

SOMMAIRE

Pages

AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 13 novembre 2002 I - 1

I	- L'INVESTISSEMENT PUBLIC EN FRANCE : UN RÔLE DÉTERMINANT JUSQU'À LA RUPTURE DES ANNÉES 1990	4
A	- UNE NOTION AU CONTENU INCERTAIN	5
	1. Le caractère imprécis de la notion d'investissement public.....	5
	2. Le choix « raisonné » de la référence à la comptabilité nationale pour mesurer l'effort d'investissement public.....	5
B	- UNE CROISSANCE TENDANCIELLE DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC JUSQU'AU DÉBUT DES ANNÉES 1990 QUI RECOUVRE DES ÉVOLUTIONS DISPARATES SELON LES COMPOSANTES	6
	1. Une nette progression jusqu'à la rupture des années 1990	6
	2. Des trajectoires différenciées selon les composantes.....	8
C	- L'INVESTISSEMENT PUBLIC CONFRONTÉ À UNE NOUVELLE DONNE	10
	1. Des besoins collectifs toujours importants.....	11
	2. Des acteurs en mutation	11
	3. Des modalités d'action évolutives	12
II	- DES ORIENTATIONS POUR L'AVENIR DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC	13
A	- INSCRIRE L'INVESTISSEMENT PUBLIC DANS UN PROJET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	14
	1. Pour une approche renouvelée de la dépense publique.....	14
	2. Préserver et développer le patrimoine public pour répondre aux besoins classiques et nouveaux	16
B	- DÉVELOPPER DES INSTRUMENTS D'ANALYSE ET DE GESTION VISANT À L'EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC.....	18
	1. Disposer d'un système d'information performant	18
	2. Approfondir les travaux sur les critères de choix des investissements.....	19
	3. Développer un système d'évaluation efficace et démocratique	20
C	- DOTER NOTRE PAYS D'UN CADRE DÉCISIONNEL TRANSPARENT, COHÉRENT ET DÉMOCRATIQUE.....	21
	1. Assurer la maîtrise publique	21

2. Conforter la décentralisation en offrant aux collectivités locales une vision d'ensemble partagée de l'équipement collectif du pays	22
3. Faire de l'Europe un acteur à part entière en matière d'investissement public	24
ANNEXE A L'AVIS	29
SCRUTIN	29
DÉCLARATIONS DES GROUPES	31

RAPPORT présenté au nom de la section des problèmes économiques généraux et de la conjoncture par M. Charles Demons, rapporteur.II - 1

INTRODUCTION	5
TITRE I - L'ÉVOLUTION SUR LONGUE PÉRIODE DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC EN FRANCE	9
CHAPITRE I - PRÉLIMINAIRES MÉTHODOLOGIQUES	13
I - UNE APPROCHE ORGANIQUE DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC	14
II - IMPERFECTION DES SOURCES ET DIFFICULTÉ DE LA MESURE	15
A - LES LIMITES DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE.....	16
B - LE CHOIX RAISONNÉ DE LA COMPTABILITÉ NATIONALE .	17
1. Principes généraux	17
2. Le périmètre des Administrations publiques (APU)	19
3. La Formation brute de capital fixe (FBCF).....	23
C - LE CAS PARTICULIER DES ENTREPRISES PUBLIQUES	24
D - UN CAS TYPIQUE : LA MESURE DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC DANS LES TRANSPORTS	28
1. La commission des comptes des transports de la Nation	28
2. Le compte satellite des transports	29
3. Le budget du ministère des transports.....	31
CHAPITRE II - L'INVESTISSEMENT PUBLIC CIVIL TOTAL DEPUIS LES ANNÉES 1960	33
I - UNE CROISSANCE TENDANCIELLE ASSEZ RÉGULIÈRE JUSQU'EN 1992	35
II - UNE STRUCTURE ÉVOLUTIVE	40
III - UNE PÉRIODISATION DE L'ÉVOLUTION DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC	43

A - UNE PÉRIODE PHARE POUR L'INVESTISSEMENT PUBLIC : 1959-1967.....	44
B - DE LA CRISE DE 1968 À CELLE DE 1974	45
C - LE SOUTIEN DE LA CROISSANCE PAR L'INVESTISSEMENT PUBLIC : 1974-1982.....	45
D - 1982-1987 : DES ANNÉES CREUSES POUR L'INVESTISSEMENT PUBLIC.....	46
E - 1987-1991 : L'INVESTISSEMENT PUBLIC ACCOMPAGNE LE REBOND DE CROISSANCE DE LA PÉRIODE.....	47
F - 1991-1997 : L'INVESTISSEMENT PUBLIC EN RÉCESSION.....	47
G - 1997-2000 : UNE TIMIDE REPRISE DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC DANS UNE CROISSANCE RETROUVÉE.....	47
IV - INVESTISSEMENT PUBLIC, CROISSANCE ET EMPLOI.....	48
CHAPITRE III - L'INVESTISSEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES (APU)	59
I - LA PLACE DE L'INVESTISSEMENT DES APU DANS L'ÉCONOMIE NATIONALE.....	59
II - LES DYNAMIQUES DIFFÉRENCIÉES DES COMPOSANTES DE LA FBCF DES APU	64
A - LA NATURE DES INVESTISSEMENTS DES DIFFÉRENTES CATÉGORIES D'APU	64
B - DES TRAJECTOIRES DIFFÉRENTES	66
C - LA PLACE INÉGALE DE L'INVESTISSEMENT DANS LES DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES.....	71
D - DES STRUCTURES DIVERSES DE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS	74
III - L'IRRÉSISTIBLE MONTÉE DE L'INVESTISSEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES.....	79
A - LA DYNAMIQUE LONGUE DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC LOCAL.....	80
B - UNE CYCLICITÉ STRUCTURELLE.....	82
1. La cyclicité de la demande sociale.....	82
2. La cyclicité électorale	83
3. L'évolution des responsabilités et des modes de gestion des collectivités locales	84
C - LA PLACE ET LE RÔLE DES ENTREPRISES PUBLIQUES LOCALES DANS L'ÉVOLUTION DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC LOCAL.....	85
1. Les SEM locales	87

2. Les régies de services publics et les services délégués à d'autres organismes publics	88
3. Les organismes d'HLM	89
IV - COMPARAISONS INTERNATIONALES	91
CHAPITRE IV - L'INVESTISSEMENT DES GRANDES ENTREPRISES NATIONALES (GEN)	97
I - L'INVESTISSEMENT DES GEN RYTHMÉ PAR DES CYCLES LONGS	99
II - LE FINANCEMENT PROBLÉMATIQUE DE L'INVESTISSEMENT DES GEN.....	108
III - L'INVESTISSEMENT DES GEN DANS LES ANNÉES 1990..	112
A - LES INVESTISSEMENTS DE FRANCE TÉLÉCOM	114
B - LES INVESTISSEMENTS D'EDF	120
C - LES INVESTISSEMENTS FERROVIAIRES NATIONAUX	124
IV - COMPARAISONS INTERNATIONALES	129
TITRE II - UNE NOUVELLE DONNE POUR L'INVESTISSEMENT PUBLIC	133
CHAPITRE I - UNE NOUVELLE DONNE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE	137
I - DES APPROCHES RENOUVELÉES.....	137
A - LE RÔLE RENOUVELÉ DE L'INVESTISSEMENT DANS LES APPROCHES CONTEMPORAINES DE LA CROISSANCE.....	137
B - L'ESSOR DES NOUVELLES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION.....	145
C - LE DÉVELOPPEMENT DURABLE	148
II - DES BESOINS COLLECTIFS TOUJOURS IMPORTANTS ET ÉVOLUTIFS	153
A - L'ANALYSE MENÉE PAR NOTRE ASSEMBLÉE EN 1989	153
B - ÉLÉMENTS POUR UNE PROSPECTIVE DES BESOINS COLLECTIFS AU DÉBUT DES ANNÉES 2000.....	155
1. Les schémas de services collectifs	156
2. Les contrats de plan Etat-régions	161
3. Quelques exemples sectoriels significatifs.....	166
III - DE NOUVELLES DIMENSIONS DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE.....	173
A - LA POLITIQUE STRUCTURELLE	175
B - LES RÉSEAUX TRANS-EUROPÉENS (RTE)	176

C - LA RECHERCHE-DÉVELOPPEMENT.....	178
CHAPITRE II - UNE NOUVELLE DONNE POLITIQUE ET INSTITUTIONNELLE	185
I - DE LA PLANIFICATION CENTRALISÉE À LA DÉCENTRALISATION : LA MONTÉE EN PUISSANCE DE LA CONTRACTUALISATION.....	188
A - ÂGE D'OR ET DISPARITION DE LA PLANIFICATION CENTRALISÉE	188
B - LA DÉCENTRALISATION DE L'ETAT ET LA CONTRACTUALISATION.....	194
1. La perte de centralité de l'Etat	194
2. La montée de la contractualisation.....	195
3. De la réglementation à la régulation	201
II - ENTREPRISES PUBLIQUES ET SERVICES PUBLICS : DE L'ASSOCIATION À LA FRANÇAISE À LA DISSOCIATION À L'EUROPÉENNE	205
A - L'ASSOCIATION SERVICE PUBLIC-SECTEUR PUBLIC : UN CHOIX POLITIQUE DE L'APRÈS-GUERRE	207
1. Le foisonnement ancien des « missions de service public » déléguées au secteur privé.....	207
2. Le service public comme projet de société : 1945-1983.....	211
B - LA RUPTURE DU MODÈLE À PARTIR DU MILIEU DES ANNÉES 1980.....	216
1. Un changement de décor en Europe	216
2. Le resserrement et la concentration du secteur des entreprises publiques en France.....	226
3. L'avenir des services publics en débat.....	231
III - DE LA RATIONALISATION DES CHOIX BUDGÉTAIRES À L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES : LA DIFFICILE RECHERCHE DE L'EFFICACITÉ SOCIO- ÉCONOMIQUE.....	235
A - LE « <i>PARADIGME BALISTIQUE</i> » DE LA RATIONALISATION DES CHOIX BUDGÉTAIRES	236
1. La RCB, science de l'ingénieur et de l'administrateur : la tradition ancienne du calcul économique public en France.....	236
2. RCB , centralité de l'Etat et « <i>fordisme à la française</i> »	238
3. Les limites de la RCB	240
B - L'ÉMERGENCE PROGRESSIVE DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES À LA FIN DES ANNÉES 1980.....	243
1. Une difficile institutionnalisation au sein de l'Etat.....	244
2. L'entrée en scène de nouveaux acteurs	245

C - LA DIFFICILE QUÊTE DE L'EFFICACITÉ SOCIO-ÉCONOMIQUE	246
1. Les faiblesses persistantes de l'évaluation en France	246
2. Les limites du calcul économique public	248
CONCLUSION	253
LISTE DES ILLUSTRATIONS	261

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du mercredi 13 novembre 2002**

Le Bureau du Conseil économique et social a confié, le 5 octobre 1999, à la section des problèmes économiques généraux et de la conjoncture la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis sur « *l'investissement public en France : bilan et perspectives* »¹.

La section a désigné M. Charles Demons comme rapporteur.

*

* *

L'investissement constitue une variable-clé pour apprécier la vitalité d'une économie et, au-delà, d'une société toute entière. Son dynamisme est souvent considéré comme un signe de bonne santé, comme un révélateur très significatif de la confiance d'une collectivité en l'avenir et de sa capacité d'innovation. Dans un pays comme le nôtre, l'investissement relève bien entendu pour une large part des entreprises privées et des ménages, ces derniers essentiellement pour leur logement. Mais il est aussi le fait d'entités variées ou d'agents aux statuts divers qui réalisent ce qu'il est convenu d'appeler des « *investissements publics* » contribuant à la poursuite de trois objectifs essentiels :

- promouvoir la cohésion sociale et le bien être de la population, assurer la solidarité et garantir la sécurité collective ;
- assurer une croissance soutenue, durable et équilibrée, s'appuyant sur un haut niveau d'emploi de qualité et le favorisant ;
- réguler les fluctuations conjoncturelles par des actions contra-cycliques.

L'opportunité d'une relance de l'investissement public en France apparaît comme une question largement récurrente : elle est posée chaque fois que la marche de l'économie est jugée trop modérée ou lorsque survient un choc récessif ; elle est aussi très souvent d'actualité lorsqu'il s'agit de mieux répondre aux exigences de la compétition internationale et d'améliorer l'attractivité du territoire ; elle est enfin fréquemment sur le devant de la scène lorsque des besoins sociaux pressants s'expriment, que des incidents aux conséquences parfois dramatiques surviennent en matière de sécurité collective ou qu'il faille faire face à des catastrophes naturelles. Tel est le cas aujourd'hui encore dans ces différents aspects, alors même que cette modalité d'intervention traverse, depuis le début des années 1990, un certain affaiblissement principalement lié à des préoccupations financières dans un contexte national, européen et international tendant à privilégier les mécanismes de marché et les horizons de court terme.

Ce fléchissement de la dynamique de l'investissement public, au demeurant largement partagé en Europe, a conduit la Commission européenne à lancer aux Etats membres un signal d'alarme dans sa communication de décembre 1998 en plaidant en faveur d'une restructuration des dépenses publiques au bénéfice de l'investissement. Elle mettait en évidence une baisse régulière et marquée de la part de l'investissement des administrations publiques (APU) dans le PIB, et ce « *même en tenant compte de la prise en charge de certains investissements par le secteur privé* ». Les dernières statistiques disponibles sont éloquentes : la

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 125 voix et 31 abstentions (voir résultat du scrutin en annexe).

formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques est ainsi passée, pour l'ensemble de l'Union européenne, de 2,9 % du PIB en 1990 à 1,9 % en 2000 (- 1 point). Ce recul est particulièrement marqué au Royaume-Uni (- 1,4 point) mais également sensible en Italie (- 0,9 point), en Allemagne (- 0,8 point) et en France (- 0,5 point).

Depuis 1945, la spécificité de la croissance française a largement tenu au caractère stratégique d'interventions de l'État visant à piloter la modernisation de l'économie par la maîtrise de ses leviers essentiels : le « *Plan Monnet* » (1946-1950) marque l'irruption de l'investissement public comme instrument prioritaire du nouvel élan insufflé au développement économique et social ; dans leur étude sur la croissance française, Jean-Jacques Carré, Paul Dubois et Edmond Malinvaud peuvent ainsi constater que la moitié des investissements réalisés en 1959 sont commandés de façon directe par les centres de décision publics, en y incluant la construction des logements aidés. Ce rôle déterminant ne sera pas un moment éphémère mais s'inscrira dans une longue période allant jusqu'au début des années 1990, selon une intensité certes variable.

Dans un contexte désormais marqué par l'ouverture croissante des économies, l'intensification de la concurrence, l'accélération des innovations technologiques et la montée des exigences de transparence et d'efficacité, de nombreuses interrogations concernent les conditions dans lesquelles doivent être décidés, financés, réalisés et gérés de tels investissements pour qu'ils permettent d'atteindre, dans les meilleures conditions, les objectifs qui leur sont assignés. Le présent avis relevant d'une approche globale vise à dégager des perspectives tenant compte des profondes transformations de la situation économique et sociale qui ont affecté, depuis la fin des années 1980, la dynamique de ces investissements.

Notre assemblée se prononce pour une relance de l'investissement public dans notre pays comme dans l'Union européenne en raison de l'importance de ces investissements pour la compétitivité de l'économie et la cohésion sociale. Mais cet objectif ne peut se suffire à lui-même dès lors que sa mise en œuvre effective soulève, dans les conditions actuelles, des difficultés et des interrogations nouvelles. La nouvelle donne économique et sociale implique de réexaminer les conditions politiques et institutionnelles dans lesquelles le souci de l'intérêt collectif peut être efficacement pris en compte. Tel est le sens des propositions avancées dans ce projet d'avis qui s'ouvre par un examen synthétique de l'évolution sur longue période de l'investissement public dans notre pays.

I - L'INVESTISSEMENT PUBLIC EN FRANCE : UN RÔLE DÉTERMINANT JUSQU'À LA RUPTURE DES ANNÉES 1990

L'investissement public, notion dont le contenu est, on le verra, relativement incertain, a connu, en France, une croissance assez soutenue des années 1960 au début des années 1990, même si des évolutions disparates sont perceptibles selon ses différentes composantes. Le fléchissement de sa dynamique de croissance dans les années 1990 amène à prendre en compte, au-delà du contexte conjoncturel de ces années, les changements de portée

structurelle qui ont affecté le contenu et les évolutions de l'investissement public.

A - UNE NOTION AU CONTENU INCERTAIN

1. Le caractère imprécis de la notion d'investissement public

Il n'existe pas de clivage simple entre investissement public et privé et donc pas de définition précise et communément admise de la notion d'investissement public. Il n'est dès lors pas aisé de répondre à la double question qui en dérive :

- qu'est-ce qui confère à telle ou telle dépense le caractère d'investissement ? En matière de dépenses publiques, il s'agit d'une question difficile à trancher eu égard au caractère divers de ces dépenses dont certaines portent leurs effets bien au-delà d'un horizon de court terme, à l'image des dépenses d'éducation ou de recherche-développement ;
- qu'est-ce qui confère à un investissement son caractère public ? Selon un point de vue « organique », il s'agit d'un investissement réalisé par une entité publique ; selon un point de vue « matériel », le fait d'être destiné à la réalisation d'une mission de service public ou d'intérêt général fonde le caractère public de l'investissement. Mais l'existence de délégations de service public à des entités publiques, privées ou mixtes fait que ces deux dimensions ne sont pas superposables.

Ainsi, à défaut de pouvoir traiter de l'investissement public à partir d'une définition préalable claire, l'examen de ses évolutions a été fondé sur le champ couvert par les informations de la comptabilité nationale.

2. Le choix « raisonné » de la référence à la comptabilité nationale pour mesurer l'effort d'investissement public

Il pouvait sembler *a priori* logique de s'appuyer sur les données de la comptabilité publique pour procéder à une analyse des investissements publics réalisés dans notre pays. Toutefois, la diversité et l'hétérogénéité des cadres comptables utilisés par les différentes entités publiques (communes, intercommunalité, syndicats mixtes, départements, régions, Etat, hôpitaux, entreprises publiques), dont la consolidation n'est pas assurée, ne permet pas d'utiliser directement cette source pour une approche globale. En revanche, la comptabilité nationale fournit une information fondée sur des concepts considérés comme pertinents dans cette perspective. Ensemble articulé et cohérent, elle forme un « *espace homogène de mesure* » permettant de rapprocher des variables entre elles, de comparer l'évolution respective des différents secteurs et de leurs composantes ou encore la France avec les autres pays. Elle offre également un cadre d'une stabilité relative autorisant des analyses sur longue période.

C'est pourquoi, notre assemblée a choisi de centrer l'attention sur un agrégat, la Formation brute de capital fixe (FBCF), qui couvre désormais, au-delà de son contenu matériel classique, quelques aspects immatériels (logiciels)

ainsi que les équipements civils des militaires, et sur deux secteurs institutionnels, les Administrations publiques (APU) et les Grandes entreprises nationales (GEN) dont le suivi était possible dans le cadre de l'ancien Système de comptabilité nationale (SECN 80), remplacé depuis par le SEC 95. Certes, cet ensemble, que l'on peut dénommer « *investissement public civil total* » (et que nous appellerons, par commodité, « *investissement public* » dans la suite de cet avis), peut *a priori* apparaître hétérogène, mêlant des investissements financés à partir de prélèvements obligatoires, cas des administrations publiques, et les investissements des entreprises publiques financés par les usagers et, pour certaines d'entre elles, en partie par les subventions. Cela étant, comme le justifiaient les comptes nationaux pour isoler dans les comptes les huit entreprises qualifiées de grandes entreprises nationales (Charbonnages de France, EDF, GDF, SNCF, RATP, Air France, Air Inter, PTT), ces sociétés et quasi-sociétés occupaient, jusqu'à une date récente, « *une position monopolistique dans l'un des secteurs de base ou de pointe de l'économie* », de sorte que leur activité déterminait ou entraînait le développement général ; avaient « *une taille suffisamment importante pour que leur activité soit prise en compte de façon distincte dans l'analyse macro-économique* » ; étaient « *sous la dépendance directe de l'Etat, en particulier en ce qui concerne leurs tarifs, leurs investissements et leurs financements* ». Cet ensemble restreint présentait l'avantage de regrouper exclusivement les entreprises à travers lesquelles l'Etat pouvait « *exercer une action directe sur l'équilibre et le développement économique* ».

Il faut cependant noter que cet ensemble est loin d'épuiser la totalité de l'investissement public : une partie échappe en effet à ce cadre comptable, en particulier celui des entreprises publiques autres que les GEN et certaines dépenses militaires. Toutefois, cette grandeur représente une part significative des investissements réalisés par des entités mettant en œuvre des missions de service public et d'intérêt général pour lesquelles les choix des autorités publiques, aussi diverses soient-elles, s'exercent avec une vision de moyen et de long termes, même si des préoccupations conjoncturelles peuvent aussi les affecter.

B - UNE CROISSANCE TENDANCIELLE DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC JUSQU'AU DÉBUT DES ANNÉES 1990 QUI RECOUVRE DES ÉVOLUTIONS DISPARATES SELON LES COMPOSANTES

1. Une nette progression jusqu'à la rupture des années 1990

Le volume de l'investissement public a été multiplié par près de trois entre 1959 et 2000, soit un rythme de croissance de 2,6 % l'an. A cette dernière date, on peut estimer son montant à 55,5 milliards d'euros. Il représente un peu plus de 19 % de l'investissement national total et un peu plus de 4 % du PIB de cette année. L'investissement des administrations publiques en représente les trois-quarts - et celui des Administrations publiques locales (APUL), c'est-à-dire essentiellement les collectivités locales, plus de la moitié à elles seules -, le quart restant étant réalisé par les grandes entreprises nationales. Les Administrations publiques centrales (APUC, soit principalement l'Etat), pèsent pour près de 18 % de l'investissement public, celui des Administrations de sécurité sociale (ASS),

quasi-exclusivement hospitalier, représentant environ 7 % de l'ensemble. En d'autres termes, les investissements publics servent, en priorité, de support à l'accomplissement des missions de service public local ainsi qu'au développement des grands réseaux nationaux d'infrastructure et de service en matière de transport, d'énergie et de télécommunications, qui constituent l'investissement des grandes entreprises nationales.

Cette structure a cependant connu dans le temps de profondes transformations se traduisant par un « chassé-croisé » entre les parts relatives des grandes entreprises nationales et des administrations locales : celle des premières passe de 50 % au tournant des années 1960 à 25 % environ aujourd'hui quand celle des secondes s'élève de 30 % à un peu plus de 50 %. **Au cours de cette longue période, tout se passe ainsi comme si les priorités s'étaient modifiées pour « se déplacer » d'engagements importants concernant les grands réseaux nationaux d'infrastructure vers des engagements plutôt tournés vers les équipements de proximité.**

Au sein de cette évolution générale, on peut toutefois distinguer des phases successives caractérisées par des dynamismes assez différenciés de l'évolution du volume de l'investissement public : après une période phare de 1959 à 1967, cet investissement connaît une phase de repli relatif entre les deux crises de 1968 et 1974 avant d'être à nouveau stimulé pour soutenir la croissance entre 1974 et 1982 ; les années 1982-1987 seront des années creuses pour l'investissement public qui connaîtra, en revanche, un rebond avec la période de croissance vive de la fin des années 1980 ; enfin, la récession de l'investissement public constatée les années suivantes sera stoppée à partir de 1997 dans un contexte de croissance retrouvée, sans cependant qu'une nouvelle tendance apparaisse de manière évidente.

Au total, entre 1959 et 1991, la croissance annuelle moyenne du volume de l'investissement public a été de 3,7 %. Ce résultat diffère profondément de celui constaté entre 1991 et 2000, le volume diminuant alors au rythme de 1,3 % l'an. Au point qu'en 1997 le volume de la FBCF publique ne représentait plus que 85 % de celui atteint en 1991. **Sur la base de cet indicateur, le fléchissement de l'effort public d'investissement apparaît patent dans les années 1990, pouvant alimenter l'hypothèse d'une rupture profonde de sa dynamique d'évolution trouvant ses ressorts au-delà des seuls ajustements conjoncturels.**

La part de l'investissement public dans le PIB évolue, en effet, jusque dans les années 1990, dans un « couloir » de 1 point autour d'une valeur moyenne de 5 %. En d'autres termes, une part approximativement constante des richesses créées annuellement sur plus de trois décennies a été consacrée à l'investissement public. Il en va assez différemment pour les parts de l'investissement des entreprises (hors grandes entreprises nationales) et des ménages dans le PIB : la première fluctue entre un point haut à 12,2 % (en 1973) et un point bas à 8 % (en 1984) ; le second varie sur la période entre 8,7 % (en 1974) et 4,8 % (en 1998). On peut penser que l'inscription des investissements publics dans des préoccupations de moyen et long termes constitue un facteur explicatif de leur stabilité relative : le temps des équipements de la collectivité nationale est certainement plus long que le temps du marché. En revanche,

l'évolution de la part de l'investissement public dans l'investissement national présente, quant à elle, logiquement, un profil beaucoup plus heurté. Il représente, en moyenne, le quart de la FBCF totale mais les variations autour de cette valeur sont amples.

Cette configuration s'est profondément modifiée dans les années 1990 durant lesquelles la part de l'investissement public dans le PIB a régulièrement chuté, perdant un point sur cette période, en passant de 5,2 % à 4,2 %, sa part dans l'investissement national chutant en parallèle de quelque 25 % à moins de 20 %.

2. Des trajectoires différenciées selon les composantes

2.1. *L'investissement des administrations publiques : le poids dominant des collectivités locales*

En 2000, la FBCF des administrations publiques s'est élevée à 42,2 milliards d'euros, représentant 3 % du PIB et 15 % de l'investissement total. Depuis 1992-93, ces deux indicateurs évoluent à la baisse en dépit du retour à une croissance plus soutenue en fin de période. Les premières données disponibles dans le « SEC 95 » font d'ailleurs clairement apparaître un recul net et assez régulier de la part de la FBCF des administrations publiques dans le PIB tant de l'Union européenne (de 2,9 % en 1990 à 1,9 % en 2000) que de la zone euro (de 3,3 % en 1990 à 1,9 % en 2000) au cours de la dernière décennie.

Le contenu de l'investissement de ces administrations a peu évolué en trente ans et porte essentiellement sur des bâtiments non résidentiels et des ouvrages de génie civil (réseau routier notamment) qui en représentaient près des trois-quarts en 2000. La part des dépenses en machines et équipements s'élève à 18 % et celle des logiciels, inclus dans la FBCF depuis l'entrée en vigueur du SEC 95, à 6 % de ce total. La part des logements reste, quant à elle, relativement stable aux alentours de 2 % du total. On notera l'importance de la conjoncture de l'investissement public pour le secteur de la construction, les dépenses des administrations publiques en ces domaines représentant, en 2000, près du quart de la production de cette branche d'activité.

Du début des années 1960 à la fin des années 1990 (sous la réserve des précautions méthodologiques rendues nécessaires par le changement de système de comptabilité nationale intervenu entre-temps), la part de l'investissement local dans celui de l'ensemble des administrations a gagné plus de 10 points, passant de plus de 57 % à près de 68 %. Elle est à mettre en regard de la baisse quasi-symétrique de celle des administrations centrales, qui représentent en 2000 moins du quart de l'investissement de l'ensemble des administrations. Quant à la part des investissements hospitaliers, elle ne progresse que très peu en 40 ans, à 9 % du total.

La dynamique de l'investissement public dans notre pays repose donc désormais d'abord sur la réponse aux besoins collectifs locaux. L'Etat central a ainsi vu fortement décliner sa fonction d'investisseur direct au profit de la montée en puissance d'une fonction de financeur ou co-financeur d'investissements réalisés sous la responsabilité d'autres entités publiques voire privées.

2.2. *L'investissement des grandes entreprises nationales : vers un nouveau cycle ?*

Les trajectoires institutionnelles, économiques, financières ou sociales de ce groupe d'entreprises se sont forgées dans un contexte où un large consensus politique a confié à l'Etat, au lendemain de la deuxième guerre mondiale, la charge de la reconstruction et de la modernisation du pays. C'est dans ce cadre qu'il a pris le contrôle d'activités considérées comme stratégiques pour l'avenir du pays en termes de développement économique et social. C'est ainsi qu'ont été confiées à de grands opérateurs les activités relevant d'une logique de service public. Durant la longue période qui s'étale de la Libération aux années 1980, leurs investissements ont répondu à une double préoccupation :

- la première, essentielle sur la durée, a été d'équiper le pays dans les domaines de l'énergie, des transports et des télécommunications, en infrastructures et services de réseaux modernes, efficaces et répondant aux besoins de la collectivité. En la matière, ces entreprises peuvent se prévaloir de belles et grandes réussites techniques, sociales, économiques ou stratégiques ;
- la seconde, qui s'exprimera de façon plus sporadique et avec des intensités diverses, sera d'utiliser ces entreprises au service de la politique économique tant dans un souci de régulation conjoncturelle qu'avec des visées de politique structurelle, dans le domaine industriel notamment.

Cette double détermination n'a pas été sans créer des tensions récurrentes entre leurs moyens financiers et les missions qui leur étaient confiées. Dès 1967, le rapport Nora avait mis en lumière ces difficultés.

Au-delà des fluctuations de court terme, l'évolution globale de l'investissement des grandes entreprises nationales est marquée par une croissance tendancielle de 1959 à 1980 puis par une décroissance, en particulier à partir de la fin des années 1980 : il s'élevait à un peu plus de 13 milliards d'euros en 2000 contre l'équivalent de 17 milliards d'euros en 1991 ; en volume, il a baissé, entre ces deux dates, au rythme de 3,1 % l'an en moyenne.

Ces entreprises se caractérisent de façon structurelle par une forte propension à investir. On en a pour preuve la différence très significative entre leur taux d'investissement et celui des autres entreprises. Jusqu'au milieu des années 1980, cet écart est d'environ 10 points pour sa valeur minimale (en 1985) et de 35 points pour sa valeur maximale (en 1980), le taux des grandes entreprises nationales se situant en moyenne 20 points au-dessus de celui des autres entreprises entre 1959 et 1985. Cet écart n'était cependant plus que de l'ordre de 5 points au début des années 1990 (20 % contre 15 %).

Le profil d'évolution de l'investissement de l'ensemble de ces entreprises décrit ci-dessus relève, de façon prépondérante, du caractère quasi-simultané de la mise en œuvre de grands programmes de modernisation des infrastructures et des services en réseau dans le courant des années 1970. Cette simultanéité a contribué à renforcer le rôle contra-cyclique de l'investissement des grandes entreprises nationales, notamment dans la période consécutive au premier choc pétrolier. Si les décisions de la puissance publique ont pu être prises dans les

années 1970 et être mises en œuvre rapidement, c'est que les conditions avaient pu en être réunies à la suite de longs et parfois difficiles processus historiques de mariages efficaces entre des capacités publiques de recherche, de grandes entités publiques pilotes de programmes et des groupes industriels pour produire, installer et exploiter ces équipements de réseau. L'achèvement ou l'arrivée à maturité de ces grands programmes dans les premières années de la décennie 1980 explique le reflux significatif que l'on peut qualifier de mécanique, de l'investissement de ces entreprises, prises dans leur ensemble, à partir de cette époque.

La situation et les perspectives de ces entreprises apparaissent profondément nouvelles au tournant des années 1990-2000. L'ampleur des transformations qui ont affecté tant les grandes entreprises nationales elles-mêmes que l'environnement dans lequel elles déploient leurs activités - changement de statut juridique et d'organisation, perte de monopole historique et libéralisation européenne, concurrence internationale, évolutions technologiques... - sont autant d'événements ou de processus qui ont modifié en profondeur leur dynamique d'investissement, changeant leur nature (acquisitions *versus* FBCF) et leur champ (international *versus* national). Pour autant, d'importantes évolutions des grands réseaux nationaux de service public se dessinent aujourd'hui qui ouvrent des perspectives d'investissements importants dans notre pays et, au-delà, en Europe : qu'il s'agisse des nouveaux réseaux ferroviaires (grande vitesse, fret), de télécommunications (Internet haut débit) ou d'énergie, de nouveaux projets d'envergure ne manqueront de voir le jour ou de s'intensifier.

C - L'INVESTISSEMENT PUBLIC CONFRONTÉ À UNE NOUVELLE DONNE

Le survol de l'évolution sur longue période de l'investissement public, dans les contours ici retenus, montre de façon assez claire la concomitance entre le fort ralentissement de l'investissement public et la recherche d'un équilibre des finances publiques dans les années 1990. En revanche, rien ne permet de mesurer la part prise dans ce fléchissement par les changements dans les modalités de sa gestion, la comptabilité nationale ne permettant pas de mesurer les « évasions » d'investissements du champ couvert par les administrations publiques et les grandes entreprises nationales. Celles-ci se sont opérées dans des proportions indéterminées mais, selon toute vraisemblance, croissantes. Plus généralement, il faut ici encore souligner toutes les incertitudes qui entourent tant la notion que la mesure de l'investissement public. De ce fait, les enseignements tirés de l'analyse de ses évolutions, notamment dans les années récentes, méritent d'être retenus avec prudence. En raison de l'intérêt pour la collectivité nationale des choix et décisions en matière d'investissement public, des efforts de clarification méritent certainement d'être faits pour améliorer sa connaissance et sa mesure.

1. Des besoins collectifs toujours importants

Aux besoins « classiques » d'infrastructures ou de services collectifs (défense, santé, transport, éducation, logement...) se surajoutent aujourd'hui des besoins correspondant à de nouveaux enjeux de société concernant aussi bien les nouvelles technologies de l'information et des télécommunications que le développement durable et l'environnement. Plus généralement, les évolutions de l'urbanisation, de la démographie et de la croissance sont des facteurs puissants de dynamisation des investissements publics nets notamment au niveau infra-national. Ces nouveaux besoins recèlent notamment une composante immatérielle importante qu'il s'agisse d'investissements immatériels au sens classique de l'expression ou, plus largement, de dépenses porteuses d'effets externes positifs visant à remédier à ce que les approches économiques standards qualifient de « *défaillances du marché* ». Au-delà, la réponse à ces besoins relève des choix d'une collectivité qui peut légitimement chercher à orienter ou maîtriser son avenir dans les domaines qu'elle considère comme essentiels pour son développement. En particulier, il peut s'agir de faire face aux « risques » de toutes natures qui affectent notre société et d'affronter les défis de très long terme qui se manifestent aujourd'hui.

2. Des acteurs en mutation

Au-delà de cette approche très globale relative au contenu évolutif de l'investissement public, il importe aussi de souligner la grande diversité des agents qui interviennent pour le réaliser : entreprises publiques nationales et locales, collectivités publiques à vocation nationale ou infra-nationale, organismes sociaux, entreprises privées chargées de missions d'intérêt général soit par licence, soit par délégation. Cette diversité, qui engendre une incertitude sur l'approche et la mesure de l'investissement public, est allée de pair, comme on l'a vu avec de grandes différences dans les trajectoires suivies par les investissements réalisés par chacun de ces acteurs depuis la fin de la seconde guerre mondiale.

Cette mutation des acteurs intervenant dans la dynamique de l'investissement public est de portée très générale. On peut ainsi mentionner, à titre illustratif, la question de savoir comment seront affrontés les nouveaux grands cycles d'investissement public en matière de réseaux compte tenu de la situation encore non stabilisée des entreprises concernées en Europe et en particulier en France. Cette instabilité nuit à la lisibilité de leur avenir, au développement des réseaux dont elles ont la charge et à leur interconnexion. Le besoin d'une interopérabilité de ces réseaux en Europe laisse ouverte la question des voies et moyens pour y parvenir de façon efficace. L'approche en termes de réseaux trans-européens mérite, de ce point de vue, d'être certainement confortée et développée. On aurait pu tout autant évoquer, concernant ces acteurs en mutation, des questions de même nature s'agissant du mouvement de décentralisation.

3. Des modalités d'action évolutives

Pour ce qui est des modalités de réalisation des investissements publics, elles ont été profondément modifiées au cours de la période ouverte par le premier plan de reconstruction et de modernisation. Le triptyque inscrit au cœur du modèle de croissance des « trente glorieuses », qui combinait une planification indicative centralisée, l'association service public/secteur public et la rationalisation des choix budgétaires, a été progressivement remis en cause sans pour autant qu'un nouvel équilibre satisfaisant ait encore été trouvé : la multiplicité des acteurs qui, aux côtés de l'Etat, interviennent désormais dans l'économie nationale (fonds européens, collectivités locales, entreprises publiques, autorités de régulation, ...), la galaxie des contrats et des financements croisés renforce la complexité des processus et créent un risque d'incohérence d'ensemble des initiatives.

La décentralisation initiée par les lois de 1982 a incontestablement permis d'engager de nouvelles dynamiques locales favorisant une meilleure adéquation entre l'offre de services collectifs et les demandes sociales qui s'expriment. De ce point de vue, un tel rapprochement ne peut être que bénéfique pour l'efficacité des investissements publics locaux. Cela étant, tous les aspects positifs de ce processus ne sauraient conduire à ignorer les forces centrifuges qu'il peut engendrer. Ainsi, il accentue le risque de créer ou de conforter des inégalités territoriales ou entre citoyens, à travers une juxtaposition de normes différentes aboutissant globalement à une certaine perte d'unité. De la même façon, le processus de décentralisation s'est appuyé sur le développement de la contractualisation. Celle-ci permet, d'une part, de rassembler les parties concernées autour de projets mobilisateurs et, d'autre part, à travers des contrats et des financements croisés, elle constitue un véritable levier de développement local. Ce recours constructif à la contractualisation n'est cependant pas sans danger dans la mesure où il risque de ralentir les réalisations, d'entraîner de nouvelles tutelles et d'aboutir à une dilution des responsabilités.

Conforter durablement la décentralisation nécessite donc de maîtriser ces risques. En particulier, pour contribuer à ce que les collectivités décentralisées puissent prendre, en concertation avec les acteurs concernés dans une démarche de démocratie participative, les décisions qu'elles jugent utiles dans les meilleures conditions possibles, il semble opportun qu'elles disposent d'une connaissance meilleure et partagée de l'état des lieux et des priorités globales de la collectivité nationale.

*

* *

En définitive, les contenus nouveaux des besoins en matière de dépenses collectives bousculent les frontières héritées de 1945 concernant les champs respectifs du public et du privé pour ce qui concerne l'investissement. On perçoit, en effet, un manque de vision globale et de coordination, un brouillage des circuits de décision, susceptibles de nuire à l'objectif d'efficacité économique et sociale. Le calcul économique public et l'évaluation des politiques publiques ne permettent d'atteindre que partiellement cet objectif en raison de leurs difficultés à prendre en compte le très long terme et les nouvelles dimensions qualitatives des choix à opérer. La distance apparaît aujourd'hui très

grande entre les critères utilisés pour mesurer la rentabilité des choix privés et ceux qui fondent l'appréciation de l'efficacité socio-économique des choix publics. Si les premiers méritent sans doute d'être élargis à un champ autre que purement financier, des recherches approfondies doivent être développées pour améliorer significativement les instruments d'aide à la décision pour les seconds.

C'est en ces différents domaines que doivent être dégagées des orientations pour l'avenir des investissements publics.

II - DES ORIENTATIONS POUR L'AVENIR DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC

Les évolutions récentes de l'investissement public ont pu être considérées comme symptomatique d'un phénomène plus général : celui du recul ou du rétrécissement du champ de la sphère publique dans l'économie des pays développés constaté sur la période. Elles ne sauraient, pour autant, être tenues ni pour univoques, dès lors que la puissance publique substitue, le plus souvent, la régulation à l'intervention directe, ni pour un simple aboutissement dans la mesure où les besoins en biens et services collectifs, traditionnels ou liés à des préoccupations plus récentes, susceptibles d'être satisfaits par le biais d'investissements publics, demeurent à l'évidence importants, y compris dans le domaine de la sécurité collective et de la gestion des risques.

La légitimité et l'efficacité de l'intervention publique ont même trouvé, dans des crises récentes diverses (catastrophe ferroviaire de Paddington au Royaume-Uni, crise énergétique californienne, problèmes de sécurité aérienne ou alimentaire...), des motifs de revalorisation. Elle a, de surcroît, été réhabilitée par les développements des analyses de la croissance mettant notamment en évidence le rôle de l'action publique dans la dynamique économique. De sorte que, à l'aube des années 2000, l'impression qui prédomine est bien celle d'une nouvelle donne économique, sociale, politique et institutionnelle pour l'investissement public qui invite à réexaminer ses perspectives en tenant compte des spécificités du contexte actuel et des mutations structurelles en cours.

Les pays développés sont, en réalité, confrontés à des évolutions profondes en particulier en Europe où le thème de l'investissement public est à nouveau inscrit dans les préoccupations de la Commission et des gouvernements. Celles-ci ne sauraient cependant être conçues comme un pur et simple retour vers le passé mais plutôt comme une redécouverte des vertus de l'action publique et de la coopération entre acteurs publics et privés dans une société devant faire face à de nouveaux défis économiques et sociaux. Les orientations qui suivent se situent précisément dans cette perspective. Elles concernent le contenu des investissements publics dans ses permanences et ses nouveautés, le cadre dans lequel sont prises ces décisions et enfin les techniques qui permettent d'opérer ces choix et d'apprécier leur efficacité.

A - INSCRIRE L'INVESTISSEMENT PUBLIC DANS UN PROJET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Sur très longue période, les évolutions et la diversité qui marquent les modalités selon lesquelles les sociétés définissent et organisent les réponses à apporter à la satisfaction des besoins en matière de biens et services collectifs montrent le caractère éminemment historique et politique des choix arrêtés. Certaines périodes se caractérisent par une stabilité dans ces choix, d'autres, au contraire, sont marquées par l'instabilité et/ou les ruptures. Les interrogations, débats et ruptures qui caractérisent la période contemporaine montrent que l'on se situe aujourd'hui dans ce deuxième cas de figure : celui du caractère souvent instable de la dynamique actuelle d'articulation des sphères publique et privée et donc des conditions de réalisation de l'investissement public. C'est ce qui ressort notamment des débats actuels sur la dépense publique.

1. Pour une approche renouvelée de la dépense publique

Depuis l'entrée dans les phases préparatoires conduisant à la monnaie unique, une large focalisation s'est faite sur le champ des finances publiques et les règles devant présider aux choix les concernant. La clé de voûte des dispositifs adoptés par les autorités communautaires s'incarne aujourd'hui dans la fixation d'un objectif pluriannuel de dépense ayant la triple caractéristique :

- d'être indépendant de la conjoncture, ce qui permet de laisser jouer les stabilisateurs automatiques du côté des recettes ;
- d'être fixé de façon telle qu'il permette une diminution du poids de la dépense publique dans le PIB ;
- d'être décliné pour l'ensemble des composantes des administrations publiques, ce qui permet en permanence de les mettre en relation globale avec les prélèvements obligatoires.

Cette mise sous contrôle des dépenses publiques conduit aujourd'hui souvent à distinguer les « bonnes » des « mauvaises » dépenses publiques : en l'occurrence, l'investissement se rangerait dans les premières et les dépenses de fonctionnement dans les secondes. Tout devrait-il donc se déplacer vers les dépenses d'investissement ? Certains répondent par l'affirmative en les assimilant aux dépenses d'infrastructure qui apparaissent légitimes en raison de leur visibilité, de leur rendement et des contrats qu'elles génèrent. Elles sont aussi considérées comme sources de croissance et de compétitivité, en particulier à la suite des travaux d'analyse économique sur la « *croissance endogène* ». De même, toutes les études disponibles sur l'attractivité du territoire mettent l'accent sur l'atout primordial que constitue une bonne qualité d'infrastructures.

La communication précédemment évoquée de la Commission qui considérait ainsi que les sacrifices consentis par les Etats pour respecter le critère de déficit public se faisaient trop souvent au détriment des investissements montre que cette question a été présente dès les premières phases de l'Union économique et monétaire (UEM). Dans le cadre de l'application du Pacte de stabilité et de croissance, elle se trouve dorénavant posée en lien avec les décisions prises par les Conseils européens successifs, en particulier depuis le Sommet de Séville (juin 2002) qui a confirmé la décision d'un retour à

l'équilibre pour tous les pays de la zone euro à l'horizon 2004. Même si cette échéance est aujourd'hui reportée à 2006, les conséquences à long terme de cette discipline apparaissent discutables : un budget en équilibre signifie, en toute hypothèse, que les recettes courantes financent l'ensemble des dépenses, y compris celles dont les effets s'étalent sur des horizons pluriannuels ; or, les coûts liés au système éducatif, à la recherche-développement ou à l'environnement peuvent être pris en charge, au moins partiellement, par les budgets futurs. En d'autres termes, rien n'empêche qu'elles soient financées par un recours à l'emprunt.

Cette réhabilitation du recours à l'emprunt, y compris au niveau européen, qu'elle soit envisagée sous l'angle de l'efficacité dans l'affectation des ressources ou sous celui de l'équité inter-générationnelle, offre certainement une ligne de conduite économiquement et socialement plus satisfaisante que l'objectif d'un endettement minimal voire nul qui a été notamment affiché par certaines collectivités locales.

C'est au fond cette justification du recours à l'emprunt que préconise la doctrine dite de la « *règle d'or* » qui stipule que le déficit et le financement par l'emprunt correspondant devraient n'être autorisés que pour le financement des dépenses d'investissement. Une telle approche postule implicitement que, par principe, toute dépense de cette nature est bonne (elle prépare l'avenir, elle est un facteur de compétitivité...), qu'en tout état de cause l'offre spontanée d'équipements collectifs est insuffisante et que la dépense d'investissement est, presque par essence, meilleure qu'un engagement en fonctionnement.

Le Conseil économique et social considère que cette « *rente de réputation* » mérite d'être discutée en considérant la réalisation d'équipements non comme une fin en soi mais comme la composante, certes parfois essentielle, au service d'une prestation collective dans le cadre d'une action ou d'un projet. **Cette perspective, qui s'écarte d'une approche dichotomique entre investissement et fonctionnement, conduit notre assemblée à considérer comme plus opportun de raisonner en termes de dépenses dont la contribution au potentiel de croissance économique et de développement social est élevée.** Il est en effet difficile, d'un point de vue comptable, de définir l'investissement de façon pertinente car certaines dépenses de fonctionnement comme la recherche, l'éducation ou la santé, peuvent avoir des effets positifs bien au-delà de la période où elles sont effectuées. Ce problème est notamment lié à la montée en puissance de l'immatériel, mal comptabilisé dans les dépenses classiques d'investissement alors qu'il contribue au développement économique et social.

De plus, les dépenses d'investissement sont elles mêmes porteuses de dépenses de fonctionnement qui conditionnent plus ou moins leur efficacité. Or, dans des sociétés faisant appel de façon croissante à des activités de service, de nombreuses dépenses induites (entretien, exploitation, renouvellement, modernisation...) sont inévitables : un équipement socio-culturel ou de recherche n'a pas le même contenu en fonctionnement qu'un équipement routier et le coût de sa valorisation dépasse amplement ses strictes dépenses de construction.

Le Conseil Ecofin a d'ailleurs reconnu qu'il n'y a pas lieu d'imposer un équilibre strict à un Etat « *peu endetté* » qui investit dans l'amélioration ou le

développement des services publics, à l'instar du scénario britannique qui prévoit un déficit de 1 % du PIB en 2005-2006. **C'est pourquoi, notre assemblée plaide à nouveau, ainsi qu'elle a déjà eu l'occasion de le faire dans ses avis semestriels de conjoncture, pour que le Pacte de stabilité et de croissance soit réexaminé, en mettant principalement en avant des objectifs de niveau et d'évolution de la dette publique.** Il ne s'agit pas ainsi d'affirmer que l'équilibre budgétaire doit disparaître des préoccupations des politiques publiques mais plutôt qu'il serait de meilleure stratégie de se donner, si ce n'est un objectif d'équilibre strict, du moins un objectif moyen de déficit suffisamment faible sur moyen-long terme pour qu'il permette une baisse de la dette publique en proportion du PIB. Cela constituerait alors une discipline et une responsabilité sur le long terme autorisant une souplesse accrue sur le court terme.

Le glissement d'approche vers une vision plus large que l'investissement *stricto sensu* proposé par notre assemblée conduit à suggérer, plutôt que de définir et d'appliquer des règles concernant les dépenses en capital, de rechercher des conditions propices permettant d'adopter des solutions efficaces en matière d'équipement collectif. Cette orientation conduit à considérer que la démarche ouverte par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances contribue à sortir de cette distinction, devenue inopérante, entre dépenses de fonctionnement et dépenses en capital en allouant les moyens en fonction des programmes et non plus de la nature des dépenses et en facilitant les redéploiements de ces moyens au sein de ces programmes. Cette loi vise aussi à responsabiliser les gestionnaires et à renforcer l'efficacité de la dépense publique en cherchant à privilégier une logique de résultats plutôt qu'une logique de moyens. Elle doit aussi permettre de renforcer le contrôle politique par le Parlement dans la lignée des efforts entrepris par la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC). Elle ne concerne toutefois que les dépenses de l'Etat et il restera à juger, dans la durée, de sa portée au regard de la recherche d'une amélioration de l'efficacité des dépenses publiques. Il apparaît cependant aujourd'hui nécessaire de trouver les voies et moyens d'en faire de même, avec les spécificités requises, pour les autres composantes des administrations publiques, en particulier les collectivités locales qui devraient se doter d'instruments leur permettant d'améliorer la gestion de leurs dépenses, de mieux évaluer l'efficacité et d'accroître la transparence des choix.

2. Préserver et développer le patrimoine public pour répondre aux besoins classiques et nouveaux

Une telle souplesse est d'autant plus nécessaire qu'aux besoins d'infrastructures ou de services collectifs que l'on peut qualifier de « classiques » même si leur contenu a beaucoup évolué (défense, santé, transport, éducation, logement...) s'ajoutent aujourd'hui des besoins correspondant à des préoccupations plus récentes, à de nouveaux enjeux de société concernant aussi bien les nouvelles technologies de l'information et des télécommunications que le développement durable et l'environnement. Ces besoins sont notamment assurés par ce qu'il est convenu d'appeler les « *services publics urbains organisés en réseaux* » (eau, déchets, énergie, déplacements, communication).

Il est en outre nécessaire de prendre en compte l'articulation entre investissement consacré à l'entretien du patrimoine et celui destiné à son extension et à sa modernisation. Si cette distinction est toujours délicate à opérer, elle mérite cependant d'être clarifiée et traitée, ne serait-ce que pour tenir compte de la forte croissance du stock de capital qui s'est produite à l'occasion des vagues successives d'investissement public destinées à l'équipement collectif du pays. **Il convient, à cet égard, de noter que le simple remplacement à l'identique du patrimoine n'a pas été assuré, dans notre pays, pendant une décennie complète, de 1978 à 1987, pour les administrations publiques centrales et les hôpitaux.** C'est en tout cas ce que montrent les analyses menées à partir des comptes de patrimoine établis dans le cadre de la comptabilité nationale. Si la situation s'est améliorée à partir de 1988, le nouvel accès de faiblesse constaté à partir des années 1991-1993 s'est traduit par le même phénomène depuis 1999.

Depuis 1977, le nombre de logements sociaux mis annuellement sur le marché ne cesse de décroître. Cette tendance est accentuée par les programmes de destruction d'une partie du parc social. Dans ces conditions, la simple gestion du stock de logements publics existant n'est pas suffisante et une politique pluriannuelle d'amélioration de la qualité et d'augmentation du flux semble indispensable pour satisfaire les besoins.

Ces évolutions font qu'aujourd'hui on peut estimer que la quasi-totalité de l'investissement des administrations publiques centrales et de sécurité sociale est absorbée par la seule recherche du renouvellement du parc d'équipement en place, cette proportion étant des trois-quarts pour les administrations locales. Cette différence marque l'importante action d'extension du patrimoine public assurée par ces dernières. Une juste appréciation de l'effort d'investissement public à engager nécessite certainement d'avoir une claire connaissance des besoins qui s'expriment tant au niveau de l'entretien du patrimoine existant qu'à celui de son développement. **Pour le Conseil économique et social, il revient aux pouvoirs publics (Etat et collectivités locales notamment) d'améliorer la connaissance du patrimoine public afin de l'entretenir et de l'étendre. Cette proposition s'inscrit, conformément aux principes républicains de cohésion sociale et de solidarité, dans le souci de garantir l'égalité entre les citoyens sur l'ensemble du territoire national tout en accompagnant l'évolution des attentes individuelles et collectives.**

Des efforts ont été entrepris par les administrations publiques concernant l'évaluation des contours et de l'état de leur patrimoine. Ils méritent d'être poursuivis de façon régulière, systématique et transparente afin que la collectivité nationale connaisse les actions à mettre en œuvre et les priorités que se donnent les collectivités publiques en la matière. **Dans cette perspective, notre assemblée préconise que les différentes collectivités mettent en œuvre des schémas d'entretien du patrimoine ayant pour but d'optimiser le stock de capital public et d'inscrire cet objectif dans une perspective de programmation pluriannuelle.**

B - DÉVELOPPER DES INSTRUMENTS D'ANALYSE ET DE GESTION VISANT À
L'EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC

1. Disposer d'un système d'information performant

L'information statistique concernant les investissements publics est, on l'a déjà souligné, particulièrement lacunaire. Ces déficiences de l'appareil d'observation et d'analyse des dépenses publiques d'équipement se sont d'ailleurs accentuées du fait de l'évolution de leur nature (part des investissements de remplacement, développement des investissements immatériels), de l'éclatement institutionnel croissant des centres de décision en la matière en raison d'une satellisation des activités publiques qui fait sortir une part mal évaluée de l'investissement public du champ des administrations publiques et de l'insuffisante attention apportée aux conséquences « statistiques » de ces évolutions. En témoigne, en particulier, la disparition de la catégorie des grandes entreprises nationales dans le SEC 95. Certes, le règlement européen de 1996 prévoyait une décomposition des « *sociétés non financières* » en trois sous-secteurs : « *sociétés non financières publiques* », « *sociétés non financières privées nationales* » et « *sociétés non financières sous contrôle étranger* ». La suppression du suivi spécifique des grandes entreprises nationales aurait ainsi pu être largement compensée par l'apparition de données portant sur l'ensemble des entreprises publiques. Pourtant, les responsables de l'INSEE comme ceux d'Eurostat reconnaissent aujourd'hui que cette novation ne fait pas partie de leurs programmes de travail et ne constitue pas une préoccupation des pouvoirs publics. La mise en œuvre du SEC 95 se traduit donc par un appauvrissement des informations disponibles sur les investissements publics.

Au plan national, une réflexion sur les méthodes à mettre en œuvre pour disposer d'une représentation fiable de l'intégralité institutionnelle et de la diversité fonctionnelle des dépenses d'investissement public, qu'elles soient nationales ou locales, s'impose. **Pour le Conseil économique et social, ce travail de réflexion devrait être présenté au Conseil national de l'information statistique (CNIS) dans la perspective de la création d'un compte satellite spécifique au sein des comptes nationaux.** Il permettrait de décliner de façon détaillée l'activité de chacune des composantes des administrations et des entreprises publiques ; il permettrait aussi de définir un cadre et des méthodes pour appréhender les investissements publics réalisés dans le cadre de délégations. Cela n'exclut évidemment pas de faire en sorte que les orientations contenues dans le règlement SEC 95 soient effectivement mises en œuvre au niveau européen, ce qui faciliterait les comparaisons internationales sur les dépenses des administrations par fonction et l'évaluation du secteur des sociétés publiques.

De plus, au plan local, notamment du fait du développement de l'intercommunalité, il apparaît indispensable de dégager une représentation territorialement consolidée des efforts d'investissement réalisés. Outre une meilleure approche des réalités locales, une telle démarche apparaît comme une condition nécessaire à une meilleure coordination des décisions publiques à ce niveau. De ce point de vue, des travaux menés en ce domaine dans les Comités

régionaux pour l'information économique et sociale (CRIES) pourraient permettre d'améliorer rapidement les systèmes d'information décentralisés.

2. Approfondir les travaux sur les critères de choix des investissements

La plus grande rigueur dans l'évaluation des projets d'investissements publics est nécessaire, ce qui implique, à tout le moins, une harmonisation des méthodes utilisées dans les études économiques. Tel est le sens des propositions avancées par M. Marcel Boiteux dans ses deux rapports portant spécifiquement sur les transports pour le compte du Commissariat général du Plan. Notre assemblée ne peut que souhaiter qu'elles soient rapidement suivies d'effets afin de faciliter la prise de décision en la matière.

Le premier (1994) préconise d'abord de donner aux critères de rentabilité leur juste place, afin d'éclairer au mieux les choix des décideurs. Le calcul économique, malgré ses insuffisances, serait encore ce qu'il y a de mieux pour évaluer des projets d'investissement. Mais comme tous leurs effets ne peuvent être monétarisés, ni restreints à un chiffre unique, il conviendrait de compléter les critères quantitatifs de rentabilité par des tests de sensibilité aux hypothèses et par une description soignée des éléments non incorporables dans les calculs, et des effets attendus du projet. Pour ce rapport, cette approche serait préférable à une présentation multicritères qui aurait l'inconvénient de donner implicitement un même poids à chacun des effets décrits qualitativement.

Pour mieux harmoniser les études menées dans les différents secteurs du transport, ce rapport propose d'uniformiser les données macro-économiques, de rapprocher les modèles de prévision et surtout, de confier à une équipe intermodale du ministère de l'équipement, des transports et du tourisme le soin d'examiner tous les grands projets de transport. Enfin, le rapport opère une avancée importante dans une direction prioritaire : mieux prendre en compte l'impact des projets sur l'environnement et la sécurité, afin que le développement des transports s'intègre dans une logique de développement durable. A cette fin, il préconise d'intégrer le plus tôt possible dans le calcul économique les effets externes. Concrètement, il propose des valeurs unitaires à attribuer à la vie humaine épargnée, au bruit, à la pollution de l'air et à l'effet de serre.

Le rapport de 2001 va plus loin dans ces directions, et ce de deux manières : en premier lieu, il explore des domaines peu accessibles à l'analyse économique, comme la congestion urbaine ou l'occupation de l'espace ; dans ces domaines, l'état de l'art ne permet pas toujours de proposer des chiffres précis ; il recommande alors des études complémentaires et suggère des méthodes ; en second lieu, il revient sur un certain nombre de domaines où la science a progressé ; cela le conduit souvent, comme pour le bruit ou la valeur accordée au temps, à préconiser des jeux de valeurs qui collent de plus près qu'auparavant à la réalité des phénomènes et des comportements ; cela l'amène aussi, comme pour la pollution ou la vie humaine, à incorporer les résultats des très nombreuses études entreprises en France et à l'étranger au cours des dernières années ; les valeurs recommandées peuvent alors différer de celles qui sont en vigueur aujourd'hui.

Chacun de ces rapports est donc marqué par son époque : il reflète les préférences du moment, les progrès accomplis et les questions qui demeurent, en particulier aujourd'hui sur la prise en compte du très long terme ou les essais de quantification de phénomènes très qualitatifs.

Le Conseil économique et social attache une grande importance au développement des travaux de recherche sur le calcul économique public et considère qu'ils pourraient utilement s'élargir au-delà du cercle habituel des « ingénieurs-économistes » pour mobiliser et réactiver la recherche universitaire dans des approches pluridisciplinaires.

Si ces efforts apparaissent tout à fait nécessaires pour contribuer à une plus grande rationalisation de la décision, il importe de souligner qu'il s'agit là d'outils d'éclairage des choix politiques appartenant en dernier ressort à la collectivité.

3. Développer un système d'évaluation efficace et démocratique

L'une des conséquences essentielles du mouvement de fond qui a conduit à la suspicion pesant sur la dépense publique est qu'il est nécessaire d'en prouver en permanence la légitimité. Cette exigence conduit à donner une importance première aux systèmes de contrôle de gestion et d'évaluation des performances comme garants de la bonne utilisation des fonds publics. Le vrai glissement s'est opéré au moment du passage de la rationalisation des choix budgétaires à la rationalisation de la gestion des finances publiques. L'un des paradoxes de cette évolution est que le domaine de la dépense reste, en matière de finances publiques, l'un des moins explorés. Peut-être cela est-il dû au fait que toute réflexion sur son utilité reste très difficile à mener du fait que l'on se situe hors marché (et de ses critères) et que c'est au système politique de faire cette appréciation.

Mais ce caractère encore très lacunaire des réflexions et travaux sur les dépenses publiques est aussi en partie le résultat de la complexité croissante du système de dépense publique lié à l'imbrication de plus en plus inextricable entre les compétences des différents agents publics et les financements (affectations de recettes fiscales à la protection sociale, dotations aux collectivités locales, compensations d'impôts locaux ou de charges sociales, financements européens, cofinancements de diverses collectivités publiques...). Comme le notait notre assemblée dans son avis intitulé « *prospective, débat, décision publique* » (7 et 8 juillet 1998, rapporteur : M. Jean-Paul Bailly), « *la décision publique doit s'insérer dans une société où interagit un ensemble d'acteurs complexe, diffus, mobile, évolutif. Il convient d'assurer la régulation de ce système, certes en spécifiant les rôles respectifs de chacun (Europe, Etat, collectivités territoriales, groupes professionnels, opérateurs financiers, etc), mais surtout en précisant les modalités d'écoute, de débat, de concertation et de coopération. C'est dire que l'essentiel se joue dans la qualité des relations qui peuvent s'instaurer entre ces différents acteurs et dans leur capacité collective à mettre en synergie leurs efforts* ». C'est ce que tente de faire la Commission nationale du débat public instaurée par la loi du 2 février 1995. Les exercices auxquels elle procède ne vont cependant pas sans difficultés comme en témoignent les vicissitudes du projet de nouveau site aéroportuaire international.

Le contrôle de régularité enrichi par le contrôle de la qualité débouche directement sur l'évaluation des actions publiques. La récente réforme de la procédure budgétaire peut contribuer au renforcement du rôle de l'évaluation dans la décision publique qui souffre, dans notre pays, d'une identité encore déficiente. **Pour le Conseil économique et social, la nécessaire dimension démocratique du processus d'évaluation rend indispensable une participation active tenant compte de toute la diversité des acteurs concernés, à travers une démarche périodique, pluraliste et contradictoire. Ce qui implique notamment que les acteurs non publics disposent des moyens financiers et techniques pour enrichir, par leurs expertises, ces exercices.**

C - Doter notre pays d'un cadre décisionnel transparent, cohérent et démocratique.

1. Assurer la maîtrise publique

On assiste aujourd'hui à une mutation du mode d'action public marquée par le passage difficile de politiques publiques conçues comme l'expression de « *l'Etat en action* », avec l'approche volontariste qui en général l'accompagne, à une situation où « *l'Etat en interaction* » met en mouvement une action publique où il devient pilote de dispositifs visant à établir une coordination efficace entre une pluralité d'acteurs aux statuts les plus divers. Dans ce nouvel univers, le contrat (le procédé contractuel) occupe une place cardinale.

Cela étant, on ne saurait avoir une vision idyllique d'un processus qui s'organiserait spontanément autour d'un relatif équilibre entre les acteurs. Les contrats d'actions publiques et, plus généralement, les partenariats, produisent et reproduisent des phénomènes inégalitaires, des asymétries de pouvoirs souvent assises sur des asymétries d'information. De plus, à bien des égards, le contrat met en avant plus une logique de résultat que la recherche d'un approfondissement de la démocratie. De leur côté, les cofinancements permettent de réunir des acteurs institutionnellement indépendants autour d'objectifs partagés. Ils contribuent à la diffusion des bonnes pratiques administratives. Ils autorisent notamment une action plus stratégique, une gestion plus adaptée, un développement du partenariat, de la transparence et de la déconcentration. Mais ils sont également susceptibles d'engendrer la confusion sur l'origine des fonds et toutes les possibilités de s'arroger le crédit de l'action engagée, une dilution de la responsabilité, la réduction au plus grand commun dénominateur et des lourdeurs liées à la multiplicité des règles de gestion.

La remise en cause progressive du modèle de croissance des « trente glorieuses » s'est produite sans pour autant qu'une nouvelle configuration satisfaisante et efficace ait encore été trouvée : la multiplicité des acteurs qui, aux côtés de l'Etat, interviennent désormais dans l'économie nationale (fonds européens, collectivités locales, entreprises publiques, autorités de régulation), la diversité des contrats et des financements croisés renforcent la complexité des processus et ne font qu'accroître le besoin de cohérence des initiatives. La désignation d'une collectivité-pilote sur un projet impliquant plusieurs acteurs

contribuerait à une meilleure lisibilité des procédures administratives et financières.

Comme le notait notre assemblée dans l'avis adopté le 24 avril 2001, sur le rapport de M. Claude Martinand, relatif à « *La maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux* », « *de multiples enjeux sont soulevés (...) et ne se résument pas au choix de leur mode de gestion (régie, gestion directe ou gestion déléguée) : efficacité sociale, économique et environnementale, égal accès de tous au service avec les questions territoriales et sociales que cela implique, qualité de la vie, confort, sécurité, santé, protection de l'environnement, développement local pour les activités sociales, économiques et culturelles qui ont un impératif besoin de ces « utilités », aménagement et développement durable du territoire urbain, participation citoyenne à la gestion des services et de la ville, débat public sur les choix majeurs impliquant des choix de société, transparence, démocratie locale, et maîtrise sociale de ces grands systèmes socio-techniques.* »

La recherche d'une simplification et d'une rationalisation des politiques publiques est un enjeu majeur pour améliorer leur efficacité économique, écologique et sociale. Celle-ci ne peut être atteinte que si la maîtrise publique des activités concernées est convenablement assurée, ce qui suppose notamment de mettre en œuvre les orientations avancées dans l'avis précité. **Dans ce cadre, il convient, pour le Conseil économique et social, de réaffirmer la liberté de choix du mode de gestion de leurs services par les élus et leur réversibilité à l'issue d'un débat public s'appuyant sur des évaluations pluralistes, en s'inspirant des principes énoncés dans la charte des services publics locaux adoptée le 16 janvier 2002 par l'Assemblée des départements de France, l'Association des maires de France, l'Association des régions de France et l'Institut de la gestion déléguée.**

2. Conforter la décentralisation en offrant aux collectivités locales une vision d'ensemble partagée de l'équipement collectif du pays

Si l'Etat reste le garant des principes fondateurs et organisateurs de la vie collective, il n'est plus le seul à en décider les termes et doit compter avec l'émergence d'autres acteurs, dont il est appelé à coordonner et à réguler les initiatives. En ce domaine, un changement majeur réside dans la multiplication et la diversification des centres du pouvoir politique : l'Etat doit jouer son rôle entre l'Europe et les collectivités locales ; il conserve le pouvoir de fixer le cadre et les règles de la décentralisation, en organisant ses principes, son financement et ses procédures ; mais il est conduit à faire évoluer ses modalités d'intervention directe, en particulier en développant les procédures de régulation et de contractualisation.

Pour positif que soit le processus de décentralisation engagé par les lois de 1982 et le rapprochement qu'il a provoqué entre les lieux et acteurs de la décision et les besoins à satisfaire, les difficultés qu'il a engendré ne peuvent être ignorées. Ce constat a conduit notre assemblée, dans son avis portant sur « *la décentralisation et le citoyen* » (rapporteur : Mme Claudette Brunet-Léchenault, 21 juin 2000), à considérer que « *ces évolutions exigent aujourd'hui de redéfinir le rôle que doit jouer l'Etat, non seulement au niveau local, mais aussi au niveau*

global, pour continuer d'exercer sa mission de régulateur. Il paraît en effet essentiel de réaffirmer que l'Etat est garant de la solidarité nationale, de la cohésion sociale et de la péréquation territoriale et doit avoir les moyens d'assurer ce rôle ».

Si, comme le considère cet avis, les opérations d'investissement public ont changé de nature et de contenu, il en va de même de l'espace d'incidence de ces investissements. A cela s'ajoute, du fait du contexte contemporain de risques financiers accrus associés à la réalisation de ces équipements, la nécessité d'un élargissement de l'espace de couverture de ces risques par la mutualisation. Cette préoccupation assurancielle, les caractéristiques de masse critique, d'économies d'échelle et de pouvoir de négociation incitent certainement plus que par le passé à concevoir des projets d'équipement dépassant les cadres territoriaux institutionnels existants (communes, départements, régions, nation).

Face à ces risques, il convient de développer une meilleure organisation des territoires, y compris au plan juridique, non seulement pour renforcer l'adéquation entre les projets de développement et les besoins des citoyens, mais aussi pour permettre une implication plus claire et plus solide sur le plan financier. **Pour notre assemblée, cette préoccupation invite ainsi à envisager de mettre en avant l'objectif de mieux inscrire la conception et la programmation des équipements dans un cadre territorial pertinent et, par voie de conséquence, à envisager les adaptations nécessaires pour que les acteurs concernés aient une meilleure connaissance partagée de l'état des lieux et des priorités globales de la collectivité nationale.**

A cet égard, les orientations tracées par les neuf schémas de services collectifs induisent un ensemble d'investissements structurants pour les vingt années à venir qui donnent une évaluation des besoins collectifs à satisfaire en la matière. Ils constituent des instruments de connaissance et de coordination qui s'avèrent particulièrement nécessaires dans des univers polycentriques. Cependant, l'évaluation qu'ils fournissent est non-chiffrée, c'est-à-dire qu'elle ne fait pas apparaître de façon explicite les montants d'investissement sur tout ou partie de l'horizon considéré. Par ailleurs, elle n'établit pas de hiérarchie dans les priorités de réalisation, ce qui introduit des difficultés aussi bien en termes de cadrage global que de programmation dans le temps. En outre, l'ensemble de l'organisation institutionnelle de la mise en œuvre de ces schémas n'est pas clairement identifié et les voies et moyens démocratiques d'un suivi de réalisation en cours de route et d'une évaluation des résultats ne sont pas définis. Il convient enfin de noter que le calendrier des instruments communautaires et des contrats de plan n'a pas permis, et cela est naturellement dommageable, leur élaboration conjointe avec celle des schémas et de leurs outils de programmation.

En tout état de cause, la mise en place d'une coopération active en la matière entre le Conseil économique et social et les Conseils économiques et sociaux régionaux (CESR) serait certainement opportune. **Elle pourrait notamment passer par une saisine de notre assemblée portant sur la cohérence d'ensemble des contrats de plan Etat-régions, soit au moment le plus opportun de la phase d'élaboration, soit au moment de leur examen à mi-parcours.** Loin d'être le fruit d'une tentation « recentralisatrice », cette

proposition vise au contraire à conforter la décentralisation en offrant aux collectivités locales une contribution leur permettant d'avoir une vision d'ensemble partagée de l'équipement collectif du pays.

3. Faire de l'Europe un acteur à part entière en matière d'investissement public

A bien des égards, compte tenu de ses ambitions économiques et sociales, l'Union européenne est appelée à jouer un rôle croissant dans l'impulsion et la réalisation des investissements publics sur le territoire de ses Etats membres. Il s'agit, à ce niveau, d'une véritable mission publique répondant au souci d'efficacité politique de l'unification européenne. Le livre blanc de la Commission sur la croissance, la compétitivité et l'emploi de 1993 en avait jeté les premières perspectives concrètes. Si nombre d'actions communautaires jouent, plus ou moins directement, un rôle d'impulsion dans la dynamique de l'investissement public en Europe, trois domaines apparaissent au moins d'ores et déjà déterminants : les infrastructures, la recherche-développement et les Services d'intérêt général (SIG).

3.1. Promouvoir les infrastructures d'intérêt communautaire

Le Traité instituant la Communauté européenne consacre son article XV (articles 154 à 156) aux réseaux transeuropéens. Leur développement y est identifié comme primordial au regard du double objectif de fonctionnement harmonieux du marché intérieur et de renforcement de la cohésion économique et sociale. Ce titre stipule en effet qu'il est impératif que les infrastructures de transport, de télécommunication et d'énergie soient reliées entre elles de manière à ce que tous, y compris les régions enclavées et périphériques, puissent bénéficier des avantages découlant de la mise en place d'un espace sans frontières intérieures.

Au-delà de leurs aspects économiques, au demeurant tout à fait essentiels, ils concernent directement la vie quotidienne des populations européennes et figurent parmi les projets mobilisateurs d'une appartenance à une même entité géopolitique, à travers leur triple dimension :

- économique, les infrastructures de transport, d'énergie et de télécommunication étant un élément-clé de l'intégration du marché intérieur, de l'impulsion donnée à la productivité et à la compétitivité européennes ;
- sociale, le développement de ces infrastructures d'intérêt général ayant des conséquences positives pour l'emploi, l'environnement, l'aménagement harmonieux du territoire... ;
- politique, l'efficacité de tels réseaux étant un élément fondamental de la sécurité collective, du développement social et de l'union solidaire des peuples européens.

Force est pourtant de constater que les réalisations sont loin de répondre aux attentes : sur les 14 projets retenus à Essen en 1994, trois seulement sont réalisés et six autres le seront en 2005, ce qui représentera un taux d'échec de 35 % à l'horizon de dix ans. Ils sont dotés d'un crédit de 4,6 milliards d'euros sur la période 2000-2006 qui apparaît excessivement parcimonieux au regard des

enjeux. **Notre assemblée réaffirme qu'il ne peut y avoir d'ensemble européen unifié orienté vers l'efficacité économique et le développement social sans réseaux pertinents, sans infrastructures dignes de ce nom à un prix accessible.** Cette démarche paraît d'autant plus nécessaire que l'Union européenne va procéder à très court terme à un élargissement majeur.

C'est la raison pour laquelle, elle souhaite qu'une triple exigence s'exprime en la matière :

- une volonté politique claire plaçant les infrastructures aux tous premiers rangs des ambitions et des politiques communes de l'Union. Indépendamment du statut des opérateurs, une maîtrise publique européenne doit clairement s'affirmer dans la perspective d'une sécurisation financière et au regard de l'intérêt général. Dans ce cadre, le développement de partenariat public-privé devrait respecter quatre principes : la transparence, ce qui suppose un cadre juridique et réglementaire stable et prévisible ; la prise en compte des intérêts de toutes les parties (autorités publiques, usagers, bailleurs de fonds) ; la viabilité par une allocation optimale des risques entre les partenaires ; la flexibilité et la réversibilité.
- une préoccupation d'efficacité se traduisant par une définition rigoureuse des priorités. Cela pose la question du débat démocratique nécessaire afin que les projets envisagés répondent à des objectifs collectifs partagés en lien avec la perspective de développement durable : rééquilibrage du partage modal et développement de l'intermodalité en matière de transport, ouverture des réseaux dans la cohérence avec des principes de régulation et des organismes habilités à les mettre en œuvre, pertinence des investissements (passage des frontières intérieures, goulots d'étranglement, équipement des zones périphériques), lutte contre les inégalités économiques et sociales... ;
- le souci de montage financier des opérations favorisant leur réalisation efficace à un rythme soutenu. Sous réserve d'une volonté politique forte, il n'est pas impossible de réunir les financements requis (500 à 600 milliards d'euros) pour une mise à niveau : cela suppose toutefois d'accroître la participation communautaire via le budget de l'Union et le Fonds européen d'investissement (FEI), de compléter, le cas échéant, cet effort par une politique d'emprunts tournés vers l'épargne populaire et de promouvoir le rôle de l'institution publique européenne qu'est la Banque européenne d'investissement (BEI). Il importe, en particulier, de permettre à cette dernière de devenir un outil de financement majeur et efficace favorisant la mutualisation des ressources et d'exercer un effet de levier au service des intérêts économiques, sociaux et environnementaux de l'ensemble des Etats membres.

Dans cette perspective, le Conseil économique et social souhaite que soient mises en place des entités publiques européennes en charge des infrastructures de réseaux européens de services publics dans les domaines du transport ferroviaire, des télécommunications et de l'énergie et des

fonctions essentielles qui leur sont associées. En s'inspirant de l'expérience de la BEI, de telles institutions, dont il conviendra de définir clairement le rôle et les moyens d'action, auraient pour mission essentielle de répondre à la triple exigence énoncée précédemment en favorisant une coordination et une coopération efficaces des différents acteurs impliqués en ces domaines dans les pays membres de l'Union européenne.

3.2. Développer la recherche-développement et la capacité d'innovation en Europe

La compétence communautaire en matière de recherche et de développement technologique a été introduite par l'Acte unique européen de 1986. Depuis lors, l'article 163 du traité de Rome fixe à la Communauté un objectif de renforcement des bases scientifiques et technologiques de l'industrie, d'appui au développement de la compétitivité internationale et de promotion des actions de recherche jugées nécessaires au titre d'autres chapitres du traité. Selon l'article 166, le Programme-cadre pluriannuel reprenant l'ensemble des actions communautaires est adopté en codécision par le Conseil et le Parlement européen. Adopté le 27 juin 2002, le 6^{ème} Programme-cadre définit et rassemble l'ensemble des actions communautaires qui seront engagées sur la période 2002-2006. Il est doté de 17,5 milliards d'euros pour ces années, représentant 3,9 % du budget communautaire et 6 % des budgets publics de recherche en matière civile de l'Union. L'effort engagé, en augmentation de 17 % par rapport au programme précédent, vise à un effet catalyseur contribuant à porter l'effort de recherche des Quinze à 3 % du PIB en 2010 contre 1,9 % à l'heure actuelle.

En dépit de ses efforts, l'Europe a décroché par rapport aux Etats-Unis en termes de recherche-développement, d'innovation et de brevets, de renouvellement du tissu industriel. Si la politique industrielle est la résultante d'un « triangle » formé par la politique de la concurrence, la politique commerciale (échanges extérieurs) et la politique technologique, ce triangle apparaît, en Europe, profondément déséquilibré au bénéfice de la première.

Pour satisfaire à l'objectif ambitieux consistant à faire de l'Europe « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique dans le monde* », les conclusions du Sommet de Lisbonne s'en remettent trop à la seule pression exercée par le marché et la monnaie uniques. Au minimum, un renouveau des politiques horizontales, qui rééquilibrerait le triangle de la compétitivité en renforçant les politiques commerciales et technologiques, serait préférable. **Mais notre assemblée plaide surtout pour un accroissement des efforts nationaux et communautaires de recherche-développement et une amélioration de leur efficacité, une conception systémique de la compétitivité (relations universités - entreprises - territoires notamment), un renforcement des incitations à l'innovation et une meilleure coordination des systèmes nationaux de recherche et d'innovation.**

3.3. Consacrer juridiquement l'existence des services d'intérêt général

L'article 16 du traité de l'Union européenne reconnaît désormais les Services d'intérêt économique général (SIEG) comme composantes des valeurs communes de l'Union, souligne leur rôle dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale et demande à l'Union et aux Etats membres de veiller à ce qu'ils puissent accomplir leur mission. Cet article est en quelque sorte prolongé par l'article 36 de la Charte des droits fondamentaux qui reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les législations nationales. Pour autant persiste toujours un net déséquilibre entre une logique de concurrence et de libéralisation et des objectifs d'intérêt général qui continuent à relever de l'exception. Ce foisonnement, parfois contradictoire, d'orientations et de décisions, de textes européens, de débats politiques, économiques et sociaux conduit aujourd'hui à une quadruple incertitude :

- juridique, quant à la hiérarchie des normes communautaires, à leur interprétation et à leur mise en œuvre ;
- économique, du fait de l'absence d'un cadre permanent et clair permettant d'assurer le financement à long terme des objectifs d'intérêt général ;
- politique, en raison de la place encore ambiguë des services d'intérêt général dans la construction européenne ;
- démocratique, dans la recherche des garanties de droits individuels et collectifs des populations européennes et de leurs citoyens.

Dans ces conditions, notre assemblée préconise de :

- prendre en compte l'ensemble des services d'intérêt général, au-delà de la distinction traditionnelle entre services « économiques » et « non économiques ». Celle-ci a très largement perdu de sa pertinence ; ainsi que le note le Conseil d'Etat dans son rapport public 2002, il convient « *de mettre en chantier une stratégie européenne appréhendant les services d'intérêt général dans leur ensemble et allant bien au-delà de la simple conciliation entre service public et concurrence. C'est une large part de l'architecture des traités et de la réglementation communautaire et, par delà, de la construction européenne qui doit être repensée sur la base d'une vision globale (...), ce qui suppose, à l'échelon communautaire, des autorités publiques capables de développer ces services publics du XXI^{ème} siècle* » ;
- promouvoir les Services d'intérêt général (SIG) dans le futur traité et, ainsi, clarifier et hiérarchiser les textes communautaires (traité, directives) ; pour que ces services entrent de plain-pied dans le vie de l'Union comme composantes essentielles de son projet politique dans sa double dimension économique et sociale, il importe que le traité en traite explicitement ; si l'on juge déséquilibrée la logique de l'intégration européenne au profit de la concurrence et au détriment des services d'intérêt général, alors le recours au droit dérivé, en l'occurrence une directive, ne saurait suffire. Notre assemblée

propose donc que les grands principes assurant la promotion de ces services figurent dans le texte du traité, renvoyant à des directives le soin de développer et d'expliciter les conditions de leur mise en œuvre. Ces principes devraient porter notamment sur les objectifs poursuivis, les modalités de financement permettant l'accomplissement des objectifs assignés ainsi que les rapports avec la politique de concurrence.

De fait, deux possibilités sont aujourd'hui envisageables : en l'absence d'un projet politique visant un développement économique et social intégré de l'Union européenne, le marché peut s'imposer comme la forme d'organisation par défaut de l'ensemble des pays membres ; l'autre option est celle de l'initiative publique au service d'une vision globale de l'Europe, s'appuyant sur une définition extensive de la notion de « droits fondamentaux », c'est-à-dire sur les besoins et aspirations des consommateurs, des citoyens et de la société, qui sont les finalités-mêmes des services publics. Il reviendra au débat approfondi qui se déroule dans le cadre de la Convention européenne de faire avancer la réflexion et de préciser les orientations que devrait adopter l'Union européenne. Notre assemblée tient à rappeler ici, à la suite de l'avis qu'elle a adopté le 23 octobre 2002 sur la dimension sociale de l'Europe, les quatre questions qui lui semblent prioritaires : l'approfondissement de la démocratie et de la citoyenneté européenne ; la participation de la société civile organisée et la gouvernance européenne ; l'instauration d'un gouvernement économique européen ; l'équilibre entre l'économique et le social au niveau européen.

*

* *

L'investissement public est à la croisée des chemins, dans notre pays comme, plus généralement, en Europe. Les orientations tracées par le Conseil économique et social visent d'abord à un renouveau de l'action publique en la matière, dont on sait l'importance pour la compétitivité de l'économie mais aussi pour la qualité de la vie. Elle ont aussi pour ambition d'inciter à un véritable réexamen des conditions dans lesquelles le souci de l'intérêt collectif peut, dans le contexte actuel, être efficacement pris en compte.

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants 156

Ont voté pour 125

Se sont abstenus 31

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 125

Groupe de l'agriculture - MM. de Beaumesnil, de Benoist, Bros, Cazaubon, Ducroquet, Ferré, Le Fur, Rousseau, Sander, Szydlowski.

Groupe de l'artisanat - M. Arianer, Mme Bourdeaux, MM. Delmas, Gilles, Lardin, Perrin, Teilleux.

Groupe des associations - MM. Bastide, Coursin, Gevrey, Mmes Jacqueline Mengin, Mitrani.

Groupe de la CFDT - Mmes Azéma, Battut, MM. Boulier, Bury, Denizard, Mme Lasnier, M. Lorthiois, Mme Lugnier, MM. Mennecier, Moussy, Mmes Paulet, Pichenot, MM. Quintreau, Vandeweegehe.

Groupe de la CFE-CGC - MM. Chaffin, t'Kint de Roodenbeke, Sappa, Mme Viguiet.

Groupe de la CFTC - M. Naulin.

Groupe de la CGT - M. Alezard, Mmes Bressol, Crosemarie, MM. Decaillon, Decisier, Demons, Forette, Mmes Geng, Hacquemand, MM. Larose, Le Duigou, Mme Lemoine, MM. Manjon, Masson, Rozet.

Groupe de la CGT-FO - MM. Bailleul, Bellot, Mme Biaggi, MM. Caillat, Devy, Mme Hofman, MM. Houp, Pinaud, Quentin, Reynaud, Sohet.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Jean Gautier, Grave, Marquet, Segouin, Verdier.

Groupe des entreprises publiques - MM. Brunel, Careil, Chauvineau, Mme Cotta, M. Gadonneix.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - MM. Cariot, Dehaine, Gérard.

Groupe de la mutualité - MM. Caniard, Chauvet, Davant, Ronat.

Groupe de l'outre-mer - M. Gata.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Bennahmias, Bichat, Bonnet, Brard, Mmes Braun-Hemmet, Brunet-Léchenault, MM. Debout, Dechartre,

Duharcourt, Gentilini, Ghayet, Jeantet, Mmes Le Galiot-Barrey, Lindeberg, MM. Maffioli, Motroni, Mme Pailler, MM. Piazza-Alessandrini, Pompidou, Souchon, Mme Steinberg, MM. Taddei, Teulade.

Groupe des professions libérales - MM. Chambonnaud, Guy Robert, Salustro.

Groupe de l'UNAF - MM. Billet, Bouis, Brin, Edouard, Fresse, Guimet, Laune, Mmes Lebatard, Petit, M. de Viguerie.

Groupe de l'UNSA - MM. Barbarant, Mairé, Masanet.

Se sont abstenus : 31

Groupe de l'agriculture - MM. Baligand, Jean-Pierre Boisson, Carron, Chardon, Mme Gros, MM. Marteau, Patria, Vasseur.

Groupe des entreprises privées - MM. Bernard Boisson, Cerruti, Freidel, Pierre Gauthier, Ghigonis, Joly, Kessler, Lebrun, Leenhardt, Marcon, Noury, Pellat-Finet, Pinet, Scherrer, Séguy, Pierre Simon, Didier Simond, Talmier, Tardy, Trépant, Veysset.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. de La Loyère, Pasty.

DÉCLARATIONS DES GROUPES

Groupe de l'agriculture

L'évolution incertaine de la conjoncture économique relance le débat sur l'investissement public, son importance et sa place dans la politique économique.

1. L'investissement public est un élément essentiel de l'activité économique. Personne ne songerait aujourd'hui à contester son rôle dans le développement de l'économie ou dans l'équilibre du territoire.

Les pouvoirs publics disposent ici d'un formidable levier pour intervenir dans l'économie, réguler le fonctionnement des structures publiques mais aussi faire face à des circonstances exceptionnelles comme le furent les tempêtes de 1999 ou les récentes inondations du Sud-Est.

C'est pourquoi la diminution annoncée pour 2003 des crédits, en particulier d'investissement, du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales est inquiétante, de même que la baisse conjuguée des crédits accordés à la recherche et au développement agricoles. Cela risque de gêner la poursuite de la politique contractuelle par laquelle les agriculteurs se sont engagés à répondre aux exigences de la société.

L'investissement public intervient également dans l'équilibre du territoire. Son action est majeure dans l'équipement des régions en nouvelles technologies de l'information et de la communication et dans le maintien des services publics sur l'ensemble du territoire. Il en va de l'égalité des citoyens mais aussi de l'intégrité de notre territoire.

Il n'est pas de développement durable sans un investissement public justement conduit. Pour autant, et afin de préserver son caractère déterminant, l'investissement public doit demeurer maîtrisé.

2. L'investissement public est un outil dont l'objectif devrait être de réconcilier l'action publique et l'initiative privée. S'il doit contribuer à aider les secteurs exposés à des défis particuliers, il ne doit pas conduire, par une extension tous azimuts, à capter de façon excessive la richesse d'une nation. L'investissement public n'a pas vocation à se substituer aux investissements des différents acteurs privés, sous peine d'engendrer des déséquilibres regrettables pour tous.

L'accroissement de l'investissement public pose également, et de façon légitime, la question de son financement.

