurer l'importance des investissements publics et privés en la matière.

C'est pourquoi je vais, tout d'abord, évoquer brièvement le réseau transeuropéen de transport, avant d'aborder les différents instruments de financement à notre disposition.

## **1. - Le réseau transeuropéen de transport**

Pour améliorer le développement économique de l'Union européenne, il est devenu aujourd'hui très important d'assurer une meilleure connexion physique entre les États membres, afin d'achever le marché intérieur de l'Union souvent marqué par des liaisons manquantes.

C'est pourquoi, en matière de transport, il est absolument nécessaire que les vingt-huit réseaux des États membres se réunissent pour ne former qu'un seul réseau européen, et ainsi renforcer l'accessibilité et la connectivité de l'ensemble des régions européennes afin d'en tirer d'importants bénéfices socio-économiques.

---

114 Fonds chargé de veiller à la stabilité du système monétaire international.

À cet objectif, s'ajoute celui de renforcer la mobilité à travers des solutions alternatives durables qui accéléreront également la croissance économique. C'est la raison pour laquelle nous avons mis en place cette politique en 2013 à travers un nouveau cadre législatif<sup>115</sup>.

Enfin, la mobilité peut également être facilitée et la congestion réduite en matière de transport à travers des systèmes intelligents et l'innovation technologique.

### *1.1. - Une stratégie européenne de long terme*

Notre stratégie a consisté à dessiner un réseau européen à deux niveaux interdépendants, basé sur une méthodologie de planification européenne commune consacrée par le Conseil des ministres et par le Parlement européen.

Cette approche esquisse ainsi deux réseaux : un réseau *central* à horizon 2030, avec des axes et des éléments stratégiques à l'échelle de l'Union européenne, et un réseau *global* à réaliser à l'horizon 2050, avec des connexions nécessaires à l'accessibilité et l'irrigation du territoire européen.

Comme vous pouvez vous en douter, chaque liaison, qu'il s'agisse du réseau central ou du réseau global, a été le sujet d'âpres débats pour répondre à cette méthodologie qui est, certes, très figée, mais aussi très établie par l'expertise et pour respecter l'irrigation optimale du territoire européen.

J'ajoute que le choix politique de réaliser le réseau central pour 2030 a pour effet de couvrir intégralement deux périodes budgétaires européennes (2014-2020 et 2021-2027), car il est fondamental que nous ayons une stabilité financière compatible avec un tel projet – et aussi parce qu'il s'est avéré que dans les vingt dernières années, nous avons trop fonctionné par priorité politique, ne menant pas à un résultat satisfaisant.

### *1.2. - Les instruments de pilotage*

Pour mettre ce réseau en opération, nous disposons de différents instruments. Il y a des corridors européens qui sont des liaisons entre les grandes villes, et des priorités horizontales, telles que par exemple le système de signalisation et de sécurité et sûreté ferroviaire (ERTMS)<sup>116</sup>. Il y a aussi des standards harmonisés élevés, parce qu'il ne suffit pas seulement d'avoir une liaison sur une carte, mais de répondre à des standards élevés pour garantir l'interopérabilité de ce réseau. Il y a également des coordinateurs européens nommés pour guider ces différents corridors européens, avec – c'est un autre instrument important – une gouvernance à plusieurs niveaux qui implique les autorités locales, régionales et nationales ainsi que les opérateurs et les gestionnaires d'infrastructures.

---

115 Règlement (UE) n° 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport et abrogeant la décision n° 661/2010/UE.

116 Le système de signalisation et de sécurité et sûreté ferroviaire (en anglais, *European Rail Traffic Management System*, ERTMS) est une initiative européenne qui vise à harmoniser la signalisation ferroviaire en Europe.



## 2. - Les instruments européens de financement

### 2.1. - En matière de financement, nous disposons de plusieurs mécanismes

Le premier d'entre eux est le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE). Il s'agit d'une innovation mise en place pour la période de financement 2014-2020 avec un budget de plus de vingt-quatre milliards d'euros, dont onze milliards proviennent du fonds de cohésion. Fin 2017, 96 % des crédits étaient alloués à des projets après une période de seulement trois ans d'existence. Ce mécanisme est basé très largement sur une *gestion centralisée* sur la base d'appels à projets concurrentiels. Et chaque fois qu'on lance un appel à projet, nous recevons de très nombreuses candidatures, allant jusqu'à une surinscription d'un facteur dix, ce qui nous offre la possibilité d'avoir un choix très sélectif sur les projets qui sont de valeur ajoutée européenne. Dans ce mécanisme, nous disposons aussi d'instruments financiers innovants, tels que des obligations de projets ou des garanties, qui ont déjà fourni plus de quatre milliards d'euros d'investissement depuis 2014. Enfin, il y a une approche nouvelle appelée « *blending* » lancée début 2017 qui, comme son appellation anglaise l'indique, est un « mélange » entre les subventions et les formes innovantes d'investissement destiné à maximiser l'effet de levier. Pour mettre ce « mélange » en place, nous avons lancé un appel à projet pour lequel nous avons reçu soixante-huit réponses qui sont actuellement en cours d'analyse. Nous espérons ainsi valoriser cette nouvelle approche de combinaison des sources entre le traditionnel – les subventions – et la novation.

Le deuxième instrument européen de financement concerne le *plan d'investissement pour l'Europe*. Dans ce cadre, nous avons le plan « Juncker » qui a été mis en place en coopération étroite avec la Banque européenne d'investissement (BEI). À quoi s'ajoute le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS)<sup>117</sup> – qui est plutôt un mécanisme de garantie des investissements. Au niveau de ce plan d'investissement pour l'Europe, on peut noter que dans le secteur des transports, nous avons déjà quarante-sept opérations de transport approuvées et en cours de réalisation concernant plus de vingt-et-un milliards d'euros d'investissement.

Enfin, le troisième instrument européen de financement concerne les fonds structurels d'investissement européens, pour un montant disponible de soixante-dix milliards d'euros, dont trente-quatre milliards pour le réseau transeuropéen de transport (RTE-T) dans les pays de la cohésion et trente-six milliards pour compléter ou se connecter au RTE-T.

Pour résumer, il existe une palette de financements et d'instruments disponibles, qui vont des subventions pures jusqu'au mécanisme d'intervention moderne, voire expérimental, qu'est le « mélange ».

Enfin, l'on notera l'importance d'une réflexion en amont sur les formes d'investissement les plus appropriées à mettre en œuvre. Des questions doivent être posées, comme par exemple : où concentre-t-on les subventions ? Peut-on aller

---

<sup>117</sup> Lancé conjointement par le Groupe BEI (Banque européenne d'investissement et Fonds européen d'investissement) et la Commission européenne, le FEIS vise à mobiliser des investissements privés en faveur de projets qui revêtent une importance stratégique pour l'Union européenne.



vers le privé ? Quels sont les (nouveaux) instruments de financement pertinents ? Et l'on analysera plus particulièrement le « mélange » et le FEIS qui traduisent une évolution des subventions publiques vers les capitaux privés à travers un modèle évolutif de projet.

## 2.2. - *Quels besoins ? Quels impacts ?*

À l'horizon 2030, pour les vingt-huit États membres, la Commission européenne a analysé que sept cent cinquante milliards d'euros d'investissement étaient nécessaires pour achever le réseau central européen. En réalité, les besoins d'investissement s'élèvent à un trillion<sup>118</sup> et demi d'euros si l'on considère le réseau global et tous les autres domaines du transport.

Ce sont là des sommes pharaoniques, mais la réalisation de ces investissements générerait, sur les neuf corridors multimodaux européens, 1,8 % de produit intérieur brut (PIB) supplémentaire cumulé d'ici à 2030 ; et mobiliserait, au cours de cette même période, près de treize millions d'années de travail (« *job-years* »). Enfin, on notera que les neuf corridors multimodaux européens permettront de réduire de sept millions de tonnes les émissions de dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>) d'ici à 2030 ; il s'agit là de retombées particulièrement importantes en parallèle de ces investissements.

## 2.3. - *Les enjeux du prochain cadre financier*

Dans le contexte actuel de ressources publiques contraintes et de priorités croissantes, il convient de se poser un certain nombre de questions : quelles sont les priorités, notamment pour une intervention financière au niveau européen ? Quels sont les instruments pour mobiliser toutes les ressources tout en dégageant de la valeur ajoutée européenne ? Et, enfin, comment réaliser la meilleure adéquation entre les priorités et les instruments ?

C'est pour tenter de répondre à ces interrogations que j'invite maintenant nos intervenants à exposer leurs points de vue.

La parole est à M. de Mazières, directeur général des finances de la Banque européenne d'investissement, qui va nous exposer les différents instruments utiles pour relever de tels défis.

---

**Bertrand de Mazières**

*Directeur général des finances de la Banque européenne d'investissements*

Merci M. le président. Je concentrerai mon intervention sur une présentation du plan d'investissement pour l'Europe, plus connu sous le nom de plan « Juncker ».

Je suis d'ailleurs ravi de faire cette intervention aujourd'hui, vendredi 20 octobre 2017, car les hasards du calendrier font que la Banque européenne d'investissement (BEI) et le secrétaire d'État aux affaires européennes, M. Lemoine, ont annoncé, ce matin même, le dernier en date des investissements de la BEI entrant dans le

---

<sup>118</sup> Un trillion est un milliard de milliards, soit 1 000 000 000 000 000 000.



cadre du plan « Juncker » et concernant la France. Il s'agit d'un investissement réalisé par le Groupe BEI<sup>119</sup> de quinze millions d'euros dans un fonds européen d'investissements de long terme monté par Mirova, qui est destiné à fournir du capital à des petites et moyennes entreprises (PME), à fort impact local notamment en termes d'emploi.

C'est un exemple intéressant parce qu'il s'agit d'un montant investi assez faible en regard de la tradition des interventions de la BEI. Et c'est justement l'un des effets du plan « Juncker » que d'avoir quelque peu transformé la BEI – qui était auparavant une banque spécialisée dans les très grands investissements – en une banque capable de gérer des investissements de petite taille.

Il y a quelques jours, j'étais avec le président de la BEI aux assemblées annuelles du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale<sup>120</sup>. Or ces dernières années il y avait, dans ces assemblées annuelles, une espèce de rite obligatoire consistant à s'interroger gravement sur la « maladie européenne », c'est-à-dire sur le fait que l'Europe était la partie du monde qui se portait le moins bien économiquement. Ce qui est très agréable, c'est qu'en 2017, ce n'est plus le cas. Malgré ce qui se passe en Espagne ou au Royaume-Uni, l'Europe fait bonne figure et est même devenue la partie du monde où la croissance semble la plus équilibrée. Tout ceci, quelques temps après que le plan « Juncker » a démarré. On peut donc en déduire qu'il ne s'agit pas d'une simple coïncidence.

Bien sûr, la situation économique européenne n'est pas parfaite. L'Europe reste une zone économique à fort déficit de compétitivité, notamment comparée à d'autres parties du monde, par exemple l'Asie. Et ce déficit de compétitivité indique clairement un manque d'investissements dans tous les domaines, notamment en matière d'infrastructures.

D'aucuns m'objecteront que le lien entre investissement et compétitivité n'est pas aussi évident qu'il en a l'air. C'est vrai. Il y a quelques semaines d'ailleurs, un article paru dans le *Financial Times* expliquait que si la qualité de l'infrastructure était réellement liée à la prospérité économique, la ville de Hull en Grande-Bretagne, qui dispose d'un bel aéroport et d'excellents transports publics, devrait être une grande zone économique beaucoup plus prospère que, par exemple, Düsseldorf dont l'infrastructure publique laisse à désirer<sup>121</sup>.

Globalement cependant, tous les économistes s'accordent à penser qu'il existe un lien étroit entre l'investissement et la compétitivité d'un pays. Ce qui explique que l'Union européenne ait décidé, en 2014-2015, de lancer son propre plan destiné à augmenter l'investissement en Europe.

---

119 Composé de la Banque européenne d'investissement (BEI) et du Fonds européen d'investissement.

120 Institution financière internationale destinée à porter assistance aux États en difficulté économique et à leur trouver des moyens de financement.

121 J. Glover, « Infrastructure spending is not the cure for all economics ills », in *Financial Times*, 24 août 2017.



Ce plan a été annoncé pour la première fois par M. Juncker en juillet 2014, juste après qu'il ait été élu président de la Commission. C'est un plan qui a été affiné jusqu'en novembre 2014 et qui est pleinement opérationnel depuis le mois de septembre 2015. Ce plan couvre une période qui s'achève en 2018. Il repose sur trois piliers.

### *Trois piliers pour combler le déficit d'investissement*

Le premier pilier, c'est le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS), qui est une initiative conjointe de l'Union européenne, de la Commission européenne et du Groupe BEI.

Le FEIS est directement destiné à augmenter le niveau des investissements en Europe par un apport d'argent public. Comme l'a souligné M. Ruijters, au cœur de ce dispositif existe un mécanisme appelé « *blending* » qui est, comme son nom anglais l'indique, un mélange de ressources de diverses institutions publiques qui se soutiennent les unes les autres et qui sont destinées à appeler des financements privés. Le « *blending* » consiste donc à allouer de l'argent du budget européen, dont la destination traditionnelle aurait été la subvention, à la mise en place d'une garantie apportée à un portefeuille d'investissements monté par le Groupe BEI et qui permet à la BEI de prendre davantage de risques. Cette garantie est appelée « garantie de la première perte » (en anglais « *First loss piece guarantee* »).

Ce mécanisme est lié au portefeuille d'actifs que la BEI doit générer. Il assure que si une perte est enregistrée, la garantie est appelée à la première perte jusqu'au montant total de ladite garantie. Par la suite, si les pertes dépassent le montant de la garantie, celles-ci échoient, bien évidemment, à la BEI.

Le deuxième pilier, quant à lui, a trait à la mise en place d'un guichet unique offrant un éventail complet de services de conseil et d'assistance publique aux montages d'investissements – essentiellement publics mais parfois aussi privés – concernant principalement des grands projets d'infrastructures. C'est un élément qui est apparu extrêmement utile, notamment dans les parties périphériques de l'Union européenne. Les équipes qui gèrent ces plateformes (plateforme européenne de conseil en investissements et portail européen des projets d'investissements) sont abritées par la BEI.

Enfin, le troisième pilier concerne le volet réglementaire. Il est plus structurel et plus complexe, car il a trait à la mise en place des réformes de politiques publiques et réglementaires destinées à faciliter les investissements.



Les trois piliers du plan d'investissement pour l'Europe (plan « Juncker »)

<b>Aspect financier :</b> <i>mobiliser la finance pour l'investissement</i>	<b>Plateformes :</b> <i>encourager l'investissement qui profite à l'économie réelle</i>	<b>Volet réglementaire :</b> <i>garantir un environnement propice aux investissements</i>
Fonds européen pour les Investissements stratégiques (FEIS)  Coopération avec les Agences nationales de développement	Plateforme européenne de conseil en investissements  Portail européen des projets d'investissements	Amélioration de la régulation  Réformes structurelles

Au sein du premier pilier, le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) est, en réalité, un mécanisme destiné à financer des investissements. Il est doté de seize milliards d'euros par le budget de l'Union européenne et de cinq milliards d'euros par la BEI. Ces vingt-et-un milliards d'euros de fonds propres sont destinés à se transformer *in fine* au sein de l'Europe – et sur trois ans – en trois cent quinze milliards d'investissements. C'est la notion d'« effet de levier », ici multiplié par quinze. Mais il manque entre ces deux chiffres celui de soixante et un milliards, qui est le montant du portefeuille d'investissements que le Groupe BEI doit porter dans son bilan.

C'est-à-dire que la garantie du budget européen (seize milliards) et les ressources que la BEI alloue à ce plan (cinq milliards) doivent se traduire *in fine* par soixante-et-un milliards d'actifs supplémentaires portés au bilan de la BEI. Ces soixante-et-un milliards étant la quote-part du Groupe BEI dans un financement de trois cent quinze milliards d'investissements.

Il s'agit ici, par la garantie, d'amener la BEI à augmenter le niveau de risque qu'elle prend. L'idée du plan « Juncker » est donc de permettre aux acteurs du marché financier de s'engager dans des investissements plus difficiles ou plus risqués que par le passé.

Quel bilan peut-on tirer de ce plan au bout de deux ans et demi ? Un bilan très positif puisque l'on a atteint 76,5 % des objectifs fixés par rapport aux trois cent quinze milliards d'euros. La BEI a déjà enregistré dans son bilan quarante-sept milliards et demi d'euros d'engagement dans des nouveaux projets, dont trente milliards et demi sont déjà en cours de réalisation.

Ces financements du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) profitent aujourd'hui à l'ensemble des pays de l'Union européenne même si, au



début – et cela a été l’une des critiques envers ce plan –, les investissements ont surtout eu lieu dans de grands pays, notamment au Royaume-Uni, car il s’agissait de financer des projets à partir des liaisons existantes les plus importantes.

L’effet du plan « Juncker » a été de susciter l’émergence de nouveaux projets et de nouvelles idées de projets, c’est pourquoi nous sommes ensuite allés vers de nouveaux projets d’investissements à partir d’un stock d’idées, de projets qui étaient déjà là mais ne trouvaient pas de financement. Et, actuellement, nous travaillons véritablement sur un stock d’idées et de projets nés depuis le démarrage du plan, qui profitent davantage aux économies périphériques de l’Union européenne.

Aujourd’hui, sur le plan quantitatif, les principaux bénéficiaires en volume sont la France, l’Espagne et l’Italie. Mais si l’on raisonne en nombre d’investissements au titre du FEIS rapportés au PIB, les principaux bénéficiaires sont les pays périphériques de l’Union comme la Finlande, l’Estonie, la Lettonie, la Bulgarie, la Grèce, l’Espagne et le Portugal.

Un autre résultat positif du plan « Juncker » montre que 80 % des bénéficiaires sont des nouveaux clients que la BEI ne connaissait pas, et que plus des deux tiers des co-financiers (au niveau des deux cent quarante milliards d’investissement déjà générés par le plan) sont des financeurs privés.

On notera également un fort impact positif (supérieur aux objectifs initiaux) sur les petites et moyennes entreprises (PME), qui profitent de 30 % des investissements réalisés au titre du FEIS.

Enfin, le plan « Juncker » devait se concentrer sur quatre secteurs prioritaires : 1) les infrastructures stratégiques dont le numérique et les transports, 2) l’éducation et la recherche-développement-innovation, 3) les énergies renouvelables et l’efficacité énergétique, et 4) les petites et moyennes entreprises.

Devant ce succès, la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil européen ont estimé opportun de prolonger le plan « Juncker » jusqu’en 2020, avec l’objectif de passer à cinq cent milliards d’investissements, avec notamment une plus grande contribution sur des objectifs d’investissement durable – pour appliquer l’Accord de Paris sur le climat<sup>122</sup> – et une extension à de nouveaux secteurs, notamment la bio-économie (agriculture).

Au final, cela a changé un grand nombre de choses pour la BEI. Nous avons dû croître en embauchant une centaine de personnes supplémentaires. La taille des projets étudiés par la BEI a eu tendance à diminuer significativement. Quant aux risques pris par la BEI, ils ont incontestablement augmenté : les opérations à plus grands risques représentent 30 % de nos opérations, contre 5 % avant le plan « Juncker ».

Bien sûr, ce plan suscite de nombreuses questions, particulièrement quant à sa réelle utilité. On cherche à savoir quel a été son véritable impact. A-t-il répondu

---

122 Conclu le 12 décembre 2015 à l’issue de la 21<sup>e</sup> conférence des Parties (COP 21) à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), entré en vigueur le 4 novembre 2016.



à un objectif d'additionnalité, c'est-à-dire a-t-il vraiment généré des externalités positives qui ne seraient pas apparues s'il n'avait pas existé ? Il y aura, dans les années qui viennent, des rapports qui tenteront de répondre à ces différentes questions.

---

### **Herald Ruijters**

*Directeur investissement, transport innovant et durable à la DG Move,  
modérateur de la table ronde*

Merci, M. de Mazières, pour avoir mis en avant le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) et le plan d'investissement pour l'Europe (plan « Juncker »).

Nous avons donc, dans ces deux premières interventions, plutôt abordé les instruments, mais il est également important de regarder le choix et la façon dont les programmes nationaux d'infrastructures se font. C'est donc avec grand plaisir que j'invite M. Peter Schmitz à prendre la parole. M. Schmitz a travaillé pour la région de Rhénanie-du-Nord-Westphalie et la Commission européenne avant de rejoindre le service public fédéral au ministère fédéral des transports et des infrastructures numériques où il est responsable des relations internationales de la direction générale des routes.

L'Allemagne vient d'adopter le *Bundesverkehrswegeplan* à horizon 2030 (BVWP 2030)<sup>123</sup>. Dans le même temps, la France organise des assises sur la mobilité. Pourriez-vous, dans ce contexte, mettre en avant le parcours traversé par l'Allemagne ?

---

### **Peter Schmitz**

*Chef adjoint de l'unité politique des routes, développement du réseau routier,  
coopération bilatérale au ministère fédéral des transports et des infrastructures  
numériques (Allemagne)*

Je vais en effet évoquer le plan fédéral d'infrastructures de transport, communément appelé BVWP. Ce plan représente l'outil de gestion le plus important qui ait été mis en place, en Allemagne, pour organiser la répartition des ressources destinées à l'infrastructure fédérale des transports.

Notons, tout d'abord, que l'infrastructure fédérale des transports comprend les réseaux des routes, des rails et des voies navigables sous la tutelle de la fédération allemande. Cela concerne pratiquement tout le réseau ferroviaire, l'ensemble des voies navigables, les autoroutes (environ treize mille kilomètres), ainsi que les voies nationales (quelque trente-neuf mille kilomètres). Ce réseau est à peu près du même ordre de grandeur qu'en France.

Dans ce réseau, nous n'avons pratiquement pas de routes concédées. Les *Länder* (qui sont notre niveau régional), les *Kreise* (sorte d'équivalent des départements

<sup>123</sup> Le plan fédéral d'infrastructures de transport (BVWP) a vocation à définir, pour les dix à quinze prochaines années, un ensemble d'orientations pour la politique des transports en Allemagne.



français), les villes et les *Gemeinden* (communes) ont leurs propres réseaux qui, bien sûr, ne font pas partie du plan fédéral d'infrastructures de transport.

Dans ce contexte, l'objectif de ce plan consiste à prévoir les futurs besoins des trois réseaux fédéraux (routes, rail et voies navigables) et à mettre en place un équilibre optimum entre ces trois modes de transport.

Historiquement, les plans fédéraux d'infrastructures de transport existent depuis les années 1970. En théorie, ils ont tous été conçus pour une durée de vie comprise entre dix et quinze ans. En réalité, les six derniers plans ont duré entre sept et treize ans. Le plan actuel, qui remplace le plan de 2003, est entré en vigueur en 2016 et est prévu pour se terminer à l'horizon 2030.

#### *La préparation du plan*

L'élaboration du plan des infrastructures fédérales de transports est quelque chose de très technique. Depuis les années 1970, plusieurs générations d'ingénieurs et d'économistes allemands ont travaillé sur ce sujet qui, au fil du temps, est devenu de plus en plus complexe.

D'un plan à l'autre, la méthodologie consiste à élaborer une nouvelle approche stratégique de base en partant, non pas de zéro, mais des résultats de l'ancien plan. On notera que le dernier plan a commencé à être élaboré en 2011, pour finalement n'être adopté par le gouvernement fédéral qu'en 2016. Un élément clé de ce nouveau plan est la prévision de l'évolution du trafic à l'horizon 2030.

#### *L'évaluation et le classement des projets*

Ensuite, l'élément central de chaque plan fédéral d'infrastructures de transport est l'évaluation des projets. Dans le cadre du plan actuel, il a fallu évaluer quelque mille sept cents projets de routes, quatre cents projets de rails et cinquante projets de voies navigables. Ces projets ont été proposés par tous les acteurs du secteur, notamment les *Länder*, la *Deutsche Bahn*<sup>124</sup> et l'administration des voies navigables.

L'évaluation de ces projets se concrétise selon quatre critères :

- une analyse financière qui prend en compte l'ensemble des coûts et des bénéfices des projets, et qui est le noyau de cette évaluation ;
- une analyse d'impact sur l'environnement ;
- une analyse d'impact sur l'aménagement du territoire ;
- une analyse d'impact sur l'urbanisme.

L'analyse financière était, dans le passé, prioritaire ; mais dans les vingt dernières années, les trois derniers points ont pris de plus en plus d'importance.

Au final, l'évaluation du plan conduit à une liste de plus de mille projets (routes, rails et voies navigables), chacun avec une analyse financière bénéfiques/coûts et une évaluation textuelle des autres impacts. Le résultat est que l'on a une valeur par projet, plus un dossier pour les autres impacts. Tous les projets dont les coûts sont

<sup>124</sup> La *Deutsche Bahn* (DB) est l'entreprise ferroviaire publique allemande.



supérieurs aux bénéfiques sont exclus, parce que la loi budgétaire allemande interdit d'investir dans des projets non rentables d'un point de vue socio-économique. Telle était la règle jusqu'au plan actuel, où l'on a, pour la première fois, retenu quelques projets de voies navigables avec un ratio bénéfice/coût défavorable. Il s'agit là de quelque chose de nouveau, mais, en réalité, cette exception aurait plutôt tendance à confirmer la règle qu'un projet non rentable n'est pas retenu.

