


2001  
PLUS...  




**LES INFRASTRUCTURES A L'HORIZON 2000**



*Centre de Prospective et de Veille Scientifique*  
Direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques  
Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme

*Succédant à UTH 2001, 2001 PLUS est le label commun de documents diffusés par le Centre de Prospective et de Veille Scientifique de la Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques, elle-même située au sein du ministère de l'Équipement.*

*L'objectif de cette publication est de contribuer à une réflexion prospective sur les villes, l'habitat, l'équipement, les transports ou l'environnement en partant d'idées ou d'expériences intéressantes développées à l'étranger et en mobilisant à cet effet travaux, documents, articles, textes de loi, compte rendu de recherche, analyses de politiques publiques difficilement accessibles en France. Chaque numéro de 2001 PLUS présentera donc, sur un thème déterminé, un ou plusieurs textes significatifs, concernant le plus souvent mais non exclusivement un pays européen, resitués dans leur contexte et commentés par un expert. Si UTH 2001 avait cherché à accompagner la mise en place de l'Acte unique européen et du grand marché, 2001 PLUS se situe dans la perspective de la mondialisation et de la globalisation des économies. Les documents diffusés porteront donc aussi bien sur l'Asie du Sud-Est, le continent américain ou l'Europe de l'Est que sur les pays de la Communauté. Nous souhaitons, à terme, que 2001 PLUS devienne un support de liaison et d'identification entre tous ceux qui, en France ou en Europe, sont concernés par les débats et enjeux prospectifs dans les domaines de l'urbanisme et de la gestion des villes, de la construction, de l'habitat, de l'environnement et des transports.*

#### **Documents disponibles :**

- 01/04 Planification spatiale et aménagement du territoire aux Pays-Bas (J.C Boyer - 1988) :
- 05 Les politiques urbaines du Royaume-Uni depuis 10 ans (H. Huntzinger - 1989)
- 06 La fiscalité locale sur les entreprises au Royaume-Uni et en Allemagne (H. Huntzinger - 1989)
- 07 La Hollande en 2015 : résumé officiel du 4ème rapport sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire (Ministère du Logement, de l'Urbanisme et de l'Environnement - 1988)
- 08 Télétopia : la ville et les systèmes d'information au Japon (R. Piorunski - 1989)
- 09 Prospective de l'exploitation de la route (A. Vivét - 1989)
- 10 Urbanisme et économie en RFA (H. Huntzinger - 1989)
- 11 Les acteurs du génie urbain : évolution internationale (G. Mercadal - 1989)
- 12 Acteurs sociaux et mutations urbaines (A. Touraine - 1987)
- 13 Influence de la grande vitesse sur la restructuration de l'espace européen (A. Bieber - 1989)
- 14 Comment décongestionner les axes routiers de la Randstad Holland ? (J.C. Boyer - 1990)
- 15 Les quatre révolutions logistiques (Ake Andersson - 1986)
- 16/17 Le transport dans les années 90 : la formation de l'Europe (T. Bendixson - 1989)
- 18 Les technologies de l'information et la ville dans l'Europe de 1992 (M. E. Hepworth - 1990)
- 19 Consultation publique et aménagement du territoire aux Pays-Bas (J.C. Boyer - 1990)
- 20/21 Numéro spécial
  - La métropole parisienne : système productif et organisation de l'espace Equipe "Strates" (Félix Damette et Pierre Beckouche - 1990)
  - 22 La réforme anglaise de la planification spatiale : étude du plan de développement unitaire de Birmingham (Alain Motte - 1990)
  - 23 Allemagne : Structures temporelles et développement urbain (DIFU)
  - 24 Suède : La vie dans les métropoles : des chances à saisir, des difficultés à surmonter. Quelles politiques mettre en oeuvre ? (H. Huntzinger - 1991)
  - 25 Réserver l'habitat social aux ménages à faibles revenus aux Pays-Bas (J.C. Boyer - 1991)
  - 26 La recherche urbaine en Allemagne (H. Huntzinger - 1992)
  - 27 Le syndrome NIMBY (Michaël Dear - 1993)
  - 28 L'urbanisme souterrain au Japon (André Guilleme - 1993)

**Comité de lecture :** Ariel Alexandre (OCDE), François Ascher (PCA), Bernard Barraqué (LATTS-ENPC), Philippe Blancher (Economie et Humanisme), Olivier Coutard (EDF-Groupe Réseaux), Philippe de Lara (LATTS-ENPC), Dominique Drouet (RDI), Yves Geffrin (DRAST), Hervé Huntzinger (TETRA), Jean-François Langumier (COFHUAT), Jean-Pierre Orfeuil (INRETS), Roger Perrinjaquet (Ecole Polytechnique de Lausanne), Franck Scherrer (Inst. d'urbanisme de Lyon), M. Watchter (DATAR)

**Directeur de la publication :** Jacques Theys, responsable du Centre de Prospective et de Veille Scientifique

**Secrétariat de rédaction et correspondance :** Marie-José Roussel, tél : (1) 40.81.63.72

DRAST Tour Pascal B - 92055 Paris-La Défense Cédex 04

**Conception, réalisation et diffusion :** Monique Duhamel et Dominique Dessagnes, tél : (1) 40.81.63.29 ou 63.37

## PRESENTATION

Décembre 1993 29

### Sommaire

	pages
<i>Présentation</i>	1
<b>Les infrastructures dans les années 90 : tour d'horizon des tendances et des politiques par B. Stevens et W. Michalski</b>	2
. <i>Etat des lieux</i>	
. <i>Améliorer l'efficacité des infrastructures</i>	6
. <i>Réduire les délais de réalisation des infra- structures : planification et environnement</i>	11
. <i>Conclusions</i>	16
<b>Observations de Claude Martinand</b>	19
<b>La gestion déléguée : une recherche permanente d'équilibre - Michel Burdeau</b>	23

*Le numéro de 2001 PLUS que nous vous présentons aujourd'hui porte sur les politiques publiques en matière d'infrastructures, qu'il s'agisse du financement de leur construction ou de leur exploitation ultérieure. Pour la première fois la revue ouvre un débat dans ses colonnes et vous propose trois articles se faisant écho. Le premier est un texte de MM. STEVENS et MICHALSKI opérant la synthèse d'un séminaire international, organisé par l'OCDE (que nous remercions pour son autorisation de publication), sur "les politiques d'infrastructures dans les années 90". Il nous a semblé intéressant à deux titres : il émane d'une organisation internationale qui dispose d'une influence certaine sur les politiques économiques des pays membres, et il aborde, en prenant clairement parti, un sujet faisant l'objet d'un débat à la fois politique et scientifique d'une grande actualité. Mais précisément pour cette dernière raison ce texte a suscité de vives discussions au sein du comité de rédaction. Certains ont estimé que l'analyse manquait par moment de rigueur et que les préconisations en découlant n'étaient donc pas suffisamment fondées. C'est la raison pour laquelle nous avons proposé à C. MARTINAND, Directeur des Affaires Economiques et Internationales au Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme (METT) et à M. BURDEAU, Délégué général à l'Union des Sociétés Françaises d'Autoroutes à Péage (USAP) d'apporter leur contribution au débat. Qu'ils soient ici remerciés pour leur collaboration à ce numéro de 2001 PLUS. L'ensemble de ces contributions ne prétend évidemment pas épuiser le sujet et nous aurons l'occasion de revenir, sous des angles variés, aux questions traitées dans ce numéro.*

## LES INFRASTRUCTURES DANS LES ANNEES QUATRE-VINGT-DIX TOUR D'HORIZON DES TENDANCES ET DES POLITIQUES

*Par Barrie Stevens et Wolfgang Michalski*  
Secrétariat de l'OCDE,  
Unité consultative auprès du Secrétaire général

### ETAT DES LIEUX

#### Des investissements en baisse

Disposer d'infrastructures efficaces est d'une importance considérable en regard de l'activité économique. Pourtant, ces dernières années, toutes les économies avancées ont vu leurs infrastructures montrer quelques signes d'une saturation croissante. Ainsi, aux États-Unis, le réseau autoroutier n'a-t-il été allongé que de 0.6 pour cent sur la période 1981-1989 ; dans le même temps, le nombre de voitures et de camions augmentait du quart, et le kilométrage parcouru de plus du tiers. En Europe, le trafic routier total (en véhicule-kilomètres) a augmenté de 60 pour cent entre le milieu des années soixante-dix et la fin des années quatre-vingt ; l'investissement routier est pourtant resté inférieur, pendant toute la période, à son niveau de 1975. Au Royaume-Uni, le trafic quotidien moyen, dans les années quatre-vingt, a crû de plus de 33 pour cent sur l'ensemble du réseau routier, mais de plus de 50 pour cent sur le réseau autoroutier. Ces trente dernières années, le trafic sur les autoroutes allemandes a été multiplié par quatre. Le nombre de traversées alpines par la Suisse a augmenté de plus de moitié au cours de la dernière décennie, le volume du fret maritime trans-Manche progressant, dans le même temps, de 143 pour cent. Entre 1980 et 1989, Taiwan a vu son parc automobile multiplié par cinq, tandis que son réseau routier ne s'allongeait que de 15 pour cent. De nombreux aéroports, dans le monde entier, sont d'ores et déjà saturés ; les réseaux de distribution d'eau et d'égouts se dégradent un peu partout, et l'élimination des déchets solides devient réellement problématique dans bon nombre de pays.

Quoique fragmentaire, ce tableau d'infrastructures sous tension se reflète dans les tendances agrégées des dépenses publiques. Durant les années quatre-vingt, la formation totale de capital fixe dans les infrastructures, exprimée en pourcentage du PIB, a baissé aux États-Unis, dans l'ensemble de l'Europe et même au Japon. Aux États-Unis, les dépenses publiques d'infrastructures au niveau fédéral ne représentent plus aujourd'hui que 2.5 pour cent des dépenses fédérales totales, contre plus de 5 pour cent au milieu des années soixante. Dans les pays membres de la Communauté européenne, les investissements dans les transports sont passés de 1.5 pour cent du PIB dans les années soixante-dix à 0.9 pour cent une décennie plus tard ; ceux relatifs aux établissements portuaires et fluviaux diminuaient pour leur part de plus de moitié par rapport à leur niveau de 1975. Au Japon, les investissements publics en capital fixe, exprimés en pourcentage du PIB, sont tombés à moins de 7 pour cent au début des années quatre-vingt-dix, contre un peu moins de 11 pour cent à la fin des années soixante-dix.