L'avis suggère le recours à l'emprunt et la remise en cause inévitable des engagements pris dans le cadre du Pacte de stabilité européen. Sans être de fervents défenseurs de ce Pacte, dont les rigidités peuvent se doubler d'effets pernicieux sur l'économie, nous pensons que recourir à l'emprunt, l'histoire l'a montré à plusieurs reprises, peut se révéler d'effets plus catastrophiques encore. Au moment où l'économie manifeste des signes de faiblesse, alors même que notre endettement est déjà élevé, comment se montrer plus laxiste sans devoir en payer les conséquences un jour prochain, sauf à revoir l'ensemble de la dépense

publique ? Certes, le recours à l'emprunt peut se justifier dans certains cas. Mais, il ne faut jamais oublier qu'il s'agit alors de faire payer par les générations futures une partie de notre bien-être d'aujourd'hui.

Nous regrettons que l'on n'ait pas profité des années de croissance (1997 à 2001) pour faire les provisions qui nous manquent maintenant que la conjoncture semble connaître un retournement de cycle. Par ailleurs, le stock de la dette interdit bien évidemment de jouer de son gonflement. Nous devons aujourd'hui assumer notre imprévision passée.

Il apparaît en tous les cas clairement que la reprise économique ne viendra pas d'un relâchement de la politique budgétaire. Elle nous semble plutôt liée à la réalisation de réformes structurelles et fiscales, seules de nature à libérer les divers acteurs économiques et sociaux, des entraves qui paralysent encore à ce jour leur action.

Groupe de l'artisanat

Si aujourd'hui la relance de l'investissement est une impérieuse nécessité pour la compétitivité de l'économie et la cohésion sociale, la question de l'investissement public se pose à nouveau en France. Un certain nombre d'interrogations demeurent sur l'effectivité de sa mise en œuvre ainsi que sur sa pertinence.

Pour le groupe de l'artisanat, le bilan sur longue période de l'investissement public conforte le manque de volonté de notre pays à se donner les moyens de mesurer avec précision l'utilisation des fonds publics ce qui, dans le cas présent, rend difficile l'appréciation de ce sujet complexe.

La diversité des cadres comptables utilisés et la multitude d'entités publiques rendent périlleuse la consolidation et impossible une approche globale, d'autant plus que les missions de service public sont de plus en plus réalisées par des entreprises privées et ne sont pas toujours prises en compte.

Le fait qu'ait été supprimé, depuis 1995, le suivi spécifique des grandes entreprises nationales sans être compensé par l'apparition de données sur l'ensemble des entreprises publiques dans le nouveau système comptable n'est pas neutre. Il fragilise l'analyse et hypothèque quelque peu certaines préconisations de cet avis. Avec toutes les réserves qui s'imposent quant à la véracité des chiffres publiés dans la presse en matière d'endettement de certaines d'entre elles, il semble difficile aujourd'hui d'occulter ce passif dont le montant devient chaque jour plus alarmant sans compter qu'il s'ajoute à toutes les incertitudes quant au financement des autres dépenses publiques.

Dans ces conditions, le groupe de l'artisanat est réticent à l'affirmation d'une relance de l'investissement public et à la réhabilitation du recours à l'emprunt pour son financement sans qu'aient été écartées ces multiples zones d'ombre.

A cette fin, le groupe de l'artisanat reconnaît que la démarche proposée dans cet avis est pragmatique et intéressante. Elle a le mérite de pallier les lacunes existantes grâce à des instruments performants d'observation, d'analyse et de gestion des données pour une meilleure connaissance partagée de l'état des lieux de l'équipement collectif. Elle apporte aussi une méthode nouvelle

d'appréciation de la dépense publique dans une perspective de rentabilité et d'efficacité économique et sociale et de vision prospective des priorités. La démarche ouverte par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances vise en effet une plus grande responsabilisation des gestionnaires mais aussi à privilégier une logique de résultats plus que de moyens grâce à leur allocation ou à leur redéploiement en fonction de programmes et non plus de nature des dépenses. Compte tenu de la volonté de conforter la décentralisation, il paraît judicieux de recommander l'extension de cette initiative au niveau local pour améliorer la gestion des dépenses des collectivités territoriales, leur efficacité et la transparence de leurs choix.

Dans le même esprit le groupe de l'artisanat partage la rigueur dans l'évaluation des projets et l'harmonisation des méthodes utilisées dans les études de calcul économique, notamment au travers d'indicateurs à la fois quantitatifs et qualitatifs. Cela suppose dès lors d'ouvrir le processus d'évaluation aux acteurs concernés dans le cadre d'une démarche pluraliste et contradictoire pour prouver de la manière la plus objective possible, la légitimité et l'efficacité de la dépense publique.

Une fois ces précautions prises, faut-il aller plus loin et envisager une révision du pacte de stabilité en changeant la définition du déficit public ?

La question mérite débat et peut difficilement être tranchée compte tenu des faibles marges de manœuvre liées à l'endettement élevé de la France, des perspectives confirmées à la baisse en matière de croissance, sans compter l'aspect politique vis à vis de nos partenaires européens d'une révision de notre engagement en la matière.

Groupe des associations

Le souci du rapporteur de présenter des propositions avec clarté et d'une manière prospective, associant le court et le long termes, a retenu l'intérêt de notre groupe.

Il fallait que soit dit, et l'avis le fait, que l'investissement public demeurerait et demeurerait nécessaire, qu'il s'exprime au niveau national comme aux niveaux des diverses collectivités territoriales. Il le demeure parce qu'à son travers s'exprime la volonté de prendre en compte l'intérêt général qui souvent nécessite des investissements peu solvables, peu rentables, en tout cas à court terme, entraînant souvent le manque d'intérêt des acteurs privés.

Ainsi, il peut contribuer à éviter cette France à plusieurs vitesses, inégalitaire, que l'on a vu apparaître et se développer dans divers secteurs de l'activité sociale. Ceci contribue alors à l'isolement, au rejet de pans entiers de notre société et les associations, dans pratiquement tous les champs de leurs interventions, ont pu le constater. Dès lors, sans cette intervention publique, comment répondre à l'ensemble des droits fondamentaux à la santé, à la sécurité, à l'éducation, à la culture, à la qualité de l'environnement, etc. ? Comment satisfaire les besoins de la recherche dans les secteurs à très faible rentabilité dont chaque année l'appel à la générosité du public, pour développer laboratoires et recherches fondamentales et appliquées pour lutter contre les maladies rares, nous fournit un évident exemple ?

Comment, sans une politique maintenue et développée de logements sociaux qui doit s'imposer à tous les niveaux du territoire, à toutes les collectivités locales, assurer l'exercice du droit essentiel au logement, encore lourdement contrarié ? Tout ceci, l'avis l'exprime ou l'induit.

Il faut cependant insister sur les difficultés rencontrées par les collectivités locales, y compris par rapport à l'investissement dit immatériel. Nous savons que faute d'une indispensable clarification à laquelle l'avis contribue, cette notion considérée dans son approche « *comptable* » inclut essentiellement le seul investissement matériel en sous estimant ou ne prenant pas en compte l'investissement de fonctionnement et l'investissement immatériel. Un exemple sectoriel : l'état, la région, le département, la commune ont contribué à la mise à disposition des établissements scolaires du matériel informatique... et les établissements n'avaient pas de moyens d'investir pour son fonctionnement, son animation, l'évaluation de son utilisation.

Nous soutenons aussi avec l'avis la nécessité de mettre un terme à l'approche dichotomique trop fréquente entre investissement immatériel et fonctionnement. Une façon pragmatique d'approcher les différents aspects de l'investissement serait d'accoler à chaque projet d'investissement le projet de fonctionnement qui doit l'accompagner pour éviter que la réalisation des équipements soit vue comme une « *fin en soi* ».

Les investissements se font de plus en plus de manière éclatée à leur niveau par les collectivités locales, à travers les différentes formes de l'intercommunalité et surtout souvent en partenariat avec le secteur privé (dont les associations) auquel certains investissements sont confiés (animation, etc.) Il faut maintenir cette approche diversifiée, mais il faut aller au bout de la logique, en associant les organismes privés impliqués dans ce processus, à l'évaluation de ces investissements.

Il faut comprendre la difficulté des élus locaux concernant les investissements. Leurs investissements doivent être expliqués aux habitants, qu'ils soient visibles, qu'on puisse les présenter, qu'ils soient « *matériels* ». Une pédagogie s'impose auprès des élus mais aussi auprès des contribuables.

Le groupe a voté en faveur de l'avis.

Groupe de la CFDT

Le groupe de la CFDT partage les orientations et propositions contenues dans l'avis, qu'il s'agisse de la relance de l'investissement public en France, de la nécessité de disposer d'un cadre décisionnel transparent, cohérent et démocratique, de promouvoir des infrastructures d'intérêt communautaire, d'encourager la recherche développement et la capacité d'innovation en Europe.

L'un des principaux enseignements du travail mené par le Conseil économique et social tient dans l'observation - sur longue période - de la baisse de l'investissement public réalisé par les grandes entreprises nationales et par l'augmentation en parallèle de celui réalisé par les collectivités locales. Cette constatation pour l'avenir est à approfondir car :

- la nécessité de développer l'investissement public dans ses diverses composantes demeure, quel que soit le mode d'organisation administrative du pays ;
- le développement annoncé de la décentralisation devrait, pour la CFDT, s'accompagner d'une clarification des missions et des moyens de chacun des niveaux.

L'avis contient par ailleurs de nombreuses propositions, que l'on peut qualifier surtout de méthodologiques : sortir de l'approche dichotomique entre dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement, améliorer la connaissance du patrimoine public, créer un compte satellite consacré aux investissements publics au sein des comptes nationaux, travailler les critères de choix des investissements, ... Ces propositions sont utiles, même si l'on peut estimer que leur nombre peut au passage « brouiller » les messages essentiels de l'avis.

Enfin, certaines propositions semblent se situer à la limite de l'objet du travail - quelle que soit notre opinion sur le fond de chacune d'elles - ainsi la nécessité de réexaminer le pacte de stabilité et de croissance ou celle d'inclure dans le futur traité européen les « services d'intérêt général ».

Alors que ce sujet n'est pas dans l'air du temps, un des grands mérites de ce travail est de montrer que dans nos sociétés, aussi développées soient-elles, il n'est pas possible, à l'avenir, de se passer d'investissements publics.

Le groupe de la CFDT a voté l'avis.

Groupe de la CFE-CGC

L'investissement est une variable clé de la dynamique économique. Son niveau est un facteur important de la croissance à court terme, et essentiel de la croissance à long terme. Sa nature, sa qualité, son orientation vers les secteurs les plus dynamiques sont les éléments majeurs de la capacité d'une économie à demeurer et à devenir plus compétitive.

Dans un contexte conjoncturel peu favorable, l'investissement public doit être stimulé et jouer le rôle de moteur de notre économie. Cette relance ne doit pas être un événement ponctuel mais pérennisée et orientée pour faciliter l'investissement productif.

Certes, la contrainte budgétaire existe et l'assainissement des finances publiques est une nécessité. Mais, pour le groupe de la CFE-CGC, l'idée d'un budget systématiquement à l'équilibre est un concept théorique qui nie la nécessité du crédit pour l'investissement structurant de long terme. Pourquoi faudrait-il faire payer intégralement aux générations d'aujourd'hui des grands équipements qui serviront aux générations de demain ?

Une meilleure maîtrise des dépenses publiques doit être engagée et une meilleure évaluation de leur efficacité serait une manière d'y parvenir. Encore faudrait-il préalablement disposer d'une information plus complète en matière d'investissement public.

L'avis insiste sur le nécessaire caractère démocratique des systèmes d'évaluation des programmes d'investissements publics. Si la participation des citoyens, et des organisations qui les représentent, est indispensable, elle ne saurait se substituer à la responsabilité des élus. Le rôle et les compétences des CESR doivent être valorisés comme moyen d'expression de la société civile, à l'image de notre Conseil.

La décentralisation a une incidence sur l'investissement public. Décentralisation ne doit pas rimer avec confusion des rôles, inefficacité et déséquilibre entre collectivités. Une coopération des différents acteurs en charge des équipements collectifs de notre pays nous paraît indispensable pour éviter que les inégalités de développement ne s'accroissent entre régions riches et régions moins riches.

S'il convient de développer davantage l'autonomie et les responsabilités des autorités locales, il n'en demeure pas moins que l'Etat doit rester le garant de la cohérence et de la solidarité nationale.

La France est engagée dans la construction européenne. La coopération transfrontalière implique nécessairement de considérer les programmes d'investissement public au-delà de nos frontières, notamment en matière d'infrastructures, de réseaux, essentiels à la cohésion sociale au niveau communautaire. Il est indispensable que l'Union européenne inscrive à l'ordre de ses priorités le développement des infrastructures communautaires.

Le groupe de la CFE-CGC a émis un vote positif sur l'avis.

Groupe de la CFTC

La CFTC apprécie la qualité du travail accompli sur un sujet qui est rarement abordé depuis quelques années. Les différentes données recensées sont précieuses et permettent de se faire une idée des évolutions et des changements d'orientation depuis les années 80 dans le domaine des investissements publics. L'avis met ainsi en évidence la véritable rupture qui s'est opérée en matière de pilotage macroéconomique ces derniers temps.

La CFTC se reconnaît dans la démarche qui consiste à réhabiliter l'investissement public et à en faire l'un des moteurs de la croissance et de la compétitivité. Pour elle, l'investissement public s'inscrit dans la volonté de répondre à des besoins collectifs que le marché ne peut à lui seul satisfaire. Il s'agit là de faire vivre l'idée de bien commun, principe défendu depuis toujours par la CFTC. Une véritable démocratie économique et sociale, comme le souligne l'avis, ne peut se concevoir sans une maîtrise, par la collectivité, de ces grands choix sociétaux ; des choix qui engagent son avenir et sa cohésion sociale à long terme. Pour ce faire, la CFTC rejoint tout à fait l'avis qui propose de développer des instruments permettant de disposer d'un système d'information plus performant et d'affiner les critères de choix des investissements publics.

La CFTC approuve les remarques sensées émises sur les orientations prises au plan européen. C'est pourquoi elle apporte son soutien à la proposition consistant à « *plaider à nouveau pour que le Pacte de stabilité et de croissance soit réexaminé, en mettant principalement en avant des objectifs de niveau et d'évolution de la dette publique* ».

Il va de soi, pour la CFTC, qu'un tel réexamen ne doit pas déboucher sur des orientations remettant en cause le rôle moteur de la dépense publique. Autant il paraît nécessaire de redonner aux Etats de réelles marges de manœuvre dans le domaine conjoncturel, autant il serait dangereux, sous prétexte de s'attaquer à leur déficit structurel, de porter un nouveau coup à l'investissement public.

La CFTC approuve l'idée de mettre en place un grand emprunt communautaire destiné à financer de grands travaux d'intérêt général européen. Pour elle, un tel emprunt ne trouvera toute sa justification que s'il se concrétise par des choix porteurs de solidarité et d'avenir pour la collectivité. Comme le souligne à juste titre l'avis « *Les évolutions récentes de l'investissement public ont pu être considérées comme symptomatiques d'un phénomène plus général : celui du recul ou du rétrécissement du champ de la sphère publique dans l'économie des pays développés constaté sur la période* ».

La CFTC partage la conviction mise en avant par le projet d'avis que l'Europe ne saurait être compétitive sans un rééquilibrage entre politique de la concurrence et politique industrielle.

Toutes ces analyses conduisent à s'interroger sur le rôle que doit jouer l'Etat dans l'économie actuelle. Sur ce point, le projet d'avis nécessiterait une plus grande visibilité et un plus grand approfondissement de la réflexion. De même, le regard porté sur la contractualisation en cours dans l'espace public appellerait des commentaires plus fins et plus étoffés.

Ayant apprécié la pertinence du rapport et de l'avis, ainsi que l'intérêt du débat qu'il suscite, le groupe de la CFTC a voté l'avis.

Groupe de la CGT

Le groupe de la CGT vote cet avis qui, avec un rapport de grande qualité, propose une approche approfondie de l'investissement public, de sa place dans l'économie nationale alors qu'il existe fort peu de travaux actualisés sur le sujet. Le texte suggère également à juste titre de revoir la place des acteurs en fonction de la « *nouvelle donne* », estimant qu'à des besoins collectifs plus importants et à des acteurs en mutation, l'investissement public constitue un élément essentiel de réponse à des questions majeures tant sur le plan matériel qu'immatériel.

C'est la complexification de la décision publique et donc aussi de l'investissement qui explique et réclame les aspirations fortes à la transparence et au contrôle démocratiques, à tous les stades de la décision et pour l'efficacité même de celle-ci. C'est pourquoi la CGT appuie les suggestions de développement d'un système d'évaluation efficace et démocratique assurant « *la participation active de toute la diversité des acteurs concernés, à travers une démarche périodique, pluraliste et contradictoire...* ». On ne peut plus ignorer cette question de l'évaluation ni celle du débat public préalable, trop souvent éludé ou tronqué et où, même quand il est engagé, les experts sont souvent les

seuls acteurs entendus, écoutés et influençant réellement la décision au risque, malheureusement vérifié, que les autres acteurs se sentent étrangers à des décisions qui pourtant les concernent directement.

Le groupe se félicite que la saisine soit de plain-pied dans l'actualité. Ainsi, cet avis devrait inspirer la seconde réflexion du Conseil sur la saisine gouvernementale sur « *l'attractivité de la France* » qui aurait tout à gagner à prendre en compte l'importance des investissements publics pour la compétitivité de l'économie dans notre pays et aussi dans l'Union européenne.

D'autre part, l'avis, légitimement, préconise de « *conforter la décentralisation* » pour laquelle la CGT estime nécessaire d'assurer une plus grande adéquation entre l'offre de services collectifs et les demandes qu'expriment les populations ainsi que plus de démocratie participative dans les territoires. L'enjeu est bien d'assurer la cohérence, c'est-à-dire un aménagement équilibré et solidaire entre les différentes régions.

Cela suppose notamment de privilégier les solidarités et les initiatives locales qui permettront de fonder l'attractivité sur d'autres critères que celui, trop souvent exclusif, de la rentabilité, comme la qualification de la main d'œuvre, la qualité des réseaux ou la coopération de développement, et sans ignorer les priorités d'ensemble de la collectivité nationale. Un tel enjeu justifie d'autant plus de coopérations entre CESR et CES, et le débat que nous avons récemment vécu dans cette salle, en particulier autour de la décentralisation et des responsabilités de nos assemblées, a largement confirmé les potentialités.

Enfin, l'avis permet de vérifier l'importance de l'enjeu d'infrastructures de réseaux européens alors que l'Union européenne manque gravement de volonté politique et semble s'accommoder des schémas classiques d'un pacte de stabilité où le souci obsessionnel de « *stabilité* » l'emporte sur toute préoccupation de croissance.

Autant il serait dangereux de renvoyer au niveau européen des décisions qui incombent à chaque pays, autant l'Union se doit de bâtir un projet cohérent fondé en particulier sur une politique d'investissements structurants et concertés. Des instruments sont alors nécessaires, tels ces entités publiques européennes en charge de ces infrastructures et, bien sûr, des services d'intérêt général aptes à servir une initiative publique s'appuyant elle-même sur une notion dynamique des droits fondamentaux, celles des aspirations et des besoins des peuples. Dans le même esprit et pour changer la donne et conduire une politique commune comme pour assurer une coordination entre états membres, on ne peut en rester à une règle qui décide que tous les pays doivent présenter, à une date prédéterminée, un solde des finances publiques égal à zéro ; il est également urgent et judicieux de définir une règle plus pertinente reposant sur l'évolution de la dette publique et sur le solde structurel des finances publiques, dans le cadre d'une initiative publique coordonnée au niveau de la zone.

Groupe de la CGT-FO

Pour le groupe Force Ouvrière, il y a urgence à réactiver les investissements publics dans un contexte d'aggravation du chômage, conséquence d'un niveau de croissance frôlant la récession.

Depuis l'adhésion à la monnaie unique et le respect des critères de convergence, l'investissement public a subi une forte érosion. L'objectif de réduction de la dette publique a des conséquences tant sur les dépenses de fonctionnement que d'investissement. Par ailleurs, on observe que l'accélération des désengagements budgétaires rend impossible leur programmation pluriannuelle.

Vu le rôle dévolu aux investissements dans le processus de la croissance (et la création d'emplois) et au regard des besoins publics qui doivent répondre au principe d'égalité ou à l'identification d'une nouvelle demande, on ne peut que soutenir l'approche du rapporteur légitimant les impératifs de la Collectivité pour orienter ou maîtriser son développement.

Le groupe FO rejoint aussi le rapporteur lorsqu'il réclame le réexamen du pacte de stabilité et de croissance et est favorable à l'emprunt pour lancer une politique de grands travaux nationaux voire européens (réalisation des projets de lignes TGV par exemple). La question est toutefois moins évidente pour ce qui concerne l'Education nationale. L'emprunt devrait rester limité aux investissements dont l'essentiel est assuré aujourd'hui par les collectivités territoriales.

Par ailleurs, la vision optimiste de la loi Migaud n'est pas tout à fait celle du groupe FO qui redoute d'être contraint de tirer des enseignements douloureux de la loi organique de financement dès lors qu'elle entrerait en totale application. Certes elle permettrait de renforcer le contrôle du Parlement et d'évaluer les politiques publiques. Mais il ne faudrait pas oublier que l'approche centrée sur les programmes et les exigences de résultats se feront sur la base de crédits budgétaires en constante diminution.

En l'état des désengagements budgétaires, la loi n'est pas porteuse pour l'investissement public.

Au moment où la décentralisation fait débat, nous pensons à l'instar du rapporteur que l'Etat doit continuer à exercer son rôle ce qui suppose un maintien de ses prérogatives et de ses interventions de puissance publique. La complémentarité et la coordination avec les collectivités locales doivent concourir à l'amélioration des équipements collectifs. Dans cette perspective la négociation, la mise en oeuvre et l'évolution des Contrats de Plan Etat-Régions méritent une véritable politique de suivi et d'évaluation. En revanche, nous sommes réservés sur le choix du mode de gestion des politiques publiques, surtout dans un contexte budgétaire restrictif, qui incitera les élus à l'externalisation de celles-ci voire à leur privatisation. De plus les services collectifs transférés aux régions, sans transferts de moyens, conduisent aujourd'hui à une sévère sélection.

De même si nous adhérons à la promotion des infrastructures d'intérêt communautaire, nous émettons des réserves sur le partenariat public/privé que les Etats ne pourront maîtriser et qui à terme risque de se solder par la privatisation des bénéfices.

Enfin, à l'inverse du rapporteur, nous ne pensons pas que les institutions européennes aient tranché en conscience entre le Service d'Intérêt Général et le Service d'Intérêt Economique et Général. La tendance qui prévaut au sein de l'Union européenne n'est pas forcément « Service d'Intérêt Général = Services Publics » c'est-à-dire services hors du marché. Et s'il convient de soutenir l'intégration du Service d'Intérêt Général dans le futur traité, cela ne peut se faire sans remise en cause des directives européennes, d'une part, et des restrictions budgétaires, de l'autre.

Cependant, le groupe Force Ouvrière votera le projet d'avis si bien entendu aucun amendement ne vient en dénaturer l'esprit.

Groupe de la coopération

Pour le groupe de la coopération, les perspectives de l'investissement public en France doivent s'inscrire dans le contexte bien actuel : une conjoncture économique avec un taux prévisionnel de croissance faible ; un poids important de la dette publique française et de médiocres performances en matière d'emploi ; mais aussi, l'intégration de notre économie, conformément à nos choix politiques, dans une économie mondialisée, dans le marché unique et la zone euro : le fait d'évoluer désormais dans une économie ouverte impose à nos entreprises une plus grande compétitivité et à l'Etat, une certaine discipline budgétaire. Le temps des « *Trente glorieuses* » est révolu et les défis à relever sont d'une autre nature.

Le groupe est nuancé sur la remise en cause du pacte de stabilité économique et de croissance européenne. Le véritable enjeu consiste à relancer l'investissement public certes, mais le faire de façon qualitative, raisonnée et ciblée, en cherchant à dépenser mieux, avec plus d'efficacité l'argent du contribuable. D'autant plus que l'emprunt ne fait que reporter sur les générations futures les dépenses d'aujourd'hui alors qu'elles devront déjà faire face au remboursement de la dette publique et que d'autres problèmes seront à surmonter par exemple le délicat problème du financement des retraites.

On ne mesure pas le retour sur investissement de la même façon dans les entreprises – où l'on s'attache au rendement du capital investi, à la rotation du capital – et dans le domaine public où les besoins collectifs du pays (infrastructures, écoles, hôpitaux, etc.) doivent être prioritaires car on doit prendre en compte le critère d'utilité sociale dans les décisions à prendre.

Il reste cependant nécessaire de réfléchir à une amélioration de la comptabilité publique. La récente réforme de la procédure budgétaire va dans ce sens. Avant de vouloir étendre le patrimoine public encore faut-il pouvoir le recenser. Nous avons l'exemple des Chambres de Commerce et d'Industrie qui présentent désormais des bilans et des comptes d'exploitation. Dans les entreprises, la distinction entre dépenses de fonctionnement et d'investissement est pertinente.

Si comme vous l'écrivez, les conséquences de l'investissement public sont donc de promouvoir la cohésion sociale et le bien-être de la population, d'assurer la solidarité et de garantir la sécurité collective, il convient d'identifier dans quels secteurs, comme la santé, la justice, doivent être dégagées les priorités. Mais c'est aux côtés des entreprises et grâce à la consommation, qu'il peut contribuer en période de ralentissement conjoncturel à soutenir l'activité économique et favoriser une croissance soutenue, durable et équilibrée.

L'Etat au vu des évolutions économiques et sociales doit assurer un rôle de régulateur de l'économie. La décentralisation en donnant un rôle prépondérant aux collectivités locales constitue un réel progrès dans l'efficacité de la dépense publique en répondant à une logique de proximité. De même, le développement des financements croisés avec l'Union européenne, notamment par le biais des Fonds structurels communautaires, constitue un véritable levier de développement local et une chance pour les acteurs économiques de terrain. Nos organisations professionnelles et les CESR sont consultés dans la négociation et le suivi des Contrats de Plan Etat – Région. Cela contribue ainsi à faire vivre concrètement la démocratie de proximité et constitue autant de leviers d'action au plan local nécessaires aux grands équilibres du pays et à l'aménagement du territoire.

Groupe des entreprises privées

Le groupe félicite le rapporteur pour la qualité de son travail. Il ne peut qu'adhérer aux orientations générales de cet avis : améliorer les critères de connaissance et la gestion des investissements publics, développer les infrastructures et prendre en compte la dimension européenne de certains projets, conforter la décentralisation.

Nous souscrivons tout particulièrement aux propositions qui permettront :

- de « *développer les instruments d'analyse et de gestion* », et donc une meilleure connaissance du patrimoine, de manière à accroître la transparence dans les circuits de décision et de financement ; la décentralisation devrait permettre un cadre institutionnel propice à ces évaluations ;
- de rechercher des « *critères de choix des investissements* » et un « *système d'évaluation efficace* » ;
- de mieux identifier les responsabilités et les financements. Pour les financements multiples, la désignation d'une collectivité pilote contribuerait à une meilleure lisibilité des procédures administratives et financières.

Nous sommes cependant circonspects sur plusieurs affirmations qui, finalement, visent toutes à « *un renouveau de l'action publique* », moins pour la repenser (périmètre, modes d'action) en fonction des exigences de l'économie d'aujourd'hui que pour la renforcer en soi. Dans cette perspective, il convient selon nous de récuser certaines orientations :

- plutôt que d'opposer dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement, il serait préférable de raisonner sur la base du triangle composé des trois éléments suivants : valeur du patrimoine, durée d'amortissement, coût du fonctionnement. L'intégration des ces trois paramètres peut notamment permettre d'endiguer la dérive des dépenses publiques de fonctionnement au détriment des dépenses publiques d'investissement ;
- rien ne peut justifier la validité d'un « *objectif moyen de déficit sur moyen terme* », même « *suffisamment faible* » pour ne pas empêcher un allègement de la dette. Il faut toutefois admettre que le recours à l'emprunt au niveau européen peut être nécessaire pour financer les grandes infrastructures, mais toujours se fixer comme objectif le rétablissement en France de l'équilibre budgétaire ;
- solliciter davantage l'Europe pour nos investissements publics n'a plus guère de sens au moment où l'élargissement va impliquer des arbitrages dans l'affectation des ressources des fonds structurels entre ancien et nouveaux Etats membres au profit de ces derniers : les pays les plus équipés vont devoir équiper les autres...

Plus grave, la contrainte financière est très insuffisamment prise en compte dans cet avis. Au prétexte qu'un investissement public est d'utilité sociale ou collective, la notion de rentabilité ou de contrainte financière est évacuée. N'oublions pas que satisfaire un besoin collectif (santé, sécurité, éducation, communication) a toujours un coût et suppose donc un choix politique.

Car notre politique d'investissement public ne pourra être financée durablement ni par des prélèvements obligatoires supplémentaires ni par un déficit public. Il suffit de constater que c'est le maintien voire l'augmentation des dépenses de fonctionnement qui a conduit à utiliser l'investissement comme variable d'ajustement budgétaire, avec les résultats que nous connaissons.

Ceci pose la question du type de financement à privilégier, sachant que la fiscalité française est la plus lourde d'Europe et que les sources de financement se raréfient. Ceci pose aussi la question de la politique globale des finances publiques, et donc de la réforme de l'Etat. Cela pose également la question du partenariat public-privé et de l'équilibrer entre partenaires.

Enfin, la conception du secteur public doit fortement évoluer. Dans cette perspective, nous déplorons la proposition de « *consacrer juridiquement l'existence des services d'intérêt général* » qui vise à transposer au plan communautaire le service public « *à la française* », alors que les dispositions en vigueur permettent de concilier marché, contraintes réglementaires et mission d'intérêt général.

Il est d'ailleurs regrettable que l'avis n'aborde pas la situation des entreprises publiques, et au-delà la signification du service public dans l'économie d'aujourd'hui. Le Marché unique, la révolution technologique, la croissance externe imposent une toute autre organisation de ces entreprises, qui leur permette d'accomplir leurs missions de service public, tout en pouvant se développer dans les mêmes conditions que leurs concurrentes européennes (énergie, fret ferroviaire, service postal, économie du Net).

Par ailleurs, à un moment où la demande de sécurité devient de plus en plus forte en France, comme dans les autres pays, nous regrettons qu'un avis sur l'investissement public n'évoque pas les conséquences budgétaires de cette demande nouvelle en matière de défense.

En conclusion, le groupe des entreprises privées apprécie que l'avis insiste sur l'insuffisance actuelle et le manque de visibilité de l'investissement public en France. Il estime cependant que la gestion de notre patrimoine collectif mérite largement d'évoluer, pour être utilisé au mieux, en passant d'une gestion actuelle quasi-statique à une gestion dynamique.

Le groupe des entreprises privées s'est abstenu.

Groupe des entreprises publiques

Le groupe des entreprises publiques salue la qualité du projet d'avis.

Le rapporteur a su éclairer les enjeux majeurs de ce problème crucial pour l'avenir de notre économie.

Dans la première partie du projet d'avis consacrée à un bilan de l'investissement public en France depuis les débuts de la V^{ème} République, le rapporteur analyse avec pertinence les grandes évolutions qui ont marqué ces quatre dernières décennies, et en particulier le mouvement de transfert de la charge de financement de certains gros investissements de l'Etat vers les collectivités locales. Le groupe des entreprises publiques a apprécié les développements consacrés au rôle contra-cyclique joué, au cours des années 1970, par les grandes entreprises nationales, et l'analyse qui est faite des changements qui ont affecté, au tournant des années 1990-2000, la « *dynamique d'investissement* » de ces entreprises : pour beaucoup d'entre elles, et notamment celles qui interviennent dans le secteur de l'énergie et des télécommunications, les investissements ont dû être affectés en priorité, non à l'extension de réseaux déjà largement constitués, mais à des opérations de croissance externe visant à leur assurer la taille critique sur un marché qui se mettait en place à l'échelle de l'Europe.

Cette évolution majeure s'est faite dans le respect des missions de service public qui incombent aux opérateurs.

La seconde partie, consacrée à l'analyse des perspectives pour l'investissement public en France, mérite des commentaires plus détaillés. Le groupe des entreprises publiques aurait mauvaise grâce à contester l'idée développée tout au long du projet d'avis selon laquelle les investissements publics ne doivent pas être sacrifiés dans la mesure où ils sont indispensables, à

l'échelle nationale et européenne, pour créer, dans des délais raisonnables, les grandes infrastructures nécessaires au développement.

Notre groupe ne s'oppose donc pas à la thèse centrale défendue par le rapporteur, il veut néanmoins marquer quelques réserves face à certaines propositions du texte.

Le groupe des entreprises publiques veut d'abord souligner la nécessaire vigilance dont il convient de faire preuve dans la gestion des finances publiques. Le rapporteur plaide pour un réexamen du Pacte de stabilité et de croissance, « *en mettant principalement en avant des objectifs de niveau et d'évolution de la dette publique* ». Certes, il précise aussitôt que « *l'équilibre budgétaire ne doit pas disparaître des préoccupations des politiques publiques* » ; et quelques lignes avant, il avait pris soin de s'appuyer sur une déclaration du conseil Ecofin, selon laquelle il n'y a pas lieu d'imposer un équilibre budgétaire strict à un Etat « *peu endetté* » qui investit dans l'amélioration ou le développement des services publics. Cette approche prudente et balancée ne doit pas faire l'économie d'une question essentielle : la situation des finances publiques nationales permet-elle d'envisager aujourd'hui le lancement de programmes lourds d'investissements publics ? Ou, pour le dire autrement, de tels programmes sont-ils envisageables, sans dégrader pour autant de manière inacceptable les équilibres budgétaires, ou sans procéder à une augmentation insupportable de la pression fiscale ?

Le groupe des entreprises publiques ne prétend pas répondre ici, en quelques mots, à une question aussi complexe. Il veut rappeler qu'une telle relance ne sera économiquement supportable que si elle s'accompagne d'un réexamen profond et systématique des dépenses publiques sous l'angle de leur efficacité. Nous sommes convaincus que le rapporteur partage notre point de vue ; nous aurions toutefois apprécié qu'il l'exprimât plus clairement.

Le groupe des entreprises publiques considère que l'Union européenne a, à l'évidence, un rôle important à jouer en matière d'investissement public. Il s'agit dans notre esprit d'un rôle d'impulsion et de coordination plus que de développement et d'exécution.

L'appel lancé par le texte à la « *mise en place d'entités publiques européennes en charge des infrastructures de réseaux européens de services publics* » nous semble peu opportune : une telle mesure ne s'impose pas techniquement, dans la mesure où la coopération entre les différents réseaux européens est déjà solide, et va en s'intensifiant à mesure que les marchés s'ouvrent à la concurrence ; elle conduirait en outre sinon à la dissolution, du moins à l'éclatement de grandes entreprises nationales, au profit d'une vaste entité européenne dont le fonctionnement serait probablement d'une lourdeur et d'une complexité dissuasives.

Le groupe des entreprises publiques a voté le projet d'avis.

Groupe de la mutualité

Le groupe de la mutualité a apprécié que l'avis s'efforce de clarifier le concept d'investissement public en proposant que de nouvelles dispositions soient prises en matière d'observation statistique. Pourtant la période ne se prête guère à des clarifications ou à la fixation de critères décisifs et permanents, car le monde technique évolue, les modes d'action publique se transforment, les partenaires se multiplient.

L'avis procède à une analyse en profondeur qui redonne toute sa légitimité à une politique éclairée des investissements publics. Il contribue ainsi à faire redécouvrir les vertus de l'action publique et, partant, des objectifs d'intérêt général qui doivent encadrer et orienter l'action des opérateurs privés.

Les évolutions de l'investissement public, retracées dans le rapport et l'avis, conduisent à une maîtrise plus grande des décideurs locaux et régionaux sur cette matière : celle-ci a des avantages, celui de mieux répondre aux besoins précis, circonscrits sur un territoire, celui de faciliter le contrôle démocratique de la décision, du moins en principe. Mais elle a l'inconvénient de conduire à des centres de décisions plus étroits, en obscurcissant la vision globale et en rendant difficile le développement harmonisé du territoire ce qui constitue évidemment un handicap dans la bataille économique internationalisée. L'avis propose de renforcer la fonction de coordonnateur de l'Etat. Pour être présente sur tous les terrains de la santé, la mutualité a conscience qu'il y a loin du principe à son application efficace. Cependant, cet objectif est souhaitable et préfigure la volonté de régionalisation qui s'exprime dans les débats publics actuels.

Des besoins nouveaux appellent, par ailleurs, à une autre réflexion de la science économique sur la société de l'immatériel qui les génère : prévention de santé, formation continue, qualité de la vie, amélioration de l'environnement. Les dépenses qui permettent de satisfaire ces nouveaux types de besoins se répartissent évidemment en dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement, mais la frontière qu'on traçait jadis entre l'amortissement des machines et le travail des ouvriers devient plus incertaine et moins pertinente. De plus, les évaluations de résultat sont aujourd'hui plus souvent de nature qualitative ou s'inscrivent en creux : ainsi en est-il d'une campagne de prévention en matière de santé. Le coût de cette campagne est-il un investissement dans sa totalité, et comment peut-on en mesurer les effets, sinon par le nombre des atteintes graves de la santé qu'on aura pu éviter ? Le projet d'avis ouvre ici des pistes de réflexion qui devront être explorées et finalisées dans des propositions précises.

Enfin, au plan européen, ce projet d'avis apporte un certain nombre d'éclairages. Il met en cause, avec raison, les règles actuellement imposées aux Etats. Ces règles ont abouti au carcan du pacte de stabilité et de croissance. L'équilibre annuel d'un budget ne devrait pas, en toute logique, intégrer les dépenses d'investissement dont l'horizon est pluriannuel. Mais ce recours à l'emprunt pour financer l'investissement public nécessite à son tour une réflexion plus profonde sur la contribution de certaines dépenses au potentiel de développement durable d'une société. L'avis ouvre ainsi un très vaste chantier de réflexion théorique où la formation, la recherche, et même le bien être physique

et psychique des populations, c'est à dire leur santé, ne constituent plus une pure et simple dépense de fonctionnement. La dépense publique doit être jugée par rapport à son efficacité en matière de services rendus et d'impact sur l'avenir.

Le groupe de la mutualité a voté en faveur de l'avis.

Groupe de l'Outre-mer

L'Outre-mer français a un besoin essentiel de l'investissement public et dispose de quelques facteurs de production intéressants dans le cadre de l'économie mondialisée, mais aussi de nombreux handicaps structurels qui ne permettraient pas un développement équilibré des territoires et des populations.

Si l'Outre-mer n'avait eu l'investissement public pour s'équiper en plates-formes de transport, aérien ou maritime, sa situation excentrée et lointaine serait bien pire. Si ces régions n'avaient eu les fonds publics consacrés à l'effort d'éducation ou à l'obligation sanitaire, leur sort ne serait pas meilleur que celui, difficile, de certains de leurs voisins des Caraïbes, de l'Océan Indien ou du Pacifique.

Le groupe est donc parfaitement conscient de l'aide de l'investissement public, et de l'importance de cette contribution nationale pour les populations de l'Outre-mer.

Il faut cependant bien garder en tête que cet effort a été, et est encore largement, celui des administrations publiques au sens où l'entend le rapport. Le faible nombre et la dispersion des populations ont plus été un facteur de problèmes que d'attraits pour les grands exploitants de réseaux, comme EDF ou la Poste, et nous rendons grâce à la notion de service public qui a permis que les besoins des populations d'Outre-mer soient pris en compte et globalement satisfaits comme ceux des populations métropolitaines.

Les espoirs de retour sur investissement que l'on peut légitimement avoir, même à un faible niveau, à propos de l'investissement public, sont particulièrement faibles Outre-mer. Beaucoup d'investissements publics n'ont pas d'autre justification que celle de l'utilité sociale. On comprend qu'à certains moments, la tentation soit forte de laisser la place aux mécanismes de l'assurance volontaire ; heureusement, la législation reconnaît une part importante de responsabilité résiduelle à la puissance publique qui justifie ces investissements particuliers.

Que dire aussi du nécessaire renouvellement du patrimoine, comme le rappelle justement le rapport ? Sous nos climats, la durabilité de nombre d'investissements, notamment à but social, est encore plus réduite qu'ailleurs, et l'effort d'équipement, qui n'est pas encore achevé, se conjugue déjà avec la nécessité pressante du renouvellement du patrimoine.

Enfin, si l'on veut assurer les conditions d'un développement économique ultérieur, l'investissement public, national et européen est là encore une condition *sine qua non*. Peu, voire très peu, d'actions de développement agricole ou touristique, d'équipements en infrastructures de communications, de télécommunications, en équipements sociaux ne seraient possibles sans leur appoint décisif. C'est pourquoi le groupe enregistre avec satisfaction que, aussi bien dans les contrats de plan 2000-2006, que dans les programmes européens de

développement régional, l'effort d'investissement à destination de l'Outre-mer soit maintenu à un niveau correspondant aux handicaps à combler.

Considérant la valeur absolue et relative de l'effort qui est ainsi consenti, le groupe n'esquivera pas les questions, judicieusement posées par l'avis, des instruments d'analyse et de contrôle de l'efficacité économique et sociale de l'investissement public, pas plus que celle du processus de décision.

Le groupe de l'Outre-mer a conscience que le niveau d'engagement, et surtout de mandatement des crédits européens qui concernent l'Outre-mer est insuffisant. La mécanique des cofinancements entre diverses collectivités publiques, aux objectifs différents, aux processus de décision qui s'étalent dans le temps, aux modalités de paiement qui se superposent, se transforme souvent en effet retard, particulièrement préjudiciable aux entreprises et, en fin de parcours, aux populations concernées.

En même temps la complexité des procédures européennes n'est pas un facteur d'accélération des projets et l'Outre-mer manque parfois de compétences administratives et techniques capables de satisfaire les exigences européennes.

Et pourtant, comme le relève le rapport, le processus de décision publique a changé ; à la décision centralisée et planifiée a succédé la décision décentralisée, négociée et contractuelle : bon ou mauvais, le mouvement paraît irréversible, et les collectivités territoriales d'Outre-mer n'entendent pas en être tenues à l'écart.

Sur le choix des instruments par lesquels passe l'investissement public, le groupe n'opposera pas service public, secteur public, ou services d'intérêt général : force est de constater qu'à part quelques formes limitées de délégation de service public dans les collectivités territoriales, les trois sont nécessaires.

En outre, l'un des seuls moyens pour attirer l'investissement privé, Outre-mer, est la défiscalisation, c'est à dire *in fine* une forme d'investissement public puisqu'il s'agit d'une moindre recette. Et cette solution est d'autant plus nécessaire, Outre-mer, que les finances des collectivités locales, si elles se sont heureusement redressées en 2000 et 2001, pourraient bien, comme en métropole, subir le contrecoup du ralentissement de l'activité économique.

Pour toutes ces raisons, le groupe de l'Outre-mer adhère aux préconisations de l'avis qu'il a voté.

Groupe des personnalités qualifiées

M. de la Loyère : « Je voudrais féliciter le rapporteur pour la qualité du rapport qui peut cependant donner lieu à des interprétations diverses. L'investissement est certes la condition du développement et de l'emploi. Mais, lorsque vous proposez de réexaminer le pacte de stabilité, permettez-moi d'ajouter que la stabilité des finances publiques n'est pas simplement un discours à la mode, c'est une nécessité absolue pour notre économie. Le problème n'est pas tant de savoir si une collectivité ou un Etat a recours à l'emprunt, que de savoir de quelles capacités ils disposent pour faire face à la charge de la dette. C'est pourquoi le problème du déficit, qui mesure finalement la capacité d'un Etat à faire face à ses engagements divers, me paraît une mesure absolument nécessaire. Le pacte de stabilité est aussi une nécessité absolue pour le maintien de la monnaie unique. Le rapport souligne l'interconnexion très forte entre

l'investissement public et l'investissement privé. Si l'équilibre doit être trouvé entre les deux, une attention toute particulière doit être accordée au problème de la stabilité des finances publiques. Si la priorité doit être donnée à la croissance, encore faut-il essayer de déterminer les éléments les plus porteurs de croissance. Les principaux facteurs sont le niveau de formation initiale et continue, le secteur des nouvelles technologies, la recherche et du développement. Il convient en particulier de privilégier le partenariat public-privé, les investissements ainsi générés n'alourdissant pas la charge de la dette, et il me semble qu'une place plus grande aurait dû être apportée à cet élément. Enfin, j'ai lu avec beaucoup d'attention ce que vous dites sur l'aspect européen. Il me semble que l'Europe est pertinente lorsqu'il s'agit de financer des grands équipements et vous proposez la réalisation au niveau européen d'agences de financement par exemple d'agences de la recherche, permettant d'apporter une réponse plus ciblée et plus efficace lors d'appels d'offres. Il convient pour cela d'imaginer une nouvelle définition du financement de l'Europe et des politiques communautaires capables d'entraîner les financements nécessaires. Pour ces raisons, je m'abstiendrai ».

Mme Pailler : « Je tiens à féliciter le rapporteur pour son travail dont je partage l'ensemble de l'analyse et des propositions. Sur l'analyse, j'aimerais insister sur deux points tous deux liés à la politique européenne. Le premier point, abordé par le rapporteur d'ailleurs, ce sont les contraintes du pacte de stabilité qui exerce une forte pression sur les dépenses publiques et donc sur les investissements publics. Le deuxième point, c'est la contradiction qui fait dire à la commission européenne qu'elle s'inquiète du recul de l'investissement public alors qu'elle porte une lourde responsabilité dans l'orientation libérale de l'Europe. J'approuve le lien que fait le rapporteur entre investissements publics et service public tandis que le traité européen ne considère le service public que comme dérogatoire au principe de libre concurrence et lui substitue la notion de service d'intérêt général, défini par les télécoms comme « *un service minimum dû à des clients non rentables* » !

Je me réjouis des propositions faites par le rapporteur et je souhaite les préciser. Premièrement, valoriser l'investissement public par la reconnaissance des services publics inscrits dans le traité, par l'évaluation des différentes étapes de libéralisation avant la poursuite du processus. Assurer des choix à long terme pour assurer la maîtrise publique dans des secteurs comme les industries énergétiques et répondre ainsi à des nouveaux besoins. Relancer l'investissement public sur le plan européen en favorisant des réseaux trans-européens dans les transports par exemple, et sur le plan international en favorisant la coopération de services publics avec les pays tiers, pour l'eau, l'électricité, les transports, la santé, la culture.

Je pense comme Léon Gambetta, une fois n'est pas coutume, que ce qui constitue la véritable démocratie, ce n'est pas de reconnaître des égaux, mais d'en fabriquer. L'investissement public est fondamental dans la fabrique d'égalité et de justice sociale. Je voterai donc ce projet d'avis ».

Groupe des professions libérales

Le groupe des professions libérales tient à saluer la qualité du travail effectué par le rapporteur sur un thème qui recouvre, de fait, la plupart des politiques publiques. Le rapport présenté est une référence, y compris pour des chercheurs. L'analyse de la « rupture » des années 1990, des « nouvelles tendances », des « nouveaux besoins » est menée de façon magistrale. Notre groupe appuie globalement les orientations affichées par ce rapport et cet avis, qui apportent une contribution indéniable à un gouvernement qui prend ses fonctions. Même s'il ne s'agit pas d'une saisine gouvernementale, elle en a l'esprit et correspond à ses besoins.

Qu'il s'agisse de l'impératif de l'évaluation des investissements, de la nécessaire transparence des décisions, et de la responsabilité sociale des acteurs publics, le rapporteur a su trouver le ton juste et les idées claires. Pour en revenir sur le contenu de l'avis lui-même, voici quelques observations que notre groupe souhaite faire :

- dans la définition des besoins collectifs, on aurait pu mettre plus en relief encore l'importance de l'investissement dans les services. Si l'économie française est d'abord une économie de services, c'est encore plus vrai des fonctions assurées par les pouvoirs publics et locaux. Ces besoins en services évoluent, des services publics classiques (transport, énergie), vers de « nouveaux services », dans lesquels l'investissement est immatériel, difficilement quantifiable, mais reste à un niveau élevé. Les spécificités de ces investissements doivent être prises en compte, qu'il s'agisse de la détermination des besoins, du contrôle de leur réalisation ou de l'évaluation de leurs résultats. S'il est relativement facile d'apprécier « l'utilité sociale » d'un investissement ferroviaire, il est beaucoup plus difficile de faire de même pour un investissement en politique de la ville, qui ne se résume pas, malgré une formule célèbre et malheureuse, à « repeindre les cages d'escalier » ;
- si la nécessité d'une nouvelle vague de décentralisation fait aujourd'hui l'unanimité, il serait dangereux de ne pas tirer les conséquences des échecs de 1982. L'effet pervers des chevauchements de compétences, des financements croisés, de la multiplicité des niveaux administratifs ont coûté cher à la collectivité publique, aux administrés et aux entreprises. Nous suggérons que tout nouvel investissement soit précédé d'un audit d'opportunité qui favorise l'efficacité des dépenses à venir. Il faut donc profiter de cette nouvelle vague pour affirmer clairement que les investissements, dans chacun des secteurs de compétence décentralisée, relèvent d'un palier et d'un seul, qui en assume la responsabilité, dans ses choix comme dans sa mise en œuvre. Il convient de sortir, par exemple, du « ritualisme » des contrats de plan Etat-région, qui ont certes une valeur symbolique, mais qui perdent beaucoup d'efficacité, ne serait-ce que parce que l'Etat ne remplit pas ses propres engagements ;

- sur la connaissance du patrimoine public, la nouvelle « *constitution financière de la France* » (loi organique du 1^{er} août 2001), constitue une première étape, tant pour l'Etat que pour les collectivités territoriales. Les principes sont posés, mais il faut en tirer les conséquences : montée en puissance des moyens d'expertise des assemblées parlementaires, changements de mentalités au sein des administrations centrales, et poursuite de la rénovation parallèle des procédures au sein des collectivités territoriales. Sur ce point, le groupe des professions libérales note que, pour l'instant, personne n'a encore osé aller jusqu'au bout de la logique de responsabilité, qui pourrait consister à confier aux communes, aux départements et aux régions, le choix de leurs comptables, plutôt que de laisser un monopole au Trésor public qui n'est peut-être pas à même d'apporter toute l'expertise en matière de décision sur les investissements ;
- l'évaluation des résultats de l'investissement public est essentielle. Même si la France a fait, depuis dix ans, des progrès importants, notamment à travers la création du Conseil national de l'évaluation, nous n'en sommes pas encore au point où toute prise de décision sur un investissement public serait précédée d'une analyse des investissements passés similaires, et surtout d'une clause obligatoire de « *rendez-vous* », contraignant l'Etat comme les collectivités locales à un « *examen de conscience* » *a posteriori* ;
- enfin, quelles doivent être les contreparties de la décentralisation en matière d'investissement public ? Du côté de l'Etat, il s'agit clairement du transfert des ressources nécessaires, tout en respectant le principe d'autonomie du financement des collectivités territoriales (principe de responsabilité devant les administrés). Mais l'Etat doit conserver également une responsabilité sur la cohérence globale des investissements publics. Sur ce point, nous regrettons que l'avis ne mentionne pas plus fortement le rôle que doit jouer la DATAR. Du côté des collectivités territoriales, les nouvelles responsabilités seront également très fortes : la simplification des compétences, la transparence des décisions, la responsabilisation de chaque échelon devront pouvoir permettre de dire si, dans cinq ou dix ans, cette nouvelle vague de décentralisation est un authentique progrès démocratique ou le renforcement de potentats locaux.

En conclusion, le groupe des professions libérales apporte son appui à ce texte, qui arrive à point nommé dans une actualité particulièrement dense.

Groupe de l'UNAF

Analyser la place de l'investissement public, c'est, en premier lieu, rappeler son rôle dans la reconstruction économique de l'après-guerre. C'est aussi souligner l'impact qu'il a sur la vitalité de l'économie française et dans l'Union européenne « *en raison de l'importance de ces investissements sur la cohésion sociale et la compétitivité de l'économie* ».

L'avis met ainsi en évidence le rôle décisif joué par les investissements publics dans notre pays jusqu'aux années 1990 qui apparaissent comme une rupture nette. Certes, leur origine s'est complexifiée (administrations publiques, administrations publiques locales, grandes entreprises nationales, administrations publiques centrales, Etat, sécurité sociale ...) et s'est diversifiée.

Par la suite, malgré les différentes formes de contractualisation engagées entre l'Etat et les collectivités locales, on a assisté à un fléchissement, même si la demande reste plus marquée en termes d'infrastructures et d'équipements en services collectifs, ou pour répondre aux nouveaux enjeux des technologies de communication et pour enrayer les disparités territoriales liées à la décentralisation.

Face à une situation évolutive, l'avis insiste sur la pertinence d'une relance de l'investissement public local comme instrument d'équilibre ou de rééquilibrage des développements. L'investissement public local est en effet une composante forte de l'investissement public et de la formation brute de capital fixe de l'économie française dans son ensemble : construction de bâtiments, d'infrastructures, d'équipements neufs, rénovation d'équipements, matériel informatique ou autre. Les communes en réalisent une grande partie (près des deux cinquièmes), les régions et les départements ou les autres organismes à compétence locale se partageant le reste.

Aussi, la politique actuelle visant à conférer des compétences accrues aux collectivités territoriales appelle un renforcement de ces investissements car les actions qu'elles sont appelées à conduire ne seront ni effectives, ni efficaces, si de nouveaux moyens ne leur sont pas affectés dans les domaines des infrastructures, des services aux populations, de l'activation de l'économie ou des équipements structurants.

De même, les investissements publics doivent être un moyen de conforter l'activité et relancer l'emploi. On a beaucoup insisté sur l'obligation de respecter le pacte de stabilité et donc de limiter la dette. Cependant, pour réduire cette dernière, il faut créer de la croissance. Pour cela, il faut investir. Réduire les investissements risque donc d'avoir les effets inverses de ceux souhaités.

Les propositions de l'avis, à la plupart desquelles le groupe de l'UNAF souscrit, visent, dans la période de crises que nous connaissons, à redécouvrir la dynamique de l'investissement public sur l'économie et le développement durable grâce à une approche renouvelée et respectueuse des gestions, tant des patrimoines publics existants qu'en faisant une large ouverture sur la recherche, l'immatériel, les services publics urbains organisés en réseaux, la prise en compte des exigences en matière environnementale, dont la réduction des gaz à effet de serre, la gestion des eaux et du bruit, l'espace, les patrimoines, les normes de sécurité ... Il conviendrait de mieux appréhender, par exemple, les coûts d'externalité, que ce soit dans les transports ou dans les *process* industriels.

Cet avis, après celui de M. Jean-Paul Bailly consacré à la décision publique, va dans le sens d'une démocratisation renforcée, à laquelle le mouvement familial est attaché.

Le groupe de l'UNAF remercie le rapporteur pour la pertinence de son analyse. Il s'est prononcé en faveur de l'avis.

Groupe de l'UNSA

Cet avis arrive à un moment particulièrement opportun.

S'agissant de la dépense publique, c'est peu de dire que son montant, son affectation, sa durée de mise en œuvre, la pertinence des niveaux, de l'Europe à la commune, ses partenariats, toutes ces problématiques sont au cœur du débat politique actuel.

Sur le bilan des décennies passées, l'investissement public a joué un rôle déterminant jusqu'aux années 1990. Il suffit de s'interroger sur ce que serait notre pays, pour sa population, mais aussi pour sa place dans l'Europe et le monde, sans ces choix financiers de l'État et des collectivités publiques.

Ils ont permis à notre pays de réaliser des infrastructures et des équipements collectifs qui le rendent encore attractif à bien des égards. Ils ont aussi permis de tisser le maillage des services publics qui sont une des bases de notre pacte social et dont nous pensons qu'il devrait le rester au sein d'une Europe un peu plus ambitieuse. Ils ont enfin impulsé de manière décisive de grands projets industriels.

Certains échecs remettent moins en cause la nécessité pour la puissance publique d'investir dans tel ou tel secteur, que les conditions technocratiques d'élaboration, de gestion et d'évaluation des programmes.

L'UNSA approuve la définition de l'investissement public dégagée par l'avis qui ne se limite pas à la réalisation d'équipements mais évoque aussi la réalisation d'une véritable prestation collective.

Elle partage les deux orientations énoncées dans l'avis :

- les objectifs budgétaires ne peuvent se résumer à celui de « *déficit zéro* » ;
- exploiter toutes les possibilités offertes par la réforme de la loi organique du 1^{er} août 2001 qui, tout en permettant de sortir de la distinction entre fonctionnement et investissement et de s'inscrire dans une logique pluriannuelle, autorise en outre de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats.

L'UNSA soutient aussi, les propositions tendant à étendre les travaux du Conseil national de l'information statistique (CNIS), à approfondir les travaux de recherche issus du calcul économique avec un souci d'approches multidisciplinaires et surtout à renforcer le rôle du contrôle de gestion et des évaluations dans la décision publique. Tout cela n'est cependant possible que dans un cadre décisionnel transparent, cohérent et démocratique.

L'UNSA réaffirme son attachement au rôle régulateur de l'Etat, garant de la solidarité nationale, de la cohésion nationale et de la péréquation territoriale. Aujourd'hui, un débat est ouvert sur la décentralisation. L'UNSA s'est déclarée favorable à une décentralisation maîtrisée qui ne passe pas par un affaiblissement de l'Etat.

En parallèle, la dimension européenne doit être plus systématiquement intégrée, au moins dans ses trois dimensions que sont les infrastructures, la recherche-développement et les services d'intérêt général. Cela réclame un véritable gouvernement économique européen disposant des moyens adaptés

pour la mise en œuvre de véritables politiques communautaires dans ces domaines.

L'UNSA ne pense pas que le marché puisse s'imposer comme la seule forme d'organisation de l'Union, elle plaide pour une initiative publique au service d'une vision globale de l'Europe, s'appuyant sur une définition extensive de la notion de droits fondamentaux.

L'UNSA a voté en faveur de l'avis.

RAPPORT

**présenté au nom de la section des problèmes
économiques généraux et de la conjoncture
par M. Charles Demons, rapporteur**

Le Bureau du Conseil économique et social a confié, le 5 octobre 1999, à la section des problèmes économiques généraux et de la conjoncture la préparation d'un rapport et d'un avis sur « *l'investissement public en France : bilan et perspectives* ».

La section a désigné M. Charles Demons comme rapporteur.

Pour son information, elle a successivement procédé à l'audition de :

- M. Robert Boyer, Directeur de recherche au CNRS ;
- M. Jacques Fournier, membre du Conseil supérieur de la magistrature, ancien Président de Gaz de France (GDF), de la SNCF et du Centre européen des entreprises publiques (CEEP) ;
- M. Jean-Charles Asselain, Directeur du centre d'histoire économique de l'Université Montesquieu - Bordeaux IV ;
- Mme Christine Buhl, Sous-directrice à la direction du Budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ;
- M. Michel Matheu, Chef du service énergie, environnement, agriculture, tertiaire au Commissariat général du Plan ;
- M. Jacques Méraud, Inspecteur général honoraire de l'INSEE, membre honoraire du Conseil économique et social ;
- M. Marc Challéat, Conseiller pour l'action européenne auprès du Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) ;
- M. Olivier Moulin, Conseiller pour l'action régionale auprès du Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR).

Le rapporteur s'est, par ailleurs, rendu dans la région Midi-Pyrénées où il a pu rencontrer, sous l'égide du Conseil économique et social régional (CESR), les principaux acteurs locaux concernés.

Toutes les personnalités qui, par leurs travaux, la communication d'informations ou des entretiens, ont contribué à la préparation de ce rapport voudront bien trouver ici l'expression des remerciements du rapporteur¹.

¹ La liste des personnalités rencontrées par le rapporteur figure en annexe à ce rapport.

INTRODUCTION

L'investissement constitue une variable-clé pour apprécier la vitalité d'une économie et, au-delà, d'une société toute entière. Le dynamisme de l'investissement est ainsi souvent considéré comme un signe de bonne santé, comme un révélateur très significatif de la confiance de la collectivité et de ses acteurs en l'avenir et de leur capacité d'innovation. Dans un pays comme le nôtre, l'investissement relève bien entendu pour une large part des entreprises privées et des ménages, ces derniers essentiellement pour leur logement. Mais il est aussi le fait d'entités publiques ou d'agents aux statuts divers qui réalisent ce qu'il est convenu d'appeler des « investissements publics ». Leur rôle est à bien des égards tout à fait important. Les investissements publics servent en effet à la réalisation de trois objectifs essentiels :

- la construction et le développement de la cohésion nationale, qu'il s'agisse d'assurer la sécurité collective ou de promouvoir la solidarité et le bien-être de la population ;
- le développement économique et social du pays, en contribuant à donner à celui-ci les moyens d'assurer une croissance soutenue, durable et équilibrée, s'appuyant sur un haut niveau d'emplois de qualité et le favorisant ;
- la régulation des fluctuations conjoncturelles de la croissance en participant, par la dimension « dépense » que revêt tout investissement, à des actions contracycliques.

Nombre de pays européens s'interrogent aujourd'hui sur leurs besoins d'investissements publics et/ou sur les modifications à apporter aux règles de décision, aux conditions de réalisation et de gestion les concernant. C'est aussi le cas dans notre pays qui fût lui-même longtemps à la pointe de ces questions en ce qui concerne tant les réalisations que les modes de gestion de ces décisions : rôle du Commissariat général du Plan et de l'exercice de planification, développement des méthodes de calcul économique public pour aider à la sélection des projets, place et rôle des entreprises publiques nationales dans l'économie.... Les questions touchant à l'investissement public n'ont nullement été négligées dans le passé par notre Assemblée. Aujourd'hui encore, par diverses entrées, elle s'y intéresse comme en témoignent ses travaux les plus récemment publiés¹ ou actuellement en cours². Il manquait cependant une évaluation à la fois directe et globale de l'investissement public dans notre pays³ et des perspectives qui s'offrent à lui dans le contexte contemporain. Procéder à

¹ Voir notamment : « *La future organisation gazière française* » (rapport de Charles Fiterman, novembre 1999) ; « *La maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux* » (rapport de Claude Martinand, mai 2001) ; « *L'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales* » (rapport de Jean-Pierre Brunel, juin 2001) ; « *La régionalisation ferroviaire* » (rapport de Jacques Chauvineau, octobre 2001) ; « *Les aéroports de proximité* » (rapport de Jacky Lebrun, mars 2002).

² Notamment « *Des autorités de régulation : pour quoi, comment ?* » (rapporteur : Jean-Pierre Moussy).

³ Le dernier rapport du Conseil économique et social directement consacré à ce thème date de 1970 : « *La rationalisation du choix des investissements publics* » (rapporteur : Jacques Ferry).

une telle évaluation constitue l'ambition de ce rapport. Avec son revers : embrasser une telle perspective ne permet pas, dans le même temps, de procéder à une approche fine de ses multiples facettes, qu'elles soient sectorielles, territoriales, organisationnelles, ... Ces dimensions seront certes évoquées à l'occasion, mais non traitées en tant que telles.

Des évolutions récentes de l'investissement public....

La Formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques (APU) au sens de la comptabilité nationale, qui est le plus souvent considérée comme représentant l'investissement public, s'est élevée, en 2000, à 42,2 milliards d'euros (277 milliards de francs)¹, soit près de 15 % de l'investissement total, lui-même en forte progression à la fin de la décennie 1990 (+ 6 à 7 % l'an en volume depuis 1998). Ainsi, pour une croissance de l'économie française de 3 % l'an au cours des années 1998-2000, l'investissement total aura contribué pour environ 2/5, soit 1,2 point de croissance du PIB par an. Cette évolution tranche avec le recul ou la stagnation de l'investissement global (moins de 1 % par an) constaté sur la période 1991-1997. Si l'on examine la place prise par les acteurs essentiels de ces investissements, on constate cependant des dynamismes différenciés : le taux de croissance du volume de l'investissement des entreprises a oscillé entre 6 et 7 % en 1999 et 2000, après 9 % en 1998 ; celui des ménages a connu une certaine accélération en passant de 3,7 % en 1998 à 7,6 % en 1999 puis 4,5 % en 2000 ; en revanche, celui des APU est resté en retrait de ces taux (3,9 % l'an en 1999 et 2000, après 1,9 % en 1998).

Ce différentiel se retrouve dans la régression de la part des APU dans l'investissement total (de 15,3 % en 1999 à 14,9 % en 2000), confirmant une tendance constatée depuis le début des années 1990, le rythme d'évolution de cet investissement se situant systématiquement en deçà de celui des autres agents économiques. On retrouve encore une trace de ce fléchissement relatif de l'effort d'investissement des APU, dans le recul de la part prise par la FBCF dans le total des dépenses publiques (de 6,9 % en 1990 à 5,7 % en 2000)². Ce constat n'est pas propre à la France. Il a donné lieu, en 1998, à une communication de la Commission européenne dans laquelle on pouvait lire que « *la réduction des dépenses publiques a affecté de façon disproportionnée les investissements publics qui sont passés d'environ 3 % du PIB au début des années 1990 à 2,1 % en 1998* » et que ce phénomène était confirmé « *même en tenant compte de la prise en charge de certains investissements par le secteur privé* »³. Les dernières statistiques disponibles dans le nouveau système de comptabilité nationale (SEC 95) sont éloquentes : la FBCF des APU est ainsi passée, pour l'ensemble de l'Union européenne, de 2,9 % du PIB en 1990 à 1,9 % en 2000 (- 1 point). Cette évolution est particulièrement sensible au Royaume-Uni (- 1,4 point). Le recul

¹ Les données chiffrées en euros figurant dans ce rapport ont été calculées par application du taux de conversion 1 euro = 6,55957 francs, y compris pour les années antérieures à la création de l'euro.

² Les dépenses des APU sont passées, au cours de cette même période, de 50,7 % du PIB (1990) à 52,8 % (1999), avec un pic à 55,5 % en 1996.

³ Commission des Communautés européennes, « *L'investissement public dans le cadre de la stratégie économique* », Communication COM (1998) 682 final, 2.12.1998.

est légèrement moindre pour l'Italie (- 0,9 point), l'Allemagne (- 0,8 point) et pour la France (- 0,5 point).

...aux interrogations qu'elles suscitent.

Ces évolutions apparaissent *a priori* préoccupantes au regard de la place et du rôle joués par les investissements publics dans la dynamique de l'économie nationale et, plus largement, dans la vie de la collectivité. Mais encore faudrait-il considérer ce constat empirique, très largement partagé, comme solidement établi. Or, deux séries de questions se posent à son sujet.

La première concerne la pertinence à retenir l'évolution de l'indicateur «FBCF des APU» pour rendre compte des variations quantitatives de «l'investissement public». En d'autres termes, l'évolution de la FBCF des APU permet-elle d'apprécier dans de bonnes conditions les variations de l'effort d'investissement public ? Une telle question se pose dès lors qu'il n'existe pas de clivage simple entre investissement public et privé, donc pas de définition précise et unique de la notion d'investissement public. Il n'est ainsi pas aisé de répondre à la double question qui dérive de la précédente :

- qu'est ce qui confère à telle ou telle dépense le caractère d'un *investissement* ?
- qu'est ce qui confère à un investissement son caractère *public* ?

En la matière, quels degrés de pertinence et de fiabilité faut-il accorder au choix de retenir les informations statistiques issues de la comptabilité nationale pour rendre compte des évolutions quantitatives que l'on cherche à saisir ?

Une seconde série de questions concerne l'interprétation que l'on peut donner au fléchissement de l'effort d'investissement des APU, questions qui renvoient à l'identification des déterminants expliquant ce fléchissement, dès lors bien sûr qu'il serait avéré. En ce domaine, il apparaît nécessaire de voir si la politique «d'assainissement budgétaire» et la priorité accordée aux considérations financières suffisent à expliquer le recul de l'investissement comme réponse à la dégradation des finances publiques. On peut de ce point de vue penser que le contexte des années 1980 et 1990, marqué par la croissance de la dette et des déficits publics, ainsi que par le haut niveau des taux d'intérêt, a certes contribué à en affecter, de façon significative, l'évolution. Cela étant, on ne peut ignorer, au-delà de ce contexte financier, les bouleversements importants qui ont affecté les dimensions économique, institutionnelle et politique de la vie de la société française depuis les années 1980. La décentralisation, l'intégration européenne, les changements dans les modes de gestion publique, l'importance prise par les dimensions immatérielles de la croissance...sont-ils des éléments ayant à voir avec les variations de la dynamique de l'investissement public ? Ne sont-ils pas à l'origine de changements structurels affectant cette dynamique ?

Ces interrogations liminaires plaident en faveur d'un examen critique du constat empirique initial de régression de l'investissement public. L'établissement d'un diagnostic robuste relatif aux évolutions de ce dernier apparaît d'autant plus nécessaire que la place et le rôle de l'Etat et, plus largement de la sphère publique, dans la vie économique et sociale constitue un thème controversé dans notre société, recouvrant un spectre assez large de visions de l'intérêt général et des modalités selon lesquelles il est possible de le servir. Au fond, en s'interrogeant sur l'existence de ce fléchissement de l'effort d'investissement public pour essayer d'en comprendre tant l'ampleur que les déterminants, pour tenter de saisir ainsi les conditions contemporaines de son utilité et de son efficacité, ce rapport sera amené à dresser un bilan de la place et du rôle de l'investissement public pour en examiner ainsi les perspectives d'évolution. Pour y parvenir, il sera construit autour de deux étapes :

- la première (titre I) consistera à analyser les évolutions quantitatives sur longue période de l'investissement public dans notre pays. Cette étude sera menée à partir de la mise en évidence des difficultés d'une telle entreprise en raison des incertitudes qui entourent la notion d'investissement public (chapitre I) ; la question sera alors posée de l'opportunité de parler « des investissements publics » plutôt que de « l'investissement public », en s'appuyant sur l'analyse globale de la FBCF publique (chapitre II) puis sur celle des principales composantes de celle-ci (chapitres III et IV) ;
- la seconde étape de ce travail (titre II) sera consacrée à l'analyse qualitative des évolutions de l'investissement public liées aux transformations profondes de la société française telles qu'elles se sont dessinées à partir des années 1980. L'identification de ce que l'on qualifiera ici de « *nouvelle donne* » de l'investissement public sera décomposée selon deux dimensions :
 - « *la nouvelle donne économique et sociale* », ce qui implique de repérer, dans le contexte contemporain, les besoins - classiques et nouveaux - pouvant justifier l'engagement d'investissements publics (chapitre I) ;
 - « *la nouvelle donne politique et institutionnelle* » relative à la décision et à la réalisation d'investissements publics, ce qui conduira à traiter des questions relatives à l'intégration européenne et à la décentralisation qui modifient en profondeur l'identité des acteurs et le rôle qu'ils jouent dans la dynamique de l'investissement public (chapitre II).

TITRE I
L'ÉVOLUTION SUR LONGUE PÉRIODE DE
L'INVESTISSEMENT PUBLIC EN FRANCE

Un regard sur les évolutions antérieures de l'investissement public apparaît indispensable pour tenter de dessiner des perspectives. L'objet des développements qui suivent consiste précisément à dégager ce qu'ont pu être, au-delà de fluctuations courtes, les tendances longues, leurs caractéristiques et déterminants essentiels. Il est aussi de mettre en évidence l'existence éventuelle de rupture(s) et d'essayer d'en identifier les causes.

Peu d'études ont abordé l'évolution de l'investissement public dans une acception large. Deux d'entre-elles doivent être mentionnées : celle de Robert Delorme et Christine André¹ et celle d'Abdel-Allah Hamdouch². Si la première traite de l'investissement public, celui-ci n'y apparaît que comme une composante des dépenses publiques. Sa limite essentielle tient à sa réalisation déjà ancienne, l'approche quantitative s'arrêtant à la fin des années 1970. Les mêmes remarques peuvent être faites pour la seconde, qui traite plus spécifiquement de l'investissement public selon une démarche très voisine de celle adoptée ici. Mais, réalisée il y a une vingtaine d'années, elle s'appuie sur des statistiques s'arrêtant à l'année 1982.

Les autres travaux auxquels ce rapport s'est largement référé abordent l'investissement public à travers un (ou des) aspect(s) particulier(s) de ce dernier : les dépenses des administrations publiques (APU), l'investissement des administrations publiques locales (APUL) et incidemment celui de l'Etat, pour les travaux de Jacques Méraud³ ; l'investissement des grandes entreprises nationales (GEN) pour divers travaux, de l'INSEE notamment⁴, ces derniers étant par ailleurs souvent anciens ; ou encore l'investissement de l'Etat et des collectivités locales en région⁵. Toutes ces analyses privilégient une approche quantitative. La première partie de ce rapport adoptera la même optique. Si l'on en comprend aisément l'utilité, il importe cependant de ne pas en ignorer les limites :

- les évolutions qualitatives ne sont pas nécessairement perceptibles à travers les statistiques utilisées. Or, dans le domaine de l'action publique, cette dimension est souvent essentielle ; on aura l'occasion d'y revenir longuement dans la deuxième partie de ce rapport ;

¹ André Delorme et Christine André, « *L'Etat et l'économie, un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France, 1870-1980* », Seuil, 1983.

² Abdel-Allah Hamdouch, « *Les investissements publics en France en longue période (1945-1982) : typologie, caractéristiques et modèles économétriques de comportement* », Thèse pour le Doctorat de 3^e cycle, Université Paris I, juin 1984.

³ Jacques Méraud, « *La dépense publique en France : évolution sur trente ans et comparaison internationale* », J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social n° 26, décembre 1994, et du même auteur, « *Les collectivités locales et l'économie nationale* », Crédit local de France-DEXIA, 1997.

⁴ INSEE, « *Les grandes entreprises nationales de 1959 à 1976* », Les Collections de l'INSEE, série E, n° 57, 1978.

⁵ GERI, « *Dynamique de l'investissement public à travers la France de 1976 à 1991* », La Documentation française, 1994.

- les mesures quantitatives sont objets de conventions plus ou moins arbitraires et ne sont donc pas « des données ». Il convient, par conséquent, de toujours garder une distance par rapport aux résultats observés, non pas qu'ils soient « faux » (encore que cela puisse se produire) mais en raison du fait qu'ils ne reflètent que les conventions adoptées ;
- la disponibilité de séries statistiques homogènes, s'appuyant sur des définitions et des mesures permanentes dans le temps et l'espace, est souvent restreinte, ce qui rend parfois difficile les études comparatives.

En dépit de ses imperfections, le recours aux informations fournies par la comptabilité nationale s'avère, en réalité, « incontournable » pour affronter les deux dernières difficultés mentionnées ci-dessus : ses conventions sont clairement identifiées et l'homogénéité tant chronologique que diachronique est assurée. Comme on le précisera dans le chapitre ci-après, c'est, pour l'essentiel, sur cette base que seront ici analysées les évolutions longues de l'investissement public en France, d'un point de vue global puis pour chacune de ses composantes.

CHAPITRE I

PRÉLIMINAIRES MÉTHODOLOGIQUES

L'établissement d'un diagnostic sur l'évolution de l'investissement public n'est pas une tâche aisée en raison d'une double incertitude :

- incertitude d'abord quant à la notion même « d'investissement public ». Comme le note avec humour Jean-Charles Asselain : « *Rien n'est plus difficile à définir qu'un éléphant, rien n'est plus facile à reconnaître qu'un éléphant ; il en est de même de l'investissement public* »¹. De fait, l'investissement public apparaît très largement comme une notion insaisissable. On peut en avoir de multiples approches : lorsqu'une collectivité territoriale décide de construire un bâtiment pour y abriter son assemblée et ses services, le décideur, le financeur, le maître d'ouvrage et l'utilisateur-gestionnaire sont confondus ; le caractère public de ce type d'investissement ne soulève aucune ambiguïté ; en revanche, lorsqu'il y a disjonction, l'identification est beaucoup plus problématique ; or, cette situation est de plus en plus fréquente du fait du développement de la délégation de service public (concession...) et des modes de financement mixtes (publics et privés). Cette incertitude réside aussi dans le contenu de l'investissement qui évolue en particulier vers des formes de plus en plus immatérielles², ce qui se traduit par le caractère souvent flou de la frontière entre consommation (dépenses de fonctionnement) et investissement (dépenses en capital) dans les dépenses publiques ;
- incertitude aussi quant aux informations statistiques, les différentes sources (comptabilité nationale, comptabilité publique et documents budgétaires) recouvrant des champs différents, répondant à des objectifs spécifiques et se fondant sur des approches distinctes.

Cette double incertitude justifie de consacrer le chapitre préliminaire de ce rapport aux choix méthodologiques qui ont dû être effectués.

¹ Jean-Charles Asselain, « *L'investissement public au XIX^e siècle* », audition devant la section des problèmes économiques généraux et de la conjoncture le 8 février 2001.

² Alain Brunaud, « *L'investissement des entreprises* », Avis et rapports du Conseil économique et social n° 3 du 25 février 1998.

I - UNE APPROCHE ORGANIQUE DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC

Il importe de souligner l'absence de définition claire de ce qu'il faut entendre par « investissement public ». On peut ici faire la même remarque que celle formulée par Renaud Denoix de Saint Marc dans son rapport sur le service public¹ : « *service public* : les mêmes mots désignent, en France, des missions très diverses. Il s'appliquent tant au cœur de l'action de l'Etat, justice ou sécurité, qu'à l'Education nationale, à la protection sociale ou aux services publics industriels et commerciaux. Bien plus que d'autres pays, la France prête à cet ensemble d'activités une grande cohérence, au point de les rassembler sous un concept unique. Plus que d'autres, les Français associent service public et secteur public, alors même qu'une partie des activités dont il s'agit, comme la distribution d'eau ou la propreté, sont assurées par des entreprises privées. Les Français sont profondément attachés à l'idée de service public et lui accordent une place centrale dans leurs représentations collectives. Par un glissement verbal, on passe aisément - trop aisément, on va le voir - du service public, principe unificateur, aux services publics, activités précises considérées une à une, puis aux organismes chargés de les fournir : le même mot désigne un concept général, un grand secteur comme l'énergie, une entreprise comme Electricité de France. A l'égard de tous ces services, manifestations diverses du service public, les Français nourrissent de fortes attentes. Ils veulent une prestation de bonne qualité, fournie dans le respect des principes de continuité et d'égalité. pareille exigence s'enracine dans l'idée que, pour eux, les services publics sont un fondement de la cohésion de la société ».

Ici aussi, le langage évoque, sans précaution particulière, « l'investissement public » qui semble désigner « un principe unificateur » ou un concept général bien défini, ou « les investissements publics » qui spécifient plutôt des opérations sectorielles, fonctionnelles, réalisées par telle ou telle entité publique. Derrière ces variations, on trouve toutes les incertitudes entourant la définition de l'objet étudié et, partant, les difficultés de sa mesure.

Lors de son audition, Jacques Fournier a rappelé que les interventions publiques peuvent être classées en trois grandes catégories : les actions de régulation ou de réglementation ; les transferts de ressources (fiscalité, sécurité sociale...) ; la production ou la fourniture de biens et de services, marchands ou non-marchands, à la population. C'est dans le cadre de cette troisième catégorie que se posent, selon lui, les questions liées à l'investissement public puisqu'elle implique soit des « équipements collectifs » relevant plutôt du secteur non-marchand, soit des « équipements productifs » relevant essentiellement du secteur public marchand². Christine Buhl, également entendue au cours des travaux préparatoires à ce rapport, préfère, quant à elle, distinguer trois catégories d'investissements : ceux qui permettent aux collectivités publiques de remplir leurs propres missions ; ceux qui permettent de produire des services collectifs, essentiellement non-marchands, facilitant les activités des autres agents économiques ; ceux, enfin, qui permettent de « préparer l'avenir ».

¹ Renaud Denoix de Saint Marc, « *Le service public* », rapport au Premier ministre, La Documentation française, 1996.

² Cette distinction ne doit cependant pas être considérée comme absolue comme le montre, notamment, le cas des infrastructures de transport.

D'une façon générale, on peut avancer l'idée que **le caractère public d'un investissement peut être le fruit d'une double détermination : selon un point de vue « organique », est investissement public tout investissement réalisé par une entité publique ; selon un point de vue « matériel », c'est le fait d'être destiné à la réalisation d'une mission de service public ou d'intérêt général qui fonde le caractère public de l'investissement.** L'existence de délégations de service public à des entités publiques, privées ou mixtes fait que ces deux dimensions ne sont pas superposables¹. A cette première difficulté s'ajoute la délimitation parfois floue entre secteur public et secteur privé².

Ces difficultés posent un redoutable problème de délimitation du champ de ce rapport qui, adoptant une approche trop stricte, conduirait à exclure certaines opérations ou, *a contrario*, retenant un angle large, aboutirait à un champ trop extensif. Ainsi, à défaut de pouvoir traiter de l'investissement public à partir d'une définition communément admise délimitant avec précision son champ et son contenu, **on adoptera ici une démarche plus pragmatique fondée pour l'essentiel sur une approche organique.** Avant d'aborder cet essai de présentation, il est cependant nécessaire de procéder à un examen schématique des sources d'information disponibles.

II - IMPERFECTION DES SOURCES ET DIFFICULTÉ DE LA MESURE

Il pouvait sembler *a priori* logique de s'appuyer sur les données de la comptabilité publique pour procéder à une analyse des investissements publics dans notre pays. Toutefois, la diversité et l'hétérogénéité des cadres comptables, dont la consolidation n'est pas assurée, ne permet pas d'utiliser directement cette source pour l'analyse macroéconomique. La comptabilité nationale sera donc privilégiée sans pour autant négliger les autres éclairages qui pourraient se révéler utiles.

¹ Les cas de la construction et de l'exploitation des autoroutes et celui de l'eau constituent, parmi d'autres, des exemples révélateurs de telles situations.

² Comme le notait déjà, en 1967, le groupe de travail du comité interministériel des entreprises publiques présidé par Simon Nora (La Documentation française, 1968), ce défaut se manifeste « par l'imprécision des frontières du secteur des entreprises publiques et des participations, l'incertitude des critères qui motivent sa composition, l'inadaptation du droit qui les régit ». Et même si depuis la réalisation de ce rapport, l'ensemble des entreprises publiques a largement évolué, l'essentiel de ces observations conserve sa pertinence.

A - LES LIMITES DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE

La comptabilité publique est d'abord un système d'information administratif construit dans le but d'assurer un contrôle des fonds publics¹. Pour des raisons de sécurité, le dispositif repose sur la séparation entre ordonnateurs (qui émettent les ordres de recettes et de dépenses) et comptables (qui réalisent les recouvrements et les paiements), ces derniers n'exécutant les ordres des premiers qu'après en avoir vérifié la régularité. Les organismes sujets des règles de la comptabilité publique sont l'Etat, les collectivités locales et les établissements publics nationaux et locaux. Toutes les activités financières de l'Etat entrent dans son champ, quel que soit le régime juridique sous lequel elles s'exercent, y compris la gestion du domaine privé ou l'exploitation des services industriels et commerciaux. De même, toutes les activités financières des collectivités locales sont également soumises à ses règles (qu'elles soient administratives ou industrielles et commerciales), pour autant qu'elles soient exercées par ces collectivités elles-mêmes. Quant aux établissements publics, ce sont des personnes morales de droit public assurant généralement une mission de service public².

Certaines de ces règles ont été étendues à des organismes non publics chargés de tâches d'intérêt général pour l'exécution desquelles ils bénéficient de ressources financières provenant de prélèvements autoritaires ou de souscriptions publiques : caisses régionales et locales de sécurité sociale, sociétés dont les organismes publics possèdent la totalité ou la majorité du capital, organismes bénéficiaires de la générosité publique...

En dépit de rapprochements progressifs avec le Plan comptable général³, les règles utilisées par les organismes publics demeurent sensiblement différentes de celles qui s'appliquent à la description des opérations des entreprises. Par ailleurs, la comptabilité publique se décline en une série de systèmes adaptés aux différentes catégories d'organismes, qui ne sont pas directement agrégables ou homogènes⁴. Ainsi, tant la comptabilité de l'Etat⁵ que celle des autres organismes publics⁶ s'en éloignent, à des degrés divers, en fonction de la nature des opérations retracées.

¹ La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 en établit le principe dans ses articles 14 (« *Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ») et 15 (« *La société a droit de demander compte à tout agent public de son administration* »).

² Au nombre de 75 000 environ en 1996, selon le dernier recensement opéré par la direction de la comptabilité publique, les établissements publics locaux se répartissaient entre 20 000 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et 55 000 établissements publics de natures très diverses (centres communaux d'action sociale, caisses des écoles, régies personnalisées, services départementaux d'incendie et de secours, etc.).

³ Le règlement général du 29 décembre 1962 dispose que la nomenclature de la comptabilité générale des organismes publics « *s'inspire du Plan comptable général* ».

⁴ Les développements qui suivent s'inspirent notamment de l'ouvrage de Jacques Magnet, « *Eléments de comptabilité publique* » (LGDJ, collection finances publiques, 1998).

⁵ Qui fait à présent l'objet de l'instruction du 29 octobre 1987.

⁶ M 14 pour les communes, M 51 pour les départements et les régions, M 4 pour les établissements publics locaux.

Encadré 1 : Les sources budgétaires

Les recettes et les dépenses des organismes publics ne peuvent être exécutées que dans la mesure où elles ont été préalablement prévues et autorisées par leur budget, dont la nomenclature peut être distincte de la nomenclature comptable.

En ce qui concerne **le budget de l'Etat**, le texte de base est l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui a fait, récemment, l'objet d'une réforme. La rénovation du système d'information budgétaire et comptable de l'Etat doit permettre de suivre les dépenses par nature (personnel, fonctionnement, investissement), par responsable, par objectif et par localisation. Les crédits sont ainsi regroupés en 150 programmes environ (au lieu de quelque 850 chapitres budgétaires) au sein desquels ils peuvent être assez librement redéployés, y compris entre fonctionnement et investissement. L'aboutissement de ce projet conduit d'ailleurs à distinguer encore plus clairement le budget de l'Etat (qui continue à être présenté selon une logique de « caisse ») et les comptes (qui ont vocation à restituer l'ensemble des produits et des charges se rattachant à un exercice, se rapprochant ainsi davantage du Plan comptable général en vigueur dans les entreprises privées ou publiques¹).

Pour **les collectivités locales** et pour **les établissements publics**, se pose bien évidemment le problème de la production de statistiques agrégées à partir des documents administratifs fournis par des dizaines de milliers d'entités. Certes, des efforts importants ont lieu pour traiter au mieux cette source abondante et la recouper avec les indications issues de la comptabilité publique. Les publications de la Direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'Intérieur, en particulier, fournissent de nombreuses données relatives notamment aux budgets primitifs et aux finances des différentes catégories de collectivités locales. Le principal manque d'informations concerne la classification fonctionnelle des dépenses, tout particulièrement pour les communes (depuis l'entrée en vigueur de l'instruction M 14 en 1996, il n'y a plus de lien entre les chapitres budgétaires et la nomenclature fonctionnelle et la très grande majorité des communes votent leur budget par nature²).

B - LE CHOIX RAISONNÉ DE LA COMPTABILITÉ NATIONALE

Les séries issues des comptes nationaux ne couvrent pas l'ensemble du champ du présent rapport. Elles permettent toutefois d'effectuer une évaluation relativement fine des investissements (formation brute de capital fixe) réalisés par les Administrations publiques (APU) et, jusqu'à l'adoption de la base 95, par les Grandes entreprises nationales (GEN).

1. Principes généraux

La comptabilité nationale relève d'une approche macro-économique nationale : elle fournit une information fondée sur des concepts considérés comme pertinents pour comprendre la dynamique d'une économie. Cet ensemble articulé et cohérent forme un « espace homogène de mesure » permettant de rapprocher des variables entre elles, de comparer l'évolution respective des différents secteurs institutionnels et de leurs composantes ou encore la France avec les autres pays, au premier rang desquels figurent nos partenaires européens. Il offre également un cadre d'une stabilité relative autorisant des analyses sur longue période. Les limites de cette approche se déduisent de ses atouts : macroéconomique, elle ne permet que de disposer d'agrégats globaux

¹ Voir aussi : « *Les lacunes de l'information statistique relative aux administrations publiques* », rapport d'information de la Commission des Finances du Sénat présenté par Joël Bourdin (janvier 2001).