Ensuite, les projets sont classés selon les résultats des quatre critères d'analyses et selon les priorités de la stratégie de base qui est de prioriser l'entretien sur la construction nouvelle, d'éliminer les goulots d'étranglement et de privilégier l'importance suprarégionale du projet. À quoi l'on peut ajouter un troisième facteur qui concerne la maturité du projet et un quatrième aspect, financier cette fois, qui concerne la répartition (équitable) des fonds entre les différents *Länder* pour ne pas verser tout l'argent fédéral à une même région, même si ses projets sont les plus rentables.

### *La répartition des fonds*

Un autre élément important est la répartition des fonds entre les trois modes de transport. En réalité, le plan fédéral d'infrastructures de transport est basé sur un scénario intermédiaire qui attribue un peu moins de 50 % des moyens disponibles à la route, un peu plus de 40 % au rail, et un peu plus de 10 % aux voies navigables – un scénario plus orienté vers la performance en matière de volume de transport attribuerait plus de ressources à la route, ou un scénario orienté vers le transfert modal (« *modal shift* ») attribuerait davantage de ressources au rail et aux voies navigables.

Il doit être noté que ce scénario intermédiaire, même s'il résulte *in fine* d'une décision politique est, tout calcul fait, le plus favorable en matière d'incidences sur l'environnement. Ce résultat se traduit par une liste de projets classés en deux catégories, dont la première est prioritaire. Les projets ainsi retenus ont donc une forte probabilité d'être réalisés à l'horizon 2030 – ou à tout le moins d'être commencés car entre-temps ils auront été approuvés par le Parlement.

### *Le vote du Parlement*

Il est intéressant de constater que si le plan fédéral d'infrastructures de transport est un plan du Gouvernement, il doit, pour devenir obligatoire, être approuvé par le Parlement comme s'il s'agissait d'une loi ordinaire. Le projet de loi proposé par le Gouvernement est ainsi soumis au processus parlementaire, et les députés peuvent déposer des amendements. Une fois voté, on constate que le plan final ne dérive pas trop du plan initial du Gouvernement – les amendements parlementaires modifiant entre 5 et 10 % du projet. Le plan peut alors être mis en œuvre quasiment tel qu'il fut présenté initialement par le Gouvernement.

Cette procédure de planification stratégique dans le domaine des infrastructures fédérales de transports – qui n'est sans doute pas exempte de défauts –, permet de développer un large consensus d'actions, une base solide car largement acceptée même au-delà des changements de Gouvernement.



---

**Herald Ruijters**

*Directeur investissement, transport innovant et durable à la DG Move,  
modérateur de la table ronde*

Merci beaucoup, M. Schmitz, de nous avoir exposé la façon dont vous avez élaboré votre sixième plan fédéral d'infrastructures de transport, approuvé par le Gouvernement puis par le Parlement, et qui a donné lieu à cinq ans de travail pour accueillir les investissements jusqu'en 2030.

Je me tourne maintenant vers M. Willame pour qu'il nous expose l'expérience belge, notamment wallonne, en tant que directeur général à la direction générale opérationnelle des routes et bâtiments. M. Willame nous exposera également son point de vue sur la conférence de Paris, la COP21, et sur la façon dont il envisage la mise en œuvre des objectifs globaux qui en découlent et, enfin, comment il met en place en Wallonie des investissements tournés vers la route mais aussi vers des modes de transport durables.

---

**Étienne Willame**

*Directeur général à la direction générale opérationnelle des routes et bâtiments  
au service public de Wallonie*

Merci M. le Président. La Région wallonne où je travaille est l'une des trois régions du royaume de Belgique<sup>125</sup>.

Si l'on s'intéresse à l'organisation territoriale de l'État fédéral belge en matière d'infrastructures, on notera que le domaine ferroviaire reste au niveau fédéral, alors que la route, les voies navigables et les ports sont régionalisés.

C'est ainsi que je suis responsable des investissements et de l'exploitation des réseaux routiers en Wallonie, mais aussi de certains financements (subventions) à l'attention des collectivités locales en matière de routes et de bâtiments. Ces mêmes collectivités peuvent aussi venir, sous certaines conditions, chercher des conseils auprès de mes équipes.

Pour offrir un éclairage sur les aspects environnementaux, avec en ligne de mire les objectifs de la COP21, je vais essayer, tant d'un point de vue stratégique que pratique, d'illustrer comment l'on peut faire se rejoindre un certain nombre d'objectifs en matière de mobilité et d'environnement.

D'un point de vue stratégique, l'enjeu est d'avoir une vision claire sur l'évolution du système de transport dans son ensemble.

Ce système de transport est constitué d'un certain nombre d'infrastructures, et d'outils de circulation et d'exploitation sur ces infrastructures. Une fois ces éléments précisés, on peut alors se concentrer sur l'ambition que l'on s'assigne en matière environnementale et climatique. En matière de mobilité, nous appuyons nos modèles de perspective ou de projection sur des modèles de type socio-

---

125 Avec la région flamande et la région de Bruxelles-Capitale.



économiques, basés sur une compétence fédérale – ces perspectives étant liées à tout ce qui touche au développement socio-économique.

Tous les trois ans environ, le Bureau fédéral du plan sort un certain nombre de perspectives en matière de demande de mobilité. Par exemple, à l'échéance 2030 nous serons confrontés à une demande accrue de mobilité de l'ordre de 11 % pour le transport de personnes, et d'un peu plus de 40 % en matière de marchandises.

Ces modèles étant relativement fiables, la question qui se pose à la direction générale opérationnelle des routes est de voir comment, avec cette demande de mobilité accrue, faire en sorte que nous puissions atteindre des objectifs environnementaux et climatiques. Cela signifie qu'il nous faut stabiliser, puis réduire doucement la somme des productions de gaz à effet de serre et de toute une série de polluants.

Pour ce faire, il faut non seulement décloisonner les stratégies d'investissement en matière de systèmes de transport, mais également le faire en même temps avec les stratégies en matière environnementale, et voir comment toutes ces stratégies s'assemblent les unes avec les autres.

À cet effet, un certain nombre d'axes stratégiques peuvent être précisés.

Premier axe : rationaliser la demande en matière de mobilité, encourager les nouvelles formes de travail et de collaboration entre les entreprises et les salariés et les entreprises entre elles, favoriser le covoiturage, travailler sur l'aménagement du territoire et améliorer la manière dont nous organisons l'espace territorial et les infrastructures de transport.

Deuxième axe de travail : assurer un report modal en optimisant l'offre de transports publics, en favorisant la mobilité douce, essentiellement sur les courtes distances dans le cadre urbain mais aussi périurbain, avec toute une série de modes de déplacements liés au développement de l'électrique léger qui doivent être pris en considération, développer des zones d'échanges – on parlait d'intermodalité dans les tables rondes précédentes –, et faire en sorte que les infrastructures permettent ces différents échanges entre modes de transport.

Troisième axe stratégique : réduire les émissions liées à l'utilisation des véhicules, avoir une fiscalité différenciée par rapport à ces critères environnementaux et instaurer des zones basses émissions là où cela est possible.

Quatrième axe en matière de transport de marchandises : travailler sur la fiscalité. J'ai bien conscience que l'« écotaxe » est, en France, un sujet délicat. Nous avons pourtant, en Belgique, persévéré et nous y sommes arrivés. Depuis un peu plus d'un an, nous avons créé une taxe kilométrique pour les véhicules lourds au-delà de trois tonnes et demi ; ceci, évidemment, dans le respect du cadre des directives européennes<sup>126</sup>. C'est donc une source de financement supplémentaire pour le développement de notre système de transport et des modes alternatifs à la route. Sachant que, dans le futur, le transport de marchandises va augmenter, il faut que,

<sup>126</sup> Directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999, dite « directive eurovignette ».



parallèlement, la part modale liée à la route baisse, et donc anticiper (et financer) le développement des voies navigables, des ports, du fret ferroviaire et *in fine* de l'intermodalité, et faire en sorte que tout cela soit pertinent par rapport aux besoins économiques du pays.

### *Exemples d'infrastructures*

J'illustrerai cette vision stratégique par un certain nombre d'exemples que nous mettons en œuvre, en prenant soin de toujours porter un regard qui embrasse à la fois l'infrastructure, le mode de financement et l'environnement.

En Wallonie, les voies navigables et les infrastructures routières font l'objet de plans pluriannuels. Ces plans ont deux échéances : une de cinq ans, qui est une échéance de législature, et une seconde à dix-quinze ans, qui est une échéance de programmation plus longue destinée à répondre aux problèmes de goulets d'étranglement et, surtout, aux problématiques des grandes infrastructures dont les rythmes de planification et de financement sont différents.

En matière de plans de financement et d'infrastructures, il doit être noté que nous sortons du plan quinquennal 2009-2014, qui était exclusivement routier – on l'appelait d'ailleurs le « plan route ». Actuellement, le plan 2015-2020 procède d'un autre choix, notamment appuyé par des considérations de service public. Ce plan, dit « plan infrastructures » fait la part belle certes à la route, mais également à l'intermodalité et au développement des ports et des voies d'eau, avec des projets structurants au niveau de la voie d'eau. Ce faisant, il illustre bien la possibilité d'avoir des financements en lien avec une stratégie environnementale.

Sans entrer dans des considérations méthodologiques de programmation de ces plans, déjà illustrées par les intervenants précédents, je souhaiterais simplement apporter un éclairage sur leur mode de financement.

Le financement de ces plans est le résultat d'un mélange entre plusieurs approches : financements classiques *via* les budgets de la Région, apport de la redevance kilométrique sur le péage des poids lourds, fruits de la valorisation des investissements au sein du domaine routier (mises en concession sur les aires autoroutières, fibre optique, etc.) qui reviennent dans la dynamique d'investissement public en matière d'infrastructures. Ce dernier point est important et concerne un certain nombre de projets d'envergure. Mais, comme l'a rappelé M. de Mazières, on voit également arriver toute une série de capacités de financement sur des ensembles de projets plus petits sur lesquels la BEI a été partenaire à de nombreuses reprises.

Enfin, à côté de ces plans d'investissement, il est important de proposer un certain nombre de projets qui permettent de contribuer à l'atteinte d'objectifs environnementaux et à la réduction de la charge climatique.

Actuellement, nous sommes en train de travailler sur un certain nombre de projets, et je me propose d'en présenter quelques uns.



En Belgique, notamment en Wallonie, il existe une forte tradition en matière d'*éclairage routier*. C'est pourquoi nous œuvrons, actuellement, à une transformation complète de notre éclairage routier dans un délai très court, à échéance de cinq ans. L'idée est de changer nos modes d'éclairage pour passer des sources conventionnelles à celles en lien avec les technologies LED. Cela représente un investissement majeur qui nous permettra de faire d'importantes économies d'énergie.

Le mode de financement d'un tel projet est la mise en place d'un partenariat public-privé, également appelé « *Design Build Finance Maintain and Operate* » (DBFMO). L'investissement financier est étalé sur quatre ans, et concerne également la maintenance et l'obligation du maintien d'un niveau d'éclairage sur le réseau pendant une durée additionnelle de seize années. Cette capacité d'investissement doit permettre de répondre à des objectifs en matière non seulement de mobilité, mais aussi de sécurité routière. Elle doit, enfin, permettre de répondre aux ambitions climatiques actuelles.

Parallèlement aux infrastructures, nous développons également une stratégie en matière de *covoiturage*, à travers des projets mettant à la disposition des utilisateurs, le long de nos infrastructures, des parkings de covoiturage. Pour ce faire, nous démarchons les entreprises privées et les centres commerciaux susceptibles de proposer une telle offre en journée à proximité des infrastructures de transport.

Un autre élément en lien avec les développements environnementaux est d'éviter d'élargir à tout prix l'ensemble de nos infrastructures, car ce sont des éléments extrêmement coûteux. Il s'agit plutôt d'*optimiser le potentiel de nos réseaux* en utilisant, par exemple, sur certains tronçons, la bande d'arrêt d'urgence ; pas uniquement comme source de capacité, mais pour des covoitureurs, et de faire en sorte que ceux-ci puissent utiliser cette capacité qui est là, dormante, sauf en cas d'incident.

Il est très important de souligner que nous considérons les grandes infrastructures de transport routier et de voies navigables comme des couloirs sur lesquels peuvent venir se greffer des projets d'énergie – qui ont fait l'objet de lançements d'appels à projets – en éolien, en solaire et en biomasse, et de toute une série d'initiatives ; projets que nous n'allons pas financer nous-mêmes, mais qui sont des marqueurs de notre action. De façon pragmatique, nous disons : « *il existe des infrastructures et les dépendances de ces infrastructures, venez placer un mât d'éolienne sur ces dépendances de nos infrastructures publiques* ». Et ce pied d'éolienne, qui est donc très proche d'une infrastructure, sera peut être la porte d'entrée pour développer un projet éolien un peu plus vaste, avec la capacité de concentrer cela tout le long des réseaux de transport. C'est également envisagé en matière d'hydroélectricité le long des voies navigables.

Je terminerai ce tour d'horizon rapide par les projets de *fibres optiques*, dont l'objectif est d'irriguer les territoires de nouveaux réseaux de communication haut débit. En la matière, nous avons, pour nos propres besoins d'exploitation



routière, développé un réseau de fibre optique que nous mettons à la disposition d'opérateurs externes, afin qu'ils puissent développer, en complémentarité avec d'autres opérateurs privés, les échanges d'informations sur notre territoire. Ce sont là des aspects importants qui ont une forte incidence sur le développement du télétravail et du travail collaboratif, ainsi que sur le développement de la mobilité urbaine notamment au travers des possibilités offertes par les villes connectées (« villes intelligentes »).

C'est ainsi que nous mettons, à travers nos stratégies de développement, les excédents de capacité de nos projets à la disposition des acteurs économiques de nos territoires, afin de leur offrir de nouvelles capacités de mobilité et d'action.

---

**Herald Ruijters**

*Directeur investissement, transport innovant et durable à la DG Move,*  
**modérateur de la table ronde**

Merci beaucoup, M. Willame, d'avoir été aussi complet dans vos propos. Vous avez évoqué les financements croisés et le financement par taxation que vous avez introduit en Belgique. C'est donc tout naturellement que je me tourne vers M. de Mazières pour lui demander comment il voit l'avenir au-delà de 2020. Vous avez indiqué que le plan « Juncker » et le FEIS vont se prolonger jusqu'en 2020, avec un volume d'investissement de cinq cents milliards – et sans doute au-delà avec d'autres investissements très importants. Dans ce contexte, comment voyez-vous le prolongement dans le temps de ces instruments ? Peut-on mélanger les différents investissements locaux, régionaux, nationaux, européens et ceux des investisseurs privés ? Existe-t-il une solution optimale dans ce domaine ? Le financement croisé évoqué par M. Willame est-il une solution d'avenir ?

---

**Bertrand de Mazières**

*Directeur général des finances de la Banque européenne d'investissements*

Je pense qu'au sein de l'Union européenne, aussi bien au niveau des États que des régions ou des instances européennes, il y a eu un véritable changement de paradigme avec l'acceptation de la transformation de l'usage du fonds budgétaire qui cesse d'être un instrument seulement porteur de subventions pour devenir un instrument contributeur d'effets de levier, notamment avec ses mécanismes de garantie.

Ce changement est profond. Il n'a pas encore donné sa pleine puissance, notamment dans un domaine que nous n'avons pas mentionné concernant les projets de l'Union européenne en dehors de ses frontières, avec la contribution que l'Union apporte au développement des États voisins et plus largement des économies émergentes.

Nous sommes actuellement en train de négocier le nouveau plan de l'action extérieure de l'Union. Et, là aussi, la continuation de la transformation des fonds budgétaires en mécanismes de levier est vraiment au cœur des débats.

Il faut aussi noter que l'on travaille sur une recherche de souplesse qui va dans le sens des financements croisés que vous évoquiez. Ces financements font sens, car ils détruisent un peu les silos qui pourraient enfermer l'affectation budgétaire dans un objectif univoque et empêcher son adaptation à l'évolution de la situation réelle, où l'objectif univoque, tout en restant valable, peut appuyer ou passer derrière un autre objectif financé par une autre source budgétaire qui s'avère plus importante et à même, justement, de porter le premier objectif plus loin.

C'est là une évolution qui heurte les habitudes et les « silos administratifs » où chacun gérait son petit budget en étant content d'une telle situation. Cela peut même heurter les processus démocratiques dans la mesure où il faut voter des budgets ; mais les budgets peuvent être votés de manière extrêmement détaillée et les parlementaires peuvent donc choisir d'affecter ou pas une ressource budgétaire dans telle direction plutôt que telle autre.

L'Union européenne est tout à fait acquise à ce processus, mais c'est un chantier important.

---

### **Herald Ruijters**

*Directeur investissement, transport innovant et durable à la DG Move,*  
**modérateur de la table ronde**

Merci M. de Mazières. Je me tourne vers M. Schmitz qui nous a expliqué comment il aboutit, à la fin du processus de planification, à une liste de projets plus ou moins prioritaires et qui, de ce fait, se voient réalisés, ou au moins entamés pendant la période de mise en œuvre du plan. J'imagine que l'équilibre à trouver avec les *Länder* et les *Kreise* est délicat. Dans ce contexte, comment se passe le financement dévolu à ces projets et comment peut-on garantir leur exécution effective ? Le fait d'être inscrit dans une liste est-il une garantie suffisante pour la réalisation d'un projet, ou existe-t-il d'autres facteurs qui peuvent pousser les acteurs à agir durant la mise en place du plan ? Comment arrivez-vous à cette solidité d'exécution ?

---

### **Peter Schmitz**

*Chef adjoint de l'unité politique des routes, développement du réseau routier, coopération bilatérale au ministère fédéral des transports et des infrastructures numériques (Allemagne)*

Les contrats de partenariats public-privé (PPP) jouent un rôle moins important en Allemagne, notamment dans le secteur des transports, que dans d'autres pays européens, comme par exemple la France.

En Allemagne, la tradition des transports concédés n'existe pas. Quant aux PPP, ils représentent environ 10 % des projets de transport. On notera aussi que les projets de transport sont financés par fonds propres, notamment à travers l'écotaxe payée par les transporteurs routiers faisant circuler des poids lourds<sup>127</sup>.

127 En Allemagne, l'écotaxe poids lourds fait partie des fonds propres de la fédération (l'État) qui reste propriétaire des autoroutes et des recettes de l'écotaxe. Même dans le cas d'un PPP, l'État encaisse l'écotaxe et la reverse au prestataire en fonction des recettes liées à son tronçon.

Dans le contexte économique allemand actuel, qui est favorable, nous disposons d'un budget annuel stable de huit milliards d'euros. Ce budget provient environ pour moitié du budget fédéral et, pour l'autre moitié, de l'écotaxe financée par les poids lourds.

---

**Herald Ruijters**

*Directeur investissement, transport innovant et durable à la DG Move,  
modérateur de la table ronde*

En fait, vous avez comblé le retard dans l'investissement à travers la mise en place de cette taxation qui est maintenant tout à fait acceptée ?

---

**Peter Schmitz**

*Chef adjoint de l'unité politique des routes, développement du réseau routier,  
coopération bilatérale au ministère fédéral des transports et des infrastructures  
numériques (Allemagne)*

Oui, en effet.

---

**Herald Ruijters**

*Directeur investissement, transport innovant et durable à la DG Move,  
modérateur de la table ronde*

Je me tourne une fois encore vers M. Willame : vous semblez avoir éludé les synergies mises en place entre les différents champs d'investissement – vous avez parlé de réseau télécom, d'intermodalité. Voyez-vous, à l'avenir, ce champ d'opération croître ? Et comment envisagez-vous le financement et sa stabilité pour vos projets ?

---

**Étienne Willame**

*Directeur général à la direction générale opérationnelle des routes et bâtiments  
au service public de Wallonie*

Dans notre domaine, il faut faire preuve de créativité et de complémentarité d'action entre entités publiques et développer une vision commune du système de transport, afin que chacune de ses composantes apporte sa valeur de financement pour son propre mode. Il est également nécessaire, toujours en termes de complémentarité, de pouvoir associer entre elles différentes sources de financement.

Comme je l'ai expliqué précédemment, on a créé une société de financement complémentaire qui, justement, permet d'être le réceptacle de la redevance kilométrique et de mobiliser toute une série d'initiatives et de porter les projets, notamment au niveau de la BEI, pour essayer d'obtenir des financements croisés au travers d'instruments modernes et complémentaires avec ceux des investisseurs privés.



Si je prends l'exemple des réseaux de fibre optique, notre ambition n'est pas d'être en concurrence avec les opérateurs privés, mais d'irriguer le territoire avec eux. On sait en effet qu'il existe des zones dites « grises » ou « blanches » peu desservies en haut débit, tandis que par ailleurs l'on ambitionne de desservir nos zones d'activité économique en très haut débit. Il faut donc concevoir un modèle de coopération/collaboration pour que, tant au niveau du secteur public que du secteur privé, l'on partage la même vision des objectifs à atteindre avec, pour chacun, son périmètre de rentabilité, qu'il soit financier ou sociétal, afin que l'ensemble des sources de financement et des projets puissent concourir aux objectifs que l'on s'était fixés.





# Échanges avec la salle

---

---

## *Question à l'attention de M. Willame*

*Vous avez parlé d'un partenariat public-privé, également appelé « Design Build Finance Maintain and Operate » (DBFMO), notamment pour la réalisation de certains contrats d'éclairage. Quelle est la législation belge concernée par ce projet ?*

---

## *Étienne Willame*

*Cela concerne la loi sur les marchés publics<sup>128</sup>. Ce marché, en l'occurrence, a été lancé, il y a environ un an et demi, sous le régime de l'ancienne loi sur les marchés publics<sup>129</sup>. À partir du 30 juin 2017, la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics et la loi du 17 juin 2016 relative aux contrats de concession, ainsi que les arrêtés pris pour leur exécution, entrent en vigueur. Cette réforme, qui propose de nombreuses évolutions (nouveaux termes, seuils et procédures), est applicable à la fois aux avis publiés et aux invitations à faire offre notifiés à partir du 30 juin 2017.*

---

## *Question à l'attention de M. Schmitz*

*Lors de l'établissement de la liste des projets éligibles à leur réalisation, vous avez indiqué avoir consulté l'État fédéral, les Länder et la Deutsche Bahn. Je souhaiterais savoir si des opérateurs des chemins de fer privés, comme Veolia ou d'autres entreprises, ont été consultés ?*

---

## *Peter Schmitz*

*Deux phases différentes concourent à l'établissement de la liste des projets éligibles à leur réalisation. Il faut d'abord proposer des projets, afin que ceux-ci soient évalués. C'est le travail des Länder et de la Deutsche Bahn en raison du fait qu'ils sont les principaux acteurs concernés par ce type de projets. Pour les voies navigables, c'est bien sûr l'administration des voies navigables qui est force de proposition. Mais quand les Länder nous proposent leurs projets, ils ont au préalable consulté d'autres acteurs, au premier rang desquels les régions. En Allemagne, ce sont en effet les régions qui ont la main mise sur les*

---

128 En Belgique, deux lois du 17 juin 2016, l'une relative aux marchés publics et l'autre relative aux contrats de concession, ont transposé les directives 2014/24/UE sur la passation des marchés publics, 2014/25/UE sur la passation des marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux, et 2015/23/UE sur l'attribution des contrats de concession.

129 La loi belge du 15 juin 2006 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services a été abrogée par la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics.

transports ferroviaires régionaux<sup>130</sup>, et non pas la Deutsche Bahn. Le pouvoir des régions dans cette phase-là est considérable. La seconde phase est une consultation publique aux fins de respecter la directive concernant l'évaluation environnementale stratégique (EES)<sup>131</sup>. Au final, cela a donné lieu à plus de quarante mille avis.

---

## Herald Ruijters

Directeur investissement, transport innovant et durable à la DG Move,  
modérateur de la table ronde

Nous voici arrivés au terme de cette séance où nous avons abordé les différents instruments européens de financement : le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) avec notamment les différents instruments financiers innovants ou combinant plusieurs sources – comme le « mélange » des différentes possibilités de financement –, ainsi que le plan d'investissement pour l'Europe avec le fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS).

Nous avons également débattu du cadre juridique des plans d'investissement en Allemagne et en Belgique, notamment en Wallonie, ainsi que de la stratégie européenne de long terme, assez remarquable sur sa dimension de planification à horizon 2030 (réseau central) et 2050 (réseau global), qui permet d'envisager la réalisation de projets importants à forte valeur ajoutée dans un cadre stable.

Je remercie encore nos trois intervenants, M. de Mazières, M. Schmitz et M. Willame, de nous avoir éclairés sur ces différents aspects, ainsi que le public pour sa participation aux débats.

---

130 En Allemagne, on distingue parmi les transports ferroviaires les niveaux local, régional et national. Le transport ferroviaire local est géré entièrement par les communes sur leurs réseaux propres (« métro »), tandis que les transports ferroviaires régional et national prennent place sur le même réseau ferroviaire, celui de la *Deutsche Bahn*. Le transport national est géré par la *Deutsche Bahn* et le transport régional par les « régions », c'est-à-dire les communautés d'agglomérations ou de communes. Au niveau du transport ferroviaire régional, la *Deutsche Bahn* agit comme un prestataire de service de transport parmi d'autres à l'égard des acheteurs que sont les régions.