Une série de facteurs expliquent ce fléchissement relatif des dépenses d'infrastructures : importance des déficits budgétaires, stagnation des recettes fiscales suite au premier choc pétrolier, primauté prise par les dépenses de protection sociale aux dépens des investissements

publics dans certains pays, sous-estimation de la croissance prévue de l'activité économique, niveau élevé des taux d'intérêt réels sur les prêts à long terme, et incertitudes nées de la tourmente qui a frappé les marchés financiers dans les années soixante-dix et quatre-vingt. **Mais une large part de responsabilité est imputable aux longs retards apportés à la planification et à la mise en oeuvre des grands projets d'infrastructure, alors même que ceux-ci gagnaient en complexité, que le prix des terrains augmentait et que les populations, sensibilisées aux questions d'environnement, devenaient de plus en plus rétives à de tels projets.**

Ce recul de la part des dépenses d'infrastructure dans le PIB peut aussi parfaitement se justifier pour des raisons historiques. De fait, le niveau élevé des années antérieures peut s'envisager comme faisant partie d'un cycle long dans les investissements, induit par l'apparition de nouvelles technologies d'importance majeure, par des changements dans la croissance, la composition et la répartition géographique de la population, par l'accroissement des revenus et la modification des schémas de consommation, par des discontinuités notables de l'offre, occasionnées par des événements historiques tels que la reconstruction de l'Europe après la Seconde Guerre mondiale et l'augmentation des capacités militaires aux Etats-Unis au temps de la Guerre froide. En outre, pour les années récentes et dans certains pays, beaucoup d'investissements nouveaux en matière d'infrastructures ont été le fait du secteur privé (production et distribution d'électricité, capacités de stockage pour le cargo aérien, télécommunications), et à ce titre, n'apparaissent donc pas dans les données relatives à l'investissement public. De fait, il existe des secteurs - par exemple l'énergie, les voies navigables et les installations portuaires dans certaines régions d'Europe - où le problème réside dans la surcapacité, et non la sous-capacité.

### **Une tendance à la saturation**

On peut donc difficilement conclure que le niveau des investissements d'infrastructure de ces dix ou quinze dernières années, dans leur ensemble, se soit révélé inadéquat d'un point de vue historique. Mais les années quatre-vingt-dix s'annoncent lourdes de pressions. Sous l'action conjuguée de l'internationalisation continue de l'activité économique, de l'intensification de l'intégration économique régionale - surtout en Europe - et de l'effort d'amélioration de la compétitivité à l'échelle internationale, il est certain que nous assisterons, dans les années à venir, à un accroissement rapide de la demande visant les transports, l'énergie, l'approvisionnement en eau, les télécommunications, l'élimination des déchets. etc.

Aux États-Unis, la saturation du réseau routier provoquera sans doute, d'ici l'an 2005, des ralentissements de trafic équivalents à 4 milliards d'heures-véhicule. Dans les pays européens également, les réseaux de transport seront de plus en plus lourdement sollicités, tout comme les axes trans-européens. Ainsi, le trafic routier intra-CE est appelé à augmenter de 110 à 140 pour cent entre 1990 et 2015. Le volume des marchandises transportées par une combinaison internationale rail-route devrait tripler d'ici 2005 ; le fret transalpin devrait, pour sa part, enregistrer une croissance annuelle de 3 à 3.3 pour cent et atteindre 114 millions de tonnes d'ici la fin du siècle.

Au cours des années quatre-vingt-dix, le trafic aérien international - compte tenu d'importantes variations géographiques - est appelé à croître de plus de 6 pour cent l'an. Une forte croissance - 8 à 9 pour cent - est prévue sur l'Asie et les lignes reliant l'Asie à l'Amérique du Nord et à l'Europe ; sur les marchés nord-américain et européen, dont la maturité est supérieure, la

croissance devrait être relativement faible (autour de 4 pour cent). La saturation des aéroports pourrait cependant constituer un sérieux obstacle à la croissance. D'ici 1997, une trentaine d'aéroports américains risquent d'enregistrer des retards de vols considérables, contre vingt et un actuellement. A l'horizon 2010, treize des vingt-sept principales plates-formes aéroportuaires d'Europe seront confrontées à des problèmes de capacité, même avec des améliorations potentielles. En Asie, la situation est des plus sérieuses - ou est en passe de le devenir - à Tokyo (Narita), Osaka et Hong Kong ; Sydney et Bangkok nécessitent également de nouvelles infrastructures .

D'ici 2010, la demande totale d'énergie dans les pays de l'OCDE ne devrait progresser que modérément, soit 1.3 pour cent l'an. Or, des investissements importants devront être consentis dans les infrastructures d'énergie en raison des modifications structurelles en cours : par exemple, la réduction de l'intensité énergétique, ces prochaines années, aura pour corollaire des investissements considérables qui auront pour but d'appliquer les technologies de pointe dans ce secteur. La fourniture du gaz naturel devrait augmenter assez rapidement, à mesure que se développent les réseaux de distribution dans les régions de l'OCDE non encore desservies, et le rôle de celui-ci dans la production d'électricité devrait être de plus en plus prononcé. Le Japon envisage d'augmenter sa capacité nucléaire de près du double entre 1990 et 2010 ; d'ici la fin du siècle, onze centrales nucléaires supplémentaires seront en service ou en construction en Corée.

### **Qui financera ?**

Les besoins financiers requis par ces investissements sont potentiellement énormes. Aux Etats-Unis, le Congressional Budget Office vient d'estimer à quelque 800 milliards de dollars les besoins nationaux en infrastructures d'ici la fin de la décennie. La Table ronde européenne évalue à quelque 100/110 milliards d'écus annuels le coût de l'amélioration des réseaux de transport, de télécommunications et d'énergie dans les prochaines années. En Allemagne, la compagnie nationale des téléphones compte investir 40 milliards de DM dans sa partie orientale au cours des cinq prochaines années. D'après les estimations, il en coûtera par ailleurs, pour mettre les télécommunications des pays périphériques d'Europe méridionale au niveau européen moyen, environ 50 milliards d'écus. Même sans tenir compte du programme de dépenses récemment proposé, les investissements consentis par le secteur public japonais - fortement axés sur le développement et l'amélioration des infrastructures - devraient augmenter progressivement, pour atteindre près de 8 pour cent du PIB à la fin du siècle. Les économies asiatiques les plus dynamiques se retrouvent elles aussi, pour ce qui concerne les travaux à réaliser cette décennie, avec une facture impressionnante. A Taiwan, le plan national de six ans (1991-1996) prévoit un montant de dépenses de 300 milliards de dollars US ; au cours de la même période, l'effort de la Corée devrait se chiffrer à 52 milliards de dollars U.S.

**La majeure partie de ces investissements seront financés par le secteur public. Or, ils surgissent à un moment où les finances publiques sont mal en point, et où les chances d'une amélioration sensible sont faibles à moyen terme.** Au cours des dernières années, la dette publique a augmenté dans tous les pays de l'OCDE, à deux exceptions près : à la fin des années quatre-vingt, elle représentait jusqu'à 40 pour cent du PIB des pays de l'OCDE, contre 23 pour cent en 1979. Depuis 1989, on enregistre une sérieuse détérioration des équilibres budgétaires ; les besoins de financement sur la période 1989-1992 ont augmenté de quelque 3 pour cent du PIB. En dépit de la réduction projetée des déficits budgétaires des pays membres de l'OCDE au cours des prochaines années, les ratios d'endettement continueront sans doute à grimper. En outre, sur le long terme, certains facteurs, tels que l'évolution du coût des soins

médicaux et de l'assurance-retraite liée au vieillissement de la population, indiquent que les efforts d'assainissement des finances publiques devront encore être poursuivis. **Les gouvernements se trouvent ainsi confrontés à un dilemme : pressés, d'une part, de s'attaquer aux insuffisances à long terme en matière d'infrastructures dont pâtit durement leur économie, ils voient, d'autre part, leur marge de manoeuvre fortement réduite en raison d'un contexte fiscal défavorable.**

*Les décideurs ont le choix entre trois grandes options*

La première consiste à se livrer à une réévaluation de la composition des dépenses publiques, dans le but de dégager des ressources pour les investissements en infrastructures. Les possibilités de déplacement des dépenses de consommation au profit des investissements sont toutefois limitées et particulièrement compliquées : certaines dépenses relevant de la consommation - celles afférentes à l'éducation et à la formation, par exemple - peuvent améliorer le capital humain et les perspectives de croissance ; investir dans des infrastructures sous-utilisées n'aura en revanche qu'un rendement très bas, voire négatif. Il convient donc d'accorder, dans l'examen des dépenses publiques, un rôle prédominant au taux de rendement social comme critère d'évaluation des dépenses, quelle que soit la catégorie à laquelle celles-ci appartiennent - consommation ou investissement. Ceci nécessite un renforcement de la gestion budgétaire, et une utilisation plus systématique d'outils tels que l'analyse coûts-bénéfices, l'évaluation des effets redistributifs, de même que la mise en oeuvre de systèmes de comptes publics permettant un contrôle a posteriori des projets.

La seconde, et les gouvernements y sont de plus en plus favorables, serait d'accroître la participation du secteur privé au financement des grandes opérations d'infrastructures. L'avantage de l'investissement par le biais du capital privé, assorti d'une garantie des pouvoirs publics, est qu'il permet aux gouvernements de contourner la limitation des dépenses. Jusqu'à présent, l'engagement du secteur privé dans le financement de grands projets est cependant resté modeste. Le manque d'incitations constitue le principal handicap ; les projets d'infrastructure présentent par ailleurs certaines spécificités - période d'amortissement longue et risquée, délais considérables entre l'engagement des capitaux et le moment où ils peuvent être rentabilisés, coûts irrécupérables importants. De ce fait, les biens d'équipement onéreux et de grande envergure ne sont financés par le secteur privé que dans des cas exceptionnels. Un appel accru aux capitaux privés pour la création d'infrastructures semble parfaitement possible. Mais pour que cette possibilité se concrétise le gouvernement et le secteur privé doivent l'un et l'autre explorer des modalités nouvelles et souples de coopération dans ce domaine - y compris le financement mixte - et poser des critères plus précis pour la répartition des rôles entre ressources publiques et privées. Dans cette perspective, il semble d'une importance capitale que les gouvernements instaurent des dispositifs visant à faciliter la participation des capitaux privés. Cela supposerait, entre autres, une évaluation réaliste des risques et de la rentabilité potentielle des projets.