² Pour plus de précisions, voir : « *La connaissance statistique des finances publiques locales* », Rapport d'un groupe de travail du Conseil national de l'information statistique (CNIS) - n°61 (octobre 2000).

sans fournir suffisamment de détails quant à la nature et à l'utilisation concrète des investissements ; nationale, elle pêche par manque d'informations territorialisées.

Par ailleurs, si la mesure de la place et du rôle des activités publiques est très présente, le champ couvert exclut la quasi-totalité des activités publiques marchandes. Dans le système européen de comptabilité nationale version 1995 (SEC 95)¹, qui s'est substitué au système élargi de comptabilité nationale en base 80 (SECN 80), les unités publiques sont définies comme unités institutionnelles² contrôlées par une administration publique. L'unité institutionnelle désigne un centre élémentaire de décision jouissant, en règle générale, de l'autonomie de décision et disposant d'une comptabilité complète³. Quant à la notion de contrôle, elle se définit « *comme la capacité de déterminer la politique générale ou la stratégie d'une unité institutionnelle en nommant, au besoin, ses directeurs ou administrateurs. La détention de plus de la moitié des parts d'une société est une condition suffisante mais pas nécessaire du contrôle* »⁴.

C'est donc *a priori* un périmètre relativement large de la sphère publique que prend en compte la comptabilité nationale. Au sein de cet ensemble, le SEC 95 distingue les unités non-marchandes des unités marchandes : les premières constituent le secteur des Administrations publiques (APU)⁵, les secondes apparaissant au sein des deux secteurs institutionnels « Sociétés non financières » (SNF) ou « Sociétés financières » (SF). Les unités publiques marchandes, incluses dans les SNF ou les SF ne sont pas séparées de leurs homologues privées à la différence du SECN 80 qui décrivait de façon spécifique une partie de celles-ci : les Grandes entreprises nationales (GEN)⁶.

Certes, le règlement européen de 1996 prévoyait une décomposition des SNF en trois sous-secteurs : « *sociétés non financières publiques* », « *sociétés*

¹ Le SEC 95, qui a le statut de règlement européen, impose ses concepts et son cadre aux systèmes de comptabilité nationale des pays de l'Union. Les nouveaux secteurs institutionnels sont les suivants : sociétés non financières, sociétés financières, administrations publiques, ménages (y compris les entreprises individuelles), institutions sans but lucratif au service des ménages.

² Par unités institutionnelles il faut entendre des unités « *qui ont capacité pour détenir des biens et des actifs, souscrire des engagements, exercer des activités économiques et réaliser en leur nom propre des opérations avec d'autres unités* ».

³ Le SEC 95 complète cette définition par celle de « quasi-société » qui a pour caractéristique de disposer d'une comptabilité complète mais de ne pas être dotée de la personnalité juridique tout en ayant un comportement économique et financier présentant une autonomie de décision par rapport à son propriétaire ; elle est donc considérée comme une unité institutionnelle distincte.

⁴ « *Système européen des comptes - SEC 95* », Luxembourg, office des publications officielles des Communautés européennes.

⁵ Concernant le champ des APU, les modifications ont été profondes entre la base 1962 et le SECN 71. Une analyse détaillée de ces transformations figure dans le volume « *Système élargi de comptabilité nationale - méthodes* », publié dans « *Les collections de l'INSEE* », série C, n°44-45. Elles ont été plus modestes entre le SECN 71 et le SECN 80 mais plus significatives avec le passage au SEC 95 (voir notamment l'article de Virginie Madelin, « *Les comptes des secteurs institutionnels : de la base 80 à la base 95* », Economie et statistique n° 321-322, 1999).

⁶ Concernant les entreprises publiques, deux ruptures majeures sont intervenues : la première entre la base 1962 et le SECN 71 avec, au-delà des changements conceptuels entre les deux systèmes, le passage d'un champ identifié, assez large, regroupant une quarantaine d'entreprises publiques nationales à celui d'un champ beaucoup plus restreint, celui des GEN, qui n'en comprenait plus que 8 ; la seconde rupture est plus radicale puisque lors du passage du SECN 80 au SEC 95, les GEN ont disparu en tant que sous-secteur.

non financières privées nationales » et « *sociétés non financières sous contrôle étranger* ». La suppression du suivi spécifique des GEN aurait ainsi pu être largement compensée par l'apparition de données portant sur l'ensemble des entreprises publiques. Pourtant, les responsables de l'INSEE comme ceux d'Eurostat reconnaissent aujourd'hui que cette novation ne fait pas partie de leurs programmes de travail et ne constitue pas une préoccupation des pouvoirs publics. **La mise en œuvre du SEC 95 se traduit donc par un appauvrissement des informations disponibles sur les investissements publics.**

2. Le périmètre des Administrations publiques (APU)

Le secteur des APU regroupe les unités institutionnelles publiques répondant au double critère suivant : produire des services non-marchands à destination de la collectivité ; percevoir des ressources issues majoritairement de prélèvements obligatoires sur les autres agents économiques. Ce vaste ensemble est découpé en plusieurs sous-secteurs tenant compte des différences de compétences et de ressources principales de ces unités institutionnelles (les Administrations centrales (APUC), locales (APUL) et de sécurité sociale (ASS)), chacun d'eux étant à son tour scindé en deux sous-groupes.

2.1. Les Administrations publiques centrales (APUC)

Elles comprennent tous les organismes administratifs de l'Etat couverts par le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor pour ce qui est du sous-secteur « *Etat* » et les organismes centraux dont la compétence s'étend normalement sur la totalité du territoire classés dans le sous-secteur des « *Organismes divers d'administration centrale* » (ODAC). Ce dernier comprend actuellement un peu plus de 750 entités aux statuts juridiques divers : si les Etablissements publics administratifs (EPA) représentent environ 45 % de leur total, les ODAC peuvent aussi prendre la forme d'associations (pour environ 20 % d'entre eux), d'Etablissements publics scientifiques, culturels et professionnels (EPSCP, 15 %), de Groupements d'intérêt public (GIP, 10 %), les quelque 10 % restant étant composés d'Etablissements publics à caractère industriel ou commercial (EPIC), de sociétés (SA ou SARL), de fondations, etc.

Les 2/3 des ODAC (soit environ 500 organismes) sont essentiellement consacrés à l'enseignement, qu'il s'agisse des universités et des autres établissements d'enseignement supérieur, de l'enseignement artistique (conservatoires, écoles d'architecture...) et sportif (CREPS), de la formation des infirmières, des travailleurs sociaux ou de celle des personnels enseignants eux-mêmes (IUFM notamment). Les activités liées à l'enseignement atteignent même les 3/4 du nombre total des ODAC si on y ajoute des organismes très liés à la formation tels que les 55 centres régionaux de documentation pédagogique (CRDP) ou d'information et de documentation jeunesse (CIDJ).

Les quelque 200 autres ODAC se répartissent entre des acteurs du secteur sanitaire et social (environ 70 parmi lesquels figurent les agences régionales de l'hospitalisation), une cinquantaine d'organismes culturels nationaux (orchestres, théâtres, bibliothèques, musées, Cinémathèque...), des entités qui se consacrent à la recherche (dont le CNRS) ou à l'environnement (les parcs naturels régionaux,

l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie...). On trouve enfin, dans cet ensemble un peu hétérogène, des activités liées aux transports (dont Voies navigables de France) ou à l'agriculture (en particulier les offices nationaux interprofessionnels) en passant par des institutions aussi variées que le Commissariat à l'énergie atomique (CEA), l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), Météo France, la Commission des opérations de Bourse (COB), l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) ou encore le Centre français du commerce extérieur (CFCE). Signalons enfin qu'ont été également récemment classées dans les ODAC les différentes structures de défaillance du Crédit Lyonnais.

Tableau 1 : Les Administrations publiques (APU) dans la comptabilité nationale

Sous-secteurs des APU		Ressources principales	Compétence	Contenu du sous-secteur	Observations
Administrations publiques centrales (APUC)	Etat	Impôts	Générale, étendue à l'ensemble du territoire	Budget général, budgets annexes, comptes spéciaux du Trésor	Les rémunérations des personnels de l'Education nationale sont attribuées à l'Etat
	Organismes divers d'administration centrale (ODAC)	Transferts de l'Etat ou contributions obligatoires (taxes parafiscales...) perçues à l'échelon national	Spécialisée	Universités, grandes écoles, orchestres et théâtres nationaux, ARH, CNRS, CEA, ANPE...	
Administrations publiques locales (APUL)	Collectivités locales	Impôts	Générale, restreinte à une partie du territoire	Régions, départements, communes et organismes non marchands émanant directement de ces collectivités (regroupements de communes...)	Dans le SEC 95, les régies sont considérées comme des unités marchandes
	Organismes divers d'administration locale (ODAL)	Transferts des régions, des communes ou contributions obligatoires perçues à l'échelon local	Spécialisée	Lycées et collèges, Chambres de commerce et d'industrie, des métiers, d'agriculture, SAFER...	Les lycées et collèges sont intégrés depuis 1986 dans les ODAL (dans le SEC 95 les crèches sont considérées comme des unités marchandes)
Administrations de Sécurité sociale (ASS)	Régimes d'assurance sociale	Cotisations sociales obligatoires	Spécialisée	Caisses d'assurance maladie, de retraites, d'allocation familiale	Hors régimes organisés par l'employeur comme les régimes de retraite des fonctionnaires, des agents d'EDF-GDF...
	Organismes dépendant des assurances sociales (ODASS)	Transferts des régimes d'assurance sociale	Spécialisée	Hôpitaux publics ou privés « <i>participant au service public hospitalier</i> »	Les hôpitaux sont classés dans les ODASS pour toutes les années couvertes par le SECN 80 et le SEC 95

Source : INSEE

2.2. *Les Administrations publiques locales (APUL)*

Elles rassemblent toutes les administrations publiques dont la compétence s'étend seulement sur une subdivision du territoire national. Un premier ensemble constitue le sous-secteur des « *collectivités locales* » regroupant donc les collectivités territoriales décentralisées (régions, départements et communes) ainsi que leurs groupements à fiscalité propre (communautés urbaines, districts, communautés de villes et de communes...) et leurs services annexes. En revanche, les entités publiques telles que certains syndicats de communes ou régies, considérées comme « marchandes » (c'est-à-dire celles dont les ventes couvrent plus de 50 % des coûts de production), ne sont pas classées parmi les « *administrations publiques* ». Elles figurent désormais dans le secteur des « *sociétés non financières* » de la Comptabilité nationale.

Le deuxième sous-secteur des APUL, celui des « *Organismes divers d'administration locale* » (ODAL), est composé des unités institutionnelles non marchandes dont la compétence est également limitée à une partie du territoire mais qui ont une fonction spécialisée (à la différence des collectivités locales dont la vocation est générale sur leur territoire). Cet ensemble regroupe d'abord certaines émanations directes des collectivités locales comme les Centres communaux d'action sociale (CCAS), les caisses des écoles ou les services départementaux d'incendie et de sécurité. Il comprend également les établissements publics locaux d'enseignement (lycées et collèges) dont la compétence est du ressort des régions et des départements.

Sont ensuite classés parmi les ODAL, une série d'organismes dont l'activité est liée au développement économique et à l'aménagement du territoire tant en milieu urbain que pour les zones rurales : les établissements consulaires (chambres d'agriculture, de commerce et d'industrie, des métiers...), les établissements publics d'aménagement (pour La Défense, la Basse-Seine, la Métropole Lorraine et l'Agence foncière et technique de la Région parisienne), les villes nouvelles, les agences de l'eau, les agences d'urbanisme (IAURIF pour la Région Ile-de-France), les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) et les centres régionaux de la propriété forestière. On y retrouve, enfin, des administrations intervenant dans le domaine des transports (Syndicat des transports parisiens ou Office des transports de la Région Corse).

2.3. *Les Administrations de Sécurité sociale (ASS)*

Elles réunissent les unités institutionnelles centrales et locales dont l'activité principale consiste à fournir des prestations sociales en contrepartie du versement de cotisations sociales (sans lien direct entre cotisations et prestations) fixées par des dispositions légales ou réglementaires et placées sous la responsabilité de gestion des administrations publiques pour ce qui concerne la fixation de l'approbation des cotisations et des prestations. Ce secteur des « *Administrations de sécurité sociale* » est lui-même divisé en deux sous-secteurs, les « *Régimes d'assurance sociale* » et les « *Organismes dépendant des assurances sociales* » (ODASS).

Le premier sous-secteur correspond aux organisations de Sécurité sociale elles-mêmes (Caisses d'assurance-maladie, d'allocations familiales, d'assurance-vieillesse, régimes spéciaux, statutaires et complémentaires). Les régimes qui sont organisés directement par les employeurs figurent parmi les ASS lorsqu'ils constituent une entité dont les comptes sont totalement autonomes par rapport à ceux de l'entreprise (c'est notamment le cas de la SNCF). Les autres (régime maladie de la RATP, régime de retraite des agents d'EDF-GDF ou des fonctionnaires...) sont comptabilisés avec l'entité dont ils dépendent. Il faut également noter que les instituts de prévoyance et de retraite supplémentaire sont traités, pour la comptabilité nationale, dans le secteur institutionnel des « Assurances » (c'est-à-dire hors APU).

Le second sous-secteur, celui des ODASS, réunit les unités qui sont principalement financées par les régimes d'assurance sociale c'est-à-dire, essentiellement - outre les œuvres sociales intégrées aux organismes de sécurité sociale mais dotées d'une comptabilité séparée - le secteur public hospitalier. Ce dernier est composé des établissements publics de santé (c'est-à-dire des hôpitaux publics qui représentent environ 85 % de la consommation de soins du secteur public hospitalier), des établissements privés « *participant au service public hospitalier* » et des établissements militaires et pénitentiaires.

3. La Formation brute de capital fixe (FBCF)

Dans la comptabilité privée, on trouve trois grandes catégories d'investissement : les investissements matériels qui désignent l'acquisition de terrains, de constructions, de machines... ; les investissements financiers qu'il s'agisse de prises de participation, d'achats de titres, etc. ; les investissements immatériels comme les acquisitions de brevets, licences, marques ou fonds de commerce. Dans la comptabilité nationale, l'investissement est défini comme « *Formation brute de capital fixe (FBCF)* » qui désignait, dans le SECN 80, « *la valeur des biens durables (...) acquis par les unités productrices résidentes afin d'être utilisées pendant au moins un an dans leur processus de production (...)* »¹. Cela incluait les logements et les ouvrages de travaux publics et, par extension, les frais liés aux transactions sur les biens immobiliers notamment. La FBCF était donc, pour l'essentiel, composée de biens.

Le SEC 95 élargit significativement cette approche. Il définit en premier lieu un concept large, celui de « *formation brute de capital* » qui comprend la FBCF proprement dite, la variation des stocks ainsi que les acquisitions nettes d'objets de valeur (métaux précieux, objets d'art...). La FBCF est désormais définie sur la période de référence et pour les producteurs résidents comme les acquisitions nettes de cession d'actifs fixes² et les plus-values sur actifs non produits découlant de l'activité de production. Si cette définition générale n'est

¹ « *Le système élargi de comptabilité nationale - base 1980* », « *Les collections de l'INSEE* » C 140-141, juin 1987.

² Par actifs fixes il faut entendre les actifs corporels ou incorporels issus de processus de production et utilisés de façon répétée ou continue dans d'autres processus de production pendant une durée d'au moins un an (les acquisitions n'étant pas nécessairement des achats et pouvant résulter d'une production pour emploi final propre).

pas fondamentalement différente de la précédente, la FBCF n'en a pas moins été étendue :

- à certains investissements immatériels : logiciels informatiques et bases de données achetés ou produits pour compte propre, œuvres littéraires et artistiques originales, notamment dans le domaine audiovisuel, traitées en FBCF au moment où elles sont produites ;
- aux dépenses de prospection minière et pétrolière ;
- aux équipements civils des militaires (équipements portuaires, établissements scolaires, aéroports, hôpitaux, camions de transport de troupes, etc.), les dépenses de capital à usage strictement militaire restant traitées en consommations intermédiaires¹ ;
- aux dépenses consacrées aux objets de valeur.

L'innovation essentielle a ainsi consisté à élargir le concept à certains aspects immatériels (actifs incorporels). Cependant, le SEC 95 est resté modeste en la matière en ne retenant aucune des autres dimensions immatérielles couramment évoquées, en particulier la recherche-développement. Ses concepteurs s'y sont refusés sous l'argument que bien que leurs effets se prolongent sur plusieurs années, leur caractère est trop aléatoire et que la plupart des entreprises n'immobilisent pas les dépenses correspondantes. N'ont pas été non plus retenues les dépenses de formation ni celles engagées pour les grandes campagnes de publicité et pour la constitution de réseaux commerciaux.

C - LE CAS PARTICULIER DES ENTREPRISES PUBLIQUES

A la différence des APU dont le champ est relativement bien cerné, les entreprises publiques constituent un ensemble plus diffus dont il n'existe pas de définition claire et précise. Elles sont marquées du sceau de la diversité présent dès leur origine. C'est, en effet, après la première guerre mondiale qu'elles se sont développées :

- sous la forme d'Établissement public industriel et commercial (EPIC)² afin de dépasser les difficultés et les contraintes de la régie ;
- sous la forme de Sociétés d'économie mixte (SEM) associant des capitaux publics et privés, dont la souplesse a été utilisée à des fins très diverses : substitution à l'initiative privée, développement d'activités nouvelles, soutien à des entreprises en difficulté, choix stratégiques... ;
- sous la forme de sociétés nationalisées visant, pour l'État, à détenir la maîtrise ou le pouvoir d'intervention sur des activités considérées comme essentielles pour la collectivité nationale ;

¹ Les dépenses pour logement des militaires de carrière étaient déjà traitées de la même façon que les autres logements.

² Appelé « office » à l'origine.

- sous la forme d'entreprises publiques locales relevant, elles aussi, d'une grande diversité de statuts juridiques et permettant aux collectivités locales d'accomplir, dans des conditions considérées comme plus efficaces, un large spectre d'activités.

La diversité des origines de ces entreprises, de leurs objectifs, de leurs régimes juridiques ou de leurs domaines d'activité constitue certes une difficulté pour les appréhender globalement mais c'est aussi une qualité en raison de la souplesse et de l'adaptabilité que ces caractéristiques confèrent à ce vaste ensemble. Cela étant, mesurer leurs investissements, leur place et leur rôle dans l'économie nationale n'est pas chose simple du fait de la complexité de ce secteur, du flou entourant ses frontières et de leur caractère mouvant dans le temps. Comme le notait en 1976 la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques dans son dernier rapport, « *pour le moment, il demeure difficile de rassembler de façon homogène les comptes d'investissement des entreprises du secteur public et de recouper de façon satisfaisante les résultats partiels ainsi obtenus avec les renseignements donnés par la comptabilité nationale ou par les rapports du conseil de direction du Fonds de développement économique et social* »¹.

Cette observation de portée générale trouve un écho dans un récent rapport de la Cour des comptes consacré à la politique portuaire. Dans ce rapport, la Cour note que « *Les données concernant les investissements des ports, fondamentales pour éclairer l'action de l'Etat, sont insuffisamment fiables, et non retraitées par l'administration centrale. Elles reposent en effet sur le montant des investissements tel qu'il figure dans les comptes des ports. Or les pratiques comptables divergent d'un port à l'autre, par exemple selon que des dépenses de grosses réparations sont ou non incluses dans les immobilisations. La Cour a relevé à plusieurs reprises cette lacune majeure de l'information de l'Etat. D'une part, cette défaillance rend inopérante toute comparaison dans l'espace, entre ports, et toute analyse de l'évolution des investissements réalisés par les ports dans le temps. En conséquence, les analyses annuelles présentées tant par le contrôle d'Etat, que par le comité des investissements à caractère économique et social ou les comptes des transports de la nation sont faussées. D'autre part et en conséquence, elle biaise les décisions économiques et budgétaires de l'Etat et les analyses du comité des investissements à caractère économique et social. Enfin, comme dans d'autres secteurs des transports, ces chiffres ne sont pas régulièrement rapprochés du suivi des opérations comprises dans les contrats de plan Etat-région* »².

¹ Commission de vérification des comptes des entreprises publiques, Quatorzième rapport d'ensemble adopté en assemblée plénière le 9 juillet 1976.

² Cour des comptes, « *La politique portuaire française* », rapport public particulier, Les éditions des J.O., octobre 1999.

Ces remarques pourraient certainement être étendues à nombre d'autres secteurs où interviennent des entreprises publiques. D'une façon plus générale, le rapport établi par Michel Charzat en 1981 relevait lui aussi ces lacunes¹. Il remarquait ainsi que la loi du 22 juillet 1976 prévoyait la présentation par la Cour des Comptes d'un rapport d'ensemble sur l'activité, la gestion et les résultats des entreprises publiques. Mais il constatait que la Cour analysait la gestion des principales entreprises publiques sans les relier entre elles, et cela faute de moyens. De même, il notait que le rapport du conseil de direction du Fonds de développement économique et social (FDES), se bornait à présenter les résultats des seules entreprises dont les programmes étaient soumis à son approbation. Enfin, il observait que la nomenclature des entreprises nationales à caractère industriel et commercial et des sociétés d'économie mixte, que l'ordonnance du 30 décembre 1958 prévoyait d'annexer à la loi de finances, n'avait pas le caractère de fiabilité et d'exhaustivité que l'on était en droit d'attendre.

Le Haut conseil du secteur public (HCSP) institué par la loi du 11 février 1982 (article 53) et qui a pour mission de suivre l'évolution du secteur, sa gestion et ses activités, a plusieurs fois mentionné ces difficultés. Dans son premier rapport², il observa qu'« *il n'existe pas actuellement d'informations sur les entreprises publiques systématiquement et régulièrement diffusées présentées dans un cadre cohérent faisant l'objet d'un accord entre l'Etat et les entreprises* ». Dans le rapport suivant, il constate des progrès liés à la création du Répertoire des entreprises contrôlées majoritairement par l'Etat (RECME). Si incontestablement sa mise en place, sa tenue à jour et sa publication régulière constituent une avancée, ces informations restent cependant très générales et ne permettent pas de procéder à des analyses approfondies tant sur le plan économique que social. Il remarque aussi la diversité des sources sur les entreprises publiques, leur caractère souvent limité à un petit nombre d'entreprises et le non-recouvrement des différents champs couverts : GEN pour l'INSEE, entreprises « non concurrentielles » pour le FDES et la Direction de la prévision, « entreprises publiques non financières » pour les Directions du Budget et du Trésor, etc. Il ajoute que ces informations ne peuvent être rapprochées, tant du point de vue de leur champ que de celui des cadres d'enregistrement³.

De ce point de vue, le premier rapport présenté par le Gouvernement au Parlement et au HCSP en application de l'article 142 de la loi du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques⁴ constitue certainement une amélioration significative. Elle vient pour partie combler le vide laissé par l'abandon du traitement des GEN dans le SEC 95. Mais il ne s'agit que d'un

¹ Assemblée Nationale, rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi de nationalisation par Michel Charzat, tome 1.

² Haut Conseil du secteur public, Rapport 1984, « *L'extension du secteur public : les objectifs et les réalisations* », La Documentation française 1984.

³ Un tableau particulièrement instructif de cet enchevêtrement inextricable de sources d'information est dressé dans ce rapport, (Haut conseil du secteur public. Rapport 1986, « *Evolution et gestion du secteur public* », La Documentation française 1988).

⁴ Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, « *L'Etat actionnaire* », rapport 2001, octobre 2001.

palliatif dans la mesure où, si ce rapport rassemble un grand nombre d'informations, il ne concerne que les 19 principales entreprises publiques, avec des lacunes persistantes concernant les investissements. Plus largement, la perspective d'ensemble reste encore beaucoup trop sommaire et non comparable aux agrégats macro-économiques.

Encadré 2 : L'investissement public dans la comptabilité nationale

Quatre séries de comptes permettent d'étudier l'évolution de l'investissement public depuis l'après-guerre : ceux de la base 1962 couvrent la période 1949-1968 ; le SECN 71 est relatif aux années 1959 à 1985 ; le SECN 80 couvre la période 1970-1997 ; le SEC 95 couvre, à ce jour, la période s'étalant de 1978 à nos jours. Ces séries chronologiques ont été établies par l'INSEE selon une méthode directe dans le système et la base considérés et selon une méthode indirecte, dite de rétopolation, pour les années précédant la première élaboration dans la nouvelle base.

L'analyse des évolutions sur la période 1959-2000 - qui est au cœur de ce rapport - à partir des informations de la comptabilité nationale pose un problème de continuité des séries. Pour la clarté de l'analyse et de la présentation des résultats, des séries continues ont été, dans toute la mesure du possible, reconstituées. Cet objectif a été atteint, pour ce qui concerne le SECN 71 et le SECN 80, grâce à l'obligeance de Jacques Méraud qui a bien voulu mettre à la disposition du rapporteur la base de données qu'il a patiemment et rigoureusement constitué pour ses propres travaux. L'articulation entre les informations issues des SECN 80 et SEC 95 a été opérée comme suit :

- pour ce qui est des analyses reposant sur la prise en compte des informations en niveau, il n'était pas possible de rechercher la continuité des séries dès lors qu'elle n'était pas spontanément assurée par les systèmes de comptes eux-mêmes ; les résultats et graphiques sont donc présentés, quand le caractère significatif des différences l'impose, dans les deux systèmes de comptes avec les coupures ou chevauchements permettant l'interprétation la plus aisée possible ;
- pour ce qui est des analyses privilégiant les profils d'évolution et les variations annuelles, une comparaison a pu être faite entre les deux systèmes de comptes ; dans la plupart des cas, les profils et les variations annuelles présentent d'étroites similitudes sur les années de chevauchement. Dans ce cas, les séries en valeur ou en volume du SECN 80 ont été prolongées jusqu'en 2000 en appliquant, à partir de 1990, les variations observées sur les grandeurs issues du SEC 95.

Pour ce qui est de la FBCF des GEN, ces tentatives de raccordement étaient sans objet dans la mesure où ce secteur institutionnel n'est plus isolé dans le SEC 95. De manière à prolonger l'analyse au-delà de l'année 1997, il a été procédé, à partir des différentes sources offrant des informations sur les investissements de ces entreprises (Commissariat général du plan, Haut conseil du secteur public, comptes sociaux des entreprises ...), à une estimation. Réalisée sur la période 1989-2000, sa pertinence a été vérifiée pour les années de chevauchement (1989-1997) ce qui a permis de prolonger la série dans les meilleures conditions possibles pour les années 1998-2000. En revanche, ce travail n'a pu être réalisé pour l'ensemble des postes des différents comptes de ce secteur institutionnel. De ce fait les analyses requérant cette connaissance ont été arrêtées à l'année 1997.

Les rares statistiques disponibles sont celles élaborées par le Centre européen de l'entreprise publique (CEEP)¹. Leur intérêt principal réside dans leur continuité sur longue période, leur bonne couverture du secteur et le fait qu'elles concernent l'ensemble des pays de l'Union. Leurs limites tiennent à leur mode d'établissement triennal et au fait qu'en dehors d'un certain nombre d'indicateurs très globaux, elles n'autorisent pas d'analyses très approfondies. Il n'en demeure pas moins qu'elles servent de référence pour pratiquement toutes les études s'intéressant aux entreprises publiques. Elles seront utilisées ici pour

¹ Devenu depuis « Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général ».

prendre la mesure de leur poids évolutif dans l'économie française et celle de nos partenaires européens.

D - UN CAS TYPIQUE : LA MESURE DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC DANS LES TRANSPORTS

Les investissements dans les transports au milieu des années 1990 fournissent un exemple typique de la complexité et de la diversité de leur mesure.

1. La commission des comptes des transports de la Nation

Ses travaux fournissent des éléments d'information sur la ventilation par fonction des dépenses en capital des administrations publiques centrales et locales dans le secteur des transports.

Le poids des investissements routiers y apparaît clairement prédominant. Concernant les autres modes, l'effort des administrations centrales se porte principalement sur le transport ferroviaire tandis que celui des collectivités locales appuie d'abord le développement des transports collectifs urbains.

Tableau 2 : Les dépenses en capital des administrations publiques centrales et locales dans le secteur des transports

(en millions de francs)

	1994	1995	1996	Moyenne 94-96	%
Route	51 872	46 263	43 720	47 285	73,8
APUC	12 653	11 290	11 550	11 831	62,7
APUL	39 219	34 973	32 170	35 454	78,5
Fer	4 942	3 822	4 181	4 315	6,7
APUC	4 910	3 788	4 150	4 283	22,7
APUL	32	34	31	32	0,1
TCU*	10 445	10 823	11 984	11 084	17,3
APUC	2 086	1 609	1 437	1 711	9,1
APUL	8 359	9 214	10 547	9 373	20,8
Air	79	56	63	66	0,1
APUC	40	28	30	33	0,2
APUL	39	28	33	33	0,1
Mer	852	685	726	754	1,2
APUC	623	495	536	551	2,9
APUL	229	190	190	203	0,4
Voies navigables	219	163	171	185	0,3
APUC	136	98	107	114	0,6
APUL	83	65	64	71	0,2
Administration	558	247	263	356	0,6
APUC	558	247	263	356	1,9
APUL	0	0	0	0	0,0
Total	68 967	62 060	61 109	64 045	100,0
APUC	21 006	17 556	18 073	18 878	100,0
APUL	47 961	44 504	43 036	45 167	100,0

* : transports collectifs urbains.

Source : INSEE (Synthèses n° 32 - novembre 1999).

Les rapports de cette commission des comptes des transports de la Nation précisent que :

- la FBCF des **APUL** représente, en 1995 et 1996, respectivement 32,2 et 30,6 milliards de francs (4,9 et 4,7 milliards d'euros), soit environ 72 % du total de leurs dépenses en capital. Elle est réalisée à part pratiquement égale par les départements et par les communes (l'intervention des régions dans l'investissement en transports prenant essentiellement la forme de subventions) ;
- pour la période 1994-1996, la FBCF des Grandes entreprises nationales (**GEN**) dans le domaine des transports s'élevait à 27,2 milliards de francs (4,1 milliards d'euros) dont plus des trois-quarts ont été réalisés par la SNCF, près de 20 % par la RATP et les 5 % restant par le groupe Air France ;
- les comptes des Sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes (**SEMCA**) - dans lesquels ne figurent donc pas ceux de Cofiroute, société à capitaux entièrement privés, qui pèse pour environ 10 % dans les dépenses de construction du secteur - font apparaître, en moyenne pour cette même période de trois années, un montant d'investissements de 15,1 milliards de francs (2,3 milliards d'euros).

Ainsi, pour l'année 1996, le rapprochement des dépenses en capital des APU (61,1 milliards de francs soit 9,3 milliards d'euros) et de la FBCF (42 milliards de francs soit 6,4 milliards d'euros) fait apparaître un écart de l'ordre de 20 milliards de francs (3 milliards d'euros).

2. Le compte satellite des transports

Le secteur des transports fait également partie de ceux qui donnent régulièrement lieu à la publication d'un compte satellite conçu pour estimer - dans un cadre comptable cohérent avec celui de la comptabilité nationale - la dépense totale de la Nation et permettre ainsi une évaluation de la politique suivie dans le secteur considéré. Le champ étudié est plus large que celui de la branche transport dans la comptabilité nationale, ne laissant de côté que les transports spatiaux et l'activité des agences de voyages.

La dépense nationale de transport s'est ainsi élevée, en 1996, à 1 332 milliards de francs (203 milliards d'euros), soit 16,7 % du PIB. La dépense brute en capital (FBCF, acquisitions foncières et transferts en capital) a représenté, cette même année, environ 384 milliards de francs (58,6 milliards d'euros) soit environ 29 % de cette dépense nationale totale et 4,8 % du PIB.

Tableau 3 : Les composantes de la dépense brute en capital dans le secteur des transports en 1996

(en milliards de francs)

	Infrastructures	Matériels	Total	(%)
Route	66,9	263,2	330,1	85,9
Fer	17,8	5,7	23,5	6,1
TCU*	Nd	Nd	15,6	4,1
Aérien	3,0	5,9	8,9	2,3
Maritime	1,3	3,8	5,1	1,3
Fluvial	0,4	0,2	0,6	0,2
Conduite	0,5	Nd	0,5	0,1
Total	Nd	Nd	384,4	100,0

* : transports collectifs urbains (route et fer, y compris autobus et SNCF Ile-de-France)

Source : INSEE (Synthèses n° 32 - novembre 1999).

Dans ce cadre général, le compte satellite permet ensuite d'approcher la part « publique » de ces investissements :

- en tant que gestionnaires d'**infrastructures routières**, les administrations publiques ont ainsi dépensé 46,8 milliards de francs (7,1 milliards d'euros) auxquels se sont ajoutés 20,1 milliards de francs (3,1 milliards d'euros) d'investissements des sociétés concessionnaires d'autoroutes (SEMCA + Cofiroute) dans une période de forte accélération du programme autoroutier français ;
- dans le **transport ferroviaire**, avant la création en 1997 de Réseau ferré de France (RFF), la FBCF était, pour une très large part, due à l'activité de l'entreprise nationale SNCF pour un montant total de 18 milliards de francs (2,7 milliards d'euros) en 1996 ;
- les données fournies par le compte satellite concernant la FBCF des **transports collectifs urbains** (15,6 milliards de francs, soit 2,4 milliards d'euros, en 1996) ne distinguent pas les activités des gestionnaires publics d'infrastructure des transports en site propre et celles des transporteurs. Ces derniers sont toutefois également très proches de la sphère publique puisque, outre les régies des collectivités locales, le monopole de la RATP à Paris et le réseau Ile-de-France de la SNCF, deux des trois principales sociétés de transport de province – contrôlant aujourd'hui plus de la moitié des parts de marché – sont des filiales de groupes publics (SNCF pour Keolis et la Caisse des dépôts pour Transdev) ;
- la dépense en capital pour le **transport aérien** - 8,9 milliards de francs (1,4 milliard d'euros) en 1996 - est constituée des investissements des différentes parties prenantes : compagnies aériennes, aéroports, navigation aérienne et autres. Le rôle du secteur public (Etat, groupe Air France, Aéroport de Paris, principaux aéroports de province...) est, là aussi, déterminant ;

- concernant le **transport maritime**, les 5,1 milliards de francs (0,8 milliard d'euros) d'investissements réalisés en 1996 ont en partie été le fait des ports (1,3 milliard de francs, soit 0,2 milliard d'euros), notamment les 6 « ports autonomes » (établissements publics qui réalisent environ les deux-tiers des investissements portuaires) et les 17 « ports d'intérêt national » métropolitains ;
- enfin, la gestion de l'infrastructure du **transport fluvial** est essentiellement à la charge de l'administration publique par l'intermédiaire d'un ODAC, Voies navigables de France. VNF gère 6 800 des 8 500 kilomètres de voies d'eau navigables (la part des régions et de l'Etat étant, respectivement, de 700 et de 1 000 kilomètres) et réalise 0,4 milliard de francs, soit 60 millions d'euros, de dépenses d'investissement.

3. Le budget du ministère des transports

Pour cette même année 1996, le budget général de l'Etat a affecté 8,8 milliards de francs (1,3 milliard d'euros) aux dépenses en capital consacrées aux transports qui se répartissent entre :

- 7,2 milliards de francs (1,1 milliard d'euros) pour les dépenses du titre V (« Investissements exécutés par l'Etat »), essentiellement destinés à la voirie nationale (études, nouvelles routes, grosses réparations, entretien, aménagements de sécurité...) et - dans une moindre mesure - aux programmes de recherche et de développement pour l'aéronautique civile ;
- 1,6 milliard de francs (0,2 milliard d'euros) pour les dépenses du titre VI (« Subventions d'investissement accordées par l'Etat »), principalement pour les transports collectifs tant en Ile-de-France qu'en province.

Une partie des dépenses en capital du budget général consacré à la mer (0,5 milliard de francs en 1996, soit 75 millions d'euros) relève également du secteur des transports : investissements de capacité et de modernisation des ports, police et signalisation maritime, subventions à la flotte de commerce...).

Il est aussi nécessaire de prendre en compte, outre ces dépenses du budget général, celles des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor (comptes d'affectation spéciale) concernés par les transports : budget annexe de l'aviation civile (1,6 milliard de francs, soit 0,2 milliard d'euros, d'investissements en études et en équipements pour 1996) ; Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA), Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN)...

In fine, comme le notait déjà en 2000 le rapport du sénateur Jacques Oudin relatif à ces questions, « on peut légitimement s'étonner de l'absence de chiffre fiable et unique concernant l'investissement en infrastructures de transport. Force est de constater que, d'une manière générale, il est très difficile de faire le bilan des financements publics et privés allant aux différents secteurs de transport, dans la mesure où ce bilan dépend largement de la méthodologie

utilisée »¹. Ainsi, l'estimation de l'investissement public dans les transports aboutit, à partir des différentes données qui viennent d'être présentées, à une fourchette allant de :

- 40 milliards de francs environ, soit 6 milliards d'euros, si l'on se limite à la FBCF des APU au sens des comptes nationaux ;
- à plus de 100 milliards de francs, soit 15 milliards d'euros, si l'on ajoute au chiffre précédent les aides à l'investissement des APU, les investissements des grandes entreprises nationales du secteur et ceux des autres acteurs du secteur public au sens large telles que les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

*
* *

Les difficultés d'accès à l'information statistique qui ont été recensées conduisent, dans le cadre de ce rapport, à centrer l'attention sur un agrégat, la FBCF, et deux secteurs institutionnels, les APU et les GEN. Cette priorité accordée à la comptabilité nationale n'implique cependant pas un usage exclusif de cette source qui pourra être utilement complétée, en tant que de besoin, par les informations tirées des comptes sociaux des entreprises ou de la comptabilité publique.

¹ Jacques Oudin, « *Le financement des infrastructures de transport : conduire la France vers l'avenir* », rapport du Sénat n° 42, 2000.

CHAPITRE II

L'INVESTISSEMENT PUBLIC CIVIL TOTAL DEPUIS LES ANNÉES 1960

Dans un souci de cadrage global, on examinera d'abord la façon dont « *l'investissement public civil total (IPCT)*¹ », total de la FBCF des APU et des GEN, s'est inscrit dans la dynamique de l'économie nationale depuis les années 1960 : quelle place il y a occupée et quel rôle il a pu y jouer. Cet agrégat, n'épuise pas la totalité de l'investissement public réalisé dans notre pays, comme cela a été montré dans le chapitre précédent. Une partie, difficile à évaluer, échappe en effet à cette mesure, en particulier les investissements des entreprises publiques autres que les GEN. Toutefois, on peut considérer que la grandeur ainsi mesurée représente une part significative des investissements publics considérés dans leur dimension « organique », c'est à dire ceux qui sont réalisés par des entités publiques. Il apparaît pertinent de suivre les évolutions d'un tel agrégat dont le volume global et les variations dépendent étroitement des décisions de la puissance publique. Certes, il est constitué de composantes diverses n'ayant pas d'unicité institutionnelle ou décisionnelle. Mais celles-ci ont en commun de mettre en œuvre des missions de service public et d'intérêt général pour lesquelles les choix des autorités publiques, aussi diverses soient-elles, s'exercent avec une vision de moyen et de long termes, même si des préoccupations conjoncturelles peuvent aussi les affecter.

On s'attachera surtout ici à dégager, au-delà des principaux événements de la période pouvant avoir affecté les variations de cet investissement, des tendances longues, des profils comparés, mettant en regard l'évolution de l'IPCT et celle d'autres variables macro-économiques considérées comme pertinentes.

¹ Cet investissement public total est qualifié de « civil » en raison du fait que les dépenses militaires en capital sont en grande partie non comprises dans cette mesure. Par convention, en effet, la comptabilité nationale enregistre ces dépenses en « consommations intermédiaires ».

Encadré 3 : Les investissements militaires

La réflexion conduite dans ce rapport à partir de la notion d'investissement public civil total (IPCT) ne doit pas faire oublier le volet militaire de l'investissement public. Il n'est pas possible de bâtir un indicateur synthétique de l'investissement public total en raison du traitement particulier des dépenses militaires dans la comptabilité nationale. En effet, celle-ci, sur la base d'un principe internationalement admis, traite les achats de biens durables par les unités produisant un service non marchand de défense nationale comme une « consommation intermédiaire ». Ils ne sont donc pas pris en compte dans la « formation brute de capital fixe » des administrations publiques (seuls les achats de logements pour les militaires de carrière en font partie).

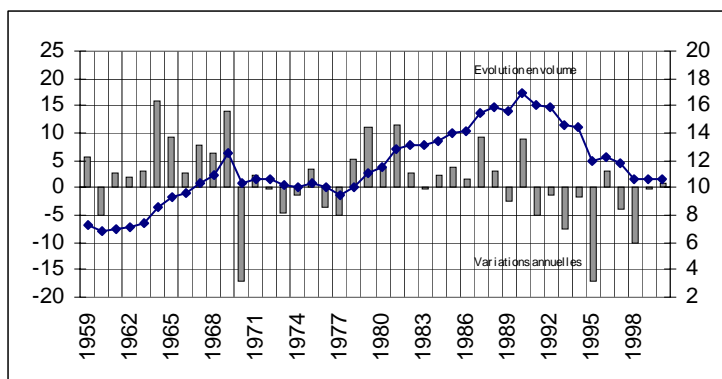
Dans le nouveau système de comptabilité nationale (SEC 95), il a été procédé à une certaine extension de la FBCF des APU en y intégrant, pour ce qui concerne les équipements militaires, les dépenses destinées à « l'acquisition d'actifs fixes du même type que ceux qui peuvent être acquis par des utilisateurs civils »¹. Il s'agit principalement des aérodromes, des routes, des hôpitaux et des camions de transport de troupes (en revanche, les avions et les navires militaires ainsi que les chars restent classés en « consommation intermédiaire »). Comme le montre le tableau ci-dessous, cet élargissement de la FBCF des APU représente un montant de l'ordre de 2 milliards d'euros pour les années 1995-2000. Il s'agit donc d'une extension très limitée puisqu'elle représente environ 4 % de l'IPCT que nous avons estimé pour ces mêmes années (un peu moins de 53 milliards d'euros en moyenne).

	(en milliards d'euros courants)					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Dépenses militaires en capital (CP)	11,4	11,9	11,6	10,5	10,5	10,7
IPCT estimée (base 95)	52,6	53,2	51,6	50,9	51,6	55,5
dont FBCF « Défense nationale »	2,4	2,4	2,2	2,1	2,0	2,1

Source : INSEE, lois de règlement du budget général de l'Etat, comptes sociaux des grandes entreprises nationales.

Ces données de la comptabilité nationale peuvent aussi être comparées aux dépenses militaires en capital du budget général de l'Etat, recensées par la comptabilité publique sur la même période (soit 11 milliards d'euros). Seule cette source permet d'avoir une vision longue² de l'investissement militaire. Son profil est retracé dans le graphique ci-après.

Evolution en volume des dépenses militaires en capital et variations annuelles (1959-2000)



Evolution en volume : en milliards d'euros 2000 (échelle de droite).

Variations annuelles : en % (échelle de gauche).

Source : Lois de règlement du budget général de l'Etat.

L'évolution du volume de l'investissement militaire apparaît tendanciellement croissante jusqu'en 1991 (son taux de croissance annuel moyen de 1959 à 1991 a été de +2,5 %). En revanche, elle est tendanciellement régressive depuis cette date (son taux de croissance annuel moyen étant de -4,5 % entre 1991 et 2000), se stabilisant toutefois en fin de période³.

¹ Voir Daniel Temam, « Vingt ans après, la comptabilité nationale s'adapte » in Economie & Statistique n°318.

² Des éléments détaillés sont aussi fournis dans les comptes satellites de la Défense qui présentent des évolutions homogènes sur la période 1980-1997 (publication de septembre 2001).

³ D'autres données concernant ces évolutions sont disponibles dans les documents présentant les projets de loi de programmation militaire (voir notamment le projet de loi de programmation militaire 2003-2008 – Juillet 2001).

I - UNE CROISSANCE TENDANCIELLE ASSEZ RÉGULIÈRE JUSQU'EN 1992

Durant les quatorze années séparant la mise en place, en 1944, du gouvernement provisoire présidé par le Général de Gaulle de son retour au pouvoir à l'occasion de la crise de mai 1958, l'économie française a été reconstruite et modernisée pour reprendre les termes qualifiant le Plan à cette époque « *de reconstruction et de modernisation* » et l'investissement public a joué un rôle important durant cette période ; il fut même décisif dans l'immédiat après-guerre (voir encadré ci-après).

En 2000, on peut estimer à 55,5 milliards d'euros le montant de l'IPCT. Entre 1959 et 2000, son volume a été multiplié par près de trois, cette augmentation représentant un taux de croissance annuel sur la période de 2,6 %.

Encadré 4 : L'investissement public de 1949 à 1959

Les années 1949-1959, qui suivent la période de reconstruction proprement dite sont parfois qualifiées de « miracle français » au regard de la forte croissance qui s'installe durablement sur cette période : entre 1949 et 1959, le taux de croissance annuel du PIB a été de 5 %. Mais ce « miracle » l'est aussi comparé à la modestie de l'expansion de la fin du siècle précédent et du début du siècle ; il l'est enfin au regard des sinistres profonds que connaît la France au sortir de la deuxième guerre mondiale. Comme cela a déjà été longuement et à de multiples reprises analysé, on sait que l'Etat a joué un rôle majeur dans cette sortie de crise et dans l'instauration de cette longue phase d'expansion qui se poursuivra jusqu'au milieu des années 1970. Le Plan et l'extension du secteur public en seront les deux leviers essentiels.

Les I^{er} et II^{ème} plans (1947-52 et 1954-57) serviront de cadre pour diriger la reconstruction et la modernisation de l'économie française. Le secteur public élargi avec les nationalisations du charbon, de l'électricité et du gaz, etc. jouera un rôle considérable dans l'expansion des années 1950 en étant l'opérateur privilégié de l'équipement du pays et de la mise à sa disposition de services essentiels pour le développement économique et social. Le tableau ci-après récapitule, pour les années 1949 à 1959, la part de l'investissement public dans l'investissement total et celui des entreprises.

La place de l'investissement public : 1949-1959

	Part (en %) dans la FBCF totale de...			Part (en %) de la FBCF des entreprises publiques dans la FBCF des entreprises
	La FBCF des entreprises publiques (a)	La FBCF des administrations (b)	La FBCF publique totale (a+b)	
1949	34,1	8,9	43,0	42,2
1950	31,6	9,0	40,6	39,7
1951	26,6	8,4	35,0	34,2
1952	26,9	10,3	37,2	37,0
1953	30,2	10,8	41,0	42,2
1954	25,4	11,5	36,9	36,9
1955	23,8	11,5	35,3	34,8
1956	22,9	11,6	34,4	32,8
1957	23,2	10,7	34,0	32,9
1958	23,2	10,3	33,6	32,9
1959	24,8	10,8	35,7	35,3
1949-1959	26,7	10,3	37,0	37,5

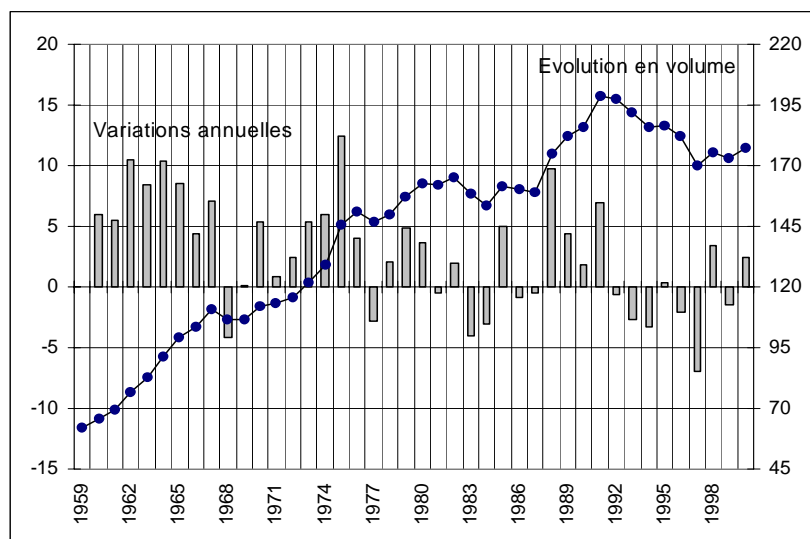
Source : Comptes nationaux de la base 1962.

Ces résultats montrent la place importante de l'IPCT dans l'économie nationale. Rapporté à l'investissement total, il représente plus de 40 % au début de la période, 35 % à la fin. Les entreprises publiques représentent 80 % de l'IPCT et de 35 à 40 % de l'investissement de l'ensemble des entreprises. En revanche, les administrations ne pèsent que d'un poids limité, entre 8 et 10 %, dans l'investissement total.

On retrouve là, bien que l'on sorte de la période de reconstruction proprement dite, le rôle essentiel joué par les entreprises publiques en matière d'équipement en infrastructures et en services rendus à la collectivité nationale. Mais on observe en même temps une régression de 10 points de la place de l'IPCT dans l'investissement total entre 1949 et 1959. Celle-ci n'est pas synonyme d'une diminution du volume de l'IPCT mais plutôt d'une plus vive croissance de l'investissement des entreprises privées. Ces évolutions reflètent la (re)montée en puissance de l'économie marchande privée au sortir d'une période où l'économie publique avait été tout à fait dominante.

L'examen du profil d'évolution du volume de l'investissement public tel qu'il est représenté sur le graphique qui suit montre une longue période de croissance tendancielle s'achevant en 1991 suivie, entre 1991 et 1997, d'une période de régression de ce volume. La reprise qui se manifeste à partir de 1997 apparaît fragile et d'ampleur très modérée. La cassure de 1991 est particulièrement nette, en phase avec le retournement de la croissance française qui, après les bonnes années de la fin de la décennie 80, s'étouffera progressivement pour se transformer en franche récession en 1993. La reprise de la croissance se manifestera dans le courant de l'année 1997, la fin de la décennie connaissant alors le retour d'une croissance forte.

Graphique 1 : Evolution du volume de la FBCF publique totale et de ses variations annuelles



Evolution en volume : en milliards de francs 1980 (échelle de droite).

Variation annuelle : en % (échelle de gauche).

Source : Comptes nationaux, calculs et graphique CES.

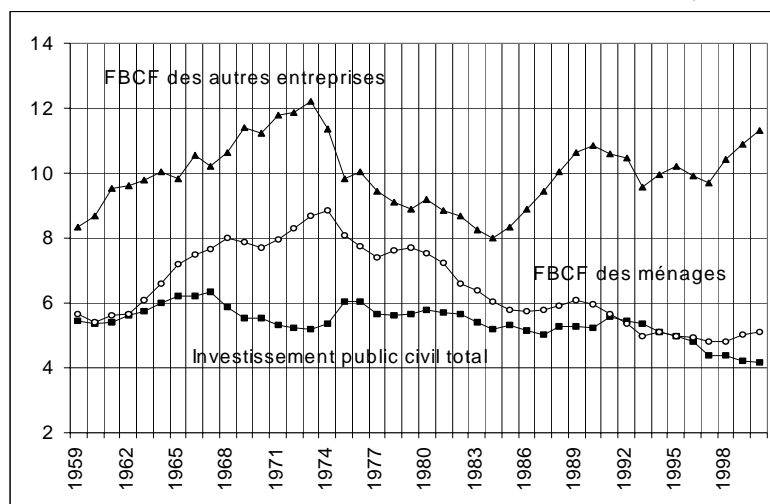
Pour ce qui est de l'évolution du volume de l'investissement public, les années 1990 se différencient très nettement des trois décennies antérieures. Entre 1959 et 1991, en effet, la croissance annuelle du volume de la FBCF publique a été plutôt la règle puisqu'une variation annuelle positive est enregistrée 25 fois pour 7 négatives. On observe ainsi, sur cette période, une succession de phases plus ou moins longues de croissance continue du volume de l'investissement public, séparées par de brèves périodes de régression (1968, 1977) ; la première moitié des années 1980 se distingue de ce mouvement général par une stabilisation légèrement régressive de ce volume.

Au total, entre 1959 et 1991, la croissance annuelle moyenne du volume de l'IPCT a été de 3,7 %. Ce résultat diffère profondément de celui obtenu pour les années postérieures : entre 1991 et 2000, le volume de l'IPCT diminue au rythme annuel moyen de 1,3 %. Plus précisément, en 1997, le volume de la FBCF publique ne représentait plus que 85 % de celui atteint en 1991, la remontée postérieure à 1997 laissant ce pourcentage encore à 89 %. En se fondant donc sur les variations de cet indicateur qui couvre un champ plus large que celui des seules APU, le fléchissement de l'effort public d'investissement apparaît patent dans les années 1990 et, de plus, il distingue, de ce point de vue, très nettement ces années de la longue période antérieure.

Ces évolutions de l'investissement public revêtent un véritable intérêt dès lors qu'elles sont comparées à celles d'autres grandeurs caractérisant l'économie française. Une première approche en ce sens peut être effectuée en observant l'évolution de la part que représente l'investissement public dans le PIB et en comparant cette évolution à celles des parts correspondantes pour les autres grandes composantes de l'investissement national : investissements des entreprises et des ménages.

La part de l'IPCT dans le PIB évolue sur l'essentiel de la période, c'est-à-dire jusque dans les années 1990, dans un « couloir » de 1 point autour d'une valeur moyenne de 5 %. En d'autres termes, une part approximativement constante des richesses créées annuellement sur plus de trois décennies a été consacrée à l'IPCT. Celui-ci a donc évolué à un rythme similaire à la croissance de la richesse nationale. Il en va assez différemment pour les parts de l'investissement des entreprises (hors GEN) et des ménages dans le PIB : la première fluctue amplement entre un point haut à 12,2 % (en 1973) et un point bas à 8 % (en 1984), le second varie sur la période entre 4,8 % et 8,7 %.

Graphique 2 : Evolution du poids de l'IPCT, de la FBCF des autres entreprises et de la FBCF des ménages dans le PIB
(en % du PIB)



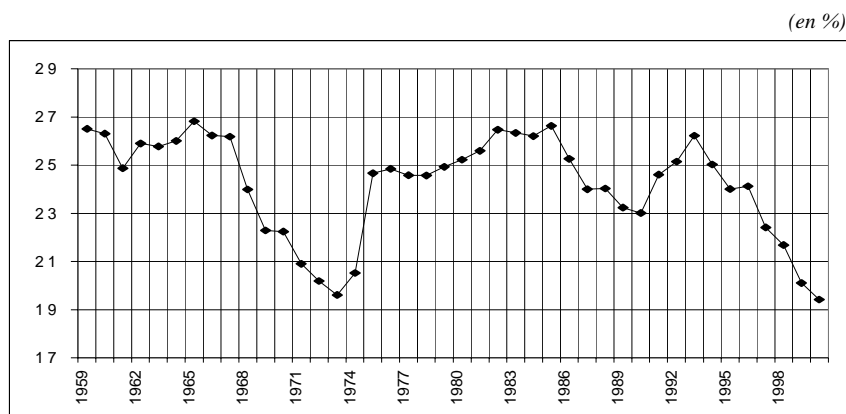
Source : Comptes nationaux, calculs et graphique CES.

Ces différences de profil d'évolution suggèrent que les déterminants des variations de l'IPCT diffèrent très significativement de ceux des autres composantes de l'investissement national. On peut penser que l'inscription des investissements publics dans des préoccupations de moyen et long termes constitue un facteur explicatif de leur inertie relative. Certes, comme on le verra plus loin, l'influence de la conjoncture s'exerce aussi, mais certainement à un degré moindre que pour ceux des entreprises hors GEN ou des ménages. Les décisions de construction d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux, d'infrastructures collectives... relèvent, en effet, de logiques où les préoccupations de court terme ne sont en général pas premières. Le temps des équipements de la collectivité nationale est certainement plus long que le temps du marché.

Par ailleurs, le niveau d'agrégation auquel on se situe pour ce qui est de l'investissement public exerce certainement un effet de lissage sur les cycles propres de chacune des composantes. Les vagues d'investissement relatives aux grandes infrastructures et aux services de réseau, aux équipements collectifs de proximité ou celles réalisés par l'Etat central, se chevauchent de façon telle que leur prise en compte dans un indicateur global peut effacer quelque peu leurs aspérités. L'examen des déterminants de ces différents cycles auquel on procédera plus loin donnera quelques indications sur la diversité des dynamiques d'évolution des différentes composantes de l'investissement public.

En revanche, l'évolution de la part de l'investissement public dans l'investissement national présente un profil beaucoup plus heurté. La part de l'IPCT représente, en moyenne sur l'ensemble de la période, le quart de la FBCF totale (24,2 %) mais les variations autour de cette valeur sont amples : à son point haut, cette part atteint en effet près de 27 % (en 1995) et, à son point bas, elle est proche de 19 % (en 1973 et en 2000). Cette part est restée relativement stable à un niveau élevé pendant deux périodes assez longues : de 1959 à 1967, elle s'est située en moyenne à 26,1 %, avec un point haut à 26,8 % en 1965 et un point bas à 24,9 % en 1961 ; de 1975 à 1985, période marquée par une évolution tendancielle à la hausse de 24,6 % à 26,6 %, elle s'est élevée en moyenne à 25,5 %. En revanche, elle a connu deux phases d'affaiblissement marqué : entre 1967 et 1974, elle a chuté de près de 6 points, atteignant un point bas historique en 1973 à 19,6 %, la remontée étant alors brutale puisque, entre 1973 et 1975, elle regagnera plus de 5 points ; de 1985 à 1990, elle a chuté de presque 4 points jusqu'à 23 %, une remontée temporaire s'opérant progressivement pour retrouver un haut niveau en 1993 (26,2 %). Mais la suite de la décennie sera marquée par une lente érosion jusqu'au taux de 19,4 % seulement en 2000, très proche du point bas historique de la période.

Graphique 3 : Evolution de la part de l'IPCT dans la FBCF totale



Source : Comptes nationaux, calculs et graphique CES.

Ces différentes phases indiquent les grandes pulsions, publiques et privées, qui ont marqué la dynamique de l'investissement dans notre pays. Sachant que l'investissement public a cru de façon régulière, elles nous montrent que : de 1959 à 1967, investissements public et privé ont augmenté de concert à peu près au même rythme ; dans la période suivante, l'investissement a été « tiré » par les entreprises hors GEN et les ménages ; à partir de 1974, c'est au contraire la dynamique publique qui a été prépondérante et ce jusqu'en 1985 ; la fin des années 1980 sera marquée par un nouveau retournement donnant la primauté à l'investissement non public, celui-ci cédant à nouveau le pas au public au tournant des années 1980-1990. Mais, globalement sur les années 1990, ce sont les autres entreprises que les GEN qui, en dépit des vicissitudes qui ont affecté leur investissement, ont joué un rôle moteur.

On retrouve ces différences dans les évolutions en comparant les rythmes de croissance de ces trois composantes annuelles de l'investissement national total. C'est ce qui est fait dans le tableau ci-après qui repère les rythmes annuels moyens de croissance de l'investissement public, des entreprises (hors GEN) et des ménages en les distinguant selon les grandes phases de la croissance française.

Tableau 4 : Variations annuelles moyennes du volume du PIB et de la FBCF publique, des entreprises et des ménages

	1959-1974	1974-1983	1983-1989	1989-1997	1997-2000
PIB	5,1	2,2	2,8	1,4	3,1
IPCT	5,0	2,3	2,3	- 0,9	1,5
FBCF entreprises	6,5	- 0,4	5,3	0,0	7,4
FBCF ménages	8,3	- 1,4	2,0	- 1,5	5,3

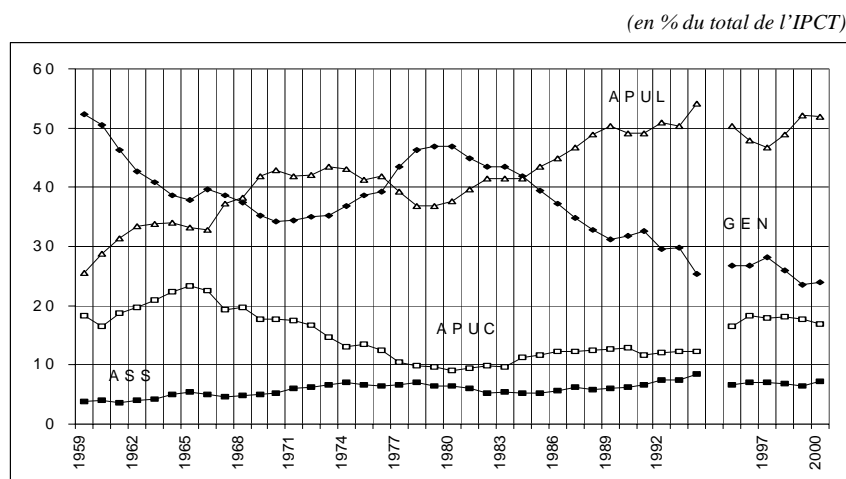
Source : Comptes nationaux.

Si le rythme de croissance de l'IPCT est assez systématiquement voisin de celui du PIB, on voit bien en revanche le caractère sur-réactif du rythme de croissance de l'investissement des entreprises qui est plus élevé que celui du PIB dans les phases de croissance soutenue (1959-74, 1983-89 et 1997-2000) et plus faible dans les phases de croissance ralentie (1974-83 et 1989-97).

II - UNE STRUCTURE ÉVOLUTIVE

Le découpage utilisé dans les comptes nationaux permet de suivre sur la période concernée la structure de l'IPCT selon ses principales composantes : les trois sous-secteurs des APU (APUC, APUL et ASS) et les GEN¹.

Graphique 4 : Evolution de la structure de l'IPCT



Sources : comptes nationaux (SECN 80 de 1959 à 1994, SEC 95 de 1995 à 2000), comptes sociaux des entreprises nationales, calculs et graphique CES.

L'investissement des APUL constitue la composante essentielle de l'IPCT : il en représente à lui seul aujourd'hui plus de la moitié. Les APU représentent environ les trois-quarts de l'IPCT et les GEN le quart restant. Les APUC (l'Etat et les ODAC), pèsent aujourd'hui près de 18 %, le reliquat de l'investissement des APU, celui des ASS, pour l'essentiel composé de l'investissement hospitalier, représentant environ 7 % de l'ensemble. En d'autres termes, les investissements publics servent, en priorité, de support à l'accomplissement des missions de service public local ainsi qu'au développement des grands réseaux nationaux d'infrastructure et de service en matière de transport, d'énergie et de télécommunications, qui constituent l'investissement des GEN. Ensemble, ces deux composantes représentent plus des trois-quarts de l'IPCT dans les années 1998-2000. L'investissement des APUC en constitue ainsi une composante relativement modeste, l'Etat *stricto sensu* au sens de la comptabilité nationale représentant un peu moins de 13 % de l'IPCT.

¹ La FBCF des GEN qui, comme on le sait, ont disparu en tant que sous-secteur institutionnel dans la base 95, a été estimée pour la période 1997-2000 comme précisé dans l'encadré 2.

Tableau 5 : Structure comparée de l'IPCT (1959-2000)

	1959-61 (a) (b)	1994-1996 (a) (b)	1998-2000 (a) (c)
GEN	49,6	25,7	24,5
APUC	17,8	12,2	17,6
APUL	28,8	53,3	51,0
ASS	3,8	8,7	6,9
Ensemble APU	50,4	74,3	75,5
TOTAL	100,0	100,0	100,0

(a) part moyenne (en %) calculée sur les trois années. (b) SECN 80. (c) SEC 95.

Source : Comptes nationaux.

Cette structure a cependant connu dans le temps de profondes transformations. Pour les appréhender de façon rigoureuse, la comparaison ne peut être directement faite entre la structure qui vient d'être décrite pour les années 1998-2000 et celle du début des années 1960 du fait du changement de système de comptes. On sait que le passage du SECN 80 au SEC 95 a amené une hausse significative de l'investissement en raison de son changement de champ¹. C'est la raison pour laquelle, dans le tableau précédent, figure la structure de l'investissement public du milieu des années 1990, structure comparable à celle du début de la période sous-revue. En les comparant, on observe que ces évolutions se traduisent par un « chassé-croisé » entre les parts relatives des GEN et des APUL : la somme de ces parts reste à peu près constante, mais celle des GEN passe de 50 % à 25 % quand celle des APUL s'élève de 29 % à 51 %. Tout se passe comme si les priorités s'étaient modifiées pour « se déplacer » d'engagements importants en matière d'équipements des grands réseaux d'infrastructure dans les années 1960-1970 vers des engagements plutôt tournés vers les équipements de proximité, dans les années 1980-1990.

Il n'est pas étonnant que l'essentiel des investissements publics soit assuré par les collectivités locales et les GEN. Ces dernières sont, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, les acteurs assurant l'équipement national et l'exploitation en matière de grands réseaux d'infrastructure et donc des investissements qui permettent de remplir les missions de service public qui les caractérisent. Si la constitution de ces réseaux a impliqué de lourds investissements initiaux, ceux-ci, une fois réalisés, nécessitent globalement des dépenses moins lourdes, plus orientées vers des opérations d'entretien et de modernisation. *A contrario*, les équipements de proximité des collectivités locales qui accompagnent les évolutions urbaines et rurales n'ont *a priori* aucune raison de connaître un ralentissement, les besoins étant en permanence renouvelés, voire élargis. L'importance de leur rôle en la matière s'est accru avec le développement de la décentralisation à partir des années 1980.

La part prise par les APUC dans l'IPCT a significativement diminué, entre le début des années 1960 et la fin des années 1980, à travers trois phases bien distinctes :

- jusqu'en 1965, sa progression correspond à la période d'investissement intense de l'Etat en matière d'équipements collectifs nationaux ;

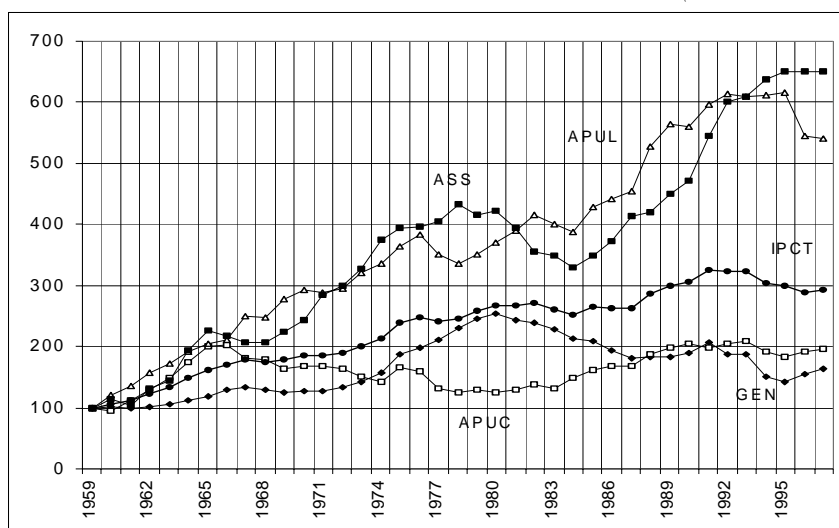
¹ Voir *supra* chapitre I, II, B, 3.

- de 1965 au début des années 1980, elle va connaître une diminution régulière la divisant par plus de deux, de 23 %, son point haut en 1965, à 9 %, son point bas en 1980, sous l'influence de deux facteurs : un certain ralentissement de l'effort de l'Etat et un processus de désengagement en direction d'entreprises publiques ou privées (cas des autoroutes notamment) et des collectivités locales (par transferts de charges) ;
- à partir du milieu des années 1980, elle va connaître une relative stabilité jusqu'au milieu des années 1990, la période plus récente étant difficilement comparable en raison du changement de base.

Quant à la place des investissements des ASS, elle connaît une croissance régulière : leur part dans l'IPCT double sur la période, révélant une tendance longue au développement des services de santé également perceptible dans nombre d'autres pays à niveau de vie comparable. Ils occupent cependant une part modeste du total.

Graphique 5 : Evolution en volume des composantes de l'IPCT

(base 100 en 1959)



Sources : comptes nationaux, comptes sociaux des entreprises nationales, calculs et graphique CES.

Concernant les rythmes d'évolution, la courbe du graphique ci-dessus figurant l'évolution du volume de l'IPCT sépare les courbes représentant l'évolution des différentes composantes en deux groupes :

- celles ayant globalement cru à un rythme rapide (APUL et ASS) dont les courbes se situent au-dessus de la courbe de l'investissement total. L'écart en fin de période est important puisque, quand l'indice de croissance de l'IPCT se situe vers le niveau 300 en 2000, il se situe pour elles, respectivement, à 550 et 650 ;

- celles représentant l'investissement des APUC et des GEN dont l'évolution a, au contraire, été moins rapide que celle de l'IPCT, descendant sous l'indice 200 en fin de période.

Concernant ces profils d'évolution, on peut très schématiquement les caractériser par trois allures générales :

- une allure globalement ascendante témoignant d'une croissance tendancielle de l'investissement : c'est le cas pour les APUL et les ASS ;
- une allure globalement plate correspondant à des oscillations autour d'une tendance à la stagnation : cas de l'investissement des APUC ;
- une allure « cassée » correspondant à un profil montrant successivement une tendance ascendante puis descendante : c'est le cas pour l'investissement des GEN.

Au total, on observe que tant le poids que les rythmes d'évolution et les formes de ces profils sur longue période diffèrent de façon forte selon les diverses composantes de l'investissement public. Cela signifie que l'indicateur IPCT agrège des composantes très dissemblables de ces points de vue. Cet état de fait implique de tenir compte de ces différences pour analyser de façon plus précise les évolutions précédemment constatées du volume de l'IPCT.

III - UNE PÉRIODISATION DE L'ÉVOLUTION DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC

Comme on l'a observé sur le graphique 1 à travers la représentation de la chronique des taux de croissance annuels du volume de l'IPCT, des phases différentes d'évolution se distinguent, notamment au sein de la longue période de croissance tendancielle couvrant les années 1959 à 1991. Le tableau ci-après propose une périodisation de cette évolution longue en la fondant sur un double critère :

- celui des différences observées dans les rythmes annuels d'évolution du volume de l'IPCT ;
- celui des contributions apportées à ces rythmes annuels d'évolution par les différentes composantes de cet investissement public¹.

De plus, pour mieux cerner les caractéristiques de ces différentes phases, ces éléments ont été rapprochés des taux de croissance annuels correspondants du PIB, de la FBCF totale et de la FBCF des entreprises.

¹ La contribution d'une composante prend en compte le taux de croissance de cette composante et son poids dans l'ensemble considéré ; ainsi la contribution de la FBCF des GEN à la croissance de l'investissement public entre les années n et n+1 s'écrit, en point de pourcentage : contribution FBCF GEN = [(FBCF GEN_{n+1} - FBCF GEN_n / FBCF GEN_n) * (FBCF GEN_n / FBCF PUB_n)] * 100. Les contributions annuelles moyennes par période sont ici la moyenne des contributions annuelles de la période.

Tableau 6 : Evolution de la FBCF et de l'IPCT (1959-2000)

Périodes	Taux de croissance annuel moyen				Contribution au taux de croissance de la FBCF publique des ...				
	PIB	FBCF totale	FBCF sociétés	IPCT	GEN	APU	APUC	APUL	ASS
1959-1967	5,5	7,7	8,2	7,5	1,5	6,0	1,5	4,0	0,4
1967-1974	4,7	5,8	6,3	2,6	0,8	1,7	- 0,6	1,8	0,5
1974-1982	2,4	- 0,1	- 1,0	3,1	2,2	1,0	- 0,0	1,1	- 0,0
1982-1987	1,7	1,2	3,5	- 0,7	- 2,2	1,6	0,5	0,9	0,2
1987-1991	3,0	5,0	6,0	5,7	1,3	4,4	0,5	3,5	0,4
1991-1997	1,4	- 1,1	- 0,1	- 1,9	- 1,2	- 0,7	- 0,0	- 0,7	0,1
1997-2000	3,1	6,4	8,6	1,9	- 0,8	2,7	- 0,1	2,6	0,2
1959-2000	3,3	3,4	4,0	2,8	0,5	2,4	0,3	1,8	0,3

Source : Comptes nationaux.

Sept phases distinctes sont ainsi mises en évidence.

A - UNE PÉRIODE PHARE POUR L'INVESTISSEMENT PUBLIC : 1959-1967

Cette période se caractérise par un très grand dynamisme de l'IPCT dont le volume croît à un rythme plus de deux fois supérieur à sa tendance de long terme (7,5 % contre 2,8 %), supérieur aussi à celui de la croissance du PIB, ce qui entraîne une hausse continue de sa part dans la richesse nationale. Cette croissance est due à la contribution des APU qui « pèsent » pour 80 % dans ce taux de croissance, et en particulier des APUL (plus de 50 %), celle des GEN étant beaucoup moins importante. Dans un contexte de croissance forte - le taux annuel moyen de croissance du PIB a été de 5,5 % - on assiste à une croissance parallèle des investissements publics et privés. De fait, ces efforts ont transformé en profondeur le visage de l'économie et de la société françaises : des chantiers considérables ont été ouverts en matière de logements, d'établissements universitaires, d'autoroutes ; des programmes ambitieux en matière d'énergie atomique, d'aéronautique ou d'aménagement du territoire ont été développés¹.

Dans le Plan intérimaire couvrant les années 1960 et 1961, l'accent sera mis sur la nécessité d'engager la France dans un grand effort d'investissement et le IV^{ème} Plan (1962-65), tout comme le V^{ème} (1966-70), reprendront cet objectif en tablant sur une augmentation de la FBCF plus rapide que celle du PIB : en particulier, le IV^{ème} Plan prévoyait un accroissement des équipements collectifs (éducation, santé, ...) deux fois supérieur à celui de la production.

Cette configuration connaît des changements significatifs à partir de 1967.

¹ Dans sa conférence de presse du 16 mai 1967, le général de Gaulle caractérisait ainsi l'effort d'investissement public de la France sur les premières années de la V^e République : « notre effort d'investissements publics, évalués en francs constants, a doublé pour la construction de logement et les affaires culturelles, triplé pour l'éducation nationale, quintuplé pour l'infrastructure en fait de routes, de ports, de canaux, de terrains d'aviation, décuplé pour la santé publique et pour les sports, et pour la recherche, il a été multiplié par seize » (« Discours et messages », tome V, cité par M. Alain Prate, « Les batailles économiques du Général de Gaulle », Plon, 1978).

B - DE LA CRISE DE 1968 À CELLE DE 1974

Entre 1967 et 1974, la part de l'IPCT dans le PIB va chuter de plus de un point et de près de 7 points dans l'investissement total. Dans un contexte de croissance soutenue, l'investissement des entreprises reste très dynamique, (+ 6,3 % l'an). En revanche, l'IPCT connaît une période de croissance lente (2,6 % l'an), soit cinq points de moins que dans les années précédentes. La contribution des APUL reste prépondérante, celle des GEN arrivant en seconde position en étant la moitié de la précédente, suivie par celle des ASS. En revanche, l'investissement des APUC contribue négativement à la croissance d'ensemble.

Plusieurs facteurs se trouvent à l'origine de cette rupture : d'une part, la crise de mai 1968 s'inscrit dans une conjoncture relativement médiocre que l'on a attribué aux résultats à longue portée du plan de stabilisation de septembre 1963 ; le ralentissement de la croissance entre 1964 et 1967 est incontestable comme l'est la montée du chômage ; si les décisions prises pour sortir de la crise ont eu pour effet de relancer la croissance, elles ont aussi accentué certaines de ses faiblesses (inflation et déséquilibre extérieur) et conduit à une crise de changes à la fin de l'année. La politique économique, tant dans son volet monétaire que budgétaire, en deviendra restrictive et elle affectera globalement le rythme d'évolution de l'investissement des APU. On doit aussi noter que, dès 1967, à la suite du rapport Nora¹, un certain nombre de mesures furent adoptées visant à rétablir la situation financière des entreprises publiques considérée alors comme préoccupante. Les mesures adoptées pour aller dans ce sens affecteront le rythme des investissements des GEN qui fléchira de façon très significative entre les périodes 1959-1967 et 1968-1974.

La configuration de ces années sera profondément remise en cause par le choc pétrolier de 1974.

C - LE SOUTIEN DE LA CROISSANCE PAR L'INVESTISSEMENT PUBLIC : 1974-1982

Le ralentissement de la croissance qui a suivi le premier choc pétrolier a entraîné une forte chute de l'investissement des entreprises et, malgré de courtes reprises en 1975 et 1980, il faudra attendre l'année 1987 pour qu'il retrouve son niveau de 1973. En revanche, après le fort ralentissement des années 1967 à 1974, la croissance de l'IPCT retrouvera, sur cette période, un dynamisme plus marqué, nettement supérieur à celui de l'investissement des entreprises : de 1975 à 1982, le premier croîtra au rythme annuel de 3,1 % alors que le second se situera à - 1 %. Ces évolutions s'inscrivent dans un contexte où la croissance du PIB s'établit à un rythme de 2,4 % l'an, divisé par deux par rapport à la période antérieure. Au total, cette accélération particulièrement marquée de l'investissement public, dans une période de faiblesse de l'investissement privé, a certainement joué un rôle fortement stabilisateur du fait de son action contra-cyclique.

¹ Simon Nora, « *La gestion des entreprises publiques* », *op. cit.*

La décision d'une réorientation majeure de la politique énergétique française conduira à adopter, dès 1974, et alors qu'est mis en place « un plan de refroidissement » (plan Fourcade), un programme d'investissement d'une quinzaine de milliards de francs pour 1974 et 1975. Quelques mois plus tard, le gouvernement Chirac adoptera un plan explicitement expansionniste s'appuyant sur un fort développement des investissements publics¹. On trouve trace de cet effort massif dans la vive remontée du taux de croissance de l'investissement public qui gagne plus d'un demi point entre 1974 et 1975 ainsi que dans la forte croissance de la part de l'IPCT dans l'investissement total : elle croît de 4 points entre 1974 et 1975. Cet effort s'est prolongé bien au-delà des mesures prises en 1975 puisqu'il se poursuit même quand, à partir de 1976, sous le gouvernement Barre, la priorité sera accordée, au rétablissement « des grands équilibres ». La part de l'IPCT dans l'investissement national connaîtra une évolution ascendante jusqu'en 1985, son rythme de croissance étant plus soutenu que celui des autres composantes. La part de l'IPCT dans le PIB se maintiendra à un niveau élevé jusqu'en 1982, au voisinage de 6 %.

Le gouvernement Mauroy prolongera cette action de stimulation de la croissance par l'investissement public en 1981 et 1982. Certes, les orientations de la politique économique ont été profondément modifiées et des décisions de portée structurelle ont transformé le paysage de l'économie française. En matière d'investissement public, le champ s'est singulièrement élargi du fait de la nationalisation des principaux groupes industriels et financiers. Ces modifications ne sont pas lisibles dans les comptes nationaux, l'évolution de la FBCF étant mesurée sur un périmètre resté constant aussi bien pour les APU que pour les GEN. En revanche, ce qui ressort de cette période, c'est la continuité du haut niveau relatif de l'IPCT. Mais la configuration est significativement différente, les GEN tirant la croissance globale de cet indicateur (deux tiers). La contribution des APUL est plus modeste, moitié moindre que celle des GEN. Les deux autres composantes présentent des contributions marginales.

Cette continuité sera rompue en 1983 à l'occasion de l'ajustement de politique économique auquel procédera le gouvernement Mauroy.

D - 1982-1987 : DES ANNÉES CREUSES POUR L'INVESTISSEMENT PUBLIC

Réorientation de la politique économique par le gouvernement Mauroy en 1983, changement de majorité parlementaire en 1986 et lancement d'un programme de privatisation, les années 1982 à 1987 furent maussades pour l'investissement public. Dans un contexte de croissance lente, plus faible que celui de la période précédente (1,7 % l'an contre 2,4 % l'an) l'IPCT évoluera au rythme de - 0,7 % l'an sur cette période alors que l'on assistera à une nette reprise de l'investissement des entreprises hors GEN : 3,5 % l'an. Ce sont encore les GEN qui font l'évolution de l'IPCT, mais dans le sens d'une baisse, en opposition avec les autres composantes qui contribuent positivement. Parmi ces dernières, les APUL jouent toujours le rôle dominant.

¹ Un collectif budgétaire accorde ainsi un effort public supplémentaire de 4 milliards de francs pour les PTT, de 1 milliard de francs pour des prêts du FDES et de 10 milliards de francs pour des équipements publics.

E - 1987-1991 : L'INVESTISSEMENT PUBLIC ACCOMPAGNE LE REBOND DE
CROISSANCE DE LA PÉRIODE

Les années 1988 et 1989 resteront comme les deux années les plus brillantes de la décennie 1980 : les 4 % de croissance du PIB seront dépassés sur chacune d'elles, l'investissement constituant l'une des composantes les plus dynamiques. Les titres des deux rapports sur les comptes de la nation de 1988 et 1989 - « *La croissance retrouvée* » puis « *Une économie plus forte* » - témoignent de cette embellie. Cependant après une année en demi-teinte en 1990, la croissance faiblira nettement en 1991 pour s'arrêter dans le courant de l'année 1992.

L'évolution du volume de l'IPCT apparaît assez étroitement corrélée à cette dynamique générale en connaissant 4 années de croissance soutenue : le taux de croissance annuel moyen du PIB sera de 3 % et celui de l'investissement total de 5 % ; le taux de croissance de l'IPCT se situera sur la même tendance (5,7 %), légèrement inférieur à celui des entreprises hors GEN (6 %). Cette forte reprise de l'IPCT (de - 0,7 % à + 5,7 %) est « tirée » par les APUL dont la contribution représente plus de 60 % de ce taux de croissance. Plus globalement, les APU contribuent pour 80 % à la croissance, les 20 % restants étant assurés par les GEN.

F - 1991-1997 : L'INVESTISSEMENT PUBLIC EN RÉCESSION

La période qui couvre les années 1991 à 1997 est certainement la plus noire qu'ait connue la croissance française depuis les années 1950. Elle sera notamment marquée par une récession économique en 1993 - diminution de 0,9 % du volume du PIB - et par des années de croissance faible (+ 1,4 % seulement par an en moyenne pour la période avec un maximum à 2,1 % en 1994). Les finances publiques subiront des déséquilibres profonds au moment où des ajustements budgétaires sont mis en oeuvre en vue de l'entrée dans la troisième phase de l'Union économique et monétaire. On retrouve une configuration similaire à celle de la période 1982-87 : l'investissement public total régresse durant ces années, toutes ses composantes, à l'exception des ASS, contribuant à former ce résultat négatif, mention particulière devant être faite de la diminution de l'investissement des GEN qui contribuera pour l'essentiel au résultat d'ensemble.

G - 1997-2000 : UNE TIMIDE REPRISE DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC DANS UNE
CROISSANCE RETROUVÉE

Sur la période 1997-2000, l'économie française va renouer avec une croissance très dynamique (3,3 % l'an en moyenne), l'année 2000 ayant été de ce point de vue particulièrement brillante. L'investissement public va s'inscrire dans ce mouvement, gagnant près de 4 points de croissance annuelle moyenne par rapport à la période précédente. On doit cependant observer que le taux de croissance annuel moyen de 1,9 % en volume apparaît modeste tant au regard des périodes antérieures comparables qu'à celui du redressement après la sombre période précédente. Il faut de plus remarquer que cette croissance trouve pour l'essentiel son origine dans le vif redressement de l'investissement des collectivités locales alors que, dans le même temps, l'investissement des GEN poursuit, malgré la forte reprise économique, sa régression en volume.

Ainsi, au-delà de la spécificité publique commune des investissements concernés, les déterminants qui président à leurs montants et à leurs évolutions diffèrent sensiblement d'une composante à l'autre. La relative régularité de la FBCF publique totale comparée à celle des entreprises peut apparaître, pour l'essentiel, comme le résultat d'une double cause :

- comme cela a déjà été mentionné, l'inscription de l'investissement public dans une perspective de moyen-long terme ;
- un « effet d'agrégation », c'est à dire d'une certaine « compensation » entre les évolutions des différentes composantes.

Bien évidemment, les choix d'investissement public obéissent à des déterminants politiques mais ceux-ci sont difficilement lisibles du fait du caractère très global de l'indicateur IPCT. Une appréciation plus fine de ces évolutions renvoie donc à l'examen des dynamiques particulières de ces catégories d'investissement public (cf. chapitres III et IV, *infra*).

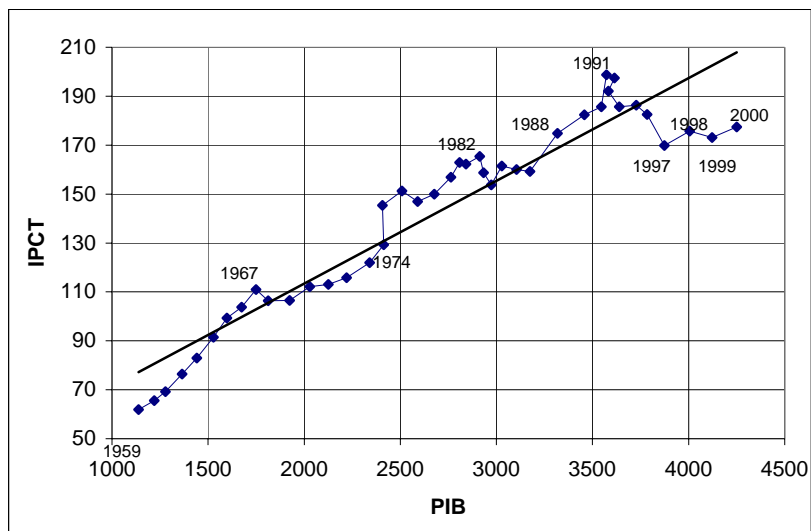
IV - INVESTISSEMENT PUBLIC, CROISSANCE ET EMPLOI

Les observations précédentes sur les phases différenciées de l'évolution de l'investissement public suggèrent l'existence de liens entre l'évolution de ce dernier et celle du PIB. Certes l'existence d'une telle relation entre investissement public et évolution du PIB n'épuise pas la question fort complexe et beaucoup plus vaste des liens unissant l'investissement public et la croissance économique et, au delà, le développement économique et social.

Pour s'en tenir, à ce stade du rapport, à la relation quantitative entre l'évolution de la FBCF publique et celle du PIB, mesurée dans le cadre de la comptabilité nationale, un de ses aspects a déjà, implicitement, été mis en évidence lorsqu'a été observée la relative stabilité, jusqu'au début des années 1990, de la part de l'IPCT dans le PIB. Cet aspect est, ici, remis en évidence par le rapprochement du niveau du PIB en volume avec celui de l'investissement public (voir graphique ci-après). On observe l'existence d'une relation approximativement linéaire entre ces deux variables : le nuage de points figurant pour une année donnée le couple PIB-IPCT se situe le long d'une droite ajustée avec une très bonne qualité. Cette configuration rend compte d'une liaison forte entre ces deux grandeurs dont les évolutions se sont faites, de façon déterminante, dans le même sens.

Graphique 6 : Relation entre niveau de l'IPCT et du PIB de la même année

(en milliards de francs 1980)

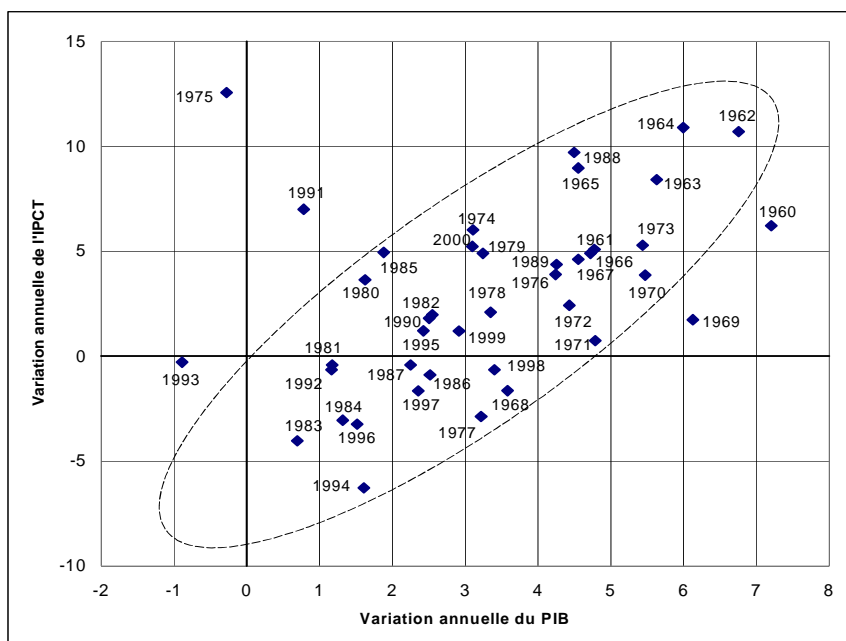


Source : comptes nationaux, comptes sociaux des entreprises nationales, calculs et graphique CES.