131 Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

## Jean-Marc Sauvé

*Vice-président du Conseil d'État*

Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris (1970) et titulaire d'une maîtrise de sciences économiques (1971), Jean-Marc Sauvé est ancien élève de l'École nationale d'administration (ENA, 1975-1977). Il rejoint le Conseil d'État en 1977 comme auditeur, avant d'exercer des responsabilités à l'extérieur du Conseil d'État, comme conseiller technique au cabinet du garde des sceaux, ministre de la justice (1981-1983), directeur de l'administration générale et de l'équipement au ministère de la justice (1983-1988), directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'intérieur (1988-1994), préfet de l'Aisne (1994-1995) et secrétaire général du Gouvernement (1995-2006). Jean-Marc Sauvé est, depuis le 3 octobre 2006, vice-président du Conseil d'État. À ce titre, il préside le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Il préside également le conseil d'administration de l'ENA. Il a aussi été président du conseil d'administration de l'Académie de France à Rome (Villa Médicis) de 1999 à 2008, membre du conseil d'administration du musée du Louvre (2002-2008) et président de la commission pour la transparence financière de la vie politique (2006-2013). Il a présidé, de mars 2010 à février 2018, le comité prévu par l'article 255 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), chargé de donner un avis sur l'aptitude des candidats à l'exercice des fonctions de juge et d'avocat général à la Cour de justice et au Tribunal de l'Union européenne.

\* \* \*

Mesdames et Messieurs<sup>132</sup>,

Chers collègues,

La crise économique de 2007-2008, qui a été suivie d'une période de turbulences, avec notamment la crise des dettes publiques dans la zone euro et dont nous commençons enfin à sortir, nous a invités à repenser les leviers de l'équilibre et de la croissance économiques dans les économies occidentales. Du « grand emprunt » au « grand plan d'investissement 2018-2022 », en passant par le plan « Juncker » d'investissement en Europe, l'investissement public a semblé être la réponse à beaucoup de défis économiques auxquels la France et l'Europe ont dû et doivent encore faire face.

Ce retour en grâce de l'investissement public, qui ne doit pas être surestimé lorsqu'on examine l'évolution de la formation brute de capital fixe des administrations au cours de la dernière décennie, doit néanmoins être précisé au regard des objectifs qui lui sont attribués. Au sens de la comptabilité nationale, l'investissement se définit comme la formation brute de capital fixe, c'est-à-dire

<sup>132</sup> Texte écrit en collaboration avec Sarah Houllier, magistrat administratif, chargée de mission auprès du vice-président du Conseil d'État.

un flux destiné à accroître le stock des biens de production en vue d'augmenter la capacité productive et le rendement, l'investissement public étant la prise en charge par la puissance publique de ce coût.

Il est arrivé que la réponse aux crises économiques passe par des plans publics de relance fondés sur la dépense d'équipements et d'infrastructures, tels que ceux mis en place aux États-Unis pour sortir de la crise des années 1930 ou en France après la seconde guerre mondiale. Mais aujourd'hui, l'offre d'infrastructures existe et elle est globalement de qualité. Il serait peu productif, voire contre-productif dans certains cas, d'investir largement dans de nouveaux projets compte tenu, notamment, du cadre budgétaire contraint auquel nous sommes confrontés<sup>133</sup>. De quel type d'investissement public avons-nous donc besoin aujourd'hui et comment les financer ? La question mérite d'être posée et je souhaiterais en cela élargir quelque peu le champ des débats de ce colloque.

Si l'on parle autant d'investissement public, c'est parce que sa perception et celle de sa nécessité ont évolué. Ce terme désigne toujours, avec justesse, les investissements dans les infrastructures et, en particulier, les infrastructures de transport. Mais le concept d'investissement peut aussi s'entendre des dépenses publiques destinées à améliorer, sur le moyen et le long termes, le niveau et la qualité de la croissance ainsi que le développement économique. Selon le rapport remis au Premier ministre en septembre 2017 par Jean Pisani-Ferry<sup>134</sup>, le critère de l'investissement ne serait plus seulement lié à la nature de la dépense en cause, mais à l'utilité, notamment sociale, qui en découle au regard d'objectifs préalablement définis. L'investissement public peut, par conséquent, aussi tendre à accroître le capital immatériel et humain de notre pays pour lui donner les moyens de faire face aux défis du futur. Sur ce sujet, les économistes font le plus souvent le constat que notre pays ne souffre pas d'un déficit d'investissement public<sup>135</sup>, mais plutôt d'un risque d'éparpillement de l'effort sur des secteurs moins porteurs que d'autres pour le développement de la France<sup>136</sup>.

Le champ est vaste et peut-être croirez-vous que je m'éloigne de l'objet de ce colloque. Je crois au contraire que les questions qui ont été posées, à savoir la définition des priorités, la validation des projets et leur financement, se posent de la même manière dans le cadre d'une définition volontairement élargie de l'investissement et je souhaiterais vous proposer, pour conclure, d'aborder la question des grands investissements publics sous cet angle.

## **1. La définition des priorités de l'investissement public suppose toujours de s'interroger, en premier lieu, sur les finalités de l'État.**

### *1.1. Car le choix de ces priorités est lié aux objectifs poursuivis par l'État.*

133 V. Aussilloux et C. Gouardo, « Mieux investir au service de la croissance », France Stratégie, février 2017, p. 2.

134 J. Pisani-Ferry, *Le grand plan d'investissement 2018-2022*, rapport remis au Premier ministre en septembre 2017, p. 13.

135 F. Dell, P. Douillard, L. Janin et N. Lorach, « Y a-t-il un retard d'investissement en France et en Europe depuis 2007 ? », note d'analyse de France Stratégie n° 16, septembre 2014 ; FMI, *Making Public Investment More Efficient*, 11 juin 2015 ; J. Pisani-Ferry, *op. cit.*

136 Annexe au PLF 2017, « Évaluation des grands projets d'investissements publics », p. 12.



1.1.1. Les objectifs poursuivis par l'investissement – public ou privé – ne s'expriment pas uniquement en termes de croissance du produit intérieur brut (PIB).

De longue date, la recherche en économie a dénoncé les lacunes de la mesure unidimensionnelle du PIB qui ne quantifie que l'activité économique marchande. De la même manière, l'investissement désigne en priorité la formation brute de capital fixe dans les transports et l'équipement ainsi que, dans une moindre mesure, dans les infrastructures de santé ou d'enseignement. Or, dans un monde globalisé, marqué par une concurrence et une interdépendance accrues entre les États et les entreprises, la France est confrontée à de nouveaux défis qui, au-delà de la seule croissance économique, supposent une réflexion approfondie sur la cohésion sociale, le bien-être et le développement humains. Les objectifs de développement, de lutte contre les inégalités et de croissance du capital humain sont eux aussi des indicateurs essentiels de la mesure de la performance et de la qualité de la vie humaine. Pour garantir son attractivité et continuer à assurer son développement, notre pays doit relever, par des réformes structurelles qui ne sont pas l'objet de ces entretiens, mais aussi par des politiques ciblées d'investissement public, à la fois les défis du présent – la lutte contre le chômage et pour l'emploi, le développement d'une plus grande cohésion sociale et l'amélioration de l'efficacité des services publics –, et les défis du futur, en particulier ceux posés par le réchauffement climatique ou la révolution numérique.

Ces évolutions transforment les modalités et les conditions du travail tel que nous le connaissons et elles renouvellent la place des États dans l'ordre mondial. Pour rester compétitif et maintenir un niveau élevé de croissance, notre pays doit s'interroger sur le périmètre de l'intervention publique et repenser les objectifs de l'investissement public. Les technologies qui sont à la base de la révolution numérique doivent, notamment, faire l'objet d'un niveau élevé d'investissement pour profiter de toutes les opportunités possibles et s'inscrire pleinement dans les processus qui seront au cœur de la croissance de demain<sup>137</sup>. La recherche et l'innovation sont deux autres secteurs qui doivent également faire l'objet d'un effort d'investissement public déterminant pour la croissance future<sup>138</sup>.

1.1.2. Quelques programmes ont déjà donné lieu à des investissements publics majeurs dont l'intérêt a été souligné.

L'un des plus emblématiques, le programme des investissements d'avenir, a été lancé par le Président de la République en décembre 2009 en application du rapport *Investir pour l'avenir*<sup>139</sup> des Premiers ministres Alain Juppé et Michel Rocard et il vise à investir dans les secteurs porteurs de croissance et d'emploi, en particulier l'innovation, la recherche et l'enseignement supérieur.

Les fonds investis ont notamment vocation à financer de grands projets de recherche, à faire émerger des pôles d'enseignement supérieur et de recherche

137 F. Dell, P. Douillard, L. Janin et N. Lorach, *op. cit.*, p. 4.

138 *Ibid.*, p. 5.

139 Rapport d'A. Juppé et M. Rocard, *Investir pour l'avenir. Priorités stratégiques d'investissement et emprunt national*, remis au Président de la République en novembre 2009, accessible sur Internet : [www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2014/08/rapport\\_juppe\\_rocard.pdf](http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2014/08/rapport_juppe_rocard.pdf)



mondialement reconnus et à stimuler les partenariats de recherche public-privé. La sélection des projets est opérée par des jurys internationaux sur la base d'appels à projets, la proposition finale étant validée par le Premier ministre sur proposition du Commissariat général à l'investissement. Cette démarche, conforme aux meilleurs standards, a été saluée par la Cour des comptes qui a souligné qu'en dépit d'une mise en œuvre très progressive, les premiers effets du programme se font sentir positivement<sup>140</sup>.

*1.2. Pour que notre pays puisse répondre aux défis du futur, la définition d'une nouvelle stratégie d'investissement public est un levier de première importance.*

1.2.1. La réponse aux défis auxquels nous sommes confrontés passe en partie par la refondation de la stratégie d'investissement public vers les besoins d'avenir et l'amélioration des coûts de fonctionnement du service public.

Le lien entre investissement public et croissance économique a été mis en évidence par la théorie économique<sup>141</sup> et, notamment, les théories de la croissance endogène qui insistent sur le rôle du progrès technique et de l'innovation comme déterminants de la croissance économique<sup>142</sup>. Le critère de l'investissement public pourrait dans cette hypothèse aussi être sa capacité à transformer ainsi que son utilité sociale<sup>143</sup>. Or, la capacité d'innovation d'un État dépend largement du niveau de formation de ses membres et de la qualité de ses institutions, en particulier dans le champ économique et social<sup>144</sup>.

C'est pourquoi le programme des investissements d'avenir et le grand plan d'investissement présenté en septembre 2017 mettent l'accent sur la formation, l'enseignement supérieur et la recherche, comme facilitateurs de l'investissement et déterminants de la croissance. L'investissement dans les compétences et la formation des individus devrait en effet agir favorablement sur l'emploi et l'activité économique. En mai 2017, l'INSEE relevait par exemple que l'un des principaux freins à l'embauche était l'indisponibilité de main d'œuvre compétente<sup>145</sup>. Selon le rapport remis au Premier ministre en septembre 2017, un tel investissement permettrait une baisse d'un point du taux de chômage structurel ce qui, en ramenant notre taux d'emploi à un niveau proche de celui de nos voisins européens, augmenterait significativement le revenu par tête<sup>146</sup>, tout en permettant une amélioration des finances publiques en raison de la baisse des dépenses de prise en charge des personnes éloignées du marché du travail<sup>147</sup>.

L'investissement dans le numérique et le recours aux plateformes dans l'administration est aussi un objectif souhaitable pour l'action publique, afin de

140 Rapport de la Cour des comptes, *Le programme d'investissement d'avenir. Une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger*, décembre 2015.

141 Voir sur ce point le rapport du FMI, *Making public investment more efficient*, *op. cit.*, p. 17.

142 Voir, notamment, P. Aghion, *Repenser la croissance économique*, leçon inaugurale au Collège de France, éd. Fayard, Paris, 2016.

143 J. Pisani-Ferry, *op. cit.*, p. 13.

144 Rapport de France Stratégie, *Quinze ans de politiques d'innovation en France*, 21 janvier 2016.

145 Selon l'INSEE, 27 % des entreprises interrogées et 84 % des entreprises en développement citaient l'indisponibilité de main d'œuvre compétente comme frein à l'embauche (J. Pisani-Ferry, *op. cit.*, p. 19).

146 J. Pisani-Ferry, *op. cit.*, p. 17.

147 *Ibid.*, p. 23.

permettre des gains d'efficacité tout en réduisant certaines dépenses courantes. En outre, l'investissement public doit permettre d'orienter les financements vers les secteurs socialement utiles qui répondent à de grands objectifs de politique publique préalablement définis. C'est l'objectif poursuivi par la stratégie d'investissement mise en œuvre au niveau européen. De la même manière, il est soutenu que tous les objectifs poursuivis par le grand plan d'investissement présenté en septembre 2017 sont de nature à induire un surplus permanent d'activité et donc à accroître le niveau de la production potentielle, voire le taux de croissance<sup>148</sup>. C'est notamment le cas des investissements en faveur de la transition écologique.

1.2.2. Compte tenu du niveau de l'investissement public en France, la définition d'orientations politiques claires est déterminante pour éviter l'éparpillement et la superposition de politiques diverses et, quelquefois, contradictoires qui ont parfois marqué les choix de ces dernières années<sup>149</sup>.

L'investissement public doit en effet répondre à une logique de moyen ou de long terme tendant à assurer la réalisation des objectifs d'intérêt général que l'État s'est assignés. D'une part, il est nécessaire que les choix d'investissement répondent à une impulsion politique déterminée s'inscrivant en cohérence avec une stratégie d'ensemble. Les premiers enseignements du programme des investissements d'avenir mettent en évidence un risque de dérive à cet égard. En effet, alors même que le Premier ministre conserve un pouvoir final de décision, la responsabilité de l'évaluation et de la sélection des projets a été confiée à un jury international indépendant. Or la pratique révèle que l'État ne s'est jamais écarté des avis du jury, au risque d'abandonner sa responsabilité politique de mise en œuvre d'une stratégie globale et cohérente<sup>150</sup>. D'autre part, les politiques trop horizontales sont dénoncées pour leur inefficacité, dès lors qu'elles aboutissent à allouer de petites sommes à une multitude de dispositifs, ce qui ne leur permet pas toujours de bénéficier du niveau d'encouragement et d'entraînement dont ils ont besoin<sup>151</sup>.

À l'inverse, les politiques plus ciblées ont le mérite d'agir par un seul instrument sur la réalisation d'un objectif précisément identifié<sup>152</sup> et de mieux mobiliser les ressources de l'État avec un effet de levier plus important.

Enfin, la multiplication de dispositifs concurrents doit également être évitée. En matière d'innovation, par exemple, on recense près de soixante dispositifs d'incitation différents, ce qui crée un évident problème de lisibilité, ainsi qu'une forme de redondance. Les acteurs publics ou privés peinent à savoir quels sont les dispositifs les plus dynamiques et ils choisissent donc d'investir sans cibler les projets les plus prometteurs ou les plus rentables<sup>153</sup>. Pour être plus efficace,

148 *Ibid.*

149 Rapport de France Stratégie, *Quinze ans de politiques d'innovation en France, op. cit.*

150 Cour des comptes, *Lancement du programme des investissements d'avenir relevant de la mission recherche et enseignement supérieur*, rapport délibéré le 23 mai 2013, p. 6.

151 Voir, notamment, *Quinze ans de politiques d'innovation en France, op. cit.* ; M. Basache-Beauvallet, D. Bureau, F. Giavazzi et X. Ragot, « Quelle stratégie pour les dépenses publiques ? », note du Conseil d'analyse économique, n° 43, juillet 2017.

152 Rapport de France Stratégie, *Quinze ans de politiques d'innovation en France, op.cit.*

153 *Ibid.*, voir en particulier le tableau n° 3 de la synthèse du rapport.



l'investissement public doit, par conséquent, se concentrer sur les secteurs les plus porteurs et leur allouer les fonds qui correspondent aux besoins identifiés.

En dépit des résultats mis en évidence par la théorie économique, la capacité de l'investissement public à réaliser les objectifs économiques et sociaux qui lui sont assignés<sup>154</sup> dépend en grande partie de son efficacité, ce qui implique une réflexion approfondie sur les modalités d'évaluation, de sélection et de financement des projets.

## **2. Les choix opérés doivent, par conséquent, répondre à d'exigents critères d'évaluation et de financement.**

*2.1. La sélection des projets doit être assumée sur le fondement d'une évaluation stricte de leurs avantages et de leurs inconvénients.*

2.1.1. La puissance publique intervient dans un contexte de concurrence internationale accrue et de restrictions budgétaires fortes.

Il est, par conséquent, indispensable que la sélection des projets d'investissement obéisse à une procédure renforcée pour que la France retire de ces projets les bénéfices escomptés sans grever son budget, ni nuire à sa crédibilité sur la scène internationale<sup>155</sup>. L'évaluation des projets d'investissement doit, dans ce contexte, permettre d'éclairer la décision publique le plus en amont possible et d'éviter les dépenses publiques inadaptées au regard des objectifs poursuivis. Des méthodes d'évaluation de la rentabilité socio-économique des projets d'investissement ont ainsi été instaurées afin d'éviter un financement prématuré<sup>156</sup> ou mal mesuré de projets dont les coûts d'entretien ou de gestion s'avèreront au final trop élevés au regard des bénéfices obtenus<sup>157</sup>.

De telles méthodes existent de longue date dans le domaine des infrastructures, en particulier des infrastructures de transport<sup>158</sup>. En dehors de ce secteur, peu de procédures formalisées existaient. Désormais, l'article 17 de la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012 impose, pour tous les projets d'investissement civil de l'État et de ses établissements publics, une évaluation socio-économique préalable<sup>159</sup>. Cette évaluation repose sur la définition d'un indicateur mesurant les bénéfices de long terme de l'investissement en y incluant toutes les externalités, positives ou négatives, au-delà de la seule rentabilité financière<sup>160</sup>. Cette évaluation attribue ainsi une valeur monétaire aux

154 FMI, *Improving public investment efficiency in the G-20*, 1<sup>er</sup> septembre 2015, p. 5.

155 V. Aussilloux et C. Gouardo, *op. cit.*, p. 2.

156 Par exemple, le développement massif du photovoltaïque avait été favorisé par des tarifs d'achat très avantageux, alors que la technologie n'était pas encore stabilisée, ce qui s'était ensuite avéré très coûteux (J. Pisani-Ferry, « Quelles politiques structurelles mener dans un contexte d'insuffisance de la demande ? », novembre 2014, accessible sur Internet à l'adresse suivante : [www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/201410\\_problemes\\_eco\\_jecos.pdf](http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/201410_problemes_eco_jecos.pdf)

157 L. Janin et P. Douillard, « Trois secteurs cibles pour une stratégie européenne d'investissement », note d'analyse de France Stratégie n° 18, novembre 2014, p. 5.

158 Voir notamment l'article 14 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, et le décret n° 84-617 du 17 juillet 1984 relatif à l'application de cet article.

159 Article 17 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

160 L. Janin et P. Douillard, *op. cit.*, p. 5.



bénéfices et inconvénients, même non marchands, d'un projet. Cela permet, en particulier, de mesurer l'impact du projet sur l'environnement, la sécurité des personnes, la pollution, etc.

Cet indicateur global rejoint, d'une certaine manière, la théorie du bilan développée par le Conseil d'État en matière d'expropriation<sup>161</sup>. Cette évaluation est en outre susceptible d'être répétée à intervalles réguliers pour vérifier que les projets sont correctement mis en œuvre. Par exemple, s'agissant du label « initiative d'excellence », l'évaluation initiale est suivie d'une évaluation d'étape quatre ans plus tard pour apprécier si les engagements initiaux ont été mis en œuvre. Une telle évaluation d'étape est également préconisée dans le cadre du grand plan d'investissement<sup>162</sup>. Le cas échéant, le label est susceptible d'être retiré. S'agissant des investissements les plus importants, il est également prévu par le décret du 23 décembre 2013 pris pour l'application de l'article 17 de la loi de programmation du 31 décembre 2012<sup>163</sup> que l'évaluation socio-économique est suivie d'une contre-expertise menée par le Commissariat général à l'investissement<sup>164</sup>. Ces dispositifs d'évaluation *ex post* existent, comme on l'a vu, de longue date en matière de transports<sup>165</sup>.

2.1.2. L'évaluation socio-économique doit non seulement permettre de mesurer la valeur d'un projet, mais aussi de pouvoir les comparer entre eux et donc de les hiérarchiser<sup>166</sup>.

Cette obligation d'inventaire est notamment prévue par le décret de 2013<sup>167</sup>. En matière de transport, l'inventaire avait déjà été mené par la commission Mobilité 21 sur la base de quatre critères : l'impact sur les objectifs de la politique de transport, l'impact écologique, l'impact sociétal et les performances socio-économiques du projet. L'objectif est dans ce cadre d'éclairer la stratégie globale de l'État le plus en amont possible en le renseignant sur la valeur absolue du projet, mais aussi sur sa valeur relative par rapport à d'autres projets comparables.

Cependant, plusieurs difficultés ont été relevées à ce stade. D'une part, il demeure des incertitudes quant au périmètre du décret du 23 décembre 2013, dès lors que sa rédaction a pour l'instant conduit à exclure de son champ les investissements en recherche et développement, en équipement et en renouvellement des réseaux,

161 CE, Ass., 28 mai 1971, *Ministre de l'équipement et du logement c. Fédération de défense des personnes concernées par le projet actuellement dénommé « Ville Nouvelle Est »*, n° 78825.

162 J. Pisani-Ferry, *op. cit.*, p. 15.

163 Décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics en application de l'article 17 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

164 Article 3 du décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics en application de l'article 17 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

165 Article L. 1511-6 du code des transports : « Lorsque les opérations mentionnées à l'article L. 1511-2 sont réalisées avec le concours de financements publics, un bilan des résultats économiques et sociaux est établi au plus tard cinq ans après leur mise en service. Ce bilan est rendu public ».

166 J.-M. Charpin, L. Ruat et C. Freppel, *Évaluation des procédures d'évaluation socio-économique des projets d'investissements publics*, rapport de l'IGF, décembre 2016, p. 1.

167 Article 2 du décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics en application de l'article 17 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.



ainsi que les investissements réalisés par les collectivités territoriales<sup>168</sup> alors même que ces dernières représentent une part importante de l'investissement public. Simplement, les règles imposées aux collectivités territoriales pour la sélection de leurs investissements devraient être définies au niveau législatif pour tirer les conséquences de l'article 72 de la Constitution et elles devraient veiller à ne pas porter atteinte à leur libre administration. D'autre part, l'utilité de l'évaluation des projets d'investissement n'est pas encore entièrement perçue par les acteurs concernés<sup>169</sup>. Cette phase reste trop souvent perçue comme l'étape finale et formelle d'un processus déjà engagé pour laquelle les porteurs de projet se bornent à compiler *ex post* les études nécessaires sans porter un regard critique et global sur la rentabilité socio-économique de leur projet<sup>170</sup>.

Sur ces sujets, le Conseil d'État a progressivement renforcé ses exigences en matière d'évaluation<sup>171</sup>. Encore récemment, il a annulé la déclaration d'utilité publique d'un projet d'infrastructure ferroviaire – la ligne à grande vitesse Poitiers-Limoges – en raison, notamment, de l'insuffisante définition des modalités de financement du projet qui rejaillissait sur son utilité publique<sup>172</sup>. Enfin, l'évaluation résulte trop souvent d'une analyse d'espèce sans considération de la cohérence d'ensemble de la stratégie d'investissement public. Il est pourtant indispensable que les décideurs publics puissent s'appuyer sur des évaluations objectives et précises leur permettant d'apprécier à la fois l'intérêt, les avantages et les inconvénients intrinsèques d'un projet, ainsi que sa cohérence vis-à-vis d'autres projets existants ou en cours de développement.

*2.2. Au-delà de la sélection des projets, leur financement s'inscrit dans un contexte de forte contrainte budgétaire qui interroge notre capacité à mettre en œuvre des réformes structurelles crédibles.*

2.2.1. Dans ce contexte, la question du financement des investissements publics n'est pas neutre, car tous les financements n'ont pas le même impact.

Il est évident que dans certaines hypothèses, dans lesquelles la rentabilité économique de l'investissement est faible, voire inexistante, seule la ressource budgétaire peut être mobilisée. C'est par exemple le cas de la formation des

168 J.-M. Charpin, L. Ruat et C. Freppel, *op. cit.*, pp. 3-4.

169 *Ibid.*

170 *Ibid.*, p. 29.

171 Le juge administratif s'attache à vérifier que le dossier comporte une étude d'impact actualisée permettant, en particulier, d'apprécier les effets du projet sur l'environnement (CE, 10 novembre 1995, *Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature et autres*, n° 156788), une notice expliquant avec suffisamment de précision les motifs ayant conduit à retenir cette variante du projet plutôt qu'une autre (CE, 25 avril 2007, *Commune de Beauregard-de-Terrasson*, n° 283016 ; CE, 17 mars 2010, *Alsace Nature*, n° 314114), ainsi que des précisions permettant d'apprécier le coût réel et total de l'opération projetée (CE, Ass., 23 janvier 1970, *Époux Neel*, n° 68234 ; CE, ssr, 20 septembre 1993, *Association de défense des riverains et usagers de la RN 117*, n° 134304 ; CE, 28 mars 2011, *Collectif contre les nuisances du TGV de Chasseneuil du Poitou et de Migne-Auxances*, n° 330256).