L'idée suivante a été émise : si un projet dégage un taux de rentabilité suffisant pour attirer les capitaux privés, sa réalisation devrait alors être laissée au secteur privé. Ceci est le cas du tunnel sous la Manche. Lorsqu'un projet est à la limite du seuil de rentabilité ou lorsque des considérations de justice sociale entrent en jeu, le gouvernement devrait prévoir des incitations pour attirer les capitaux privés. Ainsi, le gouvernement italien participe actuellement pour une large part au projet de train à grande vitesse ; cette participation sert de base pour s'assurer une participation du secteur privé. Ce n'est que lorsqu'un projet présente une rentabilité

manifestement négative, tout en présentant un rendement social élevé, qu'il devrait rester dans le giron public.

La troisième option ouverte aux gouvernements consiste à réduire les besoins supplémentaires en matière d'infrastructure - ce qui allège la pression sur les finances publiques - en améliorant l'efficacité de la prestation des biens et services d'infrastructure.

## **AMELIORER L'EFFICACITE DES INFRASTRUCTURES**

### **Position du problème**

Dans l'idéal, une infrastructure pleinement efficace est celle qui maximise l'écart entre les bénéfices pour la collectivité et les coûts générés par sa construction et son utilisation, y compris les coûts imposés par les utilisateurs à autrui et à l'environnement. Il s'agit cependant d'un concept hautement complexe et extrêmement difficile à mettre en oeuvre, notamment parce que l'état actuel des connaissances ne permet pas de quantifier l'ensemble de ces coûts avec précision.

La plupart des estimations visant à chiffrer le manque d'efficacité des infrastructures se limitent par conséquent aux coûts économiques qu'elles entraînent. Le coût de la congestion routière en est un exemple type : selon certaines estimations (approximatives), il varierait entre 9 milliards de dollars aux Etats-Unis, 15 milliards de livres sterling au Royaume-Uni, 1.7 milliard de dollars US en Corée et 1 milliard de florins aux Pays-Bas. Mais les inefficiences sont également légion, et tout aussi coûteuses, dans d'autres domaines de l'infrastructure. Selon les calculs de la Federal Aviation Administration, les retards d'avions ont gonflé les coûts d'exploitation des compagnies aériennes de 1.8 milliard de dollars US au milieu des années quatre-vingt, et occasionné aux passagers des pertes de temps évaluées à 3.2 milliards de dollars US. L'IATA, pour sa part, estime que la saturation des aéroports européens coûtera, faute de mesures pour y remédier, 5 milliards de dollars US par an au début des années quatre-vingt-dix, et 10 milliards de dollars US d'ici l'an 2000. L'inadéquation des infrastructures portuaires et maritimes peut également constituer un handicap sérieux sur le plan de la compétitivité. Malgré la longueur de leur littoral, l'Italie n'achemine que 0.1 pour cent de ses marchandises par voie maritime et l'Australie transporte 85 pour cent des nouvelles voitures par la route. Les retards pris dans le chargement et le déchargement des marchandises dans les ports coréens coûterait environ 1 milliard de dollars US à l'économie nationale.

### **Quels moyens ?**

L'élimination même partielle de telles inefficacités impliquerait de nouveaux investissements de grande envergure. Construire de nouvelles infrastructures ne constitue cependant pas toujours la meilleure voie : en effet, il ressort des analyses coûts-bénéfices que les taux de rendement sur l'amélioration d'installations existantes et les travaux d'entretien sont, dans certains cas, plus élevés que sur de nouvelles constructions. La plupart des experts conviendraient, de toute façon, qu'on ne peut combattre l'engorgement du trafic automobile uniquement en construisant d'autres routes encore plus larges, puisqu'il n'en résulte, le plus souvent, qu'un accroissement de la demande. Il est donc clair qu'il faut examiner comment utiliser les infrastructures plus efficacement. Il existe, schématiquement, quatre types de moyens : renforcement du rôle du secteur privé dans l'exploitation des infrastructures ; déréglementation partielle ou totale des activités des industries prestataires de biens et de services dans le secteur concerné ;



généralisation des techniques de tarification ; introduction d'incitations à l'efficacité et d'objectifs de performance.

*\* Privatisation*

**La première piste à explorer dans ce type d'analyse est celle de la privatisation.** Les entreprises prestataires de biens et services infrastructurels se subdivisent, grosso modo, en deux catégories : celles qui pourraient opérer - et qui, dans bien des cas, opèrent effectivement - sur des marchés concurrentiels (compagnies d'autocars longue distance) et celles qui, en raison de facteurs divers (économies d'échelle ou de densité, coûts irrécupérables importants...) sont généralement considérées comme présentant toutes les caractéristiques du monopole naturel - compagnies d'eau, de gaz et d'électricité, aéroports, chemins de fer.

Il semblerait, au vu des données existantes, que la privatisation d'entreprises relevant de la première catégorie permette de réaliser, dans l'ensemble, des gains d'efficacité importants, à condition que ces sociétés puissent évoluer dans un environnement de concurrence réelle. Il existe de nombreux cas, il faut cependant le noter, où les entreprises publiques réalisent des gains d'efficacité, dès lors qu'elles opèrent sur un marché concurrentiel et suivant des critères économiques, libres de tout contrôle politique abusif. La privatisation d'entreprises de la seconde catégorie est un phénomène relativement récent sur lequel on ne peut encore, vu notre manque d'expérience des effets produits par le transfert de propriété, émettre de conclusions définitives. Il semblerait, à la lumière d'une première analyse, que la privatisation se soit effectivement traduite par des gains de productivité, mais que l'imprécision des données disponibles ne permette pas de dissocier les gains d'efficacité réels de facteurs annexes, avec lesquels ils sont inextricablement liés.

De fait, un certain nombre de conditions doivent être remplies pour que soient réalisés les gains d'efficacité potentiels dûs à la privatisation. D'abord et surtout, il faut injecter le maximum de concurrence dans le marché, que ce soit par le biais d'appels véritables à la concurrence pour l'attribution des marchés de travaux ou les contrats de franchise, ou par l'ouverture du marché à des opérations rivales et l'octroi à des tiers des droits d'accès aux réseaux. Il est également vital pour la réussite de la privatisation qu'une modification des responsabilités de gestion ait lieu, en même temps qu'un minimum de transfert des risques (au niveau des coûts d'équipement comme à celui des coûts de fonctionnement) aux nouveaux sous-traitants, propriétaires ou exploitants. **Enfin, et d'une manière plus générale, la privatisation doit fréquemment aller de pair avec des changements du cadre réglementaire de nature à encourager la concurrence, une ouverture plus grande du marché et une détermination rationnelle des prix.**

Du fait des modifications du cadre réglementaire qui ont récemment accompagné la privatisation d'entreprises opérant dans le domaine des infrastructures, celles-ci ont vu le contrôle direct auquel elles étaient soumises de la part du gouvernement se muer en un contrôle indirect exercé par un organisme de surveillance autonome et/ou un département public.

L'une des motivations premières de la privatisation, en conjonction avec la réforme du cadre régulateur, était de réduire les risques d'échec des pouvoirs publics, et, par ce biais, d'agir sur les inefficiences de coût et d'allocation. Dans le régime de propriété publique, les objectifs de régulation s'opèrent dans le cadre de la bureaucratie administrative, de sorte que la régulation,

moins visible et moins structurée, peut faire l'objet de pressions économiques, mais également politiques. Les monopoles publics ont quelquefois été entretenus comme instruments pratiques de la politique gouvernementale, dont les objectifs étaient parfois autres qu'économiques. Dans ces conditions, la tarification procède souvent de l'inefficience la plus complète, ou peut impliquer des coûts sans commune mesure avec ces objectifs non économiques. En outre, les objectifs assignés aux entreprises dominantes en compétition les unes avec les autres sont parfois contradictoires. Quel que soit le mode de résolution des conflits, les structures tarifaires qui reflètent des engagements nationaux aussi entremêlés offrent peu de transparence, de souplesse ou de responsabilité. Or, en l'absence de transparence, l'entrée sur le marché et l'information de l'investisseur se trouvent *sérieusement entravées*.

La réglementation en régime de propriété privée contraint les entreprises à produire de manière plus efficace, tout au moins en ce qui concerne l'efficacité de production. Ceci étant, elle présente également certaines imperfections. Ainsi, il peut arriver que les autorités régulatrices ne maximisent pas le bien-être économique ; bien souvent, l'information est imparfaite et inégalement distribuée entre l'autorité régulatrice et l'entreprise (qui peut alors "capturer" l'autorité régulatrice) ; sans oublier les effets incitatifs pervers potentiels, surtout en ce qui concerne l'investissement. Ainsi, en fonction de sa structure propre, la régulation peut produire deux effets contraires: soit donner aux entreprises une forte incitation à surcapitaliser, et une faible incitation seulement à améliorer le rapport coût/efficacité (régulation basée sur le taux de rentabilité) ; soit, à l'inverse, accroître le risque de voir les bénéfices résultant des investissements réducteurs de coûts récupérés par l'organe régulateur. Si les entreprises répugnent au risque, cela peut alors conduire à un sous-investissement (régulation par plafonnement des prix). **Ainsi donc, si le transfert vers le privé d'entreprises de service public monopolistiques supprime effectivement les inefficiences dues à l'intervention politique directe, il risque cependant de les remplacer par d'autres distorsions.**

Il ne suffit pas, par conséquent, de régler la question du statut des entreprises pour résoudre l'ensemble des problèmes. Si le statut (public ou privé) des entreprises établit effectivement des cadres différents dans lesquels s'inscrivent les politiques de régulation, les objectifs généraux poursuivis et les problèmes économiques sous jacents sont fort semblables. La privatisation modifie le cadre de la régulation et, partant, la nature des arbitrages à opérer par les décideurs politiques, mais elle ne les résoud pas nécessairement.