Les points de ce nuage figurant les années 1990 introduisent toutefois une rupture dans cette relation linéaire, les évolutions du volume de l'IPCT n'ayant pas suivi, sur ces années, le « modèle » antérieur. On retrouve-là une observation déjà faite quant au fléchissement de l'effort public d'investissement durant ces années. Il est difficile, pour ne pas dire impossible, sur la base de cette seule observation empirique, de conclure à une remise en cause provisoire ou définitive de la relation linéaire stable constatée sur les trois décennies précédentes. Et cela d'autant que l'on ne saurait déduire de l'observation de la corrélation entre niveau de l'IPCT et niveau du PIB l'existence d'une relation de causalité directe entre les niveaux atteints par ces deux grandeurs. Corrélation n'étant pas raison, cette relation peut, en effet, intervenir par le biais de causalités reliant ces grandeurs à d'autre(s) facteur(s).

Sans se livrer à des investigations complexes pour tenter d'élucider avec plus de précisions cette question, on a juste poursuivi l'analyse en mettant en relation non plus les niveaux d'IPCT et de PIB mais leurs variations annuelles en s'en tenant aux variations relatives à la même année. Le nuage de points ainsi obtenu est matérialisé dans le graphique suivant.

Graphique 7 : Relation entre variation annuelle du volume de l'IPCT et du PIB de la même année



Source : comptes nationaux, comptes sociaux des entreprises nationales, calculs et graphiques CES.

On observe sur ce graphique que le nuage de points présente globalement une forme allongée - « en forme de ballon du rugby » - selon une direction Sud-Est/Nord-Ouest : la grande majorité des points se trouve ainsi située dans une ellipse tracée sur le graphique. Cette forme indique, à nouveau, l'existence d'une corrélation positive entre variation annuelle de l'IPCT et variation annuelle du PIB : à une augmentation « forte » du PIB correspond une augmentation de même intensité de l'IPCT ; lorsque ces variations sont « faibles » pour l'un de ces indicateurs, il en est de même pour l'autre.

On voit ainsi se dessiner des régularités ordonnant le nuage de points, la pointe Nord-Est du nuage regroupant les années 1960, les années 1970 étant à leur tour pour l'essentiel regroupées sur l'ensemble précédent ; cet ordonnancement indique le fléchissement progressif de la croissance du PIB accompagné d'un fléchissement synchronisé du taux de croissance de l'IPCT. Les points figurant les années 1980 et 1990 forment la pointe Sud-Ouest du nuage mais présentent une dispersion plus grande indiquant le caractère plus instable à la fois de la croissance et du lien entre celle-ci et les variations de l'IPCT. Quelques années échappent à cette configuration globale. Les plus atypiques sont les années 1975, 1991 et 1993 d'une part, les années 1960 et 1969 d'autre part. Les trois premières sont des années de croissance faible ou de régression du PIB accompagnant soit une forte poussée de l'investissement public (1975, 1991), soit un fléchissement amorti de cet effort d'investissement (1993). Les années 1960 et 1969 présentent une situation symétrique, la vigueur

de la croissance du PIB étant accompagnée d'un effort d'investissement public faible (1969) ou en deçà de celui observé dans des cas similaires (1960).

Au total, sur longue période, la liaison entre croissance et évolution de l'investissement public apparaît globalement positive. Toutefois, cette corrélation ne dit rien, *a priori*, sur le sens de la liaison : les variations du volume de l'investissement public influencent-elles la croissance du PIB ou est-ce le dynamisme de la croissance qui détermine celui de l'investissement public ? La première approche renvoie à l'idée que ces dépenses peuvent, par leur caractère discrétionnaire, servir d'instrument de la politique économique pour « relancer » la croissance : dans ce cas, elles sont appelées à jouer un rôle contra-cyclique. La seconde suggère que la contrainte financière, étroitement liée aux situations conjoncturelles, amène l'investissement public à jouer un rôle plutôt pro-cyclique : lorsque les marges de manœuvre financières se resserrent, l'investissement public connaît un ralentissement, l'inverse se produisant dans le cas d'une aisance liée à une bonne conjoncture. Ces deux approches ont certainement joué à différents moments de la période étudiée : c'est le cas de 1975 pour la première quand, pour faire face au ralentissement consécutif au premier choc pétrolier, un véritable plan de soutien fut mis en œuvre par le biais essentiel d'une « relance » de l'investissement public et, pour la seconde, du début des années 1990.

Il apparaît cependant difficile d'aller plus avant dans l'analyse de cette relation ce qui nécessiterait de mobiliser des techniques lourdes d'investigation. Mais, au-delà, il n'est pas sûr que des résultats très probants soient obtenus. En effet, l'agrégat utilisé ici - l'IPCT - est très composite, rassemblant l'investissement de l'Etat, des collectivités locales, des GEN.... Si son intérêt est de pouvoir mesurer le poids de l'investissement public et ses évolutions dans l'économie nationale, ses composantes n'obéissent pas toutes aux mêmes déterminants : en particulier, les décisions de l'Etat, des collectivités locales ou des GEN, qui s'inscrivent dans la perspective d'un développement des équipements collectifs, ne sont pas toutes, et en même temps, prises sur la base des mêmes critères aussi bien au regard de la conjoncture d'ensemble, du type de besoin à satisfaire que des problèmes de financement. En outre, les dépenses consacrées à l'investissement, notamment pour les APU, ne constituent qu'une fraction modeste des dépenses publiques totales par le biais desquelles peuvent s'exprimer des choix politiques. De ce point de vue, on peut utilement compléter les observations précédentes en se référant aux travaux approfondis de Jacques Méraud en ce domaine.

Dans son étude intitulée « *La dépense publique en France : évolution sur longue période et comparaison internationale* »¹, il met en évidence une « relation positive dominante » entre croissance du PIB et évolution des dépenses de l'ensemble des APU se décomposant comme suit :

- sur l'ensemble de la période 1950-1992, les dépenses courantes de l'Etat au cours d'une année « n » étaient influencées positivement par la croissance du PIB de l'année précédente et de l'année en cours, tandis que les dépenses en capital étaient influencées positivement

¹ J. O. Avis et rapports du Conseil économique et social, *op. cit.*

par la croissance du PIB de l'année « n - 2 »¹. Cet impact s'avérait toutefois relativement modeste en raison de l'influence prépondérante d'autres facteurs ;

- l'évolution des prestations sociales apparaissait aussi en corrélation positive avec la croissance du PIB, hormis le cas des années 1975 et 1981, une forte croissance du PIB annonçant et garantissant une évolution favorable des rentrées de cotisations permettant de verser davantage de prestations ;
- dans le cas des dépenses des collectivités locales, la relation dominante en longue période était également positive, les seules exceptions concernant les années préélectorales au cours desquelles l'augmentation des investissements est particulièrement forte.

En sens inverse, cette étude ne constatait pas, sur l'ensemble de la période couverte, de lien dominant entre l'importance de l'augmentation des dépenses de l'Etat et la croissance ultérieure du PIB, ce qui masquait, en réalité, une relation variable, très positive dans les années 1950 et 1960 par exemple mais négative sur la période 1984-1992. En revanche, les effets des dépenses des collectivités locales - au sein desquelles les investissements tiennent une grande place - sur la croissance ultérieure du PIB étaient jugés très nets « *sans être considérables* », la croissance économique étant d'autant plus forte que les dépenses étaient élevées. La conclusion était analogue s'agissant des effets de l'évolution des prestations sociales sur la croissance ultérieure du PIB, de ceux de l'ensemble des dépenses des APU, des transferts ou des investissements publics ou financés sur fonds publics. Mais les investissements exerçaient toujours un effet plus marqué sur le PIB que les simples transferts.

Ces éléments étaient confirmés au plan international puisque, sur la période 1960-1990, dans les 19 pays de l'OCDE étudiés, plus les dépenses publiques avaient progressé, plus le PIB s'était accru, une liaison positive étant décelée entre l'augmentation des premières et la variation du second, en particulier s'agissant des investissements financés sur fonds publics. Ces analyses ont été approfondies par Jacques Méraud dans son ouvrage sur « *Les collectivités locales et l'économie nationale* »² qui aboutit à trois conclusions majeures : d'une part, « *les variations de la dépense totale de l'Etat n'ont pas d'impact systématique (ni positif ni négatif) sur les variations concomitantes ou chronologiquement voisines du PIB ; les variations de la dépense des administrations de sécurité sociale sont corrélées positivement avec les variations du PIB, par l'intermédiaire des variations des transferts sociaux qu'elles financent, la causalité de cette liaison jouant à double sens ; enfin les variations de la dépense des collectivités locales exercent une influence stimulante sur la croissance nationale, essentiellement par le moyen de leurs investissements.* » Cet auteur voit dans l'influence positive de l'investissement public local sur la croissance du PIB, prépondérante par rapport à l'influence

¹ Ce décalage s'expliquerait par les procédures budgétaires elles-mêmes : les opérations d'investissement public sont le plus souvent étalées dans le temps et les crédits de paiement ne sont consommés, pour une part parfois importante, qu'une ou plusieurs années après les autorisations de programme.

² Jacques Méraud, « *Les collectivités locales et l'économie nationale* », *op. cit.*

inverse, à travers notamment son effet stimulant sur la productivité du secteur privé, « un exemple significatif de ce qu'on appelle la « croissance endogène » »¹.

Ces approches de l'investissement public en France seraient incomplètes si n'était évoqué le rôle qu'il joue dans l'évolution de l'emploi. Ce rôle apparaît cependant extrêmement difficile à analyser hors de la prise en compte de l'ensemble des effets quantitatifs et qualitatifs, directs et indirects, que les variations de cet investissement peuvent avoir sur la dynamique macro-économique d'ensemble et donc sur l'emploi². On se bornera donc ici à fixer quelques repères relatifs à l'évolution de « l'emploi public », entendu ici au sens de la somme des emplois des deux secteurs institutionnels de la comptabilité nationale : APU et GEN. En 1997, ces emplois étaient au nombre de 6,5 millions, soit 28,8 % de l'emploi total et 32,3 % du seul emploi salarié total.

Tableau 7 : L'emploi public en France (APU + GEN) : 1970-1997

	1970		1980		1990		1997	
	En milliers	%	En milliers	%	En milliers	%	En milliers	%
APU	3 375	16,1	4 373	20,0	5 128	22,8	5 611	25,1
Dont APUC	2 144	10,3	2 540	11,6	2 843	12,6	3 077	13,7
APUL	641	3,1	863	4,0	1 216	5,4	1 416	6,3
ASS	590	2,8	970	4,4	1 069	4,8	1 118	5,0
GEN	983	4,7	963	4,4	903	4,0	829	3,7
APU + GEN	4 358	20,9	5 336	24,4	6 031	26,8	6 440	28,8
Emploi total	20 900	100,0	21 847	100,0	22 478	100,0	22 392	100,0

Source : Comptes nationaux, base 80.

Cette part significative que représente donc l'emploi public dans l'emploi du pays - plus du quart en termes d'emploi total, près du tiers en termes d'emploi salarié - doit aussi être mesurée en tenant compte de ses principales composantes. Comme le montre le tableau ci-dessus, l'emploi des GEN représente une faible proportion de cet ensemble : moins de 4 % de l'emploi total en 1997. L'essentiel de l'emploi public est assuré par les APU parmi lesquelles les APUC en représentent plus de la moitié, les APUL et les ASS en représentent chacune moins du quart. Ce résultat mérite cependant d'être apprécié au regard du fait que l'affectation des emplois dans telle ou telle composante des APU ne correspond pas nécessairement aux compétences de celles-ci : ainsi le personnel enseignant de l'Education nationale est affecté aux APUC alors même qu'en matière d'investissement les écoles maternelles et primaires, les collèges et les

¹ Cf. titre II, chapitre I, *infra*.

² De ce point de vue, il faut noter, tant pour ce qui concerne l'emploi que la croissance, le caractère souvent frustré et insatisfaisant du traitement de cette question dans les modèles de prévision.

lycées appartiennent au champ de compétence des APUL (respectivement communes, départements et régions).

Cette structure contemporaine des emplois publics est le résultat d'une série d'évolutions qui méritent d'être mises en évidence.

On observe ainsi que le rythme de croissance annuel moyen de l'emploi public (APU + GEN) a été systématiquement plus élevé que celui de l'emploi total : sur l'ensemble de la période 1970-1997 l'écart a été de 1,2 point, 1,5 % l'an de croissance pour le premier, 0,3 % pour le second. Ainsi, la part de l'emploi public dans l'emploi total a régulièrement augmenté pour gagner 8 points en un peu moins de 30 ans, passant de 21 % à près de 29 %. Notons toutefois que l'écart entre ces deux rythmes annuels de croissance a eu tendance à décroître dans le temps : il était de 1,5 point dans les années 1970, de 1,1 point dans les années 1980 et de 0,7 point dans les années 1990.

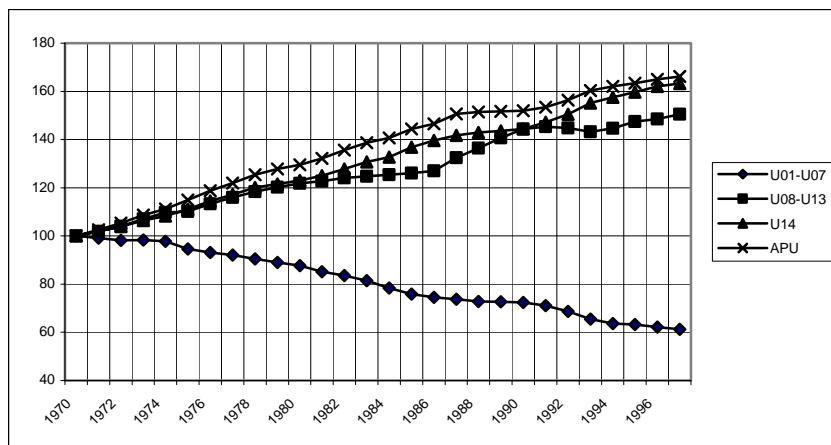
Cela étant, ce constat très global masque des différences importantes dans les rythmes d'évolution des différentes composantes intervenant au sein des deux agrégats pris en compte. Au sein des emplois publics, une première différence s'impose entre ce qui s'est passé pour l'emploi des APU et des GEN. Si l'emploi des premières a cru à un rythme voisin de 2 % l'an, il en a été tout autrement par les GEN dont l'emploi a continûment décliné au rythme de 0,6 % l'an avec un phénomène d'accélération dans le temps : la déclin est de 0,2 % l'an dans les années 1970, de 0,7 % l'an dans les années 1980 et de 0,9 % l'an dans les années 1990. On notera au passage que cette évolution de l'emploi des GEN tranche aussi avec celle de l'emploi des autres entreprises (ASQS) dont le rythme de croissance annuel moyen a été de 0,9 % l'an¹. Ainsi la part de l'emploi des GEN dans celui de l'ensemble des entreprises a régulièrement décliné pour passer de 10 % à 7 % entre 1970 et 1997.

Ainsi la croissance de l'emploi public a été sur l'ensemble de ces années exclusivement celle de l'emploi des APU. Pour donner un contenu à ce constat, deux paramètres doivent être pris en compte : la structure des emplois des APU par sous-secteurs et la structure de l'emploi total par grande branche d'activité. Les deux graphiques ci-après retracent les évolutions sur la période 1970-1997 de ces deux dimensions.

Le premier compare l'évolution de l'emploi pour trois grandes branches de l'économie nationale : l'agriculture, l'industrie et le bâtiment constituant la première, les services marchands la seconde et les services non-marchands la troisième. L'évolution de l'emploi des APU figure sur ce même graphique sachant que ce secteur institutionnel représente l'essentiel de la branche des services non-marchands. La configuration de ce graphique montre que les activités de services, qu'elles soient marchandes ou non-marchandes, connaissent sur la période des rythmes globaux de croissance assez voisins, le rythme de croissance de l'emploi des APU demeurant légèrement plus élevé que celui des services marchands. En d'autres termes, ne ressort pas une spécificité particulière de la croissance de l'emploi des APU, celle-ci se situant en ligne avec celle des services en général.

¹ Ce résultat doit cependant être considéré avec précaution dans la mesure où, rappelons le, l'emploi des GEN ne concerne que celui des maisons-mères à l'exclusion donc de celui de leurs filiales.

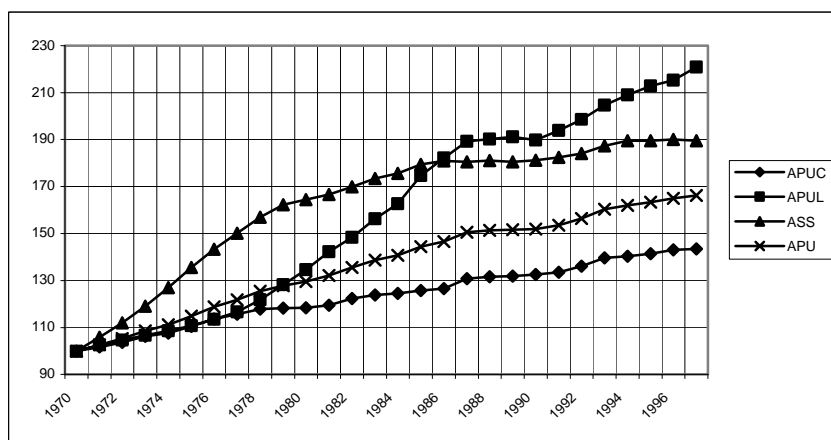
Graphique 8 : Evolution comparée de l'emploi dans les grandes branches de l'économie (1970=100)



U 01 : agriculture, sylviculture, pêche.
 U 02 – U 06 : industries.
 U 07 : bâtiment, génie civil et agricole.
 U 08 – U 10 : commerce et services marchands.
 U 11 : locations immobilières.
 U 12 – U 13 : assurances et organismes financiers.
 U 14 : services non-marchands.

Source : Comptes nationaux.

Graphique 9 : Evolution comparée de l'emploi dans les secteurs des APU (1970=100)



Source : Comptes nationaux.

Cela étant dit, le second graphique montre que cette croissance de l'emploi des APU a été, sur la même période, le fait de deux phénomènes qui se sont succédés dans le temps : dans les années 1970, c'est la croissance de l'emploi des ASS qui tire la croissance de l'emploi des APU, le relais étant pris à partir du début des années 1980 par la croissance de l'emploi des APUL : vive dans les années 1980, elle se stabilise au tournant des années 1980-1990 pour reprendre à un rythme plus soutenu dans la deuxième moitié des années 1990 ; la part de l'emploi des APUL dans l'emploi total doublera entre 1970 et 1997, passant de 3,1 % à 6,3 %.

Ce phénomène rapproché de celui, déjà mis en évidence concernant l'évolution de la FBCF des APUL comparée à celle des autres composantes des APU, vient confirmer l'importance croissante prise par les collectivités locales dans l'ensemble des APU.

Tableau 8 : L'emploi dans les collectivités locales en 1998

	Effectifs totaux (en milliers)	Dont CES (en milliers)	Dont emplois jeunes (en milliers)	Titulaires FPT (en %)
Organismes communaux et intercommunaux	1 255,4	110,7	18,7	65,4
Organismes départementaux et régionaux	230,8	6,1	2,1	66,7
Organismes privés d'activités locales	110,8	13,2	1,3	3,3
Autres organismes	62,0	1,9	0,5	49,5
Total	1 659,0	131,8	22,6	60,8

CES : contrats emplois solidarité. FPT : fonction publique territoriale.

Source : « *L'emploi dans les collectivités locales* », INSEE Première, n°774, mai 2001.

On notera toutefois, comme le montre le tableau ci-dessus, le caractère pour le moins composite de l'emploi des collectivités locales en 1998 : 60,8 % du total de ces emplois est occupé par des titulaires de la fonction publique territoriale, les autres l'étant par diverses catégories d'agents contractuels. Cette proportion est inférieure d'environ 20 points à celle qui prévaut dans la fonction publique d'Etat¹.

Au total, la part de l'emploi public continue de progresser en France sous l'effet notamment de la décentralisation. Ce phénomène mérite d'être souligné dans la mesure où cette place croissante, sa répartition géographique, les fonctions qu'elle remplit, sont au cœur de la cohésion sociale de notre pays et déterminent en grande partie les conditions de vie de sa population.

*
* *

¹ On trouvera un suivi statistique de cette question dans le « *tableau de bord des indicateurs sociaux* » publié par notre Assemblée dans le cadre de son avis de conjoncture du second semestre.

L'investissement public a joué un rôle majeur dans la dynamique de l'économie française depuis les années 1960. Au-delà des fluctuations qui ont pu affecter les volumes consacrés à l'équipement collectif de notre pays, qui scandent les grandes phases de son histoire politique récente et de ses difficultés économiques et sociales, le constat d'une relation positive forte entre l'IPCT et le PIB ressort clairement des analyses qui précèdent. Ce constat global mérite cependant d'être affiné en abordant l'évolution des principales composantes de l'investissement public : les APU (chapitre III) et les GEN (chapitre IV).

CHAPITRE III

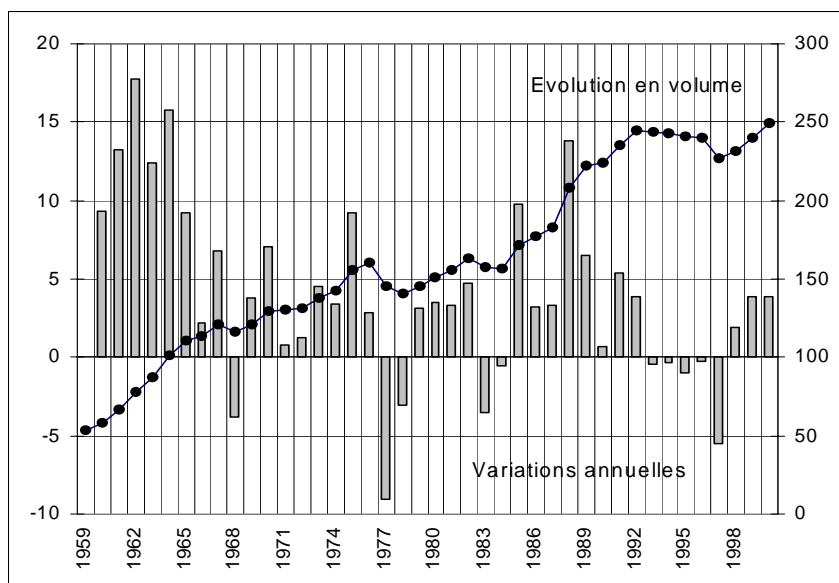
L'INVESTISSEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES (APU)

En 2000, la FBCF des APU s'est élevée à 42,2 milliards d'euros (277 milliards de francs), représentant 3 % du PIB de la France et 15 % de l'investissement total. La part dans le PIB apparaît modeste comparée à celle de la consommation finale des ménages (54 %) ou des APU (23 %). Elle apparaît plus significative dans l'effort d'investissement global du pays qui reste cependant assuré pour une part prépondérante, par les SNF (56 %) et les ménages (24 %). L'investissement des APU joue cependant un rôle tout à fait essentiel en mettant à la disposition de la collectivité les équipements indispensables à son développement économique et social. On verra que les évolutions globales, qui s'inscrivent dans un contexte international en mutation, recouvrent des dynamiques différenciées selon les sous-secteurs considérés, parmi lesquels les APUL jouent un rôle de plus en plus déterminant.

I - LA PLACE DE L'INVESTISSEMENT DES APU DANS L'ÉCONOMIE NATIONALE

De 1959 à 2000, l'investissement des APU a cru d'une façon assez régulière le long d'une tendance approximativement linéaire. Sa croissance annuelle moyenne s'est élevée à 3,8 %, avec cependant un spectre assez large de variations autour de cette moyenne. Cette croissance fut particulièrement vive dans la première moitié des années 1960 et à la fin des années 1980, témoignant de l'importance de l'effort réalisé (12,9 % de 1959 à 1965 et 6,8 % de 1985 à 1989). A l'opposé, le cœur des années 1990 fut une période difficile pour cet investissement : de 1993 à 1997, il régressera au rythme de 2 % l'an. Cependant, sur plus de quatre décennies, le volume de la FBCF des APU ne connaîtra qu'un nombre limité des variations annuelles négatives : hormis ces années de la décennie 1990, ce ne fut en effet le cas qu'en 1968, 1977-78 et 1983-84, soit neuf années sur 41.

Graphique 10 : Evolution en volume et variations annuelles de la FBCF des APU



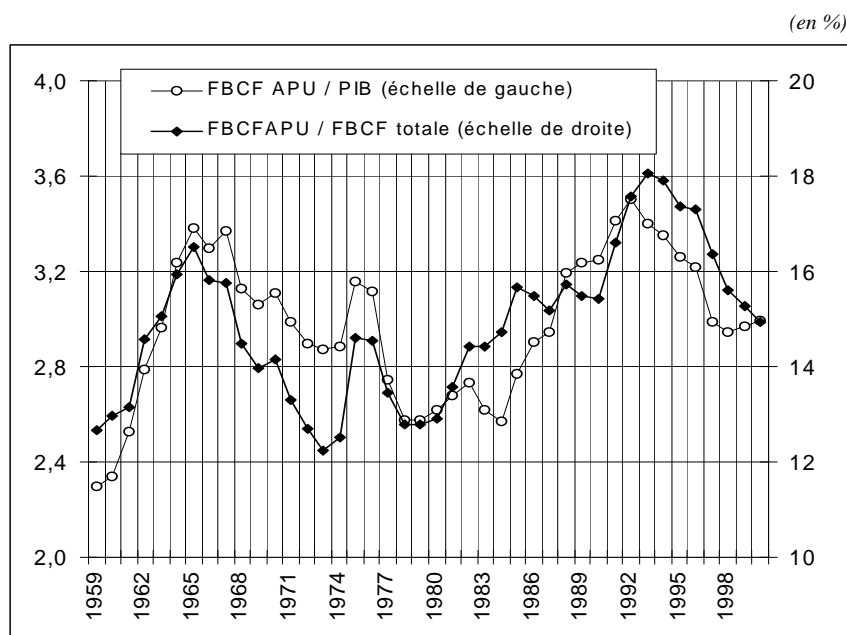
Evolution en volume (en milliards de francs 1995) : échelle de droite.

Variations annuelles (en %) : échelle de gauche.

Source : Comptes nationaux, calculs et graphique CES.

Si l'on observe l'évolution des parts dans le PIB et dans l'investissement national, on remarque un étroit parallélisme, avec des fluctuations significatives : entre 2 et 3,5 % pour la part dans le PIB, entre 12 et 18 % pour la part dans l'investissement total. Entre 1959 et 1965, la valeur de ces deux indicateurs connaît une vive augmentation reflétant, dans cette période de croissance forte, le dynamisme des APU. Ces années correspondent aux intenses efforts d'équipement collectif du pays engagés au début de la V^{ème} République.

Graphique 11 : Evolution de la part de la FBCF des APU dans le PIB et dans la FBCF totale



Source : Comptes nationaux, calculs et graphique CES.

Du milieu des années 1960 à la fin des années 1970, ces deux indicateurs connaissent une évolution régressive, en dehors des deux années 1975 et 1976 au cours desquelles un effort exceptionnel a été décidé pour faire face à une récession. Sur l'ensemble de cette période, encore globalement marquée par une croissance relativement soutenue, la part de l'investissement des APU dans le PIB perd un point, passant de 4 à 3 %, la part dans l'investissement total chutant de 16,5 à 13 %. A partir de 1979, la part de l'investissement des APU dans la FBCF totale va connaître une longue période de croissance pour atteindre en 1993 son maximum historique à plus de 18 %, après deux très vives accélérations au début des années 1980 et au tournant des années 1980-1990. Ces phases correspondent cependant à des configurations fort différentes : dans le premier cas, l'investissement des APU croît quand l'investissement total stagne ou régresse, dans le second, il augmente plus rapidement que l'investissement national qui a renoué avec la croissance à partir de 1985. La part de la FBCF dans le PIB suivra cette évolution avec un certain décalage, les années 1980 étant caractérisées par sa stabilité relative autour de 3 %.

Depuis 1992-93, les deux indicateurs évoluent à la baisse : la part de l'investissement des APU dans le PIB retrouve son étiage des années 1980 autour de 3 %, sa part dans l'investissement total chute fortement pour se situer à près de 15 % en 2000. Cette période a été marquée par une très faible croissance moyenne, ainsi que par des déséquilibres des finances publiques dans un contexte où leur résorption était engagée en vue de respecter les critères adoptés pour participer à l'Union économique et monétaire. L'investissement des APU en a subi les conséquences en connaissant une période de régression. Cela étant, le retour à une croissance soutenue à la fin des années 1990 n'a pas entraîné un redressement marqué de ces indicateurs.

L'évolution de ces indicateurs donne une vision très globale de la place de l'investissement des APU dans l'économie nationale. Son caractère relatif et très global en limite l'interprétation et ne permet pas d'aller très loin dans la caractérisation des déterminants de la dynamique de cet investissement. Le secteur des APU recouvre, en effet, un ensemble de collectivités extrêmement diverses au regard notamment de leur rôle au sein de l'ensemble national, ce qui a d'ailleurs conduit à distinguer en leur sein trois sous-secteurs.

Dans leur analyse de l'évolution des dépenses publiques en France, Robert Delorme et Christine André¹ notent que l'idée d'une place mineure des dépenses locales par rapport à celles de l'Etat a longtemps eu une certaine force. De fait, au sortir des deux grandes guerres, il en fut ainsi en raison du poids des dépenses militaires et de reconstruction propres de l'Etat. Cela étant, chacune de ces phases a été suivie d'une croissance régulière et soutenue des dépenses locales. Ceci est particulièrement vrai pour les dépenses d'investissement, les APUL étant progressivement devenues le premier investisseur public : au début des années 1960, elles représentaient un peu moins de 30 % de l'IPCT, loin derrière les GEN (50 %) mais devant les APUC (18 %) ; à la fin des années 1990, elles pèsent pour plus de 50 % du total, contre 25 % pour les GEN et 18 % pour les APUC.

Tableau 9 : Structure de la FBCF des APU

(en %)	1961-1970(a)	1971-1980(a)	1981-1990(a)	1981-1990(b)	1991-2000(b)
APUC	32,6	20,2	18,6	25,9	23,6
APUL	59,6	68,4	72,3	66,3	67,2
ASS	7,8	11,4	9,1	7,8	9,2
APU	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(a): SECN 80 ; (b): SEC 95

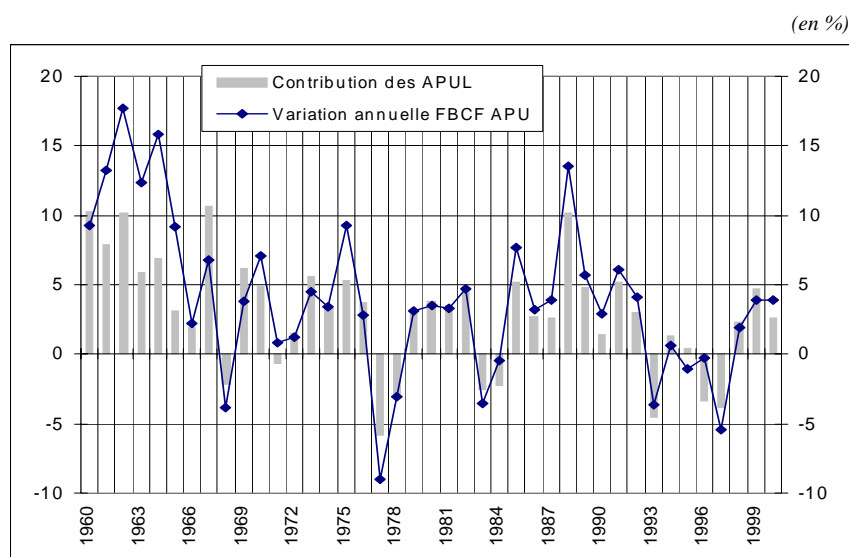
Calcul en valeur courante.

Source : Comptes nationaux.

¹ Robert Delorme et Christine André, « *L'Etat et l'économie, un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France, 1870-1980* », *op. cit.*

Au sein des seules APU, le poids relatif des APUL est encore plus important : du début des années 1960 à la fin des années 1980, la part de l'investissement local dans celui des APU a gagné près de 13 points, passant de près de 60 % à plus de 72 % dans le cadre du SECN 80. Cette part apparaît un peu inférieure dans le SEC 95 du fait des modifications introduites dans ce système de comptes mais reste prépondérante et continue sa progression puisqu'elle passe de plus de 66 % dans les années 1980 à plus de 67 % dans les années 1990. L'investissement des APUL représente donc environ les deux-tiers de celui des APU. Cela signifie qu'étudier les évolutions de l'investissement des APU nécessite d'accorder une attention particulière à l'investissement public local. Pour la très grande majorité des années de la période étudiée, ses variations contribuent pour plus de 50 %, et souvent bien davantage, aux variations totales. Les fluctuations de l'investissement local « font » donc, pour l'essentiel, celles de l'investissement des APU, à la hausse comme à la baisse. Cette observation n'est pas là pour suggérer que les autres composantes n'ont pas d'importance, mais pour souligner le fait que la connaissance de la dynamique de l'investissement local est déterminante pour comprendre celle des APU.

Graphique 12 : Contribution de la FBCF des APUL aux variations annuelles du volume de la FBCF des APU



Source : Comptes nationaux (SEC 95 depuis 1985), calculs et graphique CES.

La croissance de la place de l'investissement local est à mettre en regard de la baisse de celle des APUC, qui a perdu 14 points entre les années 1960 et les années 1980 : elles représentent en 2000 (SEC 95) moins du quart de l'investissement des APU (22 %), l'Etat en représentant 16 % et les ODAC, 6 %. Quant à la part des ASS, elle marque, sur fond d'une tendance à la hausse de plus de un point entre les années 60 et les années 1990, une poussée significative dans les années 1970 où elle dépasse 10 % de l'investissement des APU. Dans les années 1990, elle en représente en moyenne un peu plus de 9 %.

Les évolutions relatives de ces différentes composantes obéissent à des déterminants complexes où l'on retrouve, à la fois, des tendances lourdes obéissant à une logique de satisfaction des besoins tant de la collectivité nationale que des collectivités locales, mais aussi des facteurs de nature politico-institutionnelle régissant les modifications du partage des responsabilités entre les différentes collectivités ainsi que des facteurs plus conjoncturels liés à leur environnement économique et financier. Ces nombreux facteurs ne jouent cependant pas de la même manière et avec la même intensité, contribuant à leur conférer ainsi des trajectoires fort différentes.

II - LES DYNAMIQUES DIFFÉRENCIÉES DES COMPOSANTES DE LA FBCF DES APU

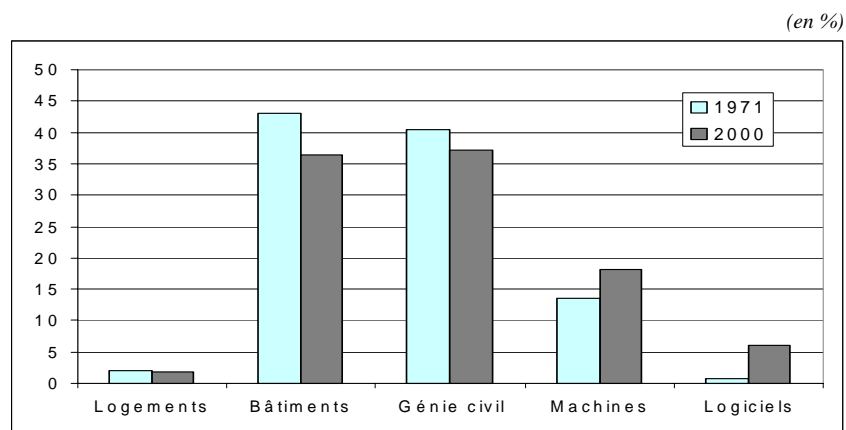
En s'appuyant sur les informations fournies par les comptes nationaux concernant les trois principaux sous secteurs des APU, on examinera cette diversité selon quatre points de vue : celui de la nature de ces investissements, celui de la trajectoire des évolutions en volume, celui de la place dans les dépenses et celui du financement.

A - LA NATURE DES INVESTISSEMENTS DES DIFFÉRENTES CATÉGORIES D'APU

L'investissement des APU en actifs fixes porte essentiellement sur des bâtiments non résidentiels (c'est-à-dire autres que des logements) et des ouvrages de génie civil (réseau routier notamment). Ces deux postes représentaient, avec environ 110 milliards de francs chacun (près de 17 milliards d'euros), près des trois-quarts de la FBCF des APU en 2000 (voir graphiques ci-après). La part des dépenses en machines et équipements s'élève à 18 % de l'investissement des APU soit 54 milliards de francs (8,3 milliards d'euros) et les logiciels, dont nous avons déjà vu qu'ils sont inclus dans la FBCF depuis l'entrée en vigueur du SEC 95, atteignent 6 % de ce total soit 18 milliards de francs (2,8 milliards d'euros). La part des logements reste, quant à elle, relativement stable aux alentours de 2 % du total.

Comme le montre le graphique ci-dessous, cette structure par produits de la FBCF des APU a peu évolué en trente ans. Les parts du bâtiment et du génie civil ont certes reculé mais de façon limitée en passant de 83 % en 1971 à 74 % en 2000. Elles sont ainsi toujours, et de loin, les plus importantes de cette structure. Cette baisse de quelque dix points s'est transférée de façon équilibrée à deux catégories de produits : les machines et équipements (+ 4 points) et les logiciels (+ 5 points). La part du logement dans cet investissement est quant à elle restée stable à 2 %.

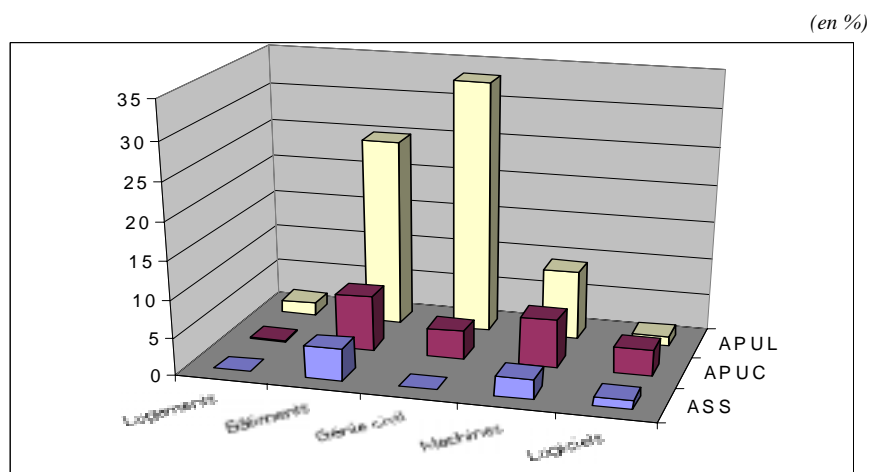
Graphique 13 : Structure par produits de la FBCF des APU 1971-2000



Source : Insee, comptes de patrimoine, calculs et graphique CES.

Cette structure globale recouvre cependant des différences marquées entre les trois principaux sous-secteurs des APU comme le montre le graphique ci-dessous qui donne pour chacun d'eux, les parts que représentent ces différents produits dans le total général de la FBCF des APU. On peut ainsi lire ce graphique aussi bien en ligne qu'en colonne.

Graphique 14 : Structure par produits de la FBCF des sous-secteurs des APU en 2000



Source : Insee, comptes de patrimoine, calculs et graphique CES.

Les APUL, qui réalisent plus de 70 % de la FBCF des APU, concentrent l'essentiel de la FBCF des APU en bâtiment et génie civil : ces deux postes représentent à eux seuls près de 60 % de la FBCF des APU et, pour les seules APUL, 82 % de leurs investissements. Ainsi, le profil de l'investissement des APUL par produits se différencie assez nettement de celui que l'on peut observer pour les deux autres sous-secteurs : APUC et ASS. Pour ces derniers, en effet, si le poste bâtiment est toujours le plus important, il est suivi d'assez près par celui des machines et équipements, qui représente respectivement 30 et 33 % de la FBCF, alors qu'il n'en représente que 13 % dans le cas des APUL. Il reste cependant que l'effet de masse de l'investissement des APUL continue à jouer puisqu'en montant réel, les dépenses en machines et équipements se sont élevées, en 2000, à près de 28 milliards de francs pour les APUL, contre 19 pour les APUC et près de 8 pour les ASS.

Les dépenses en logiciels occupent une place relative significativement plus élevée pour les APUC et les ASS comparée à celle qu'elles occupent pour les APUL. Elles représentent en effet respectivement 17 % (11 milliards de francs) et 15 % (3,5 milliards de francs) des dépenses d'investissement des deux premiers sous-secteurs, cette part s'élevant à 2 % (4 milliards de francs) pour les dépenses d'investissement des APUL.

On retiendra surtout de ce rapide survol relatif à la nature des investissements des APU l'importance que représente la conjoncture de l'investissement public pour le secteur de la construction (bâtiments, génie civil). En rapprochant, pour l'année 2000, la valeur totale des dépenses d'investissement des APU en ces domaines (34 milliards d'euros) de la production nationale de cette branche d'activité (154 milliards d'euros), on voit que les premières représentent près du quart de la seconde. On notera aussi que, l'essentiel de ces dépenses d'investissement étant réalisé par les APUL, elles se répartissent approximativement, au sein de l'ensemble national, selon l'importance relative des différentes collectivités locales qui maillent le territoire national.

B - DES TRAJECTOIRES DIFFÉRENTES

La progression du volume de la FBCF des APU a été en moyenne de 3,8 % sur la période 1959-2000. Cette évolution est la résultante d'évolutions très différenciées selon les différents sous-secteurs (voir graphique ci-après) : les progressions annuelles sont pour les APUC, les APUL et les ASS respectivement de 1,6 %, 4,7 % et 4,7 %. En rythme annuel moyen, on se situe ainsi sur une échelle de 1 à 3 entre les APUC, d'un côté, et les APUL et les ASS, de l'autre.

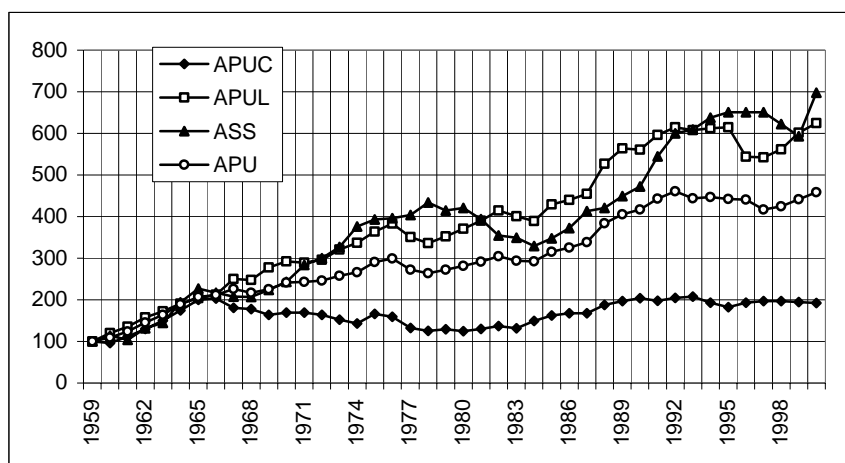
On peut cependant nuancer cette vision globale par un examen plus fin par sous-périodes :

- de 1959 à 1965, les trois courbes montent de façon parallèle à un rythme compris entre 12,5 % pour les APUC et 14,9 % pour les ASS ;

- à partir de 1965 et jusqu'en 1976, les investissements des APUL et des ASS poursuivent leur progression à un rythme cependant plus modéré qu'auparavant alors que ceux des APUC connaissent une baisse sensible que la reprise de 1975 ne remet que momentanément en cause ;
- de 1976 à 1984, l'investissement total des APU est globalement stagnant, avec une évolution lentement régressive de celui des APUC et des ASS et une progression ralentie des APUL ;
- de 1984 à 1992, les investissements reprendront une progression parallèle mais à des rythmes assez différents : 3,3 % pour les APUC, 6,6 % pour les APUL et 7,6 % pour les ASS ;
- à partir de 1992-93, la convergence sera assurée dans la stagnation (- 0,1 % pour les APU, soit - 0,3 % pour les APUC, - 0,1 % pour les APUL et 0,9 % pour les ASS).

Graphique 15 : Evolution du volume de la FBCF des APU, des APUC, des APUL et des ASS

(base 100 en 1959)



Source : comptes nationaux, calculs et graphique CES.

Au total, les divergences observées opposent l'évolution des APUC à celle des APUL et des ASS, l'essentiel de ces différences s'étant cristallisé entre 1965 et 1976. La diminution de l'investissement des APUC et la montée corrélative de celui des APUL sont à mettre au compte, au moins pour partie, d'un double phénomène : le transfert de certains domaines de compétence de l'Etat (déclassement d'un certain nombre de routes nationales transférées aux départements...) et le changement de ses modes de gestion (concession à des sociétés autoroutières de la construction de certaines autoroutes...).

On peut être surpris d'observer qu'à partir du milieu des années 1980, cette divergence ne réapparaisse pas, en lien avec la montée en puissance de la décentralisation. Elle existe cependant puisque le rythme de croissance de l'investissement des secondes est le double de celui des premières. Si elle n'est pas plus marquée, cela provient certainement du fait que, alors que les collectivités locales étaient amenées à assumer des dépenses d'équipement collectif supplémentaires (lycées et collèges notamment), leur mode de gestion évoluait aussi avec un recours croissant à la délégation de service public. Cette procédure a, en effet, pour conséquence de comptabiliser dans le secteur des entreprises nombre d'investissements antérieurement à la charge des collectivités locales, dans des domaines aussi divers que la distribution d'eau, l'assainissement, la collecte et le traitement des déchets ménagers, le chauffage ou les transports urbains, etc.

La prise en compte des flux annuels de FBCF ne suffit pas, à elle seule, pour porter un jugement éclairé sur le caractère suffisant ou non de l'effort d'investissement des APU. Des montants en apparence élevés de FBCF peuvent ne constituer qu'un développement très modeste du patrimoine¹, voire même être insuffisants pour assurer sa simple reconstitution. La distinction entre l'investissement consacré à la reconstitution et celui destiné à l'extension est délicate à opérer pour des raisons tout autant conceptuelles que statistiques. Elle mérite cependant d'être traitée, ne serait-ce que pour tenir compte de la forte croissance du stock de capital qui s'est produite à l'occasion des grandes vagues d'investissement public destinées à l'équipement collectif du pays. On peut approcher ces deux dimensions de l'investissement en distinguant, au sein de la FBCF, deux sous-ensembles :

- la consommation de capital fixe (CCF) : celle-ci, qui mesure l'usure du stock de capital est évaluée par les comptes nationaux à partir de « modèles d'amortissement » les plus proches possibles de la réalité économique des différentes catégories d'équipements (routes, ouvrages d'art, machines, logiciels, ...); cette méthode de calcul d'amortissement diffère bien évidemment de celle fondée sur les critères fiscaux ;
- par différence entre la FBCF et la CCF, considérée ici comme une approximation acceptable de l'investissement de renouvellement, on obtient le montant de la FBCF qui est consacré au développement du stock de capital (modernisation et extension du patrimoine); on appellera cette différence la formation nette de capital fixe (FNCF).

Cette décomposition de la FBCF permet donc d'identifier la part de l'investissement consacrée au seul entretien du patrimoine existant de celle permettant de l'accroître. Sous ces hypothèses, l'accroissement du patrimoine tend à augmenter, au fil du temps, les dépenses récurrentes consacrées à son seul entretien. C'est ainsi que la CCF, qui représentait un peu moins de 60 % de la

¹ Nous ne nous intéressons ici qu'aux actifs fixes qu'ils soient corporels (logements, autres bâtiments et ouvrages de génie civil, machines et équipements...) ou incorporels (essentiellement les logiciels) du patrimoine tel que le définit la comptabilité nationale. Rappelons que ce patrimoine comprend également d'autres actifs non financiers (stocks, terrains...) ainsi que les actifs financiers.

FBCF en 1971, en représentait plus de 77 % en 2000. Entre ces deux dates, si le volume de la FBCF des APU a cru au rythme annuel moyen de 2,5 %, celui de la CCF l'a fait au rythme de 3,4 % et celui de la FNCF au rythme de 0,5 %. Cette décomposition de la FBCF permet de porter un regard différent sur l'évolution de l'investissement des APU. La croissance relativement régulière du volume de la CCF, due à l'application des modèles d'amortissement utilisés par les comptables nationaux, constitue le socle de l'évolution de la FBCF en lui donnant son allure tendancielle. Les paramètres caractérisant l'évolution de cette CCF pour les APU et les différents sous-secteurs qui les composent sont récapitulés dans le tableau ci-après.

Tableau 10 : Evolution de la consommation de capital fixe (CCF) des APU et de leurs sous-secteurs : 1971-2000

	Variation annuelle moyenne 1971-2000		% CCF/FBCF	
	FBCF	CCF	1971-1975	1996-2000
APUC	1,4	2,4	81,5	98,7
APUL	3,1	4,2	51,9	76,0
ASS	1,3	2,5	76,5	98,8
APU	2,5	3,4	62,8	83,4

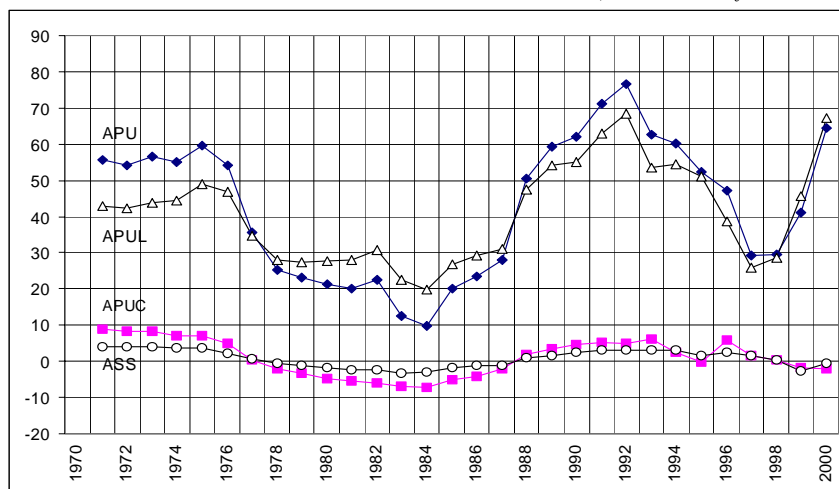
Sources : INSEE, Comptes de patrimoine ; calculs CES.

La croissance annuelle moyenne de la CCF est, dans tous les cas, supérieure d'environ 1 point à celle de la FBCF. Elle est, pour les APUL, un peu moins du double de celle des autres sous-secteurs. La conséquence mécanique de cet écart de rythmes de croissance entre la CCF et la FBCF est l'accroissement du poids de la première dans la seconde : pour les APUC et les ASS, cet accroissement conduit à ce que la CCF constitue en fin de période la quasi-totalité de la FBCF (près de 99 %) ; la situation apparaît différente pour les APUL où la CCF, qui représentait un peu plus de la moitié des investissements au début des années 1970, en représente les trois-quarts en fin de période. Ainsi, la FNCF est résiduelle pour les APUC et les ASS, elle pèse encore près du quart des investissements des APUL. En d'autres termes, il ressort de ces éléments, le fait que la quasi-totalité de l'investissement nouveau des APU est réalisée par les collectivités locales. C'est ce que montre le graphique ci-après qui retrace les évolutions de cette FNCF pour les APU et leurs sous-secteurs.

Il montre que l'investissement mesuré par la FBCF n'a pas été en mesure d'assurer le simple remplacement à l'identique du patrimoine pendant une décennie complète, de 1978 à 1987, tant pour les APUC que pour les ASS (ce qui se traduit par une FNCF négative au cours de ces années pour ces deux sous-secteurs des APU avec un plancher atteint en 1983-1984). Si la situation s'est améliorée de ce point de vue à partir de 1988, le nouvel accès de faiblesse de la FNCF à partir des années 1991-1993 s'est traduit par le même phénomène depuis 1999, sans qu'il soit encore possible d'en tirer trop de conclusions à ce stade (chiffres non définitifs pour ces deux années). On peut toutefois noter qu'en cette fin des années 1990 on assiste à une rupture entre ces évolutions et celle des APUL dont la FNCF semble nettement repartie à la hausse.

Graphique 16 : Evolution en volume de la FNCF des APU, des APUC, des APUL et des ASS

(en milliards de francs 1995)



Sources : INSEE, Comptes de patrimoine, base 95.

On peut donner une approche complémentaire à cette évolution de la FNCF en rapportant cette dernière au patrimoine de ces différentes administrations. On mesure ainsi ce que l'on peut nommer « l'effort de développement du patrimoine », c'est à dire la part que représentent les flux d'investissement consacrés à l'extension de ce patrimoine (FNCF) dans le stock de capital accumulé (le patrimoine). Cet indicateur doit bien sûr être interprété avec beaucoup de précautions pour une double raison :

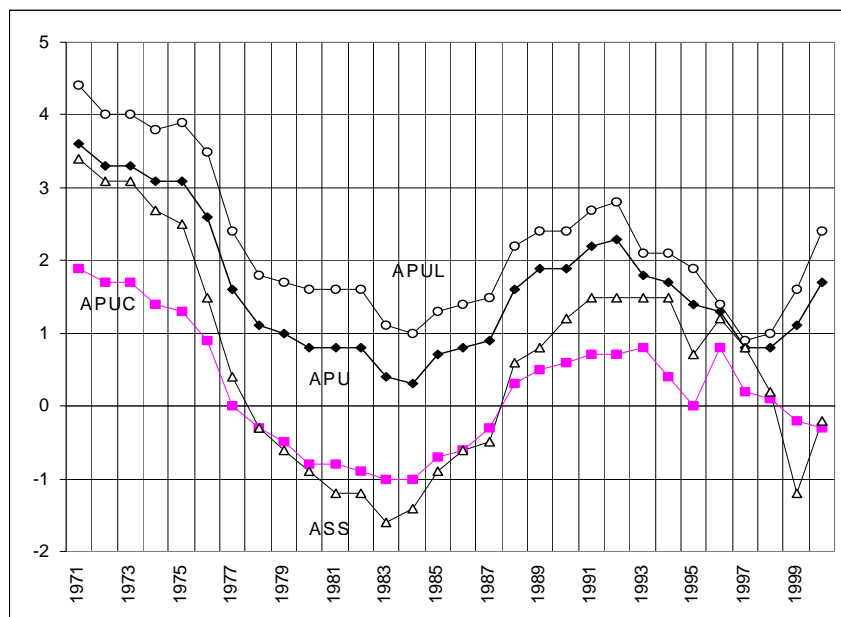
- la FNCF est réputée constituer les investissements d'extension du patrimoine **sous l'hypothèse** que la CCF représente les flux d'investissements consacrés à l'entretien de ce patrimoine ;
- le patrimoine des APU étant essentiellement constitué par le « patrimoine marchand », il exclut donc la prise en compte de certains actifs (patrimoine naturel) ainsi que d'autres actifs qui, bien qu'identifiés, ne sont pas comptabilisés parce que, non négociables, ils ne peuvent être valorisés (monuments historiques, œuvres d'art détenues par les musées publics, ...)¹.

En tenant compte de cette hypothèse et de cette limite, qui n'éliminent pas cependant tout intérêt à cet indicateur, il apparaît sur le graphique ci-dessous que l'effort de développement du patrimoine a connu des intensités variables dans le temps.

¹ Voir Gwennaëlle Brillhaut, « Les comptes de patrimoine des administrations publiques dans la base 95 des comptes nationaux », communication au 8^{ème} colloque de comptabilité nationale, Paris, 19-21 février 2000.

Graphique 17 : Evolution de l'effort de développement du patrimoine des APU, des APUC, des APUL et des ASS

(en % de la valeur des actifs fixes à la fin de l'année précédente)



Source : INSEE, comptes de patrimoine (SEC 95).

Pour l'ensemble des APU, il a oscillé entre des points hauts atteints au début des années 1970 (3,5 %) et au début des années 1990 (2,3 %) et des points bas atteints en 1984 (0,3 %) et 1997-1998 (0,8 %). Cette évolution est essentiellement liée à l'évolution observée pour les APUL. Cette dernière se situe, en niveau, au-dessus de la précédente, les évolutions enregistrées pour les APUC et les ASS tirant celle des APU vers le bas. On a déjà observé précédemment la faiblesse de la FNCF pour ces deux secteurs.

C - LA PLACE INÉGALE DE L'INVESTISSEMENT DANS LES DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES

Pour l'ensemble des APU, les dépenses d'investissement représentent une part limitée des dépenses totales : 6,1 % pour les dépenses d'investissement total, 5,7 % pour la seule FBCF. La différenciation est très nette entre les APUL, pour lesquelles elles représentent près de 22 % des dépenses totales, et les autres collectivités publiques où cette part apparaît limitée (ODAC 5,9 %) ou marginale (Etat 2,4 % et ASS 1,3 %).

Tableau 11 : Montants et structure des dépenses des APU en 2000

(en milliards de francs)

	ETAT	ODAC	APUL	ASS	APU
Fonctionnement	789,6 (37,4 %)	105,4 (33,2 %)	482,3 (53,3 %)	407,5 (18,7 %)	1 784,7 (36,7 %)
Intérêts	233,2 (11,0 %)	21,6 (6,8 %)	42,1 (4,7 %)	5,0 (0,2 %)	301,9 (6,2 %)
Transferts	1 037,6 (49,1 %)	171,3 (54,0 %)	182,6 (20,2 %)	1 735,2 (79,8 %)	2 484,8 (51,1 %)
Investissements	51,5 (2,4 %)	18,8 (5,9 %)	197,7 (21,9 %)	27,2 (1,3 %)	295,1 (6,1 %)
dont FBCF	44,5 (2,1 %)	16,9 (5,3 %)	188,9 (20,9)	26,7 (1,2)	277,0 (5,7 %)
TOTAL	2 111,8 (100,0 %)	317,1 (100,0 %)	904,7 (100,0 %)	2 174,9 (100,0 %)	4 866,6 (100,0 %)

Les dépenses des APU sont le total consolidé des dépenses des différents sous-secteurs ; cette consolidation élimine les doubles comptes résultant essentiellement des transferts croisés entre les différents sous-secteurs composant les APU.

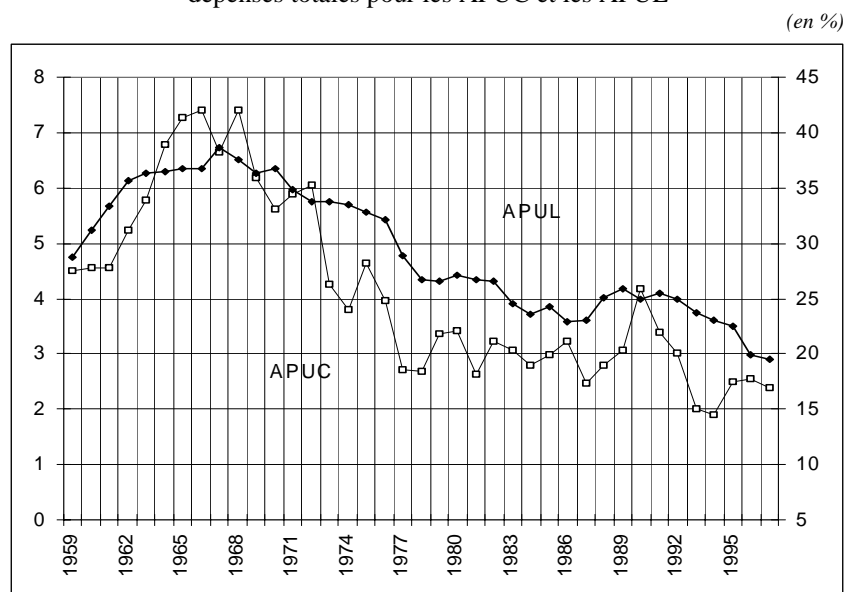
Sources : comptes nationaux.

Les APUL se caractérisent aussi par la double prépondérance des dépenses de fonctionnement et d'investissement - respectivement 53,3 et 20,9 % des dépenses totales, soit près des trois-quarts - alors que, dans les autres collectivités, ce sont les transferts qui occupent la part la plus importante : 79,8 %, 54 % et 49,1 % respectivement pour les ASS, les ODAC et l'Etat. Globalement donc, la fonction d'investisseur civil public apparaît être essentiellement l'apanage des collectivités locales, les autres collectivités montrant plutôt une spécialisation marquée pour la fonction redistributive représentée ici au travers de la part occupée par « les transferts » dans le total de leurs dépenses.

Dans un rapport réalisé dans le cadre de notre assemblée, Jacques Méraud a étudié de façon rigoureuse et approfondie les évolutions sur trente ans de la dépense publique en France¹. Ce travail reste une référence. Nous ne donnerons ici qu'un éclairage partiel sur l'évolution de la part des dépenses d'investissement dans les dépenses des APUC et des APUL, la consolidation dans les APUC de l'Etat et des ODAC permettant d'avoir une vision claire de l'investissement des collectivités publiques centrales par rapport aux collectivités publiques locales.

¹ Jacques Méraud, « *La dépense publique en France : évolution sur trente ans et comparaison internationale* », op. cit. L'auteur a bien voulu mettre à notre disposition les séries de la comptabilité nationale patiemment et rigoureusement reconstituées par ses soins de façon homogène.

Graphique 18 : Evolution de la part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales pour les APUC et les APUL



Echelle de gauche : part APUC en %.

Echelle de droite : part APUL en %.

Source : comptes nationaux, calculs et graphique CES.

Les deux courbes représentant ces évolutions (graphique ci-après) suivent des trajectoires similaires caractérisées, au-delà des soubresauts de court terme, par une croissance vive sur une période couvrant les années 1960, puis par un long déclin jusqu'au milieu des années 1990, interrompu par une phase de stabilisation pour les APUC du milieu des années 1970 au milieu des années 1980, par des mouvements de stabilisation ou de hausse pour les APUL au tournant des années 1970-1980 ou à la fin des années 1980.

On constate donc une tendance plus ou moins prononcée au déclin de la part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales des APU. Les facteurs explicatifs de ce phénomène sont complexes à analyser à travers les informations disponibles et les cadres comptables dans lesquels elles sont enregistrées. Deux aspects méritent ici d'être mis en évidence :

- le premier concerne les mutations que connaissent la nature et le contenu des investissements des collectivités publiques. Notons simplement ici que la distinction habituelle entre fonctionnement et investissement peut être discutée pour certaines catégories de dépenses comme la recherche-développement, la formation... Notons aussi que le contenu en dépenses de fonctionnement des dépenses d'investissement peut varier selon la nature de ceux-ci : par exemple, la construction d'un équipement sportif ne porte pas les mêmes dépenses de fonctionnement que celle d'une école ou d'un centre de recherche. De ces deux points de vue, des évolutions importantes se sont produites qui affectent, d'une façon difficile à évaluer, les statistiques disponibles ;

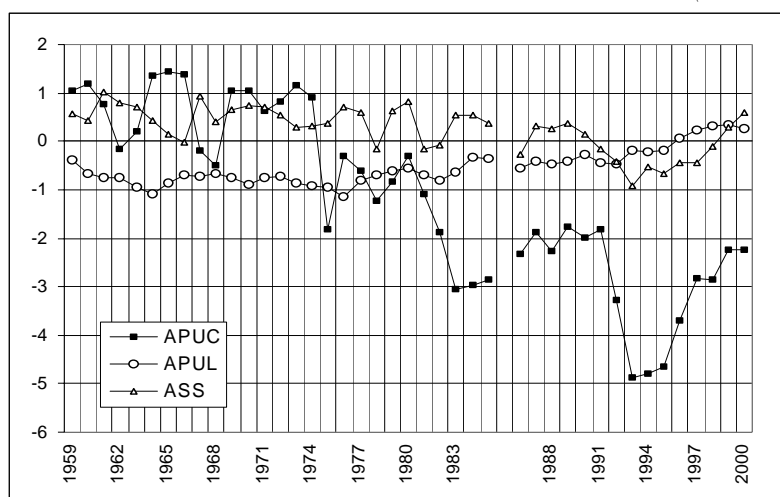
- le second concerne les évolutions des modes publics de gestion sur la période étudiée. Elles ont pour conséquence de réduire le périmètre des opérations publiques comme c'est le cas notamment pour les dépenses d'investissement réalisées dans le cadre des délégations de services publics à des entreprises, privées ou publiques, ou l'externalisation d'activités (services informatiques, de restauration, de nettoyage...). Ici encore, les mesures issues des cadres comptables ne permettent pas d'évaluer les conséquences de ces mouvements.

D - DES STRUCTURES DIVERSES DE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS

L'un des facteurs les plus fréquemment mis en avant pour expliquer le ralentissement, notamment dans les années 1990, des dépenses d'investissement des APU, est relatif à leurs déséquilibres financiers et donc aux difficultés dans lesquelles elles se trouvent pour couvrir, dans de bonnes conditions, de telles dépenses. Un regard sur les évolutions permet de prendre la mesure de ce phénomène¹.

Graphique 19 : Capacité ou besoin de financement des APUC, des APUL et des ASS

(en % du PIB)



(1959-1985=SECN80, 1986-2000=SEC95)

Si les évolutions retracées par les deux systèmes de compte sont globalement similaires, il existe cependant quelques différences en niveau. C'est la raison pour laquelle ont été distinguées sur le graphique les courbes correspondant aux deux systèmes de comptes.

Sources : Jacques Méraud et Comptes nationaux, calculs et graphiques CES.

¹ Pour lire le graphique qui suit, on peut s'appuyer sur deux caractéristiques des courbes représentatives : leur position par rapport à l'axe horizontal qui indique si la différence entre les recettes et les dépenses totales de ces administrations est positive, dégageant ainsi une capacité de financement (position au dessus de l'axe) ou négative, faisant alors apparaître un besoin de financement (position au dessous de l'axe) ; l'ampleur de l'écart entre les différentes courbes et l'axe horizontal, indicateur de l'importance de l'excédent ou du déficit de financement, les variations de cet écart indiquant s'il augmente (courbe s'éloignant de l'axe horizontal) ou s'il diminue (courbe se rapprochant de cet axe).

Jusqu'en 1974, la situation des finances publiques se caractérise par une opposition entre les APUC et les ASS, excédentaires (sauf exception), et les APUL, déficitaires. Mais ces différences restent globalement de faible ampleur (entre - 1 et + 1 % du PIB). Le solde de financement des APU fait ainsi apparaître globalement, sur cette période, une capacité de financement d'importance limitée. Cette configuration se modifie à partir de 1975 et des réactions de politique économique provoquées par le premier choc pétrolier. A partir de cette date, en effet, le solde des APUC va devenir systématiquement négatif, exprimant donc un besoin de financement. L'ampleur de ce déficit sera variable mais l'importance des variations enregistrées tranche avec celles, limitées, des soldes des APUL et des ASS. C'est ainsi que, de 1980 à 1984, le besoin de financement des APUC va croître de façon importante, passant d'une situation voisine de 0 à un montant représentant près de 3 % du PIB. Il va diminuer quelque peu durant la période de croissance soutenue de la fin des années 1980, pour connaître à nouveau une brutale et forte dégradation durant la période de très faible croissance de la première moitié des années 1990 où il se situera à près de 5 % du PIB. La diminution de ce besoin s'engagera à partir de 1996 pour se poursuivre jusqu'en 2000, où il se situe au voisinage de 2 % du PIB. Ces variations montrent la très forte sensibilité de ce solde à la conjoncture.

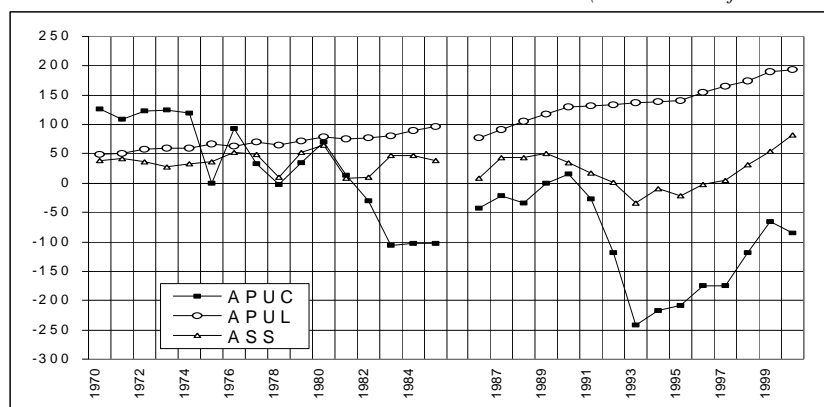
Toute autre est l'évolution du solde des APUL et des ASS :

- sur l'essentiel de la période étudiée, les APUL ont présenté un besoin de financement signifiant ainsi que les recettes totales ont été de façon récurrente inférieures aux dépenses, ce solde déficitaire restant toujours d'ampleur limitée. Cependant, à partir du milieu des années 1970, ce besoin de financement connaîtra une tendance à la diminution jusqu'à ce qu'il se transforme en capacité de financement dans la toute récente période. Jacques Méraud a montré que les oscillations autour de tendances longues présentées par ce solde pouvaient être mises au compte des cycles électoraux municipaux (cf. *infra*) ;
- les ASS ont, durant une longue période, dégagé une capacité de financement. C'est le cas jusqu'au début des années 1990, période durant laquelle les situations déficitaires furent occasionnelles. On remarque cependant que cette capacité de financement, d'ampleur limitée, a connu des fluctuations plus marquées que celles affectant le solde des APUL, montrant ainsi une sensibilité plus grande du financement des ASS à la conjoncture. C'est ainsi qu'à partir de la fin des années 1970, le financement des ASS apparaît plus difficile jusqu'à se transformer en besoin de financement à partir de 1991. Ce sont les modalités de financement de la protection sociale et les ajustements entre cotisations et prestations qui expliquent ces difficultés. Après le creux de 1995, une amélioration se fera sentir permettant aux ASS de retrouver, avec la croissance soutenue de la fin des années 1990, une capacité de financement.

L'épargne brute¹ constitue la variable clé pour comprendre les contraintes de financement. Sur la période 1970-2000, l'évolution de l'épargne brute dégagée par les APUC et les ASS contraste fortement avec celle des APUL. Les collectivités locales ont toujours dégagé une épargne brute positive, signifiant que leurs recettes courantes ont systématiquement excédé leurs dépenses courantes ; de plus, ce solde positif a connu une croissance constante en volume. Certes, les rythmes de croissance ont différé dans le temps, mais globalement, la croissance a été régulière. Comme le montre l'évolution du ratio « épargne brute/investissements » (ou « taux d'autofinancement »), cette croissance de l'épargne brute des APUL a même été en règle générale plus rapide que celle des investissements. En d'autres termes, les ressources dégagées du fonctionnement courant des collectivités locales ont permis de financer une part croissante des investissements, réduisant d'autant le besoin de recourir à l'emprunt.

C'est ainsi que l'encours de la dette des APUL rapporté au PIB est resté relativement stable depuis 1970 (autour de 90 %), le coût de cet endettement connaissant cependant une forte croissance jusqu'en 1985 en raison de la hausse des taux d'intérêt. La détente qui se produira par la suite, notamment dans les années 1990, sera le fruit d'une double évolution : la baisse des taux d'intérêt et le ralentissement des dépenses d'investissement qui permettront d'engager les collectivités locales dans un processus de désendettement.

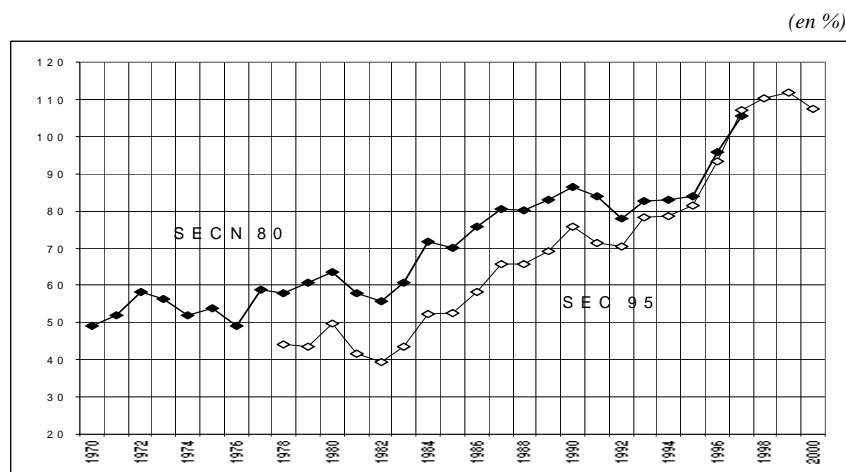
Graphique 20 : Evolution de l'épargne brute des APUC, des APUL et des ASS
(en milliards de francs 1995)



Source : Comptes nationaux, calculs et graphique CES.

¹ Dans l'architecture du système de comptabilité nationale, la capacité ou le besoin de financement représente le solde du compte où sont enregistrées les opérations en capital des secteurs institutionnels. L'épargne brute constitue la ressource essentielle de ce compte : elle mesure l'excédent des ressources courantes sur les dépenses courantes de ces secteurs. Cette épargne brute, complétée par les aides et transferts en capital reçus, est utilisée pour financer les investissements et d'éventuels aides et transferts en capital versées à d'autres agents économiques. Si ces ressources ne suffisent pas à ce financement apparaît alors un besoin de financement qui est couvert par des emprunts.

Graphique 21 : Evolution du taux d'autofinancement des APUL



Taux d'autofinancement = Epargne x 100 / FBCF.

Source : Comptes nationaux.

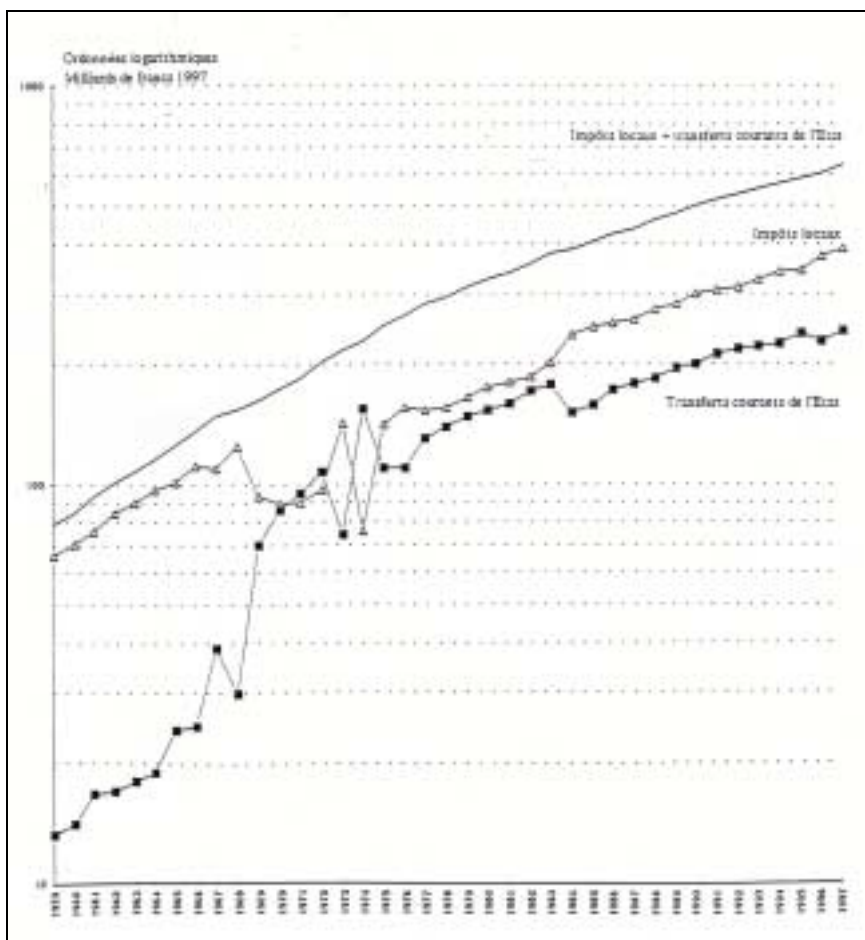
Il en va tout autrement pour les APUC et les ASS : les premières, dont l'épargne brute était positive et relativement élevée jusqu'au milieu des années 1970, ont vu celle-ci chuter fortement en 1975 pour devenir négative à partir de 1982 ; elle reviendra proche de 0 pendant la deuxième partie des années 1980, pour à nouveau fortement chuter dans des valeurs négatives avec le ralentissement de la croissance et la récession du début des années 1990. Après un minimum historique en 1993, elle connaîtra un redressement significatif, insuffisant toutefois pour qu'elle retrouve des valeurs positives. Ainsi, depuis le début des années 1980, sauf exception, les dépenses courantes des administrations centrales ont dépassé leurs recettes courantes entraînant de lourdes difficultés pour financer leurs investissements.

Bien que moins déséquilibrée que celle des APUC, l'évolution de la situation des ASS met aussi en évidence des tensions de financement. Jusqu'à la fin des années 1980, leur épargne brute est restée positive à un niveau modeste (entre 0 et 50 milliards de francs 1995). Elle connaît ensuite une diminution marquée qui l'amènera à des valeurs négatives au milieu des années 1990. La reprise de la croissance à la fin des années 1990 et les mesures prises pour redresser les comptes sociaux lui feront cependant retrouver des valeurs positives.

On retiendra de ce survol de l'évolution de quelques aspects de la situation financière des différentes collectivités, la réactivité plus ou moins forte de ces dernières aux variations de la croissance économique : le lien apparaît étroit pour les APUC, encore significatif pour les ASS, plus ténu pour les APUL. Les amples variations qu'a connues la croissance ont ainsi affecté de façon très contrastée leurs équilibres financiers, les APUC étant les plus concernées. En revanche, les APUL semblent moins affectées par ces mouvements conjoncturels, leurs ressources comme leurs dépenses dépendant moins

directement de leur environnement économique et social que ce n'est le cas pour l'Etat ou le système de protection sociale. De ce point de vue, comme l'a noté Jacques Méraud au cours de son audition par la section des problèmes économiques généraux et de la conjoncture le 8 février 2001, le total des impôts locaux et des transferts courants de l'Etat à ces administrations présente une remarquable régularité suggérant une forte complémentarité entre ces deux types de ressources (voir graphique ci-après). Il en conclut que « *l'Etat a parfaitement compensé - presque parfaitement (...) - les effets soit de certains « aléas » économiques et sociaux, soit de la conjoncture, soit de ses propres interventions amenant les collectivités locales certaines années à recevoir davantage (ou plus tôt) et d'autres années à recevoir moins (ou plus tard) par le canal des impôts locaux. La compensation est donc quasiment parfaite et cela vaut jusqu'aux dernières années. Cela montre l'intérêt de l'intervention de l'Etat* ».

Graphique 22 : Evolution des impôts locaux et des transferts courants de l'Etat aux administrations locales entre 1959 et 1997

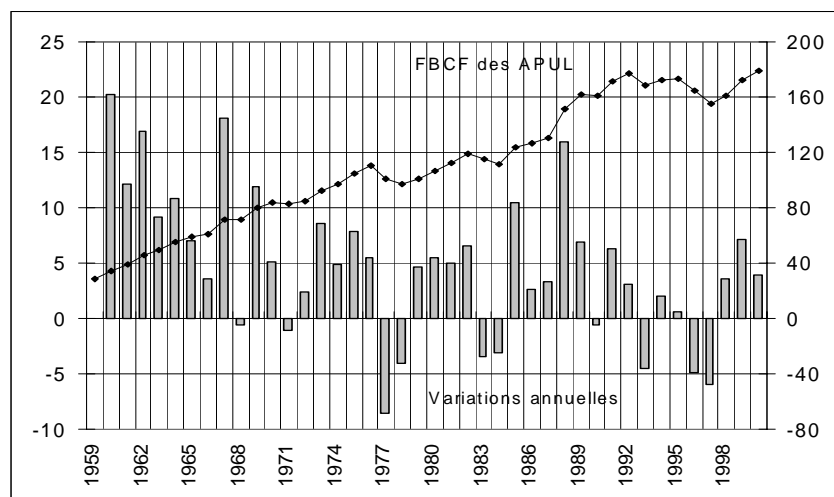


Source : Jacques Méraud, « *Les collectivités locales et l'économie nationale* », *op. cit.*, actualisation août 1998.

III - L'IRRÉSISTIBLE MONTÉE DE L'INVESTISSEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES

La montée de la place de l'investissement local au sein de celui des APU se traduit aussi par une progression de son poids dans l'économie nationale : 2 % du PIB au début des années 1960, plus de 3 % aujourd'hui ; de même, il pesait 8 % de l'investissement au début de la période étudiée, il en représente aujourd'hui 10 %. Cette augmentation significative est allée de pair avec une croissance en volume quasi-continue et globalement assez régulière au moins jusqu'au début des années 1990.

Graphique 23 : Evolution du volume de la FBCF des APUL et de ses variations annuelles



FBCF des APUL (en milliards de francs 1995) = échelle de droite.

Variations annuelles de la FBCF des APUL (en %) = échelle de gauche.

Source : comptes nationaux, calculs et graphique CES.

Le montant en valeur courante de l'investissement des APUL est passé de quelque 4 milliards de francs au début des années 1960 à près de 190 milliards de francs en 2000. Mesuré en prix 1995, son volume a été multiplié par 6 sur ces 41 années, ce qui représente une croissance annuelle de 4,6 %. Son évolution obéit à des déterminants multiples qui ne jouent pas tous dans le même sens et opèrent de façon différenciée selon les différentes catégories de collectivités locales, fort diverses en France, leur type, leur taille, les territoires et les populations concernés... Au niveau macro-économique, on peut très schématiquement classer ces déterminants en trois catégories :

- **des déterminants endogènes**, propres à la vie des collectivités locales, tels que l'entretien et le renouvellement des équipements, l'élargissement de « la gamme » des services publics, ou encore les cycles électoraux ;
- **des déterminants financiers**, qu'il s'agisse de la situation financière constatée ou anticipée ou des niveaux de taux d'intérêt ;

- **des déterminants exogènes** comme les décisions de l'Etat affectant les collectivités locales, la prise en charge de dépenses d'équipement au titre de « la contractualisation » ou de « transferts de charges », plus ou moins compensée sur le plan financier, ou de nouvelles « normes » en matière d'environnement et de sécurité.

Ces déterminants n'affectent pas les dépenses des collectivités locales avec la même temporalité : certains participent à une dynamique de moyen et long termes, d'autres agissent à court terme¹. Même si, comme toutes les autres collectivités publiques, elles n'échappent pas aux contraintes de financement, le financement de leurs investissements subit moins que les autres secteurs des APU les contraintes de la conjoncture. C'est la raison pour laquelle, sans ignorer cet aspect du problème, on privilégiera ici une approche portant sur les déterminants de long terme.

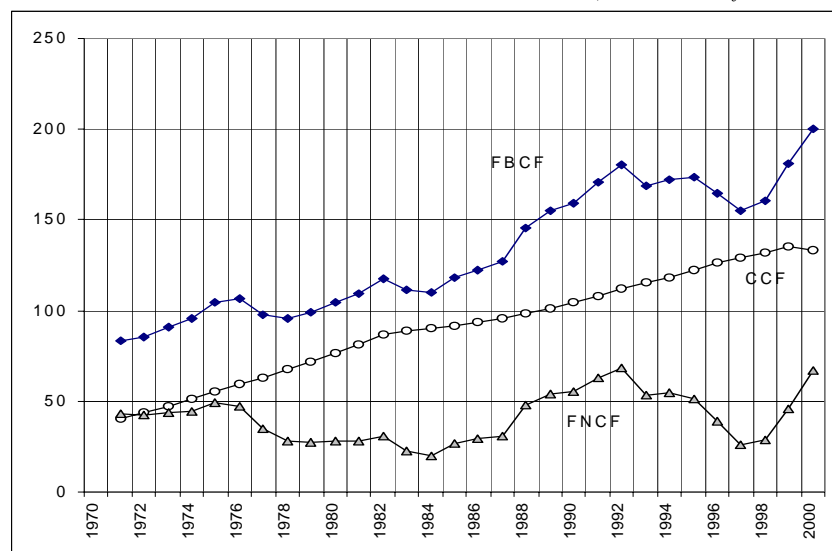
A - LA DYNAMIQUE LONGUE DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC LOCAL

La réponse aux besoins collectifs locaux est le déterminant essentiel de la dynamique longue de l'investissement public local car, au-delà des aléas divers qui peuvent en affecter l'évolution, c'est fondamentalement la réponse à cette demande sociale qui justifie l'engagement de telles dépenses. La compréhension de cette dynamique nécessite que soient distingués les investissements de développement, qui visent à accroître l'offre de services locaux, des investissements de renouvellement, dont l'objet est de la maintenir. Leur mode de financement est certes identique mais les déterminants des uns et des autres ne le sont pas. Cette différenciation apparaît d'autant plus importante que les situations du début des années 1960 et de la fin des années 1990 sont, de ce point de vue, fort différentes : le véritable « boom » des investissements locaux - entre 1959 et 1969, la FBCF des APUL croît à rythme annuel de plus de 10 % - est directement lié à des opérations de premier équipement ; mais, au fur et à mesure, les besoins d'entretien et de renouvellement ont connu une croissance continue, si bien qu'aujourd'hui cette composante ne peut être ignorée.

¹ Cette différenciation avait d'ailleurs été retenue par le modèle Copain utilisé par la direction de la prévision dans les années 1980. Son module « administrations » modélisait l'investissement local à travers l'articulation d'une dynamique de moyen terme où la logique des besoins en équipements collectifs commande la croissance des investissements publics locaux en longue période et des effets de court terme induits par les possibilités de financement et les échéances électorales. L'idée de base de cette modélisation était que « les collectivités locales (sont) confrontées à une demande sociale en matière d'équipements collectifs et (ont) un rôle d'intermédiaire et d'arbitrage entre cette demande et les possibilités de financement dégagées (...) ». (Direction de la Prévision, divers auteurs, « Le modèle Copain : comportements patrimoniaux et intégration financière » *Economie et prévision*, n°48, 1981. Voir aussi François Perronnet, « Les administrations publiques locales dans le modèle « Administrations » », *Statistiques et études financières*, série orange, n°42, 1980).

Graphique 24 : Evolution du volume de la FBCF, de la CCF et de la FNCF des APUL

(en milliards de francs 1995)



Source : Comptes nationaux, calculs et graphique CES.

La montée de la CCF (moins de 50 % de la FBCF des APUL au début des années 1970, plus des deux-tiers aujourd'hui) ne fait qu'enregistrer le processus flux-stock lié à l'accumulation progressive des équipements collectifs, processus qui dépend de la durée de vie des immobilisations et du stock de capital non déclassé. Par voie de conséquence, la courbe figurant les évolutions de la FNCF présente certes la même cyclicité que celle retraçant les évolutions de la FBCF mais n'a plus la tendance systématiquement haussière de cette dernière.