172 CE, 15 avril 2016, *Fédération nationale des associations des usagers des transports et autres*, n° 387475 : s'agissant de la ligne à grande vitesse Poitiers-Limoges, le Conseil d'État a jugé que le dossier d'enquête préalable se bornait, dans son analyse des conditions de financement du projet, à présenter les différentes modalités de financement habituellement mises en œuvre pour ce type d'infrastructure et les différents types d'acteurs susceptibles d'y participer, sans donner d'informations précises et concrètes sur le financement particulier de ce projet.

chômeurs ou des personnels de santé qui est un secteur dans lequel la notion de rendement purement financier n'a pas vraiment de sens. Dans d'autres cas, l'État peut agir sur certains leviers incitatifs, tels que la fiscalité ou le déploiement de garanties en loi de finances, ou consentir des prêts afin d'entraîner le secteur privé à investir dans les domaines qui lui paraîtront les plus utiles socialement.

Ces instruments, qui minimisent l'impact sur le solde budgétaire des administrations publiques, sont, par exemple, pertinents dans le domaine de la transition énergétique dans lequel le levier fiscal peut être efficace. En outre, une attribution probatoire des fonds peut être envisagée à l'instar de ce qui se fait pour les établissements labellisés « initiative d'excellence » qui, au cours des quatre premières années, ne disposent pas des fonds alloués, mais uniquement des intérêts que ces sommes produisent. Ce n'est qu'à l'issue de l'évaluation d'étape, et si celle-ci confirme le label, que les fonds sont définitivement alloués aux établissements concernés, ce qui limite pour l'État la prise de risque initiale et surtout impose aux établissements de mener à bien les réformes nécessaires. D'autres instruments innovants de financement peuvent être envisagés à l'instar de ce qui a été prévu au niveau européen avec les fonds de garantie, qui associent les investisseurs publics et privés dans une logique de partage des risques<sup>173</sup>.

2.2.2. Par ailleurs, la question du financement des projets d'investissement interroge la répartition de la charge entre l'État, les collectivités territoriales, les institutions européennes et les acteurs privés.

En France, les collectivités territoriales représentent 55 % de l'investissement public et l'État 35 %<sup>174</sup>. Au sein des collectivités territoriales, ce sont surtout les régions qui se sont affirmées comme les acteurs centraux de l'investissement public, notamment en matière d'innovation<sup>175</sup>. Cette répartition interne à la France ne doit pas faire oublier l'acteur majeur qu'est l'Union européenne. Elle contribue, par exemple, à hauteur de 4,5 % au total des aides à l'innovation<sup>176</sup>. Cette dernière s'est d'ailleurs engagée, avec le plan « Juncker » d'investissement pour l'Europe, dans un plan d'investissement de grande envergure doté de trois cent quinze milliards d'euros à partir d'une mise de départ de vingt-et-un milliards<sup>177</sup>.

Cette multitude d'acteurs nécessite une coordination renforcée entre eux pour éviter l'émergence de projets concurrents et le saupoudrage des aides sans ciblage spécifique sur les projets transversaux les plus porteurs et les plus dynamiques<sup>178</sup>. Cela implique un meilleur dialogue entre les acteurs locaux et nationaux et une plus grande collaboration dans le portage de projets.

173 J. Pisani-Ferry, *op. cit.*, p. 25.

174 Annexe au PLF 2017, *op. cit.*, p. 10. Ces chiffres incluent les investissements en matière de défense, qui représentent l'essentiel de l'investissement de l'État.

175 *Quinze ans de politiques d'innovation en France*, *op. cit.* : les régions assurent les deux tiers des financements des collectivités territoriales en matière d'innovation (527 millions d'euros en 2014).

176 *Quinze ans de politiques d'innovation en France*, *op.cit.*

177 Voir sur ce sujet le discours du président Juncker devant le Parlement européen prononcé le 26 novembre 2014, à l'adresse Internet : [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-14-2160\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-2160_fr.htm)

178 FMI, *Improving public investment efficiency in the G-20*, *op. cit.*, p. 18.



## Conclusion

Les dépenses publiques d'investissement bénéficient le plus souvent d'un regard positif, dès lors qu'elles sont perçues comme utiles, voire nécessaires, au développement économique et social des pays. Le récent essor des plans d'investissement sur les plans national et européen ne peut que confirmer cette appréciation positive de l'investissement public. Cependant, les restrictions budgétaires auxquelles nous devons faire face et la nécessité de développer une politique efficace et cohérente ont aussi accru la nécessité d'exercer un contrôle plus attentif sur les choix publics en matière d'investissement.

Il est important de souligner que les analyses économiques préalables à la sélection des décisions d'investissement et portant sur leurs méthodes de financement ont une dimension économique et politique évidente. Elles sont aussi des outils indispensables à la qualité des décisions juridiques susceptibles d'être prises en cas de conflit. Certes, le juge fait application de la loi et du droit, mais il ne peut s'approprier pleinement les questions dont il est saisi en la matière que s'il dispose d'analyses économiques documentées, le cas échéant divergentes, voire contradictoires, pour être en mesure de statuer en connaissance de cause. Toute dérive et toute séparation injustifiée des raisonnements économiques et juridiques risqueraient de conduire à des jurisprudences subjectives, hors-sol, voire carrément arbitraires.

C'est la raison pour laquelle je ne peux, en concluant ce colloque, que lancer un appel au rapprochement et à la coopération des économistes et des juristes afin qu'ils soient en capacité de mieux prendre et de contrôler d'une manière plus pertinente les décisions économiques. De même, il convient corrélativement d'approfondir l'analyse économique du droit et, notamment, de la production normative et des décisions de justice. Ces pistes sont essentielles pour que les économistes, les politiques et les juristes puissent être en capacité de mieux exercer leurs fonctions.

En tout cas, à travers ce colloque, les dialogues menés entre juristes, économistes et décideurs publics ont montré l'importance d'une évaluation plus rigoureuse des projets et des modalités de leur financement, ainsi que d'une évaluation de l'intervention des acteurs européens. Je souhaite par conséquent remercier très chaleureusement Jean Pisani-Ferry, pour sa stimulante introduction, les présidents des quatre tables rondes, Philippe Martin, Christian Leyrit, Rémi Bouchez et Herald Ruijters qui ont dirigé avec beaucoup de clarté et de maîtrise nos échanges ainsi que l'ensemble des intervenants pour la qualité de leurs réflexions et de leurs éclairages. Enfin, j'adresse un cordial salut aux participants qui nous ont apporté des critiques, des remarques et des observations très utiles.



# Annexes





# Éléments de réflexion

## 1. - Éléments généraux

1.1. - *Compte-rendu de l'audition de Mme Élisabeth Borne, ministre auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, chargée des transports, par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, 20 juillet 2017*

« (...) J'ai la conviction que nous devons revoir nos priorités d'investissement. En donnant trop longtemps la priorité aux axes lourds interurbains, l'action publique a trop fait l'impasse sur le traitement des nœuds routiers et ferroviaires, sur la modernisation des infrastructures existantes et sur les services associés. L'entretien et la remise à niveau de nos réseaux, qu'ils soient ferroviaires, routiers ou fluviaux, sont un préalable incontournable.

« Il est nécessaire d'avoir quelques chiffres en tête. Ainsi, les déplacements ferroviaires à longue distance représentent moins de 1 % des déplacements en France mais ont mobilisé 16 % des investissements dans les infrastructures ces cinq dernières années. Alors que nous venons d'inaugurer simultanément deux lignes à grande vitesse (LGV), ce qui est une première, plus de 5 300 kilomètres de voie ferrée font l'objet de ralentissements car nous n'avons pas su entretenir nos réseaux de manière satisfaisante. Lors de l'inauguration de la LGV à Bordeaux, des élus de Dordogne ont attiré mon attention sur la dégradation de la qualité de la ligne Bergerac-Libourne. Nous sommes donc vraiment en train de créer une France à deux vitesses, ce qui est inacceptable. Ce constat ne concerne d'ailleurs pas seulement le domaine ferroviaire. Il faudra attendre 2019 pour achever la mise à deux fois deux voies de la RN10, promesse faite aux élus et aux citoyens dans les années 1970.

« Par ailleurs, et c'est la deuxième raison qui nous pousse à nous réformer, le contexte financier de nos politiques est plus que préoccupant. Quelques chiffres le montrent. Les engagements de l'État pour de nouvelles infrastructures dépassent les 18 milliards d'euros sur les cinq prochaines années, hors Grand Paris Express. En face, sur la même période, nous n'avons que 11 milliards d'euros de ressources identifiées. Par ailleurs, ma priorité va porter sur le manque de 3 milliards d'euros pour entretenir et rénover les réseaux routiers et fluviaux ainsi que nos grands ports. Je vous rassure, Monsieur le président, j'ai insisté pour que les économies qui devront être faites par mon ministère ne remettent pas en cause sa politique en ce qui concerne l'entretien routier.

« Au total, l'impasse financière est de 10 milliards d'euros sur le quinquennat. Si l'on prend en compte les promesses faites et la priorité incontournable de l'entretien de nos réseaux, il faudrait donc l'équivalent de cette somme en plus de ce qui a été fait sur les quinquennats précédents. J'ajoute que, dans le ferroviaire, l'accélération indispensable de la régénération engagée ces dernières années s'est faite au prix

*d'une augmentation de la dette de SNCF Réseau de 16 milliards d'euros en six ans. Au-delà de la loi qui a créé le groupe public ferroviaire, la question de son modèle économique est posée, en particulier pour le TGV. Nous sommes face au paradoxe d'un réseau à grande vitesse qui s'étend, mais dont les péages augmentent, avec le risque de prix peu attractifs pour les voyageurs et, in fine, de moins de services et d'une sous-utilisation de la capacité sur ce réseau. La SNCF nous dit qu'aujourd'hui 70 % de ses dessertes TGV sont déficitaires. Il est donc impératif de revoir le modèle avant de l'ouvrir à la concurrence. La politique actuelle est donc à réviser en profondeur car la poursuite de cette trajectoire n'est simplement pas une option.*

*« Pour résumer, je dirais que nous devons changer de paradigme, et pour cela passer d'une politique d'équipement à une stratégie pour les mobilités. Le rôle de l'État sera moins de construire que d'être un architecte de l'ensemble des mobilités, en appui des autorités organisatrices et de l'ensemble des collectivités. La déclinaison de ces deux priorités comporte deux volets. Le premier est de veiller à l'entretien et la modernisation des infrastructures existantes. Le second vise à raisonner davantage en termes de services, et plus seulement d'infrastructures ». (...)*

*1.2. - « Dépenses des administrations publiques centrales et locales en matière de transport », in Les comptes des transports en 2015, Tome 1, 53<sup>e</sup> rapport de la commission des comptes des transports de la nation, juillet 2016*

#### Dépenses des administrations publiques centrales et locales

En 2015, les dépenses totales consolidées des administrations publiques s'élèvent à 43,7 milliards d'euros (Md€). Elles reculent de 3,7 %, la hausse des dépenses de fonctionnement (+ 0,5 %) ne compensant pas la baisse des dépenses d'investissement (- 11,3 %).

Les dépenses totales des administrations publiques centrales (Apuc) diminuent de 9 % (11,3 Md€ en 2015, en baisse de 1,1 Md€), l'année 2014 ayant été marquée par le paiement de l'indemnité de rupture de 0,8 Md€ relative à l'abandon du péage pour les poids lourds. Celles des administrations publiques locales (Apul), qui représentent 75,5 % des dépenses publiques totales non consolidées en transport, reculent de 1,5 % (34,8 Md€ en 2015). Depuis 2010, les dépenses totales des Apuc reculent en moyenne annuelle de 2 %. Celles des Apul progressent de 1,4 % par an sur la même période. Les dépenses d'investissement des Apuc ont régressé sur la période 2010 à 2015 au rythme de - 2,6 % par an et celles des Apul de - 0,5 %.

Les dépenses des administrations publiques centrales (Apuc) reculent sensiblement

La dépense totale des Apuc en faveur du transport (11,3 Md€) diminue de 9 % en 2015, après avoir augmenté de 4,1 % en 2014. La dépense de fonctionnement recule de 2,6 % en 2015, avec une baisse sensible pour les modes routiers (- 8,1 %) et maritimes (- 8,1 %). Le recul très net de la dépense d'investissement des Apuc (- 22,6 %) s'explique principalement par le transfert en capital de 845 millions d'euros (M€) de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) vers la société Ecomouv au titre de l'indemnité de rupture relative à l'abandon du péage pour les poids lourds. Ce transfert est conventionnellement



rattaché à l'exercice 2014, année de la résiliation du contrat, et non à 2015, année de début des versements. Les dépenses d'investissement progressent pour les modes ferroviaires et maritimes, après une année de forte baisse. Elles régressent dans tous les autres modes, mais sont presque stables dans le mode routier (- 1,5 %) après deux années de forte baisse. La dépense totale des Apuc baisse de 4,7 % pour la route en 2015, soit une évolution proche de celle de moyen terme (- 5,2 % par an entre 2010 et 2015). La baisse est de 6,6 % pour le transport aérien. La dépense totale des Apuc s'accroît de 1,8 % en faveur du ferroviaire en 2015, grâce à une progression de 16,7 % de l'investissement.

Les dépenses des administrations publiques locales (Apul) sont en retrait en 2015

L'ensemble des dépenses de transport des Apul (34,8 Md€) recule pour la deuxième année consécutive en 2015 : - 1,5 % après - 3,7 % en 2014. À moyen terme pourtant, les dépenses consolidées des Apul s'accroissent au contraire de 1,4 % par an entre 2010 et 2015. Le poste transport de voyageurs et de marchandises, qui regroupe le transport ferroviaire et les transports collectifs urbains représente 54 % de ce montant. Il continue de croître, de 4,1 % en 2015, à un rythme proche de celui de moyens termes (4,6 %). Le transport de voyageurs et de marchandises bénéficie d'une progression des dépenses des Apul, pour le fonctionnement comme pour l'investissement : respectivement + 3,1 % et + 8,6 % en 2015. Il est notable que 69 % du financement public local du transport de voyageurs et de marchandises provient des organismes divers d'administration locale (Odal), syndicats et régies. La dépense de voirie se porte beaucoup moins bien : elle baisse de 8 % en 2015. Elle diminue également de 1,9 % par an entre 2010 et 2015. La dépense de fonctionnement pour la voirie diminue de 1,3 % en 2015, et l'investissement de 12,2 %.

Les dépenses consolidées des administrations publiques se contractent de 3,7 % en 2015

Chaque année, on observe des transferts monétaires entre Apuc et Apul. En 2015, les Apuc (essentiellement l'État) ont versé 1,9 Md€ aux collectivités locales. Inversement, les Apul ont versé 552 M€ aux Apuc. Afin d'éviter de compter deux fois la même ligne budgétaire, on peut faire abstraction de ces transferts entre administrations publiques (APU), pour obtenir une dépense consolidée des APU. Celle-ci s'élève à 43,7 Md€ en 2015. Elle se rétracte de 3,7 % au cours de cette même année. La quasi-totalité du transfert entre APU est constituée des 1,8 Md€ que l'État verse chaque année aux régions pour financer le fonctionnement du transport express régional (TER). Ce montant est stable depuis plusieurs années.

Champ des dépenses des APU

Les administrations publiques centrales comprennent l'État et les organismes divers d'administration centrale (Odac) : Chambre nationale de la batellerie artisanale (CNBA), Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (Ifsttar), Société nationale de sauvetage en mer (SNSM), Agence de financement des infrastructures de transport en France (AFITF) et Voies navigables de France (VNF). Le champ ne comprend pas les entreprises publiques de transport ou de gestion d'infrastructures (telles que SNCF ou RFF



devenu SNCF-Réseau le 1<sup>er</sup> janvier 2015). Les dépenses des Odac et celles réalisées à partir du budget général de l'État sont consolidées. Ainsi, le versement de subventions du budget général de l'État à l'AFITF ainsi que le versement en sens inverse de fonds de concours ne sont pas comptabilisés dans les dépenses totales. Les administrations publiques locales comprennent les communes, départements et régions, les groupements de communes à fiscalité propre, les syndicats de communes et les syndicats mixtes, ainsi que les chambres de commerce et d'industrie.

Figure A4-1 Les dépenses en transport des administrations publiques centrales

Niveau en millions d'euros ; évolution en %

Administrations publiques centrales (APUC)	Dépenses de fonctionnement					Dépenses d'investissement					Total des dépenses				
	Niveau 2015 p	Évolutions annuelles				Niveau 2015 p	Évolutions annuelles				Niveau 2015 p	Évolutions annuelles			
		2013 d	2014 sd	2015 p	2015/2010		2013 d	2014 sd	2015 p	2015/2010		2013 d	2014 sd	2015 p	2015/2010
Total (hors charges de retraites)	8 237	-3,3	0,1	-2,6	-1,8	3 088	11,5	13,7	-22,6	-2,6	11 325	0,6	4,1	-9,0	-2,0
Transport routier	1 006	-5,4	-8,6	-8,1	-3,2	1 158	-25,4	-12,5	-1,5	-6,7	2 164	-17,2	-10,7	-4,7	-5,2
Transport ferroviaire	4 163	-2,4	1,3	-0,3	-0,9	698	149,7	-29,7	16,7	-5,4	4 862	8,9	-4,0	1,8	-1,6
Transports collectifs urbains	33	6,3	7,3	6,0	38,9	289	86,8	-24,8	-15,1	7,0	322	78,7	-22,9	-13,4	8,6
Voies navigables	356	-13,8	2,0	-0,3	-1,7	164	-5,8	-23,5	-6,4	-4,9	521	-10,8	-8,0	-2,3	-2,8
Transport maritime	380	3,9	-2,9	-8,1	1,3	162	32,7	-36,6	16,4	-1,9	542	12,1	-14,3	-1,9	0,3
Transport aérien	1 753	-1,6	1,8	-1,3	-1,6	584	9,9	92,8	-19,7	13,9	2 337	0,2	17,9	-6,6	1,1
Services communs (1)	545	-8,7	5,4	-10,5	-7,8	33	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	577	-4,3	134,5	-60,0	-8,1
Charges de retraites (2)	4 643	1,5	0,2	-0,4	2,0						4 643	1,5	0,2	-0,4	2,0

d : définitif ; sd : semi-définitif ; p : provisoire.

Sources : DGFIP ; SOeS

(1) Pour l'exercice 2014, il a été enregistré dans les dépenses d'investissement des services communs un transfert en capital de 845 M€ vers la société Ecomouv au titre de l'indemnité de rupture relative à l'abandon du péage pour les poids lourds.

(2) Les charges de retraite consistent en subventions d'équilibre de l'État à des régimes de retraite spéciaux.

Figure A4-2 Les dépenses en transport des administrations publiques locales

Niveau en millions d'euros ; évolution en %

Administrations publiques locales (APUL)	Dépenses de fonctionnement					Dépenses d'investissement					Total des dépenses				
	Niveau 2015 p	Évolutions annuelles				Niveau 2015 p	Évolutions annuelles				Niveau 2015 p	Évolutions annuelles			
		2013 d	2014 sd	2015 p	2015/2010		2013 d	2014 sd	2015 p	2015/2010		2013 d	2014 sd	2015 p	2015/2010
Administrations locales*	23 291	3,0	1,0	1,6	2,6	11 531	6,1	-11,3	-7,2	-0,5	34 823	4,2	-3,7	-1,5	1,4
Voie	5 081	2,2	-1,7	-1,3	0,8	7 298	3,6	-13,1	-12,2	-3,5	12 378	3,1	-9,1	-8,0	-1,9
Autres infrastructures de transport	492	-8,6	-21,0	1,9	-8,2	793	16,2	-13,0	-17,3	1,6	1 285	5,9	-15,8	-10,8	-2,9
Transports de voyageurs et marchandises	15 387	4,6	2,7	3,1	4,0	3 404	10,7	-5,6	8,6	7,8	18 790	5,7	1,2	4,1	4,6
Transports scolaires	2 332	-1,4	2,4	-2,0	-0,2	37	-6,5	-1,6	47,4	7,6	2 366	-1,4	2,4	-1,5	-0,1
Régions	4 389	2,9	2,7	4,2	3,7	2 686	18,3	6,3	-1,4	6,2	7 075	8,3	4,1	2,0	4,6
Voie	58	6,2	-18,5	8,8	3,9	655	-8,8	3,8	16,9	2,4	713	-7,3	1,4	16,2	2,5
Autres infrastructures de transport	60	4,7	-0,9	17,0	12,0	661	31,3	-7,4	-14,1	2,1	722	29,4	-7,0	-12,2	2,7
Transports de voyageurs et marchandises	4 270	2,8	3,1	4,0	3,6	1 370	26,6	17,0	-1,8	10,9	5 640	7,4	6,3	2,5	5,1
Départements	5 970	2,9	-0,7	-1,9	1,3	3 157	-4,1	-6,1	-11,2	-5,7	9 128	0,1	-2,7	-5,3	-1,5
Voie	2 245	1,6	-2,8	-1,9	-1,0	2 799	-2,6	-4,6	-10,4	-5,7	5 044	-0,9	-3,8	-6,8	-3,8
Autres infrastructures de transport	54	12,4	-5,5	0,2	-0,1	154	-8,0	-28,4	-17,1	-5,2	208	-4,9	-24,2	-13,2	-4,0
Transports de voyageurs et marchandises	1 815	9,2	-0,3	1,9	7,4	198	-17,3	-3,3	-17,6	-5,8	2 012	5,1	-0,7	-0,4	5,5
Transports scolaires	1 858	-1,1	1,8	-5,5	-0,7	7	53,9	1,3	19,9	8,3	1 863	-1,0	1,8	-5,5	-0,7
Communes et EPCI (1)	4 265	-0,9	1,8	-5,0	0,1	4 281	7,5	-18,8	-16,7	-3,7	8 546	3,9	-10,3	-11,2	-1,9
Voie	2 643	3,0	-0,2	-1,3	1,7	4 166	7,8	-18,7	-16,5	-3,3	6 808	6,3	-13,1	-11,2	-1,5
Transports de voyageurs et marchandises	1 311	-8,3	5,0	-12,3	-2,7	112	-1,9	-22,2	-22,0	-14,4	1 424	-7,6	1,9	-13,2	-4,1
Transports scolaires	311	2,6	3,5	-2,0	0,7	3	-11,7	47,9	-32,5	1,8	314	2,4	3,9	-2,5	0,7
ODAL (2), syndicats, régies	11 855	6,1	1,1	3,8	4,6	2 399	2,1	-17,8	10,4	7,8	14 254	5,3	-2,5	4,8	5,1
Voie	263	-1,1	-13,8	-2,3	13,0	63	-0,9	-12,3	-11,0	10,4	326	-1,1	-13,5	-4,1	12,5
Autres infrastructures de transport	408	-10,3	-23,1	-1,1	-9,9	91	-16,6	-33,0	-11,3	23,7	500	-11,8	-25,3	-3,1	-7,1
Transports de voyageurs et marchandises	10 749	7,5	2,5	3,6	5,1	2 209	3,8	-17,0	11,5	7,2	12 958	6,8	-1,2	4,9	5,4
Transports scolaires	435	2,5	10,9	17,9	10,2	35	0,4	-15,0	87,7	11,1	470	2,4	9,2	21,3	10,3

d : définitif ; sd : semi-définitif ; p : provisoire.

(\*) Total consolidé hors transferts entre Adul.

Sources : DGFIP ; SOeS

1.3. - « Mieux fonder les choix d'investissements » in *Cour des comptes, « La situation et les perspectives des finances publiques – Audit », juin 2017*

Les dépenses publiques d'investissement s'élevaient à 99 Md€ en 2015, se répartissant en 77 Md€ de « formation brute de capital fixe », constituée d'acquisitions, nettes de cessions d'actifs corporels et d'actifs incorporels, notamment ceux issus de la recherche et développement, et de 22 Md€ de subventions d'investissement versées par les administrations publiques à d'autres secteurs. Elles représentent 21 % de l'investissement total en France et environ 4,6 % du PIB, soit un niveau sensiblement plus élevé que la moyenne de la zone euro (3,4 % en 2015) et que la plupart des pays de l'Union. Une partie importante des investissements est réalisée dans le domaine militaire mais leurs retombées dans le domaine civil sont significatives.

Comme la Cour a pu le souligner à l'occasion de différents contrôles, l'évaluation préalable de la pertinence économique des investissements reste insuffisante. C'est particulièrement le cas dans le domaine des transports.

Ainsi, en matière de lignes à grande vitesse, le processus décisionnel ne répond que très partiellement à une rationalité économique. Il s'appuie d'abord sur des schémas directeurs d'infrastructures de transport, présentés comme n'étant pas des documents de programmation, mais qui engagent en fait la décision publique pour des montants très élevés et pour une durée de vingt ans ou davantage. Par la suite, l'annonce politique vient souvent conforter un projet, sans attendre ni le résultat de l'évaluation socio-économique, ni le lancement d'une réflexion sur le financement, ni l'analyse des perspectives de rentabilité. La Cour a donc recommandé d'inverser les processus en ne lançant l'examen technique d'un projet qu'une fois les perspectives financières de construction et d'exploitation établies, et en donnant une place plus importante aux décisions interministérielles formelles.

À la suite des recommandations de la Cour, la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour 2014-2019 a mis en place une obligation d'évaluation pour tous les projets d'investissement et de contre-expertise pour les projets les plus importants. Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de 2015, la Cour, tout en se félicitant de la mise en place de ce dispositif, avait souligné la nécessité de renforcer l'évaluation de la pertinence économique et sociale des investissements.