#### *\* Déréglementation*

**La seconde voie à explorer est celle de la déréglementation - ou plutôt la réforme du cadre régulateur - de la fourniture de biens et services infrastructuraux.** Il est plus difficile de réaliser des gains d'efficacité en déréglementant des monopoles naturels qu'en agissant sur des entreprises opérant sur des marchés concurrentiels. Récemment encore, on pensait que les caractéristiques de monopole naturel présentées par la plupart des infrastructures excluaient toute concurrence, mais le progrès technologique et les nouvelles théories en la matière bouleversent ces concepts. Il devient de plus en plus clair que la plupart des secteurs considérés comme des monopoles naturels regroupent en réalité des activités où la concurrence est forcément imparfaite et des activités où une concurrence est possible.

L'expérience récente a montré que l'efficacité dans ces secteurs pouvait être considérablement améliorée si l'on ouvrait à la concurrence, au sein d'un agrégat monopolistique, les éléments susceptibles de bénéficier des avantages offerts par la rivalité entre les entreprises opérant sur le marché. Les exemples sont légion : déréglementation des fournitures en amont dans le

secteur de l'énergie, séparation des réseaux de télécommunications locaux et internationaux, dissociation des activités de transport longue distance par autocar et des terminaux, séparation du transport aérien et des systèmes informatisés de réservation, dissociation de l'exploitation et des infrastructures ferroviaires, pour n'en citer que quelques-uns.

Il existe de très nombreuses possibilités de réformes réglementaires similaires. L'ouverture des réseaux d'infrastructure et des installations réservés aux entreprises publiques - droit d'accès de tiers aux réseaux, par exemple - obligerait les entreprises monopolistiques à entrer en concurrence sur des marchés jusque-là protégés, permettant ainsi davantage d'efficacité dans l'exploitation et la tarification des équipements collectifs. En matière d'énergie, même si, dans certains pays - Pays-Bas, Norvège, Allemagne - le droit d'acheminement et le droit d'achat direct par des tiers sont acquis à certains utilisateurs finals (principalement des utilisateurs industriels) l'accès au réseau de gaz européen demeure dans l'ensemble sévèrement limité par des restrictions réglementaires, explicites et implicites. On assiste déjà à un mouvement d'intégration des réseaux d'électricité nationaux en Europe, d'où une économie d'environ 3 pour cent des coûts de production; on estime que ces économies pourraient atteindre 5 à 6 pour cent si les possibilités de transfert intra-communautaires étaient pleinement exploitées, voire 10 pour cent si le système d'interconnexions était complété et ne constituait pas une entrave aux échanges.

Même lorsqu'elles sont de nature plus générale, les réformes réglementaires peuvent exercer un impact considérable. Aux Etats-Unis, on estime ainsi que le Staggers Act de 1980, qui a déréglementé les chemins de fer, a fait bénéficier l'économie américaine de gains annuels de l'ordre de 15 milliards de dollars ; la déréglementation du transport routier de marchandises, mise en oeuvre la même année, a permis aux chargeurs d'économiser annuellement quelque 14 milliards de dollars (de 1988), grâce à la diminution du coût du fret et à l'amélioration du service. La suppression de plusieurs restrictions au transport international de marchandises en Europe - à commencer par le cabotage - contribuerait, pense-t-on, à réduire de manière substantielle les 35 à 40 pour cent de capacités inutilisées imputables aux retours à vide.

#### *\* Tarification*

**La troisième piste à explorer sur la voie d'une utilisation plus efficace des infrastructures est l'application, sur une plus grande échelle, de techniques de tarification efficaces.** Stricto sensu, le marché des services infrastructurels - dans le secteur des transports, de l'énergie, de l'eau, etc. - ne fonctionnera efficacement que si tous les coûts et bénéfices sont correctement perçus par les utilisateurs et les exploitants. C'est en agissant sur les mécanismes de prix que l'on procédera avec le plus de transparence. Or, la tarification efficace des prestations dans le domaine des infrastructures reste relativement rare.

De prime abord, il existe un grand nombre d'infrastructures dont le prix est sans rapport avec la consommation des utilisateurs individuels. L'exemple le plus frappant est celui des infrastructures routières, dont la construction et l'entretien sont financés presque exclusivement par les taxes et redevances dues sur les véhicules. Exception faite de quelques autoroutes en Autriche, France, Italie, Espagne, au Portugal et aux États-Unis, de certains ponts et tunnels, et de quelques cas isolés de tarification routière urbaine aux Pays-Bas, en Norvège et en Suède, cette formule est virtuellement inexistante. Or, il s'agit là d'un instrument au potentiel considérable, non seulement pour désengorger le réseau routier, mais encore pour identifier les endroits où de nouvelles opérations se révéleraient avantageuses et lever les fonds nécessaires à l'entretien et à la réalisation de nouveaux projets. Selon les études menées aux États-Unis, la

mise en service, dans l'ensemble du pays, de péages de l'ordre de un à deux dollars aller-retour sur les axes villes-banlieues les plus encombrés pourrait réduire de dix à quinze minutes la durée moyenne de ces trajets, drainer annuellement des dizaines de milliards de dollars, et rapporter à la collectivité des bénéfices nets de quelque cinq milliards de dollars par an.

Dans le secteur de l'adduction d'eau et des égouts, la situation est un peu plus favorable. Dans la plupart des pays de la Communauté européenne et de Scandinavie, de même qu'au Japon et aux États-Unis, la redevance se compose généralement d'une partie forfaitaire et d'une partie calculée en fonction de la quantité d'eau consommée. En Australie, en Norvège, au Canada et au Royaume-Uni, en revanche, les redevances appliquées aux particuliers sont calculées en fonction de la valeur de la propriété, rarement en fonction de la consommation. Une tarification qui ne tient pas compte de la consommation, même si elle est facile à gérer et assure un flux de recettes prévisibles, encourage le gaspillage de l'eau. Certains pays - notamment les États-Unis, la Belgique et le Canada - ont même, par le passé, appliqué des tranches tarifaires dégressives qui permettaient aux très gros consommateurs d'eau de bénéficier de tarifs marginaux et moyens nettement inférieurs à ceux des faibles consommateurs. De tous les modes de tarification, celui des tranches tarifaires progressives est sans doute le plus efficace. Au Japon, il est appliqué par plus de la moitié des compagnies de distribution d'eau.

La tarification spéciale des heures de pointe, dans quelques secteurs infrastructurels, se pratique à une échelle limitée dans certains pays, notamment pour les services ferroviaires interurbains, la distribution d'électricité, les télécommunications et certains aéroports (Londres par exemple). Des tarifs "rouges" (heures de pointe) ont été introduits récemment, à titre expérimental, sur certaines autoroutes françaises. Pour récupérer les coûts d'investissement, certains prestataires de services publics, tels que les compagnies de gaz et d'électricité, devraient fixer les prix en fonction du coût marginal à long terme, ou introduire des tarifs en deux parties. Cette pratique est aujourd'hui peu répandue, mais des réformes en ce sens se font jour. Aux États-Unis et au Canada, on envisage d'octroyer aux prestataires de service public des incitations compétitives, comme la tarification au coût marginal ; au Mexique, 55 pour cent de la fourniture d'électricité est pratiquée à un taux basé sur le coût marginal. En Italie, la tarification au coût marginal à long terme a été introduite pour certaines prestations de service et, en Norvège, pour les nouveaux contrats. L'Espagne, elle, fixe un tarif national calculé en fonction du coût moyen national de tous les services publics, ce qui revient en fait à récompenser les plus performants et à inciter ceux qui le sont moins à s'améliorer.

**Si une tarification efficace fait largement défaut dans la plupart des secteurs de l'infrastructure, c'est parce qu'elle se heurte à toute une série d'obstacles.** D'aucuns font valoir qu'elle propose des solutions simplistes à des problèmes économiques complexes. Un exemple : l'information est généralement insuffisante pour calculer le tarif idoine ; elle présuppose que la tarification au coût marginal intégral est la règle dans l'ensemble de l'économie, et que les utilisateurs sont conscients de leur propre coût privé marginal.

La mise en oeuvre d'une tarification efficace pose également problème si elle n'est que partielle. Son application à des infrastructures isolées risque d'être infructueuse là où des infrastructures parallèles ou de substitution sont mises gratuitement à la disposition de l'utilisateur - ce qui explique, en partie, pourquoi il est plus facile de mettre un péage en service dans des programmes tels que le tunnel trans-Manche que sur les tronçons supplémentaires du réseau routier interurbain. Il existe par ailleurs un risque réel que les externalités, dans certains secteurs, soient déplacées de l'utilisateur vers le non-utilisateur. Ainsi, le report du trafic d'une

autoroute à péage sur les axes secondaires peut induire une nouvelle saturation et créer des nuisances en des endroits relativement éloignés de l'autoroute.

**Enfin, la tarification fondée sur le coût serait susceptible d'engendrer des problèmes d'équité sociale, surtout dans la mesure où la tarification par péréquation constitue une caractéristique de nombreux services d'infrastructure considérés, d'une manière ou d'une autre, comme essentiels. Cependant, l'effet potentiellement régressif induit par la réduction de la tarification par péréquation, dont la motivation est d'ordre social, serait considérablement atténué si les économies réalisées étaient judicieusement utilisées.** Par exemple, les recettes produites par la tarification routière pourraient servir à diminuer les taxes et redevances dues sur les véhicules ou à réduire le fardeau fiscal effectif des catégories de population à revenus modestes. Il serait de toute façon plus efficace, dans de nombreux cas, de fournir une forme d'assistance directe aux catégories ou communautés désavantagées, plutôt que de recourir, pour atteindre des objectifs de redistribution des revenus, à la tarification par péréquation qui impose au marché des distorsions.

Enfin, il faut d'abord résoudre, dans bien des cas, les problèmes technologiques avant d'espérer progresser dans la voie d'une tarification efficace, dans les grands secteurs de l'infrastructure. Le réseau routier en est un bon exemple. Quelques pays - la Norvège, Singapour - appliquent la tarification de façon très satisfaisante dans des zones géographiques bien délimitées (les centres-ville par exemple), mais sa généralisation se heurterait encore à l'absence d'une technologie de contrôle et de perception acceptable par le plus grand nombre. Les récents progrès accomplis dans le domaine du Système Intelligent Véhicule-Route (SIVR) et des systèmes électroniques de tarification routière laissent toutefois entrevoir pour l'avenir une baisse du coût des systèmes les plus sophistiqués, de même que la possibilité d'éviter la collecte centralisée des données qui pourrait constituer une atteinte à la vie privée.