La progression tendancielle assez lente de la FNCF des APUL (2,8 % l'an en moyenne de 1970 à 1975) s'arrête et change de sens en 1975 : de 1975 à 1984, le volume de l'investissement net décroît au rythme de 9,65 % l'an en moyenne ; à partir du milieu des années 1980, l'évolution renouera avec la croissance dynamique ; de 1984 à 1992, la croissance annuelle moyenne du volume de l'investissement des collectivités locales s'élèvera à 16,8 % ; une nouvelle période du volume de ces investissements se produira entre 1992 et 1997 (chute de 17,6 % l'an en moyenne) ; un nouveau rebond se produira à partir de 1999 avec une croissance annuelle moyenne de 37,4 % entre 1998 et 2000.

B - UNE CYCLICITÉ STRUCTURELLE

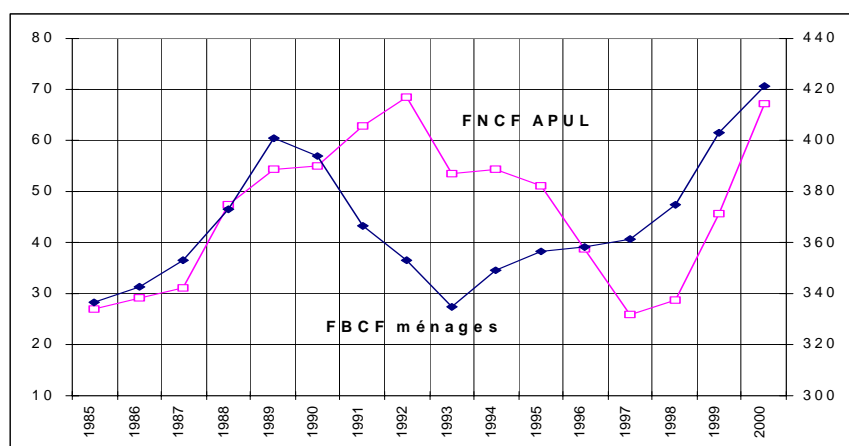
Trois types de déterminants d'ordre structurel, et leur conjugaison, peuvent être mis en évidence pour expliquer cette forte et irrégulière cyclicité.

1. La cyclicité de la demande sociale

Le premier de ces déterminants renvoie à la cyclicité des besoins sociaux auxquels visent à répondre les investissements locaux. C'est l'idée que retient le modèle « administration » évoqué précédemment qui retient comme variable explicative de l'évolution à moyen terme de l'investissement local la FBCF des ménages, choix justifié par le fait que cette variable conjugue « un effet quantitatif de type démographique (et) un effet qualitatif lié à la progression du revenu des ménages (...). (Elle) semble, bien qu'imparfaitement, traduire l'idée que l'impact de la demande sur l'investissement des collectivités locales se mesure par l'existence de « coûts d'urbanisation » pris, non pas strictement au sens de coûts d'infrastructure, de viabilisation, mais comme l'expression d'une dialectique équipements/besoins induite par le phénomène urbain »¹. Cette approche prend ainsi en compte la double dimension de ces investissements publics locaux de développement : une dimension extensive répondant au développement extensif de l'urbanisation et une dimension intensive faite d'un accroissement de la qualité des services locaux offerts aux ménages et dont l'augmentation des revenus est l'un des facteurs couramment retenus pour expliquer l'élévation du niveau des consommations collectives.

Graphique 25 : Comparaison de l'évolution de la FNCF des APUL et de la FBCF des ménages

(en milliards de francs 1995)



Source : Comptes nationaux (SEC 95), calculs et graphiques CES.

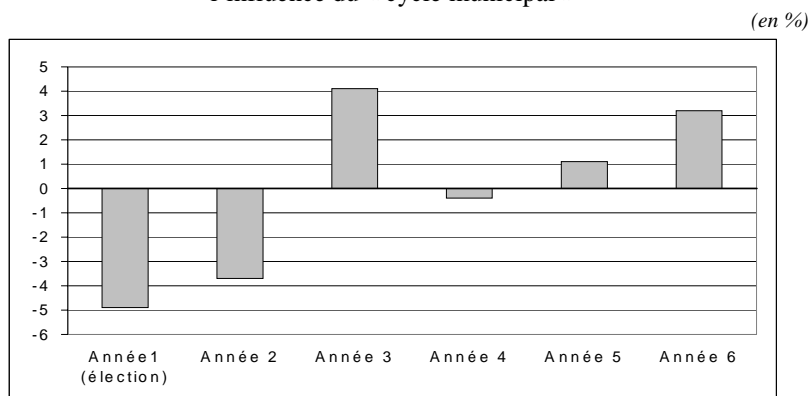
¹ Direction de la Prévision, *op. cit.* ; cette même idée est retenue par Antoine Coutière et Jean-Michel Uhaldeborde, *op. cit.*

Le graphique ci-dessus montre l'existence de cette corrélation : un décalage de quelques années, qui n'est pas toujours stable, semble bien ainsi marquer un lien de causalité entre la construction de logements et l'investissement net des APUL.

2. La cyclicité électorale

Le second déterminant structurel concerne l'influence du cycle électoral communal. On doit à Jacques Méraud une étude de ce phénomène qui fait désormais référence¹. En analysant les séries des comptes nationaux relatives à l'investissement local entre 1959 et 1994, celui-ci montre que l'on peut identifier six phases distinctes correspondant aux mandats communaux de la période². Ces phases sont caractérisées par une répartition de l'investissement similaire d'un mandat à l'autre dont il propose une mesure reproduite ci-après.

Graphique 26 : Variation du volume de l'investissement local imputable à l'influence du « cycle municipal »



Source : Jacques Méraud, *op. cit.*

Ce « profil moyen » présente l'allure suivante : au cours des deux premières années, l'investissement recule, la troisième année est celle où se concrétisent les décisions du début de mandat, les deux suivantes voient l'investissement stabilisé « en régime de croisière », une nouvelle impulsion est donnée la dernière année afin d'achever dans de bonnes conditions le mandat électif. Ce cycle « sexennal » expliquerait ainsi la poussée des investissements observée en 1961, 1967, 1973, 1985 et 1991. Si ce cycle électoral exerce une influence significative sur les variations annuelles de l'investissement local, celle-ci reste limitée pour ce qui est de la part du volume total imputable à ce phénomène : en effet, la différence entre le volume de l'investissement local et son volume « tendanciel » ne représente la plupart du temps qu'un pourcentage inférieur à 4 %, et il n'est qu'exceptionnellement compris entre 4 et 8 %. Les années 1990 apparaissent plus atypiques en la matière, du fait de l'environnement économique et financier, les fluctuations électorales se combinant avec les impacts de la conjoncture nationale.

¹ Jacques Méraud, « *Les collectivités locales et l'économie nationale* », *op. cit.*

² Ces six périodes sont : 1959-64, 1965-70, 1971-76, 1977-82, 1983-88, 1989-94 ; la première année est celle de l'élection et la dernière celle de la dernière année pleine du mandat municipal.

Encadré 5 : L'investissement des collectivités locales en 2001 et 2002

La note de conjoncture de Dexia (février 2002) souligne qu'en dépit d'un contexte électoral généralement peu porteur pour l'investissement des communes en 2001, les dépenses d'équipement des collectivités locales ont poursuivi leur progression (+ 4 %) même si elles sont en recul par rapport au résultat de l'année 2000 (+ 10 %), lui-même conforme au niveau traditionnellement élevé à la veille des élections municipales.

Plusieurs éléments sont privilégiés pour expliquer cette bonne tenue des investissements locaux en 2001 : capacité de financement et trésorerie très confortables, approche des échéances concernant le respect des normes environnementales sur l'eau et le traitement des déchets, démarrage progressif des programmes établis dans le cadre des nouveaux contrats de plan Etat-régions, réalisations accélérées pendant les deux premiers mois de l'année (les élections s'étant déroulées en mars). Dexia s'attend par ailleurs, conformément à ce qui est généralement constaté l'année suivant les élections municipales, à une réduction de l'effort d'équipement des communes en 2002 (- 2 % environ) moins sensible toutefois que celui de 1996.

3. L'évolution des responsabilités et des modes de gestion des collectivités locales

L'analyse de l'évolution de l'investissement local ne peut ignorer le cadre dans lequel il s'opère. Il est déterminé par l'organisation institutionnelle des responsabilités des collectivités publiques et par leurs modes de gestion. En ces deux domaines, d'importantes évolutions ont eu lieu, qui ont eu des influences significatives sur l'évolution des investissements publics locaux.

L'accroissement notable de l'investissement des APUL au milieu des années 1970 est pour partie à mettre au compte de la loi du 29 décembre 1971 déclassant 50 000 km de routes nationales pour les transférer aux départements. Une rupture profonde a été introduite dans le système institutionnel français depuis la loi du 2 mars 1982 relative « *aux droits et libertés des communes, des départements et des régions* », première loi engageant un réel processus de décentralisation. Depuis, de nombreuses lois ont fait évoluer ce processus visant à le compléter, le stabiliser ou l'approfondir, en élargissant progressivement les champs d'intervention des collectivités locales tout en modifiant leur articulation. La forte croissance des investissements locaux dans la deuxième moitié des années 1980 est certainement imputable pour partie au transfert de la charge des lycées et collèges respectivement aux régions et départements dans le cadre des lois de décentralisation. Plus largement, leur longue période de croissance soutenue entre 1984 et 1992 est elle aussi vraisemblablement imputable pour partie à cet « effet décentralisation ».

L'autre dimension de ces changements structurels concerne l'évolution des modes de gestion. La pratique de la délégation de service public a un impact certain sur la mesure de l'investissement public par les comptes nationaux. Si l'on s'en tient à l'approche organique retenue dans ce rapport, il s'ensuit une sous-estimation du volume de l'investissement des collectivités locales dont une part évolutive est réalisée par le biais de délégations soit à des entreprises publiques locales, soit à des entreprises privées. Or, cette part n'est pas mesurable à travers les informations fournies par la comptabilité nationale. Il en résulte une incertitude importante tant sur le niveau que sur les évolutions de l'investissement public local. Cela justifie de consacrer quelques développements à la place et au rôle des entreprises publiques locales en la matière.

C - LA PLACE ET LE RÔLE DES ENTREPRISES PUBLIQUES LOCALES DANS L'ÉVOLUTION DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC LOCAL

Une étude complète des entreprises publiques locales se heurte d'emblée à l'absence d'une définition rigoureuse de ce secteur qui se traduit par une grande variété de formes juridiques (en particulier selon que les entités disposent ou non de la personnalité morale ou financière) ainsi que par des frontières floues entre entreprises nationales et entreprises locales ou encore entre services non marchands et marchands¹.

Notre approche devra ainsi laisser de côté les entreprises privées bénéficiaires de délégations de service public, c'est-à-dire de contrats par lesquels une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à une entreprise délégataire. Pourtant, cette dernière peut être chargée, par exemple, de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service, c'est-à-dire de procéder à des investissements dont la nature n'est pas vraiment différente de celle des investissements considérés comme publics parce que directement réalisés par une administration publique locale. Nous n'évoquerons pas non plus ici les organismes qui pourraient, à certains égards, légitimement être considérés comme des entreprises publiques locales mais qui sont déjà répertoriés par ailleurs dans ce rapport que ce soit au titre des GEN (la RATP), des autres entreprises publiques nationales (les ports autonomes, par exemple), des APUL (Chambres de commerce et d'industrie, établissements publics locaux dont l'activité est principalement non marchande²), voire même des ASS (le CEEP considère ainsi que les hôpitaux devraient être intégrés au secteur des entreprises publiques locales).

¹ Ce passage doit beaucoup à l'article de Armand Bizaguet, Directeur de l'Institut d'études bancaires et financières, délégué du Centre européen des entreprises à participation publique et d'intérêt économique général (CEEP) : « *Les entreprises publiques locales en France* » (*La revue du Trésor*, août-septembre 2001).

² A l'occasion du passage au SEC 95, la ligne de partage entre « *sociétés non financières* » et « *administrations publiques* » a été quelque peu modifiée sur la base d'un critère plus précis qu'auparavant : lorsque le produit des ventes d'un organisme de droit public couvre plus de 50 % de ses coûts de production, l'unité doit être considérée comme marchande et donc classée parmi les « *sociétés non financières* ». Dans le cas contraire, le prix n'est pas considéré comme « *économiquement significatif* » et l'unité de production est rangée parmi les APU (toutes les unités de droit privé étant, par convention, considérées comme marchandes). Ainsi, les régies et les crèches sont-elles désormais exclues des APUL.

Encadré 6 : Les difficultés de la définition et de la mesure des investissements publics locaux : l'exemple de l'eau et de l'assainissement

Les modalités selon lesquelles est assurée la gestion de la distribution de l'eau et de l'assainissement des eaux usées constituent un exemple tout à fait édifiant de la complexité de l'organisation des services publics locaux et donc de la difficulté à conduire des études exhaustives dans les domaines concernés¹. Certes, la responsabilité principale des services de l'eau et de l'assainissement relève explicitement des communes et la réglementation en vigueur permet, en principe, une identification claire des dépenses et des recettes qui s'y rattachent (les comptes de ces services autonomes doivent, en effet, apparaître distinctement sans se fondre dans l'ensemble du budget). Il n'en demeure pas moins que :

- l'importance des efforts financiers à consentir et la nécessité d'une grande maîtrise technique (avec notamment le renforcement actuel des exigences de qualité) ont souvent conduit les collectivités locales de base à se regrouper et donc à faire assurer le suivi effectif de ces questions par les très nombreuses formes juridiques que peut prendre la coopération intercommunale ;

- ces mêmes contraintes sont également prises en compte dans le choix entre les différents modes de gestion possibles : gestion directe dans le cadre des régies ou recours à la gestion déléguée sous la forme de contrats avec un organisme spécialisé (qui peut lui même être public ou privé) pouvant prendre la forme de la concession, de l'affermage, de la gérance ou de la régie intéressée. Ainsi, dans le cas de la concession, le partenaire de la commune assume pleinement la mission de maître d'ouvrage, c'est-à-dire qu'il doit réaliser, pour son propre compte, les investissements nécessaires au fonctionnement du service. Dans le cas de l'affermage, au contraire, les installations sont gérées et entretenues par le délégataire mais demeurent la propriété de la collectivité. De ce choix du mode de gestion dépend donc aussi la comptabilisation des dépenses d'investissement – pourtant de même nature – parmi celles des administrations publiques locales ou celles des sociétés non financières ;

- enfin, les autres niveaux de collectivités locales (départements, régions) ou leurs regroupements intervenant en matière d'aménagement du territoire, l'Etat (contrats de plan, FNDAE²) ainsi que les établissements publics nationaux qui constituent les six agences de l'eau (dont le rôle consiste, en particulier, à partir de redevances prélevées sur les factures d'eau, à contribuer par des subventions ou des prêts aux personnes publiques ou privées à la réalisation d'investissement ou à l'amélioration du fonctionnement des ouvrages), sans oublier les fonds structurels européens (via les aides à l'investissement du Fonds européen pour le développement régional), sont aussi concernés par cette gestion et par le financement des investissements qui en découlent.

La très grande diversité de ces intervenants, la variété de leur statut juridique et les financements superposés, posent ainsi un évident problème de lisibilité : le VII^{ème} programme des agences de l'eau couvrant la période 1997-2001 prévoyait un montant global de travaux de l'ordre de 105 milliards de francs (16 milliards d'euros) pour ces cinq années. Une partie seulement de cette dépense – celle qui est retracée dans la comptabilité nationale par la « formation brute de capital fixe » (FBCF) des administrations publiques – sera officiellement considérée comme relevant de l'investissement public, le reste (réalisé par des entreprises publiques locales ou par des entreprises privées) disparaissant au sein de la FBCF des sociétés non financières.

C'est ainsi que l'étude – déjà un peu ancienne (publication en 1994, chiffres les plus récents datant de 1991) – réalisée sous la direction des agences de l'eau et du ministère de l'environnement³ ne prend en compte que les services de l'eau gérés en direct par les collectivités ainsi que l'affermage (les services concédés en sont donc exclus). Toutefois, ce document fait référence aux données

¹ Pour plus de détail, voir notamment : « *La gestion des services publics locaux de l'eau et de l'assainissement* », rapport public particulier de la Cour des comptes (les éditions du Journal officiel, janvier 1997) et « *La réforme de la politique de l'eau* », avis du Conseil économique et social adopté le 15 novembre 2000 sur le rapport de René Boué (J.O. du 22 novembre 2000).

² Le *Fonds national pour le développement des adductions d'eau*, géré par le ministère de l'Agriculture, est destiné aux communes rurales pour attribuer des subventions en capital à l'exécution des travaux d'alimentation en eau potable et d'assainissement.

³ « *L'évaluation des investissements, de leurs financements et de l'endettement des collectivités locales dans le domaine de l'eau* », document disponible sur le site commun des agences de l'eau (www.eaufrance.com).

collectées par la Fédération nationale des travaux publics (FNTF) qui estime à environ 17 milliards de francs (2,6 milliards d'euros) les travaux d'adduction d'eau et d'assainissement effectués en 1991 dont 60 % (10,2 milliards de francs soit 1,6 milliard d'euro) par les collectivités locales, 16 % (2,8 milliards de francs soit 0,4 milliard d'euros) par l'Etat et les entreprises publiques et 24 % (4 milliards de francs soit 0,6 milliard d'euros) par le secteur privé.

Plus récemment, la Cour des comptes indique, dans son rapport public particulier de 1997, que la gestion déléguée est le mode le plus répandu, en particulier dans les zones urbaines (ce mode couvrait alors 96,5 % de la population dans la région Ile-de-France). Globalement, la part du secteur privé dans la distribution d'eau potable en France est passée de 31 % en 1954 à 75 % en 1991 (mais seulement 40 % dans l'assainissement). Ce rapport stigmatise des structures intercommunales trop étroites, les insuffisances en matière d'interconnexion des réseaux, les défauts d'organisation des régies (notamment dans le domaine de la programmation des investissements) et le contrôle insuffisant de la gestion déléguée par les collectivités locales (hausse de prix importantes, concurrence imparfaite entre les grandes entreprises du secteur¹, contrats hybrides intermédiaires entre l'affermage et la concession qui introduisent des ambiguïtés dans les relations contractuelles, notamment en ce qui concerne l'investissement).

Enfin, l'Observatoire des services collectifs en Europe (Eurostaf) estime qu'en 2000, le marché est essentiellement organisé selon le principe de la délégation (concession, affermage), les opérateurs privés contrôlant environ 80 % de la distribution et 55 % de l'assainissement contre, respectivement, 20 % et 45 % pour les opérateurs publics.

En dépit de ces restrictions, le champ à observer reste cependant large et nous privilégierons – du point de vue qui nous intéresse ici, celui de l'investissement public – trois catégories principales d'acteurs pouvant être classés dans la catégorie des « entreprises publiques locales » : les sociétés d'économie mixte locales (SEML), les régies de services publics et les services délégués à d'autres organismes publics, les offices et les sociétés d'habitation à loyer modéré (HLM).

1. Les SEM locales

Au nombre de 1 255 en 2000² et se présentant elles-mêmes comme les « entreprises des collectivités locales », ce sont des sociétés anonymes dont « les communes, les départements, les régions et leurs groupements détiennent, séparément ou à plusieurs, plus de la moitié du capital »³. A l'inverse, « la participation au capital social des actionnaires autres que les collectivités territoriales et leurs groupements ne peut être inférieure à 20 % ».

En réalité, le caractère « mixte » de ces organismes, que cette dernière disposition entendait garantir, doit être sérieusement relativisé. Leur capitalisation de 11,6 milliards de francs (1,8 milliard d'euros) est en effet très largement contrôlée par des organismes publics : l'ensemble des collectivités locales (communes, structures intercommunales, départements et régions) en détient aujourd'hui environ 64 % et les autres organismes publics ou parapublics (Etat, groupe Caisse des dépôts, chambres consulaires, constructeurs sociaux...) environ 14 %. Les entreprises et les autres organismes financiers (qui comprennent d'ailleurs aussi quelques entités publiques...) ne possèdent que moins de 15 % du capital des SEML. Si elles affichent depuis quelques années

¹ Les principales entreprises privées du secteur sont, par ordre d'importance, Vivendi environnement (Générale des eaux), Suez (Lyonnaise des eaux) et Bouygues (Saur).

² Les informations concernant les SEML sont reprises des documents publiés par la Fédération nationale des sociétés d'économie mixte (11-15, rue Saint Georges – 75009 Paris, www.fnsem.asso.fr).

³ Cf. loi n°83.597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales.

une volonté de suivre davantage les critères de fonctionnement de l'entreprise privée, nous sommes bien en présence d'outils très largement contrôlés par des acteurs publics.

Tableau 12 : La composition de l'actionnariat de l'ensemble des sociétés d'économies mixtes locales en 2000

Communes	45,8 %
Structures intercommunales	7,8 %
Départements	8,5 %
Régions	2,0 %
Etats et organismes publics	2,3 %
Groupe Caisse des dépôts	6,5 %
Chambres consulaires et organismes professionnels	2,8 %
Constructeurs sociaux	2,4 %
Entreprises	8,7 %
Autres organismes financiers	6,1 %
Autres SEM	1,2 %
Divers	5,9 %
Total	100,0%

Source : FNSEM.

Le rôle des SEML en matière d'investissement est tout à fait significatif dans leurs trois secteurs d'intervention. Les SEM d'aménagement qui réalisent principalement des opérations d'aménagement foncier et des constructions d'équipements publics, « investissent » ainsi chaque année autour de 30 milliards de francs (4,5 milliards d'euros). Il faut toutefois distinguer les opérations directement réalisées pour le compte de leurs clients (mandat ou conduite d'opération, environ 60 % du total) de celles effectuées via un contrat de concession ou des opérations propres. Par ailleurs, l'essentiel de l'activité des SEM immobilières porte non seulement sur la gestion d'un parc de près de 520 000 logements sociaux mais aussi sur la construction d'environ 10 000 logements par an. L'investissement de ces sociétés immobilières serait ainsi de l'ordre de 10 milliards de francs (1,5 milliard d'euros) par an. Enfin, les SEM de gestion de services publics (transports publics et stationnement, palais des congrès et parcs d'exposition, marchés d'intérêt nationaux, réseaux de distribution d'eau, assainissement et traitement des déchets, remontées mécaniques, réseaux câblés, ports de plaisance et golfs...) sont, elles aussi, bien qu'à un degré moindre, à l'origine de dépenses d'investissements qu'il reste cependant très difficile à cerner globalement.

2. Les régies de services publics et les services délégués à d'autres organismes publics

Les services de l'Etat (et, en particulier, la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur) ne disposent pas aujourd'hui d'une vue d'ensemble des services publics locaux et de leurs modes de gestion. Il n'est ainsi pas possible de connaître le nombre des régies, leur répartition par secteurs d'intervention (énergie, eau, déchets, transports publics...) ou par nature juridique (services à personnalité morale et autonomie financière ou à seule autonomie financière, établissements publics locaux...). Les données synthétiques et exhaustives concernant leurs investissements sont *a fortiori* inaccessibles.

Cette information serait pourtant précieuse, non pour contrôler les collectivités locales – puisque leur libre administration est désormais garantie par la décentralisation – mais pour mieux comprendre les évolutions en cours. La fin de la tutelle du ministère de l'intérieur sur les collectivités locales s'est ainsi traduite par la cessation de fait de l'activité d'un organisme tel que le Conseil national des services publics départementaux et communaux¹. Certaines informations sont recensées, pour le compte des collectivités adhérentes, par la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) mais elles ne sont forcément que partielles puisque cette association ne regroupe que de services publics de réseaux dans les domaines de l'électricité², du gaz, de l'eau et de l'assainissement. Il est à noter, enfin, que l'Institut de la gestion déléguée envisage de créer un observatoire statistique en cette matière.

3. Les organismes d'HLM

Parallèlement à l'activité des SEM immobilières évoquées plus haut, c'est bien l'ensemble des acteurs du logement social (sociétés anonymes et fondations d'HLM, offices publics d'HLM et offices publics d'aménagement et de construction, sociétés coopératives d'HLM...) qui doit être pris en considération pour approcher la place du secteur public local dans ce domaine.

Les sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré (SA d'HLM) sont des entités de droit privé dont le capital fait cependant une large place aux intervenants publics (notamment aux collectivités locales). L'activité essentielle de ces entreprises publiques locales consiste à construire, gérer et améliorer des logements principalement destinés à la location mais aussi à l'accession à la propriété. Ces 324 sociétés et fondations possédaient, en 1998, un patrimoine de plus d'1,7 million de logements sociaux. Elles ont consacré, cette même année, 25 milliards de francs (3,8 milliards d'euros) à l'investissement (construction, amélioration et entretien des logements).

Les offices publics de l'habitat sont légèrement moins nombreux (293 en 1999) et se répartissent en 205 offices publics d'habitation à loyer modéré (OPHLM, établissements publics locaux à caractère administratif) et 88 offices publics d'aménagement et de construction (OPAC, établissements publics locaux à caractère industriel et commercial). Les deux catégories d'offices peuvent être départementaux, communaux ou intercommunaux et gèrent au total un peu plus de deux millions de logements (OPHLM et OPAC se partageant ce patrimoine à part pratiquement égale : un peu plus d'un million de logements chacun). La variation annuelle du montant des immobilisations des immeubles locatifs, qui est souvent prise comme indicateur de l'investissement des offices et qui

¹ Le Conseil national des services publics départementaux et communaux (cf. articles L. 1231-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales) devait être obligatoirement consulté sur les modèles de cahiers des charges (pour les services exploités sous le régime de la concession ou de l'affermage) et de règlements (pour les services exploités en régies). Il donnait son avis au sujet de toutes les questions concernant le fonctionnement des services publics départementaux et communaux. Il ne s'est plus réuni depuis 1985.

² Près de 5 % de la distribution de l'électricité en France sont aujourd'hui assurées par environ 180 entreprises publiques locales, régies ou organismes similaires créés par des collectivités locales bien avant la loi de nationalisation de l'électricité et du gaz du 8 avril 1946 qui leur a laissé leur autonomie. Dans son rapport 2001, la Cour des comptes a consacré un développement particulier au service public de distribution d'électricité et l'intercommunalité.

recouvre l'activité de construction et de réhabilitation, s'est élevée à 14 milliards de francs (2,1 milliards d'euros) en 1999.

Avec moins de 30 000 logements locatifs mis en chantier en 1999 par les sociétés d'HLM et moins de 20 000 par les offices, on est cependant désormais assez loin de la période 1992-1995 qui avait vu ces mises en chantier culminer à plus de 70 000 logements ou équivalents-logements (avec, en moyenne pour les années 1990, un rapport d'un peu moins de 60 % pour les sociétés et d'un peu plus de 40 % pour les offices). Mention doit aussi être faite du rôle joué par les 157 sociétés coopératives d'HLM non en raison de leur poids qui demeure modeste dans l'ensemble (environ 4 000 logements produits en 2000) mais pour la spécificité de leur démarche participative et leur implication dans l'accession sociale à la propriété (celle-ci représente la moitié de leur production et 38 % de la production totale de tous les organismes d'HLM en accession à la propriété). L'investissement de ces coopératives est de l'ordre du milliard de francs (150 millions d'euros). Au total, avec toutes les précautions méthodologiques qui s'imposent, l'investissement annuel de l'ensemble des organismes d'HLM est de l'ordre de 40 milliards de francs (un peu plus de 6 milliards d'euros).

En définitive, en l'absence d'identification par la comptabilité nationale des entreprises publiques au sein de l'ensemble des SNF, le poids des entreprises publiques locales dans l'investissement public local, s'il apparaît qu'il est loin d'être négligeable, est impossible à mesurer avec une réelle précision. A l'issue de ce rapide tour d'horizon, on constate cependant que leur rôle s'est sensiblement accru. Sans remonter aux années 1950 qui ont vu notamment l'extension de la possibilité légale, pour les collectivités locales et leurs groupements, de gérer des services industriels et commerciaux (cet interventionnisme n'étant plus étroitement conditionné à un défaut de l'initiative privée), les lois de décentralisation de 1982-1983 ont favorisé l'essor des entreprises publiques locales en France et tout particulièrement celui des sociétés d'économie mixte locales. Ainsi, le nombre total des SEML - qui n'était que de 10 en 1950 - a-t-il plus que doublé, passant de 622 en 1983 à 1 417 en 1995 (depuis cette date, une diminution lente mais régulière a ramené ce chiffre à 1 255 en 2000, essentiellement en raison du développement de l'intercommunalité et de restructurations se traduisant par des fusions ou par la dissolution de petites structures).

Cette évolution globale doit toutefois être précisée en fonction des différentes catégories de SEML : si les SEM d'aménagement présentent une évolution un peu plus marquée mais de même nature (146 en 1983, progression jusqu'à 449 en 1993, reflux ensuite pour revenir à 316 en 2000), les SEM immobilières - touchées de plein fouet par la crise immobilière du début des années 1990 - sont aujourd'hui moins nombreuses qu'au début du processus (318 en 2000 contre 332 en 1983, après n'avoir que légèrement dépassé la barre des 400 au début des années 1990). Quant aux SEM de services, elles ont été les principales bénéficiaires de cette évolution, leur nombre ayant plus que quadruplé et le recul des dernières années ayant été moins net (144 en 1983, 647 en 1996, 621 en 2000).

Par ailleurs, ce phénomène est loin d'être spécifiquement français. Ainsi, l'étude menée conjointement par la FNSEM et Dexia¹ tend à démontrer que - avec, naturellement, des points communs mais aussi des dissemblances entre les différents pays - l'entreprise publique locale (entendue comme une forme de société contrôlée par des collectivités locales qui en détiennent tout ou partie du capital) est une formule en expansion au sein de l'Union européenne. En effet, implantée depuis longtemps dans les pays de l'Europe du Nord (et tout particulièrement en Allemagne), elle s'étend désormais à l'Europe du Sud ainsi qu'à des pays traditionnellement beaucoup plus réservés tels que le Royaume-Uni qui avaient donné la préférence à la privatisation des services. La mise en œuvre de la décentralisation et le développement des coopérations entre collectivités locales sont des moteurs essentiels de la création de ces entités qui sont aujourd'hui plus de 12 000 au sein de l'Union. L'association avec d'autres partenaires leur permet, en effet, outre une externalisation des missions, d'accroître très sensiblement leurs capacités d'investissement (ainsi que leurs compétences techniques). Cette évolution reste cependant contrebalancée par le processus de déréglementation voulue par l'Union européenne visant à confier à des sociétés privées la gestion des services collectifs.

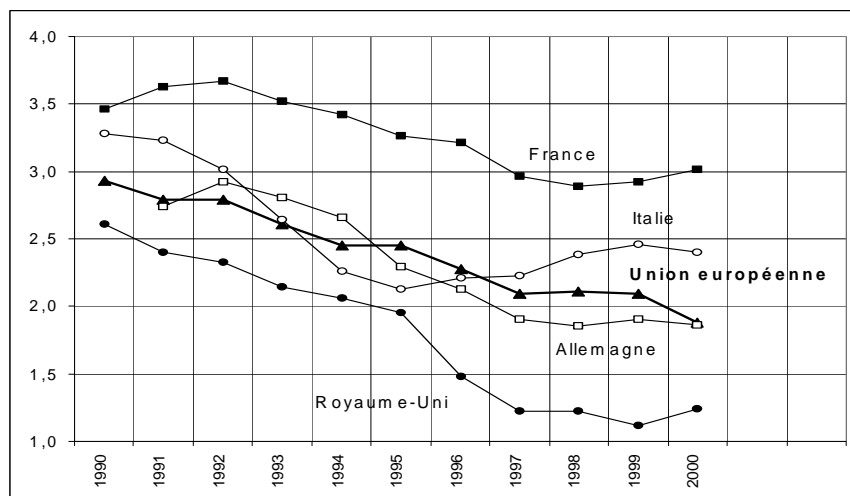
IV - COMPARAISONS INTERNATIONALES

L'adoption du SEC 95 devrait *a priori* favoriser les comparaisons européennes pour les grands agrégats macroéconomiques et les différents secteurs institutionnels. En raison de ses conséquences sur le calcul des déficits budgétaires et des dettes publiques au sens du Traité de Maastricht, un soin particulier est notamment apporté à la distinction entre activités « *marchandes* » et « *non marchandes* » qui détermine le contour du secteur des APU. Dans ce cadre qui, rappelons-le, ne permet pas aujourd'hui d'isoler les comptes des entreprises publiques, on ne peut toutefois s'appuyer que sur la seule FBCF des APU pour procéder à un essai de comparaison internationale.

Les premières données disponibles dans cette nouvelle « base 95 » concernent, bien que de manière incomplète, les années 1990 à 2000. Elles font clairement apparaître un recul net et assez régulier de la part de la FBCF des APU dans le PIB tant de l'Union européenne (de 2,9 % du PIB en 1990 à 1,9 % en 2000, soit - 1 point de PIB) que de la zone euro (de 3,3 % du PIB en 1990 à 1,9 % en 2000, soit - 1,2 point) au cours de cette décennie.

¹ « *Les entreprises publiques locales dans les 15 pays de l'Union européenne* » (Editions locales de France, 1999).

Graphique 27 : La FBCF des APU dans l'Union européenne

(en % du PIB)

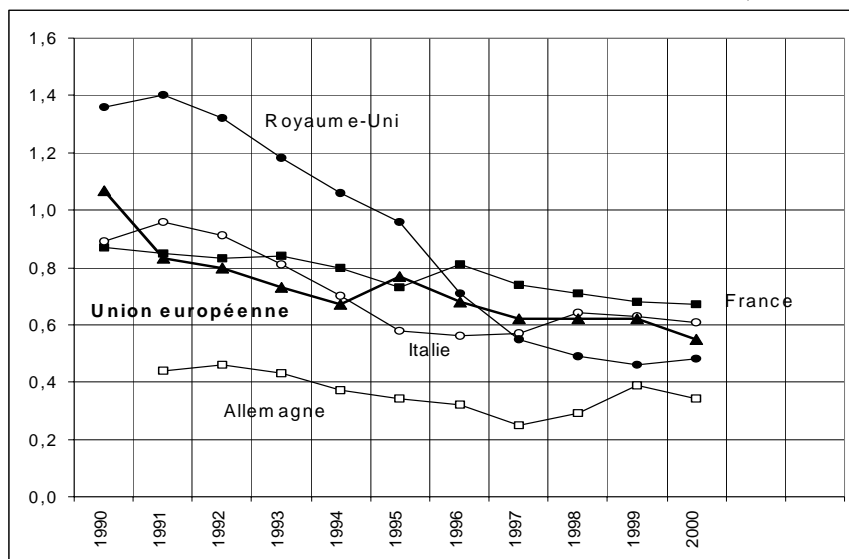
Source : Eurostat, graphique CES.

Cette tendance de fond est cependant la résultante des évolutions elles-mêmes contrastées des différents pays européens. Or, si l'on se limite aux principaux d'entre eux, on constate que la part de la FBCF des APU dans le PIB recule bien en Allemagne de 1992 à 1997 (de 2,9 % du PIB à 1,9 %, soit - 1 point) et en Italie de 1990 à 1995 (de 3,3 % du PIB à 2,1 %, soit - 1,2 point) mais aussi qu'elle a cessé de se dégrader en fin de période : stabilisation à 1,9 % en Allemagne de 1997 à 2000, remontée à 2,4 - 2,5 % en Italie. Au Royaume-Uni lui-même, après avoir connu un recul de 1,5 point de PIB, la part de la FBCF s'est stabilisée à 1,1 % - 1,2 % depuis 1997. Si le recul de la part de l'investissement des APU dans l'économie européenne ne peut être contesté, rien n'assure donc que cette tendance doive nécessairement se poursuivre dans les années à venir.

La France, de ce point de vue, se situe dans une logique globalement identique : recul depuis le point haut de 1992 (3,7 % du PIB) et stabilisation à 2,9 % - 3,0 % depuis 1997. Le poids des investissements des APU dans l'économie française apparaît toutefois supérieur à celui observé pour la moyenne européenne et pour celui de ses principaux partenaires. L'écart relatif s'est même un peu accentué. Un examen de l'évolution respective des différents sous-secteurs des APU (APUC, APUL et ASS) devrait, en principe, permettre d'éclairer les causes de cette spécificité française.

Graphique 28 : La FBCF des APUC dans l'Union européenne

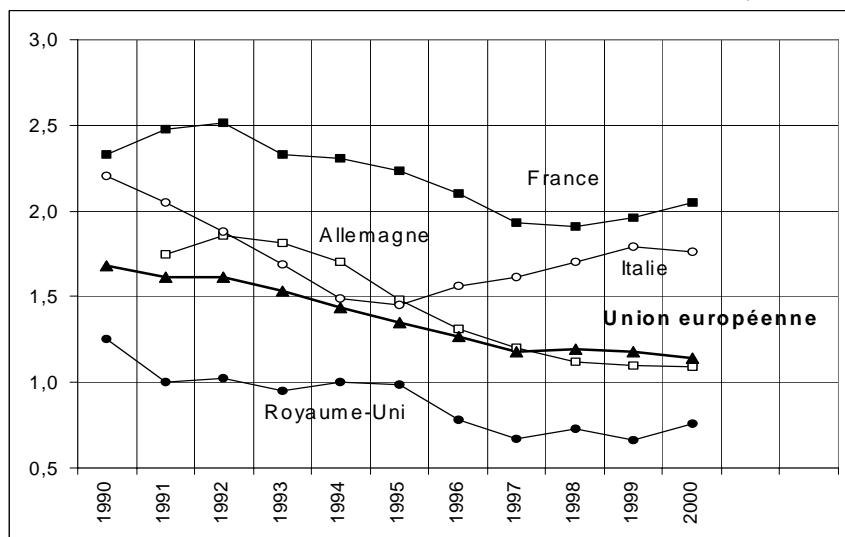
(en % du PIB)



Source : Eurostat, graphique CES.

Graphique 29 : La FBCF des APUL dans l'Union européenne

(en % du PIB)



Source : Eurostat, graphique CES.

Trois causes principales rendent malheureusement les comparaisons rigoureuses toujours difficiles à établir :

- même si les concepts de comptabilité nationale utilisés ont été normalisés, leur application concrète laisse encore la place à des divergences sensibles en raison des modes de gestion variés choisis pour un certain nombre de services collectifs. Ainsi, une même activité peut être assurée par une administration publique dans un pays et par une entreprise publique nationale ou locale (donc comptabilisée au sein des SNF et non au sein des APU) dans un autre. Dans le même ordre d'idée, la France présente aujourd'hui un taux de FBCF des ASS rapporté au PIB sans commune mesure avec celui de tous les autres pays de l'Union (de l'ordre de 0,30 % du PIB contre 0,03 % en moyenne) : cela signifie seulement que les investissements hospitaliers (qui constituent l'essentiel de la FBCF des ASS en France) sont comptabilisés autrement – en administrations centrales, fédérales ou locales, voire parmi les entreprises – dans la plupart des autres pays. Les choix de chaque pays peuvent d'ailleurs évoluer dans le temps (c'est, par exemple, ce que suggère le tableau ci-dessous pour les APUL et les ASS en Italie) ;
- la comparaison de la structure française de la FBCF des APU avec celle des autres pays de l'Union montre que le poids respectif des APUC (dont l'Etat) est plus faible que la moyenne en France, tandis que, symétriquement, la part prise par les APUL (dont les collectivités locales) est plus importante. L'apparition, au sein du nouveau système de comptabilité nationale, d'un secteur des « *administrations d'Etats fédérés* », entre les APUC et les APUL, rend cependant délicates les comparaisons entre pays. L'Allemagne mais aussi l'Autriche, la Belgique et l'Espagne y ont aujourd'hui recours. Ce nouveau sous-secteur se traduit d'ailleurs dans un cas (l'Allemagne) essentiellement par une ventilation des anciennes dépenses comptabilisées au sein des APUC, dans un autre (l'Autriche) par une ventilation des anciennes dépenses auparavant considérées comme celles des APUL, la Belgique se situant dans un cas intermédiaire.

Tableau 13 : La structure de la FBCF des principaux pays de l'Union européenne

(en %)

	Adm. centrale		Etats fédérés		Adm. locales		Sécurité sociale		Total APU	
	1995	1999	1995	1999	1995	1999	1995	1999	1995	1999
Allemagne	14,8	20,4	16,0	19,6	64,8	57,8	4,3	2,1	100,0	100,0
France	22,5	23,3	0,0	0,0	68,5	68,2	9,0	8,5	100,0	100,0
Italie	27,3	25,7	0,0	0,0	68,1	72,7	4,7	1,7	100,0	100,0
Royaume-Uni	49,1	40,9	0,0	0,0	50,9	59,1	0,0	0,0	100,0	100,0
Espagne	37,9	25,5	29,9	35,7	27,0	33,4	5,1	5,4	100,0	100,0
Pays-Bas	36,1	34,0	0,0	0,0	63,1	65,1	0,8	0,9	100,0	100,0
UE*	28,7	28,1	8,4	9,2	58,4	59,2	4,5	3,6	100,0	100,0

* : moyenne réalisée sur 12 pays de l'Union européenne (les 15 moins l'Irlande, le Portugal et le Luxembourg).

Source : Eurostat.

- enfin, il est impossible de faire réellement la part, en matière de réduction des investissements publics, entre ce qui est dû aux restrictions budgétaires (les autorités européennes, notamment, considérant très clairement que l'investissement public apparaît comme le poste de dépenses le plus facilement pénalisé dans ce cas) et ce qui n'est que la traduction d'un transfert au secteur privé de dépenses d'infrastructures auparavant comptabilisées comme des dépenses publiques (au niveau national ou local).

Par ailleurs, peu d'éléments sont aujourd'hui disponibles concernant la comparaison entre les pays européens et les Etats-Unis. On se souvient qu'en 1989, dans leur rapport pour le Massachusetts Institute of Technology (MIT) sur la productivité industrielle aux Etats-Unis, Michael Destourzos, Richard Lester et Robert Solow¹ avaient souligné la nécessité, pour l'Etat fédéral, de continuer à investir massivement dans la recherche fondamentale et d'élargir vers l'aval sa politique de recherche-développement, en particulier en ce qui concerne les NTIC. Plus généralement, les pouvoirs publics étaient appelés à jouer un rôle actif dans les infrastructures matérielles (transports, télécommunications...) et immatérielles (éducation, recherche...). A la même époque, se développaient des analyses économiques dont le contenu sera présenté plus en détail dans le chapitre I du titre II de ce rapport, fondant la thèse selon laquelle le ralentissement de la productivité constaté dans ce pays entre 1970 et 1990 était lié, en grande partie, à la baisse de la part des investissements publics dans la valeur ajoutée².

¹ « *Made in America* », Interéditons, 1990.

² D. Aschauer, « *Is public expenditure productive ?* », Journal of monetary economics, 32(2), mars 1989.

Un document de travail du Parlement européen consacré à l'investissement public et privé dans l'Union¹ estime que, si les dépenses publiques d'investissement ont reculé des deux côtés de l'Atlantique entre 1991 et 1994, les Etats-Unis ont vu celles-ci croître entre 1995 et 1998 (+ 2 %) tandis qu'elles régressaient fortement dans l'Union (- 4,3 %) au cours de la même période. L'investissement public américain en % du PIB a représenté au cours de cette période près du double de celui de l'Europe (4,3 % contre 2,3 %). Ce document avance également que les Etats-Unis ont stabilisé, entre 1990 et 1996, à 4,9 % la part de l'investissement dans le total de leurs dépenses publiques pourtant en diminution (près des trois-quarts de ces dernières étant le fait des Etats fédérés et des autorités locales). A l'inverse, ce pourcentage reculait dans les pays de l'Union européenne à l'exception de l'Irlande et des Pays-Bas. La France passe ainsi de 6,9 % à 5,2 % mais demeure devant l'Allemagne (de 4,6 % à 4,4 %), l'Italie (de 5,9 % à 4,1 %) et le Royaume-Uni (de 5,5 % à 3,2 %).

Cette étude a également le mérite de rappeler que, même si l'apport du niveau européen en matière d'investissement public reste encore marginal par rapport au total des dépenses d'investissement public au sein de l'Union européenne, il joue également un rôle, parallèlement à l'investissement public national. Cet apport peut prendre la forme d'un soutien indirect par les subventions du Fonds européen de développement régional (FEDER), de la banque européenne d'investissement (BEI), du Fonds social européen (FSE) ou au travers des programmes cadres de recherche-développement. Il peut aussi donner lieu à une intervention plus directe par le financement des réseaux transeuropéens (via le Fonds européen d'investissement) (cf. titre II).

¹ « *L'investissement public et privé dans l'Union européenne* », document de travail de la Direction générale des études (division des affaires économiques, monétaires et budgétaires) du Parlement européen (avril 1999). Ce document n'utilise, lui aussi, que la FBCF des administrations publiques pour évaluer et comparer le poids et l'évolution de l'investissement public dans les différents pays.

CHAPITRE IV

L'INVESTISSEMENT DES GRANDES ENTREPRISES NATIONALES (GEN)

Les trajectoires institutionnelles, économiques, financières ou sociales de ce groupe d'entreprises se sont forgées dans un contexte où un large consensus politique a confié à l'Etat, au lendemain de la deuxième guerre mondiale, la charge de la reconstruction et de la modernisation du pays. C'est dans ce cadre qu'il a pris le contrôle d'activités considérées comme stratégiques pour l'avenir du pays en termes de développement économique et social. C'est ainsi qu'ont été confiées à de grands opérateurs les activités relevant d'une logique de service public. Durant la longue période qui s'étale de la Libération aux années 1980, leurs investissements ont répondu à une double préoccupation :

- la première, essentielle sur la durée, a été d'équiper le pays dans les domaines de l'énergie, des transports et des télécommunications, en infrastructures et services de réseaux modernes, efficaces et répondant aux besoins de la collectivité. En la matière, ces entreprises peuvent se prévaloir de belles et grandes réussites techniques, sociales, économiques ou stratégiques ;
- la seconde, qui s'exprimera de façon plus sporadique et avec des intensités diverses, sera d'utiliser ces entreprises au service de la politique économique tant dans un souci de régulation conjoncturelle qu'avec des visées de politique structurelle, dans le domaine industriel notamment.

Cette double détermination est très clairement exprimée par les comptes nationaux pour justifier la création d'un sous secteur spécifique dans les comptes nationaux. Ces sociétés et quasi-sociétés, écrivent-ils « *ont une position monopolistique dans l'un des secteurs de base ou de pointe de l'économie, de sorte que leur activité détermine ou entraîne le développement général ; ont une taille suffisamment importante pour que leur activité soit prise en compte de façon distincte dans l'analyse macro-économique ; sont sous la dépendance directe de l'Etat, en particulier en ce qui concerne leurs tarifs, leurs investissements et leurs financements. Cet ensemble restreint (...) présente l'avantage de regrouper exclusivement les entreprises à travers lesquelles l'Etat peut exercer une action directe sur l'équilibre et le développement économique* »¹.

Ainsi, l'investissement des GEN a longtemps constitué un instrument privilégié d'intervention de l'Etat pour asseoir et favoriser le développement national et participer à la maîtrise des « grands équilibres » du pays. Ces deux rôles ne sont pas toujours spontanément cohérents et expliquent la forte cyclicité de leurs investissements (I) comme les tensions financières périodiques rencontrées par ces entreprises (II). Aux confins des années 1980, elles ont connu

¹ INSEE , « *Système élargi de comptabilité nationale : méthode* », *op. cit.*

des bouleversements profonds de leur environnement économique, sectoriel et des cadres institutionnels dans lesquels elles évoluaient, qui ont eu un impact important sur leur dynamique d'investissement (III).

Encadré 7 : Origine et statut juridique des GEN

Les huit entreprises nationales composant le groupe des GEN¹ ont des origines et des statuts très divers.

Charbonnages de France (CDF)

Par Charbonnages de France, les comptes nationaux entendent l'ensemble de l'établissement central et des trois houillères de bassin (Nord-Pas-de-Calais, Centre et Midi). Nationalisées par une loi du 17 mai 1946, c'est par le décret du 4 septembre 1959 qu'a été définie une organisation groupant les Houillères d'une même région en Houillères de bassin ; l'ensemble de celles-ci est coiffé par un établissement central dénommé Charbonnages de France. Les Houillères de bassin et Charbonnages de France sont des EPIC dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière.

Électricité de France (EDF) et Gaz de France (GDF)

Il s'agit de deux EPIC constitués par la loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz.

Société nationale des chemins de fer français (SNCF)

La SNCF a été au départ une société anonyme constituée par le décret-loi du 31 août 1937 organisant le transfert des grands réseaux français de chemin de fer. L'article 18 de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) de 1982 a transformé la société nationale en un EPIC à compter du 1/1/83. La loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de Réseau ferré de France (RFF) a modifié les missions de la SNCF.

Régie autonome des transports parisiens (RATP)

Il s'agit d'un EPIC créé par la loi du 21 mars 1948.

Air France (AF)

La société Air France est née le 30 août 1933 de la fusion de quatre entreprises de transport aérien. Cette société anonyme est devenue compagnie nationale par la loi du 16 juin 1948.

Air Inter (AI)

Air Inter était une société anonyme créée le 12 novembre 1955 dans laquelle Air France et la SNCF détenaient à l'origine chacune 24,95 % du capital, la Caisse des Dépôts et Consignations en détenant 4 %. Air Inter était donc une entreprise publique détenue majoritairement par d'autres entreprises publiques nationales. En prenant le contrôle de la société UTA, la société Air France est devenue le 22 janvier 1990, l'actionnaire majoritaire d'Air Inter. La société Air Inter, devenue Air France Europe, a fusionné avec le groupe Air France le 12 septembre 1997.

Postes et télécommunications (P et T)

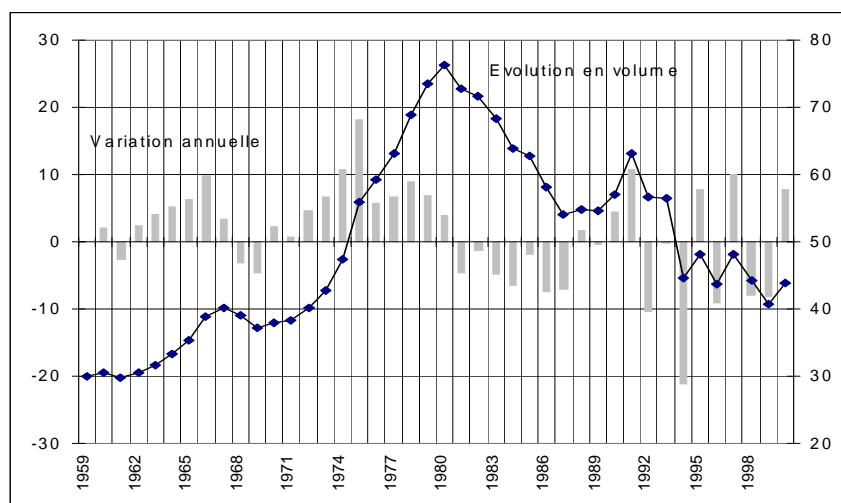
Il s'agissait au départ d'un « budget annexe » de l'Etat ne jouissant pas de la personnalité juridique. La comptabilité nationale classait ainsi les PTT comme quasi-société publique. Lors de l'entrée en vigueur de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990, le budget annexe des P et T a donné naissance à deux exploitants publics – La Poste et France Télécom – personnes morales séparées de l'Etat, investies de la propriété de leur patrimoine et jouissant d'une autonomie financière et de gestion. France Télécom est devenue société anonyme le 31 décembre 1996.

¹ Rappelons que les comptes des GEN étudiés dans les comptes nationaux ne retracent que l'activité de l'entreprise principale (à l'exception des charbonnages où figurent les houillères de bassin), hors donc celle de ses filiales.

I - L'INVESTISSEMENT DES GEN RYTHMÉ PAR DES CYCLES LONGS

Au-delà des fluctuations de court terme de l'investissement des GEN, son évolution globale sur les quatre décennies sous-revue est marquée par une croissance tendancielle de 1959 à 1980 puis par une décroissance au profil plus heurté, en particulier à partir de la fin des années 1980. L'année 1980 apparaît, de ce point de vue, comme une année charnière : celle où est atteint le maximum historique du volume de l'investissement des GEN ; il représente alors 2,7 fois celui du début des années 1960 et il est approximativement le double du volume de l'année 2000.

Graphique 30 : Evolution du volume et des variations annuelles de la FBCF des GEN



Variation annuelle : en % (échelle de gauche).

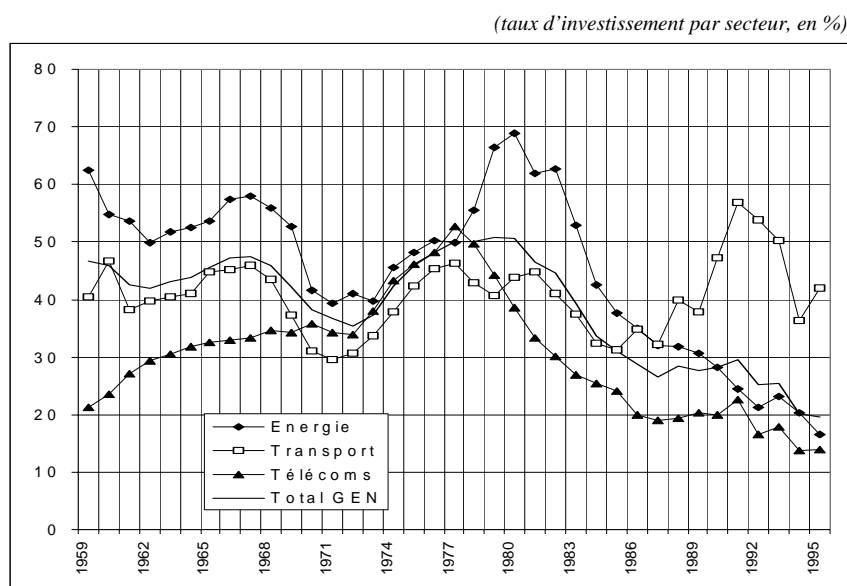
Evolution en volume : en milliards de francs 1980 (échelle de droite).

Source : Comptes nationaux, comptes sociaux des entreprises nationales, calculs et graphique CES.

Ces deux grandes phases n'ont pas été, au-delà de leur profil tendanciel ascendant puis descendant, d'une parfaite régularité. La phase de croissance a connu deux cycles d'amplitudes différentes : de 1959 à 1967, le taux de croissance de l'investissement des GEN a été de 3,7 % l'an ; de 1973 à 1980, il a été de 8,6 %. Ces deux cycles ont été séparés par quatre années où le rythme de croissance a été faible ou négatif. Quant à la phase de décroissance à partir de 1980, elle peut être aussi scindée en deux avec une première période de chute régulière (4,8 % l'an entre 1980 et 1987), les variations au cours des années qui suivent devenant beaucoup plus irrégulières, avec une courte reprise au tout début des années 1990 suivie d'une nouvelle chute marquée d'oscillations.

Les décisions d'investissement des GEN, dans l'optique d'équipement en infrastructures et services de réseau de la collectivité nationale, dépendent *a priori* moins des fluctuations de la demande que de perspectives de plus long terme. Le développement de ces réseaux s'inscrit en général dans une dynamique longue avec des cycles qui peuvent s'étaler sur plusieurs années. Ceux-ci se traduisent alors par des inflexions prononcées tant dans les volumes que dans les taux d'investissement. Le graphique ci-après retrace l'évolution du taux d'investissement (rapport entre la FBCF et la valeur ajoutée qui mesure l'effort d'investissement) de ces entreprises regroupées selon les trois secteurs d'activité où elles interviennent. Ce taux présente, globalement, d'amples fluctuations : il varie de 20 à 50 % ; les périodes de fluctuation y apparaissent de moyenne-longue durée.

Graphique 31 : Evolution du taux d'investissement des GEN
par secteur d'activité



Source : Comptes nationaux, comptes sociaux des entreprises nationales, calculs et graphique CES.

Le taux d'investissement des PTT croît de façon modérée jusqu'au début des années 1970. A partir de 1974, la modernisation du réseau, qui connaît une mise en œuvre intensive, entraîne une croissance beaucoup plus rapide de ce taux, qui culminera à 53 % en 1977. Il décroît ensuite jusqu'en 1987, pour se stabiliser alors au niveau de 20 %, reprenant une nouvelle diminution au début des années 1990. Au total, le secteur des télécommunications a connu un grand cycle d'investissement dont la flèche se situe dans la deuxième moitié des années 1970.

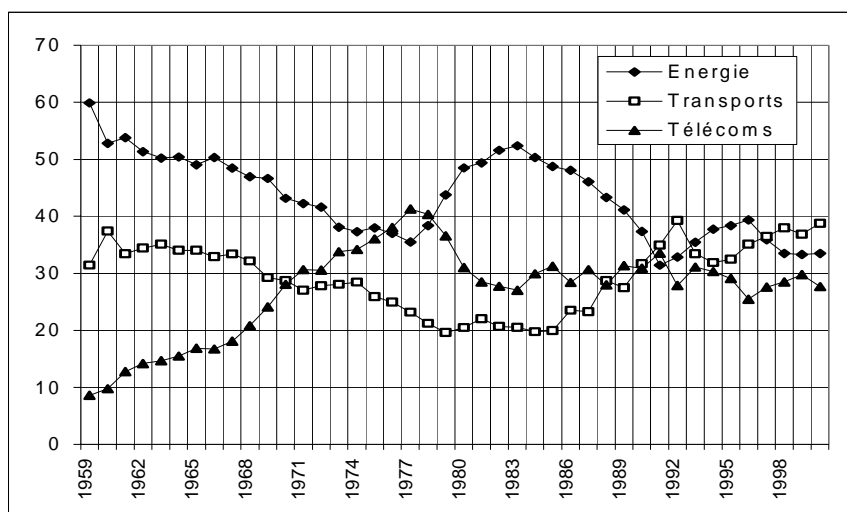
L'évolution la plus spectaculaire concerne le secteur de l'énergie. Il connaît un premier cycle dans les années 1960, d'ampleur modérée, le taux d'investissement oscillant entre des points hauts (60 % en 1959 et 1967) et des

points bas (50 % en 1962 et 40 % en 1971). Le second cycle est lié à la mise en œuvre, à partir de 1974, du programme nucléaire. Le taux d'investissement atteindra alors, en 1980, son point haut historique (près de 70 %) et il restera voisin de ce niveau (supérieur à 60 %) entre 1979 et 1982. L'arrivée à maturité de ce programme entraînera ensuite une décroissance rapide et régulière du taux d'investissement qui atteint un niveau inférieur à 20 % au milieu des années 1990.

Les évolutions observées dans le secteur des transports tranchent quelque peu avec les profils précédents, essentiellement en raison de l'existence de trois cycles d'amplitude croissante sur la période considérée. Lors du premier, le point haut du taux d'investissement est atteint en 1967 (un peu plus de 45 %), le point bas survenant en 1971 (30 %). Le second cycle s'étale du début des années 1970 au milieu des années 1980 avec une flèche au tournant des années 1970-1980 (45 %). Cette période correspond à la première vague d'investissement consacrée au réseau TGV. Après un creux à la fin des années 1980, le taux d'investissement reprend une rapide ascension pour atteindre un maximum historique au début des années 1990 (plus de 50 % de 1991 à 1993).

Graphique 32 : Structure de la FBCF des GEN par secteurs d'activité

(en % du total de la FBCF des GEN)



Source : Comptes nationaux, comptes sociaux des entreprises nationales, calculs et graphique CES.

L'ampleur inégale des volumes d'investissement engagés lors de chacun de ces cycles dans les différents secteurs explique leur poids variable dans le temps au sein de l'ensemble GEN. Quatre phases peuvent être distinguées :

- une première phase de convergence ; la structure de l'investissement des GEN est, en 1959, extrêmement éclatée avec un secteur énergie prépondérant (60 % de la FBCF) devant les transports (30 %) et le secteur télécommunications (10 %). Jusqu'au milieu des années 1970, cette structure va évoluer continûment dans le sens d'un rééquilibrage interne, les différents secteurs se retrouvant, à ce moment là, avec des poids, sinon égaux, beaucoup plus proches : l'énergie représente alors un peu moins de 40 % de la FBCF des GEN, les télécommunications 35 % et les transports un peu moins de 30 % ;
- durant la période 1975-78, la hiérarchie va se modifier, les télécommunications devenant le premier secteur investisseur des GEN suivies de très près par l'énergie (au voisinage de 40 %), les transports fermant la marche (environ 20 %) ;
- les années qui suivent seront marquées par une opposition entre le poids de plus en plus prépondérant de l'énergie et celui, fléchissant, des télécommunications, celui des transports étant stabilisé : en 1983, la divergence est maximale, l'énergie représentant plus de 50 % de l'investissement des GEN, les télécommunications un peu moins de 30 % et les transports environ 20 % ;
- à partir de cette date, une nouvelle phase de convergence va se produire qui conduira, au début des années 1990, les parts de chacun de ces secteurs à des niveaux voisins (un tiers de l'ensemble) mais dans une nouvelle hiérarchie, les transports devenant le premier investisseur, suivis par l'énergie et les PTT.

Cette diversité des profils d'évolution de l'investissement dans ces secteurs d'activité explique les contributions différentes de ces trois groupes de GEN à l'évolution globale de l'investissement de ces entreprises. Ce phénomène est bien mis en évidence dans le tableau ci-après qui récapitule ces contributions lors des différentes phases qui caractérisent cette évolution globale de l'investissement des GEN.

Tableau 14 : Contributions annuelles moyennes des différents secteurs aux variations annuelles moyennes du volume de l'investissement des GEN

	1959-1967	1967-1971	1971-1980	1980-1987	1987-1991	1991-2000
Variations annuelles moyennes du volume de la FBCF des GEN						
	4,3	- 1,2	11,0	- 4,2	4,3	- 3,4
Contributions annuelles moyennes de la FBCF des secteurs d'activité						
Energie	0,6	- 2,1	6,0	- 2,3	- 2,3	- 0,9
Transports	1,7	- 1,9	1,5	-0,6	4,4	- 0,9
P et T	2,0	2,8	3,5	- 1,3	2,2	- 1,6

Sources : comptes nationaux, estimations et calculs CES.

Le volume de cet investissement a connu trois périodes où ses variations annuelles moyennes ont été positives : 1959-1967, 1971-1980 et 1987-1991. Ces trois périodes présentent, du point de vue des contributions sectorielles, deux configurations différentes :

- pour les périodes 1959-67 et 1987-91, ce sont les transports et les télécommunications qui ont été moteurs de cette croissance, l'énergie y ayant contribué faiblement ou négativement. Le taux de croissance annuel de leur investissement (autour de 4 %) est cependant moitié moindre que celui qui sera observé sur la période 1971-80 ;
- pour la période 1971-80, au contraire, la très vive croissance de cet investissement (11 % l'an en moyenne) a surtout été le fait de l'énergie dont la contribution a été supérieure à 50 %, les télécommunications y contribuant de façon non négligeable (30 %). On trouve là toute l'importance du programme nucléaire dans la dynamique de l'investissement des GEN durant ces années.

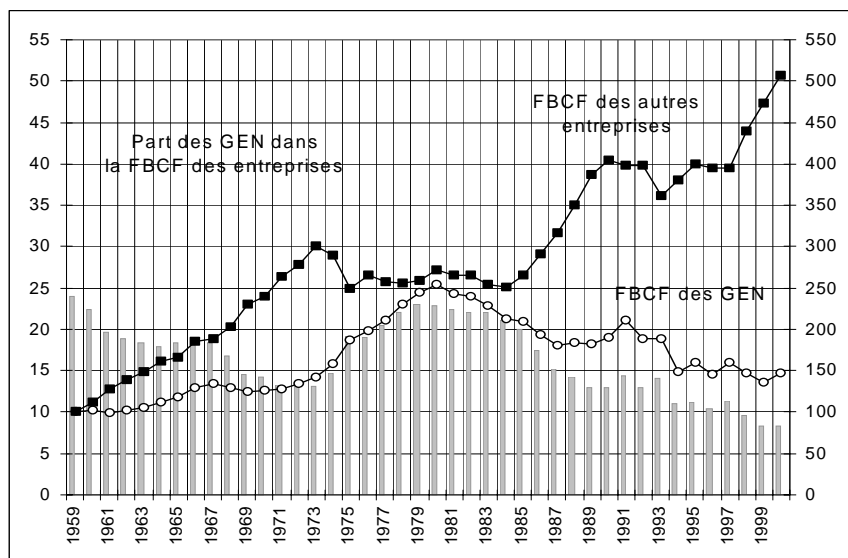
Pour ce qui est des périodes caractérisées par des taux de variation annuels moyens négatifs, on observe que, dans deux cas sur trois (1980-87 et 1991-2000), les trois secteurs ont contribué à l'unisson à la régression de la FBCF, le caractère limité de l'évolution négative observée dans les années 1967-71 étant dû à la contribution positive des télécommunications.

Il a souvent été mis en avant le caractère instrumental des GEN, utilisées par la puissance publique pour atteindre les objectifs de la politique économique du moment. Cet aspect, bien réel, tient notamment au fait que, par leurs investissements, elles peuvent exercer une action globale et sectorielle de régulation de la demande. Il tient aussi au fait que les tarifs pratiqués ont une influence sur le niveau général des prix, le niveau de vie des ménages ou la compétitivité des entreprises. Ces actions, qui peuvent se justifier par les missions mêmes de ces entreprises, n'ont pas toujours été sans conséquence sur leur situation financière (cf. *infra*). Pour autant, les amples fluctuations du volume de leur FBCF ne peuvent être mises au seul compte de telles préoccupations. On observe en effet que le profil global d'évolution du volume de cet investissement relève, de façon prépondérante, du caractère quasi-simultané de la mise en œuvre de grands programmes de modernisation des infrastructures et services de réseau dans le courant des années 1970 (voir encadré ci-après). Les circonstances ont fait que cette simultanéité a contribué à faire jouer un rôle contra-cyclique à l'investissement des GEN, notamment dans la période consécutive au premier choc pétrolier. C'est ce que montre la comparaison des évolutions du volume de l'investissement des GEN et de celui des autres entreprises.

De 1967 à la fin des années 1980, les volumes de l'investissement des GEN et des entreprises hors GEN ont souvent évolué en opposition de phase : quand l'un marque une progression, l'autre stagne ou régresse et réciproquement (voir graphique ci-dessous). Ces mouvements se traduisent par des fluctuations dans la part des GEN dans l'investissement des entreprises. Cette part, qui représente près de 30 % au début des années 1960, décline tendanciellement jusqu'en 1973, l'investissement des GEN croissant moins vite que celui des entreprises, voire stagnant comme dans les années 1967 à 1973. Elle progresse au contraire

vivement jusqu'en 1980 puis se maintient au niveau élevé de 25 % ou plus jusqu'en 1983, la croissance de leurs investissements contrastant, durant ces années, avec la stagnation de celui des entreprises hors GEN. A partir de 1983, la part des GEN dans la FBCF des entreprises décline quasi continûment jusqu'à la fin des années 1990, pour se situer aujourd'hui légèrement au-dessus de 8 %.

Graphique 33 : Evolution du volume de la FBCF des GEN et des autres entreprises et de la part de la FBCF des GEN dans la FBCF des entreprises



Evolution de la FBCF des GEN et des autres entreprises : base 100 en 1959 (échelle de droite).
Part des GEN dans la FBCF des entreprises : en % (échelle de gauche).

Source : Comptes nationaux, comptes sociaux des entreprises nationales, calculs et graphique CES.

On peut certainement voir dans la bosse que présente ce profil durant les années 1970 le fruit de décisions de la puissance publique, notamment pour ce qui concerne le programme nucléaire, qui a fortement contribué à la vive croissance de l'investissement des GEN durant ces années. Pour autant, ces grands programmes sont loin d'avoir été décidés « spontanément » sous la pression de la conjoncture, notamment celle consécutive au premier choc pétrolier, et du seul souci des gouvernements de soutenir l'activité. Ils plongent au contraire leurs racines assez loin dans le temps avec la mise en place d'un ensemble d'institutions, de capacités de recherche et industrielles et de moyens de financement qui avaient bien peu à voir avec des préoccupations immédiatement conjoncturelles.

Encadré 8 : Bref historique des grands programmes d'équipement nationaux

La décision d'engager un **programme nucléaire** massif en 1974 renvoie à un intérêt porté à l'énergie atomique qui remonte en 1939, date à laquelle une série de brevets décrivant les idées directrices pour la réalisation d'un réacteur atomique producteur d'énergie sont déposés par le CNRS. La création du Commissariat à l'énergie atomique (CEA) en octobre 1945, dont Frédéric Joliot-Curie sera le premier haut commissaire, marque la volonté de s'engager dans cette voie¹. Une Commission pour la production d'électricité d'origine nucléaire (PEON) sera mise en place en 1955, rassemblant pouvoirs publics, établissements publics et industrie privée. Deux programmes quinquennaux (1952-1961) permettront de mettre au point un réacteur de conception française « *uranium naturel, graphite, gaz (UNGG)* ». C'est ainsi qu'à la veille du plan Messmer de 1974, neuf tranches de type UNGG sont déjà en service représentant une puissance totale installée de plus de 2 000 MW²; l'essentiel du programme nucléaire a été développé sur la base du programme américain dit « à eau pressurisée », ce choix ayant été effectué, à la suite de débats compliqués, par le Président Pompidou en décembre 1969³.

De la même façon, le **programme « grande vitesse »** dans le transport ferroviaire de voyageurs trouve son origine au milieu des années 1960 quand les pouvoirs publics demandent à la SNCF de s'associer aux travaux menés depuis plusieurs années par Jean Bertin sur le projet d'Aérotrain dont le prototype atteindra la vitesse de 430 km/h en 1974. Dès 1965, l'idée de « *la construction d'infrastructures nouvelles susceptibles d'être parcourues à 300 km/h par des rames légères et de faible gabarit, très puissamment motorisées (...)* »⁴ est avancée à la SNCF. En 1966, elle créera un service entièrement consacré à la recherche sur les trains à grande vitesse, sous l'appellation « *possibilités ferroviaires sur infrastructures nouvelles* ». Dans le même temps, la SNCF inaugure pour la première fois en Europe une relation régulière comportant des pointes à 200 km/h : *Le Capitole* Paris-Toulouse atteint, en 1967, cette vitesse entre Etampes et Vierzon. L'ensemble de ces éléments aboutit à la décision prise le 6 mars 1974, en Conseil des ministres, de réaliser le TGV sur l'axe Paris-Lyon, dont l'inauguration par le Président de la République aura lieu le 22 septembre 1981.

Pour ce qui est, enfin, des télécommunications, le cycle de **modernisation du système téléphonique** français qui se développera dans les années 1970 renvoie au thème ancien et récurrent du « retard français » en la matière. En 1975, la densité téléphonique est deux fois moindre en France qu'en Grande-Bretagne et en RFA et quatre fois moindre qu'en Suède. Le nombre de demandes en instance atteint un million en 1973 et le délai moyen de raccordement est supérieur à seize mois en 1974. La conscience de ces difficultés est devenue aiguë et massive dans les années 1960 après de très longues années où le téléphone français a connu un développement étriqué et incohérent, avec une industrie fragmentée, artisanale et très largement sous emprise étrangère. Dès 1948 pourtant le CNET a, d'une part, cherché à favoriser la naissance et le développement d'une industrie nationale des centraux téléphoniques à travers la Compagnie Industrielle des Télécommunications (CIT), filiale de la CGE et, d'autre part, été à l'origine de percées technologiques en matière de commutation et de transmission numériques. Mais le téléphone, qui n'est pas vu comme une infrastructure lourde et structurante, restera longtemps un oublié du Plan puisqu'il faudra attendre le VI^{ème} et VII^{ème} Plan (1976-1980) pour qu'il devienne une véritable priorité.

Une organisation efficace de la filière téléphone en France impliquant le CNET, la DGT, ancêtre de France Télécom, et les groupes industriels CGE et Thomson, sera longue à mûrir et

¹ La longue histoire de l'électricité nucléaire est exposée dans la monumentale « *Histoire de l'électricité en France* », notamment dans son tome 3 qui couvre la période 1946-1987 et réalisée sous la direction de Henri Morel. Voir, en particulier, la 3^{ème} partie « *Le tournant nucléaire (1973-1987)* » (Fayard, 1996).

² La Documentation française, « *EDF, entreprise nationale, industrielle et commerciale* ». *Notes et Etudes Documentaires*, n° 4575, 1976.

³ Les linéaments complexes des tenants et des aboutissants de ce « conflit de filière » sont clairement présents dans l'ouvrage de Jean-François Picard, Alain Beltram et Martine Bungener, « *Histoires de l'EDF* », Dunod, 1985.

⁴ Robert Geais, « *Contribution à l'histoire du TGV français* », *Revue générale des chemins de fer*, mars 1990.

donnera lieu à de multiples conflits tant au niveau du secteur public qu'à celui des entreprises impliquées¹ et à celui des relations entre ces deux ensembles. Cette longue histoire mouvementée est parfaitement résumée par Elie Cohen quand il écrit : « *La France a été capable d'être durablement le pays le plus archaïque en matière d'équipement téléphonique, de service et de coût (1879-1945), puis de forger dans le silence de ses laboratoires, et au prix de politiques dirigistes de commande publique (1945-1974), l'outil qui, en huit ans (1974-1982), allait la propulser au premier niveau mondial par la numérisation de son réseau (...)* »².

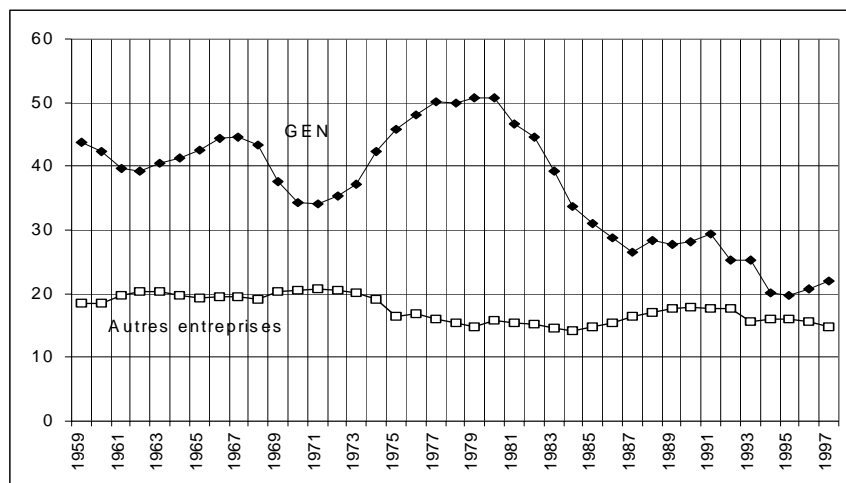
Ainsi, si les décisions de la puissance publique ont pu être prises dans les années 1970 et être mises en œuvre rapidement, c'est parce que les conditions avaient pu en être réunies à la suite de longs, et parfois sinueux, processus historiques de mariages efficaces entre des capacités publiques de recherche, de grandes entités publiques, pilotes de programmes et des groupes industriels privés ou publics pour produire, installer et exploiter ces équipements de réseau. Ces grands programmes étant achevés ou arrivant à maturité dans les premières années de la décennie 1980, il apparaissait, d'une façon que l'on peut qualifier de mécanique, que l'investissement des GEN connaîtrait un reflux significatif si de nouveaux projets d'envergure n'étaient pas mis en œuvre. Comme on l'a vu, seul le secteur des transports a connu l'émergence, à la fin des années 1980, d'un nouveau cycle d'investissement lié au développement du réseau TGV. Dans le secteur de l'énergie ne se dessine pas encore un nouveau cycle d'investissements lourds, les investissements gaziers, même importants, ne représentant qu'une part relativement faible dans ce secteur. En revanche, le fort développement de la téléphonie mobile ainsi que celui d'internet dans la deuxième moitié des années 1990 devraient initier un nouveau cycle d'investissements lourds dans les télécommunications.

¹ On en arrivera à parler d'un « Yalta de l'électronique » pour qualifier une tentative de pacification des relations entre la CGE et Thomson en 1969. Sur l'analyse de cette histoire mouvementée, voir Jean Michel Quatrepoint et Jacques Jublin, « *French ordinateurs, de l'affaire Bull à l'assassinat du plan calcul* », Alain Moreau, 1976.

² Elie Cohen, « *Le Colbertisme « high tech » ; économie des Télécom et du Grand Projet* », Hachette, 1992.

Graphique 34 : Taux d'investissement des GEN et des autres entreprises

(en % de la FBCF dans la valeur ajoutée)



Source : Comptes nationaux, calculs et graphique CES.

Au-delà des amples fluctuations de leurs investissements, les GEN se caractérisent de façon structurelle par une forte propension à investir. On en a pour preuve la différence très significative qui existe entre leur taux d'investissement et celui des autres entreprises. Jusqu'au milieu des années 1980, cet écart est d'environ 10 points pour sa valeur minimale (en 1985) et de 35 points pour sa valeur maximale (en 1980), celui des GEN se situant en moyenne 20 points au-dessus de celui des autres entreprises entre 1959 et 1985. Même s'il lui reste supérieur après 1985, l'écart se réduit significativement puisqu'il n'est plus que de l'ordre de 5 points au début des années 1990 (20 % contre 15 %). Cette caractéristique se retrouve dans le fait que le poids des GEN dans l'ensemble des entreprises, mesuré par la part de leur FBCF dans le PIB, est très supérieur à leur poids mesuré à travers d'autres critères comme la valeur ajoutée ou l'emploi.

Tableau 15 : Poids des GEN dans l'ensemble des entreprises

(en %)	1960	1970	1980	1990
FBCF	22,4	14,3	22,8	12,9
Valeur ajoutée	14,0	11,2	10,4	10,0
Emploi	7,1	9,9	8,8	7,6

Source : comptes nationaux.

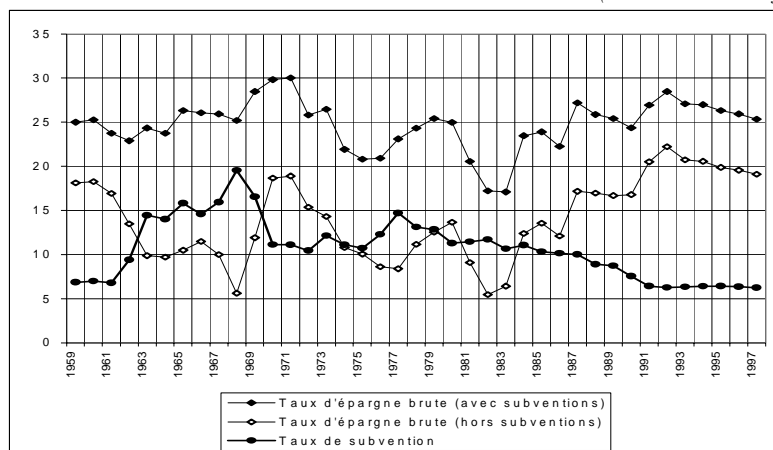
II - LE FINANCEMENT PROBLÉMATIQUE DE L'INVESTISSEMENT DES GEN

Les pouvoirs publics ont exercé, au moins jusqu'à la fin des années 1980, une influence déterminante sur l'évolution de la situation financière des GEN dont ils autorisaient les investissements, définissaient l'évolution des tarifs ainsi que les apports de financements (dotations en capital, subventions d'exploitation, aides à l'investissement, bonifications d'intérêt...). Cependant, ces déterminants obéissent à des logiques et à des préoccupations différentes qui ne sont pas, le plus souvent, spontanément cohérentes. Ainsi, les GEN ont-elles souvent été confrontées à des problèmes de compatibilité entre leurs missions et leurs moyens financiers. Elles ont souffert d'une insuffisance de résultats ne leur permettant pas de financer de manière toujours satisfaisante leurs investissements.

Le taux d'épargne, rapport entre l'épargne brute et la valeur ajoutée, mesure les capacités de financement des GEN tirées de l'exploitation de leurs activités et pouvant être consacrées au financement des investissements. Il est affecté de fluctuations liées à leurs conditions d'exploitation mais aussi aux chocs économiques et aux choix de politique économique. Il a oscillé autour d'une valeur centrale de 25 %, avec un maximum à 30 % en 1972 et un minimum à 17 % au début des années 1980. Jusqu'en 1968, ce taux reste à peu près stable au voisinage de sa valeur centrale. Après avoir connu, entre 1968 et 1971, une augmentation significative, il subit une sérieuse dégradation jusqu'au début des années 1980 : entre 1968 et 1983, il sera pratiquement divisé par deux, perdant 13 points avec toutefois une courte période de rémission à la fin des années 1970. C'est au contraire à une croissance tendancielle que l'on assistera ensuite, ce taux regagnant 10 points entre 1983 et 1993 pour se stabiliser un peu au-dessus de 25 %.

Graphique 35 : Evolution du taux d'épargne brute, avec et hors subventions d'exploitation, et du taux de subvention des GEN

(en % de la valeur ajoutée)



Taux d'épargne brute (avec subventions) = Epargne brute / Valeur ajoutée.

Taux d'épargne brute (hors subventions) = (Epargne brute - Subventions d'exploitation) / Valeur ajoutée.

Taux de subvention = Subventions d'exploitation / Valeur ajoutée.

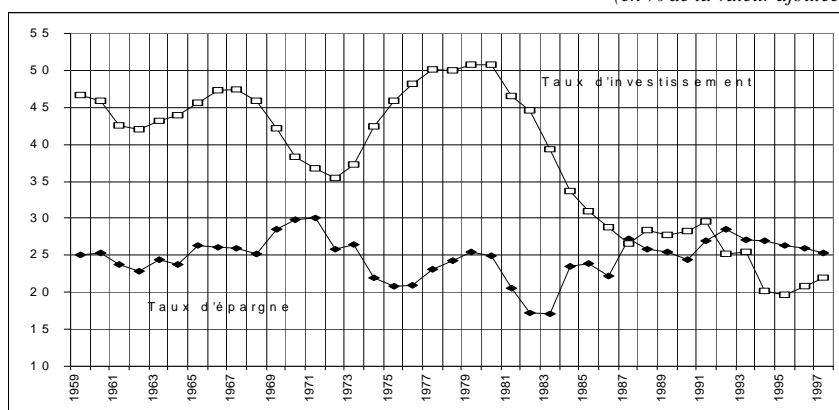
Source : Comptes nationaux, calculs et graphique CES.

Les subventions d'exploitation accordées aux GEN pour compenser des évolutions tarifaires contraintes par des objectifs de politique économique et sociale globale (lutte contre l'inflation, solidarité, compétitivité des entreprises,...) ont joué un rôle significatif dans ces mouvements : elles fluctuent, en effet, autour de 10 % de la valeur ajoutée avec une pointe à près de 20 % en 1969. En d'autres termes, l'épargne propre des GEN ne représente le plus souvent qu'une faible part de la valeur ajoutée : autour de 15 % au début des années 1960, au début des années 1970 et à la fin des années 1980 ; 5 % en 1969 et en 1982-83. Elle a cependant connu de brutales variations : en 1962-63, une forte hausse les fait passer de 6 à 15 % de la valeur ajoutée ; elles subissent ensuite jusqu'en 1969 une hausse régulière jusqu'à près de 20 % ; ce rapport retrouvera ensuite en deux ans un niveau de 10 % de la valeur ajoutée à la fin des années 1970 (10 à 15 %).

Ainsi, la stabilisation du taux d'épargne entre 1959 et 1968, puis sa croissance jusqu'en 1971, résultent de la combinaison de l'évolution consolidée de l'épargne propre et des subventions d'exploitation. En revanche, de 1971 à 1983, sauf exception à la fin des années 1970, cette compensation disparaît et cela se traduit par une dégradation tendancielle du taux d'épargne. A partir de 1983, son évolution sera essentiellement tirée par l'épargne propre des GEN, les subventions d'exploitation connaissant une tendance lentement régressive.

Graphique 36 : Evolution du taux d'épargne et du taux d'investissement des GEN

(en % de la valeur ajoutée)



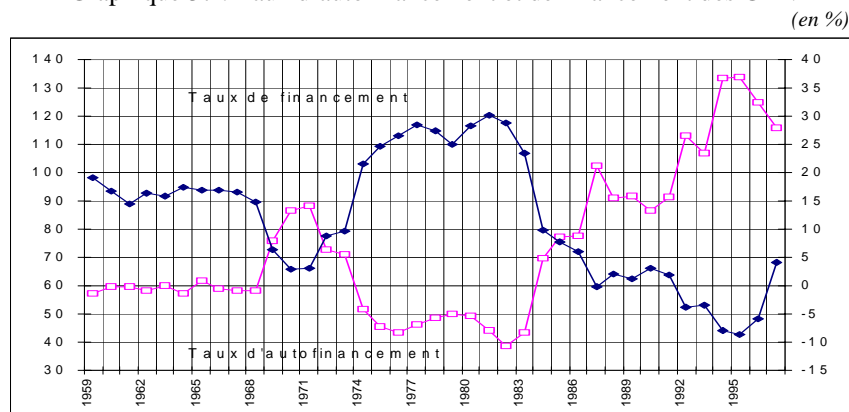
Taux d'épargne = Epargne brute / Valeur ajoutée. Taux d'investissement = FBCF / Valeur ajoutée.

Source : Comptes nationaux, calculs et graphique CES.

Ces fluctuations du taux d'épargne des GEN n'ont pas toujours été en phase avec celles des investissements, comme c'est le cas durant la décennie 1970 : lorsque le taux d'investissement s'élève ou se situe à un niveau élevé, le taux d'épargne a tendance à faiblir ; au tournant des années 1960-70 ainsi qu'à partir du milieu des années 1980, son fléchissement est concomitant avec une croissance soutenue du taux d'épargne. Ces évolutions contrastées ont entraîné, notamment dans les années 1970, d'importants déséquilibres financiers, caractérisés par un faible taux d'autofinancement et des besoins élevés de

financement correspondant à la rencontre de lourds programmes d'investissement et d'une faible épargne brute.

Graphique 37 : Taux d'autofinancement et de financement des GEN



Taux d'autofinancement = Epargne brute / FBCF. Taux de financement = Besoin de financement / Valeur ajoutée.

Source : Comptes nationaux, calculs et graphique CES.

Comme le montre le graphique précédent, de 1974 à 1983, le taux d'autofinancement se situe à un niveau historiquement bas (entre 40 et 50 %) et les besoins de financement s'élèvent alors à leur apogée (entre 25 à 30 % de la valeur ajoutée). Cette période sera marquée par un accroissement considérable de l'endettement : la charge des intérêts de la dette rapportée à la valeur ajoutée, globalement stable dans les années 1960 (autour de 8 %), a connu, à partir du début des années 1970 et jusqu'à la fin des années 80, une vive croissance pour dépasser, à son maximum en 1984-86, 20 % de la valeur ajoutée. Les contrats de plan et les diverses conventions passés depuis 1985 entre les grandes entreprises publiques et leur tutelle ont eu pour objectif un désendettement significatif, rendu prioritaire du fait de leur niveau d'endettement et des charges d'intérêt qu'elles avaient à supporter. C'est ce que préconise le rapport 1990 du Haut conseil du secteur public¹ qui note que leur situation financière reste fragile à la fin des années 1980.

Ces évolutions globales gommant des disparités qui peuvent être grandes entre les différentes entreprises : le secteur des transports connaît une évolution moins favorable que l'énergie et les télécommunications ; pour ces deux derniers, une amélioration de la situation financière est observable dans la deuxième moitié des années 1980 après des phases plus difficiles dans les années 1970 ; en revanche, alors que le taux d'épargne des transports était demeuré supérieur à celui des autres secteurs durant les décennies précédentes, il ne se redresse plus après 1985 et connaît même une brusque chute au tournant des années 1980-90, entraînant une situation difficile au moment où interviennent des programmes d'investissement ambitieux.

¹ Haut Conseil du Secteur Public, « Les entreprises de service public », Rapport 1990, La Documentation française, 1992.