Si des progrès ont été constatés depuis, une enquête de l'inspection générale des finances soulignait néanmoins la persistance de difficultés. Ainsi, faute d'une clarification du champ du décret de 2013, l'inventaire des projets d'investissement (557 en 2016) demeure incomplet. De même, le rôle de l'évaluation socio-économique des contre-expertises dans la prise de décision semble très limité : l'évaluation socio-économique est vécue comme une obligation formelle et n'a concerné que 39 % des projets déclarés à l'inventaire en 2016 ; les avis remis par le Commissariat général à l'investissement (CGI) à l'issue des contre-expertises réalisées obligatoirement sur les projets de plus de 100 M€ sont rarement négatifs : seuls trois avis défavorables et deux avis réservés ont été émis sur un



total de quarante-et-un avis remis au Gouvernement en trois ans. Leur influence a de plus été modeste : l'IGF a ainsi noté « qu'aucune remise en question des projets n'a été portée à l'attention de la mission, y compris en cas d'avis défavorable ». Un renforcement du rôle du CGI, une publication systématique de ses avis et une attention plus grande portée par le Gouvernement à leur teneur seraient à même de renforcer la pertinence des choix d'investissement.

Les trois programmes d'investissements d'avenir (PIA) se sont, dès l'origine, appuyés sur une gouvernance spécifique confiée au CGI placé sous l'autorité du Premier ministre et qui s'appuie sur les opérateurs plutôt que sur les ministères.

Fin 2015, la Cour a évalué ce dispositif original du PIA. Tout en critiquant la gestion extrabudgétaire des PIA 1 et 2, elle a souligné la rigueur du processus d'évaluation des projets qui fait appel à des jurys d'experts indépendants, la prise en compte de la dimension économique des investissements publics et l'évaluation des actions et programmes à une date préétablie et avec des crédits identifiés. Cependant, elle a constaté que les PIA 2 et 3 avaient nettement réduit l'aspect stratégique des investissements soutenus et favorisé des dérives qui ont conduit à financer des investissements classiques, voire des dépenses de fonctionnement sur crédits du PIA. La Cour n'a cependant pas vérifié l'efficacité des investissements eux-mêmes.

## **2. - La définition des priorités**

*2.1. - Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement*

### Article 10

I. — La politique des transports contribue au développement durable et au respect des engagements nationaux et internationaux de la France en matière d'émissions de gaz à effet de serre et d'autres polluants, tout en limitant la consommation des espaces agricoles et naturels. L'objectif est de réduire, dans le domaine des transports, les émissions de gaz à effet de serre de 20 % d'ici à 2020, afin de les ramener à cette date au niveau qu'elles avaient atteint en 1990.

L'État veillera à réduire les pollutions et les nuisances des différents modes de transport. Il favorisera l'adoption de comportements responsables au regard des exigences écologiques, incitera les entreprises du secteur des transports à améliorer leur performance environnementale et encouragera le renouvellement des matériels de transport et les projets innovants de transports favorisant la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

La politique de réduction des pollutions et nuisances fera, tous les cinq ans, l'objet d'une évaluation et d'un programme d'actions sur la base d'objectifs chiffrés.

Dans une logique de développement des transports multimodale et intégrée, l'État veillera à ce que l'augmentation des capacités routières soit limitée au traitement des points de congestion, des problèmes de sécurité ou des besoins d'intérêt local en limitant les impacts sur l'environnement. Les fournisseurs de carburant devront conduire des actions visant à en maîtriser la consommation.



II. — L'État met à l'étude la possibilité de créer un fonds de capitalisation, regroupant des actifs et des participations de l'État dans le capital des sociétés dont il est actionnaire, qui pourrait, le cas échéant, être géré dans le cadre des missions de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France. Le capital de ce fonds serait ouvert à des investisseurs institutionnels et à des collectivités territoriales.

Ce fonds de participation aurait notamment pour objet de financer la réalisation des objectifs visés au I. En outre, cette étude proposera différents dispositifs permettant de financer les grands projets d'infrastructures de transport. Le Gouvernement en présentera les conclusions au Parlement au plus tard six mois après la promulgation de la présente loi.

Les projets permettant d'achever les grands itinéraires autoroutiers largement engagés seront menés à bonne fin dans les meilleurs délais et dans le respect de normes environnementales conformes au développement durable.

#### Article 11

I. — Pour le transport des marchandises, le développement de l'usage du transport fluvial, ferroviaire, du transport maritime, et plus particulièrement du cabotage, revêt un caractère prioritaire. À cet effet, l'État accordera, en matière d'infrastructures, une priorité aux investissements ferroviaires, fluviaux et portuaires, tout en tenant compte des enjeux liés au développement économique et à l'aménagement et à la compétitivité des territoires. Il soutiendra le développement des trafics massifiés de fret ferroviaire et fluvial, du transport combiné ferroviaire, fluvial et maritime, des autoroutes ferroviaires et des autoroutes de la mer.

Les moyens dévolus à la politique des transports de marchandises sont mobilisés pour faire évoluer la part modale du non-routier et non-aérien de 14 % à 25 % à l'échéance 2022. En première étape, le programme d'action permettra d'atteindre une croissance de 25 % de la part modale du fret non routier et non aérien d'ici à 2012. Cette augmentation sera calculée sur la base de l'activité fret enregistrée en 2006.

Des dotations du budget de l'État encourageront le recours au transport combiné par des compensations tarifaires aux opérateurs, au moyen de conventions passées entre l'État et les opérateurs qui s'engagent sur des objectifs de développement et d'organisation.

II. — La politique durable des transports donne la priorité en matière ferroviaire au réseau existant. Cette priorité s'appuie d'abord sur sa régénération, puis sur sa modernisation.

À cet effet, il sera établi, avant la fin de l'année 2009, une cartographie des points de saturation et de ralentissement du réseau ferroviaire, actuels et prévisibles, à l'horizon 2020. Cette cartographie déterminera en outre les tronçons de lignes qui ne sont pas encore électrifiés.



Les moyens dévolus par l'État et ses établissements publics à la régénération du réseau ferroviaire seront accrus régulièrement pour atteindre en 2015 un niveau de 400 millions d'euros par an supplémentaires par rapport à l'actuel plan de renouvellement des voies ferrées 2006-2010, soit un montant deux fois et demi plus élevé que celui constaté en 2004. Les régions pourront contribuer à cet effort pour l'entretien et la régénération du réseau ferroviaire. Cet effort financier sera notamment destiné à des dépenses d'investissement et de fonctionnement sur les lignes qui jouent un rôle réel de désenclavement. L'extension progressive du réseau ferroviaire à grande vitesse et la création de lignes nouvelles mixtes libérera de la capacité pour le fret ferroviaire. Les deux principaux axes Nord-Sud du réseau seront aménagés afin de permettre la circulation de trains longs d'au moins mille mètres. Le réseau ferroviaire national sera modernisé pour permettre un système de transport de fret de qualité répondant à la demande en termes de fiabilité, de rapidité, de régularité et de souplesse. Dans cette perspective, les investissements de l'État seront concentrés sur certains axes prioritaires de circulation importante, où le fret bénéficiera de sillons performants et stables, en prenant notamment en compte les intérêts des chargeurs.

Un réseau d'autoroutes ferroviaires à haute fréquence et de transport combiné sera développé pour offrir une alternative performante aux transports routiers à longue distance, notamment pour les trafics de transit. Dans une première phase, trois autoroutes ferroviaires seront mises en place : l'autoroute ferroviaire alpine, qui sera prolongée jusqu'à la région lyonnaise, l'autoroute ferroviaire entre Perpignan et Luxembourg et l'autoroute ferroviaire Atlantique entre le pays basque, la région parisienne et le nord de la France. L'adaptation des infrastructures fera l'objet d'un financement public complémentaire de 50 millions d'euros et la création des plateformes multimodales de fret classique ou à grande vitesse de fret fera l'objet d'un financement de 50 millions d'euros. Dans une deuxième phase, l'objectif sera le transfert de 2 millions de camions ; enfin, dans une troisième phase, l'objectif sera d'assurer le trafic de transit de marchandises dans sa totalité par les modes alternatifs à la route. En outre, l'État étudiera la possibilité de mettre en place des prêts à long terme ou des garanties pour faciliter l'acquisition du matériel nécessaire par les opérateurs.

La création d'opérateurs ferroviaires de proximité sera encouragée afin de répondre à la demande de trafic ferroviaire de wagons isolés. La faculté de réserver des sillons sera donnée aux opérateurs de transport combiné. Enfin, les projets innovants, comme les projets de fret à grande vitesse, notamment en correspondance avec le mode aérien, seront encouragés par des dispositifs spécifiques.

Une instance de régulation des activités ferroviaires favorisera la croissance globale des trafics de marchandises tout en veillant au développement sans discrimination de la concurrence sur le marché du transport ferroviaire de fret classique et à grande vitesse.

La conservation des emprises des lignes ferroviaires désaffectées sera favorisée afin de permettre la mise en place ultérieure d'un système de transports de marchandises, de transports en commun ou de transports non motorisés, en



concertation avec les autorités organisatrices de transports et les collectivités territoriales concernées.

Le Gouvernement présente un rapport au Parlement, au plus tard six mois après la promulgation de la présente loi, sur l'opportunité d'interdire, à partir du 31 décembre 2015, la circulation sur les lignes électrifiées des trains utilisant un mode de propulsion autre qu'électrique.

III. — L'amélioration de la compétitivité des ports maritimes français dans la concurrence internationale et de leur desserte multimodale permettra l'accroissement du transport de fret et des activités de logistique, créateurs d'emplois et respectueux de l'environnement. L'objectif est de doubler la part de marché du fret non routier pour les acheminements à destination et en provenance des ports d'ici à 2015.

À cette fin, l'État accompagnera le développement des capacités portuaires et créera les conditions d'une desserte terrestre efficace des grands ports maritimes français par les modes de transport massifiés, ferroviaire et fluvial, en respectant les milieux aquatiques continental et estuarien. La desserte ferroviaire entre les ports et leur arrière-pays devra ainsi être fortement améliorée par le développement de lignes dédiées au fret et par sa prise en compte dans le cadre de projets d'amélioration du réseau de grandes lignes ou la réalisation de sections nouvelles.

IV. — L'État soutiendra, avec les différentes parties intéressées, le développement de lignes d'autoroutes de la mer sur la façade atlantique entre la France, l'Espagne et le Portugal et sur la façade méditerranéenne entre la France, l'Espagne et l'Italie, afin d'offrir des alternatives à la traversée des massifs pyrénéen et alpin. Elles auront pour objectif de permettre un report modal de 5 % à 10 % des trafics concernés. L'État pourra soutenir ces projets notamment au travers d'obligations de services publics et, si nécessaire, par des financements pour un montant maximal de 80 millions d'euros. Les autoroutes de la mer sur la façade méditerranéenne contribueront au développement de l'Union pour la Méditerranée sans porter atteinte au littoral méditerranéen.

V. — Le réseau fluvial, dit magistral, et en particulier celui à grand gabarit, fera l'objet d'un plan de restauration et de modernisation dont le montant financier devra être clairement établi. Le canal à grand gabarit Seine-Nord-Europe, qui permettra le report vers la voie d'eau de 4,5 milliards de tonnes-kilomètres par an, soit l'économie de 250 000 tonnes de dioxyde de carbone par an, sera réalisé. Ce programme, présentant un coût de l'ordre de 4 milliards d'euros, sera cofinancé dans le cadre d'un contrat de partenariat public-privé, par la Communauté européenne, les collectivités territoriales et l'État, sur la période 2009-2020. Les études nécessaires à la réalisation d'une liaison fluviale à grand gabarit entre les bassins de la Saône et de la Moselle seront poursuivies et un débat public sera organisé d'ici à 2012. Ce débat envisagera également l'intérêt d'une connexion fluviale entre la Saône et le Rhin qui fera l'objet d'études complémentaires préalables. Un débat public sera en outre organisé avant la fin de l'année 2011 sur la liaison à grand gabarit de la Seine amont entre Bray-sur-Seine et Nogent-sur-Seine. La modernisation des barrages



de navigation s'accompagnera, lorsque cela est pertinent, de la construction de microcentrales hydroélectriques.

Dans ce cadre, le soutien de l'État à la batellerie sera maintenu et portera prioritairement sur la création d'entreprises et la construction et la modernisation de la flotte fluviale. À ce titre, l'État étudiera la possibilité de mettre en œuvre des prêts à long terme et des garanties pour faciliter l'acquisition du matériel nécessaire à l'activité des opérateurs. En outre, l'État étudiera l'opportunité de donner à l'établissement public Voies navigables de France la pleine propriété du domaine public fluvial attaché au réseau magistral. Le Gouvernement présentera au Parlement les conclusions de ces deux études au plus tard six mois après la promulgation de la présente loi.

Le Gouvernement remet au Parlement, dans les six mois suivant l'adoption de la présente loi, un rapport sur la nécessité de rénovation des barrages manuels du réseau fluvial magistral, sur le coût global de ces interventions et les modalités de financement, ainsi que sur la régénération du réseau fluvial à vocation de transport de marchandises, et l'effort financier pluriannuel consenti à ce titre par l'État.

VI. — Des mesures seront mises en place afin d'améliorer les performances environnementales des poids lourds, notamment en termes de consommation de carburant. Dans cette optique, l'État encouragera la conduite respectueuse de l'environnement, dite « écoconduite », la mise en place des péages sans arrêt, ainsi que l'affichage des émissions de gaz à effet de serre des prestations de transports.

Une écotaxe sera prélevée sur les poids lourds à compter de 2011 à raison du coût d'usage du réseau routier national métropolitain non concédé et des voies des collectivités territoriales susceptibles de subir un report de trafic. Cette écotaxe aura pour objet de financer les projets d'infrastructures de transport. À cet effet, le produit de cette taxation sera affecté chaque année à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France pour la part du réseau routier national. L'État rétrocèdera aux collectivités territoriales le produit de la taxe correspondant aux sommes perçues pour l'usage du réseau routier dont elles sont propriétaires, déduction faite des coûts exposés y afférents. Cette redevance pourra être modulée à la hausse sur certains tronçons dans un souci de report de trafic équilibré sur des axes non congestionnés.

Cette taxe sera répercutée par les transporteurs sur les bénéficiaires de la circulation des marchandises. Par ailleurs, l'État étudiera des mesures à destination des transporteurs permettant d'accompagner la mise en œuvre de la taxe et de prendre en compte son impact sur les entreprises. Par exception, des aménagements de la taxe, qu'ils soient tarifaires ou portant sur la définition du réseau taxable, seront prévus aux fins d'éviter un impact économique excessif sur les différentes régions au regard de leur éloignement des territoires de l'espace européen.

En outre, le Gouvernement présente au Parlement, au plus tard trois mois après la promulgation de la présente loi, un rapport sur les enjeux et les impacts relatifs, d'une part, à la généralisation de l'autorisation de circulation des poids lourds de quarante-quatre tonnes et, d'autre part, à la réduction de la vitesse à quatre-



vingt kilomètres/heure pour tous les poids lourds circulant sur autoroute et à leur interdiction de se dépasser sur ces axes.

## Article 12

I. — L'objectif pour les transports de voyageurs est de diminuer l'utilisation des hydrocarbures, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, les pollutions atmosphériques et autres nuisances et d'accroître l'efficacité énergétique, en organisant un système de transports intégré et multimodal privilégiant les transports ferroviaires, maritimes et fluviaux dans leur domaine de pertinence, tout en limitant la consommation des espaces agricoles et naturels.

Le développement de l'usage des transports collectifs de personnes revêt un caractère prioritaire. À cet effet, pour les déplacements interurbains et périurbains, il sera accordé, en matière d'infrastructures, la priorité aux investissements ferroviaires par rapport au développement de projets routiers ou aéroportuaires.

Afin de rendre plus attractif le transport ferroviaire pour les voyageurs, l'Etat encouragera le développement du service auto-train.

L'État prendra des mesures d'adaptation de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs pour tenir compte de la situation particulière de chacune des régions d'outre-mer. En Guyane, la possibilité de mise en œuvre d'une ligne ferroviaire desservant les communes du littoral sera étudiée dans une perspective à la fois de désenclavement et de développement durable.

II. — L'État veillera à ce que les voyageurs disposent pour leurs déplacements en France et en Europe et pour la desserte des plateformes de correspondance aérienne d'offres ferroviaires plus performantes constituant des alternatives au transport aérien. À cette fin, la connexion des grandes plateformes aéroportuaires avec le réseau ferroviaire à grande vitesse sera améliorée. La création de nouveaux aéroports sera limitée aux cas de déplacement de trafic pour des raisons environnementales. La desserte des aéroports par les transports collectifs sera encouragée. Afin de lutter contre les nuisances sonores autour des aéroports, l'État continuera à soutenir la maîtrise de l'urbanisation aux abords de ces équipements et veillera au financement nécessaire de l'aide à l'insonorisation des constructions des riverains qui repose sur le principe du pollueur-payeur. Il assurera la transparence de l'information relative aux nuisances engendrées par le transport aérien. Des dispositifs de sanction renforcés seront institués afin de faire respecter la réglementation environnementale par les compagnies aériennes.

En matière de navigation aérienne, l'objectif est, d'une part, de faire baisser le bruit au voisinage des aéroports par optimisation des procédures d'approche et de décollage des avions et, d'autre part, d'abaisser la consommation de carburant et les émissions de dioxyde de carbone dans un objectif de moindre impact environnemental en réduisant les distances parcourues par les avions et en réduisant les temps d'attente et de roulage. À cet effet, la France contribuera à la mise en place du ciel unique européen en soutenant la création d'un bloc d'espace aérien fonctionnel commun avec les États voisins de la Communauté européenne



et en participant, pour un montant pouvant s'élever à 200 millions d'euros sur sept ans, au développement du futur système européen de navigation aérienne, notamment au programme de recherche dénommé SESAR.

En coordination avec les entreprises du secteur aérien, l'État intensifiera l'effort de recherche dans le domaine de l'aéronautique civile. À l'horizon 2020, les objectifs retenus sont une réduction par passager-kilomètre de 50 % de la consommation de carburant et des émissions de dioxyde de carbone des avions, une réduction de 80 % des émissions d'oxydes d'azote et une réduction de 50 % du bruit perçu.

La France soutiendra l'objectif d'inclusion des émissions de gaz à effet de serre du transport aérien dans le système de marchés de quotas d'émissions, dans le respect des réglementations et conventions internationales.

III. — La poursuite du développement du réseau de lignes ferrées à grande vitesse aura pour objectifs d'améliorer les liaisons des capitales régionales avec la région parisienne, de permettre des liaisons rapides entre elles grâce à des lignes transversales et des lignes d'interconnexion en Ile-de-France et de favoriser l'intégration de la France dans l'espace européen grâce à la connexion du réseau de lignes à grande vitesse français avec les réseaux des pays limitrophes.

Le transport ferroviaire régional, élément structurant pour les déplacements interrégionaux, interurbains et périurbains, contribuera à diffuser l'effet de la grande vitesse au profit de l'ensemble du territoire.

Parallèlement, la qualité de la desserte des agglomérations qui resteraient à l'écart du réseau à grande vitesse sera améliorée en termes de vitesse, de fiabilité et de confort. À cette fin, pourront notamment être prévus des aménagements portant sur les infrastructures existantes, ainsi que la construction de compléments d'infrastructures nouvelles, en particulier, à la traversée des aires urbaines saturées. La desserte de la Normandie sera améliorée dans ce cadre. Le cas échéant, il pourra être recouru à des contrats de service public financés par un système de péréquation.

L'État contribuera, à hauteur de 16 milliards d'euros, au financement d'un programme d'investissements permettant de lancer la réalisation de deux mille kilomètres de lignes ferroviaires nouvelles à grande vitesse d'ici à 2020.

Ce programme de lignes à grande vitesse pourra porter sur les projets suivants dans la mesure de leur état d'avancement :

- la ligne Sud Europe Atlantique, constituée d'un tronçon central Tours-Bordeaux et des trois branches Bordeaux-Toulouse, Bordeaux-Hendaye et Poitiers-Limoges ;
- la ligne Bretagne-Pays de la Loire ;
- l'arc méditerranéen, avec le contournement de Nîmes et de Montpellier, la ligne Montpellier-Perpignan et la ligne Provence-Alpes-Côte d'Azur ;
- la desserte de l'est de la France, avec l'achèvement de la ligne Paris-Strasbourg et des trois branches de la ligne Rhin-Rhône ;



- l'interconnexion sud des lignes à grande vitesse en Île-de-France ;
- les accès français au tunnel international de la liaison ferroviaire Lyon-Turin, qui fait l'objet d'un traité franco-italien.

Il fera l'objet d'une concertation avec les collectivités territoriales, en particulier les régions, à engager avant fin 2009. Cette concertation portera sur les priorités, les alternatives à grande vitesse, les tracés et les clés de financement des projets. Elle tiendra notamment compte de leurs impacts sur l'environnement, en particulier sur la biodiversité et sur les espaces agricoles et naturels, et des priorités établies au niveau européen dans le cadre des réseaux transeuropéens.

Un programme supplémentaire de deux mille cinq cents kilomètres sera en outre défini, incluant la ligne Paris-Orléans-Clermont-Ferrand-Lyon, dont les études sont déjà engagées en vue d'un débat public. Dans ce cadre, seront mises à l'étude la ligne Paris-Amiens-Calais et la ligne Toulouse-Narbonne, reliant les réseaux LGV Sud-Est et Sud-Ouest, ainsi qu'un barreau Est-Ouest et un barreau améliorant la desserte du Béarn et de la Bigorre.

Si certains projets figurant dans la liste des premiers deux mille kilomètres prennent du retard par rapport à l'échéance de 2020, et dès lors qu'un projet figurant dans la liste des deux mille cinq cents kilomètres supplémentaires est prêt, ce dernier pourra être avancé à l'horizon 2020 et les travaux correspondants engagés.

*2.2. - Conseil d'État, 18 juillet 2011, Fédération nationale des chasseurs et fédération départementale des chasseurs de la Meuse, n° 340512.*

(...) Considérant que la fédération nationale des chasseurs et la fédération départementale des chasseurs de la Meuse soutiennent que les dispositions des articles 1<sup>er</sup>, 49 et 50 de la loi du 3 août 2009 méconnaissent l'article 34 de la Constitution, ainsi que l'article 7 de la Charte de l'environnement à laquelle renvoie son Préambule, en ce qu'elles laissent au pouvoir réglementaire le soin de fixer les modalités et les limites de la participation du Comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ;

Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'antépénultième alinéa de l'article 34 de la Constitution : « *Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État* » ; que celles des dispositions d'une loi qui, prises sur ce fondement, se bornent à fixer des objectifs à l'action de l'État sont dépourvues de portée normative et ne sauraient dès lors être regardées comme applicables au litige, au sens et pour l'application de l'article 23-5 de l'ordonnance du 23 novembre 1958 ; que tel est le cas des articles 1<sup>er</sup> et 49 de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ; (...)



2.3. - *Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte – article 37*

I. — Le développement et le déploiement des transports en commun à faibles émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques constituent une priorité tant au regard des exigences de la transition énergétique que de la nécessité d'améliorer le maillage et l'accessibilité des territoires.

En zone périurbaine et insulaire notamment, la politique nationale des transports encourage le développement d'offres de transport sobres et peu polluantes, encourage le report modal, lutte contre l'étalement urbain et favorise le développement du télétravail.

Le développement de véhicules à très faibles émissions sur leur cycle de vie est un enjeu prioritaire de la politique industrielle nationale et est encouragé, notamment, par des facilités de circulation et de stationnement, par l'évolution du bonus-malus et en faisant de l'objectif national de deux litres aux cent kilomètres la norme de référence.

Pour le transport des personnes, l'État encourage le report modal du transport routier par véhicule individuel vers le transport ferroviaire, les transports collectifs routiers et les transports non motorisés.

Pour le transport des marchandises, l'État accorde, en matière d'infrastructures, une priorité aux investissements de développement du ferroviaire, des voies d'eau et des infrastructures portuaires. Il soutient le développement des trafics de fret fluvial et ferroviaire, encourageant ainsi le report modal nécessaire pour réduire le trafic routier.

II. — Lorsque les marchés publics impliquent pour leur réalisation que des opérations de transport de marchandises soient exécutées, la préférence, à égalité de prix ou à équivalence d'offres, peut se faire au profit des offres qui favorisent l'utilisation du transport ferroviaire, du transport fluvial ou de tout mode de transport non polluant.

2.4. - « *Priorisation des nouvelles infrastructures de transport - Commission Mobilité 21* », site du ministère de la transition écologique et solidaire, 2 mars 2017

La commission Mobilité 21 a été instituée par le ministre en charge des transports, de la mer et de la pêche à la demande du Gouvernement. Elle est chargée, dans le cadre de l'élaboration du schéma national des infrastructures de transport (SNIT), de formuler des recommandations en vue de créer les conditions d'une mobilité durable et de hiérarchiser les projets d'infrastructures.

Le schéma national des infrastructures de transport (SNIT) en 2011

Un projet de schéma national des infrastructures de transport (SNIT), destiné à planifier les orientations de la politique des transports, et notamment la création des grandes infrastructures nouvelles est rendu public en novembre 2011. Il comporte un montant d'opérations et de projets à réaliser sur vingt-cinq ans



évalué à plus de 245 milliards d'euros – dont 88 milliards d'euros au moins à la charge de l'État.

La commission Mobilité 21 en 2013

L'ampleur de ces investissements n'apparaissant pas soutenable financièrement pour l'État, ses établissements publics et les collectivités territoriales, il faut, définir des priorités. Le ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche installe, en octobre 2012, une commission dite « Mobilité 21 » composée de parlementaires et d'experts reconnus.