#### *\* Incitations*

Une quatrième et dernière piste mérite réflexion : celle des incitations octroyées au niveau de la direction et de l'organisation des entreprises. Presque tous les pays de l'OCDE ont introduit, ces dernières années, de vastes réformes visant à asseoir la gestion des entreprises publiques sur des principes davantage axés sur les réalités du marché et l'efficacité. Malgré ces efforts, les autorités gestionnaires des équipements publics sont encore trop souvent privées des incitations nécessaires pour échafauder des politiques efficaces sur le plan de l'exploitation et des investissements. L'adoption de mesures d'efficacité, conjuguée à la mise en place de mécanismes de surveillance et de responsabilisation plus pointus, peut y remédier en partie. Les décisions basées sur des critères d'efficacité seraient, en particulier, encouragées par diverses mesures telles que la création de centres coûts/profits, la budgétisation du capital et l'amélioration des performances de gestion en liant la responsabilité à un système de primes directes.

## **REDUIRE LES DELAIS DE REALISATION DES INFRASTRUCTURES : PLANIFICATION ET ENVIRONNEMENT**

### **Planification et coordination institutionnelle**

De nombreux observateurs constatent une tendance à l'allongement dans la phase de planification des grands projets d'infrastructure. Aux États-Unis, on estime que les grands programmes de travaux publics qui demandaient, il y a une génération à peine, deux à trois ans

de préparation, exigent aujourd'hui jusqu'à quinze ans de travaux préparatoires. D'autres pays font état de chiffres analogues. Au Royaume-Uni, les procédures de mise en chantier des grands axes routiers durent en moyenne treize ans avant le début effectif des travaux - lesquels ne prennent, en moyenne, que deux à trois ans. L'Allemagne est un bon exemple des délais considérables qui peuvent exister entre la planification et la construction de nouvelles infrastructures aéroportuaires : à Francfort, il a fallu attendre dix-sept ans pour obtenir l'autorisation, en 1984, d'ouvrir une nouvelle piste ; le nouvel aéroport de Munich a fait l'objet d'une bataille de procédure longue de plus de vingt ans avant de recevoir le feu vert pour sa construction et le terminal sera déjà proche de sa capacité maximale moins de cinq ans après sa mise en service ; à Hambourg, vingt-cinq années de "planification" ont été nécessaires pour décider de ne pas construire de nouvel aéroport.

**L'allongement des délais de planification s'explique en grande partie par la complexité grandissante des projets.** Leur technicité est telle qu'elle requiert la mise en oeuvre d'un vaste éventail de compétences, de méthodes de gestion ultra-sophistiquées et de procédures de sous-traitance élaborées. L'accroissement de la réglementation dans des domaines connexes, tels que l'environnement, la santé ou la sécurité, a fait évoluer à un rythme élevé la complexité juridique des grands projets d'infrastructures, qui n'a d'égale que celle des montages financiers nécessaires. Les investissements en matière d'infrastructures reflètent les enjeux financiers de plus en plus importants qu'ils impliquent : ils sont devenus un des grands terrains d'affrontement d'intérêts économiques concurrents. Autre élément tout aussi important, sinon plus : la multiplication des agences, des départements publics, régionaux et locaux, et des segments de la population qui, du fait principalement du large mouvement de décentralisation et d'ouverture des processus de décision observé dans la quasi totalité des pays de l'OCDE, doivent aujourd'hui être consultés sur l'impact écologique, économique ou autre des décisions importantes prises dans le domaine des infrastructures.

**Or, dans de nombreux secteurs essentiels à l'avancement et au bon fonctionnement des procédures de planification et de mise en oeuvre des grands projets, les structures décisionnelles et administratives n'ont pas évolué parallèlement à la complexité croissante des infrastructures.**

Les carences en matière de coordination constituent l'un des obstacles les plus sérieux, et ce, en dépit des progrès réalisés ces dernières années par les pouvoirs publics dans la maîtrise de ces techniques. Des déficiences de cet ordre se manifestent de diverses façons : la première est liée au degré de substituabilité et de complémentarité existant entre différents types d'infrastructures. Ceci apparaît clairement dans les secteurs du transport et de l'énergie, mais c'est aussi le cas, de manière peut-être moins évidente, dans le lien existant entre le transport et les télécommunications. On sait par expérience qu'en l'absence d'une coordination étroite entre les différents modes de transport, par exemple, tous les gains d'efficacité ne sont pas réalisés, les externalités sont encore plus difficiles à contrôler, et les dispositions relatives aux taxes et aux subventions s'opposent et deviennent contre-productives. La prise en compte de ce problème a conduit certains experts à recommander la concentration, en un seul ministère, des responsabilités liées à tous les modes de transport, ou encore la création à l'échelle nationale d'un groupe de coordination des transports. L'Allemagne a déjà fait un pas dans cette direction, en concentrant la planification de tous les réseaux au sein du ministère des Transports, ce qui a permis à celui-ci d'exercer une plus grande influence sur le processus décisionnel et de l'accélérer. Bon nombre de pays pèchent encore par l'inexistence d'une stratégie à long terme dans ce secteur.

L'absence de responsabilités clairement définies et assignées peut avoir des conséquences graves lorsque plusieurs ministères sont impliqués. La politique de l'eau concernant la Meuse, en Belgique, en est un exemple type. Il n'existe aucun organisme, aucune structure interministérielle susceptibles de favoriser la coordination des mesures, et la dissociation est complète entre les politiques menées dans le domaine de la purification de l'eau et l'élaboration des mesures de protection de l'environnement. Faute d'une compétence administrative clairement désignée, on assiste à un émiettement des pouvoirs chargés de faire respecter les mesures en ce domaine, et à l'inadéquation des ressources engagées dans la lutte antipollution.

**La répartition traditionnelle des compétences techniques et administratives entre autorités régionales et collectivités locales et au sein des ministères peut sérieusement entraver le processus de planification.** Aux États-Unis, par exemple, l'exploitation des sols relève presque exclusivement de la compétence des pouvoirs locaux ; pour la planification et la mise en oeuvre d'infrastructures de transport, les organes fédéraux et régionaux sont en revanche les principaux protagonistes. Cette dichotomie se traduit, dans de nombreuses régions, par une inadéquation entre le développement de l'habitat et des zones d'activité industrielle, d'une part, et les capacités de transport existantes, voire planifiées, de l'autre. Au Royaume-Uni, les délais occasionnés dans les procédures actuelles de planification, concernant la construction de routes principales, sont dûs en partie au manque de coordination entre ce qui relève de l'exploitation des sols et ce qui relève du transport, tant à l'échelon central que local.

**Les problèmes de coordination se posent avec une acuité particulière dans les régions qui forment d'importants points de passage du transit international.** La région du Léman, partagée entre la France et la Suisse, en est une illustration : la coordination de la politique des transports est empoisonnée par l'existence, à l'échelon national, d'un double arsenal législatif et réglementaire auquel s'ajoutent cinq gouvernements régionaux et plusieurs régies autonomes de transports. Les cantons sont en désaccord sur la construction d'une troisième ligne de chemin de fer entre Lausanne et Genève ; certaines autorités françaises considèrent l'autoroute du Léman Sud comme non rentable, et la SNCF ne se montre guère intéressée par les projets d'amélioration de la ligne ferroviaire longeant la rive méridionale du lac ; du côté suisse, les cantons sont également divisés sur le fait d'appuyer la création de la liaison ferroviaire à grande vitesse Genève-Mâcon ou bien la ligne T.G.V. directe vers Lausanne à partir de la liaison Rhin-Rhône, actuellement en projet, qui reliera la France à l'Allemagne ; enfin, la coordination entre l'aéroport international de Genève et son concurrent français de Lyon-Satolas est quasiment inexistante.

**Au niveau de l'ensemble du continent européen, la coordination des projets d'infrastructure est particulièrement problématique.** Dans le domaine des transports, surtout, la souveraineté nationale n'avait jusqu'ici connu presque aucune érosion, les autorités nationales et régionales gardant la haute main sur le processus décisionnel. On estime, par exemple, que le réseau T.G.V. Londres-Paris-Bruxelles, Cologne, Amsterdam, aurait énormément gagné à être planifié, développé et géré comme un système intégré. Pourtant, les chemins de fer nationaux exerceront leurs compétences sur leur propre partie du réseau. De même, bien que tous les projets d'infrastructure relevant de SCANLINK soient regroupés au sein d'un concept unique, les décisions portant sur les tronçons nationaux resteront du ressort de chaque gouvernement, au lieu d'être prises en commun par l'ensemble des pays nordiques.

Face à ces carences, d'aucuns ont appelé à la création d'institutions européennes visant à faciliter l'adoption de concepts intégrés au niveau européen et à coordonner les projets nationaux. Certains progrès ont déjà été réalisés. Un réseau trans-européen est actuellement en

place, dont l'objectif est de coordonner les principaux projets d'infrastructures dans les secteurs du train à grande vitesse, des autoroutes, des canaux de navigation et du transport combiné à l'échelle de la Communauté.

### **Environnement et concertation**

Il existe un deuxième domaine où les structures institutionnelles paraissent mal armées pour faire face à la complexité croissante des processus de mise en place des infrastructures : **celui de la consultation et de l'association aux projets des intérêts régionaux et locaux, et en particulier des riverains**. Comme nous l'avons souligné précédemment, il est désormais de pratique courante dans les pays de l'OCDE d'examiner l'impact sur l'environnement des grands programmes d'infrastructure. L'évaluation des effets sur l'environnement, qui est déjà une procédure bien implantée aux États-Unis, tend à devenir une exigence légale sur la plupart des grands chantiers européens. Ces évaluations représentent un progrès considérable, mais elles peuvent par ailleurs éveiller auprès des populations locales des sensibilités écologiques très variées. Du fait de ces difficultés, auxquelles s'ajoutent les problèmes d'exploitation des sols, de dédommagement, de même que les retombées économiques éventuelles, les projets peuvent parfois subir des retards considérables.