A partir du milieu des années 1980, le taux d'épargne entamera un redressement tendanciel tandis que le taux d'investissement connaîtra l'évolution inverse. La décade de la charge de la dette s'amorcera, quant à elle, en 1987 pour se poursuivre jusqu'au milieu des années 1990. En conséquence, le taux d'autofinancement se redressera de façon extrêmement vive pour dépasser les 100 % au début des années 1990, l'épargne brute étant devenue supérieure aux investissements. Corrélativement, le besoin de financement se réduira rapidement pour s'annuler au tournant des années 1980-1990 et même se convertir en une capacité de financement au début des années 1990.

Si le rééquilibrage financier des GEN a été obtenu grâce à des efforts économiques et sociaux dans leur exploitation, il est aussi la conséquence directe d'une chute importante de l'effort d'investissement dont le volume régresse à un rythme annuel dépassant 4 % entre 1980 et 1987. On ne peut qu'être frappé par la récurrence de cette préoccupation financière concernant les entreprises publiques nationales qui a fait l'objet de nombreux rapports dont l'un des plus célèbres est le rapport Nora¹. Remis en avril 1967, il avait pour objet « *d'élaborer toutes mesures susceptibles de favoriser l'amélioration des structures et des conditions de gestion du secteur industriel, commercial et financier dont l'Etat est propriétaire ou actionnaire* ». Rédigé dans un contexte où l'économie française s'ouvrait à la concurrence internationale, il défendait l'idée que « *la nouvelle logique du secteur nationalisé consiste donc à substituer à la confusion actuelle des moyens et des objectifs des entreprises et de l'Etat une distinction claire entre ce qui appartient à l'un et ce qui revient aux autres* ». Il précisait que : l'absence d'une identification claire du coût spécifique des contraintes d'intérêt public handicapait la gestion de ces entreprises, leur dynamisme et leur modernisation, l'Etat, qui imposait ces contraintes, ne prenait pas en compte leur poids. Il s'agissait donc d'imputer le coût au demandeur afin qu'il les compense et ne charge pas indûment ces entreprises. Dans de telles conditions, les tarifs devaient assurer l'équilibre du compte d'exploitation après juste compensation des charges de service public.

Ses recommandations ont abouti en 1969 à la signature de contrats de programme avec la SNCF et EDF. Mais leur extension à d'autres entreprises s'est soldée par un échec. Ces évolutions seront remises en cause après le premier choc pétrolier, les contraintes tarifaires en vue de maîtriser l'inflation devenant particulièrement vives. Elles seront reprises en 1977, la situation financière des entreprises nationales s'étant profondément dégradée en même temps qu'elles s'engageaient dans des programmes d'investissement importants (nucléaire, TGV...). Une politique s'ordonnant autour des mêmes principes se concrétise par la signature de contrat d'entreprise avec Charbonnages de France et Air France en 1978, avec la SNCF en 1979. Elle échoue avec EDF, butant sur la définition et le financement de son programme d'investissement.

La réflexion sur les contrats entre l'Etat et les entreprises publiques sera reprise et développée à la suite de l'extension du secteur public en 1981-82 et des travaux de réforme de la planification, débouchant sur un texte inclus dans la deuxième loi de Plan en 1983. A partir de cette époque, la signature de contrats

¹ *Op. cit.*

de plan est devenue une pratique courante. Cependant, l'intérêt stratégique et opérationnel de ce processus a perdu quelque peu de son importance à la fin des années 1980 quand, dans le cadre de l'Union européenne, il a été entrepris d'ouvrir à la concurrence les domaines de l'énergie, des transports, de la poste et des télécommunications, avec toutes les conséquences qui sont liées à cette mutation profonde aussi bien en termes de dynamique d'investissement que de stratégie de gestion.

III - L'INVESTISSEMENT DES GEN DANS LES ANNÉES 1990

L'ampleur des transformations qui ont affecté tant les GEN elles-mêmes que l'environnement dans lequel elles déploient leurs activités depuis la fin des années 1980, justifie que l'on donne un coup de projecteur particulier sur cette période. Changement de statut juridique et d'organisation, perte de monopole historique et libéralisation européenne, évolutions technologiques, redéploiements internationaux..., sont autant d'évènements ou de processus qui se sont produits ou développés dans les années 1990 et ont, peu ou prou, affecté toutes les entreprises rassemblées dans l'ensemble GEN.

Ces transformations, qui dans un certain nombre de cas ont été des bouleversements, ont bien évidemment affecté les dynamiques d'investissement de ces entreprises. S'élevant à 111 milliards de francs en 1991, la FBCF des GEN n'était plus que d'un peu plus de 83 milliards de francs en 2000. En volume, la FBCF des GEN a baissé, entre ces deux dates, au rythme de 3,1 % l'an en moyenne, retrouvant ainsi, après le bref rebond du tournant des années 1980-1990, son évolution depuis 1980.

Au cours de son audition, Michel Matheu a évoqué deux explications à cette chute de l'investissement des GEN dans les années 1990 : un effet de saturation des besoins auxquels doivent répondre ces entreprises ; les difficultés financières et, plus largement, les contraintes des finances publiques durant cette période. En revanche, il a écarté la référence au contexte plus concurrentiel dans lequel évoluent désormais la plupart de ces entreprises du fait des réformes européennes, contexte qui serait susceptible de susciter des économies en matière d'investissement. Pour Michel Matheu, ces réformes conduisent plus à un changement dans la nature de leurs investissements qu'à un abaissement de leur montant, de moindres opérations réalisées sur le territoire national devant être compensées par des acquisitions à l'étranger. Au total, les GEN devraient ainsi rester globalement autant dépensières en matière d'investissement.

Ces remarques méritent cependant de tenir compte de la diversité des entreprises concernées, des secteurs d'activité où elles interviennent et de leur poids relatif en termes d'investissement. Comme le montre le tableau ci-après, les poids relatifs des différentes GEN en matière de FBCF couvrent un spectre assez large.

Tableau 16 : Poids relatifs des GEN en matière d'investissement

(en %)	1990-92	1998-2000
EDF	28,3	25,9
GDF	4,9	7,5
SNCF (1)	26,1	22,9
RATP	3,4	5,3
Air France (2)	6,1	9,7
France Télécom	28,7	27,3
La Poste	2,4	1,4
Total GEN (3)	100	100

(1) SNCF + RFF en 1998-2000

(2) Air France y compris Air Inter.

(3) Hors Charbonnages de France.

Source : Commissariat général du Plan.

France Télécom est, sur la période couverte, la première entreprise publique en termes d'investissement (près de 30 % du total des GEN (hors CDF)). Elle est suivie par EDF, dont le poids régresse sur la période (de plus de 28 % à un peu moins de 26 %). A elles deux, elles représentent donc plus de 50 % du total de ces entreprises. La part de l'investissement des entreprises ferroviaires nationales glisse quant à elle de 26 à 23 % ; en notant que cet investissement est désormais réalisé par deux entreprises publiques - RFF et la SNCF- au lieu d'une seule au début des années 1990. Les autres GEN représentent ensemble un peu moins du quart du total de ces investissements sur la période 1998-2000.

Les informations issues de la comptabilité nationale concernant les GEN ne sont plus disponibles depuis le milieu des années 1990, le passage du SECN 80 au SEC 95 ayant fait disparaître les GEN en tant que sous-secteur¹. Cette absence est bien sûr regrettable et ce d'autant que, ces entreprises ayant connu des transformations profondes, il aurait été souhaitable de pouvoir en suivre les conséquences sur les indicateurs utilisés précédemment et couvrant une longue période.

A défaut donc de pouvoir analyser l'évolution de la FBCF des GEN dans le cadre utilisé pour la période 1959-début des années 1990, on procèdera ici à un examen de l'évolution des investissements de quatre de ces entreprises : EDF, France Télécom et les entreprises ferroviaires nationales (SNCF et RFF). Il s'agit-là, comme on l'a vu, des principaux investisseurs : elles représentent ensemble, aujourd'hui, les trois-quarts des investissements des GEN. Mais, de plus, leur prise en compte a le mérite de fournir une vision représentative des trois cas de figure dans lesquels se situent aujourd'hui ces entreprises publiques en charge de services publics en réseaux :

- celles évoluant dans des secteurs devenus concurrentiels, c'est à dire où les directives européennes transposées ont créé une concurrence étendue : c'est le cas de France Télécom ;

¹ Les informations relatives à la FBCF des GEN pour 1996-2000 sont des estimations faites à partir des chiffres fournis par les comptes sociaux des entreprises concernés, hors Charbonnages de France

- celles évoluant dans des secteurs où la concurrence s'installe progressivement sur la base des décisions européennes : c'est le cas pour EDF ;
- celles intervenant dans des activités où la concurrence reste encore limitée : ce qui est le cas pour le transport ferroviaire national.

Cette distinction, opérée par Michel Matheu lors de son audition pour distinguer les perspectives d'évolution de ces entreprises, recouvre des stratégies d'investissement, c'est à dire des objectifs, des procédures de programmation et de financement significativement différents et qui influencent significativement le volume, le contenu et la localisation de ces investissements.

A - LES INVESTISSEMENTS DE FRANCE TÉLÉCOM

Le 1^{er} janvier 2002, l'ouverture à la concurrence a franchi une nouvelle étape en ce qui concerne la téléphonie fixe : elle s'applique désormais aux appels locaux. Depuis la fin des années 1980, le modèle de l'administration d'Etat dotée d'un monopole légal assurant un service public à des usagers indifférenciés et s'approvisionnant en matériels auprès de fournisseurs nationaux « protégés », a connu un véritable processus de démantèlement. Cette ouverture à la concurrence qui concerne aujourd'hui tous les réseaux de télécommunications, s'est accompagnée d'une profonde transformation de l'entité concernée, passée dans un laps de temps assez court d'une administration dotée d'un budget annexe¹ au statut d'exploitant autonome de droit public (en 1991), puis d'entreprise publique nationale sous forme de société anonyme (en 1996) dont une partie (minoritaire) du capital a été ouverte à des intérêts privés (à partir de 1997). Cette mutation s'est accompagnée d'une profonde transformation de l'entreprise qui a dû s'adapter à cette nouvelle donne économique et institutionnelle, en même temps qu'à de profonds bouleversements technologiques.

Entre 1990 et 2000, le chiffre d'affaires du groupe a pratiquement doublé, passant en valeur courante, de près de 18 milliards d'euros à un peu moins de 34 milliards d'euros, soit une croissance annuelle moyenne de l'ordre de 7 % en valeur. Mais cette croissance a été beaucoup plus rapide à la fin des années 1990 (plus de 12 % l'an entre 1997 et 2000) que dans les années antérieures (4,5 % l'an entre 1990 et 1997). Cette différence ne tient pas uniquement à un environnement économique beaucoup plus porteur mais surtout à de profondes mutations dans les activités et le périmètre du groupe.

¹ Le monopole d'Etat des télécommunications date de 1837 et s'appliquera à tous les nouveaux réseaux créés depuis cette date, en particulier le téléphone (1876), la radio (1900), la télévision (1935), ... Voir Bruno Aurelle, « *Les télécommunications* », La Découverte, 1986.

Tableau 17 : Evolution de la structure par activité du chiffre d'affaires du groupe France Télécom

(valeurs en milliards d'euros)	1994		1999		Variation 1994-99
	Valeur	%	Valeur	%	%
Chiffre d'affaires France (a)	21,7	100,0	23,8	87,2	9,5
Services de téléphonie fixe	15,3	70,2	13,7	50,3	-10,2
Services de télécommunication mobile	1,0	4,4	4,0	14,6	321,0
Autres services de télécommunications (1)	2,6	11,6	3,1	11,4	16,0
Autres activités (2)	3,1	13,7	3,0	10,9	-4,9
Chiffre d'affaires étranger (b)	0,0	0,0	3,5	22,8	ns
Chiffre d'affaires total (a+b)	21,7	100,0	27,3	100,0	25,5
Nouvelle présentation des comptes (valeurs en milliards d'euros)	1998		2000		Variation 1998-2000
	Valeur	%	Valeur	%	%
Services fixes France (voix et données) (3)	20,6	83,4	20,8	61,9	1,0
Services fixes hors de France (voix et données) (4)	1,9	7,7	5,9	17,6	210,5
Orange (5)	3,3	13,4	9,0	26,8	172,7
Wanadoo (6)	0,6	2,4	1,1	3,3	83,3
Ajustements et divers	-1,7	-6,9	-3,2	-9,5	ns
Chiffre d'affaires total	24,7	100,0	33,6	100,0	36,0

- (1) Liaisons louées et transmissions de données, télédiffusion et télévision par câble.
(2) Ventes et locations d'équipement, services d'information et activités diverses.
(3) Services de téléphonie fixe nationaux et internationaux ; redevances d'interconnexion ; réseaux d'entreprises ; services en ligne (Télétel, Audiotel, accès Internet) ; télédiffusion et télévision par câble ; vente et location d'équipement, ingénierie de réseaux, radiomessagerie...
(4) Téléphonie fixe hors de France ; services mondiaux de transport de données ; autres services de télécommunications mobiles ; télédiffusion et Télévision par câble.
(5) Téléphonie mobile : ensemble des activités en France et dans le monde.
(6) Accès, portail et e-commerce pour Internet.

Source : Rapports annuels de France Télécom.

La première est la régression marquée de la part des activités traditionnelles : celle de la téléphonie fixe est ainsi passée de 70 à 50 % entre 1994 et 1999, son chiffre d'affaires en France ayant reculé au tournant des années 1990-2000. Ce résultat s'explique par un triple phénomène : une activité à maturité et donc en croissance lente ; une érosion des parts de marché consécutive à l'ouverture à la concurrence et au développement de la téléphonie mobile ; des évolutions tarifaires globalement orientées à la baisse. Cette évolution a été atténuée par l'expansion d'activités dynamiques telles que les réseaux de données ainsi que l'amélioration des services offerts aux utilisateurs. Au total les services fixes (voix et données) en France ont vu leur chiffre d'affaires stagner en valeur entre 1998 et 2000 et leur part diminuer de 80 à 60 % du total.

La seconde caractéristique tient à l'important développement de la part des nouveaux secteurs des télécommunications. Ainsi en est-il de la téléphonie mobile, devenue, en 2000, la deuxième activité (près de 20 % du total). Cette montée en puissance résulte du dynamisme propre de ce secteur et d'acquisitions de grande ampleur (en particulier Orange, important opérateur britannique). Ainsi en est-il aussi du volume d'affaires généré par Wanadoo, fournisseur

d'accès Internet, qui croît de façon extrêmement rapide même s'il reste encore faible en niveau relatif. Ces évolutions ont été portées par une vague d'anticipations optimistes concernant la perspective d'une troisième génération de télécommunications mobiles qui s'est concrétisée par l'acquisition de licences UMTS¹ dans la plupart des pays européens. Le marché français de la téléphonie mobile a enregistré l'arrivée de 7,3 millions de nouveaux utilisateurs en 2001 contre une croissance de 9 millions en 2000. Il y avait ainsi, à la fin de l'année 2001, 37 millions d'abonnés (soit un taux de pénétration de 61,6 %), France Télécom occupant la première place avec 48,2 %, suivie par Cegetel (SFR-Vivendi-Universal) avec 33,9 % et par Bouygues Telecom avec 17,9 %. Cette croissance risque donc de se ralentir dans les prochaines années.

La troisième caractéristique, enfin, tient à l'importance du déploiement international de France Télécom à la fin des années 1990: avec un chiffre d'affaires de 8,7 milliards d'euros, la part des activités internationales s'élevait en 2000 à plus de 25 % (contre moins de 10 % en 1998). Cette très vive progression s'est opérée selon trois directions : des prises de participation dans le capital d'opérateurs nationaux en voie de privatisation afin, notamment, de participer aux programmes de modernisation des infrastructures, la passation d'accords avec des opérateurs étrangers dans le but de proposer une offre globale aux grandes entreprises, le positionnement comme opérateur européen en téléphonie fixe et mobile.

Ces évolutions s'inscrivent dans l'objectif d'atteindre la réalisation du tiers de l'activité à l'international en 2006. Ces opérations ont donné lieu à de profondes réorganisations du groupe à travers une redéfinition de ses structures d'activité isolant les services fixes en matière de voix et de données réalisés en France des services correspondants hors de France, identifiant à travers la filiale Orange, l'activité en matière de téléphonie mobile en France comme à l'étranger et créant un pôle Internet autour de Wanadoo.

On trouve bien évidemment l'empreinte de ces choix stratégiques dans la politique d'investissement. De ce point de vue, trois aspects méritent d'être relevés.

D'abord, un certain tassement dans l'évolution des investissements d'exploitation : entre 4 et 5 milliards d'euros par an entre 1995 et 1999 contre une moyenne de 5,7 milliards d'euros sur la première moitié de la décennie ; dépassant 25 % du chiffre d'affaires au début des années 1990, ils se situent, en fin de période, entre 18 et 19 %. Cette évolution s'explique principalement par l'achèvement des vagues d'équipement depuis le milieu des années 1990 : la maintenance des réseaux, leur adaptation aux besoins et le développement de nouveaux services nécessitent un flux d'investissements certes important, mais de moindre ampleur que quand il s'est agi d'équiper et de moderniser l'ensemble des réseaux de base.

¹ Universal Mobile Telecommunications Systems.

Tableau 18 : Evolution des investissements de France Télécom

	Investissements (millions d'euros)			Part (en%)des investissements dans le CA		
	Bruts	Exploitation (a)	Financiers (b)	Bruts	Exploitation (a)	Financiers (b)
1990-94 (c)	5743,2	4981,2	761,9	30,2	26,2	4,0
1995	4767,7	4584,1	183,5	21,2	20,3	0,8
1996	5631,6	3994,5	1637,1	24,6	17,5	7,2
1997	5858,6	4559,8	1298,9	25,0	19,5	5,5
1998	6717,7	4660,2	2057,5	27,3	18,9	8,3
1999	7804,3	5000,5	2803,8	28,7	18,4	10,3
2000	54874,0	14313,0	40531,0	163,0	42,5	120,5

(a) Investissements corporels et incorporels

(b) Acquisition d'autres actifs

(c) moyenne annuelle sur la période

Source : Rapports annuels de France Télécom.

Ensuite, une croissance significative des investissements financiers : ils représentaient en moyenne, sur la période 1990-1995, 12% des investissements bruts et 4 % du chiffre d'affaires ; entre 1996 et 1999, ils dépassent le tiers des investissements bruts et 8 % du chiffre d'affaires. Cette évolution est directement liée à la stratégie de développement international formalisée dans le contrat de plan 1995-1998, qui prévoyait d'y consacrer de l'ordre de 15 % des investissements totaux.

Enfin, l'explosion de la valeur des investissements en 2000 : en effet, de 8 milliards d'euros en 1999, les investissements bruts vont pratiquement atteindre 55 milliards d'euros en 2000. Cette multiplication par sept enregistre une multiplication par près de trois des investissements d'exploitation (de 5 à plus de 14 milliards d'euros) et une multiplication par près de quinze des investissements financiers (de 2,8 à 14,3 milliards d'euros). Ce montant exceptionnel (1,6 fois le chiffre d'affaires), reflète d'abord la forte activité d'acquisition du groupe (41 milliards d'euros dont près de la moitié - 21,7 milliards d'euros - pour Orange), mais aussi son engagement massif dans la téléphonie mobile à l'étranger. Les acquisitions, notamment européennes, de France Télécom ont été réalisées en grande partie afin d'acquérir des licences UMTS et se positionner ainsi sur l'internet mobile et la transmission de données. L'acquisition de ces licences UMTS explique l'importance des investissements d'exploitation du groupe en 2000.

Tableau 19 : Les investissements d'exploitation de France Télécom 1998-2000

Activités	1998	1999	2000	Variation 1998-2000	Structure par activité	
					1998	2000
	en millions d'euros			(en %)		
Services fixes (France)	2952	2550	2363	- 20	63,3	16,5
Services fixes (Etranger)	406	1018	2339	476	8,7	16,3
Orange	1280	1408	9517	644	27,5	66,5
Wanadoo	37	44	96	159	0,8	0,7
Chiffre d'affaires total*	4660	5001	14313	207	100,0	100,0

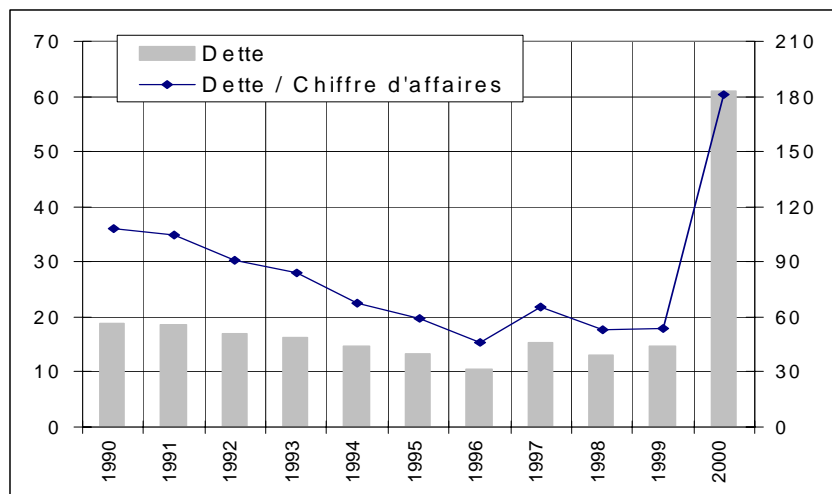
* Y compris ajustements.

Source : rapports annuels de France Télécom.

L'évolution des investissements d'exploitation entre 1998 et 2000 par activité révèle cette déformation au bénéfice des télécommunications mobiles en 2000 (2/3 des investissements) et au détriment des services fixes en France (16 % contre 63 % deux ans plus tôt). Il n'est pas sûr que cette divergence puisse se reproduire de façon durable sauf à voir la qualité des infrastructures fixes perdre les atouts qu'elle donne encore aujourd'hui au système de télécommunications de notre pays. A l'opposé, les dépenses de recherche-développement (de l'ordre de 800 millions d'euros, 3,5 % du chiffre d'affaires au milieu des années 1990), ont régulièrement diminué pour n'être plus que d'un montant de 450 millions d'euros en 2000 (1,3 % du chiffre d'affaires). Cette diminution, qu'elle soit liée aux contraintes financières ou à des changements d'orientation, apparaît d'autant plus préoccupante que France Télécom déploie l'essentiel de ses activités dans des secteurs à très fort potentiel d'innovation.

Cette évolution pose la question du financement de cette stratégie. La transformation en opérateur autonome de droit public a mis en évidence une fragilité liée au niveau élevé de l'endettement : plus de 18 milliards d'euros en 1990, soit davantage que le chiffre d'affaires et des frais financiers s'élevant à 1,7 milliard d'euros, soit près de 10 % du chiffre d'affaires. C'est pour affronter ce problème que les deux premiers contrats de plan (1991-1998) avaient élevé au rang de priorité le désendettement et la réduction des charges financières. Cet effort a permis, sur la période 1990-1996, de réduire l'endettement de plus de 8 milliards d'euros, le ramenant en pourcentage du chiffre d'affaires de 108 à 46 % ; les frais financiers ont suivi cette diminution en étant divisés par deux sur cette période (environ 800 millions d'euros, 3,5 % du chiffre d'affaires en 1996). Cette évolution a pu bénéficier à la fois des efforts dans l'exploitation des activités, de la stabilisation des investissements productifs et du caractère limité des investissements financiers. Mais sur la fin des années 1990, ces éléments ont laissé place à une conjonction de facteurs défavorables.

Graphique 38 : Evolution de la dette financière nette et de sa valeur par rapport au chiffre d'affaires



Dette en milliards d'euros (échelle de gauche).

Dette / CA en % du chiffre d'affaires (échelle de droite).

Source : comptes sociaux de l'entreprise, calculs et graphique CES.

Le premier a été le paiement, en 1997, de « la soulte » à l'Etat en contrepartie de sa prise en charge des retraites des salariés ayant le statut de fonctionnaire. Au-delà, le groupe a été confronté à la forte élévation des dépenses commerciales et de communication consécutive à l'aiguïsement de la concurrence et au souci de préserver (téléphonie fixe) ou de gagner (téléphonie mobile), des parts de marché. Dans le même temps, la politique d'acquisition à l'étranger a contribué à gonfler de façon extrêmement importante ses investissements financiers. Quant aux investissements d'exploitation, ils ont eux-mêmes fortement progressé du fait de l'acquisition des licences UMTS¹. Enfin, la pression des marchés financiers a obligé l'entreprise, dès lors que son capital était ouvert à des intérêts privés, à s'engager dans une politique de distribution de dividendes amoindrissant les bénéfices pouvant être réinvestis dans le développement de l'entreprise.

L'ensemble de ces facteurs a ainsi contribué à une reprise de l'endettement à partir de 1996, très modérée jusqu'en 1999 avant de connaître une véritable explosion en 2000 : la dette financière nette est passée en un an de 15 à 61 milliards d'euros, soit plus de 180% du chiffre d'affaires. *In fine*, le groupe se trouve confronté à une situation délicate :

- **Il dispose de véritables atouts de développement...** En tant qu'opérateur de télécommunications, il bénéficie d'un savoir-faire et d'une expérience reconnus et dispose désormais d'une présence forte sur l'ensemble des réseaux, notamment ceux qui présentent des

¹ 37 milliards d'euros pour quatre licences au Royaume Uni et 50,5 milliards d'euros pour cinq licences en Allemagne.

potentialités de développement importants (mobiles, transmissions de données, Internet). Son implantation dans les principaux pays européens lui donne la possibilité de devenir un véritable opérateur à ce niveau. Ces atouts nécessitent cependant d'être consolidés dans une perspective de long terme, pour être mis au service de l'ensemble des utilisateurs. C'est le sens que l'on peut donner au statut d'entreprise publique de France Télécom en charge de missions de service public. Une telle consolidation passe par la recherche d'une bonne intégration visant à développer les synergies entre ses différentes composantes, évitant leur banalisation concurrentielle dans un ensemble où il ne jouerait plus qu'un rôle de holding de télécommunications. Elle passe aussi par une politique soutenue d'investissement visant à densifier les réseaux mobiles notamment en Europe et à développer la troisième génération. Cette politique appelle, en particulier, des efforts importants en matière de recherche-développement ;

- **...handicapés par une contrainte financière forte.** Les atouts de France Télécom ont été acquis par une politique de croissance externe de grande ampleur et coûteuse. Elle s'est traduite par un endettement très important au moment où le groupe risque de devoir faire face à de lourds investissements et où le retournement des marchés financiers contribue à aggraver sa situation. Ainsi, la nécessité de mettre en oeuvre un programme de désendettement doit éviter le recours à des solutions de court terme qui pourraient durablement hypothéquer ses possibilités de développement en tant qu'opérateur public et généraliste.

Les derniers éléments connus des comptes de France Télécom relatifs à l'exercice 2001 ne font que confirmer ces rapides observations relatives aux enjeux auxquels est aujourd'hui confronté ce groupe public.

B - LES INVESTISSEMENTS D'EDF

Lors de sa création en 1946, Electricité de France (EDF) avait une mission de service public simple et claire : fournir au pays l'électricité dont il avait besoin dans les meilleures conditions de coût et de disponibilité. Elle s'est acquittée de cette tâche avec une excellence technique et une efficacité économique et sociale reconnues. Au tournant des années 1960-70, elle a pris un « tournant commercial », préfiguré par la politique du « compteur bleu » proposant aux usagers de moderniser leur installation électrique¹. Plus largement, il s'agissait de promouvoir de nouvelles utilisations telles que le chauffage intégré. Ce tournant commercial a bénéficié des deux chocs pétroliers qui ont conduit à une réponse massive en termes de programme d'équipement nucléaire ainsi qu'à un bouleversement des prix relatifs des énergies. D'abord à vocation nationale, il a pris une dimension internationale avec le développement d'une activité d'exportation.

¹ Michel Wieviorka et Sylvaine Trinch, « *Le modèle EDF, essai de sociologie des organisations* », La Découverte, 1989.

Dans les années 1990, EDF est confrontée au troisième grand défi de son histoire : celui de l'ouverture à une concurrence directe. Pour le relever, elle a mis en œuvre une stratégie reposant sur un triple développement : celui d'une activité internationale soutenue pour compenser les pertes de part du marché national, celui de l'efficacité de la production et du service sur le marché intérieur pour contenir la concurrence, celui de la palette des services offerts sur l'ensemble des secteurs de l'énergie. L'objectif est de réaliser 50 % du chiffre d'affaires hors de France à l'horizon 2005. Le contrat signé avec l'Etat le 14 mars 2001 pour une durée de trois ans concrétise cette stratégie en prévoyant que 19 milliards d'euros pourraient être consacrés à la croissance externe et 9,2 milliards d'euros aux investissements en France.

Les données pour les années 1990-2000 traduisent les profondes mutations en cours. L'évolution de la structure géographique du chiffre d'affaires en constitue le premier indicateur significatif : en 2000, sur un total de 34,4 milliards d'euros (225,8 milliards de francs), près du quart a été réalisé à l'étranger (8 milliards d'euros, soit 52,6 milliards de francs) ; en 1990, les chiffres correspondants étaient de 23,9 milliards d'euros dont 1,6 à l'étranger soit 6,7 % du chiffre d'affaires total. Le rythme de croissance du chiffre d'affaires réalisé hors des frontières nationales a été de 17,5 % annuel tandis que celui du chiffre d'affaires réalisé en France n'a été que de 1,7 %, le chiffre d'affaires global ayant augmenté au rythme de 3,7 %.

Cette évolution du chiffre d'affaires en France concrétise un triple phénomène :

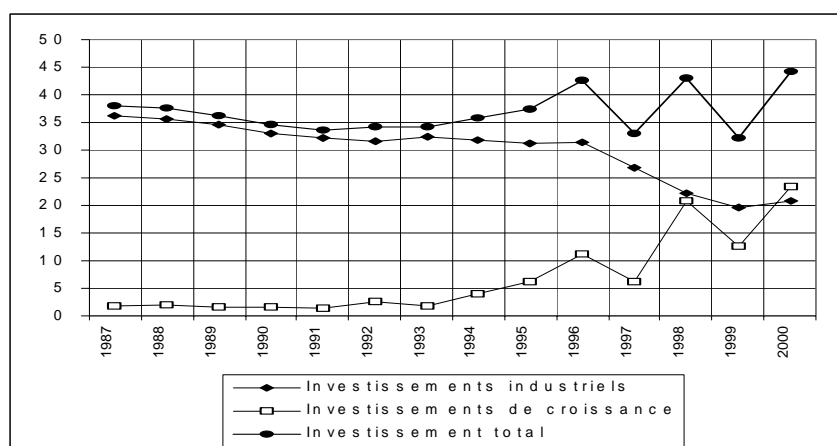
- elle exprime d'abord l'arrivée à maturité de l'activité électrique du fait d'un bon niveau de satisfaction des besoins. Dans ces conditions, EDF porte des efforts particuliers sur l'augmentation de la disponibilité de son parc. Elle traduit ensuite l'impact d'une politique de baisses tarifaires visant à fidéliser ses clientèles et à endiguer ainsi l'entrée de nouveaux concurrents ;
- l'ouverture à la concurrence s'est traduite par l'installation de deux nouveaux acteurs « *indépendants et de plein exercice* » sur le marché français : la société nationale d'électricité et de thermique (SNET), filiale de Charbonnages de France, adossée au premier électricien espagnol Endesa, et la création de la société Energie du Rhône finalisant un partenariat entre la Compagnie Nationale du Rhône (CNR) et Electrabel, filiale belge du groupe Suez. Elle s'est aussi traduite par la mise aux enchères de droits d'achat portant sur 6 000 MW de capacité de production pour une durée de cinq ans, les entreprises sélectionnées pouvant acquérir la production des centrales, EDF en restant l'exploitant ;
- enfin, elle est pour partie la conséquence du respect du principe de spécialité qui, hérité de la nationalisation de 1946, bride les possibilités de développement vers d'autres activités. Il impose au groupe de proposer une offre uniquement fondée sur la fourniture d'électricité aux clients captifs en France ; il ne s'applique pas, en revanche, à l'international et pour la clientèle éligible en France.

A l'opposé, la vive croissance du chiffre d'affaires réalisé hors de France (23,3 % en 2000) résulte d'une politique active de prise de participation dans des entreprises étrangères. L'expansion d'EDF dans les pays de l'Union européenne constitue un axe prioritaire mais elle concerne aussi les autres régions du monde (Europe de l'Est, Amérique du Sud, Chine, Afrique...) où existent des perspectives de croissance. Au 31 décembre 2000, le total des prises de participation inscrites à l'actif du bilan d'EDF International, holding portant les investissements internationaux, atteignait 5,78 milliards d'euros.

L'investissement total de l'entreprise a connu une certaine stabilité en valeur autour de 37 milliards de francs (5,6 milliards d'euros) avec des fluctuations fortes à partir du milieu des années 1990. Si le changement de contexte n'a pas sensiblement modifié la valeur des investissements, en revanche, leur contenu a connu de profondes transformations. Du point de vue du contenu, on assiste à un bouleversement des parts relatives des investissements industriels et des investissements de croissance externe. Jusqu'en 1993, les premiers représentent en moyenne 95 % du total, les seconds n'excédant pas 5 %, ces proportions s'appliquant à un montant global déclinant au rythme de 1,7 % l'an. Ce paysage va se modifier profondément : les investissements industriels, après avoir connu un pallier légèrement déclinant jusqu'en 1996, vont subir une décroissance marquée alors que, dès 1994, les investissements de croissance externe vont croître de façon très importante ; les premiers vont ainsi passer en valeur courante de 35 à 20 milliards de francs entre 1987 et 2000, les seconds de 2 à 10, voire 20 milliards de francs selon les années.

Graphique 39 : Evolution des investissements d'EDF

(en milliards de francs courants)



Source : Comptes sociaux de l'entreprise, graphique CES.

L'évolution des investissements industriels correspond à la fin d'un grand cycle en équipements de production d'électricité, notamment nucléaire. A partir du milieu des années 1990, EDF s'est installée dans une politique d'investissement en matière de capacités de production, essentiellement orientée vers la maintenance, les besoins de renouvellement se situant à un niveau historiquement bas : la plupart des centrales ont été mises en service dans les

années 1980, leur durée de fonctionnement pouvant dépasser 40 ans. L'essentiel a été consacré aux infrastructures pour renforcer le réseau en termes de transport et de distribution. Les investissements de production, qui en représentaient plus de 40 % à la fin des années 1980, ne pèsent plus que pour moins de 15 % en 2000 ; en revanche les investissements dans la distribution ont vu approximativement doubler leur part du total (de 30 à 60 %) entre 1987 et 2000.

Tableau 20 : Valeur et part des investissements de production, transport et distribution d'électricité

	1987-1989		1998-2000	
	Milliards de F.	%	Milliards de F.	%
Production	16,0	45,0	3,7	17,9
Transport	6,0	16,8	4,4	21,2
Distribution	12,6	35,4	12,0	57,7
Divers	1,0	2,8	0,7	3,2
Total	35,6	100,0	20,8	100,0

Moyenne annuelle sur les périodes 1987-1989 et 1998-2000.

Source : Comptes sociaux de l'entreprise, graphique CES.

Face à ce déclin, on assiste à une forte croissance des investissements de croissance externe. Les flux annuels représentaient en moyenne 1,8 milliard de francs (0,3 milliard d'euros) jusqu'en 1993, soit un peu moins de 13 milliards de francs (2 milliards d'euros) entre 1987 et 1993. De 1994 à 2000, ils se sont élevés à près de 85 milliards de francs (13 milliards d'euros). Cette profonde mutation entraîne des changements dans le profil des investissements : à un profil régulier succède d'amples variations liées à l'importance des opérations ; c'est ainsi que les pointes observées en 1998 et 2000 correspondent à la finalisation de prises de participation lourdes (London Electricity en 1998, Light et EnBW en 2000).

Ces évolutions conduisent à examiner les conditions dans lesquelles EDF a pu assurer le financement de sa stratégie. L'excédent dégagé du cycle d'exploitation a permis, à lui seul, de financer la totalité des investissements. Cette configuration est même allée en s'améliorant puisque le rapport de la capacité d'autofinancement aux investissements totaux est passé de 107 à 114 % entre la fin des années 1980 et la fin des années 1990. Cette élévation du taux d'autofinancement correspond à une période de basses eaux des investissements industriels permettant à EDF de développer sa stratégie de déploiement international sans tension financière particulière. L'examen des flux de dettes financières révèle aussi que la situation de la fin des années 1990 est très différente de celle de la fin des années 1980. Lors de cette dernière période, l'endettement continuait à croître puisque l'augmentation des dettes financières était supérieure aux remboursements ; la situation est inversée ensuite, le montant des remboursements excédant celui des nouvelles dettes.

Tableau 21 : Financement d'EDF

	1987-1989		1998-2000	
	Milliards de F.	%	Milliards de F.	%
Emplois				
Investissements totaux	37,3	57,0	39,8	64,7
Remboursements de dettes financières	15,1	23,0	19,1	31,0
Autres emplois	13,1	20,0	2,6	4,3
Total des emplois	65,4	100,0	61,5	100,0
Ressources				
Capacité d'autofinancement	40,0	61,1	45,2	73,4
Augmentation des dette financières	21,8	33,3	6,1	9,9
Autres ressources	3,7	5,6	10,3	16,7
Total ressources	65,4	100,0	61,5	100,0

Moyenne annuelle par période.

Source : Comptes sociaux de l'entreprise.

On retrouve là l'effort important entrepris par EDF pour réduire son endettement et, par suite, les frais financiers. Cet endettement a été divisé par plus de deux entre 1988 (233 milliards de francs, soit 35,5 milliards d'euros) et 2000 (100 milliards de francs, soit 15,2 milliards d'euros). Le rapport endettement sur chiffre d'affaires a chuté de 167 % à 54 %, celui des charges financières sur chiffre d'affaires passant de 21 % à 7 %. EDF a donc pu financer dans de bonnes conditions sa stratégie d'investissement tout en poursuivant son assainissement financier¹. Cette situation risque de devenir plus tendue dès lors que les coûts de la croissance internationale poursuivraient leur ascension en même temps que des besoins significatifs en investissements industriels se feraient sentir. Cette évolution nécessite donc qu'EDF poursuive ses efforts visant à améliorer l'efficacité de son exploitation ; elle nécessite aussi que les relations financières entre EDF et l'Etat soient clarifiées sur la durée. Cela est d'autant plus important que le récent Conseil européen de Barcelone (15 et 16 mars 2002) a marqué une nouvelle étape de la libéralisation régulée du secteur en Europe².

C - LES INVESTISSEMENTS FERROVIAIRES NATIONAUX

La SNCF a été, jusqu'en 1996, l'exploitant chargé d'assumer les missions du service public ferroviaire national. Cette longue histoire a été marquée par de multiples épisodes où « *l'unité conflictuelle* » du monde cheminot, ne s'est jamais démentie³. Elle a fait de la SNCF cette entreprise qui a permis d'équiper la France d'un réseau ferroviaire moderne et efficace. Cet acquis ne doit cependant pas faire ignorer que « *la SNCF soit restée partagée entre service*

¹ La poursuite du désendettement de la maison-mère s'accompagne de l'accroissement de l'endettement de certaines de ses filiales mais le ratio de la dette nette du groupe aux capitaux propres continue à s'inscrire dans une tendance baissière.

² Ce point sera évoqué plus en détail dans le titre II, chapitre II, II, *infra*.

³ Le rapport présenté par Jacques Chauvineau et associé à l'avis du Conseil économique et social sur « *La régionalisation ferroviaire* », *op. cit.*, rappelle les traits marquants de cette histoire.

marchand et service public, les tensions financières sur l'entreprise rendant difficile, parfois contradictoire, l'équilibre entre les deux»¹. L'annonce, en 1995, par le gouvernement de sa volonté d'ouvrir le dossier des retraites des personnels de l'entreprise et les pressions européennes de l'époque visant à une libéralisation du transport ferroviaire seront à l'origine d'un mouvement social de grande ampleur suivi d'une « grande bifurcation » pour l'entreprise. L'évolution de la situation financière apparaissait alors plus qu'inquiétante.

Tableau 22 : Evolution des ratios financiers de la SNCF : 1990-1995

	(en %)					
	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Résultat/Chiffre d'affaires	0,0	0,0	- 5,3	- 14,6	- 15,1	- 31,9
Dettes financières nettes/Fonds propres	479,4	157,9	197,0	265,8	340,4	528,9
Frais financiers nets/Chiffre d'affaires	19,5	14,4	17,5	20,6	21,8	26,0

Source : Haut Conseil du secteur public, Rapport 1998.

Les résultats se dégradèrent de façon rapide et l'endettement connaissait une véritable explosion. Suite à cette crise sociale et financière, le Conseil économique et social fut saisi par le gouvernement sur « *Les grandes orientations du contrat de plan Etat-SNCF, 1996-2000* ». L'avis qui s'en est suivi², organisa sa réflexion autour de quatre axes fondamentaux : le règlement de la dette, l'organisation de l'infrastructure, l'organisation de l'exploitation, l'ouverture sur l'avenir. La loi n° 97-135 du 13 février 1997, portant création de l'établissement public « *Réseau ferré de France (RFF)* » cherche à apporter des réponses aux préoccupations ainsi soulevées. Elle vise en effet à « *clarifier les responsabilités entre l'Etat et la SNCF, notamment en matière d'infrastructure, dans un contexte de missions de service public ; permettre l'assainissement financier d'un système ferroviaire au bord de l'asphyxie financière ; favoriser sa modernisation afin d'apporter une meilleure réponse aux attentes de la clientèle* »³. Ces réformes passent par trois séries de dispositions :

- l'Etat fixe la consistance et les caractéristiques principales du réseau. Réseau Ferré de France a la responsabilité des infrastructures, de leur développement et de leur financement et assume la charge de la dette d'infrastructure de la SNCF ;
- la SNCF demeure une entreprise unique, le statut de ses personnels reste inchangé. Elle assure l'entretien et l'exploitation du réseau pour le compte de RFF selon les objectifs et les principes qu'il fixe, et continue d'assurer les services de transport ;
- six régions volontaires (Alsace, Centre, Nord-Pas-de-Calais, Pays de Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes), auxquelles s'est joint le Limousin fin 1998, se voient déléguer la responsabilité d'organiser leurs services régionaux de voyageurs. La loi solidarité et

¹ Jacques Chauvineau, « *La régionalisation ferroviaire* », *op. cit.*

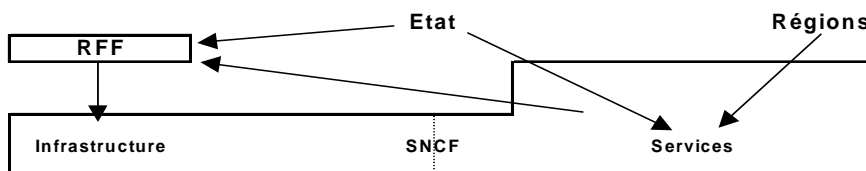
² Jean Billet, « *Les grandes orientations du contrat de plan Etat-SNCF, 1996-2000* », J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social, n°13, 29-4-1996.

³ Haut conseil du secteur public, « *Les services publics en réseaux face au progrès technique et à la mondialisation* », *op. cit.*, Annexes.

renouvellement urbain (SRU) du 14 décembre 2000 arrêtera le principe d'une généralisation de la régionalisation ferroviaire et fera des régions (hors Ile de France et Corse), à partir du 1^{er} janvier 2002, « *les autorités organisatrices des services ferroviaires régionaux de voyageurs* ».

La nouvelle configuration du système ferroviaire national issue de cette réforme est schématisée ci-dessous.

Schéma 1 : La réforme ferroviaire en France, une séparation institutionnelle



Source : Réseau ferré de France.

Les implications de la réforme ont engagé des transformations profondes du système ferroviaire, au demeurant non encore stabilisées, comme en témoigne la mise en place en 1998 « *d'une réforme de la réforme* » avec la création d'un Conseil supérieur du service public ferroviaire, instance de consultation sur les décisions, chargée en particulier de veiller à un juste équilibre entre RFF et la SNCF. Ce « juste équilibre » est en effet délicat à trouver pour deux raisons principales :

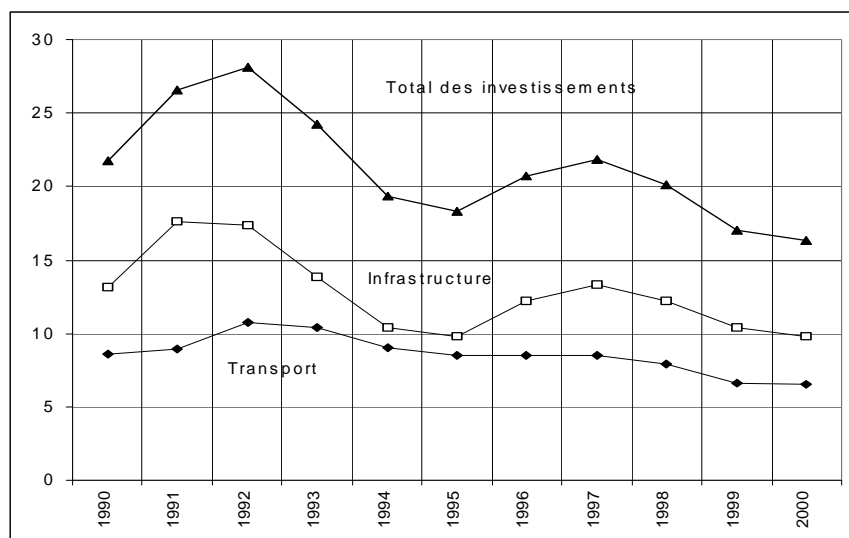
- la « dé-intégration » des activités infrastructure et transport n'est pas simple à réaliser quand leur symbiose constituait, jusqu'en 1996, une caractéristique fondamentale du système, fondée sur le haut degré d'intégration technique et commerciale impliqué par le transport guidé. Cette dimension a d'ailleurs été prise en compte au niveau européen, qui ne réclame pas nécessairement une séparation physique ou juridique entre les deux activités, mais ouvre la possibilité de maintenir une seule entité à condition d'une séparation claire des comptes ;
- l'endettement continue à peser, via RFF, sur l'ensemble du système, ce qui ne facilite pas la recherche de ce juste équilibre, notamment en ce qui concerne la fixation des péages.

La crise du système ferroviaire et les voies empruntées pour en sortir à travers la réforme de 1997 ont pesé sur l'évolution des investissements. Ceux-ci se sont élevés à un peu plus de 16 milliards de francs (2,4 milliards d'euros) en 2000, à raison de 9,8 milliards de francs (1,5 milliard d'euros) pour les infrastructures et de 6,5 milliards de francs (1 milliard d'euros) pour le transport, en net retrait par rapport au niveau moyen de la décennie : 8,6 milliards de francs (1,3 milliard d'euros) en matière de transport, 12,7 milliards de francs (1,9 milliard d'euros) pour les infrastructures, soit un total de 21,3 milliards de francs (3,2 milliards d'euros). Sur cette période, leur profil est tendanciellement descendant : décroissance régulière depuis 1992 pour les investissements transport, plus fluctuante pour les investissements en infrastructure, au rythme de

2,8% l'an, elle serait encore plus affirmée si l'observation avait porté non pas sur les évolutions en valeur mais sur les évolutions en volume.

Graphique 40 : Evolution des investissements ferroviaires

(en milliards de francs courants)



Jusqu'en 1996 les investissements ferroviaires (transport et infrastructure) sont le fait de la SNCF. A partir de 1997, c'est RFF qui assure les investissements d'infrastructure.

Source : Conseil National des transports, comptes des transports en 2000.

Les investissements TGV présentent globalement une tendance baissière importante puisque, au début des années 1990, ils dépassent les 10 milliards de francs annuels (1,5 milliard d'euros) alors qu'à la fin ils se situent à 5 milliards de francs (0,8 milliard d'euros). Ces évolutions se distinguent nettement de celles observées pour les investissements en Ile de France et ceux concernant le réseau principal : les premiers ont connu une augmentation significative jusqu'en 1995, ils ont ensuite décliné mais se situent, en fin de période, à un niveau encore supérieur à celui du début ; les seconds se caractérisent par une certaine stabilité, autour de 10 milliards de francs (1,5 milliard d'euros).

Tableau 23 : Structure des investissements ferroviaires

	1990-1992		1998-2000	
	Milliards de F.	%	Milliards de F.	%
TGV	11 826	46,4	5 201	29,2
Autre réseau principal	11 006	43,2	9 740	54,7
Ile de France	2 653	10,4	2 867	16,1
Total	25 485	100,0	17 808	100,0

Moyenne annuelle sur la période.

Source : Conseil national des transports.

Les investissements TGV, qui représentaient près de la moitié du total au début de la décennie, n'en représentent plus que 30 % à la fin. En contrepartie, la part du reste du réseau principal gagne plus de 10 points pour se situer à près de 55 %, et celle de l'Ile-de-France progresse de 6 points à 16 %. Cette évolution reflète la fin d'un cycle d'investissement (achèvement de la liaison Paris-Méditerranée) et les opérations développées en Ile-de-France (Météor). Quant à la hausse de la part du reste du réseau principal, qui devient le plus lourd poste de dépenses d'investissements, elle ne fait que traduire une évolution relative : en valeur ces investissements sont moins élevés en fin qu'en début de période.

Au-delà des choix en matière de transport ferroviaire que traduisent ces évolutions, celles-ci cristallisent aussi les difficultés rencontrées en matière de financement. L'importance de la dette caractérisait une situation financière structurellement déséquilibrée. Cela avait conduit le deuxième contrat de plan (1990-94) à mettre en place un mécanisme visant un désendettement significatif¹. L'objectif visé était de libérer la SNCF d'emprunts destinés à combler des déficits antérieurs. Cet allègement a été opéré à deux autres reprises depuis². Ces opérations n'ont cependant pas définitivement réglé ce problème de la dette qui continue à peser sur le financement des investissements.

Un récent rapport du Conseil national des transports consacré à l'analyse de ce problème en éclaire bien les termes³. On en reprendra ici les données éventuelles relatives à l'ensemble du système ferroviaire national (SNCF, RFF)⁴.

Le financement des investissements par les capacités propres des entreprises (capacité d'autofinancement, CAF) apparaît très limité pour le système ferroviaire national : le rapport CAF/investissements s'élevait à 3 % en 2000 ; il était de 19 % en 1990, chutant à des valeurs négatives entre 1993 et 1998. Ce financement des investissements à partir des excédents d'exploitation apparaît encore plus déséquilibré si il est calculé net des remboursements d'emprunts : cet autofinancement net est alors négatif sur l'ensemble de la période 1990-2000, montrant même une nette tendance à la dégradation entre 1998 et 2000 ; il est en effet, en moyenne annuelle sur la période 1990-2000, de - 1,5 milliard d'euros, mais d'une valeur de - 400 millions d'euros au tout début de ces années ; il atteint une valeur annuelle moyenne de - 2,5 milliards d'euros

¹ L'endettement correspondant aux déficits cumulés à la fin 1989 n'était plus à la charge de l'entreprise à compter du 1^{er} janvier 1991, un service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) doté d'une comptabilité distincte au sein de l'entreprise était créé. Ce service annexe a ainsi assuré le service complet des 38 milliards de francs (5,8 milliards d'euros) de dette transférée en intérêts et principal grâce à un concours annuel de l'Etat (3,8 milliards de francs, soit 0,6 milliard d'euros, pour la durée du contrat de plan), à une contribution annuelle de la SNCF (100 millions de francs 1989) et aux produits de trésorerie dégagés.

² En 1997 où 28,8 milliards de francs (4,4 milliards d'euros) ont été transférés au SAAD qui est à la charge directe de l'Etat et 129 milliards de francs (19,7 milliards d'euros) à RFF à travers la réforme du système ferroviaire. En 1999, où 4 milliards de francs (0,6 milliard d'euros) ont à nouveau été transférés au SAAD.

³ Conseil National des Transports, « *Evolution du financement des investissements des gestionnaires d'infrastructures et des transporteurs publics des réseaux ferroviaires : 1990-2000* », rapport réalisé par Dominique Schwartz et Jean-Pierre Taroux, avril 2001.

⁴ Si les situations sont quelque peu différentes pour les deux entreprises, elles n'en demeurent pas moins liées par de multiples aspects ; en outre, on dispose d'un faible recul depuis la réforme (4 ans) pour juger de leurs évolutions propres. Les informations détaillées pour chacune d'elles sont cependant fournies par le rapport cité.

entre 1998 et 2000. Ainsi, malgré l'amélioration observée de la capacité d'autofinancement du système ferroviaire, l'alourdissement des remboursements d'emprunts (d'environ 800 millions d'euros annuels entre 1990 et 1992 à 2,5 milliards entre 1998 et 2000) entraîne une dégradation forte de l'autofinancement net du système ferroviaire.

Tableau 24 : Financement des investissements du système ferroviaire national

(moyenne annuelle par période)

	1990-1992		1998-2000		1990-2000	
	Valeurs ³	%	Valeurs ³	%	Valeurs ³	%
Capacité d'autofinancement (a)	420,1	11,4	60,8	2,2	- 94,1	- 3,0
Remboursement d'emprunts (b)	825,8	22,5	2 529,8	89,8	1 389,8	43,7
Autofinancement net (a-b)	- 405,7	- 11,1	- 2 469,0	- 87,7	- 1 484,0	- 46,7
Subventions	100,3	2,7	656,1	23,2	387,3	12,2
Dotations en capital	0,0	0,0	1 753,2	62,2	589,0	18,5
Autres ressources ¹	452,4	12,3	212,1	7,5	336,6	10,6
Emprunts ²	3 523,5	96,0	2 664,2	94,6	3 348,0	105,4
Total ressources	3 670,6	100,0	2 816,5	100,0	3 176,9	100,0

¹ cessions d'actifs et ressources affectées.² y compris reprise de fonds de roulement.³ en millions d'euros.

Source : Conseil national des transports.

De ce fait, les investissements du système ferroviaire national sont de plus en plus financés par des contributions publiques dont l'augmentation significative permet d'endiguer la croissance de l'endettement du système. On voit ainsi que les subventions représentent en fin de période près du quart du total des ressources et les dotations en capital près des deux-tiers de ce total, la part des emprunts dans ces ressources étant quant à elle stabilisée entre le début et la fin de cette période autour de 95 %. Cela étant, la dette du système ferroviaire national, qui s'est à peu près stabilisée autour de 38 milliards d'euros (250 milliards de francs) depuis 1998¹, reste à un niveau tel que le système de financement des investissements ferroviaires ne peut être considéré comme viable en l'état à moyen-long terme.

IV - COMPARAISONS INTERNATIONALES

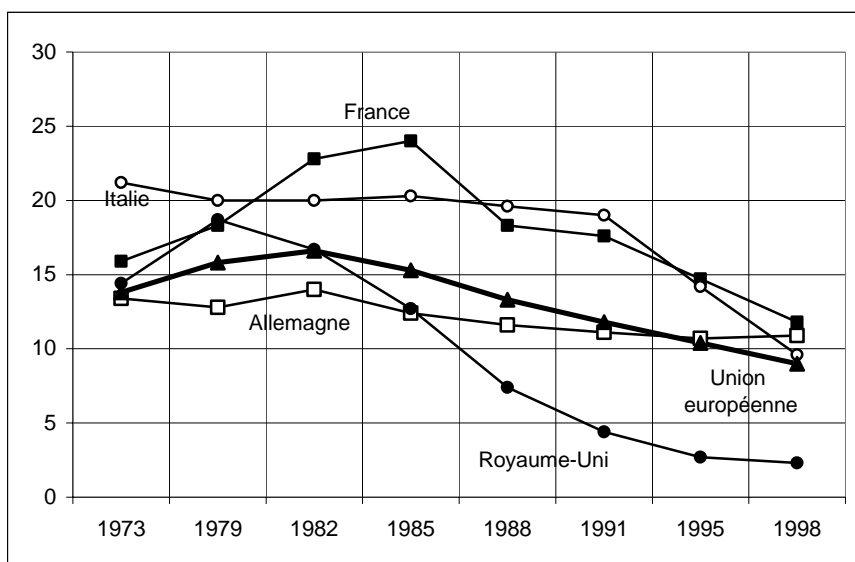
On peut observer que les évolutions françaises concernant les entreprises publiques s'inscrivent dans le mouvement d'ensemble observé au niveau de l'Union européenne. A défaut de comparaisons officielles, des statistiques fiables ont pu être établies par le CEEP pour un large champ d'entreprises publiques (différent du champ « GEN ») dans les pays européens sur la base d'un critère identique (moyenne arithmétique de la part de la valeur ajoutée des entreprises nationales dans l'ensemble de l'économie non-agricole, de la part de leur FBCF et de leurs effectifs salariés dans ce même ensemble).

¹ En 2000, un peu plus de 16 % de cette dette est à la SNCF, 23 % au SAAD et 61 % à RFF.

Ces données montrent d'abord que la place des entreprises publiques dans l'économie des quatre principaux pays de l'Union était très voisine au début des années 1970, s'établissant, à l'exception de l'Italie (21 %), dans une fourchette assez étroite de 13 à 16 % (13 % pour l'Allemagne en 1973, 14 % pour le Royaume-Uni, 16 % pour la France) ; la moyenne des neuf Etats-membres à cette date étant d'environ 14 %.

Graphique 41 : Poids relatif des entreprises publiques dans l'économie de l'Union européenne et des principaux Etats-membres

(en %)



Moyenne des trois critères « effectifs salariés », « valeur ajoutée » et « FBCF ».

Source : CEEP.

Les trajectoires de ces quatre pays vont ensuite sensiblement diverger au cours des années 1980 : à une Allemagne et une Italie relativement stables de ce point de vue (la part des entreprises publiques varie entre 14 et 11 % en Allemagne et reste en Italie aux alentours de 19-20 %), s'opposent, d'un côté, la France dont la part des entreprises publiques croît très sensiblement (un pic de 24 % étant atteint en 1985 suite aux nationalisations de 1981-1982) avant de revenir à un étiage de l'ordre de 18 % et, de l'autre, le Royaume-Uni qui entame une décrue rapide due à un programme massif de privatisation à partir de 1979. Cette évolution aboutit à une dispersion maximale au début des années 1990 : alors que l'Allemagne se situe en 1991 exactement au niveau de la moyenne de l'Union européenne (11 %), l'écart atteint à cette date pratiquement 15 points entre les pays ayant conservé une place notable aux entreprises publiques dans leur économie (19 % pour l'Italie, 18 % pour la France) et celui pour lequel elle n'a plus qu'un rôle très réduit (4 % au Royaume-Uni).

Les années 1990 verront, quant à elles, le retour à une nette convergence (à la baisse), cette fois à l'exception notable de l'économie britannique qui a désormais ramené son secteur des entreprises publiques à un niveau tout à fait résiduel (à peine plus de 2 %) : les différentes évolutions de périmètre ont fait que la France (12 %), l'Allemagne (11 %) et l'Italie (10 %) se situent aujourd'hui très près de la moyenne de l'Union (qui ressort à 9 % en 1998 après un recul régulier depuis le maximum de 17 % atteint en 1982).

Tableau 25 : Poids relatif des entreprises publiques dans l'économie de l'Union européenne et des Etats-membres

	<i>Adhésion</i>	1973	1979	1982	1985	1988	1991	1995	1998
Allemagne	<i>1957</i>	13,4	12,8	14,0	12,4	11,6	11,1	10,7	10,9
Belgique	<i>1957</i>	9,0	12,0	12,1	11,1	10,3	8,6	10,9	10,9
France	<i>1957</i>	15,9	18,3	22,8	24,0	18,3	17,6	14,7	11,8
Italie	<i>1957</i>	21,2	20,0	20,0	20,3	19,6	19,0	14,2	9,6
Luxembourg	<i>1957</i>	4,0	4,8	4,7	4,2	4,9	4,4	6,4	5,7
Pays Bas	<i>1957</i>	9,0	10,0	9,2	9,0	9,6	7,5	5,7	4,6
Danemark	<i>1973</i>	8,0	10,0	12,0	11,4	11,9	11,5	9,7	7,9
Irlande	<i>1973</i>	11,0	13,0	15,0	15,3	14,4	12,3	11,8	10,1
Royaume Uni	<i>1973</i>	14,4	18,7	16,7	12,7	7,4	4,4	2,7	2,3
Grèce	<i>1981</i>	ND	15,8	21,5	23,2	20,8	20,6	15,4	14,2
Espagne	<i>1986</i>	ND	11,0	12,0	12,0	10,0	9,0	8,0	4,1
Portugal	<i>1986</i>	ND	22,6	23,9	22,7	24,0	20,7	12,3	8,5
Autriche	<i>1995</i>	ND	ND	ND	ND	27,0	16,9	13,3	12,0
Finlande	<i>1995</i>	ND	ND	ND	ND	ND	ND	17,6	10,9
Suède	<i>1995</i>	ND	ND	ND	ND	ND	ND	12,9	13,1
Union européenne		13,8	15,8	16,6	15,3	13,3	11,8	10,4	9,0

Moyenne des trois critères « effectifs salariés », « valeur ajoutée » et « FBCF ». Les chiffres pour l'Union européenne ont été calculés sur la base des Etats adhérents à la date correspondante. Les données disponibles pour les années antérieures à l'adhésion (et donc non prises en compte pour le calcul de la moyenne de l'Union européenne) figurent en grisé sur le tableau.

Source : CEEP.

Si nous élargissons cette approche, comme le fait le tableau ci-dessus, pour examiner la situation de l'ensemble des pays membres de l'Union dans la période la plus récente (Autriche, Finlande et Suède n'ayant adhéré qu'en 1995), la France apparaît en 1998 à la quatrième place derrière la Grèce (14 %), la Suède et l'Autriche, au sein d'un ensemble de onze pays dont la place des entreprises publiques dans l'économie nationale est égale ou supérieure à 8 %. On ne peut donc pas parler d'« exception française » en la matière. Il serait même plus conforme à la réalité d'évoquer une « exception britannique » tant la situation du Royaume-Uni tranche à cet égard avec celle de la majorité des autres pays européens. Sans avoir poussé la logique de privatisation jusqu'à faire quasiment disparaître leur secteur public, le Luxembourg (6 %), les Pays-Bas (5 %) et l'Espagne (4 %) se situent toutefois, eux aussi, très sensiblement au-dessous de la moyenne européenne.

L'examen plus détaillé des trois critères utilisés par le CEEP pour mesurer cette place des entreprises publiques dans l'ensemble de l'économie de chacun des pays européens (les effectifs salariés, la valeur ajoutée et la FBCF) montre que ceux-ci ont globalement évolué dans le même sens que l'indice synthétique présenté dans le graphique et le tableau ci-dessus. On constate, pour les pays de l'Union européenne pris dans leur ensemble, une décroissance sans interruption depuis 1982 dans les trois cas. Ainsi, entre 1982 et 1998, le poids des entreprises publiques passe de 12,8 % à 7,2 % pour les effectifs salariés, de 14,1 % à 8,6 % pour la valeur ajoutée et de 22,9 % à 11,2 % pour la FBCF. Comme on le voit, l'intensité du recul a été plus forte concernant la FBCF (- 51 %) que pour les effectifs salariés (- 44 %) ou pour la valeur ajoutée (- 39 %), alors même que ce critère de l'investissement pèse plus lourdement que les deux autres dans l'indice synthétique, du fait du caractère traditionnellement fortement capitalistique de ces entreprises.

La France présente un léger décalage par rapport à cette évolution moyenne en Europe puisque son point haut, pour les trois critères, apparaît trois années plus tard, en 1985. Il faut naturellement y voir la conséquence de la politique de nationalisations mise en œuvre après les élections de 1981. On constate, en outre, que – depuis ce point haut et jusqu'à 1998 – l'intensité du recul de la part des entreprises publiques a été encore plus sensible que dans les autres pays de l'Union pour ce qui concerne la FBCF (de 34,9 % à 13,5 % de l'ensemble de l'économie, soit une chute de 21,4 points) tandis qu'elle apparaît d'ampleur voisine tant pour les effectifs salariés (de 17,6 % à 10,3 %, soit - 7,3 points) que pour la valeur ajoutée (de 19,5 % à 11,5 %, soit - 8 points également).

*
* *

Les évolutions sur longue période de l'investissement public en France et de ses composantes suggèrent que cette modalité d'intervention publique traverse aujourd'hui une phase d'affaiblissement relatif après avoir connu ses heures de gloire au lendemain de la seconde guerre mondiale et au cœur des années 1970. Au-delà de la grande variété des évolutions de l'investissement selon ses grandes composantes, des nombreuses incertitudes qui entourent la mesure de ces évolutions, ce mouvement d'affaiblissement semble s'inscrire à la fois dans un environnement qui s'est caractérisé, dans les années 1990, par une forte contrainte sur les finances publiques et dans le cadre d'un contexte international qui tend à donner la primauté aux mécanismes du marché, censés engendrer une allocation plus optimale des ressources que celle opérée via la sphère publique.

On verra toutefois dans la deuxième partie de ce rapport que les pays développés sont, en réalité, confrontés à une nouvelle donne, en particulier en Europe, où le thème de l'investissement public est à nouveau inscrit sur l'agenda de la Commission et des gouvernements. Cette nouvelle donne économique et sociale, mais aussi politique et institutionnelle, ne saurait cependant être conçue comme un retour vers le passé mais plutôt comme une redécouverte des vertus de l'action publique et de la coopération entre acteurs publics et acteurs privés dans une société devant faire face à de nouveaux défis économiques et sociaux.

TITRE II
UNE NOUVELLE DONNE POUR
L'INVESTISSEMENT PUBLIC

Comme on l'a vu dans le titre I, l'effort d'investissement public a connu en France, au cours des années 1990, des inflexions liées notamment aux contraintes qui ont pesé sur les finances publiques. Cette évolution a pu être considérée comme symptomatique d'un phénomène plus général : celui du recul ou du rétrécissement du champ de la sphère publique dans l'économie des pays développés constaté sur la période. Elle ne saurait, pour autant, être tenue ni pour univoque, dès lors que la puissance publique substitue, le plus souvent, la régulation à l'intervention directe, ni pour un simple aboutissement dans la mesure où les besoins en biens et services collectifs, traditionnels ou liés à des préoccupations plus récentes, susceptibles d'être satisfaits par le biais d'investissements publics, demeurent à l'évidence importants, y compris dans le domaine de la sécurité collective et de la gestion des risques.

La légitimité de l'intervention publique a même trouvé dernièrement, dans des crises diverses (catastrophe ferroviaire de Paddington au Royaume-Uni, crise énergétique californienne, problèmes de sécurité aérienne ou alimentaire...), des motifs de revalorisation. Elle a, de surcroît, été réhabilitée par les développements récents des analyses de la croissance mettant notamment en évidence le rôle du capital public dans la dynamique économique. De sorte que, à l'aube des années 2000, l'impression qui prédomine est bien celle d'une nouvelle donne économique, sociale, politique et institutionnelle pour l'investissement public qui invite à réexaminer cette question en tenant compte des spécificités du contexte actuel et des mutations structurelles en cours.

Sur très longue période, les évolutions et la diversité qui marquent les modalités selon lesquelles les sociétés définissent et organisent les réponses à apporter à la satisfaction des besoins en matière de biens et services collectifs montrent le caractère éminemment historique et politique des choix arrêtés. Certaines périodes se caractérisent par une stabilité dans ces choix, d'autres, au contraire, sont marquées par l'instabilité et/ou les ruptures. Les interrogations, débats et ruptures qui caractérisent la période contemporaine montrent que l'on se situe aujourd'hui dans ce deuxième cas de figure : celui du caractère instable de la dynamique actuelle d'articulation des sphères publique et privée et donc des contours encore mouvants de cette nouvelle donne relative à l'investissement public.

L'objet du chapitre I de cette deuxième partie consiste précisément à procéder à un tour d'horizon – qui ne saurait bien évidemment prétendre à l'exhaustivité – du nouveau cadre dans lequel se situe aujourd'hui la réflexion sur ce thème et des domaines dans lesquels s'expriment des besoins collectifs, en mettant en exergue quelques unes des caractéristiques essentielles de l'investissement public en termes de contenu, dans ses permanences et sa nouveauté.

Le développement de l'intégration européenne, la montée en puissance de la décentralisation et les évolutions des modes de gestion publique ont profondément modifié les cadres politique, institutionnel et technique dans lesquels se définissaient et se décidaient les choix en matière d'investissement public. Le but du chapitre II sera de mettre en évidence les traits saillants de ces transformations et les questions qu'elles suscitent aujourd'hui.

CHAPITRE I

UNE NOUVELLE DONNE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

La nouvelle donne économique et sociale à laquelle fait face l'investissement public, en France mais aussi, plus généralement, dans les pays développés, est d'abord le fruit d'un renouvellement de la problématique sous l'effet des avancées des analyses économiques et des mutations structurelles en cours. Elle est liée aussi à la prise de conscience croissante, dans l'opinion et chez les décideurs, de la non-saturation fondamentale des besoins, sans cesse renouvelés, que ce soit en termes de quantité, de qualité ou de nature intrinsèque. La dynamique de la construction européenne et ses nouvelles dimensions modifient enfin de manière considérable le cadre dans lequel doivent être conçus et réalisés les projets d'infrastructure.

I - DES APPROCHES RENOUVELÉES

La question de la place et du rôle de l'investissement public dans le développement économique et social ne se pose plus dans les mêmes termes qu'il y a encore quelques années. Cela tient d'abord aux évolutions qu'a connues l'approche économique de la croissance, qui ont suscité une redécouverte de l'impact en la matière des politiques et du capital publics. Cela tient aussi à l'émergence de ce qu'il est convenu d'appeler la « *nouvelle économie* », impulsée par les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), qui engendre des besoins d'investissements collectifs considérables auxquels les autorités publiques ne peuvent rester indifférentes. Cela tient, plus généralement, à la quête, désormais internationalement fondée, d'un « *développement durable* », qui suscite, elle aussi, de nouveaux types de besoins d'investissements collectifs.

A - LE RÔLE RENOUVELÉ DE L'INVESTISSEMENT DANS LES APPROCHES CONTEMPORAINES DE LA CROISSANCE

Les approches de la croissance proposées par les économistes présentent deux caractéristiques : d'une part, elles font de la dynamique de l'investissement le moteur de la croissance ; d'autre part, elles cherchent à rendre compte du mouvement économique général qui caractérise le contexte dans lequel elles sont élaborées. C'est ainsi que E.D. Domar en 1946 et R.F. Harrod en 1948 développent une analyse de la croissance qui, prolongeant sur le long terme l'approche keynésienne, inscrit l'investissement dans une double logique : une logique de demande selon laquelle l'investissement est une dépense qui implique une distribution de revenu, ce revenu étant lui même dépensé pour partie sous forme de consommation ; une logique d'offre selon laquelle l'investissement crée des capacités de production nouvelles.

Dans de telles conditions, pour que la croissance se développe de façon harmonieuse, il est nécessaire que l'accroissement de la demande coïncide avec celui de l'offre. En soulignant que cette égalité n'a, sauf hasard, que peu de

chance de se réaliser – d'où sa désignation « *d'équilibre sur le fil du rasoir* » -, ces auteurs considèrent que l'instabilité de la croissance est plutôt la règle. Pour eux, cette instabilité tient au défaut de coordination entre les décisions d'investissement des entreprises, fondées sur la demande anticipée, et les décisions d'épargne des ménages, fondées sur le revenu réalisé. En d'autres termes, et toujours selon cette analyse, le marché ne régule pas parfaitement les mécanismes de l'accumulation du capital du fait d'un manque de coordination. Cette approche plutôt « *pessimiste* » sur les possibilités d'une croissance équilibrée de plein emploi s'enracinait dans les mouvements économiques heurtés de l'entre-deux guerres, marqués notamment par des récessions profondes et un chômage massif.

L'expansion forte et régulière de la période d'après-guerre fera évoluer cette approche vers une vision plus optimiste dans l'analyse de la croissance. Elle a fondé l'analyse développée par Robert Solow en 1956 en termes de croissance équilibrée de long terme. Son modèle est resté, jusqu'aux années 1980, la référence en termes d'analyse économique de la croissance. Cette analyse se fonde sur le principe des rendements décroissants qui veut que, pour la firme, l'accroissement du volume du travail et du capital entraîne un accroissement moins que proportionnel de la production. Il implique donc un épuisement progressif de la croissance avec la hausse du capital par tête. Pour ne pas contredire ainsi l'existence, observée à l'époque, d'une croissance forte et durable dans toutes les économies développées, Robert Solow introduit un facteur supplémentaire pour « *expliquer* » cette croissance à long terme : le progrès technique, facteur « *miraculeusement tombé du ciel* », ayant la propriété d'accroître l'efficacité productive du travail et du capital. Ainsi, ce modèle établit qu'à long terme la croissance ne dépend que des évolutions démographiques et technologiques, c'est-à-dire de deux facteurs ne relevant pas de comportements économiques et qualifiés de ce fait d'« *exogènes* ». En d'autres termes, la sphère économique apparaît incapable d'engendrer, par ses mécanismes internes, une croissance auto-entretenu. Cette croissance « *quasi naturelle* » se développe aussi, toujours selon cette approche, sans intervention publique.

Les travaux appliqués s'inspirant de ce modèle ont mis en évidence l'importance de ce facteur résiduel appelé « *progrès technique* », « *mesure de notre ignorance des causes de la croissance économique* » selon la célèbre formule du professeur Abramovitz. C'est ainsi que les analyses de Jean-Jacques Carré, Paul Dubois et Edmond Malinvaud portant sur la croissance française d'après-guerre¹ ont établi, à partir d'une mesure de la contribution des facteurs de production - capital et travail - à cette croissance, qu'un facteur « *résiduel* » expliquait près de 50 % de celle-ci : sur la période 1949-1963, le taux de croissance annuel moyen de 5 % se décompose en 2,61 points attribués aux

¹ Jean-Jacques Carré, Paul Dubois et Edmond Malinvaud, « *La croissance française, un essai d'analyse économique causale de l'après-guerre* », Seuil, 1972.

facteurs identifiés et 2,49 points à ce facteur résiduel¹. Cherchant à préciser le contenu de ce résidu, les auteurs évoquent une série d'éléments aussi divers que :

- la place de l'Etat avec sa planification indicative et ses politiques économiques : financement public, aménagement du territoire, entreprises publiques... ;
- le progrès technique lié à la recherche-développement et à l'avancée des connaissances scientifiques ;
- les économies d'échelle induites par une amélioration de l'organisation des entreprises ;
- l'ouverture extérieure avec la mise en place de la Communauté économique européenne.

A bien des égards, ce sont certains de ces aspects qu'ont tenté de réintroduire, en termes de mécanismes économiques, les approches de la croissance qui se sont développées au cours des années 1980 et qui ont réhabilité l'investissement comme moteur de cette croissance à long terme. Ces approches ont élargi la conception des facteurs de production déterminant la croissance et, ainsi cherché à (ré)intégrer dans la dynamique économique certaines dimensions du «*résidu inexpliqué*» ; d'où leur appellation de théorie de la «*croissance endogène*»².

Après un certain effacement des approches économiques de la croissance durant les années de crise, ce regain d'intérêt a cherché à proposer des analyses reflétant le contexte contemporain du retour de la croissance avec son contenu renouvelé. Elles permettent ainsi de préciser les contours de ce dernier et de soulever les problèmes inédits qu'il pose. Fondamentalement, c'est l'hypothèse de décroissance des rendements du capital accumulé qui inhibe, dans le modèle de Solow, le processus de croissance, rendant nécessaire l'introduction du facteur exogène «*progrès technique*» pour rendre compte du fait majeur observé : celui de la poursuite de la croissance.

Les approches en terme de croissance endogène conservent l'hypothèse de productivité décroissante du capital au niveau de l'entreprise mais considèrent que l'agrégation de leurs activités ainsi que l'existence d'activités spécifiques (innovation et recherche-développement) ou de biens publics³ créent des externalités positives qui sont autant de facteurs de croissance. En d'autres termes, ces hypothèses permettent d'obtenir des rendements d'échelle croissants au niveau macroscopique et, de ce fait, débouchent sur la formalisation de processus de croissance auto-entretenus.

¹ La sophistication des mesures des facteurs de production, travail et capital, visant à incorporer dans le capital le progrès technique ou l'élévation de la qualité de la main d'œuvre – modèles avec «*générations de capital*» intégrant avec le rajeunissement des équipements l'amélioration de la productivité du capital ou effets d'apprentissage accroissant l'efficacité des travailleurs avec l'expérience -, n'a pas permis, dans ce type de modèles, d'améliorations très significatives dans l'explication de la croissance.

² Pour un exposé détaillé de ces approches, voir notamment Dominique Guellec et Pierre Ralle, «*Les nouvelles théories de la croissance*», La Découverte, 1995.

³ Biens ayant la propriété de non-rivalité, leur consommation par un individu n'altérant pas la consommation d'un autre, et celle de non-exclusivité selon laquelle on ne peut exclure un consommateur à travers le paiement d'un prix (Cf. Xavier Greffe, «*Economie des politiques publiques*», Dalloz, 1994)

La thèse centrale de ces nouvelles approches, qui a inspiré notamment les réflexions du groupe « *Perspectives économiques* » présidé par M. Jean-Michel Charpin et mis en place dans le cadre de la préparation du XI^{ème} Plan¹, consiste à considérer le taux de croissance comme résultant des choix économiques des agents et de leurs comportements en tenant compte d'une grande variété de sources de la croissance. Parmi celles-ci trois méritent d'être mentionnées² :

- les entreprises forment ensemble un tissu économique créant un environnement productif, technologique, de connaissance et d'expérience... permettant à chacune d'elles de gagner en efficacité dès lors que cet environnement matériel et immatériel est de bonne qualité ;
- ce tissu économique porte aussi le développement d'un stock de qualification, de savoir-faire et de compétence de la main d'œuvre issu de processus collectifs de formation, d'apprentissage... qui est aussi à l'origine de gains de productivité externes pour l'entreprise ;
- les biens publics qui renvoient à l'ensemble des infrastructures mises en place par les collectivités publiques (transports, télécommunications, énergie..) mais aussi aux autres biens fournis par ces dernières (sécurité, éducation, santé...) concourent aussi à la productivité des entreprises. C'est ainsi que l'utilité d'une voie de communication est d'autant plus forte qu'elle est associée à d'autres voies, formant un réseau adapté aux besoins des entreprises, leur permettant ainsi d'accroître leur productivité. De la même façon, un système performant de formation primaire et secondaire favorise le développement d'un enseignement supérieur et d'une recherche qui, à son tour, peut stimuler les innovations économiques et l'efficacité du travail.

¹ « *L'économie française en perspective* », rapport du groupe « *perspectives économiques* » du XI^{ème} Plan présidé par Jean-Michel Charpin, La Découverte, 1993.

² Elles l'avaient déjà été par des économistes comme Adam Smith, Joseph Schumpeter, Alfred Marshall ou John Maynard Keynes dont le point commun est d'avoir mis en évidence le fait que certaines activités comme l'éducation, la recherche ou le développement d'infrastructures engendrent et diffusent des effets positifs dans leur domaine propre et dans l'ensemble de l'économie.

Tableau 26 : Externalités positives et croissance : quelles conséquences pour la politique économique ?

Sources d'externalités	Intensité des effets	Robustesse des estimations	Instruments de politique économique
Le capital productif	Forte	Elevée	Taxation, organisation des marchés financiers, prévisibilité de la politique économique
Le capital immatériel	Petite à importante selon les secteurs	Relativement satisfaisante	Législation des brevets, qualité des liens recherche/économie, neutralité de la fiscalité et du crédit par rapport à l'arbitrage capital matériel/immatériel
Les connaissances et les idées	Réputée élevée	Peu ou pas de résultats empiriques convergents	Mobilité du capital et de la main d'œuvre, priorité à l'éducation-formation, aides aux réseaux et partenariats, ouverture à la communauté internationale
Le capital humain	Importante	Relativement assurée	Subvention à l'éducation - formation, définition des cursus et diplômes, accès au crédit pour les étudiants
Effets d'apprentissage par : La production	Significative	Pas très assurée mais évidences monographiques (Japon)	Stabilité de la main d'œuvre mais stimulation par la concurrence
L'usage	Apparemment croissante	Peu ou pas de résultats	Exposition de la population aux technologies génériques
La localisation sur un même espace	Potentiellement très importante (Detroit, Silicon Valley, Route 128)	Incertaine car résultats d'études monographiques	Aide à la formation de technopoles, qualité des infrastructures locales et des liens éducation, recherche, entrepreneuriat.
L'apprentissage de la qualité	Elévation de la rentabilité des firmes	Estimations indirectes	Qualification de la main d'œuvre, normes publiques exigeantes (environnement)
Infrastructures publiques	De très forte à inexistante	Problématique	Détecter celles qui limitent la croissance, en favoriser la construction
Formes de la concurrence	Potentiellement importante mais impact ambigu	Pour la plupart des secteurs, impact positif	Ajuster par la taxation l'intensité de l'innovation à son optimum pour la société

Source : Robert Boyer et Michel Didier, « *Innovation et croissance* », rapport au Conseil d'analyse économique, septembre 1998.

La conséquence remarquable de ces analyses renouvelées est de mettre en évidence le fait que l'investissement dans toutes ses dimensions, matérielles et immatérielles, publiques et privées, contribue à l'efficacité globale de la croissance. Ces approches élargissent ainsi le champ des facteurs et des processus pris en compte, en montrant que, globalement, la croissance est un phénomène dans lequel les acteurs économiques et sociaux jouent un rôle. Elles s'inscrivent, à leur manière, dans un courant plus large, de type institutionnaliste et évolutionniste¹, selon lequel, pour prendre toute leur efficacité, les mécanismes de marché ont besoin d'être mixés avec des formes d'organisation fondées non pas seulement sur la concurrence mais aussi sur la coopération volontaire, des règles et des interventions publiques.

Elles débouchent sur deux séries d'apports qui ont des relations étroites avec l'objet du présent rapport. Ces nouvelles approches contribuent d'abord à réhabiliter le rôle des dépenses publiques du fait de l'existence des biens publics et de leur prise en compte dans le processus de croissance. En leur absence, en effet, les dépenses publiques n'ont, dans la théorie économique standard, qu'un effet d'éviction sur l'épargne privée réduisant ainsi les capacités de croissance de l'économie. Ici, l'investissement public, au-delà de ses objectifs de satisfaction directe de certains besoins essentiels des ménages, contribue à améliorer l'efficacité du secteur privé et est, de ce fait, favorable à la croissance. C'est ainsi que l'économiste américain D. Aschauer a montré, par le biais d'un modèle de croissance endogène, que le ralentissement de la productivité américaine de 1970 à 1990 était, en grande partie, dû à la baisse de la part des investissements publics dans la valeur ajoutée, dans un contexte de stabilisation des déficits budgétaires où il est plus facile de réduire les dépenses d'investissement que celles de fonctionnement².

Plus largement, ces approches mettent en évidence le fait que l'éducation et la formation, la recherche-développement, les réseaux énergétiques, de transport et de communication, l'administration générale ou la sécurité, sont autant de domaines de l'intervention publique qui contribuent à la croissance globale de l'économie. Est ici soulignée l'importance des facteurs immatériels³ et publics de la croissance. Mais on voit ainsi que la frontière, traditionnelle en matière de dépense publique, entre dépenses de fonctionnement et dépenses en capital mérite d'être reconsidérée en tenant compte de cette dimension immatérielle et des effets externes associés à certaines de ces dépenses qui, si elles sont employées efficacement, contribuent à la croissance au-delà même du moment où elles sont réalisées. D'une certaine façon, la Loi organique du 1^o août 2001

¹ Qui inclut, au-delà des mécanismes proprement économiques, des dimensions sociale, politique, institutionnelle, historique, culturelle... Les approches en termes de régulation dont Robert Boyer est l'un des auteurs les plus significatifs, en sont, parmi d'autres, représentatives.

² D. Ashauer, « *Is public expenditure productive ?* », op. cit.

³ Prenant en quelque sorte acte de ce phénomène, a été forgé un concept d' « *investissement immatériel* ». Le Conseil national de l'information statistique (CNIS) définit un investissement immatériel comme « *une dépense qui, bien qu'inscrite en charge d'exploitation, développe la capacité de production et valorise l'entreprise en s'accumulant sous la forme d'un capital amortissable sur une production future et en constituant une valeur patrimoniale cessible sur le marché.* » On classe habituellement sous cette appellation les dépenses de recherche-développement, de formation, d'acquisition de logiciels ainsi que certaines dépenses de publicité.

relative aux lois de finances rejoint ces approches en prenant acte de la perte de pertinence de cette distinction : elle fonde, en effet, désormais l'autorisation budgétaire non plus sur des crédits répartis selon leur nature en 800 chapitres mais sur 100 à 150 programmes ministériels fongibles au sein desquels les crédits de fonctionnement et d'investissement pourront être redéployés par les gestionnaires.

La seconde série de considérations que l'on peut formuler à partir des développements de ces nouvelles approches, concerne, plus spécifiquement, l'intervention publique en mettant en avant le rôle de la volonté politique dans la construction du développement économique. Elles montrent, en effet, que l'on ne peut compter sur la seule initiative privée pour investir dans les externalités et les biens publics dont les bénéficiaires sont collectifs, souvent à long terme et parfois très incertains. Ce phénomène provient du fait que les firmes ne prennent pas spontanément en considération, dans leurs calculs économiques, des effets externes non-appropriables. En d'autres termes, pour les approches en termes de croissance endogène, le rendement privé de l'accumulation tel qu'il résulte des initiatives décentralisées est inférieur à son rendement social, ouvrant la voie au développement d'une économie et de politiques publiques pouvant améliorer le bien-être collectif.

Par ailleurs, les modèles de croissance endogène mettent en évidence que les complémentarités entre facteurs de production sont, sans doute, l'un des éléments déterminants d'un processus de croissance auto-entretenu et stable ; ils sont ainsi conduits à mettre l'accent sur les problèmes de coordination. Ils renvoient alors à la notion de « système de croissance », précisément défini comme un ensemble de relations de complémentarité entre agents économiques et leurs comportements structurés par des règles et des institutions particulières. C'est ainsi notamment qu'ont été développées des approches fécondes en terme de « *système national d'innovation* » (SNI) conçues comme l'analyse de l'évolution conjointe, organisée et cohérente, de la technologie, des firmes et des institutions¹, dont la capacité à filtrer les informations de manière efficace et à les transformer pour qu'elles soient bénéfiques à la croissance à long terme est essentielle (voir encadré ci-dessous).

¹ A partir d'observations pratiques réalisées sur dix pays, Jean-Jacques Duby (« *La politique française d'innovation et la concurrence internationale* », complément B in « *Politiques industrielles pour l'Europe* », rapport au Conseil d'analyse économique n° 26, La Documentation française, 2000), définit quatre ensembles de facteurs déterminants des SNI, les « quatre C », à savoir, la Culture nationale, le Consensus des acteurs, la Cohérence des actions et leur Continuité, la dynamique du système regroupant les spécificités nationales en matière de logique et de mécanismes de décision, l'environnement au sens large et les acteurs : universités, institutions, entreprises et territoires. Il insiste notamment sur l'importance d'une grande cohérence administrative entre les différentes institutions ministérielles, les agences publiques et les collectivités locales pour mettre en œuvre une politique technologique efficace. Sur ce thème, voir également Bruno Amable et alii, « *Les systèmes d'innovation à l'heure de la globalisation* », *Economica*, 1997.