La commission dont la présidence a été confiée à M. Philippe Duron, député du Calvados, est chargée de « *trier, hiérarchiser, et mettre en perspective les grandes infrastructures mais aussi de réfléchir aux évolutions des services, en donnant la priorité aux transports du quotidien, à la rénovation des réseaux existants et l'amélioration à court terme du service rendu aux usagers* ».

Les constats dressés par la commission

La commission inscrit son travail dans le respect des objectifs de la transition écologique et énergétique posés par le Président de la République. Dans ce contexte, et alors que le besoin de mobilité devrait rester soutenu, la commission a dressé plusieurs constats majeurs :

Les réseaux de transport nationaux sont bien développés et les investissements en la matière ont été particulièrement importants ces dernières années avec notamment le lancement de quatre nouvelles LGV. Les ressources publiques qui peuvent être consacrées au système de transports ne permettent pas de poursuivre le développement des réseaux au rythme actuel et a fortiori au rythme que demanderait la mise en œuvre du SNIT. Cela est d'autant plus vrai que la satisfaction des besoins d'entretien et de modernisation de l'existant qui doit constituer la toute première priorité en matière d'investissement appelle des efforts supplémentaires. Tous les territoires doivent pouvoir bénéficier de transports performants. Cependant, l'offre doit être adaptée aux situations pour être soutenable aux plans économique, social et environnemental. De même, si la dimension européenne est un élément majeur de nombreux projets, elle doit trouver sa place à côté de l'amélioration des transports du quotidien, de la lutte contre la fracture territoriale et du soutien à la compétitivité économique.

Le modèle de développement ferroviaire est à revisiter. Ses déséquilibres financiers, la faiblesse du fret ferroviaire, l'absence de réflexions sur les alternatives possibles à la grande vitesse ou encore l'insuffisante prise en compte des problèmes auxquels sont confrontés les principaux nœuds du réseau alors que ceux-ci affectent d'ores et déjà le fonctionnement d'ensemble du système sont autant de problématiques qui invitent de fait à sa rénovation.

La priorité doit être donnée aux modes de déplacements et de transports alternatifs à la route. Pour autant, cette dernière reste le principal mode de transport et souvent la seule réponse pratique pour la desserte des territoires peu denses et



les trajets terminaux. La préservation du patrimoine routier existant est dans ce contexte nécessaire ainsi que l'évolution de son usage pour en faire davantage le support de mobilités collectives.

La faiblesse des grandes plateformes portuaires françaises de niveau européen et de l'organisation logistique au plan national pénalise la compétitivité et l'attractivité de l'économie nationale. Elle constitue au-delà un handicap majeur pour la massification des flux et le développement des modes alternatifs à la route sur le territoire national.

Les modalités de financement et de gouvernance de la politique de transport ne garantissent pas aujourd'hui une association satisfaisante des collectivités et du Parlement aux décisions d'investissement de l'État, ni une véritable approche intermodale dans l'identification des priorités au niveau local.

Les recommandations de la Commission

Face à ces constats, la commission a formulé un peu plus d'une vingtaine de recommandations qui s'articulent autour de quatre axes principaux.

#### 1. Garantir la qualité d'usage des infrastructures de transport

La commission recommande d'intensifier très sensiblement l'effort de conservation et de modernisation des réseaux ferroviaires, routiers et fluviaux. Elle juge tout particulièrement dans ce cadre que les montants alloués par l'AFITF à la régénération routière, à la régénération fluviale, aux contrats de projets État-régions, aux programmes de modernisation des itinéraires routiers et à l'engagement national pour le fret ferroviaire doivent être sensiblement augmentés. Elle estime aussi qu'une réflexion sur le lissage de la demande de transport collectif en heure de pointe mériterait d'être engagée.

#### 2. Rehausser la qualité de service du système de transport

La commission recommande de donner en matière d'investissements de développement la première priorité au renforcement des plateformes portuaires de niveau européen que sont notamment Le Havre-Rouen, Marseille et Dunkerque, ainsi qu'au traitement des nœuds à enjeux du réseau ferroviaire notamment de Lyon, Paris et Marseille dont l'importance pour les circulations nationales est déterminante. Par ailleurs, elle recommande de mener au plus tôt, au-delà du renouvellement engagé des matériels thermiques sur le réseau capillaire, le renouvellement complet des matériels thermiques sur le réseau capillaire, et le renouvellement complet des matériels roulants des grandes lignes de trains d'équilibre du territoire que sont Paris-Clermont-Ferrand, Paris-Orléans-Limoges-Toulouse, Paris-Caen-Cherbourg et Bordeaux-Marseille-Nice. Elle préconise aussi de renforcer et d'élargir le soutien que l'État apporte au développement des mobilités propres (transport collectif mais aussi véhicules électriques, marche et vélo) ainsi qu'au fret ferroviaire de proximité. Elle estime enfin nécessaire d'améliorer l'information sur l'offre en transport collectif sur le périmètre national ainsi que de valoriser la logistique française.



### 3. Améliorer la performance d'ensemble du système ferroviaire

La commission invite instamment à examiner les possibilités d'améliorer l'organisation, les méthodes et les principes applicables aux travaux et à l'exploitation en ligne et en gare, de réduire les coûts de construction, d'exploitation et de maintenance du réseau ferroviaire. Elle recommande de mieux harmoniser l'offre ferroviaire entre TET et TER et de vérifier la pertinence des lignes ferroviaires les moins fréquentées en examinant, le cas échéant, l'intérêt d'expérimenter un transfert de certains services sur autocars. Elle préconise enfin la mise en place d'observatoires ouverts à tous les acteurs pour lever les controverses qui existent sur les horizons de saturation fondant l'opportunité de création de plusieurs lignes nouvelles.

### 4. Rénover les mécanismes de financement et de gouvernance du système de transport.

Le financement de la politique des services et des infrastructures de transport est exigeant pour la nation. La commission recommande la tenue d'assises nationales sur ce sujet et plaide pour la rénovation des mécanismes de contractualisation entre l'État et les régions. Elle propose en particulier la création d'un contrat régional spécifique de mobilité durable, pour remplacer le volet transport des contrats de projets État-région et les programmes de modernisation des itinéraires routiers et permettre une véritable approche intermodale des besoins en matière de services et d'infrastructures de transport. Au-delà, la commission suggère de renforcer l'association des grandes collectivités aux décisions de l'AFITF, ainsi que celle du Parlement à la définition des objectifs de la politique des transports de l'État : la politique de l'État pourrait faire l'objet d'une loi de programmation ou d'orientation réexaminée tous les cinq ans.

La Commission réalise une proposition de hiérarchisation

La commission propose une hiérarchisation des projets de l'État qui n'ont pas vocation à relever des programmations pluriannuelles que constituent les contrats de projet État-régions, l'engagement national pour le fret ferroviaire ou les programmes de modernisation des itinéraires routiers.

La hiérarchisation opérée par la commission retient trois groupes :

- Premières priorités : les projets qui devraient être engagés sur la période 2014-2030. Les études et procédures de ces projets doivent être poursuivies en vue de leur engagement avant 2030.
- Secondes priorités : les projets dont l'engagement doit être envisagé entre 2030 et 2050. Les projets concernés doivent être poursuivis en études afin d'en approfondir la définition et permettre leur engagement sur la période 2030-2050.
- Projets à horizons plus lointains : les projets à engager au-delà de 2050 et dont les études doivent être arrêtées aussi longtemps qu'aucun élément ne justifie leur relance.



Au sein de chaque temporalité, les projets ne sont pas classés. Par ailleurs, les deux premières temporalités sont cohérentes avec celles retenues pour la politique européenne des transports.

Concernant les premières priorités, la commission a tenu à s'assurer que le montant des investissements est cohérent avec le volume de ressources disponibles. Deux scénarios financiers ont été envisagés : le premier suppose que les ressources de l'AFITF soient maintenues constantes à 2,26 Md€ entre 2017 et 2030 ce qui permet d'engager, sur la base des clés de financements usuels entre État, collectivités locales et autres partenaires, entre 8 et 10 Md€ de travaux d'ici 2030 ; le second prévoit une augmentation des ressources de l'agence d'environ 400 M€ par an, ce qui permet d'engager entre 28 et 30 Md€ de travaux d'ici 2030. Ces deux scénarios tiennent compte des évolutions de dépenses préconisées pour l'entretien et la modernisation des réseaux, le renouvellement du matériel roulant TET ou encore le soutien de l'État aux mobilités propres.

Compte tenu des incertitudes du calendrier de mise en chantier de la liaison Lyon-Turin, la commission a jugé préférable d'en faire abstraction dans son raisonnement, pour mieux donner à voir l'ensemble de l'effort nécessaire pour tous les autres projets. Elle a tenu le même raisonnement pour le projet de canal Seine Nord Europe, pour lequel le ministre chargé des transports venait à l'époque de décider d'une mission de reconfiguration.

*Dans le scénario n° 1*, la commission retient en premières priorités un nombre resserré de projets qui s'inscrivent en cohérence avec sa recommandation de placer au cœur des financements l'amélioration des liaisons des plateformes portuaires de niveau européen avec leur *hinterland* et le traitement des grands points noirs du réseau ferroviaire. On trouve ainsi deux projets en lien avec l'amélioration des dessertes respectivement du port de Marseille-Fos (autoroute A56 Fos-Salon) et du port du Havre (modernisation de la ligne ferroviaire Serqueux-Gisors). On y trouve aussi le traitement des premières priorités des nœuds ferroviaires centraux que sont Lyon, Marseille, Paris Gare de Lyon et Paris Saint-Lazare-Mantes ainsi qu'une provision pour intervenir ponctuellement sur d'autres nœuds à enjeux du réseau ferroviaire tels que Bordeaux, Toulouse, Strasbourg, Rennes, Creil, Nîmes, Metz, Nancy, Mulhouse, Saint-Pierre des Corps ou encore Paris gare du Nord.

Enfin, au regard des financements disponibles, des résultats des évaluations et des comparaisons entre projets, la commission retient dans les premières priorités les projets de LGV Roissy-Picardie et d'aménagement de la route centre Europe-Atlantique en Allier et Saône et Loire.

*Dans le scénario n° 2*, la commission poursuit son objectif de confortement des nœuds ferroviaires en ajoutant notamment dans les premières priorités le traitement des nœuds de Nice et de Rouen dont l'importance des coûts ne permettaient pas une inscription dans le scénario n° 1.

Par ailleurs, la commission propose d'ajouter à la liste des premières priorités la branche Bordeaux-Toulouse du Grand Projet du Sud-Ouest (GPSO) la mise à grand gabarit de la Seine-amont entre Bray-sur-Seine et Nogent-sur-Seine ainsi que

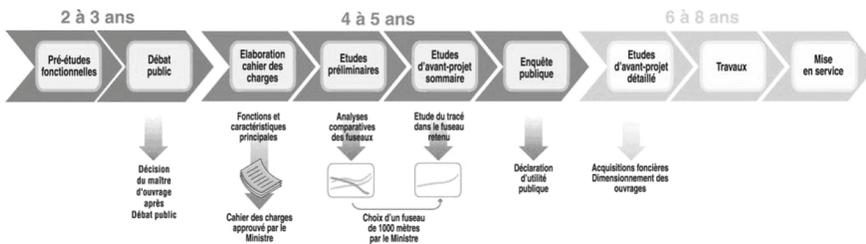


différents projets routiers : l'aménagement du tronc commun RN154/RN12 entre Dreux et Nonancourt, le contournement d'Arles, la liaison A31bis entre Toul et la frontière luxembourgeoise, la liaison autoroutière A28-A13 de contournement Est de Rouen, la liaison A45 entre Lyon et Saint-Étienne et l'aménagement de la RN126 entre Toulouse et Castres.

La commission a pris note que la réalisation de la LGV Paris-Orléans-Clermont-Lyon, de l'interconnexion Sud Île-de-France, de la branche Bordeaux-Hendaye du GPSO, de la ligne nouvelle Perpignan-Montpellier ou encore du contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise (CFAL) est largement liée à la saturation attendue de lignes existantes. Compte tenu de la difficulté à définir précisément l'horizon de cette saturation, la commission a jugé que les conditions justifiant l'engagement des projets concernés ne seraient pas réunies avant 2030, mais à jugé utile dans le scénario n° 2 de prévoir une réserve de précaution de deux milliards d'euros pour d'éventuels premiers travaux.

### 3. - La validation des projets

3.1. - *Les étapes de conception et de réalisation d'un projet d'infrastructure ferroviaire, in Capo-Cannelas V. et al., « Infrastructures de transport : sélectionner rigoureusement, financer durablement », Rapport d'information fait au nom de la commission des finances n° 858 (2015-2016) – 28 septembre 2016*



### 3.2. - Code des transports (extraits)

#### Article L. 1511-1

Les choix relatifs aux infrastructures, aux équipements et aux matériels de transport dont la réalisation repose, en totalité ou en partie, sur un financement public sont fondés sur l'efficacité économique et sociale de l'opération.

Ils tiennent compte des besoins des usagers, des impératifs de sécurité et de protection de l'environnement, des objectifs de la politique d'aménagement du territoire, des nécessités de la défense, de l'évolution prévisible des flux de transport nationaux et internationaux, du coût financier et, plus généralement, des coûts économiques réels et des coûts sociaux, notamment de ceux résultant des atteintes à l'environnement.

#### Article L. 1511-2

Les grands projets d'infrastructures et les grands choix technologiques sont évalués sur la base de critères homogènes intégrant les impacts des effets externes des transports sur, notamment, l'environnement, la sécurité et la santé et permettant des comparaisons à l'intérieur d'un même mode de transport ainsi qu'entre les modes ou les combinaisons de modes de transport.

#### Article L. 1511-3

Les évaluations des grands projets d'infrastructures et des grands choix technologiques mentionnés à l'article L. 1511-2 sont rendues publiques avant l'adoption définitive des projets concernés dans les conditions fixées à l'article L. 1511-4.

#### Article L. 1511-4

Sous réserve du secret de la défense nationale ou du secret en matière commerciale et industrielle, le dossier de l'évaluation est joint au dossier de l'enquête publique à laquelle est soumis le projet ou le choix mentionné à l'article L. 1511-2. Cette enquête publique est réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre I<sup>er</sup> du code de l'environnement.

Lorsqu'une enquête publique n'est pas prévue ou lorsqu'elle ne l'est que par tranches, le public est informé de la réalisation de l'évaluation par une mention insérée dans deux journaux locaux ou, pour les opérations dont l'importance excède la région, dans deux journaux à diffusion nationale. Cette insertion a lieu au moins six mois avant l'adoption définitive du projet.

Les demandes de consultation du dossier d'évaluation sont présentées au maître d'ouvrage dans les cinq mois qui suivent l'insertion. Lorsque le maître d'ouvrage est l'État, ces demandes sont adressées au préfet du ou des départements dans lesquels sont situées les infrastructures projetées.

Le délai imparti aux personnes intéressées pour prendre connaissance du dossier d'évaluation ne peut être inférieur à quinze jours.

#### Article L. 1511-5

Les modalités d'application de la présente section, notamment les projets d'infrastructures et les choix technologiques concernés par l'obligation d'une évaluation, sont fixées par décret en Conseil d'État.

*3.3. - Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 – article 17*

Les projets d'investissements civils financés par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé ou les structures de coopération sanitaire font l'objet d'une évaluation socio-économique préalable. Lorsque le montant total du projet et la part de financement apportée par ces personnes excèdent des seuils fixés par décret, cette évaluation est soumise à une contre-expertise indépendante préalable.



Le Gouvernement transmet au Parlement les évaluations et les contre-expertises mentionnées au premier alinéa.

Les conditions d'application du présent article sont prévues par décret.

*3.4. - J.-M. Charpin, L. Ruat, C. Freppel, « Évaluation des procédures d'évaluation socio-économique des projets d'investissements publics », décembre 2016, rapport de l'inspection générale des finances (synthèse)*

L'évaluation socio-économique des investissements publics constitue une opportunité pour les acteurs publics. Dans un contexte budgétaire contraint, elle permet d'identifier les investissements prioritaires. Loin de se résumer à un ensemble de contraintes (de procédure, de méthode, etc.), elle est une démarche d'élaboration des projets et d'éclairage de la décision publique.

1/ En trois ans, les progrès réalisés en matière d'évaluation socio-économique des projets d'investissements publics sont réels.

En décembre 2012, l'article 17 de la loi de programmation des finances publiques (LPPF) créait les obligations d'évaluation socio-économique des projets d'investissements publics et de contre-expertise. Une année après, le décret n° 2013-1211 d'application de cet article confiait au commissariat général à l'investissement (CGI) la responsabilité d'assurer un inventaire des projets dont le financement public dépasse 20 M€ et de coordonner les expertises, contre-exigées pour les projets dont le financement public dépasse 100 M€.

En décembre 2016, à l'issue d'un travail d'évaluation de ces procédures, l'inspection générale des finances (IGF) dresse un bilan positif directement lié à l'efficacité du CGI : avec moins de trois personnes consacrées à la gestion de ces procédures et un budget très limité, des résultats tangibles ont été obtenus :

- l'inventaire annuel des projets d'investissements publics mobilise un réseau interministériel de correspondants et recense chaque année plus de cinq cents projets dans une diversité de secteurs (transports, santé, enseignement supérieur, etc.) ;
- entre juillet 2013 et novembre 2016, quarante-deux contre-expertises ont été réalisées dans le cadre du décret, soit près d'une quinzaine par an, en mobilisant un haut niveau d'expertise et dans le respect de contraintes calendaires des processus d'approbation (entre un et trois mois généralement) ;
- plus largement, dans le paysage institutionnel de l'évaluation socio-économique, le CGI a consolidé sa légitimité aux côtés d'acteurs traditionnels tels que France Stratégie, le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et la direction générale du Trésor (DGT).

2/ Une partie des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du décret peut être résolue à droit constant.

Ce bilan doit toutefois être nuancé au regard des lacunes et des obstacles identifiés par la mission par rapport aux ambitions initiales :



- faute d'une circulaire clarifiant le champ du décret de 2013, les contestations se multiplient, de sorte que l'inventaire est incomplet et ne peut pas être utilisé comme un instrument de pilotage de la politique d'investissement public ;

- le rôle de l'évaluation socio-économique et des contre-expertises dans la prise de décision semble très limité, d'autant que son influence est parfois contestée : elle est souvent confondue avec l'analyse financière et peut également apparaître, à certains égards, comme une rationalité d'experts, à laquelle la décision publique ne peut être réduite ;

- les preuves de la diffusion et de l'appropriation de la démarche d'évaluation socio-économique au sein des ministères et des porteurs de projet demeurent, à l'exception du secteur des transports, rares. Concrètement, de nombreux porteurs de projet sont démunis face à l'exercice exigeant d'évaluation socio-économique, qui se trouve de fait réduite – lorsqu'elle existe – à une formalité.

Pour pérenniser les procédures du décret n° 2013-1211 à droit constant, la mission préconise notamment de :

- préciser son champ d'application dans une circulaire interministérielle afin de retrouver l'esprit initial de la norme, à la portée large ;

- renforcer les moyens du CGI, en termes de ressources tant humaines que budgétaires ;

- encourager la publication des contre-expertises, selon des modalités à définir (responsabilité, délais, support, etc.) ;

- développer la gouvernance de la méthodologie de l'évaluation socio-économique sous l'égide de France Stratégie.

Pour renforcer concrètement l'utilité de l'évaluation socio-économique, celle-ci doit trouver une place le plus en amont possible dans l'élaboration et la décision des projets d'investissements, y compris des « programmes » lorsque ces derniers les précèdent.

Enfin, les progrès de l'évaluation socio-économique sont étroitement liés aux travaux scientifiques, sachant que les experts français ont longtemps été reconnus à un niveau international sur ce sujet : cette ambition mérite d'être maintenue et renouvelée.

*3.5. - Conseil d'État, 15 avril 2016, Fédération nationale des usagers de transports et autres, n° 387475.*

1. Considérant que par décret du 10 janvier 2015, le Premier ministre a déclaré d'utilité publique et urgents les travaux nécessaires à la réalisation de la ligne à grande vitesse Poitiers-Limoges entre Iteuil (Vienne) et Le Palais-sur-Vienne (Haute-Vienne) et emportant mise en compatibilité des documents d'urbanisme des communes d'Aslonnes, Civaux, Dienné, Leuré, Gizay, Iteuil, Lhonnaizé, Lussac-Châteaux, Mazerolles, Roches-Prémarie-Andillé, Vernon, La Villedieu-du-Clain et Vivonne dans le département de la Vienne et des communes de Bellac,



Chamborêt-Chaptelat, Limoges, Nieul, Le Palais-sur-Vienne, Peyrilhac et Saint-Jouvent dans le département de la Haute-Vienne ; (...)

Sur la légalité externe du décret attaqué :

7. Considérant qu'aux termes de l'article L. 1511-1 du code des transports : « *Les choix relatifs aux infrastructures, aux équipements et aux matériels de transport dont la réalisation repose, en totalité ou en partie, sur un financement public sont fondés sur l'efficacité économique et sociale de l'opération. / Ils tiennent compte des besoins des usagers, des impératifs de sécurité et de protection de l'environnement, des objectifs de la politique d'aménagement du territoire, des nécessités de la défense, de l'évolution prévisible des flux de transport nationaux et internationaux, du coût financier et, plus généralement, des coûts économiques réels et des coûts sociaux, notamment de ceux résultant des atteintes à l'environnement.* » ; qu'aux termes de l'article L. 1511-2 du même code : « *Les grands projets d'infrastructures et les grands choix technologiques sont évalués sur la base de critères homogènes intégrant les impacts des effets externes des transports sur, notamment, l'environnement, la sécurité et la santé et permettant des comparaisons à l'intérieur d'un même mode de transport ainsi qu'entre les modes ou les combinaisons de modes de transport.* » ; que l'article L. 1511-4 du même code prévoit que le dossier de l'évaluation économique et sociale est joint au dossier de l'enquête publique à laquelle est soumis le projet ; qu'aux termes de l'article 4 du décret du 17 juillet 1984 relatif à l'application de l'article 14 de la loi du 30 décembre 1982 relative aux grands projets d'infrastructures, aux grands choix technologiques et aux schémas directeurs d'infrastructures en matière de transports intérieurs, repris aux articles R. 1511-4 et R. 1511-5 du code des transports : « *L'évaluation des grands projets d'infrastructures comporte : (...) / 2° Une analyse des conditions de financement et, chaque fois que cela est possible, une estimation du taux de rentabilité financière ; (...) / L'évaluation des grands projets d'infrastructures comporte également une analyse des différentes données de nature à permettre de dégager un bilan prévisionnel, tant des avantages et inconvénients entraînés, directement ou non, par la mise en service de ces infrastructures dans les zones intéressées que des avantages et inconvénients résultant de leur utilisation par les usagers. Ce bilan comporte l'estimation d'un taux de rentabilité pour la collectivité calculée selon les usages des travaux de planification. Il tient compte des prévisions à court et à long terme qui sont faites, au niveau national ou international, dans les domaines qui touchent aux transports, ainsi que des éléments qui ne sont pas inclus dans le coût du transport, tels que la sécurité des personnes, l'utilisation rationnelle de l'énergie, le développement économique et l'aménagement des espaces urbain et rural. Il est établi sur la base de grandeurs physiques et monétaires ; ces grandeurs peuvent ou non faire l'objet de comptes séparés (...)* » ;

8. Considérant que le dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique du projet de ligne à grande vitesse Poitiers-Limoges se borne, dans son analyse des conditions de financement du projet, à présenter les différentes modalités de financement habituellement mises en œuvre pour ce type d'infrastructures et les différents types d'acteurs susceptibles d'y participer ; qu'il ne contient ainsi aucune information précise relative au mode de financement et à la répartition envisagés pour ce projet ; qu'eu égard notamment au coût de construction, évalué



à 1,6 milliards d'euros en valeur actualisée 2011, l'insuffisance dont se trouve ainsi entachée l'évaluation économique et sociale a eu pour effet de nuire à l'information complète de la population et été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative ; que le décret attaqué a ainsi été adopté dans des conditions irrégulières ;

Sur la légalité interne du décret attaqué :

9. Considérant qu'une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier, les inconvénients d'ordre social, la mise en cause de la protection et de la valorisation de l'environnement, et l'atteinte éventuelle à d'autres intérêts publics qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente ;

10. Considérant que le projet litigieux, qui tend à relier Poitiers à Limoges par une ligne ferroviaire à grande vitesse d'une longueur de 112 km, est justifié par des considérations d'aménagement du territoire ; qu'il a, en effet, pour objet, en les raccordant au réseau européen de trains à grande vitesse, de contribuer au développement économique et au désenclavement du Limousin, et en particulier de l'agglomération de Limoges, et indirectement des départements du Cantal, du Lot et de la Dordogne ; que cette opération, qui est ainsi susceptible de bénéficier à une vaste partie du territoire national faiblement pourvue en grandes infrastructures de transport, doit permettre, en réduisant les pollutions et nuisances liées à la circulation routière et en améliorant le confort et la sécurité des personnes transportées, de ramener le temps de parcours respectivement entre Limoges et Poitiers et Limoges et Paris de 1h45 à 30 minutes et de 3h09 à 2h03 ; qu'elle présente ainsi un intérêt public ;