**Il n'existe pas de solutions simples ; il est possible, toutefois, d'atténuer ces pressions en délimitant plus précisément les objectifs et les responsabilités, en imposant des dates butoir pour les études, et en recourant de manière plus systématique à des techniques éprouvées dans la prévention et la résolution des litiges.** Par exemple, des procédures de planification et de consultation devraient être passées en revue du point de vue de leur compatibilité avec les objectifs, plus larges, de politique nationale. Dans de nombreux pays, les procédures mises en place, dans les années soixante et soixante-dix, dans le but de protéger les intérêts légitimes des parties concernées peuvent ne pas ou plus correspondre aux choix stratégiques qui s'imposent maintenant à l'échelle nationale et internationale. En outre, les pays qui éprouvent des difficultés à mettre en oeuvre des mesures compensatoires à l'expropriation - comme le Royaume-Uni - pourraient tirer profit de l'expérience d'autres pays : les États-Unis semblent bien réussir dans l'utilisation de codes de compensation flexibles pour l'acquisition volontaire de terrains; le Danemark confie à une commission indépendante le soin d'évaluer la compensation ; nombre de pays du continent européen paient régulièrement les propriétés de 20 à 25 pour cent plus cher que le prix du marché, dans le but de faciliter et d'accélérer la planification et la mise en oeuvre des projets.

Certaines suggestions récentes ont tourné autour de la notion de la redistribution des coûts externes et des bénéfices générés par les grands projets d'infrastructure, au sein des différents groupes de population et régions concernés. Pour prendre un exemple purement hypothétique, un train à grande vitesse reliant deux villes peut apporter des bénéfices substantiels aux populations urbaines mais, par ailleurs, imposer des coûts environnementaux considérables aux communautés rurales. Le but serait de parvenir à une quantification convenue des coûts et bénéfices impliqués par l'opération, et de fournir aux régions rurales une compensation largement financée par les centres urbains. Mais toutes difficultés de quantification mises à part, il existe des inconvénients d'ordre plus largement décisionnel liés à des modèles de redistribution coûts/bénéfices similaires, l'un d'eux, et non le moindre, étant que les coûts de construction risqueraient de grimper en flèche si la redistribution devait se concentrer uniquement sur les coûts externes au détriment des bénéfices externes.



La simplification des procédures de consultation pourrait même déboucher sur un allongement de la phase de consultation, et ce, afin de réduire les risques de litiges et de retards durant la phase de planification et de mise en oeuvre. En France, par exemple, des propositions ont ainsi été formulées, non seulement pour faciliter l'accès du public au dossier de l'enquête officielle préalable à la construction des infrastructures de transport, mais aussi pour créer une instance chargée d'évaluer et de surveiller les travaux de manière à permettre un dialogue permanent entre les autorités et la population.

### **Processus de financement**

Enfin, une troisième source potentielle de retard tient au rôle du gouvernement dans le processus de financement. **La réglementation financière des pouvoirs publics peut s'avérer un obstacle de taille.** Aux États-Unis, par exemple, des règlements pléthoriques limitent les possibilités de financement des infrastructures par les États et les collectivités locales. Les constitutions et les statuts des États restreignent leur capacité, de même que celle des autorités locales, à financer les travaux publics ; ils limitent également les compétences des États et des collectivités locales en matière de dépenses, de fiscalité et de prêts, recommandent certaines limites de taux d'intérêt et des exigences référendaires, et imposent certaines conditions aux privatisations. En Australie, la question de la modification des mesures fiscales est devenue une pierre d'achoppement pour le développement du train à grande vitesse proposé par le secteur privé.

**D'autre part, une attitude trop restrictive sur la participation de capitaux privés peut également faire obstacle à la réalisation des projets.** Au Royaume-Uni, les dispositions dites "Ryrie" prévoyaient ainsi, il y a peu de temps encore, que les capitaux privés ne pouvaient être investis dans un projet qu'en lieu et place de capitaux publics - non à titre complémentaire - et que le financement par des capitaux privés, pour être autorisé, devait obligatoirement abaisser le coût du projet par rapport à celui du financement public : cas de figure improbable, au demeurant, vu les possibilités d'emprunt plus favorables, dont disposent les pouvoirs publics sur les marchés financiers. L'insistance du gouvernement britannique à faire financer le lien ferroviaire entre Londres et le tunnel trans-Manche par le seul secteur privé a conduit à repousser indéfiniment le projet, sa rentabilité étant manifestement insuffisante pour attirer des investisseurs privés. En Italie, en revanche, la volonté du gouvernement de participer à concurrence de 40 pour cent au financement du réseau ferroviaire à grande vitesse a constitué, pour les investisseurs privés, une incitation puissante à apporter les 60 pour cent restants. **Il se peut que les marchés financiers ne soient pas en mesure d'assumer les risques considérables que comportent nombre de projets d'infrastructures ; la création de nouveaux instruments et montages financiers, qui verraient coopérer les institutions financières et les gouvernements, peut s'avérer nécessaire.**

Les grands programmes, même dûment approuvés, peuvent encore se heurter à de sérieux problèmes de financement. Dans bon nombre de pays, le processus décisionnel est entravé par un manque de coordination entre les décisions budgétaires du ministère des Finances, d'une part, et la planification et la mise en oeuvre à long terme, d'autre part, lesquelles relèvent des ministères des Transports, des Travaux publics, etc. En Italie, les ressources financières, aux termes des lois de financement, se libèrent par tranches annuelles successives. Etant donné la durée des projets d'infrastructure, l'incertitude plane, année après année, sur les priorités du gouvernement et la disponibilité des crédits. L'incertitude la plus totale entoure également les lois de financement proprement dites, à telle enseigne que les collectivités locales, le plus souvent, attendent l'adoption définitive de ces lois avant de commencer à planifier leur budget

en matière d'infrastructures, ce qui ralentit encore les opérations. Ces incertitudes sont encore aggravées par les lacunes constatées au niveau du décaissement des fonds : en 1988, près d'un tiers des ressources totales autorisées par le parlement italien pour travaux d'infrastructure n'avaient toujours pas, en fin d'année, été distribuées.

Ceci étant, il faut reconnaître que certains pays de l'OCDE l'Australie, le Canada, le Danemark, et particulièrement l'Italie montrent des signes encourageants : il semblerait que ces pays s'engagent sur la voie de l'estimation prospective et de la planification à long terme des dépenses publiques, ce qui devrait assurer une meilleure coordination sur le long terme entre les dotations budgétaires et la formulation des politiques, l'un des secteurs concernés, et non le moindre, étant celui des infrastructures.

## CONCLUSIONS

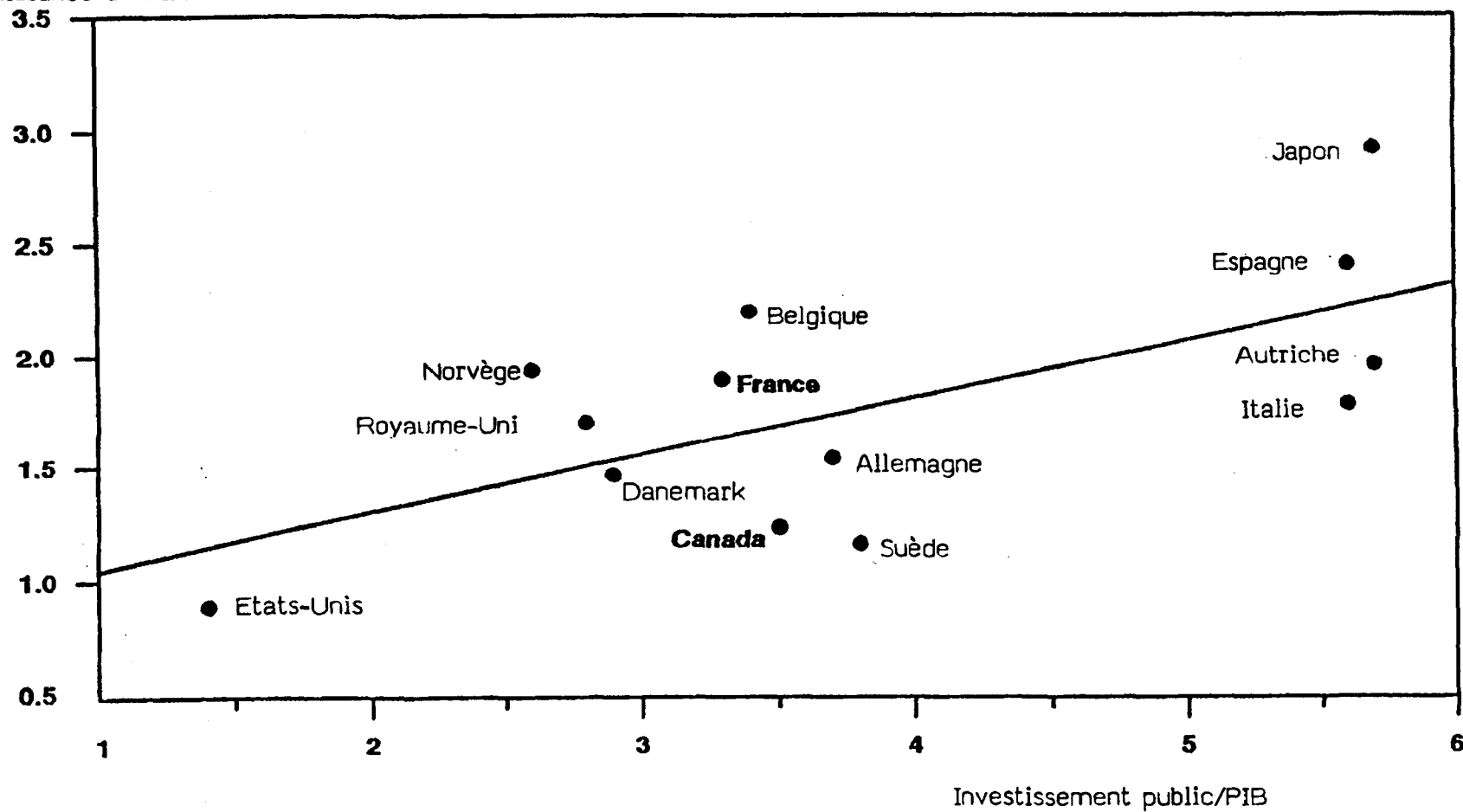
Un thème central de ce résumé a été la nécessité, pour résoudre les problèmes d'infrastructure de cette décennie, d'explorer les options fondées sur l'économie de marché. **Paradoxalement, ceci pourrait faire jouer aux pouvoirs publics un rôle plus actif.** Il a été avancé que, si l'élimination des goulots d'étranglement passe par un accroissement des dépenses, la possibilité d'associer aux projets des capitaux privés devrait être dûment étudiée. La participation du secteur privé restera cependant, dans de nombreux cas, en-deçà des espérances, à moins que les pouvoirs publics ne montrent l'exemple en finançant une partie des projets et/ou en mettant en place des garanties et des incitations. Lorsque la solution réside dans l'amélioration de l'efficacité des infrastructures existantes plutôt que dans la construction d'infrastructures supplémentaires, les instruments qui s'imposent sont la privatisation, l'aménagement du cadre réglementaire et le renforcement des mécanismes de concurrence, l'application de techniques de tarification efficaces et l'octroi d'incitations aux gestionnaires publics. Pour chacune de ces options, l'initiative gouvernementale est fondamentale, voire indispensable : la privatisation, la redéfinition du cadre réglementaire et la gestion publique relèvent en effet purement et simplement de la compétence des pouvoirs publics ; indispensable, également, pour l'efficacité de la tarification, parce qu'il n'est pas concevable que le concept puisse s'imposer, notamment dans le domaine des péages routiers, s'ils n'assument pas leur responsabilité en ce domaine ; à eux aussi, manifestement, revient l'initiative d'un aménagement, si nécessaire, des processus de décision.