Encadré 9 : L'innovation au cœur du processus de croissance

Pour l'essentiel, pour les théoriciens de la croissance endogène, le processus d'innovation ne correspond pas, comme dans le modèle dit « linéaire », à une succession de phases isolées mais est le fruit d'une interaction permanente entre des possibilités offertes par la technologie ou le marché, des moyens privés et publics mis en œuvre et des stratégies d'acteurs, le tout plus ou moins facilité par l'environnement économique et social. Dans ce modèle dit « interactif », la politique économique peut agir sur diverses composantes du processus et améliorer ainsi la performance collective à travers :

- la formation régulière et soutenue du capital productif, par la taxation des profits, les aides à l'investissement, l'organisation des marchés financiers, la clarté et la prévisibilité des grandes orientations de la politique économique conçue comme réductrice d'incertitude ;

- l'amélioration de la qualité des liens entre recherche publique et firmes privées, l'adoption d'une législation adaptée sur les brevets (durée, champ et profondeur de la garantie donnée à l'innovateur) et la recherche d'une neutralité de la fiscalité et du système financier à l'égard de l'arbitrage entre capital matériel et immatériel ;

- l'ouverture à la communauté internationale productrice d'idées par la mobilité des chercheurs et des ingénieurs - même si la stabilité de l'emploi permet la cumulativité des connaissances - , la qualité de l'éducation et de la formation des chercheurs et des producteurs, l'insertion dans les réseaux de recherche fondamentale et appliquée ;

- la promotion de la qualité des interactions entre les firmes et leurs clients par l'évolution de la taille et de la sophistication du marché que les pouvoirs publics peuvent tenter de favoriser à travers la formation et les systèmes éducatifs (rôle de l'école dans la maîtrise des NTIC et des technologies modernes) ;

- l'établissement de normes professionnelles ou publiques exigeantes en matière de sécurité, de préservation de l'environnement, d'organisation du travail et l'élévation de la qualification de la main d'œuvre afin de permettre l'amélioration permanente de la qualité ;

- la constitution des infrastructures collectives de communication et d'intégration du territoire (transports à grande vitesse, NTIC, ...), cruciales pour la mise en œuvre par les firmes privées du paradigme interactif, et à laquelle doit contribuer la politique budgétaire et fiscale ;

- la recherche, par la politique d'aménagement du territoire, d'effets d'agglomérations pour favoriser la diffusion de l'information, par opposition à la tentation du saupoudrage destiné à équilibrer la distribution des populations au sein d'une nation ou d'une région.

En dernière analyse, c'est la qualité de l'éducation et le volume des moyens qui lui sont consacrés, mais aussi l'attractivité des carrières scientifiques et technologiques, qui déterminent la capacité d'innovation d'une nation, c'est à dire aussi la croissance et l'emploi. Ce qui souligne le rôle majeur des pouvoirs publics, tant il est vrai, pour reprendre la formule de Robert Boyer et Michel Didier, inspirée de celle attribuée en son temps au chancelier Helmut Schmidt, que « *la qualité de la politique macroéconomique d'aujourd'hui fait l'innovation de demain, et l'innovation de demain fait la croissance et l'emploi d'après-demain* »¹.

Dans ces approches de la croissance, les phénomènes de coordination prennent d'autant plus d'importance qu'elles montrent que les défauts d'harmonie en la matière peuvent créer des chocs qui influencent durablement le processus de croissance en en changeant la vitesse ou l'orientation. Cette réintégration de l'histoire dans les processus de croissance invite ainsi à rester attentif aux effets coûteux de tout désajustement. On peut ici plus particulièrement évoquer les exigences que cela implique en matière :

- de politique économique, notamment dans sa dimension budgétaire : ces approches de la croissance montrent, en effet, que le sacrifice des dépenses publiques d'investissement dans les phases défavorables de la conjoncture peut être tout à fait dommageable ; ceci souligne le fait

¹ Robert Boyer, Michel Didier, « *Innovation et croissance* », *op. cit.*

que l'objectif d'une maîtrise des finances publiques ne peut être recherché indépendamment du contenu qui lui est donné aussi bien en termes de dépenses que de recettes ;

- de dépenses publiques : l'efficacité des dépenses publiques et des politiques qui leur sont associées doit être évaluée systématiquement en tenant compte de leurs effets macro-économiques externes ; positifs, ces effets sont générateurs de croissance, négatifs, ils la pénalisent ;
- de cadre institutionnel : celui-ci doit créer un environnement favorable à la croissance, c'est-à-dire qu'il doit être incitatif à l'innovation, à l'épargne et à l'investissement ; mais cet environnement doit aussi permettre de maîtriser et de corriger les processus générateurs d'inégalité ; plus généralement, il doit assurer une cohésion sociale sans laquelle une croissance économique durable ne peut être garantie.

C'est, au fond, à un renversement de perspective par rapport à la vision standard dominante depuis les années 1960 qu'invitent ces nouvelles approches de la croissance. Leurs applications empiriques appellent certainement des validations plus solides. Elles montrent cependant, de façon convergente, que le taux de croissance d'une économie est conditionné par les politiques publiques qui doivent assurer une complémentarité efficace dans l'accumulation des différents facteurs en jeu. Cela revient à considérer l'Etat comme la condition d'un bon fonctionnement du marché et non plus seulement en tant que simple substitut à celui-ci.

B - L'ESSOR DES NOUVELLES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION

Par de nombreux aspects, ce qui est souvent évoqué comme passage à « une nouvelle économie »¹ relève de certaines dimensions des nouvelles approches de la croissance analysées précédemment, notamment pour ce qui concerne l'immatériel. Plus particulièrement, cette notion de nouvelle économie, encore floue et recouvrant beaucoup d'ambiguïtés, confère une place privilégiée aux NTIC. Loin d'être un épiphénomène technique, ce secteur est la partie visible d'une transformation beaucoup plus large des économies industrielles, amorcée dès les années 60 et 70, qu'il est possible de qualifier, selon une approche inspirée des thèses de Nicolas Kondratieff et Joseph Schumpeter, de « troisième révolution industrielle ». Celle-ci vient relayer l'essoufflement du modèle productif antérieur, en s'appuyant sur des innovations techniques et sociales porteuses d'un nouveau régime de productivité et d'une nouvelle façon d'organiser le travail.

¹ Sur ce thème, on pourra notamment consulter Jean Gadrey, « *Nouvelle économie, nouveau mythe ?* », Flammarion, 2000, Daniel Cohen et Michèle Debonneuil, « *Nouvelle économie* », rapport au Conseil d'analyse économique, La Documentation française, 2000, Patrick Artus, « *la nouvelle économie* », la découverte, 2001 ainsi que le n° 339-340 d'*Economie et Statistique* intitulé « *Nouvelles technologies et nouvelle économie* ».

Selon les travaux de Daniel Cohen et Michèle Debonneuil¹, on peut se risquer à conclure que le « paradoxe de Solow », selon lequel l'informatisation de la société ne laissait pas de traces visibles sur la productivité globale de l'économie, est désormais résolu. L'informatique contribue, du moins aux Etats-Unis, à la croissance économique globale, pour un point de croissance environ. Rien ne semble s'opposer à ce qu'il en soit de même en Europe où l'usage des NTIC, quoiqu'en retard de cinq à huit ans sur les Etats-Unis, est en expansion. Par surcroît, en ce qui concerne la réorganisation des méthodes de travail qui permet l'accélération de la croissance, les entreprises françaises semblent en passe de rattraper leurs homologues américaines. Il y a donc lieu de porter un jugement relativement optimiste sur la capacité de l'économie européenne à résoudre, à son tour, le « *paradoxe de Solow* ». S'il est nécessaire que les pays européens rattrapent leur retard en termes d'utilisation des NTIC, il paraît aux auteurs tout aussi essentiel qu'ils s'efforcent de combler celui constaté en matière de production de ces technologies. En la matière, un des handicaps majeurs se situe indiscutablement dans le domaine de la recherche et développement, qui reste significativement en retrait des niveaux atteints aux Etats-Unis. L'enjeu est de constituer des pôles d'excellence au niveau européen, ce qui suppose de s'accorder sur des critères d'évaluation partagés, au titre desquels les aides européennes seraient accordées. Seule une stratégie coopérative au niveau de l'ensemble des pays membres permettra de construire une recherche et une production européennes dans les NTIC.

Vis-à-vis de ces évolutions potentiellement positives, la question sociale des nouvelles inégalités reste cependant posée. Si l'on peut estimer que la reprise de la croissance, entraînant mécaniquement une baisse du chômage, contribuera à améliorer la situation européenne par rapport à son passé récent, il y a lieu de penser que nombre d'inégalités continueront à persister. La tendance de l'économie à fractionner l'emploi selon les axes d'un nouveau dualisme reste très forte. Ce dualisme prendra sans doute des formes nouvelles par rapport au passé, où la question de la stabilité de l'emploi était centrale. La capacité de maîtriser (ou de s'adapter) à l'évolution technologique, l'inscription de ses compétences dans un secteur à croissance rapide décideront des carrières et des rémunérations d'une manière beaucoup plus forte. La « fracture digitale » ne fait sans doute que commencer, qui exigera des efforts en amont (dès l'école) et en aval, en matière de formation professionnelle et de redistribution.

Des analyses très diverses ont été développées autour de la nouvelle économie. Elles ont proliféré durant la longue phase de croissance américaine et le « boum » des nouvelles technologies sur les marchés financiers. La crise qui s'est ouverte en 2000 dans ces activités, les sévères corrections boursières enregistrées dans ce secteur, les interrogations portant sur l'horizon de développement de ces nouvelles technologies (UMTS) conduisent à regarder avec plus de distance et de rigueur l'avenir de cette dite nouvelle économie.

En toute hypothèse, on peut considérer que le développement des NTIC exige et exigera des investissements considérables de la part des opérateurs mais aussi des pouvoirs publics (Etat et collectivités locales) qui doivent notamment

¹ Daniel Cohen et Michèle Debonneuil, « *Nouvelle économie* », *op. cit.*

s'assurer que les conditions d'une « société de l'information pour tous »¹ sont réunies : pour la téléphonie mobile comme le haut débit, le seul jeu du marché ne saurait suffire à garantir l'accès de tous, sur tout le territoire, aux services d'information et de communication². Le volume des investissements requis, en relais ou sites, est variable selon les technologies concernées, qu'il s'agisse des bandes locales radio (BLR) - compte tenu des distances requises entre utilisateur et émetteur -, du GSM³ (afin de couvrir le territoire) ou de l'UMTS⁴ « *qui nécessitera 1,5 à 2 fois plus de pylônes ou sites que le GSM ... qui à ce jour, pour trois opérateurs, s'appuie sur environ 40 000 relais dont 5 000 sont encore à construire* »⁵.

Dans ce but, le Gouvernement français a notamment pris, en juillet 2001, les mesures suivantes :

- mise en place d'un dispositif de soutien public à l'investissement des collectivités locales et des opérateurs pour la construction de stations de base équipées afin d'assurer dans les trois prochaines années, la couverture de l'ensemble des lieux de vie permanents et occasionnels (sites touristiques) et des axes de transport prioritaires. Le coût global de cet objectif est estimé à 1,4 milliard de francs (210 millions d'euros) ;
- accès de tous aux réseaux à haut débit d'ici 2005 : laissé à la seule dynamique du marché, l'essor du haut débit conduirait à cette échéance à une polarisation accrue, une part significative de la population (20 à 25 % selon les estimations) et des territoires n'ayant aucun accès au haut débit à des conditions économiquement viables ; la mise en place d'un dispositif de soutien aux projets territoriaux se traduira par un accompagnement en investissements sur les fonds propres de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) à hauteur de 1,5 milliard de francs (228 millions d'euros) sur 5 ans et la possibilité d'obtenir, toujours via la CDC, des prêts à taux préférentiels sur 30 ans en cofinancement avec les établissements de crédit, à l'intérieur d'une enveloppe de 10 milliards de francs (1,5 milliard d'euros) ;
- il répondait ainsi, en partie, au vœu exprimé par notre Assemblée dans son récent avis sur le sujet qui affirmait que « l'ampleur de l'effort à accomplir réclame de la part de l'Etat une véritable prise de

¹ Concept qu'il ne faut pas confondre avec celui de « *société de la connaissance* », qui renvoie aux contenus et à la possibilité, pour les utilisateurs, de se les approprier.

² C'est pour répondre à cette préoccupation que le Conseil économique et social a présenté un certain nombre de propositions - dont le Gouvernement s'est largement inspiré - dans le cadre de son avis intitulé « *Haut débit, mobile : quelle desserte des territoires ?* » (rapporteur : M. André Marcon, J. O. Avis et rapports du Conseil économique et social n°11 du 21 juin 2001).

³ Le coût global de l'extension de la couverture, estimé à 213 millions d'euros, est cofinancé selon des modalités définies dans une circulaire du 30 novembre 2001. Le financement des pylônes est pris en charge par les pouvoirs publics à hauteur de 152 millions d'euros, montant réparti à part égale entre les collectivités locales et l'Etat. Les opérateurs apportent 61 millions d'euros pour financer les 1 150 stations de base nécessaires.

⁴ Le montant des investissements nécessaires pour une couverture correcte du territoire français est estimé à 4,6 milliards d'euros.

⁵ André Marcon, *op. cit.*

responsabilité, sous peine de voir la France s'engager dans la voie d'un sous-dimensionnement des équipements pénalisant le développement de tout le pays ». A cet égard, l'effort financier consenti en faveur du Programme d'action gouvernemental pour préparer l'entrée de la France dans la société de l'information (PAGSI) adopté lors du Comité interministériel pour la société de l'information du 16 janvier 1998 atteint 5,7 milliards de francs (878 millions d'euros) sur deux ans, dont 2,1 milliards de francs en 1998 (323 millions d'euros) et 3,6 milliards de francs en 1999 (549 millions d'euros). Sur cette somme, un tiers est consacré à la modernisation des services publics, un autre tiers à encourager l'usage des technologies de l'information dans les entreprises et à développer l'innovation et le dernier tiers à l'école et à la culture, afin que les futurs citoyens maîtrisent les nouveaux outils de communication et que la France développe sa propre offre de contenus numériques.

Au-delà même de ces crédits consacrés au PAGSI, ce sont au total 7 milliards de francs par an (1 milliard d'euros) qui sont consacrés au développement et à l'entretien des systèmes d'information des administrations civiles de l'Etat (auxquels il faut ajouter 3,8 milliards de francs - soit 580 millions d'euros - de rémunération des personnels informaticiens). Il faut également souligner les efforts importants des collectivités locales (environ 7 milliards de francs en 1997 soit 1 milliard d'euros) et des établissements publics en matière de déploiement des NTIC¹.

A travers cet exemple, on voit ainsi que la « nouvelle économie » correspond à l'irruption d'une vague ou d'une grappe d'innovations qui, tout en modifiant en profondeur le contenu de l'activité productive et les modes de vie, sont génératrices de nouvelles opportunités mais aussi de nouvelles difficultés et de nouvelles contraintes, qu'il s'agisse d'inégalités et de cohésion sociales, de formation, de recherche et développement ou d'investissement en infrastructure. Il s'agit-là de domaines où le rôle de l'Etat est important - et parfois même décisif - mais où la question de l'efficacité de la dépense publique est au moins aussi déterminante que celle de son montant.

C - LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Les critiques traditionnelles de la croissance se sont beaucoup concentrées sur ses risques et ses coûts du point de vue des dommages infligés à l'environnement² en attirant l'attention non seulement sur le caractère intrinsèquement néfaste de certains actes mais surtout sur les conséquences d'un assèchement de ressources considérées comme naturelles et de la mise en péril d'écosystèmes indispensables à la survie de l'espèce humaine. A la suite

¹ Sur ce thème, voir notamment le rapport du groupe du Commissariat général du Plan présidé par Bruno Lasserre intitulé « *L'Etat et les technologies de l'information : vers une administration à accès pluriel* », La Documentation française, 2000 et le rapport de Pierre Cohen et Henri Nayrou intitulé « *Pour que le déclin des services publics ne soit plus une fatalité* », Document d'information de l'Assemblée nationale n° 2883, 2001.

² Sur cette question, on se reportera à l'étude de M. Jean Billet, « *Croissance et environnement* », J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social n°17 du 16 septembre 1998.

notamment du rapport Meadows, qui s'était essentiellement concentré sur les effets négatifs en termes de ressources naturelles pour la planète, et des travaux de J.K. Galbraith, qui en appelaient à une croissance plus qualitative, de nombreux rapports officiels ont démontré que la croissance « à tout va » de la production et de la consommation soumet l'environnement à rude épreuve : les rejets et les déchets polluent la planète et détruisent les écosystèmes, tandis que l'appauvrissement et la dégradation des ressources renouvelables mettent en péril les moyens de subsistance. Pendant fort longtemps, les catastrophes ont été exclusivement d'origine naturelle. Aujourd'hui, une prise de conscience s'opère sur le constat qu'elles sont aussi le fait des activités humaines. Elles sont en cause quand de nouveaux désordres climatiques alimentent ou aggravent les cyclones, quand s'étendent les déserts ou se dégradent les sols, quand les eaux sont polluées et les ressources qu'elles fournissent écumées, quand les déchets à vie longue sont stockés dans des conditions de sécurité insuffisantes, quand les inégalités au regard de ces problèmes s'aggravent à l'échelle du monde. La Conférence de Rio (1992)¹ a su montrer que la croissance pouvait aller de pair avec la sauvegarde de l'environnement et la lutte contre les inégalités, dès lors qu'elle était économe des ressources naturelles et respectueuse de tous les écosystèmes.

Les préoccupations liées à l'environnement font désormais partie des priorités de nos concitoyens : selon le CREDOC², si 86 % des individus se déclarent satisfaits de leur environnement immédiat et moins de 30 % estiment subir des pollutions atmosphériques, en lien avec l'étalement des agglomérations et la fréquence de l'habitat pavillonnaire, 80 % des Français se déclarent inquiets de la situation de l'environnement à un niveau plus global ainsi que des conséquences de sa dégradation. Une majorité fait confiance au progrès technique pour limiter les excès des pollutions et des nuisances, mais pas pour enrayer la disparition des espèces, le réchauffement de la planète ou l'impact des pollutions sur la santé. Cette inquiétude, surtout sensible parmi les jeunes générations, est révélatrice des évolutions d'une opinion qui souhaiterait voir les pouvoirs publics gouverner avec plus d'éthique écologique³.

Ces préoccupations sont aussi inscrites au rang des priorités de la communauté internationale qui a forgé le concept de « développement durable », consacré par le rapport de la Commission mondiale des Nations Unies sur le développement présidée par Gro Harlem Brundtland⁴ puis par le Sommet de Rio et le protocole de Kyoto signé en décembre 1997⁵. Cette notion, héritière d'un

¹ La convention de Rio a adopté l'objectif d'une stabilisation des émissions de gaz à effet de serre.

² « *L'environnement : ce qu'en disent les Français* », Bruno Maresca, Pascale Hébel, CREDOC, La Documentation française, 1999.

³ Le rapport de M. Patrick Viveret au Secrétaire d'Etat à l'économie solidaire intitulé « *reconsidérons la richesse* », dont les principales conclusions ont été présentées en mars 2002 lors d'un colloque organisé avec le parrainage du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), montre bien toute l'actualité de cette problématique. Il plaide notamment « *pour un Etat écologiquement et socialement responsable* ».

⁴ Premier ministre norvégien de l'époque.

⁵ A Kyoto, les pays de l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les pays d'Europe de l'Est, la Russie et l'Ukraine se sont engagés à limiter globalement de 5 % en 2012 leurs émissions de gaz à effet de serre par rapport au niveau de 1990. Les ministres européens de l'environnement ont finalement décidé de ratifier ce protocole lors de leur réunion du 4 mars 2002.

ensemble de publications s'inscrivant, d'une façon ou d'une autre, dans le sillage de l'œuvre de François Perroux¹, demeure toutefois relativement floue au delà d'une affirmation de principe essentielle : la nécessité d'assurer une croissance économique soutenue compatible avec une gestion prudente des ressources naturelles et qui assure l'équité intra et inter-générationnelle. Loin d'une quelconque croissance zéro, le développement durable (ou soutenable) « *n'est pas un état d'équilibre, mais plutôt un processus de changement dans lequel l'exploitation des ressources, le choix des investissements, l'orientation du développement technique, ainsi que le changement institutionnel sont déterminés en fonction des besoins tant actuels que futurs* »². Ce qui suppose une autre approche du développement qui allie efficacité écologique, efficacité économique et progrès social.

Cet objectif ne saurait être atteint sans l'intervention de la puissance publique à travers la réglementation, l'incitation ou l'investissement. Une politique nationale de développement durable doit articuler de manière ordonnée des préoccupations liées aussi bien à l'environnement, à l'aménagement du territoire, à la maîtrise de l'énergie (effet de serre), aux moyens de transport, à la politique de la ville, à la sécurité alimentaire, à la gestion de l'eau. Ainsi, le plan national présenté en Conseil des ministres le 3 janvier 2002 vise à relever ces défis dans le domaine de l'habitat et de la construction, un secteur qui contribue pour un quart aux émissions de gaz à effet de serre³. Il comporte des mesures favorisant l'emploi des énergies renouvelables et de matériaux performants, l'élimination des polluants, une meilleure maîtrise des processus de construction et de gestion des bâtiments.

S'il en est ainsi, c'est que, comme l'a établi depuis longtemps l'analyse économique avant même les approches en termes de croissance endogène, ce qu'il est convenu d'appeler « le marché » ne peut prendre spontanément en compte ces exigences. Cette action se traduit notamment par la production de normes auxquelles doivent se soumettre les opérateurs, ce qui implique un volume d'investissements conséquent. Les collectivités locales françaises doivent ainsi respecter un nombre croissant de normes de toutes natures, pour la plupart (80 %) d'origine communautaire⁴. Cela constitue pour les élus tout à la fois un enjeu juridique (éviter la mise en cause de leur responsabilité devant le juge pénal), un enjeu pour l'attractivité de leurs territoires et un enjeu financier (trouver les moyens pour réaliser les investissements induits).

Selon une étude réalisée en 1999 par le cabinet Arthur Andersen auprès d'un échantillon de 10 villes moyennes pour le compte du Crédit local de France

¹ François Perroux, « *L'économie du XX^{ème} siècle* », PUG, 1991.

² Rapport Brundtland, *op. cit.*

³ Sur ce thème, voir notamment l'avis du Conseil économique et social sur « *Le suivi de l'effet de serre* », présenté par Jean Gonnard et Frédérique Rastoll, J.O. avis et rapports du Conseil économique et social n°12 du 3/11/2000.

⁴ Sur la dimension communautaire de la perspective d'un développement durable, voir notamment l'avis adopté par Comité économique et social européen le 31 mai 2001 sur la « *Préparation d'une stratégie de l'Union européenne en matière de développement durable* » (rapporteur : M. Ehnmark ; co-rapporteur : M. Ribbe).

et de la Fédération des maires des villes moyennes sur le coût de la mise aux normes de leurs équipements¹, le montant des investissements à réaliser par l'ensemble des communes se situe entre 130 et 140 milliards de francs sur la période 1992-2005² (19,8 à 21,3 milliards d'euros). 70 % des investissements nécessaires restent encore à financer soit de l'ordre de 100 milliards de francs (15,2 milliards d'euros). Sur ce total les dépenses relatives au secteur de l'environnement sont prépondérantes puisqu'elles s'élèvent à 75 milliards de francs environ (11,4 milliards d'euros). Elles concernent essentiellement les déchets ménagers (29 milliards de francs soit 4,3 milliards d'euros)³, les eaux usées (15 milliards de francs soit environ 2,2 milliards d'euros) et la qualité de l'eau potable (28 milliards de francs soit 4,2 milliards d'euros).

Selon le rapport de la Cour des Comptes sur « *la gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement* » publié en janvier 1997, les conséquences directes des obligations nouvelles concernant la collecte efficace et le traitement réel des eaux usées pour les agglomérations de plus de 2000 équivalents-habitants, le traitement du phosphore et de l'azote et la bonne fiabilité des stations d'épuration correspondaient à 83 milliards de francs (base 1994) - soit 12,6 milliards d'euros - dont 60 milliards (9,1 milliards d'euros) devaient avoir été engagés au 31 décembre 1998. Les exigences directes des nouveaux textes concernant l'assainissement des collectivités de moins de 2000 équivalents-habitants devraient se traduire par des investissements de l'ordre de 45 à 60 milliards de francs au cours de la période 1995-2005 (de 6,8 à 9,1 milliards d'euros), tandis que les contraintes de l'urbanisation devraient induire un surcoût de 8 milliards de francs de 1992 à 2005 (1,2 milliard d'euros). Les besoins liés au traitement minimal des eaux de pluie étaient évalués entre 25 et 30 milliards de francs sur la même période (soit entre 3,8 et 4,5 milliards d'euros). Au total, les investissements annuels à réaliser de 1997 à 2005 étaient estimés à 14 milliards de francs (2,1 milliards d'euros, base 1994).

Les chiffres avancés par Antoine Coutière et Jean-Michel Uhaldeborde dans leur étude sur « *la nouvelle donne de l'investissement public local* » pour le compte de l'Institut de la décentralisation sont encore plus impressionnants : sur la période allant jusqu'à 2005, les moyens nécessaires s'élèveraient à 50 à 75 milliards de francs (7,6 à 11,4 milliards d'euros) pour la collecte des eaux usées, 25 milliards de francs (3,8 milliards d'euros) pour les stations de traitement, 75 milliards de francs (11,4 milliards d'euros) pour l'eau potable et de l'ordre de 100 milliards de francs (15,2 milliards d'euros) pour les eaux pluviales.

Il s'agit là d'une retombée significative de la préoccupation du développement durable en termes d'investissements publics. Cet exemple n'épuise naturellement pas le sujet et il pourrait être complété, plus généralement, par le recensement des investissements et des infrastructures

¹ Cette étude porte sur les normes en matière d'environnement (eau, déchets, bruit), de sécurité dans les bâtiments, d'accessibilité des voies publiques et des bâtiments aux personnes handicapées, d'équipements sportifs, d'éclairage public, de désamiantage, d'aires de jeux et de restauration collective.

² 2013 pour la teneur du plomb dans l'eau.

³ Le schéma de service collectif sur l'énergie (cf. *infra*, II, de ce chapitre) prévoit notamment des incitations à la production d'électricité dans les usines d'incinération (cogénération).

rendues nécessaires dans les différents domaines concernés (pollution de l'air, de l'eau, gestion des déchets, économies d'énergie, ...), quelle que soit la nature ou le statut des opérateurs.

*
* *

Au total, il apparaît que le changement de nature de la croissance auquel on assiste aujourd'hui, en particulier son caractère plus qualitatif, plus immatériel¹, sous la pression des NTIC, c'est-à-dire de technologies génériques qui irriguent et fécondent, de proche en proche, l'ensemble du tissu productif, mais aussi des préoccupations relatives au développement durable, conduit à une mutation structurelle qui doit être prise en compte par les responsables de la politique économique. Ainsi que l'ont bien montré notamment les approches en termes de croissance endogène, c'est à un nouveau paradigme économique mettant en évidence de nouveaux champs d'application de la croissance, générateurs d'effets externes, positifs ou négatifs, auquel on doit désormais faire face, nouveau paradigme qui pose en des termes nouveaux, dans un contexte européen en mutation, la question du rôle et de l'impact de l'intervention publique ainsi que celle du partage ou plutôt de l'articulation entre le public et le privé².

C'est là un constat d'autant plus opportun que, comme on le verra, contrairement à la thèse parfois soutenue, les besoins collectifs susceptibles d'être satisfaits par la puissance publique, loin d'être saturés, sont importants en volume et de plus en plus diversifiés.

¹ Sur la composition de plus en plus immatérielle de la formation brute de capital fixe (FBCF) des firmes, on pourra consulter notamment l'avis adopté par notre Assemblée le 25 février 1998, sur le rapport d'Alain Brunaud, intitulé « *L'investissement des entreprises* » (J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social n°3 du 4 mars 1998).

² Cette question fera, parmi d'autres, l'objet du chapitre II, *infra*.

II - DES BESOINS COLLECTIFS TOUJOURS IMPORTANTS ET ÉVOLUTIFS

Qu'il reste des besoins collectifs à satisfaire dans notre pays pour répondre aux aspirations de la population, besoins tant « traditionnels » (santé, éducation, ...) que nouveaux tels que ceux liés à l'objectif de développement durable, nul ne saurait raisonnablement le contester. La grande vague d'investissements publics dont la chronologie a été relatée dans le titre I, et qui a pu faire passer telle ou telle activité du stade de l'enfance à la maturité ou à la saturation avant d'entamer un nouveau cycle, a bien montré que l'histoire n'était pas achevée et que le renouvellement permanent était la loi du genre. Cela correspond d'ailleurs à l'acception moderne du mot « *besoin* » qui renvoie à une vision dynamique et relative dans le temps et dans l'espace de ce concept : le champ des besoins humains est vaste et divers, quasiment sans limite puisque relatif à un environnement économique, social et culturel évolutif au sein duquel il s'agit de vivre de mieux en mieux. Tant il est vrai que la seule finalité de l'économie est la qualité de vie des femmes et des hommes, à commencer par celle des plus démunis, c'est-à-dire la satisfaction équitable des aspirations humaines, qu'il s'agisse des consommations marchandes mais aussi des aspirations échappant à toute évaluation monétaire (dignité, paix, sécurité, liberté, éducation, santé, loisir, qualité de l'environnement, bien-être des générations futures ...).

Il ne saurait être question dans le cadre de ce rapport de procéder à une étude exhaustive des besoins exprimés ou ressentis par nos concitoyens en matière de biens et services collectifs mais seulement de montrer que, quel que soit le statut des opérateurs, ces besoins, dès lors qu'ils s'expriment, doivent, d'une manière ou d'une autre, être satisfaits, sous peine de nuire à la compétitivité et à la modernisation de l'économie, de susciter des déceptions et, pour l'Etat, de se voir reprocher de ne pas assumer ses responsabilités, en particulier au regard de l'impératif de solidarité. Dans cette perspective, il sera d'abord fait référence au précédent travail réalisé par cette Assemblée sur cette question avant d'esquisser une prospective des besoins collectifs au début des années 2000 s'appuyant sur les contrats de plan Etat-régions et les schémas de services collectifs qui ont été adoptés à l'issue d'une procédure de concertation ayant fait émerger les attentes de la population, ainsi que sur quelques analyses sectorielles¹.

A - L'ANALYSE MENÉE PAR NOTRE ASSEMBLÉE EN 1989

Dans son avis adopté le 14 juin 1989 sur « *l'évolution et les perspectives des besoins des Français et leur mode de satisfaction* », sur le rapport de M. Jacques Méraud, notre Assemblée constatait la diversité et l'ampleur des besoins des Français et la demande potentielle qui en résultait concernant tant les biens et services marchands, les conditions de vie des ménages que les services

¹ Plutôt que de s'appuyer sur des enquêtes d'opinion toujours susceptibles de comporter des biais, il a été jugé plus opportun de partir des besoins formalisés à l'issue de procédures de concertation institutionnelles (telles que celles concernant les schémas de services collectifs ou les contrats de plan Etat-régions) ainsi que des études prospectives sectorielles disponibles dans quelques domaines significatifs.

collectifs. Elle relevait que, parmi les besoins dont elle avait dressé le bilan, beaucoup mettaient en jeu, à des titres et à des degrés divers, des financements collectifs, soit par le moyen de transferts sociaux (besoin de santé), soit par le moyen de crédits budgétaires (besoin d'éducation, de crèches, de sécurité), soit par ces deux moyens à la fois (besoin de logement). Elle suggérait à cet égard que *« plutôt que de limiter par la pénurie la satisfaction de besoins aussi essentiels, soient imaginées de nouvelles sources de financement, afin d'éviter les solutions qui risqueraient de conduire à la création d'une société duale »*.

Les biens et services collectifs considérés étaient définis comme *« ceux qui ne sont pas destinés à l'usage exclusif d'une personne ou d'un ménage, mais mis simultanément à la disposition d'un ensemble de personnes ou de ménages. Leur production comme leur financement peuvent être publics, privés ou associatifs. Ils peuvent être marchands ou non marchands. Cependant, ils mettent souvent en jeu de façon plus ou moins large l'intervention des pouvoirs publics »*. L'existence de besoins non satisfaits, et par conséquent d'une demande potentielle, était repérée soit par l'observation de certaines inégalités de recours, soit par l'existence de *« goulets »* ou de *« files d'attente »*, soit par la constatation d'un rythme de croissance élevé du recours à tel ou tel service, soit encore par l'expression d'opinions critiques ou d'aspirations à un *« mieux »*. On trouvera ci-après quelques-unes des principales conclusions de cet avis dans l'optique qui nous intéresse.

Concernant l'**éducation**, notre Assemblée constatait que les besoins restaient imparfaitement satisfaits eu égard aux inégalités en la matière, la France étant assez mal classée au niveau international pour la consommation de services éducatifs. Elle ajoutait que l'évolution dépendrait, en la matière, *« d'une part, des aspirations à une amélioration de la qualité de l'enseignement, d'autre part de l'extension souhaitable et probable du nombre des bénéficiaires. (...) Il va falloir accroître le nombre des maternelles et celui des classes de l'enseignement secondaire général et technique, améliorer l'équipement de ces dernières, et, plus fortement encore, les moyens de l'enseignement supérieur. Il faudra aussi développer considérablement la formation continue et en faire une composante essentielle du processus d'adaptation des hommes et des femmes à l'évolution de la vie professionnelle »*. Au total, le degré de satisfaction des besoins *« dépendra largement des moyens qui pourront être consacrés à cet « investissement immatériel », le plus important de tous »*.

L'accroissement sensible des moyens humains et techniques mis en œuvre au cours des deux ou trois dernières décennies était considéré comme la caractéristique dominante des évolutions enregistrées concernant le service collectif de **santé**, l'un des principaux services collectifs à la disposition des ménages. Le Conseil observait que *« la sauvegarde ou l'amélioration de leur état de santé est pour les Français une priorité d'une telle importance que la vigueur de la demande potentielle qui en résulte ne saurait guère s'atténuer dans les années qui viennent (...). D'ici l'an 2000, le nombre de médecins et de dentistes va continuer à s'accroître de façon sensible, et surtout, la technicité des diagnostics et des traitements - la possibilité de recours à des équipements « sophistiqués » et souvent lourds - ira sans doute en augmentant »*.

S'agissant du besoin de **sécurité**, le Conseil notait qu'il s'était encore renforcé depuis une quinzaine d'années, ce qui s'était traduit par une vigoureuse expansion du recours à l'assurance et une inquiétude plus vive du public devant la délinquance, la criminalité et les accidents de la route. Ce qui posait, à ses yeux, « *le double problème des causes de la relative insécurité, et des moyens - en personnel notamment - que l'on pourra consacrer à sa réduction.* »

Le besoin d'un **environnement** sain et agréable (sauvegarde des milieux naturels, nuisances sonores, pollution, ...) était perçu comme ascendant et supposant une attention et une action permanentes, tant il est vrai que « *si les bienfaits de la croissance sont évidents, il faut promouvoir les moyens appropriés de lutte contre ses éventuelles nuisances* ». Le Conseil notait que, dans ce domaine comme d'ailleurs s'agissant des services collectifs **d'aide aux familles** (crèches, accueil des handicapés...) **et aux personnes âgées**, « *une demande existe, qui se développe. Elle est au moins partiellement solvable. Mais l'offre correspondante est insuffisante et dans certains cas inexistante* ».

Tel était le bilan, brièvement résumé, auquel notre Assemblée avait abouti à la fin des années quatre-vingts. A bien des égards, les débats très actuels au sein de la société française montrent, s'il en était besoin, que ces questions n'ont en rien perdu de leur pertinence.

B - ÉLÉMENTS POUR UNE PROSPECTIVE DES BESOINS COLLECTIFS AU DÉBUT DES ANNÉES 2000

Les éléments présentés ci-dessus ont bien montré qu'il existait, à la fin des années quatre-vingts, d'importants besoins collectifs insatisfaits nécessitant des investissements non moins conséquents. Depuis lors, peu de travaux de cette envergure ont été réalisés, hormis le cas du rapport du Commissariat général du Plan sur « *Les perspectives de la France* » (juillet 2000) qui répondait toutefois à des objectifs spécifiques¹. L'avis du Conseil économique et social portant sur ce texte² n'a pas non plus développé cet aspect. Cela étant, les enjeux et perspectives qu'il souligne « *vers une société de plein emploi* » et « *vers un nouveau rapport solidaire entre l'économie et le social* » apparaissent porteurs d'exigences fortes en matière de réponse aux besoins collectifs de la société.

On voudrait ici, sans procéder à une analyse d'ensemble qui déborderait le cadre du présent rapport, apporter quelques éclairages concernant les besoins collectifs porteurs d'investissements perceptibles aujourd'hui et pour les années à venir. L'élaboration concertée des schémas de services collectifs ainsi que des contrats de plan Etat-régions fournit une base solide pour approcher ces besoins, qui peut être complétée par des approches sectorielles.

¹ Il s'agissait, selon la lettre de mission du Premier ministre, d' : « *éclairer les perspectives à moyen et long terme pour l'ensemble des citoyens ; décrire les possibilités de développement et de mise en œuvre pour les projets des acteurs économiques, sociaux, territoriaux ; explorer, dans le nouvel environnement créé par l'euro, les stratégies économiques et sociales possibles et souhaitables ; clarifier les choix à moyen terme des autorités publiques* ».

² Gérard Alezard, « *Les perspectives de la France* », J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social n°15 du 5 décembre 2000.

1. Les schémas de services collectifs

Avec l'adoption par le gouvernement des schémas de services collectifs lors de la réunion du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 9 juillet 2001 s'est achevé l'un des chantiers majeurs engagés par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 : la planification à long terme (vingt ans) de neuf politiques publiques structurantes pour l'aménagement du territoire.

Cette planification territoriale renouvelée intègre les impératifs du développement durable¹, c'est-à-dire vise, selon le gouvernement, par une approche globale et de long terme : « à préparer notre pays à la gestion des grands problèmes posés par les nouvelles formes de développement (lutte contre le changement climatique, réponse aux enjeux de mobilité, préservation et valorisation des ressources naturelles et rurales) ; à assurer le développement solidaire de tous les territoires, notamment par une meilleure organisation des services de proximité tenant compte des nouveaux usages et attentes sociales comme des enjeux de développement économique local ; à favoriser le rayonnement et la compétitivité de la France en Europe et dans le monde par le déploiement des réseaux de la communication et du savoir, l'amélioration des dessertes stratégiques, le développement des fonctions métropolitaines supérieures ».

Les schémas sont destinés à encadrer les contrats de Plan Etat-régions² et à faciliter la prise en compte des politiques publiques par ceux-ci, ainsi que par les contrats de pays et d'agglomération. Ils déclinent les orientations stratégiques et arrêtent un certain nombre de mesures adaptées à la diversité des territoires et aux stratégies régionales de développement, sans pour autant fournir - et c'est évidemment regrettable du point de vue qui nous intéresse - une évaluation chiffrée systématique de leur coût. Pour chaque politique publique concernée, les schémas visent à articuler la maîtrise des risques, le développement solidaire et la compétitivité des territoires. Ils intègrent les caractéristiques géographiques et économiques locales, les forts écarts de densité propres à l'espace français, la diversité des besoins.

1.1. L'enseignement supérieur et la recherche

Le schéma définit la forme de services et d'équipements la plus adaptée pour chaque échelle territoriale : celle des métropoles régionales où doivent se renforcer la coordination des grands centres universitaires ; celle des principales agglomérations où seront privilégiées des spécialisations de troisième cycle et, en recherche, des créneaux d'excellence ; celle des bassins d'emplois où la consolidation des IUT et des antennes doit contribuer au développement économique local. Il vise par ailleurs à rééquilibrer le potentiel de recherche sur le territoire national en direction des régions ou des métropoles régionales à dynamique universitaire forte mais où les organismes de recherche sont encore peu implantés (Nord et Ouest par exemple). Cette priorité va de pair avec un soutien accru aux équipes scientifiques locales et à leurs pôles de compétence.

¹ Cf. I, C, de ce chapitre *supra*.

² Cf. 2, *infra*.

Elle relève enfin du développement et de la mise en réseau des équipements structurants (génopôles, centres de calcul informatique, maisons des sciences de l'Homme, par exemple).

Au-delà d'une organisation de l'enseignement supérieur plus cohérente et d'une recherche mieux répartie, il s'agit d'insérer davantage les établissements d'enseignement supérieur et de recherche dans le tissu local (rénovation du patrimoine universitaire, ouverture des équipements sur la ville, participation accrue au développement économique par la création d'incubateurs et de plates formes technologiques, ...) et de promouvoir leur ouverture aux attentes sociales et aux nouveaux publics (formation tout au long de la vie, diffusion de la culture scientifique et technique). Le schéma arrête les modalités de mise en œuvre de ces principes, à savoir le déploiement des réseaux, l'encouragement des coopérations inter-établissements, le développement d'une gestion prévisionnelle des personnels, en les déclinant pour chacune des régions.

1.2. La culture

Si la France est aujourd'hui bien équipée en la matière, à l'exception d'un axe recouvrant les zones de faible densité démographique, le rayonnement des institutions culturelles reste insuffisant puisque ne touchant pas l'ensemble de la population et laissant subsister des inégalités à l'intérieur des zones urbaines. Le schéma a permis de réexaminer l'action publique culturelle à partir de la notion de service destiné au citoyen et non plus au public, ce qui traduit un souci d'efficacité et de proximité conforme à l'objectif d'égal accès inscrit dans la Constitution. Il définit trois axes d'intervention : le maintien de la diversité culturelle, qui passe notamment par le soutien des artistes et des créateurs (mise à disposition de lieux de travail, allocations de recherche, commande publique, ...); la réduction des inégalités d'accès à l'art et à la culture, qui nécessite la généralisation de l'éducation artistique et culturelle et la mise en œuvre d'un service culturel de proximité pour tous, en s'appuyant sur les potentialités de l'outil numérique ; le rééquilibrage des territoires qui exige une intervention stratégique et coordonnée de la puissance publique à travers des programmes d'observation en région et le développement des logiques de contractualisation avec les structures intercommunales.

1.3. La santé

Le schéma constate que « l'accès à la santé représente en France aujourd'hui l'une des premières préoccupations de la population pour permettre le bien-être, le développement de la qualité de vie de chaque individu et de sa famille. Sous l'effet d'une pluralité de facteurs économiques, sociaux, culturels, l'accès à la santé reste une caractéristique discriminante des régions entre elles et au sein des régions. La santé publique, les actions convergentes des professionnels médicaux et paramédicaux, des établissements de santé, des autorités publiques de l'Etat, des Conseils généraux et régionaux et des Communes, mais aussi des assurances sociales (maladie, famille, vieillesse), ou encore des associations, requièrent une approche globale et coordonnée. »

Il définit les conditions d'un égal accès en tout point du territoire à des soins de qualité dans un contexte où le malade devient un acteur de santé à part entière. Il préconise une palette rénovée de nouveaux services collectifs tant

curatifs que préventifs ou palliatifs, en visant à corriger les inégalités intra et interrégionales en matière d'offre de soins et à promouvoir la continuité et la qualité des prises en charge. Il favorise les réseaux de santé et les nouvelles technologies de l'information, le développement de la prévention et de la promotion de la santé ainsi que la poursuite de l'amélioration de la sécurité sanitaire.

1.4. *L'information et la communication*

Deux objectifs fondamentaux structurent ce schéma¹ : l'accompagnement par l'Etat de l'entrée des territoires dans la société de l'information ; l'accès de tous aux technologies et services. Il est, en effet, selon celui-ci « *de la responsabilité de l'Etat de faire en sorte que dans ce domaine versatile, la logique de rentabilité ne remplace pas celle de l'aménagement du territoire, que le commerce ne se substitue pas à la planification, que la société de l'information ne constitue pas une nouvelle source d'exclusion.* »

À l'échéance de trois ans, l'objectif d'un accès généralisé aux outils technologiques, en particulier par la connexion de tous les établissements scolaires pour la fin 2002, est ainsi considéré comme stratégique. De même, le programme des espaces publics numériques, qui doit permettre au public la découverte de la micro-informatique, du multimédia et de l'internet correspond-il à une logique territoriale équilibrée. S'agissant de la téléphonie mobile, le schéma a permis de valider l'objectif d'une couverture territoriale complète des lieux de vie permanents (près de 1500 communes sans aucune couverture) et occasionnels (sites touristiques) ainsi que des axes de transport prioritaires, mais aussi celui d'un déploiement sur l'ensemble du territoire de réseaux à hauts débits. Sur ce dernier point, la disponibilité d'une offre de connexion moyenne à 2 mégabits par seconde à un coût abordable et équivalent sur l'ensemble du territoire est visée à l'échéance de 2005.

1.5. *Les transports*

Les schémas de services collectifs de transports (un pour les personnes et un pour les marchandises) diffèrent des précédents schémas directeurs en ce sens que la traditionnelle approche unimodale (routes, TGV, voies navigables...) laisse la place à une réflexion multimodale. Par ailleurs, au lieu d'identifier d'emblée des projets (nouvel axe autoroutier, par exemple) les schémas relèvent d'une approche globale tenant compte de la situation de l'ensemble des modes de transport, des possibilités d'aménagement des infrastructures existantes et de l'incidence des projets envisagés. Ils donnent la priorité à la qualité de la prestation et recherchent une meilleure utilisation des réseaux existants avant d'envisager de nouvelles infrastructures. Ils sont d'abord fondés sur un rééquilibrage de l'offre entre les différents modes de transport, avec une double priorité : pour les transports interurbains, priorité au fret ferroviaire et aux modes alternatifs à la route (doublement minimum du trafic ferroviaire de fret à l'horizon de 10 ans, développement du transport maritime et notamment du cabotage, valorisation de la voie d'eau) et, pour les déplacements urbains et suburbains, priorité aux transports collectifs (politiques locales d'urbanisme et de

¹ Cf I, B, de ce chapitre *supra*.

transport, plans de déplacement urbains, utilisation partagée de l'espace, limitation de la circulation automobile, ...).

Le coût total des autoroutes prévues par les schémas (autoroutes déjà lancées et autoroutes nouvelles) s'élève à 184 milliards de francs (28 milliards d'euros) et celui de l'achèvement des grandes liaisons interrégionales d'aménagement du territoire est estimé à 46 milliards de francs (7 milliards d'euros). Les investissements de modernisation du réseau ferré classique représentent 30 milliards de francs (4,5 milliards d'euros) pour la période 2000-2006, tandis que les investissements aéroportuaires devraient se maintenir à 3 milliards de francs par an jusqu'en 2020 (457 millions d'euros), sans même prendre en compte la construction d'un troisième aéroport dans le bassin parisien¹, en raison de la nécessaire adaptation des équipements à la croissance du trafic aérien et des besoins en infrastructures nouvelles. Enfin, le montant des investissements recensés pour les infrastructures en site propre à réaliser pour les transports collectifs de province s'élève à 40 milliards de francs (6 milliards d'euros), auxquels s'ajoute le coût (10 milliards de francs soit 1,5 milliard d'euros) de la mise en œuvre des autres actions contenues dans le plan de déplacements urbains.

1.6. L'énergie

Ce schéma, qui a pour objectif de favoriser et de valoriser la contribution des collectivités territoriales à la politique nationale de l'énergie et au développement durable du territoire, procède à un diagnostic approfondi concernant les perspectives d'évolution de la demande, la situation des différentes régions au regard des enjeux de production et de consommation d'énergie, les potentiels d'économie d'énergie et de valorisation des énergies décentralisées susceptibles d'être développés et les conséquences attendues des accords de Kyoto sur cette politique. Il fixe notamment à au moins 21 % la part des énergies renouvelables dans la production d'électricité qui devra être atteinte à terme².

1.7. Les espaces naturels et ruraux

La politique définie par le schéma repose sur deux grands principes : le développement durable et la multifonctionnalité des territoires, en mettant en valeur la diversité des services offerts par ces espaces. Cinq grandes catégories de services collectifs ont été recensés concernant : les productions agricoles et forestières et leurs fonctions économiques et sociales ; les ressources naturelles (air, sols et ressources géologiques), essentielles au maintien de la qualité de la vie et au développement économique ; la biodiversité, dont la reconnaissance est née du constat de l'érosion du capital biologique mondial en raison de la disparition de certaines espèces ; les aménités et les paysages, qui fournissent des

¹ Dont le coût est estimé à 2,3 milliards d'euros.

² Les collectivités sont invitées à jouer la carte des énergies vertes et de la maîtrise de l'énergie, à installer des équipements pour récupérer la chaleur et produire de l'électricité dans leurs usines d'incinération d'ordures ménagères (cogénération) et à créer un environnement favorable aux énergies renouvelables (éolienne, hydroélectrique,...) notamment en promouvant un urbanisme adapté et en apportant leur soutien aux projets énergétiques intéressants.

agréments nécessaires au bien-être des habitants ; la prévention des risques naturels, avec une exigence de protection aujourd'hui très étendue.

Dix objectifs stratégiques sont identifiés : trois objectifs transversaux (maîtrise de la périurbanisation, constitution d'un réseau écologique national, gestion durable des forêts) et sept objectifs propres à des territoires spécifiques (préservation de la multifonctionnalité des grandes vallées fluviales, protection des zones littorales et maritimes, renforcement et valorisation des zones humides, redynamisation des zones affectées par la déprise agricole, amélioration de la gestion des ressources en eau dans les zones agricoles, maintien des équilibres dans les régions méditerranéennes).

1.8. Le sport

Le schéma retient plusieurs objectifs : faire du sport un droit pour tous ; accroître la place et le rayonnement de la France sur la scène internationale ; inscrire le sport dans les logiques de structuration et de développement durable des territoires, ce qui implique notamment de développer harmonieusement les activités sportives de pleine nature, y compris les nouvelles pratiques dont la sécurité doit être assurée. En ce qui concerne l'offre d'équipements, on y relève que « leur répartition, parfois inégale sur le territoire, constitue un obstacle à l'égalité des chances dans la découverte et l'accès à certains sports (...). Le patrimoine de nos équipements sportifs vieillit et nécessite d'indispensables adaptations¹. (...) Il est vrai qu'une part importante du parc français des équipements sportifs, notamment les équipements de base (gymnases, piscines), date des années 60 et 70, a été réalisée souvent à partir de constructions en série à caractère économique ». Des actions de rééquilibrage sont proposées à l'échelle des territoires de proximité, et notamment dans les quartiers sensibles ou les zones rurales de faible densité, mais aussi à l'échelle régionale par le développement des centres d'entraînement et des équipements sportifs de haut niveau, en portant une attention particulière à la situation des départements d'outre mer².

Les orientations ainsi tracées pour les neuf politiques publiques considérées induisent un ensemble d'investissements structurants pour les vingt années à venir qui donnent une évaluation des besoins collectifs à satisfaire en la matière. Cependant, cette évaluation est non-chiffrée, c'est-à-dire qu'elle ne fait pas apparaître de façon explicite les montants d'investissement sur tout ou partie de l'horizon considéré. Par ailleurs, elle n'établit pas de hiérarchie dans les priorités de réalisation, ce qui introduit des difficultés aussi bien en termes de cadrage global que de programmation dans le temps. En outre, l'ensemble de l'organisation institutionnelle de la mise en œuvre de ces schémas n'est pas clairement identifié et les voies et moyens d'un suivi de réalisation en cours de route et d'une évaluation des résultats ne sont pas définis. Ils fournissent

¹ L'inventaire communal de l'INSEE révèle des taux d'installations à rénover variant de 18 % pour les pistes d'athlétisme et les piscines, à 9 % pour les courts de tennis en plein air, et 6 % pour les terrains de football.

² A noter que la dépense sportive, hors valorisation du bénévolat, correspondait en 1998 à 19,4 milliards d'euros dont 9,8 milliards d'euros pour les ménages, 6,3 milliards pour les collectivités territoriales (essentiellement les communes) et 2 milliards pour l'Etat. Soit, au total, un financement public de 8,26 milliards d'euros, équivalent à près de 43 % de la dépense totale.

toutefois pour partie un cadre dans lequel doivent s'insérer les contrats de plan Etat-régions qui recensent les projets retenus sur la période 2000-2006. Il convient enfin de noter que le calendrier des instruments communautaires et des contrats de plan n'a pas permis, et cela est naturellement dommageable, l'élaboration conjointe des schémas et de ces outils de programmation.

2. Les contrats de plan Etat-régions

Les contrats de plan Etat-régions, qui ont été définis par la loi du 29 juillet 1982 comme des instruments de régionalisation du Plan national, sont devenus l'outil privilégié des politiques d'aménagement du territoire. Au fil des quatre générations de contrats qui se sont succédées, les montants financés ont été multipliés par plus de 3, la part de l'Etat passant de 59,9 % pour les premières à 49,6 % pour les contrats en cours. Cela signifie, *a contrario*, que la contribution des régions a été de plus en plus sollicitée au point d'être désormais majoritaire. Si ce financement ne représente que de l'ordre de 3 % des dépenses des APUL, il convient de noter qu'il correspond à une part croissante de leur FBCF (12,8 % sur 1984-1988, 14,7 % sur 1994-1999), ce qui souligne toute l'importance de cette procédure pour l'équipement collectif au niveau régional.

Tableau 27 : Les engagements de l'Etat et des Conseils régionaux au fil des générations de contrats de plan (CPER)

(millions d'euro)	CPER 84-88	CPER 89-93	CPER 94-99	CPER 00-06
Financement Etat	6 383	8 627	11 791	16 650
Financement collectivités locales	4 269	6 938	10 843	16 946
Financement total	10 652	15 565	22 634	33 596
Part Etat (%)	59,9	55,4	52,1	49,6
Financement total/dépenses APUL (%)	3,0	3,1	3,1	
Financement total/FBCF APUL (%)	12,8	12,4	14,7	

Source : DATAR.

Pour la période 2000-2006, ils portent sur un montant total d'investissements de 33,5 milliards d'euros. La part des régions atteint 16,9 milliards d'euros auxquels s'ajoutent 810 millions d'euros pour les DOM. La part de l'Etat atteint 16,6 milliards d'euros pour les contrats de métropole (contre 12 milliards pour la période précédente), augmentés de 820 millions pour le volet interrégional et les grands programmes¹ et 850 millions pour l'Outre-Mer. L'Etat consacrera 4,1 milliards aux routes, 2,7 milliards au plan universitaire U3M², 1,2 milliard à la ville, 490 millions à l'environnement, 350 millions au logement et 230 millions à l'enseignement scolaire. S'y ajoutent 2,7 milliards destinés à financer de grands projets d'infrastructures ou de

¹ Plan Loire, rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel, conventions interrégionales de massif (Massif Central, Alpes, Jura, Vosges, Pyrénées), programme après-Mines, contournement routier du Bassin parisien.

² Cf. 3.1., b) de ce chapitre *infra*.

développement interrégionaux (ligne ferroviaire Paris-Orléans-Limoges-Toulouse, route centre Europe Atlantique, TGV Est, ...)¹.

Ces contrats comprennent deux volets : un volet régional concernant les grands équipements concourant au développement de la région et intégrant les financements de l'Etat, des régions, des départements, des communes et des EPCI ainsi que les orientations des schémas de services collectifs ; un volet territorial qui regroupe les investissements de proximité qui concourent au développement local et à la création d'emplois. Leurs deux axes prioritaires sont l'emploi et le développement durable. Ils représentent de l'ordre de 20 % du budget d'investissement civil de l'Etat et 30 % des budgets d'investissement des conseils régionaux.

Les principales inflexions thématiques par rapport à la génération précédente de contrats sont : l'accent mis sur le développement durable avec un rééquilibrage fer-route (le poids des investissements routiers passe de 32 à 24 %) même si les financements de l'Etat en faveur du rail (multipliés par sept² à 1,4 milliard d'euros)³ restent inférieurs à ceux inscrits en faveur de la route (4,1 milliards) et une forte augmentation des crédits à l'environnement et à l'aménagement du territoire ; l'effort porté sur les fonctions de l'intelligence, la politique de la ville, les PME et le tourisme ; l'élargissement du champ de la contractualisation à des domaines nouveaux (justice, coopération internationale). Les principales inflexions territoriales ont trait au maintien d'une priorité pour les régions les plus fragiles (Corse, Limousin, Nord-Pas-de-Calais, Lorraine, Basse Normandie), à un rattrapage pour les régions du Sud (Aquitaine, Midi-Pyrénées, PACA, Languedoc-Roussillon) et à la présence d'un volet territorial (pays, agglomérations) représentant en moyenne 25 % ces contrats.

¹ A noter qu'à la suite des dégâts causés par la marée noire, les tempêtes et les inondations, le CIADT de février 2000 a décidé de débloquer en plus 610 millions d'euros pour aider les régions touchées en concluant avec elles des avenants à leur contrat de plan.

² Les crédits en faveur des transports collectifs en général ont été multipliés par 2.

³ De l'ordre de 220 projets d'investissements ferroviaires feront l'objet d'un financement dans le cadre des contrats de Plan, sur la base de contributions des régions et de l'Etat de 4,7 milliards d'euros auxquelles s'ajouteront les financements des autres niveaux de collectivités locales, de l'Union européenne, de la SNCF et de RFF.

Tableau 28 : Contrats de plan Etat-régions 2000-2006 - Répartition entre les ministères des enveloppes régionales
(hors TOM, grands programmes et programmes interrégionaux)

	CPER 1994-1999 hors TOM		CIADT du 18 mai 2000		Evolution des enveloppes entre 1994-99 et 2000- 2006
	Montant en millions de francs	Part relative sur l'ensemble des ministères	Montant en millions de francs	Part relative sur l'ensemble des ministères	
Agriculture et pêche	7 483,01	8,92 %	9 670,50	8,42 %	+ 29,23 %
Affaires étrangères et coopération	68,30	0,08 %	130,50	0,11 %	+ 91,07 %
Culture	1 464,80	1,75 %	2 539,00	2,21 %	+ 73,33 %
Défense - Anciens combattants	8,80	0,01 %	528,00	0,46 %	+ 5 900,00 %
Education nationale	14 012,00	16,70 %	19 769,00	17,21 %	+ 41,09 %
<i>U3M</i>	<i>12 987,58</i>	<i>15,48 %</i>	<i>18 173,50</i>	<i>15,82 %</i>	<i>+ 39,93 %</i>
<i>Enseignement scolaire</i>	<i>1 024,42</i>	<i>1,22 %</i>	<i>1 595,50</i>	<i>1,39 %</i>	<i>+ 55,75 %</i>
Emploi - Formation professionnelle	3 972,21	4,73 %	5 393,04	4,70 %	+ 35,77 %
Ville	3 501,68	4,17 %	8 116,00	7,07 %	+ 131,77 %
Santé et social	2 417,57	2,88 %	2 807,90	2,44 %	+ 16,15 %
Environnement	1 302,01	1,55 %	3 212,90	2,80 %	+ 146,76 %
<i>ADEME hors enveloppe Etat</i>	<i>79,50</i>		<i>2 374,80</i>		
Équipement dont	38 575,81	45,97 %	46 871,50 (2)	40,81 %	+ 21,50 %
<i>Routes</i>	<i>27 297,12</i>	<i>32,53 %</i>	<i>27 447,50</i>	<i>23,90 %</i>	<i>+ 0,55 %</i>
<i>Autres modes et divers</i>			<i>16 418,40</i>	<i>14,29 %</i>	
<i>Logement</i>			<i>2 241,60</i>	<i>1,95 %</i>	
<i>Tourisme</i>	<i>281,50</i>	<i>0,34 %</i>	<i>764,00</i>	<i>0,67 %</i>	<i>+ 171,40 %</i>
FNADT	4 698,00	5,60 %	7 330,00 (1)	6,38 %	+ 56,02 %
MEFI dont	4 758,15	5,67 %	5 994,00	5,22 %	+ 25,97 %
<i>Industrie</i>	<i>4 256,55</i>	<i>5,07 %</i>	<i>4 984,00</i>	<i>4,34 %</i>	<i>+ 17,09 %</i>
<i>Commerce extérieur</i>	<i>237,60</i>	<i>0,28 %</i>	<i>417,20</i>	<i>0,36 %</i>	<i>+ 75,59 %</i>
<i>PME, commerce artisanat</i>	<i>264,00</i>	<i>0,31 %</i>	<i>591,80</i>	<i>0,52 %</i>	<i>+ 124,17 %</i>
Jeunesse et sports	153,05	0,18 %	811,00	0,71 %	+ 429,89 %
Justice	3,45		318,50	0,28 %	+ 9 131,88 %
Outre-mer	1 011,51	1,21 %	1 366,00	1,19 %	+ 35,05 %
Divers, dont charges communes etc...	479,91	0,57 %	1,2	0,001 %	- 99,75 %
TOTAL	83 910,25		114 858,04		+ 36,88 %

(1) hors 490 millions de francs (74,7 millions d'euros) réservés pour les programmes interrégionaux. (2) dont 4 500 millions de francs (686 millions d'euros) d'ex FARIF. Source : DATAR, 2000.

Ainsi, se poursuit l'effort de rattrapage de l'Etat pour corriger les inégalités territoriales, réduire globalement les écarts injustifiés entre les régions et tenir compte de l'évolution de la population et de ses effets, notamment sur le chômage dans certaines régions. Cette nouvelle dotation contribue au resserrement global des financements de l'Etat entre toutes les régions. Elle favorise en outre une France plus équilibrée, polycentrique, mieux intégrée sur le continent européen. Ces nouvelles orientations ne pénalisent nullement les régions traditionnellement prioritaires pour l'aménagement du territoire qui restent dotées à un niveau élevé, qu'il s'agisse des régions rurales en difficulté ou des régions en reconversion. La situation et la très forte progression démographique justifient un accroissement de l'effort de l'Etat pour les quatre régions d'Outre-mer. Les Territoires d'Outre-mer, pour lesquels 610 millions d'euros sont provisionnés à ce stade, relèvent, par ailleurs, de contrats ou conventions prenant en compte leur statut et leurs compétences spécifiques.

Encadré 10 : Quelques exemples de projets qui pourront être réalisés dans le cadre des contrats de plan Etat-régions 2000-2006

Le pôle universitaire du nord-est de Midi-Pyrénées : dans le cadre du réseau de ville Castres, Albi, Rodez, Figeac un pôle universitaire délivrera des formations répondant aux nouvelles demandes : communication, environnement, culture, loisirs.

Le pôle d'imagerie biomédicale de Basse-Normandie : ce pôle d'excellence, situé à Caen, sera renforcé, notamment par le financement du regroupement des équipes de recherche caennaises sur un même lieu et l'implantation de l'équipement de résonance magnétique nucléaire, permettant ainsi d'amplifier les efforts de recherche clinique et fondamentale.

« **Alternatives végétales** » en Picardie : cette démarche commune à l'ensemble des établissements de recherche et de technologie de Picardie veut, à partir des attentes des consommateurs et des citoyens, étudier les possibilités actuelles et potentielles des plantes pour la production de biens et de services.

L'Institut pluridisciplinaire de recherche sur l'environnement et les matériaux en Aquitaine : il s'agit d'ériger l'essentiel du dispositif de recherche, de physique, chimie et biologie de l'Université de Pau et des pays de l'Adour en centre de compétence dans les sciences de l'environnement et des matériaux, et en faire un des points d'appui de la politique de reconversion de la plate-forme de Lacq.

Le soutien de l'artisanat en Limousin : dans cette région où la densité artisanale est la plus forte de France, le contrat de plan prévoit des aides aux entreprises artisanales afin d'accélérer leur modernisation et leur compétitivité.

Le développement des NTIC dans la région Centre : le principe d'égalité d'accès au réseau à haut débit pour une trentaine de sites sur l'ensemble du territoire régional est à la base de programmes de développement des NTIC pour l'enseignement scolaire et universitaire, les entreprises et les activités culturelles.

Le haut débit comme outil du développement local en Franche-Comté : une refonte du réseau à haut débit de l'enseignement supérieur et de la recherche et son élargissement à l'enseignement scolaire, la santé, les administrations, les entreprises s'accompagnera du soutien à des initiatives d'intérêt local, notamment dans le cadre des projets de pays et d'agglomérations.

La restauration du patrimoine en Haute-Normandie : des financements permettant de restaurer des monuments historiques de la région seront prévus dans le prochain contrat de plan. Ils seront associés à une politique d'animation contribuant ainsi au développement local.

Le développement des NTIC en Corse : l'enseignement et la recherche, les services publics, le développement économique bénéficieront de projets NTIC permettant de poursuivre la modernisation des outils de communication et les liaisons dans l'île, et avec le continent et le reste de l'Europe.

Une nouvelle étape pour la politique de la ville dans le Nord-Pas-de-Calais : une démarche volontariste dans les domaines de la santé, de la lutte contre la drogue, de prévention de la délinquance s'accompagne d'une intensification des opérations de requalifications urbaines et mise

en œuvre d'un programme de renouvellement urbain. Elle s'inscrit dans un programme de développement économique et de mobilisation des NTIC à l'échelle de la région.

Des mises en réseau informatique en Auvergne : au sein du volet formation de la convention interrégionale de massif, la mise en réseau informatique des plates-formes technologiques et le développement d'Internet dans les établissements scolaires.

Le développement des industries de la connaissance en Poitou-Charentes : il s'agit de développer une véritable filière économique à partir des compétences régionales existantes : laboratoires des Universités de Poitiers et La Rochelle, le CNED au Futuroscope, les entreprises du pôle de l'image à Angoulême, les expérimentations menées à Parthenay.

La création d'un réseau de véloroutes le long des canaux en Bourgogne : 300 km de véloroutes permettront de répondre à la forte demande de loisirs de plein air, de mettre en valeur le patrimoine constitué par les canaux bourguignons, et donc favoriser le développement touristique.

Un hôpital à la Martinique : aide à la construction du complexe hospitalo-sanitaire à Lamentin-Colson.

Mise en sécurité de la route du littoral à La Réunion : entre Saint-Denis et Le Port, réalisation de travaux destinés à améliorer la sécurité des communications menacée par des contraintes géophysiques sévères.

Un effort en faveur de scolarisation en Guyane : l'augmentation démographique importante dans la région nécessite un effort soutenu pour la scolarisation des jeunes et des réalisations pour la formation des enseignants (IUFM).

Le développement de l'enseignement supérieur en Guadeloupe : le renforcement de l'enseignement supérieur en Guadeloupe constitue un facteur de compétitivité insulaire et fera l'objet d'un gros effort financier (U3M).

La politique du littoral en Languedoc-Roussillon : de nombreux projets concernant le littoral figureront dans le contrat de plan Languedoc-Roussillon. En particulier, la gestion des espaces lagunaires, la requalification des stations côtières et le développement portuaire.

Le plan de déplacements urbain (PDU) de la région Ile-de-France : ce PDU a trois objectifs : améliorer les transports publics et les liaisons entre les pôles de banlieue ; limiter la pollution de l'air et le bruit ; désenclaver les quartiers relevant de la politique de la ville.

La lutte contre les inondations de la Meuse en Champagne-Ardenne : un enjeu de protection des populations conditionnant les perspectives de maintien et de développement des activités économiques et de la vie sociale de ce bassin.

Des priorités agricoles en Pays de la Loire : les priorités affichées sont la qualité, la traçabilité, la sécurité sanitaire et la maîtrise des pollutions d'origine agricole.

L'aménagement du complexe ferroviaire Nord de Bordeaux en Aquitaine : ce projet prévoit : le doublement du trafic de fret sur l'axe nord-sud ; l'augmentation du trafic TGV lié à la mise en service de la future ligne à grande vitesse ; la desserte du port de Bordeaux ; le développement de l'intermodalité autour du projet de tramway de Bordeaux.

Le développement du réseau ferré alsacien : il prévoit l'engagement d'une troisième voie en plaine d'Alsace, la réalisation des deux tram-trains de Mulhouse et de Strasbourg, et l'amélioration de la desserte des lignes régionales secondaires.

Le réseau express de l'aire métropolitaine marseillaise : réalisation d'une troisième voie entre Marseille et Aubagne, amélioration de la desserte des lignes régionales secondaires.

L'amélioration des transports ferroviaires en Rhône-Alpes : le contrat de plan prévoit des investissements significatifs pour améliorer le réseau ferroviaire en Rhône-Alpes. Ces projets concernent le péri-urbain et principalement l'ouest lyonnais, ainsi que les liaisons intercités (Lyon-Saint-Etienne-Firmigny, Lyon-Roanne, Grenoble-Valence, Lyon-Bourg-en-Bresse).

Les priorités ferroviaires de la Lorraine : mise en service de la première phase du TGV Est, électrification des lignes vosgiennes, canalisation des trafics de marchandises non traités sur l'axe Longwy, Conflans, Lerouville.

La reconquête de la qualité de l'eau en Bretagne : poursuite du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole en concentrant et sélectionnant les actions sur les bassins versants les plus adaptés.

Source : DATAR.

Les différents acteurs des contrats de plan disposent chacun d'instances et de systèmes de suivi correspondant à leurs besoins spécifiques. La DATAR assure un suivi financier par grand agrégat des CPER, veille à ce que les ministères délèguent effectivement les crédits aux préfets et analyse qualitativement l'exécution des contrats. Au niveau régional, des Comités de pilotage proposent des thèmes d'évaluation aux Comités de suivi des CPER et conduisent les travaux commandés. Une Instance nationale d'évaluation, présidée par le Commissaire au Plan et composée de représentants des ministères ainsi que de la DATAR, a pour fonction de « *mutualiser les pratiques et développer les transferts d'expériences, diffuser la culture de l'évaluation et les informations* »¹.

Selon une circulaire du 31 juillet 1998, un bilan d'exécution à mi-parcours doit permettre les ajustements nécessaires pour les trois dernières années du contrat sans pour autant remettre en cause le montant total de l'engagement pour sept ans des signataires. A cette occasion, ne devraient être conservées que les opérations effectivement réalisables, sur la base de coûts réévalués, en s'efforçant de conformer les contrats de plan aux schémas de services collectifs, comme le prévoit la loi du 25 juin 1999.

3. Quelques exemples sectoriels significatifs

On voudrait ici compléter le panorama qui vient d'être dressé par quelques exemples significatifs de domaines dans lesquels des besoins en infrastructures et services collectifs se manifestent ou sont recensés. Ces domaines ont été regroupés en deux catégories : ceux concourant au développement humain d'une part ; ceux relatifs au cadre de vie d'autre part.

3.1. Le développement humain

Au titre du développement humain, au sens donné à cette notion par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)² sont ici évoqués les besoins d'investissements en matière de santé et d'enseignement et de recherche.

a) La santé

Selon l'étude réalisée par Sanesco pour le Crédit local de France-Dexia en 1998 sur l'investissement des hôpitaux publics³, « *en plus des opérations régulières (équipement médical, établissements psychiatriques, opérations courantes, investissements hors constructions, équipements et informatiques)*⁴, on peut estimer les besoins d'investissement à environ 91,5 milliards de francs⁵ au cours de la décennie 2000-2010 ». Il en résulte que les besoins annuels associés à une politique d'adaptation du patrimoine hospitalier varient, selon

¹ Circulaire du Premier ministre du 25 août 2000.

² Le PNUD publie chaque année depuis 1990 un rapport qui permet de suivre notamment l'évolution d'un « *indicateur du développement humain* » (IDH) reposant sur trois composantes distinctes : l'espérance de vie ; le niveau d'éducation ; le revenu par habitant. Cela correspond donc à une vision plus large du développement que l'approche traditionnelle assise sur le seul PIB.

³ « *Analyse rétrospective de l'investissement des hôpitaux publics et construction de scénarios d'évolution (1998-2010)* », Sanesco, 1998.

⁴ Qui représentent un investissement de l'ordre de 10 milliards de francs soit 1,52 milliard d'euros.

⁵ Soit 13,95 milliards d'euros.

l'échéance retenue, de 23,4 milliards de francs soit 3,5 milliards d'euros (sur 7 ans) à 19,5 milliards de francs soit 2,9 milliards d'euros (sur 10 ans) et 16,5 milliards de francs soit 2,5 milliards d'euros (sur 15 ans).

Tableau 29 : Besoins en investissement dans les hôpitaux publics entre 2000 et 2010

Type d'opération	En milliards de francs
1. CONSTRUCTIONS ET RÉHABILITATION *	50,0
<i>Réhabilitation de 37 500 lits</i>	52,5
<i>Regroupements public – public</i>	25,5
<i>Regroupements public – privé</i>	25,5 (dont 12,75 public)
2. RECONVERSIONS	22,5
3. INFORMATIQUE	19,0
4. EQUIPEMENT MÉDICAL	4 / an
5. PSYCHIATRIE	0,9 / an
6. OPÉRATIONS COURANTES DE TRAVAUX	2 / an
7. INVESTISSEMENT HORS CONSTRUCTIONS, ÉQUIPEMENTS ET INFORMATIQUE	3,5 / an
TOTAL SUR LA DÉCENNIE	91,5 + 10,4 / AN

* Le total des besoins de réhabilitation n'est pas la somme de l'approche historique (estimation des lits à rénover à partir des constructions de la fin des années 60) et des regroupements public - public et public - privé. Au contraire, c'est plutôt un scénario modéré, faisant l'hypothèse que les réhabilitations et les regroupements vont concerner peu ou prou les mêmes lits, qui est ici retenu, d'où un chiffre autour de 50 milliards de francs (7,6 milliards d'euros).

Source : Sanesco, 1998

b) Éducation nationale et recherche : le plan U3M

Le plan U3M (Université du troisième millénaire) fixe les grands axes de développement de notre système d'enseignement supérieur dans le cadre du contrat de plan Etat-régions 2000-2006. Il succède au plan Université 2000 mais a une vocation toute différente : alors que ce dernier était principalement destiné à absorber une forte croissance de la démographie étudiante, le nouveau plan doit favoriser le rapprochement entre l'université, la recherche et les entreprises. Ses axes principaux concernent la vie étudiante (restauration, logements, équipements sportifs et culturels, ...), la mise en place de pôles de recherche pour contribuer au développement économique et technologique du pays et la région Ile-de-France.

Les moyens consacrés devraient s'élever, au total, à 7 milliards d'euros (contre 6,1 milliards pour le plan précédent) financés à raison de 2,7 milliards par l'Etat dans le cadre des contrats de plan Etat-régions, complétés à due concurrence par les collectivités territoriales, 1,1 milliard hors contrats de plan pour des opérations comme le désamiantage et la mise en sécurité de Jussieu ou d'autres locaux universitaires et 0,3 milliard déjà dépensés à ce titre lors des exercices budgétaires 1998 et 1999.

Tableau 30 : Répartition régionale U3M-CPER 2000-2006

Régions	Montants (en millions de francs)
Alsace	558
Aquitaine	700
Auvergne	305
Bourgogne	352
Bretagne	986
Centre	548,5
Champagne-Ardenne	310
Corse	150
Franche-Comté	295
Ile de France	4 000
Languedoc-Roussillon	825
Limousin	360
Lorraine	700
Midi-Pyrénées	850
Nord Pas de Calais	1 186
Basse-Normandie	420
Haute-Normandie	468
Pays de la Loire	850
Picardie	350
Poitou-Charentes	560
PACA	935
Rhône-Alpes	1 500
Total métropole	17 208,5
Guadeloupe	250
Guyane	210
Martinique	160
Réunion	354
Total DOM	965
TOTAL GÉNÉRAL	18 173,5

Source : Dexia.

Dans son rapport sur « *La modernisation de la gestion des universités* »¹, la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de l'Assemblée Nationale s'est notamment intéressée aux investissements associés au lancement de ce plan. Elle a souhaité, en particulier, qu'une évaluation de chacune des vagues successives de contrats soit adressée au Parlement afin de permettre une meilleure appréciation de leurs résultats, qu'un inventaire exhaustif du patrimoine immobilier des universités soit réalisé et que le Parlement soit tenu chaque année informé, au moment de la discussion budgétaire, du taux d'exécution des investissements envisagés.

3.2. Le cadre de vie

Les besoins d'investissements considérés ici au titre du cadre de vie concernent le logement et les transports.

¹ Mission d'évaluation et de contrôle, « *La modernisation de la gestion des universités* », rapport d'information présenté par Alain Claeys, n°2357 Assemblée Nationale, 2000.

a) Le logement

Comme le note Michel Mouillard, « rien a priori ne permet de penser qu'un équilibre global entre l'offre et la demande de logements puisse se réaliser : les logements offerts, tant à la location qu'à la vente sont peut être mal localisés ; leurs prix peuvent être sans rapport avec la capacité financière et les revenus de la demande ; la demande peut aussi être trop exigeante sur la qualité et le confort des biens... c'est la raison pour laquelle les économistes doutent, en général, de l'efficacité d'une allocation naturelle et optimale des ressources dans le secteur du logement. C'est aussi pour cela que dans presque tous les pays les pouvoirs publics ont cherché à infléchir, à modifier, à réorienter les tendances intrinsèques du marché, se montrant à cet égard très « keynésiens » »¹.

En particulier, le fonctionnement « naturel » du marché serait de nature à favoriser la constitution d'espaces fortement hiérarchisés selon le niveau de revenu des ménages, ce qui légitime une intervention publique destinée à corriger les mécanismes de ségrégation et de formation des exclusions. Il importe pour cela de déterminer les besoins en la matière, c'est-à-dire le niveau de la construction qu'il conviendrait d'atteindre afin d'éviter l'apparition de tensions sur le parc (hausse des loyers, surpeuplement des logements, exclusion des plus démunis, ...) sur la base de l'addition de trois composantes : le nombre des logements nécessaires à la formation des nouveaux ménages ; le nombre des logements nécessaires à une bonne fluidité des mouvements à l'intérieur du parc et à la satisfaction des demandes de mobilité géographique, familiale ou professionnelle ; le nombre des logements nécessaires au renouvellement du parc, c'est-à-dire à son amélioration et à son rajeunissement en assurant le remplacement des logements les plus vétustes ou les plus obsolètes.

Selon cette étude, « les scénarios prospectifs qui peuvent être proposés sur la base d'hypothèses moyennes concernant l'environnement économique, financier et fiscal des marchés immobiliers laissent prévoir de l'ordre de 300 à 305 000 mises en chantier chaque année à l'horizon 2002-2003 (voire au-delà). Aussi, même en l'absence d'un choc extérieur aux marchés immobiliers (nouvelle crise internationale, par exemple) ou d'un retournement endogène mais difficile à prévoir de la conjoncture (le fameux « cycle de l'immobilier »), le niveau des besoins en logement qui paraît durablement stabilisé à 325 000 unités chaque année ne pourra être satisfait que si l'effort d'amélioration-entretien du parc se maintient à un bon niveau ». Ce qui suppose de maintenir voire de renforcer l'effort de la collectivité en faveur du logement² sans lequel les objectifs tant quantitatifs (avec le cas particulier des sans logis)³ que qualitatifs de la politique menée en la matière ne sauraient être atteints.

¹ Michel Mouillard, « Besoins en logement et interventions publiques », Acmil, 1999. Sur ce thème, voir également l'avis adopté par notre Assemblée le 9 juin 1993 sur « L'approche quantitative et qualitative des besoins en logement et de la solvabilité de la demande », sur le rapport de Joseph Niol ainsi que celui adopté le 15 décembre 1993 sur « L'évaluation de l'efficacité économique et sociale des aides publiques au logement », sur le rapport de Marcel Lair.

² Cf. titre I, *supra*.

³ Leur nombre est évidemment difficile à évaluer. Il serait situé entre 100 000 et 800 000 personnes.

b) Les transports

Selon les travaux du Commissariat général du Plan¹, les besoins d'investissement dans le domaine des transports s'élèveraient au total à 396,7 milliards de francs (60,48 milliards d'euros) sur la période 2000-2006² dont 167,6 milliards (25,55 milliards d'euros) pour les routes et autoroutes, 176,5 milliards (26,91 milliards d'euros) pour les transports terrestres³ et 52,6 milliards (8,02 milliards d'euros) pour les autres modes. Cette évaluation est notamment fondée sur le constat selon lequel, « *s'il est vrai que les grandes liaisons les plus rentables pour la collectivité sont réalisées et que les risques de saturation restent localisés (dans les aires métropolitaines, sur un grand corridor et aux franchissements alpins), les simulations de trafic à 15 ou 20 ans suggèrent qu'il serait bien imprudent de trop ralentir le rythme des investissements, sauf à supposer que s'installe une croissance faible dans l'espace européen* ».

¹ « 2000-2006 : quelles priorités pour les infrastructures de transports ? », rapport de l'atelier sur les orientations stratégiques de la politique des transports et leurs implications à moyen terme du Commissariat général du Plan présidé par Alain Bonnafous, juillet 1999.

² S'il correspond à un effort sensiblement plus modeste que celui qui était préconisé par le Plan en 1993 (56,7 milliards soit 8,64 milliards d'euros par an contre 68,7 milliards soit 10,47 milliards d'euros), ce volume d'investissements n'est inférieur que de 5 %, en rythme annuel, à ce qui a été réalisé de 1994 à 1998.

³ Pour ce qui concerne le transport ferroviaire, cette évaluation est compatible avec les perspectives à l'horizon 2010 tracées en février 1999 par le ministère de l'équipement, des transports et du logement qui faisaient état de la mobilisation de 120 milliards de francs soit 18,29 milliards d'euros sur la période pour la maintenance du réseau, la modernisation et l'adaptation des lignes classiques et la création de nouvelles lignes TGV.

Tableau 31 : Quels investissements dans le domaine des transports pour la période 2000-2006 ?

En milliards de francs	concedé	non concedé	Total	
I – Opérations interurbaines				274,4
I A – Routes et autoroutes				115,3
Axe Nord-Sud	17,2	5	22,2	
Branchements à l'Europe	3,5	7,5	11	
Intégration façade atlantique et desserte des ports	16,6	6,5	23,1	
Arc méditerranéen	2	-	2	
Desserte du littoral	1,3	1,3	2,6	
Liaisons du bassin parisien	9	1,4	10,4	
Liaisons intervilles	4,7	10,7	15,4	
Désenclavement local	0,2	2,3	2,5	
ICAS et IMMOS	14	-	14	
Achèvement du XIe Plan	-	12,1	12,1	
I B – Réseaux ferrés et transport combiné				101,5
Développement TGV			35,7	
Réseau classique			18,5	
Régénération			27,3	
Installations fixes SNCF			18	
Transport combiné			2	
I C – Voies navigables				5
I D – Transport aérien				37
Aéroports			27	
Navigation aérienne et sûreté			10	
I E – Ports maritimes				15,6
Le Havre « Port 2000 »			2,6	
Autres investissements			13	
II – Opérations urbaines				122,3
II A – Routes et autoroutes				52,3
Région Ile-de-France	11,5	13,6	25,1	
Aires métropolitaines	2,2	16,5	18,7	
Continuité du réseau	-	8,5	8,5	
II B – Réseaux ferrés et transports collectifs IdF				38
Poursuite XIe Plan			2,2	
Qualité de service			7	
Extensions du réseau			9,2	
Installations fixes SNCF et RATP			17,6	
II C – Transports collectifs province				32
TOTAL GENERAL				396,7
Routes et autoroutes	82,2	85,4	167,6	
Transports terrestres			176,5	
Autres modes			52,6	

Source : Commissariat général du plan, « 2000-2006 : quelles priorités pour les infrastructures de transports ? » - juillet 1999.

Le tableau ci-dessus appelle les commentaires suivants :

- les choix d'investissements routiers privilégient l'urbain et l'amélioration de l'existant. Ils vont globalement s'infléchir notamment sur le réseau interurbain concédé ;
- les choix d'investissements sur le réseau ferroviaire principal (hors Ile-de-France) privilégient la qualité de service sur le réseau existant ainsi que le développement de la grande vitesse ;
- en Ile-de-France, l'importance des besoins nécessite un important effort d'investissement privilégiant la qualité de service du réseau existant, l'achèvement des infrastructures de rocade et le développement du transport public en première et grande couronnes ;
- dans les autres secteurs, les investissements du transport urbain de province et de l'aérien devraient évoluer significativement.

En définitive, ce programme traduit la volonté de privilégier le ferroviaire et les transports collectifs urbains ainsi que, pour les autres secteurs, le développement de l'aérien et des ports maritimes.

Ces priorités ne doivent cependant pas masquer la nécessité, dans ce domaine comme en d'autres (rénovation des lycées et établissements scolaires, mise aux normes, ...), d'entretenir le patrimoine public avant même d'envisager son extension¹. Or, comme l'a bien montré la Cour des Comptes dans son rapport public 2000 pour le réseau routier national non concédé (31 000 km de routes nationales et 21 000 ouvrages d'art), l'entretien n'a jamais fait l'objet d'une politique définie par un texte stratégique, de sorte que « *le processus de dégradation du réseau routier est engagé. Pour les chaussées, 22 % du réseau souffre de graves dégradations. Mais alors que ce chiffre atteint 11 et 12 % pour les voies rapides urbaines et les voies à caractère autoroutier, pour celles qui n'ont pas bénéficié du plan de renforcement réalisé en 1969 et 1988, le pourcentage s'élève à 48,5 % pour les routes nationales de liaison non renforcées et plus de 39 % pour les routes nationales ordinaires non renforcées. (...) Les crédits alloués aux dépendances et aux équipements sont structurellement inférieurs aux besoins, ce qui au plan local entraîne de sérieuses difficultés. La Cour a notamment relevé les déficiences du suivi phytosanitaire des arbres, les lacunes du débroussaillage dans les départements exposés aux feux de forêt ou encore les risques liés à l'insuffisance des protections contre les chutes de pierre. (...) La politique d'entretien des ouvrages d'art, notamment des ponts, ne semble pas à la hauteur des enjeux. Au plan national, les dotations budgétaires ne couvraient que 35 % des besoins en 1997. (...) Enfin, avec un taux de couverture d'un peu plus d'un tiers en 1997, des réhabilitations et renforcements de sections de voies dont l'état exige un « entretien lourd » ne peuvent être réalisés.* »

¹ Cf. le cas des réseaux d'eau évoqué dans le titre précédent.

La direction des routes a chiffré les besoins supplémentaires à 500 à 600 millions de francs soit 76,22 à 91,47 millions d'euros par an pour les crédits d'entretien courant et préventif, 450 millions (68,6 millions d'euros) par an pendant dix ans pour la rénovation des ouvrages d'art et entre 450 et 550 millions (soit entre 68,6 et 83,85 millions d'euros) par an pendant dix ans pour le renforcement et la réhabilitation des chaussées et équipements. Compte tenu de ces besoins supplémentaires qui ne sont pas sans lien avec la politique de sécurité routière¹, les besoins globaux d'entretien d'un patrimoine routier national estimé par le ministère de l'équipement, des transports et du logement à 522 milliards de francs soit 79,58 milliards d'euros en 1998 (991 milliards soit 151,08 milliards d'euros y compris les réseaux autoroutiers concédés et non concédés) peuvent être évalués à 4,7 milliards de francs (716,51 millions d'euros)².

III - DE NOUVELLES DIMENSIONS DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

La fin des années 90 a également été marquée par une relance du débat sur les investissements publics en Europe, dans le cadre des discussions sur la croissance économique, la compétitivité et l'emploi. Comme le notait la Commission dans sa communication sur ce thème du 2 décembre 1998³, « *ces discussions ont mis l'accent sur le fait que les investissements publics d'infrastructure jouent un rôle considérable dans l'économie mais qu'ils sont généralement parmi les premiers postes de dépenses pénalisés en cas de restrictions budgétaires ou d'évolution défavorable du cycle conjoncturel* » Ce constat servait de fondement à une série de propositions destinées « *à l'encouragement des dépenses publiques d'investissement sous une forme compatible avec la discipline budgétaire, et en partenariat entre le secteur privé et le secteur public* ».

Ces orientations, dont les implications seront examinées dans le chapitre suivant, s'inscrivent dans le prolongement des politiques menées par l'Union européenne pour moderniser les infrastructures et promouvoir la compétitivité du marché unique sur la scène internationale. On voudrait ici évoquer essentiellement trois d'entre elles : la politique structurelle ; la politique des réseaux trans-européens (RTE) ; la politique de recherche.

¹ Selon les enquêtes Réagir menées dans chaque département en mobilisant divers acteurs (DDE, élus, gendarmes, pompiers, médecins, associations), l'infrastructure joue, en effet, un rôle dans 46 % des accidents graves.

² A noter que les dépenses des départements pour l'entretien et le développement de leur réseau routier, qui représente près de 40 % du réseau français, s'élevaient, en 1995, à 21,318 milliards de francs (3,25 milliards d'euros), soit 9,7 % des charges réelles des sections de fonctionnement et d'investissement. Si l'on intègre les dépenses indirectes de voirie (intérêts de la dette, dépenses de personnel, frais d'administration), le total des dépenses atteignait plus de 29 milliards de francs (4,42 milliards d'euros) soit 13,6 % des dépenses totales dont 80 % d'investissements.