11. Considérant, toutefois, qu'il ressort des pièces du dossier que le coût de construction de cette ligne ferroviaire, dont le financement du projet n'est, en l'état, pas assuré, est, ainsi qu'il a été dit au point 8, évalué à 1,6 milliard d'euros en valeur actualisée à 2011 ; que les temps de parcours affichés font l'objet d'incertitudes résultant de la complexité de gestion d'une voie à grande vitesse unique assortie d'ouvrages d'évitement ; que l'évaluation de la rentabilité économique et sociale du projet est inférieure au niveau habituellement retenu par le Gouvernement pour apprécier si une opération peut être regardée comme utile, en principe, pour la collectivité ; que si le projet est principalement justifié par des considérations d'aménagement du territoire, la liaison qu'il prévoit se présente comme un simple barreau se rattachant au réseau ferroviaire à grande vitesse, dont il n'est pas envisagé le prolongement ; que sa mise en œuvre aura, en outre, selon toute vraisemblance, pour effet un report massif de voyageurs de la ligne Paris-Orléans-Limoges-Toulouse vers la ligne à grande vitesse, impliquant une diminution de la fréquence du trafic sur cette ligne et donc une dégradation de la desserte des territoires situés entre Orléans et Limoges ; qu'enfin, en déclarant d'utilité publique et urgents les travaux de construction, dont l'engagement est envisagé entre 2030 et 2050, le Gouvernement n'a pas satisfait à la réserve formulée par la commission d'enquête tendant à ce que ces travaux soient programmés à un horizon suffisamment rapproché ; qu'ainsi, l'adoption immédiate du décret porte



une atteinte très importante aux droits des propriétaires des terrains dont la déclaration d'utilité publique autorise l'expropriation dans un délai de quinze ans ;

12. Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ces éléments que les inconvénients du projet l'emportent sur ses avantages dans des conditions de nature à lui faire perdre son caractère d'utilité publique ;

13. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des requêtes, que les requérants sont fondés à demander l'annulation du décret du 10 janvier 2015 déclarant d'utilité publique et urgents les travaux nécessaires à la réalisation de la ligne à grande vitesse Poitiers-Limoges et des décisions implicites refusant le retrait de cet arrêté ;

*3.6. - Conseil d'État, 20 juin 2016, Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes et autres, n<sup>os</sup> 400364 et 400365.*

(...) 6. Considérant, en deuxième lieu, que la construction d'un nouvel aéroport et de sa desserte routière sur le territoire de la commune de Notre-Dame-des-Landes constitue un projet d'infrastructure susceptible d'avoir une incidence sur l'environnement dont la réalisation est subordonnée à la délivrance de plusieurs autorisations relevant de la compétence de l'État ; que les requérants font valoir que le projet sur lequel porte la consultation prévue par le décret attaqué a déjà donné lieu à l'adoption, par l'État, de plusieurs autorisations conditionnant sa réalisation et, notamment, du décret du 9 février 2008 déclarant d'utilité publique les travaux nécessaires à la réalisation du projet d'aéroport et de sa desserte routière, du décret du 29 décembre 2010 approuvant la convention passée entre l'État et la société concessionnaire Aéroports du Grand Ouest pour la concession de l'aérodrome, et de quatre arrêtés du 20 décembre 2013 du préfet de la Loire-Atlantique, autorisant ces travaux, pour deux d'entre eux, au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement et accordant aux maîtres d'ouvrage, pour les deux autres, des dérogations aux interdictions de capture, d'enlèvement, de transport, de perturbation intentionnelle, de destruction de spécimens d'espèces protégées et de destruction d'habitats d'espèces protégées ; que si les requérants soutiennent que la consultation ne pouvait avoir lieu après l'intervention de ces décisions d'autorisation et après que l'État a décidé de réaliser le projet, les dispositions de l'article L. 123-20 du code de l'environnement, citées au point 2, ne conditionnent nullement la légalité de la consultation des électeurs à ce que la délivrance d'une autorisation de l'État soit encore nécessaire à la réalisation du projet et précisent, notamment, qu'une telle consultation peut intervenir après une déclaration d'utilité publique ; que cette consultation peut permettre à l'État de confirmer son choix et de décider de mettre en œuvre son projet ou d'y renoncer ; que, dès lors, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le décret attaqué méconnaîtrait l'article L. 123-20 du code de l'environnement, au motif que la consultation qu'il prévoit interviendrait postérieurement à la décision de l'État de réaliser le projet en cause ; (...)



## 4. - Les nouveaux modes de financement

4.1. - *Modes de réalisation et coût des projets d'investissements déclarés à l'inventaire 2015, « Évaluation des grands projets d'investissements publics », Annexe au projet de loi de finances pour 2016*

**Tableau 6 : Profils des projets d'investissement déclarés à l'inventaire 2015 par ministère : mode de réalisation, coût, nombre de co-financier**

Projets de l'inventaire 2015	Nombre	Mode de réalisation quand il est connu	Financement public* médian (M€ TTC)	Coût de projet médian (M€ TTC)	Nombre de co-financiers médian
Ministère pilote					
Ministère des Affaires Etrangères et du Développement international	1	1 MOP	69	69	1
Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie	135	100 MOP	54	202	3
<i>dont ferroviaire</i>	41	8 concessions	<i>Inconnu</i>	282	4
<i>dont routier</i>	27		35	87	3
Ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	52	38 MOP	41	56	1
<i>dont enseignement supérieur</i>	35	2 CREM	41	46	1
<i>dont recherche</i>	9	10 PPP	60	180	2
Ministère de la Justice	18	16 MOP 1 crédit-bail	98	98	1
Ministère des Finances et des Comptes publics	8	5 crédit-bail	109	114	1
Ministère de la Défense	3	2 MOP	263	283	2
Ministère des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes (hôpitaux seulement)	58	30 MOP 17 CR 5 CREM	50	53	2
Ministère de l'Intérieur	5	3 MOP	47	47	1
Ministère de l'Agriculture, de l'Agro-Alimentaire et de la Forêt	3	2 MOP 1 PPPu	60	75	2
Ministère de l'Economie, de l'Industrie et du Numérique	46	41 MOP 3 CR	42	173	5
Ministère de la Culture et de la Communication	6	5 MOP	60	100	4
Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports	216	MOP majoritaire	?	?	6
<b>Ensemble</b>	<b>551</b>	<b>Plus de 400 MOP 19 CR 5 CREM 10 PPP 6 crédit-bail</b>	<b>50</b>	<b>107</b>	<b>5</b>

\* par financement public, on entend financement cumulé de l'Etat, de ses établissements publics, des établissements publics de santé et des structures de coopération sanitaire.

4.2. - *Le financement des infrastructures, in V. Capo-Canellas et al., « Infrastructures de transport : sélectionner rigoureusement, financer durablement », Rapport d'information fait au nom de la commission des finances n° 858 (2015-2016) – 28 septembre 2016*

III. LES CONCESSIONS ET LES MARCHÉS DE PARTENARIAT, DES OUTILS PERFORMANTS MAIS À MANIER AVEC PRÉCAUTION ET SANS ABANDONNER LA MAÎTRISE D'OUVRAGE PUBLIQUE (...)

A. LES CONTRATS DE CONCESSION, UN MODÈLE ANCIEN QUI A FAIT SES PREUVES MAIS N'EST PAS EXEMPT DE CERTAINES DÉRIVES (...)

## B. LES CONTRATS DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ, UN OUTIL À MIEUX UTILISER ET CONTRÔLER DANS LE DOMAINE DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

Si la concession est de longue date utilisée pour financer les infrastructures de transport en limitant les ressources budgétaires mobilisées, les partenariats publics-privés, outil introduit en droit français en 2004, sont jusqu'ici restés relativement peu nombreux dans le domaine des infrastructures de transport.

À ce jour, on compte, notamment, deux grands partenariats ferroviaires – la LGV Bretagne-Pays de la Loire et le contournement Nîmes-Montpellier – et sept partenariats routiers, dont, pour l'État, la rocade L2 de Marseille.

La direction générale du Trésor, entendue par votre groupe de travail, a estimé que certaines caractéristiques structurelles du secteur des transports ne jouaient pas en faveur des contrats de partenariat public-privé, notant notamment que le potentiel de financement par l'usager incite naturellement à privilégier le recours à la concession lorsque cela est possible.

Elle considère toutefois que les contrats de partenariat sont un outil qui mérite d'être valorisé dans la mesure où ils peuvent permettre :

- de mobiliser la capacité d'innovation du secteur privé ;
- de valoriser les synergies entre la phase de conception et la stratégie d'entretien et de maintenance d'une infrastructure ;
- de renforcer l'effectivité du transfert de risque de construction et de performance, sécurisant ainsi les délais de livraison de l'infrastructure et les coûts pour la personne publique ;
- d'offrir une solution de contrat global à financement privé en l'absence de recours possible à la concession (en particulier lorsqu'il n'est pas possible de mobiliser le financement par l'usager).

La direction générale du Trésor estime ainsi que « *sous réserve d'être correctement utilisés notamment pour des projets d'une ampleur suffisante, correctement définis, et de disposer des équipes pluridisciplinaires sachant assurer une bonne passation mais également un bon contrôle des contrats, les contrats de partenariat sont un outil permettant de répondre à des besoins spécifiques mettant à profit les compétences très développées du secteur privé spécialisé dans les infrastructures de transport, particulièrement développée en France* ».

## C. VERS UN CONTINUUM DANS LES DIFFÉRENTS TYPES DE CONTRATS DE LA COMMANDE PUBLIQUE

La direction générale du Trésor relève surtout que dans le contexte économique actuel (croissance faible, inflation basse) et compte tenu de la maturité des réseaux existants, la concession pourrait devenir moins attractive pour les acteurs privés, confrontés à un risque d'exploitation (risque trafic en particulier) plus élevé.



Dès lors, pourraient voir le jour des modèles contractuels « hybrides » partageant plus finement l'allocation du risque trafic entre la personne publique et son co-contractant et combinant les logiques de la concession (versement de péages par l'usager) et du marché de partenariat (paiements publics en fonction des performances).

La récente refonte du droit de la commande publique va précisément dans ce sens, puisqu'elle a cherché à rationaliser la gamme des outils contractuels à disposition des personnes publiques, en regroupant les différents contrats existants en quelques grandes catégories (concessions, marchés publics) et sous catégories (au sein des marchés publics : marchés publics « classiques », marchés publics globaux, marchés de partenariat) précisément identifiés.

Elle étend et renforce l'approche visant à identifier le contrat le plus adapté aux caractéristiques du projet conduit par la personne publique : est ainsi consacrée l'existence d'un *continuum* d'outils d'achat, avec différentes combinaisons possibles dans l'étendue des missions et des risques transférés au cocontractant (contrat global ou alloti, avec ou sans financement privé, avec ou sans risque de recettes).

Dans ce schéma, il revient à la personne publique acheteuse d'identifier la meilleure formule au regard du projet qu'elle mène, des risques qu'elle souhaite assumer et du prix qu'elle est prête à payer.

#### 4.3. - Cour des comptes « L'Agence de financement des infrastructures de transport de France – référé », août 2016 (...)

1/ L' AFITF, un opérateur de l'État sans feuille de route ni marge de manœuvre

Le financement des infrastructures de transport est actuellement assuré par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), établissement public administratif créé par le décret n° 2004-1317 du 26 novembre 2004, chargé d'apporter la part de l'État dans ce financement.

L'AFITF constitue le dernier avatar des différents supports que l'État a successivement créés depuis l'après-guerre pour tenter de garantir l'allocation pluriannuelle des ressources nécessaires à ces investissements, dont la réalisation s'étale par nécessité sur de longues périodes, en les protégeant des aléas des arbitrages budgétaires annuels.

Ce dispositif pouvait paraître légitime avant l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances le 1<sup>er</sup> janvier 2006 ; il l'est moins désormais.

La Cour constate que l'outil créé n'a en fait permis d'atteindre que le second des objectifs précités, c'est-à-dire une débudgétisation massive. En revanche, il n'a pas garanti l'objectif premier : un pilotage pluriannuel des investissements de transport dans le cadre d'une trajectoire financière maîtrisée ainsi qu'une orientation des financements de l'État vers les projets les plus créateurs de valeur pour la société. (...)



## 2/ Un instrument de débudgétisation massive contournant les règles de droit budgétaire

L'AFITF est un moyen de s'affranchir des principes du droit budgétaire.

Les engagements financiers pris par l'AFITF ne font l'objet d'aucun plafonnement résultant de la loi de finances et sont autorisés *ex nihilo* par le conseil d'administration de l'établissement. Ces créations d'autorisations d'engagement ne prennent pas en compte les conséquences en termes de besoins futurs de paiements au regard de la norme d'évolution des dépenses de l'État. Ce débat est reporté aux arbitrages annuels sur le projet de loi de finances selon une logique contradictoire avec la notion d'autorisations d'engagement, éloignée de l'approche pluriannuelle revendiquée par l'AFITF. Il en résulte une régulation par les crédits de paiement annuels conduisant à une déconnexion entre les engagements pris et les moyens réels de l'AFITF, alimentant le volume de restes à payer et les dettes de l'établissement.

Près des deux tiers des recettes de l'AFITF, constituées en totalité de ressources fiscales et non fiscales que l'État lui affecte, sont reversées à l'État par voie de fonds de concours et viennent abonder les lignes budgétaires du ministère chargé des transports. Ce recours massif aux fonds de concours permet à la DGITM de disposer d'une ressource financière abondante en gestion, non directement soumise à l'autorisation parlementaire de la loi de finances. En outre, ce système permet de s'affranchir des règles de plafonnement des reports de crédits d'une année sur l'autre.

Les relations financières ainsi organisées entre l'État et l'AFITF contournent le principe budgétaire d'unité du budget de l'État et la règle de non-affectation des recettes aux dépenses.

Au surplus, ces atteintes aux principes budgétaires n'ont pas pour autant permis de définir une stratégie interministérielle de financement soutenable et à long terme des infrastructures de transport.

La Cour constate que, à rebours de ce qui devrait constituer la raison même d'existence de l'AFITF, le financement pluriannuel des infrastructures de transport ne fait jusqu'à présent l'objet d'aucune programmation fournissant, même de manière indicative, une vision prospective des engagements au regard des ressources.

## 3/ Une accumulation incontrôlée de besoins de paiement, dont le financement n'est pas assuré à moyen terme

Ce phénomène a été favorisé par le fait que l'AFITF a compté, jusqu'en 2014, sur la perspective d'une solvabilisation générale de ses engagements par la mise en place de l'écotaxe poids lourds, à laquelle il a été renoncé.

L'accumulation de restes à payer fait peser de sérieux doutes sur la capacité de l'AFITF à faire face à ses engagements. Au 31 décembre 2015, le montant des restes à payer était de 11,86 Md€. Celui des dettes était de 7,46 M€ selon le ministère chargé des transports, essentiellement envers SNCF Réseau (ex-Réseau ferré de



France). Cet établissement public constitue la principale variable d'ajustement budgétaire de l'AFITF, présentant l'avantage de se situer, en comptabilité nationale, en dehors de la sphère des administrations publiques.

À l'horizon de la loi de programmation des finances publiques 2014-2019, qui retient une cible annuelle de dépense de 1,9 Md€, les engagements déjà pris par l'État et l'AFITF appelleront des financements supplémentaires. (...)

Il en résulte que si l'État décide d'aller plus avant dans l'engagement et le financement des grands projets précités [*tunnel ferroviaire Lyon-Turin et le canal Seine-Nord*], il devra dégager, entre 2017 et 2019, entre 1,6 Md€ et 4,7 Md€ en plus des ressources cadrées par la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2014 à 2019 pour couvrir les dépenses liées aux engagements de l'AFITF.

La Cour souligne le caractère très préoccupant de cette perspective pour l'équilibre futur des finances publiques.

*4.4. - Le programme d'investissements d'avenir, Conclusion générale, in Cour des comptes, « Le programme d'investissement d'avenir - Une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger », décembre 2015*

Le programme d'investissements d'avenir (PIA) est un outil original et innovant sous de multiples aspects : gouvernance, choix et mise en œuvre des actions. Certaines pratiques, développées dans ce cadre, pourraient être plus systématiquement adoptées en dehors même du PIA, même si elles peuvent être encore améliorées. En revanche, le PIA s'est inscrit dans un cadre dérogatoire en matière de gestion budgétaire et financière qui ne pouvait se justifier que par le caractère exceptionnel de la démarche. La pérennisation de celle-ci impose aujourd'hui le retour au droit commun en matière de gestion budgétaire et financière. (...)

Dans la sélection et la mise en œuvre des actions elles-mêmes, le PIA a développé certaines méthodes qui pourraient être déployées plus largement :

- la recherche de l'excellence, en faisant appel à des jurys d'experts indépendants, souvent internationaux, sélectionnant des dossiers dans le cadre d'appels à projets assortis de cahiers des charges, pour éviter le saupoudrage résultant d'une attribution fondée sur des critères de répartition géographique des crédits ou de partage de ceux-ci entre un grand nombre de candidats ;

- la mise en place progressive, par tranche, de certains programmes avec des clauses de rendez-vous intermédiaires, permet de limiter les risques pris tout en lançant des actions innovantes, soit en interrompant les projets en cas d'échec, soit en les faisant évoluer en fonction de leurs premiers résultats ;

- la prise en compte systématique de la dimension économique des investissements publics en matière d'innovation et d'industrialisation des procédés, voire de recherche de retour sur investissement pour certaines formes d'intervention, devrait renforcer l'efficacité de ces investissements et leur valorisation à la condition toutefois d'éviter la rigidification ou complexification des procédures ;



- l'évaluation des actions et des programmes, à une date préétablie, financée avec des crédits préidentifiés, doit être généralisée ; il est à cet égard regrettable que le PIA 2 ait été lancé sans évaluation préalable du PIA 1 et que le processus d'organisation de ces évaluations soit encore en cours, pour beaucoup d'actions du PIA.

Dans une période où, plus que jamais, la qualité des investissements publics compte plus que leur volume, le PIA a eu le mérite de faire reposer une partie des investissements de l'État sur une réflexion stratégique explicite et partagée, grâce au rapport *Investir pour l'avenir* de novembre 2009, qui a conduit à établir des priorités, de manière homogène, sur plusieurs années, parmi les secteurs d'intervention. (...)

## **5. - Les choix et les financements en Europe**

*5.1. - L. Ménard, « Les pratiques européennes : quels critères de choix ont-ils été retenus dans le cadre du plan Juncker ? » in France Stratégie, actes du colloque « La sélection des projets d'investissement public », 14 décembre 2016*

Je vous propose d'évoquer les critères de choix qui ont été utilisés pour sélectionner les projets dans le cadre du plan « Juncker ». Je rappelle que ce plan a été proposé par Jean-Claude Juncker lors du processus d'élection à la présidence de la commission. Il prévoyait d'investir trois cents milliards d'euros supplémentaires dans l'économie européenne en trois ans, ceci sans recourir à des subventions supplémentaires. Les moyens mis en œuvre consistaient à permettre à la Banque européenne d'investissement (BEI) de procéder à des financements supplémentaires à hauteur de soixante milliards d'euros, grâce à un mécanisme de garantie par le budget de l'Union européenne. Ces financements pouvaient eux-mêmes favoriser d'autres investissements dans le financement de projets. Une fois élu à la présidence de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker a mis en œuvre le lancement de ce plan.

D'une certaine façon, la nature de ce plan est très bâtarde puisqu'il ne s'agit pas d'un programme d'investissements. En effet, il n'est pas prévu d'établir un agenda de priorités dans la sélection et le financement des projets. Néanmoins, il ne s'agit pas non plus d'un plan de relance budgétaire, compte tenu de l'outil utilisé et de la méthode adoptée pour la sélection des projets.

Les engagements pris dans le cadre du plan sont de trois ordres. Il s'agit notamment d'obtenir de la BEI qu'elle accélère la production de ses financements. Cet engagement a été très bien tenu. Lors du conseil d'administration de la BEI organisé cette semaine, celle-ci a d'ailleurs célébré le fait d'avoir déjà réalisé la moitié des investissements prévus. Cependant, il reste à s'interroger sur l'intérêt des projets ayant bénéficié de ces dispositifs et sur l'impact global de ces opérations sur l'activité économique.

Par ailleurs, le parti pris retenu dans le plan consiste à élargir au maximum l'éligibilité des projets. La présentation d'un projet à la BEI implique que celui-ci soit viable sur le plan économique, compatible avec les objectifs de l'Union européenne et



qu'il apporte une additionnalité. En outre, le texte voté par le Parlement européen prévoit que le projet doit optimiser dans la mesure du possible la mobilisation de capitaux du secteur privé et être viable sur le plan technique.

Dans les faits, les équipes de la BEI se sont interrogées sur la viabilité technique de chaque projet et la possibilité de rattacher celui-ci à l'un des nombreux objectifs de l'Union européenne. Dans les faits, la plupart des projets présentés ont pu franchir sans problème cette phase de l'éligibilité de principe.

L'étape suivante, beaucoup plus sélective, consiste à s'interroger sur la viabilité économique des projets. À ce sujet, il convient de souligner que le calcul économique est un véritable métier pour la Banque européenne d'investissement. Celle-ci procède au calcul du taux de rentabilité économique des projets en y intégrant les externalités, selon une démarche très proche du calcul tel qu'il est pratiqué en France lors de l'évaluation socio-économique des projets. Parallèlement, la BEI doit s'interroger sur la possibilité pour un projet de permettre le remboursement des traites. En effet, l'engagement de la BEI se traduit dans la plupart des cas par un prêt à la société porteuse du projet. Enfin, la BEI souhaite savoir si le projet nécessite la garantie de l'Union européenne pour exister ou s'il pourrait exister sans cet appui.

Un comité d'investissement est chargé de décider si chaque projet mérite ou non la garantie de l'Union européenne. Chaque projet fait l'objet d'un tableau de bord fondé sur quatre piliers. Les trois premiers piliers sont des piliers classiques de l'évaluation des projets au sein de la BEI, déjà utilisés avant la mise en œuvre du plan « Juncker » et du système de garantie européenne. Il s'agit d'abord de s'assurer qu'un projet est conforme aux grands objectifs politiques de l'Union européenne. Dans un deuxième temps, il faut apprécier la qualité et la solidité du projet. Le troisième pilier consiste à tenter d'estimer si l'intervention de la BEI est vraiment utile. Enfin, le plan « Juncker » a été l'occasion de mettre en place un quatrième pilier, consistant à recourir à des indicateurs complémentaires. Les équipes de la BEI ont ainsi la possibilité de faire figurer sur la fiche d'évaluation du projet toute information considérée comme utile pour évaluer sa pertinence. (...)

Pour rappel, le premier pilier concerne la compatibilité des projets avec les objectifs de l'Union européenne. Le deuxième pilier a trait à la solidité économique et financière des projets. Enfin, le troisième pilier concerne l'intérêt d'une intervention de la BEI sur un projet. L'évaluation de la BEI souligne que son métier consiste à choisir des projets conformes aux objectifs de l'Union européenne et qu'elle n'a pas dérogé à cette règle. En outre, elle affirme qu'elle sait retenir des projets solides et de grande qualité. Plus étonnant, la BEI a tenu à souligner que, dans 40 % des cas, son intervention n'est pas extrêmement utile au projet. En effet, l'enjeu principal du plan « Juncker » ne concerne pas l'évaluation individuelle des projets. En réalité, ce plan n'a pas pour but de soutenir les « premiers de la classe », puisque de tels projets ont de bonnes chances de pouvoir être financés par d'autres modes que le mécanisme de garantie. Le réel débat ne porte donc pas sur la qualité des projets retenus dans le cadre du plan « Juncker », mais sur le principe de l'additionnalité, c'est-à-dire le devenir d'un projet si ce plan n'avait pas été mis en œuvre.



La définition précise de l'additionnalité a soulevé à cette occasion un véritable problème intellectuel, alors qu'à l'origine elle repose sur une idée très simple. L'intervention de la BEI est considérée comme additionnelle si, par rapport à un scénario de référence, elle est capable de faire exister un projet qui n'aurait pas existé à défaut. Cependant, lorsqu'il a fallu traduire cette idée simple sous la forme de critères, cette démarche a abouti à un échec. En effet, la définition finale du projet est particulièrement complexe. Il s'agit « du soutien apporté par le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) aux opérations qui remédient aux défaillances du marché et à des situations d'investissements sous-optimales et qui n'auraient pas pu être menées dans la période pendant laquelle il est possible de recourir à la garantie de l'Union européenne ou selon la même ampleur par la BEI, le FEI ou les instruments financiers de l'Union existant sans le soutien du FEIS ».

Certes, il est relativement simple de démontrer qu'un projet n'est pas mis en œuvre du fait d'une défaillance du marché. Par ailleurs, il faut disposer d'une vision régionale pour démontrer l'existence d'une situation d'investissements sous-optimale. Néanmoins, il faut également tenir compte de mécanismes financiers dont l'appréciation s'avère extrêmement subjective. La BEI aurait-elle investi dans tel ou tel projet sans la garantie de l'Union européenne ? Quel montant aurait-elle investi ? L'intervention de la garantie vient-elle augmenter ce montant ? Même les experts de la BEI ne sont pas à même de répondre à ces questions. En réalité, dans le cadre du mécanisme mis en place pour le plan « Juncker », ce ne sont pas ces experts qui apprécient le caractère additionnel des projets. Du fait de la difficulté d'objectiver cette situation, le comité d'investissements du plan « Juncker », extérieur à la BEI, reçoit chaque mois une trentaine de propositions de la BEI et se prononce sur le caractère additionnel ou non des projets. Jusqu'à présent, ses refus ont été peu nombreux.