**D'une manière plus générale, tant le secteur public que le secteur privé semblent manifester une sensibilité accrue à la nécessité d'une réflexion stratégique à long terme des gouvernements sur les questions d'infrastructures.** Etant donné l'importance cruciale de celles-ci pour l'implantation régionale de l'industrie privée et pour la compétitivité, au plan international, de l'économie au sens large, il apparaît de plus en plus nécessaire que les gouvernements fournissent aux opérateurs économiques des orientations sur leur réflexion à plus long terme, sur des questions telles que la politique des transports, l'approvisionnement en énergie et les télécommunications, de manière à centrer le débat public et à s'assurer que ces opérateurs, à leur tour, disposent d'un cadre clair mais flexible à l'intérieur duquel planifier l'avenir.

En conséquence, les années quatre-vingt-dix n'inaugurent pas nécessairement une ère de "moins de gouvernement". Elles offrent plutôt la perspective d'un mode de gouvernement différent et peut-être même des possibilités élargies pour l'action publique, mais, pour être efficace, cette action devra être novatrice et imaginative.

L'investissement public en pourcentage du PIB, calculé en 1985, comparé à la croissance annuelle du PIB par salarié, 1980-1990

Croissance du PIB/salarié



Source : Bureau of Labor Statistics, données non publiées; OCDE, Statistiques rétrospectives, 1960-1990

*OBSERVATIONS de Claude MARTINAND*

Ministère de l'Équipement  
Directeur des Affaires Économiques et Internationales

L'article de MM. Barrie STEVENS et Wolfgang MICHALSKI (Secrétariat de l'O.C.D.E.) tente un tour d'horizon sur les tendances et les politiques en matière d'infrastructures dans les années 1990. Résumé d'un séminaire organisé par l'O.C.D.E. réunissant une vingtaine d'experts internationaux, ce texte aborde de manière intéressante de nombreuses questions que se posent experts et décideurs, issus de différents pays développés, confrontés, à des degrés variables, à une série de difficultés voire à une véritable crise des infrastructures.

Sont abordés successivement les points suivants :

- le constat du recul quasi général des investissements en matière d'infrastructures dans les 10 à 15 dernières années qui se traduisent par des phénomènes de saturation ou de congestion ainsi que de vétusté de certains réseaux et des handicaps qui en résultent en matière de compétitivité et de développement économique ;
- l'accroissement probable des besoins dans les années qui viennent, en raison de l'internationalisation et de l'intégration des économies, en omettant d'ailleurs les besoins nés de la grande vitesse et des flux tendus qui "rétrécissent l'espace" et favorisent cette intégration économique ;
- les difficultés de financement des investissements publics pour des raisons macroéconomiques (crise des finances publiques) et les solutions possibles de redéploiement éventuel des dépenses publiques, de recours au financement privé et de sélectivité accrue des investissements ;
- la recherche d'amélioration de l'efficacité du système à travers la privatisation, la dérèglementation, la tarification et l'incitation à une meilleure gestion des entreprises publiques ;
- les problèmes résultant des difficultés de planification, de coordination des décisions sectorielles des différents niveaux territoriaux et de prise en compte accrue des préoccupations d'environnement, qui renchérissent ou retardent les projets.

En conclusion, les auteurs préconisent un développement des options fondées sur le marché, la concurrence, la dérèglementation et la privatisation, tout en soulignant que cela implique un rôle différent et paradoxalement plus actif des pouvoirs publics.

L'analyse proposée manque d'un cadre conceptuel cohérent ce qui entraîne une certaine confusion dans les préconisations.

Cela est d'autant plus étonnant que les dernières années ont été riches d'avancées théoriques et d'expériences pratiques intéressantes, largement ignorées par les auteurs.

La notion d'infrastructures mériterait d'abord d'être précisée en introduisant la notion de réseau et en distinguant trois natures de réseaux :

- le réseau d'infrastructures proprement dit,
- le réseau des services offerts grâce au réseau qu'ils soient des services de base ou des services à valeur ajoutée,
- le réseau de régulation des flux dans le réseau rendu possible grâce aux possibilités de la télémessure et de la télécommande en temps réel désormais opérationnelles (télématique).

L'économie des réseaux présente des particularités qui sont mal prises en compte ou ignorées :

- rendements croissants éventuels, effets de seuil ou indivisibilités ;
- effets de club et effets d'envergure ;
- externalités positives ou négatives.

Plus grave, me semble-t-il, est l'absence manifeste de toute vision globale des mécanismes systémiques et des interactions voire des contradictions qui permettent de comprendre les phénomènes décrits ;

- le rôle central de la tarification n'est pas compris, dans sa double dimension d'outil de **modération de la demande** dans une perspective de développement durable (notion de mobilité durable) ou **d'autofinancement des investissements** de développement ; seule est mentionnée la possibilité de moduler la tarification dans l'espace et dans le temps pour lisser les pointes, de manière à différer la congestion et à mieux exploiter les réseaux existants ;
- le lien entre la tarification et le financement des infrastructures n'est donc pas souligné ni le mécanisme, fréquent, de sous tarification et de sous investissement qui en résulte, avec des cycles accentués du ratio FBCF/PIB par rapport à l'évolution des trafics et du PIB ;
- le lien entre la dérégulation du marché des transports par le transport routier du fait d'une concurrence sauvage liée à la surcapacité structurelle (non stockabilité et entrée sur le marché à coût nul dans un marché atomisé et dominé par les chargeurs) n'est pas vu non plus, ni ses répercussions néfastes sur les autres modes de transport et sur les coûts sociaux que cela entraîne (pollution, insécurité...),
- les **effets structurants** des réseaux d'infrastructures sur l'aménagement des territoires (accessibilité conditionnant les localisations d'activités et de l'habitat) et les préoccupations éventuelles d'équité territoriale à travers des péréquations tarifaires sont totalement ignorées ;
- les préoccupations de long terme vis à vis desquelles le marché est par nature myope et que les calculs de rentabilité économique et sociale (et à fortiori financière) ignorent, restent mal explicitées malgré quelques réflexions sur l'anticipation et la planification ou la coordination des intervenants d'ailleurs contradictoires avec le reste des préconisations ;
- les préoccupations sociales (tarification sociale) ne sont pas reliées aux préoccupations de lutte contre l'exclusion et à leurs dimensions territoriales.

En fait, l'absence de toute réflexion sur le rôle du marché et de la régulation publique dans ces domaines (que nous qualifions de service public en évitant de l'assimiler au secteur public) et sur la concurrence et la coopération entre les opérateurs, se fait manifestement sentir :

- pourquoi une régulation publique ?
- quels outils de régulation publique ?
- quelles instances de régulation publique ?
- quels niveaux de régulation publique et quelle articulation entre les différents niveaux territoriaux de régulation ?
- quelles relations entre les régulateurs et les opérateurs ?
- quelle concurrence et quelle coopération entre les opérateurs ?

Cette vision d'ensemble constituerait une grille d'analyse permettant d'évaluer les impacts possibles des différentes mesures préconisées. Je renvoie pour ces points au projet de charte européenne des services publics que j'ai proposée.

Les credos habituels de la pensée ultra libérale (concurrence, marché, privatisation, dérèglementation) pourraient être examinés de manière plus objective et sans a priori en mesurant mieux leurs effets positifs indéniables mais aussi leurs effets négatifs ou pervers.

Il faudrait alors préciser de quelle concurrence on parle, introduire la notion de "concurrence durable", analyser le fonctionnement réel des marchés, dissocier clairement l'efficacité de la régulation et celle des opérateurs qu'ils soient privés, mixtes ou publics, l'efficacité des mécanismes contractuels (notion de contrat incitatif appliquée aussi bien aux opérateurs publics que privés) comme complément ou substitut aux mécanismes de la concurrence (cf : travaux de J. Tyrole et J. J. Lafond sur la théorie du contrat).

A titre d'exemple le terme de privatisation ne devrait être utilisé qu'en précisant de quoi on parle :

- privatisation du financement de l'infrastructure : parler plutôt de financement à risques ou financement de projet, surtout si on parle de financement mixte et de partenariat public/privé, ce qui n'implique pas forcément la propriété privée de l'infrastructure ;
- privatisation de l'exploitation de l'infrastructure et/ou de services ;

L'expérience française de la concession de la gestion déléguée de service public est totalement méconnue (cf : la note de M. Burdeau).

De la même manière, le terme de dérèglementation est parfaitement imprécis et, en partie inapproprié surtout si on le traduit, à tort, par celui de dérégulation (anglicisme).

Bref, quel écart entre la littérature prédominante dans les organismes internationaux qu'ils soient à Paris, à Bruxelles ou à Washington et l'état des connaissances scientifiques. Comment y faire avancer la rigueur intellectuelle et la pertinence des diagnostics et des préconisations ? Vaste programme aurait dit le Général de Gaulle !

## LA GESTION DELEGUEE : UNE RECHERCHE PERMANENTE D'EQUILIBRE

*Par Michel BURDEAU*  
Délégué Général à l'USAP

*Dans ces quelques pages, Michel Burdeau revient sur le thème de la concession et contribue ainsi à éclairer le débat sur la privatisation et la dérèglementation abordé dans le texte de l'OCDE. Il montre que si le système de la gestion déléguée permet de résoudre effectivement certains problèmes, il en crée aussi de nouveaux et permet ainsi de conclure qu'il n'existe pas de solutions simples applicables uniformément à tous les types d'équipement publics, et à tous les pays.*

Le recours à la concession pour réaliser un ouvrage ou équipement public ou seulement pour l'exploiter peut se justifier par :

A la limitation des financements publics,

A la recherche d'une réponse plus efficace aux besoins, en termes de productivité ou de qualité de service,

A la volonté de limiter les interventions directes de la collectivité publique, suspectée d'être, par nature, conduite à privilégier des objectifs autres qu'économiques,

- le souci, dans une conjoncture morose d'élargir et amplifier l'action en faveur des infrastructures, afin notamment de réduire le chômage.

Sont aussi souvent présentes d'autres préoccupations, implicites plutôt qu'inavouables, comme celle d'assurer une meilleure affectation des ressources aux dépenses et donc une meilleure défense des "Ministères dépensiers" en face de la toute-puissante Administration des Finances, ou celle de limiter les risques pris par la Collectivité.

\*

\*   \*

En dépit d'échecs peu nombreux mais spectaculaires, le mode de la gestion déléguée est considéré de plus en plus favorablement, dans les pays de l'ouest comme dans ceux de l'est de l'Europe qui souhaitent s'ouvrir à l'économie de marché. Ce concept central, à la croisée des grandes interrogations qui marquent cette fin de siècle - recours au contribuable ou à l'usager, à un intervenant public ou privé, orientation libérale ou interventionniste - n'est cependant pas exempte d'ambiguïtés, qui expliquent d'ailleurs le large consensus qu'il recueille.

C'est dans le bi-pôle efficacité-rentabilité que réside sans doute la question essentielle. Dans un contexte financier difficile, les Pouvoirs Publics recherchent avant tout une gestion efficace des services collectifs : il s'agit d'offrir au moindre coût des services d'un niveau correspondant au développement économique et social atteint dans le Pays. L'objectif de productivité est primordial et la gestion publique directe est réputée ne pouvoir le poursuivre valablement pour toute une série de raisons qui se conjuguent :

- la soumission à des intérêts autres que la recherche d'une meilleure productivité : politique sociale plus ou moins bien interprétée, clientélisme électoral, simple logique de carrière, etc,
- un cadre administratif et financier inadapté à une gestion efficace : annualité budgétaire, modalités de contrôle (ex-ante et non ex-post) déresponsabilisantes, contraintes liées au découpage des ouvrages en tranches fonctionnelles, absence de toute sanction réelle,
- prédominance, liée à l'organisation administrative, de logiques sectorielles figées, interdisant une optimisation véritable,
- rigidités caractéristiques de l'administration traditionnelle : statut du personnel, avec ses conséquences sur les horaires de travail ou les modes de rémunération, relations hiérarchiques s'opposant à un management moderne, culture d'entreprise davantage tournée vers la satisfaction des gestionnaires que vers celle des usagers-clients.

La liste serait longue des critiques que l'on adresse traditionnellement à la gestion publique directe des services publics. On ne cherchera ni à réfuter ces arguments ni à développer les aspects positifs du service public classique : désintéressement, égalité de traitement, continuité du service, coût financier des ressources. Il importe plus d'examiner ce qu'implique le recours à la gestion déléguée.

Celle-ci n'est possible que si l'intervenant pressenti y trouve, à un niveau ou à un autre, son intérêt par ce que les anglo-saxons nomment "incentives". La recherche, côté public, de la productivité se traduit nécessairement côté privé en termes de rentabilité.

Pour que chacun y ait son compte, il faut donc, en première analyse que les gains de productivité liés à la gestion déléguée soient suffisants pour couvrir et au-delà le supplément de rémunération du gestionnaire privé.

S'agissant ici de gestion des services (et non de réalisations d'une infrastructure) il importe que la rémunération du concessionnaire résulte de la qualité de sa gestion et non d'une réduction de la qualité (par exemple réduction d'amplitude ou de fréquence des transports urbains) des services offerts. Cela suppose un contrôle rigoureux du concédant ou régulateur, mais la mise en concurrence est un moyen tout aussi efficace d'y parvenir. Encore faut-il qu'elle soit possible. Or les domaines où une réelle concurrence peut s'appliquer ne sont pas si nombreux, du moins une concurrence qui ne s'exerce pas seulement lors de l'attribution de la concession mais joue en permanence. Elle est de règle dans le transport routier de marchandises mais exceptionnelle dans les transports urbains de personnes.

Les transports ferroviaires seront-ils un jour ouverts à la concurrence ? Dans quelle mesure les télécommunications et l'énergie le seront-ils également ? La délégation de la gestion d'un service peut être soumise à la menace du non renouvellement lorsqu'il ne s'agit que de gestion.



Elle n'est en revanche que virtuelle lorsque le délégataire a consenti des investissements importants.

Heureusement, la théorie et la pratique sont venues au secours d'une situation qui risquait d'être bloquée, grâce aux développements intervenus dans la théorie des contrats. Bien que celle-ci ait des ambitions plus amples, elle nous intéresse ici pour traiter des cas où il ne peut y avoir de véritable marché, à cause du petit nombre de protagonistes et surtout du fait des surcoûts qui en résulteraient. Il s'agit pour l'essentiel d'assurer la convergence des choix de l'agent-opérateur d'une part, de l'autorité-organisatrice et contrôleur d'autre part. On sait que cette recherche est rendue ardue par l'asymétrie de l'information disponible, le caractère inévitablement lacunaire des contrats, les contraintes institutionnelles auxquelles l'autorité organisatrice elle-même est exposée. Le premier de ces problèmes lié à l'information, peut en principe être résolu par des contrats incitatifs. J'en ai personnellement fait l'expérience en qualité d'autorité organisatrice des transports dans l'agglomération lyonnaise. Mais la question est complexe, comment concilier lutte contre la "rente informationnelle" et une certaine liberté de gestion en elle-même incitative ? La chasse aux rentes ne va-t-elle pas tuer toute incitation ?

Et le coût de ce contrôle n'excèdera-t-il pas son bénéfice ? La difficulté d'établir des relations équilibrées entre les deux parties prenantes est encore accrue lorsque celles-ci doivent se situer sur le long terme et la notion de "concurrence durable" constitue un terrain fécond pour les recherches entreprises sur l'équilibre des contrats.

\*  
\* \* \*

La situation du concessionnaire est très différente selon qu'il n'est délégataire que d'activités de gestion ou qu'il a la charge de réaliser un investissement important.

Dans ce dernier cas, c'est la possibilité de mobiliser des ressources de financement qui l'emporte sur la recherche d'une gestion plus rigoureuse. On entre ici dans un univers beaucoup plus problématique : pour s'investir, les capitaux exigent aujourd'hui le respect de plusieurs ratios financiers - rentabilité réelle inflation déduite, importance de la recette nette annuelle par rapport aux capitaux engagés, durée de retour de l'investissement - que bien peu de projets sont en mesure d'atteindre. Ils demandent aussi des garanties qui atténuent fortement les risques réellement encourus, sans parler de la maîtrise des tarifs, question qui ne peut laisser les Pouvoirs Publics insensibles et que l'évocation de relations claires et équilibrées entre les partenaires ne saurait suffire à résoudre.

En fait, plus que d'attirer des capitaux à risques, le cadre de la gestion déléguée aura pour effet de permettre une expression formelle du cahier des charges et des contraintes de l'opération, et donc de prémunir le maître d'ouvrage du danger d'un dérapage permanent, notamment pour ce qui concerne l'insertion dans l'environnement. Les capitaux d'emprunt pourront être plus aisément drainés, et les ressources tirées des usagers affectées plus rigoureusement au projet, toutes choses non négligeables.

Certains voudraient aller plus loin et prônent, sans craindre d'ailleurs trop les contradictions, à la fois un libéralisme sans entrave et des financements mixtes forfaitisant une contribution publique pouvant aller jusqu'à 50% voire plus du coût total du projet.

L'idée du financement mixte est séduisante, qu'elle se traduise par des avances remboursables ou des subventions à caractère définitif. Mais saura-t-on faire respecter le caractère forfaitaire de la contribution publique, une part de celle-ci ne sera-t-elle pas absorbée dans le coût final de l'opération ?

Il serait en tout cas dangereux de laisser croire que la puissance publique pourra réduire son rôle à la rédaction d'un appel de candidature laissant ouverts la plupart des choix essentiels - Les contre-exemples ne manquent pas, et la dérégulation forcenée a bien montré ses limites.

\*  
\*   \*   \*

Gestion privée ne s'identifie pas nécessairement à gestion en milieu concurrentiel. Financement privé mêle abusivement le caractère "privé", c'est à dire lié à l'usage particulier des équipements, de la recette et l'origine éventuellement privée des capitaux de financement. Le temps de la gestion déléguée peut se compter en quelques années comme dans le transport public urbain, ou en plusieurs décennies comme dans le secteur autoroutier - Le gestionnaire d'infrastructure n'est qu'exceptionnellement lui-même en situation de concurrence, alors qu'il peut effectivement avoir intérêt au recours à la concurrence, en amont lors de la dévolution des travaux, et en aval pour l'exploitation. Quant à l'accès des candidats opérateurs aux infrastructures, il résultera au moins autant de l'action régulatrice des Pouvoirs Publics que du libre jeu de la concurrence. Car celui-ci, on le sait bien, tend tout naturellement à reconstituer des poches de monopoles parties, des enclos, où il est bien difficile de faire prévaloir la transparence. Ne serait-ce que pour faire respecter les règles du jeu et éviter la captation privée d'éventuelles rentes, les régulateurs publics auront toujours du pain sur la planche - N'a-t-on pas un peu le sentiment que de même que l'on a souvent reproché aux responsables publics de vouloir faire le bonheur des gens malgré eux, certains théoriciens cherchent à faire le bien du secteur privé au-delà de ce que celui-ci souhaite et est préparé à faire ?

En faisant l'apologie du "tout privé" on se réfère à l'un ou l'autre des éléments d'une trilogie : la ressource perçue sur l'utilisateur grâce au péage, symbole de régularité et de bonne affectation ; l'institution d'entités autonomes, synonyme de clarté et de responsabilisation ; l'appel à des capitaux privés, garantie d'intérêt économique et financier des projets, supérieur à celle offerte par la planification publique.

Sur tous ces points, il y a matière à réflexion et à progrès. Mais attention à ne pas céder à la magie des mots.