En conclusion, la BEI a effectué un travail très important et a retenu de bons projets. En revanche, il est plus difficile de démontrer que les projets sont vraiment additionnels. Or cette question est fondamentale pour apprécier l'impact macroéconomique du plan.

Dans le cadre de cette opération, la BEI a procédé au recensement de ses nouveaux clients, qui ont été comparés aux nouveaux clients du Fonds européen d'investissement (FEI). Or parmi l'ensemble des projets adoptés dans le cadre du plan « Juncker », 85 % des clients n'avaient jamais eu de relations avec la BEI. Celle-ci a donc beaucoup diversifié son portefeuille. Dans le même temps, le FEI a traité aux deux tiers avec des clients déjà connus.

Enfin, il convient de rappeler qu'avant la mise en place du plan « Juncker », il n'était pas possible de solliciter la BEI pour des investissements inférieurs à deux cents millions d'euros. Depuis lors, la moyenne et la médiane des projets soutenus par la BEI ont baissé. Celle-ci est susceptible de voter un apport de dix millions d'euros à une PME innovante ayant besoin de vingt millions d'euros pour développer son projet. Il s'agit d'éléments très encourageants pour apprécier l'additionnalité, mais ils n'autorisent pas un jugement tranché.



*5.2. - Règlement européen (UE) n° 1316/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe*

Article premier

Objet

Le présent règlement établit le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (ci-après dénommé « MIE »), qui fixe les conditions, méthodes et procédures pour l'octroi d'un concours financier de l'Union aux réseaux transeuropéens afin de soutenir des projets d'intérêt commun réalisés dans le secteur des infrastructures de transport, des télécommunications et de l'énergie et de tirer parti des synergies potentielles entre ces secteurs. Il établit également la ventilation des ressources à mettre à disposition au titre du cadre financier pluriannuel pour les années 2014-2020. (...)

Article 3

Objectifs généraux

Le MIE permet de préparer et de mettre en œuvre des projets d'intérêt commun dans le cadre de la politique en matière de réseaux transeuropéens dans les secteurs des transports, des télécommunications et de l'énergie. Le MIE soutient notamment la mise en œuvre des projets d'intérêt commun visant à développer et à construire de nouvelles infrastructures et de nouveaux services ou à moderniser des infrastructures et des services existants dans les secteurs des transports, des télécommunications et de l'énergie. Dans le secteur des transports, il accorde la priorité aux chaînons manquants. Le MIE contribue également à soutenir des projets ayant une valeur ajoutée européenne et présentant de grands avantages pour la société, qui ne reçoivent pas un financement adéquat du marché. Les objectifs généraux ci-après s'appliquent aux secteurs des transports, des télécommunications et de l'énergie :

a) contribuer à une croissance intelligente, durable et inclusive, conformément à la stratégie Europe 2020, en développant des réseaux transeuropéens modernes et hautement performants qui tiennent compte des flux de transport futurs escomptés, bénéficiant ainsi à l'ensemble de l'Union en termes d'amélioration de la compétitivité au sein du marché mondial et de cohésion économique, sociale et territoriale au sein du marché intérieur, et créant un environnement plus favorable aux investissements privés, publics ou issus de partenariats public-privé, grâce à la combinaison d'instruments financiers et d'un soutien direct de l'Union, quand les projets peuvent tirer avantage de la combinaison des instruments et en exploitant de manière appropriée les synergies entre les secteurs.

La réalisation de cet objectif est appréciée en mesurant le volume des investissements privés, publics ou des partenariats public-privé dans des projets d'intérêt commun, et notamment le volume des investissements privés dans des projets d'intérêt commun menés à bien au moyen des instruments financiers prévus par le présent règlement. Une attention particulière est accordée à une utilisation efficace des investissements publics ;



b) permettre à l'Union d'atteindre ses objectifs en termes de développement durable consistant notamment, d'ici à 2020, à réduire au minimum de 20 % les émissions de gaz à effet de serre par rapport aux niveaux de 1990, à accroître de 20 % l'efficacité énergétique et à parvenir à 20 % d'énergies renouvelables dans sa consommation d'énergie finale d'ici à 2020, contribuant ainsi aux objectifs de l'Union de décarbonisation à moyen et à long terme, tout en assurant une plus grande solidarité entre les États membres.

#### Article 4

##### Objectifs sectoriels spécifiques

1. Sans préjudice des objectifs généraux énoncés à l'article 3, le MIE contribue à la réalisation des objectifs sectoriels spécifiques visés aux paragraphes 2, 3 et 4 du présent article.

2. Dans le secteur des transports, le MIE apporte un soutien aux projets d'intérêt commun définis à l'article 7, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1315/2013 qui poursuivent les objectifs énoncés ci-après, qui sont précisés à l'article 4 dudit règlement :

a) supprimer les goulets d'étranglement, renforcer l'interopérabilité ferroviaire, établir les liaisons manquantes et, en particulier, améliorer les tronçons transfrontaliers. La réalisation de cet objectif est appréciée en fonction :

i) du nombre de connexions transfrontalières créées ou améliorées ;

ii) du nombre de kilomètres de lignes adaptés au standard d'écartement nominal européen et équipés avec l'ERTMS ;

iii) du nombre de goulets d'étranglement éliminés et du nombre de tronçons présentant une capacité accrue sur des axes de transport pour tous les modes, ayant bénéficié de financements du MIE ;

iv) de la longueur du réseau de voies navigables intérieures, par catégorie dans l'Union ; et

v) de la longueur du réseau ferroviaire dans l'Union modernisé conformément aux exigences visées à l'article 39, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1315/2013 ;

b) garantir des systèmes de transport durables et efficaces à long terme, en vue de se préparer aux flux de transport futurs escomptés, et permettre la décarbonisation de tous les modes de transport par le passage à des technologies de transport innovantes à faibles émissions de carbone et à haut rendement énergétique, tout en optimisant la sécurité. La réalisation de cet objectif est appréciée en fonction :

i) du nombre de points de ravitaillement en carburants de substitution pour les véhicules empruntant le réseau central RTE-T pour le transport routier dans l'Union ;



ii) du nombre de ports intérieurs et maritimes du réseau central RTE-T équipés de points de ravitaillement en carburants de substitution dans l'Union ; et

iii) de la réduction du nombre de victimes sur le réseau routier dans l'Union ;

c) optimiser l'intégration et l'interconnexion des modes de transport et renforcer l'interopérabilité des services de transport, tout en assurant l'accessibilité des infrastructures de transport. La réalisation de cet objectif est appréciée en fonction :

i) du nombre de plateformes logistiques multimodales, notamment de ports intérieurs et maritimes et d'aéroports connectés au réseau ferroviaire ;

ii) du nombre de terminaux rail-route améliorés, ainsi que du nombre de connexions nouvelles ou améliorées entre des ports au moyen des autoroutes de la mer ;

iii) du nombre de kilomètres de voies de navigation intérieures équipées de SIF ; et

iv) du degré de déploiement du système SESAR, des VTMS et des STI pour le secteur routier.

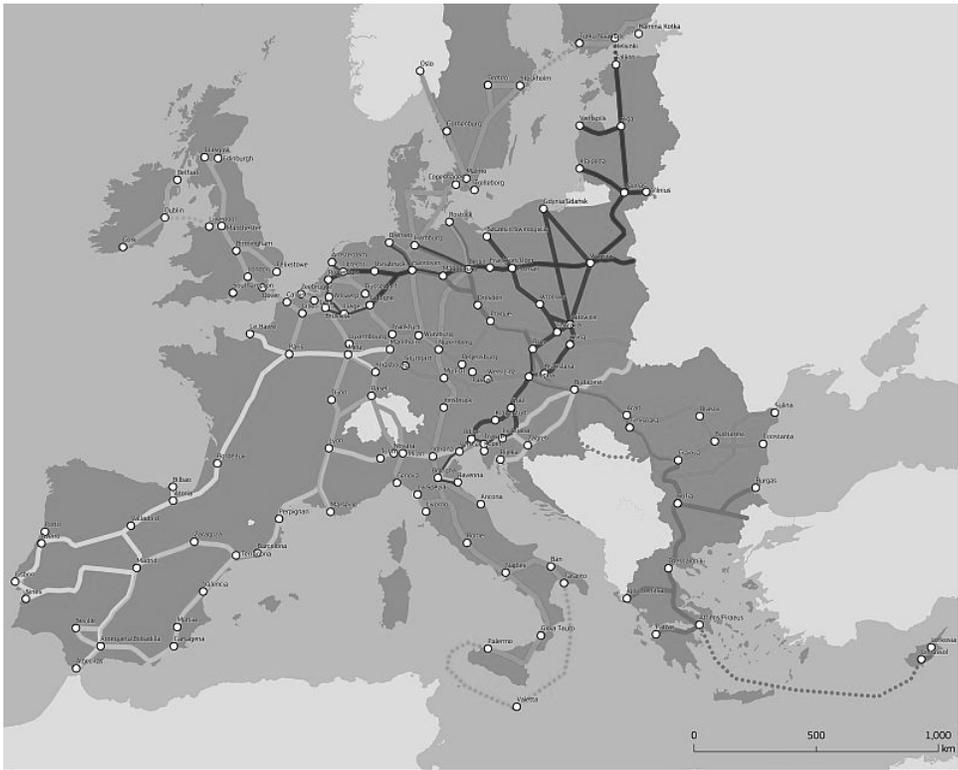
Les indicateurs visés au présent point ne s'appliquent pas aux États membres qui ne disposent pas d'un réseau ferroviaire ou d'un réseau de navigation intérieure, le cas échéant.

Ces indicateurs ne constituent pas des critères de sélection ou d'éligibilité pour des actions susceptibles de bénéficier d'un soutien au titre du MIE.

Les pourcentages indicatifs reflétant la part des ressources budgétaires globales visées à l'article 5, paragraphe 1, point a), devant être affectées à chacun des trois objectifs spécifiques dans le domaine des transports sont indiqués à la partie IV de l'annexe I du présent règlement. La Commission ne s'écarte pas de plus de cinq points de pourcentage de ces pourcentages indicatifs.



Carte des corridors du réseau central :



**Core Network Corridors**

- |                          |                                    |                                 |
|--------------------------|------------------------------------|---------------------------------|
| — A (Baltic - Adriatic)  | — D (Orient/East-Med)              | — G (Atlantic)                  |
| — B (North Sea - Baltic) | — E (Scandinavian - Mediterranean) | — H (North Sea - Mediterranean) |
| — C (Mediterranean)      | — F (Rhine - Alpine)               | — I (Rhine - Danube)            |

5.3. - « Exemples étrangers d'évaluation socio-économiques » (extraits de J.-M. Charpin et al., « Évaluation des procédures d'évaluation socio-économiques des projets d'investissements publics »)

*Le Green Book du Royaume Uni*

Le *Green Book*, dont les premières versions datent des années 1960 et la dernière version de 2003, présente les principes directeurs retenus par le ministère des finances britannique (*HM Treasury*). Il promeut la cohérence et la rationalité des interventions publiques, de leur conception à leur mise en œuvre, dans une logique cyclique en six étapes :

- *Rationale* (logique, justification) : « avant d'envisager toute intervention publique, il est important d'identifier un besoin clair pour lequel il y a un intérêt national d'intervention du gouvernement. Dès lors, un exposé des raisons de cette

*intervention doit être développé. La logique sous-jacente est généralement trouvée dans une défaillance de marché ou lorsqu'il y a des objectifs redistributifs clairs du gouvernement » ;*

- *Objectives (objectifs) : « lorsqu'une intervention paraît utile, il convient d'établir clairement les objectifs de la proposition de politique publique, de programme ou de projet. Cela permet d'identifier l'ensemble de la gamme des options que le gouvernement peut retenir. (...) Les objectifs des propositions individuelles doivent être cohérents avec les déclarations gouvernementales, les objectifs ministériels, (...) et les objectifs macro-économiques de manière plus générale. (...) Les cibles [qui sont des indicateurs de mesure des objectifs de résultat] doivent être SMART : spécifiques, mesurables, réalistes, pertinents et limités dans le temps » ;*

- *Appraisal (évaluation ex ante) : la phase suivante, qui correspond à l'évaluation préalable en France, « doit offrir une appréciation de l'utilité de la proposition et indiquer clairement des conclusions et recommandations ». Elle implique d'abord la « préparation de la liste des options qui pourraient être envisagées pour atteindre les objectifs, y compris une option a minima, qui permette de juger l'opportunité des actions plus interventionnistes ». Elle doit ensuite analyser les coûts et bénéfices des options (ACB), c'est-à-dire « quantifier en termes monétaires le plus de coûts et bénéfices possibles du projet, y compris les éléments pour lesquels le marché n'offre pas de mesure satisfaisante de leur valeur économique ». Le Green Book détaille de manière synthétique les différentes techniques d'évaluation à mettre en œuvre dans cette ACB (évaluation des externalités, taux d'actualisation, valeurs tutélares, analyse des risques, ajustement du biais d'optimisme, etc.). Une évaluation peut, selon son objet, être à l'origine d'une multitude de livrables, comme l'analyse de rentabilité pour un projet d'investissement (« business case »), une étude d'impact pour une nouvelle norme (« regulatory impact assessment »), des études des effets sur l'environnement, sur la santé, etc.*

- *Monitoring (pilotage, suivi dans la mise en œuvre) : à l'issue de la phase d'évaluation, « la meilleure option doit être sélectionnée. La transparence est importante à cette étape, de sorte que les bases de la décision soient claires ». Le Green Book recommande de s'appuyer sur l'ACB et la rentabilité qui en découle. Enfin, « une fois que l'option a été sélectionnée, elle doit être raffinée en une solution. La consultation est importante à cette étape » ; on s'intéresse dès lors à la structuration juridique et financière ainsi qu'à la maîtrise d'ouvrage du projet ;*

- *Evaluation (évaluation ex post) : « à partir du moment où une politique, un programme ou un projet est achevé, ou a atteint un certain niveau d'avancement, il doit faire l'objet d'une évaluation complète [qui] confronte ses résultats par rapport à ce qui était attendu, et qui s'assure que les leçons sont tirées et enrichissent le processus décisionnel » ;*

- *Feedback (retour d'expérience) : « les résultats et recommandations de l'évaluation doivent nourrir la préparation des décisions futures. (...) Des efforts doivent être entrepris pour diffuser ces résultats (...). Les rapports d'évaluation et la recherche qui les informe doivent être rendus publics, sauf à ce que de bonnes raisons – de*



*sécurité ou de secret des affaires – ne l’empêchent.* » Concernant l’évaluation des projets d’investissements publics, le *Green Book* est décliné dans un référentiel dit du « *five case model* », qui précise :

- les différents aspects à évaluer pour chaque projet (analyses stratégique, économique, commerciale, budgétaire et opérationnelle) ;
- l’insertion de l’évaluation dans la procédure d’élaboration et de décision des projets (ces différentes analyses sont affinées au fil du temps, dans un processus itératif, au cours de plusieurs étapes ponctuées par des jalons, dites « *gateway reviews* », assimilables à des décisions de « *go/no go* »).

#### *Les exemples étrangers et européens*

Plusieurs exemples étrangers témoignent de l’intérêt d’affiner l’évaluation socio-économique au fur et à mesure du processus de programmation et de décision des projets d’investissement :

- le Royaume-Uni a développé, au cours des dix dernières années, les exercices de programmation pluriannuelle de sa dépense publique, y compris dans les investissements. Ainsi, en matière d’infrastructures, le dernier « *national infrastructure plan* » prévoit l’investissement de plus de 100 Md£ sur la période 2016-2021 sur un certain nombre de projets prioritaires par rapport à un « *pipeline* » plus global de près de 500 Md£. Sa mise en œuvre est notamment suivie par la nouvelle autorité des infrastructures et projets (*Infrastructure and projects authority* - IPA), rattachée au *HM Treasury* et au Premier ministre ;
- aux Pays-Bas, l’ensemble de la procédure de planification, de programmation et d’évaluation des projets d’investissement vise à produire un consensus sur ces derniers. La planification des investissements dans les infrastructures s’inscrit dans deux documents programmatiques du gouvernement partagés avec les collectivités territoriales et le Parlement ;
- en Allemagne enfin, l’évaluation socio-économique des projets dans le secteur des transports se fait dans le cadre d’un plan fédéral pluriannuel des infrastructures de transport (*Bundesverkehrswegeplan* - BVWP) qui présente une priorisation des projets et une méthode d’évaluation à leur appliquer, qui sont révisées à chaque nouveau plan.

Au niveau européen, force est de constater l’importance de l’analyse coûts-bénéfices, qui est un élément à part entière du processus d’instruction et de décision préalable à l’octroi des financements des projets d’investissements des États-membres :

- avant d’accorder un financement à un projet, la banque européenne d’investissement (BEI) réalise une évaluation socio-économique *ex ante* du projet pour déterminer sa contribution à la croissance économique et à la cohésion au sein de l’Union ;



- l'octroi de fonds structurels par la Commission est réalisé sur la base d'un dossier d'évaluation, qui comprend une analyse coûts-avantages conforme aux attentes exprimées dans le guide de la Commission.

Dans le cas récent de Renault, ce système « consultatif » a montré ses limites : le 29 avril 2017, quelques heures après le vote de l'assemblée générale ayant rejeté à 54,12 % les éléments de rémunérations dus ou attribués à M. Carlos Ghosn, président-directeur général, « *Le comité des rémunérations et le conseil d'administration de Renault se sont réunis, hors la présence du président-directeur général, afin de prendre connaissance du détail du vote exprimé et de délibérer définitivement sur cette question, conformément au code AFEP-MEDEF. Sur proposition de son comité des rémunérations, le conseil d'administration de Renault a approuvé le maintien de la rémunération décidée pour le président-directeur général pour l'année 2015* ».

Devant cette attitude pourtant conforme à la lettre du code AFEP-MEDEF, le président du MEDEF s'est déclaré « *un peu choqué* » et le Haut Comité de gouvernement d'entreprise, chargé du suivi de l'application du code AFEP-MEDEF, s'est saisi de cette situation. Le 3 mai 2017, devant l'Assemblée nationale, le ministre de l'économie a menacé de légiférer si le conseil d'administration de Renault, qui a maintenu la rémunération du P-DG du groupe, malgré l'opposition de la majorité des actionnaires, dont l'État, ne « *tirait pas les conséquences* » de cette décision.

À ce jour, aucune réaction n'a eu lieu : aussi le présent amendement tire-t-il les conséquences de cette épisode, en mettant fin à l'hypocrisie d'un vote consultatif et en donnant à l'assemblée générale des actionnaires un vote d'approbation de l'ensemble des éléments de rémunération ou d'indemnisation des mandataires sociaux, ainsi que sur les indemnités des membres du conseil d'administration.

Ce dispositif modifiant les règles de détermination des rémunérations des mandataires sociaux des sociétés anonymes est ainsi tout à fait complémentaire de l'encadrement légal du montant de celles-ci proposé par l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi.



# Bibliographie indicative

## Ouvrages

Y. Crozet, *Hyper-mobilité et politiques publiques - Changer d'époque ?*, éd. Economica, Paris, 2016.

A. de Palma, R. Lindsey, É. Quinet, R. Vickerman, *A Handbook of Transport Economics*, éd. Edward Elgar Publishing, Londres, 2011.

Ch. Saint-Étienne et V. Piron, *Les partenariats public-privé, leviers pour l'investissement, l'activité et l'emploi - Méthodes et exemples pratiques pour fonder l'efficacité économique du choix public*, éd. La documentation Française, Paris, 2006.

## Rapports

Annexe au projet de loi de finances pour 2016 « Évaluation des grands projets d'investissements publics » :

<https://www.performance-publique.budget.gouv.fr>

Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), « Rapport d'activité de l'AFITF pour les exercices 2005 à 2015 », octobre 2016 :

<http://www.afitf.net>

D. Auverlot et al., « Les nouveaux défis du calcul socio-économique », France Stratégie, décembre 2016 :

<http://www.strategie.gouv.fr>

V. Capo-Canellas et al., « Infrastructures de transport : sélectionner rigoureusement, financer durablement », Rapport d'information fait au nom de la commission des finances n° 858 (2015-2016), 28 septembre 2016 :

<https://www.senat.fr/rap/r15-858/r15-858.html>

Commission des comptes des transports de la nation, « Les comptes des transports en 2015, Tome 1, 53<sup>e</sup> rapport de la commission des comptes des transports de la nation », juillet 2016 :

<http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/publications/p/2570/1874/comptes-transports-2015.html>

Commission européenne, « Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects Economic appraisal tool for Cohesion Policy 2014-2020 », décembre 2014 :

<https://ec.europa.eu>

Cour des comptes, « L'État et le financement de l'économie », juillet 2012 :

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000349.pdf>

Cour des comptes, « Le programme d'investissements d'avenir – Une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger », décembre 2015 :

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-programme-dinvestissements-davenir>

Cour des comptes, « L'Agence de financement des infrastructures de transport de France – Référé », août 2016 :

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/lagence-de-financement-des-infrastructures-de-transport-de-france>

Cour des comptes, « La situation et les perspectives des finances publiques – Audit », juin 2017 :

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-situation-et-les-perspectives-des-finances-publiques-0>

Fondation pour l'innovation politique, Crozet Y., « Les transports et le financement de la mobilité », avril 2015 :

<http://www.fondapol.org/etude/yves-crozet-les-transports-et-le-financement-de-la-mobilite/>

M. Didier et R. Prud'homme, « Infrastructures de transport, mobilité et croissance », août 2007, Conseil d'analyse économique :

<http://www.cae-eco.fr/Infrastructures-de-transport-mobilite-et-croissance.html>

Ph. Duron et al., « Mobilité 21 – Pour un schéma national de mobilité durable », rapport au ministre chargé des transports, de la mer et de la pêche, 27 juin 2013 :

[https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/CM21\\_-\\_27\\_Juin\\_2013\\_vers2\\_9h38\\_sans\\_traits\\_de\\_coupe-2.pdf](https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/CM21_-_27_Juin_2013_vers2_9h38_sans_traits_de_coupe-2.pdf)

France Stratégie, Actes du colloque « L'évaluation socio-économique des projets de transport », 16 septembre 2014 :

[http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/141029actes\\_colloque\\_16\\_septembre\\_2014\\_calculs\\_socio-economiques\\_0.pdf](http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/141029actes_colloque_16_septembre_2014_calculs_socio-economiques_0.pdf)

France Stratégie, Actes du colloque « La sélection des projets d'investissement public », 14 décembre 2016 :

<http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/actes-colloque-investissement-public-14-12-2016.pdf>



Inspection générale des Finances, Charpin J.-M. et al., « Évaluation des procédures d'évaluation socio-économique des projets d'investissements publics », décembre 2016 :

[http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2017/01/evaluation\\_des\\_procedures\\_devaluation\\_socio-economique.pdf](http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2017/01/evaluation_des_procedures_devaluation_socio-economique.pdf)

OECD (OCDE), *ITF Transport Outlook 2017* (Perspectives des transports du FIT), 30 janvier 2017 :

<http://www.oecd.org/fr/publications/itf-transport-outlook-2017-9789282108000-en.htm>

J. Oudin, « Le financement des infrastructures de transport », rapport d'information n° 42 (2000-2001) fait au nom de la commission des finances du Sénat, 19 octobre 2000 :

<https://www.senat.fr/rap/r00-042/r00-042.html>

É. Quinet et al., « L'évaluation socio-économique des investissements publics », Commissariat général à la stratégie et à la prospective, septembre 2013 :

[http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/cgsp\\_evaluation\\_socioeconomique\\_29072014.pdf](http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/cgsp_evaluation_socioeconomique_29072014.pdf)

## Articles

É. Borne « Nous ne pouvons pas poursuivre les promesses non financées », in *Les Échos*, 5 juillet 2017 :

<https://www.lesechos.fr/industrie-services/tourisme-transport/030427369184-elisabeth-borne-nous-ne-pouvons-pas-poursuivre-les-promesses-non-financees-2099893.php>

Alain Quinet, « Le financement des infrastructures », in *Revue d'économie financière*, vol. 108, n° 4, 2012, pp. 201-220 :

<https://www.cairn.info/revue-d-economie-financiere-2012-4-page-201.htm>

## Divers

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, compte-rendu de l'audition de Mme Élisabeth Borne, ministre auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, chargée des transports, 20 juillet 2017 :

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170717/devdur.html>





## **Comité de rédaction**

*Responsable de la publication :*

Martine de Boisdeffre, présidente de la section du rapport et des études.

*Conception et réalisation :*

François Seners, président adjoint et rapporteur général de la section du rapport et des études.

Corinne Mathey, secrétaire de la section du rapport et des études.

Avec l'appui de Caroline Grossholz, premier conseiller de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, chargée de mission auprès de la présidente de la section du rapport et des études.

*La documentation juridique du colloque a été préparée par la section du rapport et des études sous la direction de Cyrille Beauvils, rapporteur à la section des travaux publics, à la section des finances et à la 6<sup>e</sup> chambre de la section du contentieux.*

## **Secrétaire de rédaction**

Frédéric Navas Alonso de Castaneda, chargé de mission à la section du rapport et des études.

Avec la contribution de Juliette Cocheril, Gabriel Michau et Marine Voisin, stagiaires à la section du rapport et des études.

## **Coordination du colloque**

Caroline Lafeuille, chargée de mission pour les relations extérieures.

## **Crédits photos, conseil graphique**

Direction de la communication.

*Retrouvez la vidéo du colloque à partir de [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr), rubrique « colloques ».*