³ « *L'investissement public dans le cadre de la stratégie économique* », communication de la Commission du 2 décembre 1998, *op. cit.*

**Encadré 11 : Les moyens d'action de l'Union européenne :
des ressources encore limitées**

Le budget annuel de l'Union est actuellement limité à 1,27 % du PNB global des 15, soit un volume de crédits d'engagements compris entre 93 792 millions d'euros en 2002 et 97 311 millions en 2006. L'étroitesse du budget communautaire est encore renforcée par la concentration des dépenses sur deux grandes politiques qui abordent de l'ordre de 80 % du total, cette part étant néanmoins vouée à diminuer légèrement d'ici 2006 : la politique à l'égard de l'agriculture (plus de 45 % du total) et les actions structurelles (de l'ordre de 33 % du total).

Perspectives financières pour l'Union européenne (2002-2006)

(en millions d'euros et en %)

Crédits pour engagements	2002	2003	2004	2005	2006
<i>1. Agriculture</i>	46,3	46,4	45,8	45,3	45,4
- dépenses PAC (hors développement rural)	41,7	41,8	41,1	40,6	40,6
- développement rural et mesures d'accompagnement	4,6	4,6	4,7	4,7	4,8
<i>2. Actions structurelles</i>	33,4	33,2	33,3	33,4	32,8
- fonds structurels	30,6	30,4	30,6	30,6	30,1
- fonds de cohésion	2,8	2,8	2,7	2,7	2,7
<i>3. Politiques internes</i>	6,5	6,7	6,9	7,0	7,2
<i>4. Actions extérieures</i>	4,8	4,9	4,9	5,0	5,1
<i>5. Dépenses administratives</i>	5,0	5,1	5,3	5,5	5,7
<i>6. Réserves</i>	0,7	0,4	0,4	0,4	0,4
<i>7. Aides de pré-adhésions</i>	3,3	3,3	3,4	3,4	3,4
Total des crédits pour engagements	100 672	100 190	99 042	98 133	97 311
Crédits pour paiements (% du PNB)	1	1	1,02	0,97	0,95
Marge pour imprévus (% du PNB)	0,13	0,12	0,15	0,17	0,18
Plafond des ressources propres (% du PNB)	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27

Source : Commission européenne.

Il convient, en outre, d'évoquer le rôle de la Banque européenne d'investissement (BEI), institution financière de l'Union créée par le Traité de Rome, et dont les Etats membres ont souscrit conjointement au capital. Dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière au sein du système communautaire, elle a pour mission de soutenir la réalisation des objectifs de l'Union en finançant des projets à long terme, tout en respectant les règles d'une gestion bancaire rigoureuse. Ne disposant pas de ressources provenant de dépôts d'épargne ou de comptes courants, elle se finance en empruntant sur les marchés internationaux.

En 2001, la BEI a prêté 36,8 milliards d'euros à l'appui de projets d'investissement concourant à la réalisation des objectifs des politiques de l'Union européenne, dont 31,2 milliards en faveur de projets situés dans les Etats membres. Dans les pays candidats à l'adhésion, elle a financé 2,7 milliards d'euros d'investissements contribuant aux préparatifs de l'élargissement. Elle a en outre prêté 1,4 milliard d'euros à l'appui de projets visant à moderniser l'économie des pays du pourtour méditerranéen et 320 millions à l'appui d'investissements dans la reconstruction des Balkans.

Dans le cadre des politiques communautaires de coopération et d'aide au développement, la BEI a prêté 520 millions d'euros dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), 150 millions en Afrique du Sud, 178 millions en Asie et 365 millions en Amérique latine. La Fonds européen d'investissement (FEI), branche de la BEI spécialisée dans le capital risque, a investi 800 millions d'euros dans des opérations de cette nature et avancé 960 millions sous forme de garantie en faveur de PME. Pour financer ses prêts, la BEI a levé 32,3 milliards d'euros sur les marchés des capitaux au travers de 148 transactions réalisées dans 13 monnaies. Au 31 décembre 2001, son bilan se montait à 209,4 milliards d'euros. L'encours des emprunts totalisait 176 milliards d'euros et l'encours des prêts 221 milliards d'euros. Son capital pourrait être porté à 150 milliards d'euros (+ 50 %), ce qui autoriserait une capacité d'emprunt de 375 milliards d'euros.

A - LA POLITIQUE STRUCTURELLE

La mise en place d'un développement harmonieux faisait partie dès 1957 des objectifs de la Communauté économique européenne, la marché commun devant permettre d'assurer le développement des Etats membres et de combler les écarts de développement entre régions. La crise économique des années 70 et les adhésions successives ont toutefois suscité la création, au côté du Fonds social européen (FSE) destiné à promouvoir l'emploi et à favoriser la mobilité des travailleurs au sein du territoire communautaire, d'autres fonds dits « *structurels* » : le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) pour le financement de la politique agricole commune (PAC) ; le Fonds européen de développement régional (FEDER) pour le financement de la politique régionale ; l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP). Il existe aussi, depuis 1993, un Fonds de cohésion qui finance des infrastructures de transport et d'environnement dans les Etats-membres dont le PIB est inférieur à 90 % de celui de l'Union (Espagne, Grèce, Irlande, Portugal).

L'effort de cohésion représente aujourd'hui le deuxième secteur de dépenses de l'Union après la PAC. Le niveau global de la dotation des fonds structurels et du fonds de cohésion s'élève au total à 213 milliards d'euros pour la période 2000-2006, soit un effort financier de l'ordre de 0,46 % du PNB de l'Union. Les dispositions contenues dans l'Agenda 2000 ont eu pour but d'améliorer l'efficacité des instruments et d'assurer la pérennité de cette politique dans le cadre des futurs élargissements¹. La réforme de 1999 a notamment consisté à renforcer la concentration des aides en ramenant de 7 à trois les objectifs prioritaires : l'objectif 1 vise à promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions dont le PIB moyen par habitant est inférieur à la moyenne de l'Union ; l'objectif 2 contribue à soutenir la reconversion économique et sociale des régions en difficultés structurelles autres que celles éligibles à l'objectif 1 ; l'objectif 3 rassemble toutes les actions en faveur du développement des ressources humaines hors des régions éligibles à l'objectif 1.

Tableau 32 : Dotation des fonds structurels et de cohésion (2000-2006)

(en millions d'euros, prix de 1999)

Années	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Actions structurelles	32 045	31 455	31 455	30 865	30 285	29 595	29 170
Fonds structurels	29 430	28 840	28 250	27 670	27 080	27 080	26 660
Fonds de cohésion	2 615	2 615	2 615	2 615	2 515	2 515	2 510

Source : Commission européenne.

¹ La perspective de l'élargissement à plusieurs Etats d'Europe centrale et orientale (PECO) et à Chypre confronte la politique de cohésion économique et sociale à 3 enjeux majeurs : les disparités de développement vont s'accroître, la superficie et la population de l'Union devant croître d'un tiers et son PIB de 5 % seulement. Une nouvelle catégorie d'Etats apparaîtra, celles des pays au revenu inférieur à 40 % de la moyenne communautaire ; le centre de gravité de la politique de cohésion se déplacera vers l'Est et les pays du Sud qui bénéficient du Fonds de Cohésion s'interrogent sur la manière dont ils seront considérés ; les inégalités déjà existantes dans l'Europe des Quinze ne disparaîtront pas et ne doivent pas être masquées par l'arrivée de nouveaux membres (Cf. Jacques Picard, « *L'élargissement de l'Union européenne : conditions et conséquences* », J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social n° 7 du 3 juillet 2000).

Pour les fonds structurels, la dotation s'élève à 195 milliards d'euros répartis de la façon suivante : 69,7 % pour l'objectif 1 soit 135,9 milliards d'euros ; 11,5 % pour l'objectif 2 soit 22,5 milliards d'euros ; 12,3 % pour l'objectif 3 soit 24,05 milliards d'euros ; 0,5 % pour l'IFOP en dehors de l'objectif 1 soit 1,1 milliard d'euros. Le solde est consacré aux initiatives communautaires (5,35 %) ainsi qu'aux actions innovantes et aux mesures d'assistance technique (0,65 %). Le niveau global des ressources disponibles au titre du fonds de cohésion s'élève à 18 milliards d'euros sur la période.

Les dotations pour la France sur la même période s'élèvent, pour leur part, à 15,5 milliards d'euros dont :

- 3,8 milliards d'euros pour l'objectif 1 ;
- 6,1 milliards d'euros pour l'objectif 2 ;
- 4,5 milliards d'euros au titre de l'objectif 3 ;
- 1 milliard d'euros au titre des Programmes d'initiative communautaire (PIC)¹.

B - LES RÉSEAUX TRANS-EUROPÉENS (RTE)

Le titre XV du Traité instituant la Communauté européenne (articles 154, 155 et 156) prévoit que la Communauté contribue à l'établissement et au développement de réseaux trans-européens, qui constituent un élément essentiel de la mise en place du marché intérieur et du renforcement de la cohésion économique et sociale. Ce développement inclut l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux ainsi que l'accès à ces réseaux. Pour atteindre ces objectifs, la Communauté établit des orientations couvrant les objectifs, les priorités, la définition de projets d'intérêt commun et les grandes lignes des actions envisagées dans les trois secteurs concernés (transport, énergie, télécommunications). Leur financement est doté de 4,6 milliards d'euros pour la période 2000-2006, auxquels s'ajoutent 520 millions d'euros par an pour la réalisation de grands travaux d'infrastructures de transport dans les pays candidats à l'adhésion.

Le coût total des projets est estimé de 400 à 500 milliards d'euros. L'Union mobilise à cet effet divers canaux (BEI, FEI, fonds structurels, lignes budgétaires RTE) et s'efforce d'impliquer davantage le secteur privé dans leur financement en encourageant les partenariats public-privé (PPP). Une telle structure est conçue pour permettre une meilleure répartition des risques et une diminution des coûts d'emprunt, particulièrement au stade du lancement de projet. Elle doit inciter le secteur privé à intégrer l'aspect de service public du projet et le secteur public à mieux identifier les services commerciaux qui peuvent aider à le rentabiliser².

¹ INTERREG : coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale ; LEADER : développement rural au travers d'initiatives de groupes d'action locale ; EQUAL : pratiques nouvelles de lutte contre les discriminations et les inégalités de toute nature dans l'accès au marché du travail ; URBAN : revitalisation économique et sociale des villes et des banlieues en crise.

² Ce point sera évoqué plus longuement dans le chapitre II, *infra*.

Aujourd'hui, le réseau trans-européen de transport concerne près de la moitié du trafic total de marchandises et de passagers dans l'Union. Des progrès notables ont été réalisés tant en matière d'interopérabilité ferroviaire qu'en ce qui concerne la réalisation de maillons manquants. Certains des grands projets sont déjà finalisés, comme la liaison fixe entre le Danemark et la Suède à travers l'Oresund, le nouvel aéroport à la périphérie de Milan ou le réseau de trains à grande vitesse entre Londres, Paris et Bruxelles ou encore la liaison ferroviaire entre Belfast, Dublin et Cork entre l'Irlande du Nord et l'Eire. beaucoup reste cependant encore à faire d'ici 2010 en particulier pour les projets compliqués techniquement et coûteux qui visent à la réalisation de grands tunnels ou ponts permettant de franchir des barrières naturelles ainsi que pour résorber les goulets d'étranglements qui empêchent le développement du fret ferroviaire.

Les projets d'intérêt commun en matière d'énergie sont au nombre de 90 dont 44 pour le secteur électrique et 46 pour le gaz. Pour l'électricité, les priorités sont : les raccordements des réseaux, le développement des interconnexions entre les Etats membres, les connexions intérieures liées aux interconnexions et les interconnexions avec les pays tiers. Pour le gaz, il s'agit de son introduction dans de nouvelles régions, du raccordement des réseaux isolés, de l'augmentation des capacités de réception et de stockage et de l'augmentation des capacités de transport (gazoducs d'amenée).

En matière de télécommunications, les projets RTE pour la période 2000-2006 concernent les réseaux à larges bandes et les applications multimédia.

Tableau 33 : Le financement communautaire des RTE (1993-2001)

Secteur	Instrument	1993-96	1997	1998	1999	2000	2001
Transport	BEI	11 170	4 943	4 415	5 977	4 010	5 066
	FEI	464	55	71	256	80	- ⁽¹⁾
	Fonds structurels	3 638	527	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	Fonds de cohésion	4 216	1 251	1 337	444	1 277	1 563
	Ligne budgétaire RTE	905	352	474	497	592	572
	Dont 14 projets « prioritaires »	573	211	305	266	253	221
Energie	BEI	2 998	854	393	174	392	0
	FEI	490	4	5	0	15	- ⁽¹⁾
	Fonds structurels	2 029	277	n.d.	355	n.d.	n.d.
	Ligne budgétaire RTE	21	24	19	29	13	19
Télécoms	BEI	5 921	1 880	3 434	2 126	2 211	994
	FEI	184	276	230	44	140	- ⁽¹⁾
	Fonds structurels	468	n.d.	n.d.	387	n.d.	n.d.
	Ligne budgétaire RTE	61	27	28	21	35	34
Télématique	Ligne budgétaire RTE	163	47	15	24	20	22

⁽¹⁾ L'activité de garantie du FEI a été transférée à la BEI à la fin de 2000.

NB : n.d. = non disponible.

Source : Commission européenne.

C - LA RECHERCHE-DÉVELOPPEMENT

Si, comme l'affirme M. Philippe Busquin, Commissaire européen chargé de ce secteur, « *on ne peut pas affirmer qu'il existe aujourd'hui, une politique européenne en matière de recherche* » dans la mesure où « *les politiques de recherche nationales et la politique dans l'Union se juxtaposent sans former un tout cohérent* »¹, la recherche scientifique a longtemps fait figure de modèle pour la construction européenne. Elle s'appuie sur des systèmes d'innovation marqués, dans la plupart des pays européens², par l'impact du processus d'intégration - qui tend à synchroniser les conjonctures, harmoniser les politiques de la concurrence et homogénéiser certaines composantes des politiques économiques - et par le rôle déterminant des pouvoirs publics, qu'il s'agisse du gouvernement central (France) ou des autorités régionales (Allemagne). La compétitivité se développe alors plutôt dans les secteurs liés de façon directe ou indirecte à ces politiques publiques. Dans ce cadre, La France se caractérise par une meilleure situation en recherche qu'en innovation, par le poids du financement public de la recherche et par la concentration des interventions sur quelques secteurs et grands groupes. Au contraire, l'un des traits caractéristiques du système américain est la diffusion de l'innovation sur l'ensemble de l'économie, y compris les services³.

La recherche et la technologie ont acquis le statut de politique communautaire à part entière lors de l'institution de la Communauté économique européenne (CEE) et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom). En 1984, avec l'adoption du programme Esprit (programme stratégique européen pour la recherche dans les technologies de l'information) destiné à promouvoir la recherche de base en microélectronique, cette politique a fait un bond en avant qualitatif. L'Acte unique européen (1986) a fait de la science une responsabilité communautaire puis le traité de Maastricht (1993) a élargi le rôle de la R-D dans l'Union en soulignant toute son importance⁴. C'est également en 1993 que la Commission a publié son livre blanc intitulé « *croissance, compétitivité et emploi* » qui insistait sur le rôle de la recherche, de la technologie et des télécommunications dans le maintien de la compétitivité industrielle.

¹ Cité par « *Le Monde* » du 6 décembre 2000 (Pierre Le Hir, « *La recherche, parent pauvre de l'Europe* »).

² Les pays scandinaves et l'Autriche définissent une configuration, dans laquelle des partenaires sociaux fortement organisés mettent en œuvre une régulation sociale démocrate, dont la force se manifeste dans toutes les industries liées à la sécurité, à l'environnement, aux ressources naturelles et à la santé.

³ Cf. Robert Boyer et Michel Didier, « *Innovation et croissance* », *op. cit.*

⁴ Le titre XVIII du traité instituant la Communauté européenne couvre toutes les activités de recherche et de développement technologique (y compris les projets de démonstration) et fixe les objectifs, les règles et procédures de la mise en œuvre des activités de R-D. L'article 163 stipule que « *la Communauté a pour objectif de renforcer les bases scientifiques et technologiques de l'industrie de la Communauté et de favoriser le développement de sa compétitivité internationale, ainsi que de promouvoir les actions de recherche jugées nécessaires...* ». Les articles 164 à 173 déterminent les activités à mener à cet égard ainsi que la portée et les modalités de la mise en œuvre du programme-cadre.

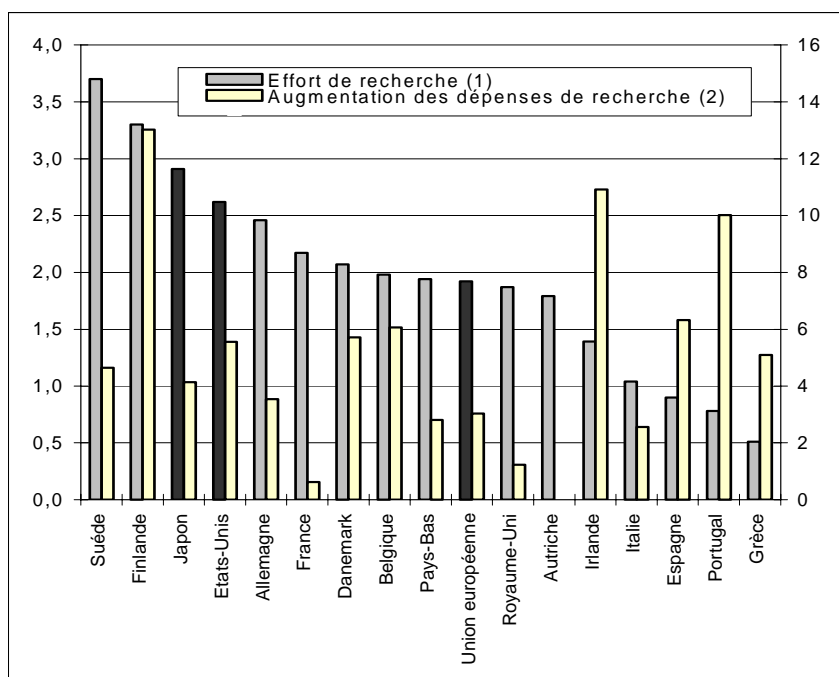
Depuis, cette politique a occupé de plus en plus le devant de la scène, dans un contexte marqué par l'accélération du progrès technique et l'intensification de la concurrence internationale. Elle vise à organiser la coopération aux différents niveaux pertinents, à coordonner les politiques européenne et nationales, à encourager la mise en réseau des équipes de chercheurs et à accroître la mobilité des individus et des idées afin de renforcer la compétitivité. La cinquième génération des programmes-cadres de recherche et développement de la Communauté européenne, qui porte sur les années 1998-2002, synthétise les domaines d'action des Quinze y compris dans le secteur nucléaire, pour un montant total de 14,9 milliards d'euros¹ :

- hors nucléaire, on relève sept programmes spécifiques, parmi lesquels quatre programmes thématiques (qualité de la vie et gestion des ressources du vivant ; créer une société de l'information conviviale ; croissance compétitive et durable ; énergie, environnement et développement durable) et trois programmes horizontaux répondant à des besoins communs à l'ensemble des champs de recherche (affirmer le rôle international de la recherche communautaire ; promouvoir l'innovation et encourager la participation des PME ; améliorer le potentiel humain de recherche et la base de connaissances socio-économiques). Des actions directes menées par le Centre commun de recherche (CCR) s'articulent autour de trois thèmes : servir le citoyen ; renforcer le développement durable ; soutenir la compétitivité européenne ;
- dans sa partie Euratom (qui compte pour 1,2 milliard d'euros), le programme-cadre vise à « *exploiter toutes les potentialités de l'énergie nucléaire, tant de la fusion que de la fission, de manière durable, en rendant les technologies actuelles encore plus sûres et plus économiques et en explorant de nouveaux concepts prometteurs* ».

Le programme cadre 2000-2006, doté d'un budget en hausse de 17 % (à 17,5 milliards d'euros), représente une rupture délibérée avec les précédents en termes d'ambition, de portée et d'instruments de mise en œuvre. L'objectif est de cibler davantage les activités sur des questions d'importance européenne et de mieux intégrer les efforts de recherche sur la base d'un partenariat amélioré entre les divers acteurs de l'espace européen de la recherche. Cette initiative vise également à doter l'Union d'une stratégie véritablement commune conçue pour renforcer son dynamisme en matière de science et de technologie, sur une scène de plus en plus mondialisée.

¹ Au fil des années, le budget de ces programmes s'est accru sensiblement, passant de 3.250 millions d'euros pour le premier programme-cadre (1984-1987) à 13.215 millions pour le quatrième (1994-1998) qui fut le premier à couvrir toutes les actions de R-D financées par la Commission sur une période donnée.

Graphique 42 : L'effort de recherche-développement dans l'Union européenne



(1) : Effort de recherche en 1999 ou en 2000, en % du PIB (échelle de gauche).

(2) : Moyenne annuelle de l'augmentation des dépenses de recherche, en %, pour la période 1995-1999 (échelle de droite).

Source : Commission européenne, Eurostat.

Si l'on suit Elie Cohen et Jean-Hervé Lorenzi¹, force est de constater qu'en dépit de ces efforts l'Europe a décroché par rapport aux Etats-Unis en termes de R-D, d'innovation et de brevets, de renouvellement du tissu industriel. Si la politique industrielle est la résultante d'un « triangle » formé par la politique de la concurrence, la politique commerciale (échanges extérieurs) et la politique technologique, ce triangle apparaît, en Europe, profondément déséquilibré au bénéfice de la première. Ces auteurs considèrent que, pour satisfaire à l'objectif ambitieux consistant à faire de l'Europe « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique dans le monde* », les conclusions du Sommet de Lisbonne s'en remettent trop à la seule pression exercée par le marché et la monnaie uniques. Au minimum, un deuxième scénario de « *renouveau des politiques horizontales* », qui rééquilibrerait le triangle de la compétitivité en renforçant les politiques commerciales et technologiques, serait préférable. Mais ils plaident surtout pour un troisième scénario qui devrait conjuguer un accroissement de l'effort communautaire de R-D et une amélioration de son efficacité (évitant tout saupoudrage), une conception systémique de la

¹ Elie Cohen et Jean-Hervé Lorenzi, « *Politiques industrielles pour l'Europe* », *op. cit.*

compétitivité (relations universités - entreprises - territoires, promotion de « *clusters* »¹) et un renforcement des incitations à l'innovation².

A travers ces trois dimensions de l'action communautaire, on voit ainsi que la construction européenne est, par nature et de plus en plus, à la source d'interventions publiques, portant notamment sur les infrastructures, visant notamment à mieux insérer l'économie de l'Union dans la compétition internationale. Cette action apparaît toutefois sensiblement décalée par rapport aux besoins, ce qui n'est évidemment pas sans rapport avec la faiblesse des moyens dont disposent collectivement les pays membres via le budget de l'Union et la BEI. A l'évidence, ce décalage a aussi partie liée avec une carence en termes de vision stratégique des autorités européennes dont la politique en matière d'équipement est comme surdéterminée par les objectifs associés à la seule politique de la concurrence qui a pris, avec le marché commun puis unique, une place prépondérante et quasi-constitutionnelle. Il renvoie donc, en définitive, au débat récurrent sur les objectifs ultimes de l'intégration européenne que la perspective d'un nouvel élargissement a rendu encore plus aigu sans pour autant susciter, à ce jour, une réponse tranchée.

*
* *

En conclusion, il apparaît qu'aux besoins d'infrastructures ou de services collectifs que l'on peut qualifier de « classiques » (défense³, santé, transport, éducation, ...) se surajoutent aujourd'hui des besoins correspondant à des préoccupations plus récentes, à de nouveaux enjeux de société, et dont l'intensité est forte concernant aussi bien les nouvelles technologies de l'information et de la télécommunication que le développement durable et l'environnement⁴. Ces besoins sont notamment assurés par ce qu'il est convenu d'appeler les « *services publics urbains organisés en réseaux* » (eau, déchets, énergie, déplacements, communication) qui nécessitent des investissements coûteux au moment de leur réalisation et qui génèrent des dépenses récurrentes d'entretien, d'exploitation, de renouvellement et de modernisation. Leur maîtrise suppose que soient réunies

¹ Selon la théorie des *clusters*, (ou des grappes technologiques), les politiques industrielles efficaces sont celles qui s'adressent à des sous-systèmes industriels spécifiques sur lesquels est concentré un ensemble de moyens : capacité de recherche, capital-risque, enseignement universitaire basé sur le *training*, existence d'industries en aval et en amont. Loin d'être horizontales, ces politiques sont sectoriellement et géographiquement ciblées, ce qui exige une programmation ascendante et non pas descendante. Les avantages compétitifs se construisent en effet par une forte spécialisation.

² Tel est précisément le sens de l'avis adopté par notre Assemblée le 27 mars 2002 sur « *Pluridisciplinarité et synergies : une nécessité pour la recherche* » (rapporteur : Alain Pompidou).

³ Le projet de loi de programmation militaire adopté fin juillet 2001 par le Conseil des ministres fixe à 80,84 milliards d'euros (527,4 milliards de francs, valeur 2000) le montant des crédits d'équipement qui seront alloués à la défense sur les années 2003-2006, soit 13,34 milliards d'euros par an. Les trois armes et la gendarmerie bénéficieront ainsi de ressources équivalentes à celles correspondant à la programmation 1997-2002 (528 milliards de francs (80,49 milliards d'euros) valeur 2000) pour se moderniser.

⁴ La gestion du risque (alimentaire, nucléaire, financier, technologique, social ...) fait désormais partie de l'agenda des pouvoirs publics. Elle pose le problème des modalités de sa couverture et du rôle qui doit revenir à la puissance publique en tant notamment que garant de la solidarité nationale.

un certain nombre de conditions qui ont été définies par le Conseil économique et social dans son avis adopté sur ce thème le 24 avril 2001.

Comme le constatait notre Assemblée dans son avis récent sur « *Les personnes âgées dans la société* »¹, les évolutions démographiques marquées par l'allongement de la durée de vie se traduiront elles-mêmes par une augmentation sensible des dépenses et des besoins en matière de santé et nécessiteront la reconversion des structures urbaines face à la demande de retour en centre-ville et de proximité des équipements et des services, ainsi que l'adaptation des logements aux besoins évolutifs des personnes âgées. Une politique active devra être menée pour soutenir le maintien à domicile, développer des structures intermédiaires entre le maintien à domicile et le placement en institution (accueil de jour, hébergement temporaire) et favoriser la construction de maisons de retraite adaptées à l'accompagnement affectif et psychologique ainsi qu'à la surveillance médicale. La création d'équipements et de services accessibles à toutes les générations, et notamment aux personnes à mobilité réduite, et le renforcement de l'accessibilité des moyens de transport, constituent un autre enjeu majeur de l'équipement du pays dans les années à venir.

Plus généralement, la dynamique de l'urbanisation, de la démographie et de la croissance sont des facteurs puissants d'investissements nets au niveau local. Comme le notent Antoine Coutière et Jean-Michel Uhaldeborde dans leur étude précitée, « *si le rythme de la croissance urbaine s'est ralenti, le phénomène n'a pas disparu et de nouveaux territoires sont incorporés dans la ville exigeant la poursuite de l'effort d'équipement local. Le déplacement spatial des populations devrait induire des modifications dans la concentration territoriale (voire fonctionnelle) des équipements. Cette caractéristique qui marque particulièrement les communes de périphérie entraîne des dépenses dans les réseaux de communication et de transport pour l'ensemble des agglomérations. Le pendant de ce développement spatial de la ville, des mouvements de population qu'il induit et des glissements dans la pyramide des âges des citoyens (vieillesse), accentueront les effets de requalification et de réaffectation d'équipements que l'on perçoit dans les communes-centres ou de banlieue de la première vague d'urbanisation. Nombre de domaines (social, scolaire, sportif, culturel) pourraient illustrer ces efforts d'adaptation et de reconversion d'équipements existants, opérations qui s'accompagnent le plus souvent d'une incorporation de « progrès technique » et d'élévation des normes de qualité* »².

Il revient donc à l'Etat et plus généralement aux politiques publiques, dont la légitimité a été encore renforcée par les travaux d'analyse économique relevant notamment des approches en termes de croissance endogène, de faire en sorte que ces besoins multiformes, dont la satisfaction est aussi une condition de la modernisation et de la promotion de la compétitivité de l'économie, tendent à être couverts tant au plan quantitatif qu'au plan qualitatif. Il en va également de l'attractivité du territoire qui, comme le montrent toutes les études disponibles, ne repose pas seulement sur la fiscalité ou les coûts salariaux mais sur un

¹ Avis présenté par Maurice Bonnet, J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social n°9 du 30 mai 2001.

² Antoine Coutière et Jean-Michel Uhaldeborde, « *La nouvelle donne de l'investissement public local* », *op. cit.*

ensemble d'atouts tels que l'efficacité des services de santé et d'éducation, la qualité des infrastructures et des transports publics, la beauté des espaces, la qualité de l'environnement la sécurité publique ou la stabilité sociale qui participent de la compétitivité globale d'une nation.

Il importe aussi aux pouvoirs publics, conformément aux principes républicains de cohésion sociale et de solidarité, de garantir l'égalité entre les citoyens sur l'ensemble du territoire national tout en accompagnant l'évolution des attentes individuelles et collectives. Comme le notait notre Assemblée dans son avis sur le rapport du Commissariat général du Plan sur « *Les perspectives de la France* » présenté par Gérard Alezard, « *la recherche d'une conciliation entre la maîtrise des prélèvements et le financement de nouveaux besoins collectifs ne saurait passer par un cantonnement de l'Etat à ses fonctions de régulation et de redistribution, ouvrant la voie à une société à deux vitesses en particulier dans le domaine de la protection sociale. Cela suppose plutôt la promotion de l'efficacité de la dépense publique* »¹. Loin d'être une question définitivement tranchée, la problématique de l'investissement public fait bien face à une nouvelle donne qui implique de réexaminer les conditions politiques et institutionnelles dans lesquelles le souci de l'intérêt collectif peut être pris en compte. Tel est précisément l'objet du chapitre qui suit.

¹ Gérard Alezard, « *Les perspectives de la France* », *op. cit.*

CHAPITRE II

UNE NOUVELLE DONNE POLITIQUE ET INSTITUTIONNELLE

Le débat relatif aux « types » de capitalisme a longtemps opposé le modèle français d'économie administrée à la confiance dans le marché caractéristique des pays anglo-saxons. Cette vision relativement manichéenne a fait place, depuis peu, à une approche qui insiste sur la variété des capitalismes selon la combinaison réalisée entre les mécanismes du marché et l'organisation institutionnelle¹ : droit, interventions publiques, accords entre partenaires sociaux complètent ou encadrent, en effet, la logique du marché, en façonnant les performances économiques et la viabilité politique de chaque ensemble national. Comme l'observe Jean Bouvier, « à l'instar de toute nation et de tout Etat, la France fut naturellement autre que ses voisins (...). Chaque nation a toujours fait ce qu'elle a pu, en fonction d'un écheveau de conditions et de contraintes spécifiques, de potentialités et de capacités, de dynamismes et d'inerties, fort difficiles à délimiter »².

La spécificité, souvent mise en avant, de la croissance française d'après-guerre tient au caractère stratégique, puis à la permanence, d'interventions de l'État³ visant à piloter la modernisation de l'économie en cherchant à en maîtriser quelques-uns de ses leviers essentiels. Cette spécificité a joué un rôle déterminant jusqu'au milieu des années 1980, même si ce rôle a eu des intensités et s'est déployé dans des contextes variables sur cette longue période. Selon Jean-Charles Asselain⁴, le premier Plan de modernisation et d'équipement (« Plan Monnet », 1946 - 1950), en est l'expression emblématique. Selon lui, en effet, ce moment exceptionnel est marqué par trois caractéristiques majeures :

- la volonté d'associer étroitement aux tâches de la reconstruction, la « modernisation », c'est-à-dire un effort crucial d'investissement, comme condition-clé du redressement et du développement de l'économie française ;

¹ Cf. en particulier C. Crouch et W. Streeck (sous la direction de), « *Les capitalismes en Europe* », La Découverte, 1996.

² Jean Bouvier « *Libres propos autour d'une démarche révisionniste* », introduction à Patrick Fridenson et André Straus (sous la direction de), « *Le capitalisme français, XIXème-XXème siècle : blocages et dynamismes d'une croissance* », Fayard, 1987.

³ S'il est vrai que le thème de cette saisine est bien l'investissement public et non l'interventionnisme en général, des éclairages sur ce champ plus vaste s'avèrent nécessaires dans la mesure où, par exemple, une réflexion sur le périmètre des services publics renvoie inévitablement aux limites de l'intervention de l'Etat.

⁴ Jean-Charles Asselain, audition le 8 février 2001 devant la section des Problèmes économiques généraux et de la conjoncture, *op. cit.* Voir aussi son « *Histoire économique de la France du XVIII^e siècle à nos jours* », Seuil, 1984, notamment son tome II qui traite de la période 1919 à la fin des années 1970, ainsi que l'article de Olivier Dard, « *L'Etat et l'économie en France au XXème siècle* », in *Projet* n° 266, été 2001.

- les responsabilités reconnues à l'Etat de prendre en main « les leviers de commande » en vue de réaliser, contrôler et orienter les investissements nécessaires pour vivifier la croissance ;
- la priorité attribuée aux investissements de base dans l'énergie et le transport dont la plus grande partie, depuis les nationalisations de la Libération, relève du secteur public.

Il met ainsi en évidence le fait que les lendemains de la seconde guerre mondiale marquent l'irruption de l'investissement public comme facteur essentiel du nouvel élan qui veut être donné au développement économique et social.

Ce rôle déterminant ne sera pas un simple moment de la vie économique et sociale du pays, mais s'inscrira dans une longue période allant du milieu des années 1940 au milieu des années 1980. Dans leur étude sur la croissance française d'après-guerre, Jean-Jacques Carré, Paul Dubois et Edmond Malinvaud consacrent d'importants développements à cette question et constatent que, au moment où ils réalisent leur travail (début des années 1970), « depuis vingt ans, les investissements commandés de façon directe par les centres de décision publics ont une place très importante par rapport à l'ensemble des investissements »¹ : en 1959, ils l'évaluent à 50% en y incluant les logements aidés. Ce phénomène, avec ses variations dans le temps, a été très largement analysé dans le titre I de ce rapport.

Les principes fondateurs de cette spécificité furent exposés par le Général De Gaulle, le 2 mai 1945 : « oui, désormais, c'est le rôle de l'Etat d'assurer lui-même la mise en valeur des grandes sources d'énergie (..) ainsi que les principaux moyens de transport (..) dont tout le reste dépend (..) C'est son rôle de disposer du crédit, afin de diriger l'épargne vers les vastes investissements qu'exigent de pareils développements (...) »². Commentant dans ses mémoires son retour au pouvoir en 1958, il ajoute : « L'action à entreprendre commande directement le destin national et engage à tout instant les rapports sociaux. Cela implique donc une impulsion, une harmonisation, des règles qui ne sauraient procéder que de l'Etat. Bref, il y faut le dirigisme (..) et c'est une des raisons pour lesquelles j'ai voulu pour la République des institutions telles que les moyens du pouvoir correspondent à ses responsabilités »³.

¹ « La croissance française, un essai d'analyse économique causale de l'après-guerre », op. cit.

² Cité par Alain Beitone, Maurice Parodi et Bernard Simler, « L'économie et la société française au second XX^e siècle », tome 1, Armand Colin, 1994.

³ Charles de Gaulle, « Mémoires d'espoir », Tome 1, « L'effort », Plon.

On retiendra ici que les spécificités de la croissance française d'après-guerre se sont incarnées dans des politiques publiques, des acteurs et des institutions politiques, économiques et sociales qui ont contribué à façonner la dynamique de la période¹. Les nombreux travaux portant sur cette phase de notre histoire relèvent, de manière convergente, que la rapidité de la reconstruction, la dynamique de la modernisation et la vigueur de l'expansion doivent beaucoup à l'activité d'un secteur public étendu et diversifié fonctionnant en synergie avec le processus de planification. Même s'il convient de ne pas « mythifier » ce « modèle » de croissance des années d'après-guerre, on peut cependant en « styliser » les traits autour d'une configuration globalement stable jusqu'au début des années 1980, faite d'une planification centralisée pilote d'un secteur public étendu pouvant s'appuyer sur la recherche d'une rationalisation qui se voulait efficace des choix d'investissement. C'est ce « modèle » que Pierre Rosanvallon désigne comme « *les figures de l'Etat modernisateur* » qu'il caractérise, pour la période allant de 1945 aux années 1970, à travers trois traits essentiels : « *un travail d'éducation industrielle de la nation ; un système d'intervention économique par le biais du lancement de grands projets industriels ; un mode de gestion étato-corporatiste* »².

Trois séries de changements majeurs sont venus modifier les conditions de fonctionnement de ce « modèle » :

- de nouvelles demandes sociales en termes de contenu, d'espaces ou de secteurs d'application, obéissant à des problématiques souvent difficiles à saisir et à concrétiser dans des actions publiques, notamment en matière d'investissements ;
- l'Etat n'apparaît plus aujourd'hui que comme l'un des acteurs de l'action collective : il s'intègre dans la construction européenne ; il s'est décentralisé aussi bien en termes institutionnels, qu'au plan économique ou social ; il fait face à l'extension de marchés mondialisés, à l'émergence de problèmes et d'acteurs nouveaux ; il n'est plus l'acteur central des orientations et des décisions ;
- dans ce contexte, les choix publics, leurs contenus et leurs procédures sont devenus confus : la délimitation des sphères privée et publique historiquement constituée dans son caractère substantiel a été remise en cause sans qu'aucune ligne directrice de ses nouveaux contours ne se dégagent dans le consensus : de ce fait, la place et le rôle des instruments de la décision et donc ceux du calcul économique public, ses objectifs, ses méthodes et son utilisation, sont relativement mal définis.

¹ Certains y voient l'expression d'une particularité française héritée de traits culturels qui traverseraient intacts les siècles comme le suggère par exemple A. de Tocqueville dans « *L'ancien régime et la Révolution* » ; d'autres considèrent cette spécificité comme la cristallisation originale d'évolutions diverses puisant leurs sources dans le contenu et les conséquences de la première guerre mondiale, les difficultés de la crise des années 1930 et les épreuves de la seconde guerre mondiale ; sont représentatifs de ce type d'analyse : Richard F. Kuisel, « *Le capitalisme et l'Etat en France, modernisation et dirigisme au XX^{ème} siècle* », Gallimard, 1981 et Michel. Margairaz, « *L'Etat, les finances et l'économie, histoire d'une conversion, 1932-1952* », Comité pour l'histoire économique et financière, ministère de l'Economie, des Finances et du Budget, 1991.

² Pierre Rosanvallon, « *L'Etat en France de 1789 à nos jours* », Seuil, 1990.

On tentera de dégager, dans ce chapitre, les conséquences de ces profondes mutations sur le « modèle d'après-guerre » qui a vu ses composantes essentielles être profondément bouleversées à travers :

- l'affaiblissement puis la disparition de la planification laissant la place au développement d'une logique contractuelle diffuse ;
- le resserrement du secteur public, aujourd'hui en quête de légitimité ;
- la difficile recherche de méthodes permettant d'éclairer et d'opérer les choix publics.

I - DE LA PLANIFICATION CENTRALISÉE À LA DÉCENTRALISATION : LA MONTÉE EN PUISSANCE DE LA CONTRACTUALISATION

Très schématiquement, on peut caractériser ce premier bouleversement du modèle initial, qui s'était épanoui dans l'immédiat après-guerre, à travers le passage d'une situation où le Plan a l'ambition de définir et d'organiser l'avenir à moyen terme du pays, au moins dans ses dimensions économique et sociale, à une situation où, le Plan ayant disparu, cet avenir s'inscrit dans une prolifération de contrats entre l'Etat et différents acteurs économiques et sociaux.

A - ÂGE D'OR ET DISPARITION DE LA PLANIFICATION CENTRALISÉE

On a souvent situé « l'âge d'or » de la planification française durant la période 1962-1974 couverte par les IV^{ème}, V^{ème} et VI^{ème} Plans. Mais c'est certainement le IV^{ème} Plan qui constituera aussi bien dans sa préparation que dans sa réalisation un moment privilégié de l'histoire des plans français.

Ce Plan a pour ambition de déborder la « *modernisation et l'équipement* » axés sur l'investissement productif au cours des deux premiers Plans puis élargies, à partir du III^{ème} Plan, aux équipements collectifs, pour embrasser l'ensemble du « *développement économique et social* » : « *L'occasion doit être saisie d'accomplir une grande œuvre durable au sein de laquelle les hommes vivent mieux* », affirme le rapport sur ce IV^{ème} Plan¹. C'est ainsi que le Conseil économique et social sera saisi par le gouvernement dans le cadre de la préparation de ce Plan sur deux sujets essentiels à l'époque : « *L'évolution de la consommation des particuliers au cours des prochaines années* »², et « *Les perspectives de l'économie française pour 1965* »³. Ces travaux aboutiront au choix d'un taux de croissance élevé des investissements sociaux (équipement urbain et rural, éducation nationale, santé, sports et culture) destinés à augmenter de 50 % sur trois ans⁴. Le Général De Gaulle, accompagné du Premier ministre et de plusieurs membres du gouvernement, assistera à la séance plénière du Conseil consacrée à l'avis sur le « *IV^{ème} Plan national de développement* »⁵ et y

¹ « *Rapport sur le IV^{ème} Plan de développement économique et social* », La Documentation française, 1962.

² Etude réalisée sur la base d'un rapport de Jacques Delors, 23 février 1960.

³ Etude réalisée sur la base d'un rapport de Louis Charvet, 3 mai 1960.

⁴ Soit un taux de croissance annuel moyen en volume de 10,7 %, représentant le double de celui prévu pour la production.

⁵ Avis présenté par Alexandre Verret et adopté le 18 novembre 1961. J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social n° 26 du 12 décembre 1961.

déclarera, en faisant référence au fait que le Plan faisait désormais l'objet d'un vote au Parlement : « *c'est la Nation tout entière qui va voir son destin engagé par le Plan. Celui-ci n'est pas, en effet, la simple expression de nos souhaits. Il est bien l'ensemble des objets fixés à nos activités* »¹.

La nouvelle portée ainsi donnée, à travers ce Plan, à la planification s'accompagne très logiquement d'une ambitieuse volonté de programmation des investissements publics. Le texte du IV^{ème} Plan attache une importance particulière à cette question, c'est à dire au respect des objectifs du Plan par les budgets annuels de l'Etat. C'est ce que relève Michel Ozenda dans l'étude qu'il a réalisé sur cette question sensible². Il note que le texte même du IV^{ème} Plan met l'accent sur la garantie du financement des investissements sociaux : « *La réalisation de l'ensemble de ces programmes fait partie intégrante des objectifs essentiels du Plan. Au cas où des mécomptes se produiraient, soit dans le rythme d'expansion, soit dans le maintien des équilibres fondamentaux de l'économie, le Gouvernement s'attacherait, dans le réajustement qu'il serait nécessaire d'opérer, à sauvegarder la progression des investissements de cette catégorie* »³. Et l'auteur observe que même si le cheminement du Plan fut quelque peu perturbé par le plan de stabilisation de 1963, l'objectif fut, en la matière, globalement atteint à son échéance (98,1 % des prévisions initiales totales).

Cela étant, la planification française n'a pas été, tout au long de son demi-siècle d'existence, l'expression « chimiquement pure » d'un tel processus : sa mise en œuvre concrète a connu des variations dans les conceptions, les méthodes et les réalisations, notamment au regard des orientations et décisions en matière d'investissement public. Si le Plan a toujours cherché à jouer ce rôle de définition et d'orientation centrale de l'avenir économique et social du pays, il n'a été qu'un cadre de référence pour les programmes d'investissement, dès lors que les dépenses publiques ne pouvaient être engagées que par la loi de finances annuelle, conformément à l'ordonnance du 2 janvier 1959. Son article premier stipule en effet que « *les Plans approuvés par le Parlement, définissant des objectifs à long terme, ne peuvent donner lieu à des engagements de l'Etat que dans les limites déterminées par des autorisations de programme votées dans les conditions fixées par la présente ordonnance.* » Ainsi est subordonnée l'exécution des Plans à l'inscription, chaque année, des crédits nécessaires à leur exécution dans la loi de finances de l'année.

C'est aussi en ce sens que le IV^{ème} Plan apparaît comme un Plan charnière dans la succession des Plans dont la réalisation s'est, avant comme après, très souvent heurtée aux aléas de la conjoncture et au fait que le maniement du volume des investissements publics est, dans bien des cas, apparu comme l'instrument le plus facilement utilisable pour affronter les déséquilibres des finances publiques. La tension fut ainsi récurrente entre les objectifs de moyen et long termes proposés par les Plans et les préoccupations conjoncturelles inscrites dans les budgets annuels de l'Etat, notamment du côté des dépenses publiques.

¹ Déclaration du Général De Gaulle, président de la République, prononcée au Conseil économique et social le 17 novembre 1961.

² Michel Ozenda, « *Plan et programmation budgétaire du I^{er} au IX^{ème} Plan* », ministère de l'Economie et des Finances, Les Notes Bleues, 1992/3.

³ *Idem.*

Comme le note Michel Ozenda dans l'étude déjà citée, cette question, régulièrement évoquée et qui fut non moins régulièrement l'objet de tentatives de réponse, n'a jamais été résolue de façon satisfaisante.

Les plans dits « *de la reconstruction* » (I^{er}-III^{ème} Plans couvrant la période 1947-1961) n'échapperont pas à ce problème : c'est ainsi que, dès le I^{er} Plan, les programmes publics d'investissement ont été étalés sur deux années supplémentaires (1952 au lieu de 1950), afin de « lisser » les dépenses de l'Etat ; le « Plan Pinay » de 1952 destiné à lutter contre la surchauffe liée au « boom coréen » fit jouer à l'investissement public le rôle de variable d'ajustement des tensions budgétaires ; ce sera encore le cas avec la compression des dépenses publiques mise en œuvre par le « Plan Gaillard » destiné à l'assainissement de l'économie française en 1957, qui conduira d'ailleurs à abandonner les « décrets-programmes » mis en place en 1955 et destinés précisément à mieux articuler programmation des investissements publics par le Plan et réalisations budgétaires ; ce durcissement budgétaire sera accentué en 1958 à la suite des recommandations de politique économique émises par le Comité Rueff ; l'écart entre propositions du Plan et réalisations budgétaires était d'ailleurs devenu si important que le Commissariat général du Plan (CGP) sera amené à élaborer un « *plan intérimaire* » pour la période 1960-1961.

On retrouvera des tensions similaires dans les Plans postérieurs à ce IV^{ème} Plan et notamment dans les deux suivants couvrant une période de croissance : les V^{ème} et VI^{ème} Plans (1966-1975). Le V^{ème} Plan fut fortement perturbé par la crise de 1968 : les recommandations du CGP rassemblées dans « *le rapport sur les problèmes posés par l'adaptation du V^{ème} Plan* » en novembre 1968, visant à favoriser l'investissement productif et, en contrepartie, à réduire les dépenses d'équipements collectifs, rendirent irréalisables les objectifs relatifs à ces dernières.

Par ailleurs, la période du V^{ème} Plan est aussi marquée par un certain désengagement de l'Etat en ce qui concerne le financement des investissements publics. On en trouve notamment la trace dans les débats suscités par la diminution de la dotation du FDES dans les années 1960 et le début des années 1970. Ainsi, dans un long article consacré à ce sujet en 1974 dans la nouvelle « *Revue de science financière* », Christian Philip note : « *Le FDES est, pour certains, un bon exemple de la politique néo-libérale menée par M. Giscard d'Estaing, de sa volonté (traduite par le terme débudgétisation) de « désengager » au maximum l'Etat. Ces observateurs rapprochent la baisse des crédits affectés au FDES et le retard constaté dans l'exécution de certains secteurs du Plan. « La planification à la française », incitative et non impérative, est, disent-ils, liée dans une large mesure à ce type d'institution. Diminuer la dotation du FDES équivaut à restreindre les possibilités de contrôler une bonne exécution des objectifs fixés par le Plan en matière d'investissements* »¹. De fait, depuis le milieu des années 1960, le FDES a tendu à devenir un compte de prêt « résiduel », le gouvernement de l'époque considérant que le financement des entreprises nationales devait provenir pour l'essentiel de l'autofinancement et le reste d'emprunts « normaux » sur le marché financier. Cette orientation, que l'on

¹ Christian Philip, « *Le Fonds de développement économique et social* », Revue de science financière, n° 1, janvier-mars 1974.

retrouvera dans les propositions formulées par le rapport Nora, marque ainsi la distance qui cherchait à être mise entre l'Etat et les entreprises publiques à travers la promotion d'une plus grande « *autonomie de gestion* » de ces entreprises et d'un encadrement plus rigoureux des financements budgétaires.

Les orientations tracées par le VI^{ème} Plan ne seront pas non plus respectées quant à la progression de la FBCF des APU notamment pour les années 1973 à 1975. Mais au-delà, à partir du VI^{ème} Plan, le rapport entre planification et programmation des investissements publics, d'une part, et exécution budgétaire, d'autre part, va connaître une évolution marquée, comme l'observe Michel Ozenda, par le « *passage d'une programmation exhaustive d'actions simples (équipements) à une programmation partielle d'actions complexes* »¹. Ce passage se traduira dans la succession des « *programmes finalisés* » du VI^{ème} Plan suivis des « *programmes d'action prioritaires* » (PAP) du VII^{ème} Plan qui deviendront « *programmes prioritaires d'exécution* » (PPE) dans le IX^{ème} Plan. Si la mise en place de ces programmes a certainement apporté des progrès méthodologiques notables, il n'en demeure pas moins qu'elle a aussi accompagné le dépérissement du processus même de planification qui a progressivement réduit ses ambitions à des actions ciblées (à partir du VII^{ème} Plan), abandonné tout cadrage macroéconomique global (à partir du IX^{ème} Plan, le VIII^{ème} Plan n'ayant jamais vu le jour), puis toute programmation financière (X^{ème} Plan), pour finir par abandonner le Plan lui-même (XI^{ème} Plan mort-né).

Ce très rapide survol de l'évolution de la planification française dans son rapport aux investissements publics² ne doit conduire ni à surestimer les difficultés précédemment évoquées pour conclure trop rapidement au caractère seulement « *mythique* » du rôle de la planification française dans l'histoire économique et sociale de la France de l'après deuxième guerre mondiale, ni à sous-estimer ces réalités pour élever ce processus au rang de source première, sinon essentielle, de l'efficacité de la croissance d'après-guerre. Et cela, peut-être parce que, au-delà de cette fonction de programmation pluriannuelle des investissements publics, l'essentiel du rôle important qu'a pu jouer la planification durant cette période s'est situé ailleurs.

En dehors du I^{er} Plan, avec le contexte très particulier dans lequel il a été mis en œuvre, la planification n'a jamais eu pour ambition de commander l'orientation de l'économie ou d'être la clé de voûte de l'interventionnisme étatique. Le Plan n'a, en France, jamais été conçu pour être un substitut au marché, mais plutôt pour en être un encadrement en lui offrant une perspective globale à moyen terme. Les Plans ont certes permis, avec toutes les difficultés qui ont été mentionnées, d'organiser, avec une vision de moyen terme, l'effort d'équipement public, en notant en même temps que l'emprise de cette organisation a toujours été fortement différenciée selon le type d'investissement

¹ Michel Ozenda, *op. cit.*

² L'histoire détaillée de la planification française a été relatée à de nombreuses reprises ; en particulier, d'importants travaux du Conseil économique et social ont été réalisés sur ce sujet dont on peut citer le dernier en date (Roland Raignoux, « *Quel devenir pour la planification française ?* », J. O. Avis et rapports du Conseil économique et social n° 6 du 24 octobre 1995) faisant suite au rapport au Premier ministre de Jean De Gaulle, « *L'avenir du Plan et la place de la planification dans la société française* », La Documentation française, 1994.

public concerné : importante pour les investissements de l'Etat, moins forte ou contraignante pour les investissements des collectivités locales et des entreprises publiques. En revanche, fondamentalement, la fonction « politique » de la planification a été, de loin, beaucoup plus importante que ses fonctions plus « techniques » de coordination économique.

C'est encore au Général De Gaulle que l'on doit la définition peut-être la plus pertinente du rôle de la planification dans la dynamique économique et sociale de la France quand il affirme : « *Le plan embrasse l'ensemble, fixe les objectifs, établit une hiérarchie des urgences et des importances, introduit parmi les responsables et même dans l'esprit du public, le sens de ce qui est global, ordonné et continu* »¹. L'idée exprimée est d'offrir aux forces économiques et sociales un lieu de concertation leur donnant la possibilité tout autant de saisir la nature et l'articulation des grands choix auxquels est confronté le pays que d'intervenir sur leurs contenus en dépassant ainsi des approches et des actions ponctuelles et cloisonnées. Cette vision et les pratiques qui en ont résulté ont fait du Plan cet instrument privilégié permettant de donner une représentation globale et cohérente de l'avenir. Dans ce cadre, les concertations auxquelles a donné lieu son élaboration ont constitué un exercice de « démocratie sociale » participant à un objectif de production de cohésion nationale.

L'efficacité de son rôle, que l'on peut qualifier de « politique », a tenu à un ensemble d'éléments de natures diverses et de structure complexe, parmi lesquels certains méritent d'être mis en avant. Il y a d'abord la place centrale de l'Etat dans ce processus, produit d'une longue histoire mais qui n'a pas traversé intacte les siècles. Dans cette période d'après-guerre, elle hérite :

- d'une **exigence politique** qui est celle du large consensus des forces politiques dominantes au sortir de la guerre, qui pourront au demeurant s'appuyer certaines méthodes et organisations mises en place, au niveau économique, durant la période de disette et de pénurie qui fut celle de l'occupation ;
- d'une **exigence sociale** née durant la crise des années 1930 et la guerre, qui ont suscité un profond besoin de « sécurité sociale » dans un pays déchiré recherchant collectivement la justice comme principe fondateur de sa cohésion ;
- d'une **exigence économique** liée certes aux besoins de la reconstruction mais aussi, et peut-être surtout, à une redéfinition radicale de l'approche des problèmes économiques eux-mêmes fondée, dans la ligne de la théorie keynésienne, sur une représentation globale de la dynamique économique en termes de circuit et de flux. De là est issue l'idée fondamentale que ces flux peuvent être optimisés, cette optimisation étant dévolue à la politique économique. La place et le rôle de l'Etat ne sont plus, dans cette vision, cantonnés dans un domaine délimité par une frontière (pratiques monétaires, équilibre budgétaire). L'Etat est perçu comme l'agent central d'organisation et de régulation globale de l'activité économique.

¹ Charles De Gaulle, « *Mémoires d'espoir* », *op. cit.*

Allant de pair avec cette place renouvelée de l'Etat, il y a, de façon indissociable, les développements de la représentation formelle de ce circuit économique que propose la comptabilité nationale. On observe ainsi que le développement de la planification s'est accompagné de celui de l'information statistique et, notamment, de ces tableaux de synthèse globale que sont les tableaux d'échanges inter-industriels (TEI), économiques d'ensemble (TEE) et d'opérations financières (TOF) fournis par les comptes nationaux. Cette position centrale de l'Etat a logiquement conduit à faire occuper la même position à l'administration publique dans le système de collecte et de traitement de l'information¹. Ainsi s'est forgée une élaboration centrale des synthèses, des études et des prévisions donnant à l'Etat le monopole d'une expertise dont la grande qualité était permise par le fait qu'elle portait sur une société relativement homogène : les agrégats et moyennes étaient, dans cette configuration, des grandeurs pertinentes pour la construction d'une « *figure holiste sur des enregistrements foncièrement individuels* »².

En d'autres termes, le Plan a eu pour fonction essentielle de proposer les fondements macro-économiques et macro-sociaux des actions décentralisées des acteurs économiques et sociaux du pays en faisant jouer à l'Etat un rôle central dans l'accomplissement de cette fonction de représentation collective.

Cette ambition s'est, en particulier, exprimée dans l'utilisation intensive du calcul économique public qui conduira, dans une vision plus systématique, à la procédure de RCB. Elle s'est appuyée sur la volonté de ses concepteurs de formaliser, autant que faire se peut, l'intérêt général de la collectivité dans le choix des investissements publics, cette préoccupation s'exprimant notamment dans la fixation d'un taux d'actualisation national³.

C'est au fond ce modèle qui s'est progressivement grippé dans la longue traversée de la crise née dans les années 1970 et qui a commencé à se démanteler dans les années 1980. Ce grippage et ce démantèlement se sont notamment exprimés dans le déclin puis la disparition de la planification au profit de la montée en puissance de la contractualisation comme mode dominant de la projection dans le moyen terme. Ainsi, si la programmation des investissements publics s'est progressivement rétrécie dans la succession des Plans, la disparition de ces derniers a laissé la place à des lois quinquennales spécialisées et aujourd'hui surtout à des programmations décentralisées, sectorielles ou territoriales, formalisées dans des procédures contractuelles.

¹ Cette histoire est magistralement présentée par François Fourquet, « *Les comptes de la puissance, histoire de la comptabilité nationale et du Plan* », collection Encres, éditions Recherches, 1980.

² Alain Desrosières, « *La politique des grands nombres, histoire de la raison statistique* », La Découverte, 1993, nouvelle édition 2000.

³ Le taux d'actualisation traduit formellement la « dépréciation du futur » dans l'évaluation des flux financiers (coûts et rendements) associés à ces investissements. Plus il est faible, plus il privilégie les opérations de long terme ; *a contrario*, plus il est élevé, plus il privilégie les rendements à court terme. Il était de 7 % en 1960 et 1965, de 10 % en 1970, 9 % en 1975 et 8 % depuis 1980.

B - LA DÉCENTRALISATION DE L'ÉTAT ET LA CONTRACTUALISATION

Les rapports entre l'Etat et la société ne sauraient être considérés comme immuables et fixes à jamais. Si l'Etat reste le garant des principes fondateurs et organisateurs de la vie collective, il n'est plus le seul à en décider les termes et doit compter avec l'émergence d'autres acteurs publics et privés, dont il est appelé à coordonner et à réguler les initiatives. En ce domaine, un changement majeur réside dans la multiplication et la diversification des centres du pouvoir politique : l'Etat doit jouer son rôle entre l'Europe et les collectivités locales ; il peut continuer à peser de façon déterminante dans la construction de l'Europe ; il conserve le pouvoir de fixer le cadre et les règles de la décentralisation, en organisant ses principes, son financement et ses procédures ; mais il est conduit à faire évoluer ses modalités d'intervention directe, en particulier en développant les procédures de régulation et de contractualisation. C'est là une deuxième dimension qui bouscule l'ordonnement du « modèle » initial.

1. La perte de centralité de l'Etat

Le terme de décentralisation employé ici l'est au sens propre de « perte de centralité ». Il renvoie donc à une acception plus large que celle des changements et/ou réformes institutionnelles de « décentralisation » introduites en 1982 pour désigner, au-delà, la montée de divers acteurs publics significatifs, en plus des collectivités locales, intervenant de façon plus autonome et plus active dans les choix collectifs. La notion de décentralisation désigne ainsi aussi bien :

- le développement de l'intégration européenne et les normes qu'elle impose aux Etats-membres selon un principe évolutif de subsidiarité ;
- la décentralisation institutionnelle avec l'émergence des collectivités locales comme acteurs dotés d'une autonomie ;
- l'autonomie de gestion des entreprises publiques ;
- le développement des « autorités administratives indépendantes » ;
- l'émergence d'acteurs économiques et sociaux significatifs dont l'Etat doit tenir compte dans la définition et la mise en œuvre de ses décisions.

Comme le notait notre Assemblée dans son avis intitulé « *Prospective, débat, décision publique*¹ », « *La mondialisation, la concentration urbaine, l'Union européenne, les nouvelles technologies de l'information, d'un côté, les phénomènes de décentralisation politique et administrative, de l'autre, transforment radicalement le système des acteurs* ». Celui-ci devient à la fois plus complexe, plus mobile, plus diffus et plus évolutif alors que, dans plusieurs domaines, « *les politiques publiques conduites au niveau des Etats perdent de leur efficacité* ». S'il n'est pas question de contester la nécessité, la spécificité et la primauté de l'Etat comme structure suprême d'encadrement socio-politique d'un territoire donné, force est toutefois de constater, au-delà de cette légitimité de principe, de droit et de fait, que les modalités et le champ d'exercice de cette primauté évoluent en fonction des objectifs que se donnent ces Etats et des réalités qu'ils affrontent. Les conditions de création de la richesse ont changé et

¹ Jean-Paul Bailly, « *Prospective, débat, décision publique* », J.O. avis et rapports du Conseil économique et social n° 16 du 17 juillet 1998.

« le monde n'est plus façonné par les Etats, notamment dans le domaine de l'économie, de la technologie, de l'emploi ». Etant données les spécificités de l'histoire de notre pays, qui imprègnent largement sa culture politique, l'Etat central y a nécessairement un rôle particulier à jouer et est appelé à rester un acteur essentiel. Mais il doit le faire dans le contexte d'aujourd'hui en renonçant à être le centre exclusif des décisions et en sachant tenir compte de l'existence d'acteurs multiples.

C'est sans doute pour ne pas avoir pris toute la mesure de ces évolutions, au même rythme que le contexte le nécessitait, que le système décisionnel étatique français connaît une crise qui se manifeste par les multiples difficultés que rencontre la prise de décision publique. Celles-ci tiennent à de nombreux facteurs, que l'avis présenté par Jean-Paul Bailly tentait de recenser : sous-estimation des transformations en profondeur de la société, remise en question des procédures traditionnelles de légitimation des décisions et des grands principes sur lesquels elle reposait, multiplication des échelons territoriaux, difficultés inhérentes à la gestion de la complexité...

Alors que le Plan cherchait à exprimer une vision volontariste et cohérente de l'avenir, son déclin au cours de la dernière décennie apparaît comme un symptôme significatif de cette crise de la décision publique. Certes, l'Etat ne peut aujourd'hui être seul à définir les stratégies souhaitables, ni prétendre imposer une réponse uniforme sur le territoire ou dans les entreprises à des problèmes qui se posent de façon de plus en plus différenciée, et il lui faut, à l'évidence, partager l'information et le pouvoir avec d'autres, accepter et encourager l'innovation et la diversification des solutions concrètes. Mais perte de centralité ne signifie pas déclin du rôle : il revient, en effet, à l'Etat d'assurer l'articulation des initiatives dans un ensemble cohérent, y compris avec les projets développés sur la scène internationale et communautaire et définir en conséquence les principes d'intérêt général et les objectifs fondamentaux des politiques à mettre en œuvre. Il doit donc savoir, à la fois, mieux définir ces principes et objectifs, arbitrer les choix et priorités à l'issue d'un processus de débat public ouvert et mieux évaluer l'exécution des politiques engagées¹.

2. La montée de la contractualisation

Contrat, négociation et partenariat sont étroitement associés dans un nombre croissant de politiques publiques. Des « politiques contractuelles » s'affichent dans presque tous les domaines : social, urbanisme, enseignement, culture, développement économique, police, justice, etc. Quatre critères permettent de cerner les contours d'un phénomène encore souvent flou qui n'est ni le reflet d'une spécificité française, ni un phénomène universel supposé inhérent au fonctionnement concret de tout système de gouvernement : une délibération explicite sur des objectifs ; une mise en œuvre inscrite dans un calendrier de moyen terme (trois à cinq ans) ; des contributions conjointes (financières ou autres) à la réalisation de l'opération ; une évaluation des résultats obtenus tant au niveau des objectifs visés que des moyens mis en œuvre. Chartes, conventions, contrats, pactes, la variété très importante des

¹ Cf. III., *infra*.

formules et leur profusion actuelle comportent des implications considérables pour les modalités - et l'efficacité - de la gestion publique.

2.1. La prolifération des contrats

La contractualisation est une procédure de plus en plus fréquente visant à organiser l'action publique, notamment à l'échelon local. Un certain nombre de politiques publiques relèvent explicitement, dans leur mise en œuvre, de procédés de cette nature. L'Union européenne en a même fait un principe général d'action puisque les aides distribuées par les fonds structurels ne doivent pas dépasser 50 % du budget des projets, les différents acteurs locaux (collectivités, Etat et partenaires privés) devant se mettre d'accord sur les 50 % restant. Ce n'est pourtant pas un phénomène nouveau. Sans remonter jusqu'à la société féodale, qui a pu être décrite comme une société intégralement régie par le contrat, l'histoire du XIX^{ème} siècle, pour ce qui est des politiques de modernisation et d'aménagement, est marquée par la multiplicité des formes d'association entre la puissance publique et des entrepreneurs privés (chemin de fer, concession, assainissement...). Le droit public s'est très tôt doté d'un certain nombre d'outils permettant de tels partenariats et l'on sait que les procédures modernes de concession de service public ou d'affermage datent de la seconde moitié du XIX^{ème} siècle¹.

Les deux dernières décennies ont toutefois été marquées par un foisonnement des initiatives qui ne correspondent plus nécessairement aux formes codifiées par le droit et la jurisprudence administrative. La contractualisation dépasse largement les simples formes de délégation de services publics pour concerner, d'une manière beaucoup plus informelle, une entente entre un nombre parfois important de partenaires parmi lesquels plusieurs représentants de l'autorité publique. Les procédures concernées peuvent s'appuyer, même indirectement, sur des textes de loi (contrats de plan Etat-région, certaines délégations de maîtrise d'ouvrage...), mais elles résultent souvent de textes plus modestes (circulaires ministérielles, ...). Les fonctions régaliennes comme le maintien de l'ordre (contrats locaux de sécurité) ou la Justice (missions locales, politiques de réinsertion) sont à leur tour touchées par ce nouveau mode d'intervention qui concerne depuis plus longtemps l'éducation nationale (zones d'éducation prioritaires, politique de grands équipements scolaires et universitaires), les finances (zones franches, contentieux fiscal d'entreprises en difficulté) ou l'agriculture (soutien ponctuel à certaines productions, aide à l'équipement, mesures agri-environnementales). Une analyse plus fine du phénomène montre que certains domaines d'action se prêtent particulièrement à la contractualisation.

a) L'aménagement du territoire

C'est notamment le cas des politiques d'aménagement du territoire qui traditionnellement s'appuient sur des conventions-cadres au régime souvent flou offrant l'avantage de laisser aux contractants une marge d'initiative importante sur des projets ponctuels. De telles procédures ont été analysées en France dès les années soixante comme donnant lieu à de multiples sous-conventions

¹ Cf. II., *infra*.

librement négociées instaurant des partenariats durables entre les contractants. Les contrats de plan (Etat-régions ou Etat-entreprises publiques) illustrent parfaitement cette tradition française, finalement assez ancienne, de planification indicative souple.

Ainsi, les politiques d'aménagement du territoire, notamment en ce qui concerne la construction de grands équipements en matière de transports (fluviaux, routiers ou ferroviaires en particulier) ont souvent procédé par politique contractuelle plus ou moins librement négociée entre l'Etat, les collectivités et les entrepreneurs privés. Le régime des concessions, par exemple, est un procédé ancien qui a été particulièrement utilisé durant la seconde moitié du XIX^{ème} siècle. Conciliant la volonté interventionniste de l'administration cherchant à moderniser le territoire et le libéralisme économique (avec apport de financements privés), de nombreuses concessions ont alors été signées dans les chemins de fer, la distribution de gaz puis d'électricité, l'eau, les transports urbains, etc. Il en va de même pour les concessions de travaux publics qui ont permis de financer un certain nombre de grandes infrastructures plus récentes participant à l'aménagement du territoire. Cette procédure a notamment été utilisée pour la construction et l'exploitation des autoroutes ainsi que pour la mise en valeur des régions¹.

b) Les nouvelles politiques urbaines

Un autre secteur se prête, lui aussi, à des politiques contractuelles affichées : l'aménagement urbain et les politiques de la ville. De telles pratiques ne sont pas non plus apparues récemment : il suffit ici de se remémorer le modèle de politique d'aménagement urbain institué par le Baron Haussmann et à l'alliance entre les outils de la puissance publique (planification/expropriation) et les promoteurs privés (concession) pour lire la trame urbaine du centre-ville de Paris et d'un certain nombre de grandes villes de province.

Au demeurant, la concertation (enquêtes d'utilité publique, délais de contestation...) est bien, depuis trente ans, une référence obligée pour la plupart des politiques d'aménagement. Mais c'est dans le domaine des politiques sociales urbaines que les expériences de politiques contractuelles sont les plus nombreuses : depuis le programme « *Habitat et vie sociale* » de 1977 qui proposait explicitement une démarche contractuelle jusqu'aux expériences récentes de politique de la ville, la liste est longue des « pactes », « chartes » ou « contrats » proposés par l'Etat aux collectivités.

c) L'environnement

Les politiques contractuelles se retrouvent tant dans l'aménagement et la gestion de territoires sensibles (parcs naturels régionaux, réserves naturelles) que dans la lutte contre les nuisances (accords de branches négociés entre l'Etat et les grandes industries visant à réduire les rejets industriels dans l'air et dans l'eau). Même les instruments fortement réglementaires à leur création, comme les parcs

¹ Il faut noter également la multiplication, depuis les années cinquante, de partenariats institutionnalisés dans le cadre des sociétés d'économie mixte qui fixent un cadre réglementaire nouveau entre les partenaires. L'outil a depuis été largement utilisé tant par l'Etat (grandes sociétés pétrolières) que par les collectivités (SEM d'aménagement local, gestion des réseaux d'irrigation, services régionaux de transport de voyageurs...).

nationaux, ont progressivement reconnu un droit à l'initiative locale négociée (convention de développement dans les zones périphériques des parcs notamment). Aujourd'hui, ce secteur fait figure d'avant-garde en la matière : ainsi, la gestion de l'eau par les Agences et les Comités de bassin depuis la loi du 3 janvier 1992 est-elle souvent présentée comme un modèle d'action publique moderne, tant en ce qui concerne le mode de gestion que les résultats obtenus.

d) L'enseignement supérieur et la culture

Si cette dernière compétence a été clairement attribuée aux régions par les lois de décentralisation, il n'en va pas de même pour la politique de l'enseignement supérieur qui reste une compétence nationale. Dans les faits, l'université est un des terrains ayant donné lieu aux expériences les plus riches en matière de contractualisation.

L'action publique en faveur de la culture, peut-être en raison du flou entourant les compétences de chaque collectivité au regard de celles de l'Etat, donne également lieu à de nombreuses expériences. A l'origine reflet d'une volonté interventionniste de l'Etat, les actions culturelles se sont ouvertes, dès le début de la décennie 80, à un nombre croissant d'acteurs lorsque les collectivités ont compris l'intérêt de grandes manifestations en termes d'image et de prestige¹. L'intervention croissante du secteur privé, à l'instar des pays anglo-saxons, à travers notamment l'ingénierie culturelle, le mécénat d'entreprise ou la création de filiales spécialisées par les grands groupes de services urbains a, par la suite, contribué à la multiplication des expériences novatrices. Les procédures de contractualisation (conventions de développement culturel notamment) ont ainsi permis le dépassement d'un cadre légal incertain ou inadapté en redistribuant les tâches entre l'Etat, les collectivités et les partenaires privés.

Il apparaît ainsi que la contractualisation n'est pas véritablement un phénomène nouveau mais que les démarches actuelles manifestent un souci de visibilité qui n'était par forcément présent dans des négociations plus anciennes. Son développement s'est opéré en parallèle avec la montée en puissance d'acteurs autonomes, qu'il s'agisse de l'autonomie de gestion recherchée pour les services déconcentrés, les entreprises et établissements publics, des revendications d'autonomie financière pour les collectivités locales ou de la normalisation européenne. Du fait de leur nature protéiforme et de la multitude des secteurs couverts, la négociation contemporaine se traduit surtout par des contrats d'engagement politique conjoints qui dépassent le simple cadre de conventions techniques, forcément limitées quant à leur objet et à leurs effets.

2.2. Les conséquences en termes de conception de la gestion publique

Dans un système entièrement fondé sur la contractualisation, il revient *in fine* à l'agrégation des différents choix décentralisés, formalisés ou non dans des contrats, d'être constitutive des choix d'ensemble dans la mesure où il n'existerait plus d'institution centrale capable de dégager une vision globale et synthétique de l'avenir. Dans cette perspective, on demande au mieux à cette institution centrale de n'être qu'un régulateur, situé donc en dehors des parties. Il

¹ Sur ce thème, voir notamment Philippe Dechartre, « Evénements culturels et développement local », J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social n° 1 du 4 février 1998.

devient une sorte « d'autorité indépendante » garante, en dernier ressort, de quelques principes de base de la vie collective (la $n + 1^{\circ}$ entreprise en charge des biens et services particuliers - biens publics, effets externes...), en quelque sorte « la sphère régaliennne » réduite à sa dimension minimale.

On voit ainsi que, dans ce type de dynamique, l'Etat a, à chaque instant, l'obligation de prouver la pertinence de son domaine d'intervention, à la différence du modèle antérieur où cette place lui était conférée, non pas en termes de domaine, mais de fonction dans un ensemble où son rôle était *a priori* légitime.

En d'autres termes, à l'inverse du modèle précédent qui proposait des fondements macro-économiques et macro-sociaux aux initiatives décentralisées, ce sont désormais ces choix décentralisés qui apparaissent fondateurs et c'est leur socialisation qui est alors constitutive de la dynamique macroscopique.

L'affaiblissement puis la disparition de cette institution centrale qu'a été la planification française ressort de cette inversion dont le bien-fondé serait justifié par :

- l'incertitude liée à un environnement instable (économie, technologie...);
- la multiplication et la diversification des acteurs dont il faut tenir compte ;
- la diversité et la complexité des problèmes à résoudre qui empêchent d'en donner une représentation globale.

Dans cet univers très évolutif et polycentrique, l'Etat ne pourrait ni faire, ni imposer, son rôle étant de convaincre et négocier (ce qui renvoie aux notions fortes aujourd'hui de crédibilité, de réputation...); il tendrait à ne plus être substantiel mais procédural pour, tant bien que mal, organiser les règles du jeu afin d'assurer qu'il n'y a pas d'exclusion massive ou d'inégalités croissantes.

La réponse empirique à ce mouvement s'est faite en plusieurs temps : d'abord, au sein de la planification elle-même qui a évolué progressivement ; puis par la substitution de la contractualisation à la planification. La description des lignes directrices de la contractualisation (Etat-région ; Etat-entreprises publiques, ...) montre qu'elle ne peut que se développer de façon proliférante : autant d'acteurs et/ou de problèmes amène à autant de contrats. Cette observation montre que la contractualisation peut certes répondre avec une certaine efficacité à certains problèmes mais que ces réponses ne pourront que rester partielles dès lors qu'elles ne sont que contingentes aux problèmes à affronter et qu'il manque le cadrage dans lequel elles peuvent se situer pour prendre sens dans une approche cohérente de l'avenir.

Il reste cependant, pour une collectivité, à surmonter les tensions qui naissent de ces processus de décentralisation multidimensionnels : comment concilier décentralisation, autonomie et responsabilité avec le maintien de solidarités, la réduction des inégalités,... ? On retrouve là les tensions classiques entre une démarche ascendante, qui part des demandes sociales et de la recherche de solutions de proximité, et celle, descendante, qui part d'un centre producteur de normes collectives.

Si le modèle de « la planification » relève incontestablement de cette seconde démarche, le modèle de « la contractualisation » relève non moins incontestablement de la première. Certains ont vu dans les politiques contractuelles une volonté de l'Etat de reprendre l'initiative face à des collectivités émietées, en leur offrant la possibilité de contracter sur des objectifs définis par lui seul. La contractualisation serait alors une façon de prolonger, d'une manière plus subtile, la tutelle traditionnelle du centre sur la périphérie. Autre clé de lecture, la contractualisation serait le moyen d'organiser et de formaliser des processus de négociation autrefois informels.

Si la question de la neutralité politique du phénomène partenarial se pose, c'est d'abord parce que les débats à ce sujet ont pris une tournure très technique, focalisée sur l'enjeu de l'« efficacité », au sens économique, de ces instruments de politique publique. L'action « contractuelle » est réputée pouvoir faire l'objet de choix « rationnels en finalité », dénués de motifs proprement politiques, sans significations particulière du point de vue de l'organisation de l'Etat. Le choix de la « contractualisation » ne soulèverait aucun problème de société, n'exprimerait pas de vision spécifique de la « bonne » manière de gouverner mais relèverait simplement d'une réflexion sur les meilleurs moyens d'atteindre des objectifs de politique publique prédéterminés. Le problème serait purement technique et, la promotion de la contractualisation des politiques publiques n'impliquant aucune mutation significative de nos institutions, concernerait essentiellement des élites politiquement neutres soucieuses d'assurer une gestion pragmatique des problèmes d'action publique en s'aidant, au besoin, des experts en management public.

Ces derniers présentent la gestion contractuelle comme une « nécessité » liée à la complexité croissante des sociétés modernes. Dans ce contexte, les ordres généraux venant « d'en haut », les politiques réglementaires, contraignantes, volontaristes seraient vouées à l'échec. Dès lors, le choix de la « contractualisation » ne proviendrait pas d'une conception politique du « bon » gouvernement, mais de la nécessité d'adopter des modes d'action tenant compte de cette récente complexité sociale des problèmes publics. Les politiques partenariales ne reflèteraient pas un choix politiquement orienté par des valeurs spécifiques, mais une complexification de la société exigeant un management moderne dont la « contractualisation » réunirait tous les attributs symboliques : modestie voire humilité des « décideurs », souplesse et flexibilité de l'« instrument » partenarial, maturité des acteurs enfin décidés à négocier en « face à face », rejet de tout discours proprement politique assis sur des principes généraux, utilité pratique de la négociation pour s'adapter à la complexité de la société moderne, abandon des politiques volontaristes utilisant le truchement « archaïque » de la loi, etc.

Cette vision neutraliste de la « contractualisation » paraît à la fois contestable d'un point de vue sociologique et parfaitement en phase avec des croyances contemporaines en la « fin du politique ». On peut donc se demander si, sous couvert de distanciation affichée vis-à-vis de toutes les idéologies ou de tout conflit d'intérêt, ne réapparaît pas un nouveau système d'idées fondé sur le mythe du gouvernement apolitique des techniciens du management public, dont

le slogan serait « modernité = négociation », avec le « contrat » comme symbole. En effet, tant du point de vue des principes censés être au fondement de nos institutions politiques et administratives (désignation des gouvernements par élection réitérée, marge d'indépendance des gouvernants par rapport aux gouvernés, discussion parlementaire, principe de légalité, principe d'égalité...), que du point de vue de l'efficacité supérieure imputée aux politiques partenariales, la thèse de la neutralité paraît, à l'analyse, bien fragile¹.

Quoi qu'il en soit, si l'on suit Alain Supiot, il reste que « *la contractualisation de l'action publique n'est que la manifestation la plus éclatante de cet affermage du pouvoir, qui semble avoir été inventé et expérimenté d'abord dans les entreprises privées. Le trait commun de tous ces avatars du contrat est d'inscrire des personnes (physiques ou morales, privées ou publiques) dans l'aire d'exercice du pouvoir d'autrui, sans porter atteinte, au moins formellement, aux principes de liberté et d'égalité. L'essor de ces liens d'allégeance s'accompagne d'une transgression de notre distinction du public et du privé et d'une fragmentation de la figure du garant des pactes. Il faut donc se défaire des illusions du « tout-contractuel ». Loin de désigner la victoire du contrat sur la loi, la « contractualisation de la société » est bien plutôt le symptôme de l'hybridation de la loi et du contrat et de la réactivation des manières féodales de tisser le lien social* »².

Le développement observé de la contractualisation va de pair avec la montée en puissance de ce qu'il est convenu d'appeler la régulation, au côté du mode plus classique d'intervention publique que constitue la réglementation.

3. De la réglementation à la régulation

Il ne s'agit pas ici de traiter en détail la question de la régulation qui fait, par ailleurs, l'objet, au sein de cette Assemblée, d'une saisine spécifique, sur le rapport de M. Jean-Pierre Moussy³. Cela étant, il est impossible de ne pas mentionner les évolutions en cours dès lors qu'elles peuvent introduire, à l'instar de la contractualisation, des instances et des acteurs nouveaux dans les processus décisionnels concernant l'investissement public.

Si, en France, l'intervention de l'Etat dans l'économie a pris souvent la forme de la réglementation, les pays anglo-saxons ont, de longue date, notamment aux Etats-Unis, privilégié la régulation⁴. Pour faire exécuter ses décisions, l'Etat peut, en effet, soit créer une administration, soit créer des institutions indépendantes du pouvoir politique. C'est à cette dernière forme qu'ont recours de plus en plus les pouvoirs publics français, sous la pression

¹ Sur ce thème, voir notamment Bernard Manin, « *Les principes du gouvernement représentatif* », Calmann-Levy, 1995 et Jean-Michel Uhaldeborde, « *Partenariat public-privé et efficacité économique : les aléas d'une complémentarité antagonique* », in I. Chatric et J.M. Uhaldeborde, « *Partenariat public-privé et développement territorial* », n° hors série de la revue d'économie financière, 1995.

² Alain Supiot, « *La contractualisation de la société* », Conférence organisée par la mission 2000 au titre de l'université de tous les savoirs (UTLS) le 22 février 2000 (de larges extraits de cette conférence ont été publiés par Le Monde du 7 mars 2000, sous le titre « *Il faut se défaire des illusions du « tout contractuel »* »).

³ « *Des autorités de régulation : pour quoi, comment ?* ».

⁴ Sur ce thème, on pourra notamment consulter l'ouvrage d'Elie Cohen, « *L'ordre économique mondial, essai sur les autorités de régulation* », Fayard, 2001.

notamment de la construction européenne, en parallèle avec le retrait de l'intervention directe dans l'économie dont les vicissitudes ont été retracées ci-dessus. L'émergence de la régulation dans notre pays s'est effectuée de façon originale au regard tant de la tradition américaine des commissions que de la pratique des régulateurs individuels britanniques¹.

L'Etat produit certes moins que dans le passé mais il n'abandonne pas pour autant ses missions d'orientation et de régulation des activités privées. Le libéralisme s'est traduit ici par une critique des formes anciennes de gestion publique dans lesquelles l'élaboration des règles organisant une activité, leur contrôle et leur sanction étaient souvent confiés à une administration étroitement liée aux structures assurant cette activité (direction du Trésor -Banque de France, direction de l'énergie-EDF...). La montée des idées libérales, en conduisant à interroger la validité de l'action de l'Etat, en montrant comment les gouvernants pouvaient être tentés de mener des politiques à courte vue, a conduit à confier les fonctions de régulation à des autorités indépendantes. C'est ainsi qu'on a rendu les banques centrales indépendantes au nom de l'idée que la gestion de la monnaie, un bien public, est une chose trop importante pour qu'elle soit l'otage d'impératifs conjoncturels de court terme. La création d'agences indépendantes en matière de santé publique (comme l'agence française de sécurité sanitaire des aliments, AFSSA) ou pour organiser le marché des services publics mis en concurrence s'inscrit dans le même mouvement (tel l'Autorité de régulation des télécommunications ou le Conseil supérieur de l'audiovisuel).

Les autorités administratives indépendantes (AAI), dénomination utilisée pour la première fois en France en 1978 avec la création de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), ont en commun, selon une définition couramment admise, d'agir au nom de l'Etat sans être subordonnées au gouvernement et de bénéficier, pour le bon exercice de leurs missions, de garanties qui leur permettent d'agir en pleine autonomie, sans que leur action puisse être orientée ou censurée, si ce n'est par le juge. Au nombre désormais d'une trentaine, elles disposent de pouvoirs plus ou moins étendus qui combinent, à la fois, un pouvoir de réglementation, d'autorisation individuelle, de contrôle, d'injonction, voire même de nomination ne se limitent, dans certains cas, à un simple pouvoir d'influence. Leur existence constitue une novation dans notre pays au regard d'un schéma traditionnel faisant aboutir au ministre l'ensemble des administrations de l'Etat, en les soumettant au pouvoir de direction ou de contrôle du Gouvernement, source d'une pratique de détermination régaliennne de l'intérêt général².

Elles participent d'un vaste mouvement, général aux grands pays démocratiques, tendant à un nouveau mode de répartition et d'exercice du pouvoir d'Etat, notamment dans les domaines sensibles de l'exercice des libertés publiques, mais aussi – et c'est ce qui nous intéresse ici – en matière de

¹ Sur cette question, voir notamment l'article de Michel Matheu, « *L'Europe à l'école américaine et européenne* », in *Sociétal* n° 30, 4^{ème} trimestre 2000.

² Ce dispositif résulte très directement du principe de la souveraineté nationale défini à l'article 3 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « *Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément* ». La Constitution de 1958 précise de même que « *le Gouvernement dispose de l'administration* ».

régulation de certains secteurs ou marchés. Au-delà des contingences historiques et des impératifs juridiques, trois justifications essentielles ont pu être avancées pour leur création :

- offrir à l'opinion une garantie renforcée d'impartialité des interventions de l'Etat ;
- permettre une participation élargie de personnes d'origines et de compétences diverses, notamment de professionnels, à la régulation d'un domaine d'activité ou au traitement d'un problème sensible ;
- assurer l'efficacité de l'intervention de l'Etat en termes de rapidité et d'adaptation à l'évolution des besoins et des marchés et de continuité dans l'action.

En arrière-plan, il faut y voir aussi une réponse politique partielle à l'aspiration à de nouveaux modes de régulation de la vie économique et sociale faisant une large place à la fonction de médiation et plus attentifs aux voies concrètes de la transparence de l'action publique.

Ce mouvement s'est produit en France de façon particulièrement proliférante, conduisant à une multiplication d'instances¹ dont les pouvoirs, les modes de fonctionnement et les frontières auraient besoin d'être harmonisés. C'est en tout cas ce que préconise le Conseil d'Etat dans son rapport public 2001², en suggérant de « *n'utiliser qu'à bon escient la formule* » des AAI, celles-ci ne devant pas devenir « *un mode d'administration de droit commun* », et à préconiser :

- de clarifier l'insertion des AAI dans leur environnement institutionnel (articulation avec les juridictions, combinaison de leurs compétences avec celles des administrations centrales, coexistence des autorités entre elles, insertion dans l'environnement international ;
- d'aider les autorités à régler les problèmes de fonctionnement et d'exercice de leur pouvoirs qu'elles peuvent rencontrer (collégialité, moyens humains et financiers, pouvoirs de sanction) ;
- de renforcer les mécanismes par lesquels les autorités rendent compte de leur action et sont contrôlées notamment par le Parlement.

Les autorités indépendantes peuvent apparaître, à la fois, comme le symbole du désengagement de l'Etat et comme l'expression de la volonté de ce même Etat d'assurer la réalité des garanties nécessaires à la cohésion sociale (transparence, organisation de services à toute la population et sur tout le territoire, pluralisme, ...), fut-ce par le biais d'organismes échappant au pouvoir exécutif central. Ce caractère ambivalent apparaît très clairement avec l'exemple de la commission de régulation de l'électricité (CRE) créée par la loi du 10 février 2000. Celle-ci partage de façon équilibrée avec le ministre en charge de l'énergie les pouvoirs en la matière à travers un rôle consultatif ou

¹ Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI), Commission bancaire, Conseil des marchés financiers (CMF), Commission des opérations de bourse (COB), Commission de contrôle des assurances, Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), Autorité de régulation des télécommunications (ART), Commission de régulation de l'électricité (CRE)...

² Conseil d'Etat, Rapport public 2001, « *Réflexions sur les autorités administratives indépendantes* », Etudes et documents du Conseil d'Etat n° 52, La documentation française, 2001.

s'apparentant à la co-décision. C'est notamment la CRE qui approuve le programme annuel d'investissement du gestionnaire du réseau de transport (GRT).

Les défenseurs d'une vision républicaine de la souveraineté, concentrée dans les mains des représentants du peuple, dénoncent cette évolution qui tend bien souvent, par voie de délégations successives, à confier un grand pouvoir à des structures supposées neutres ou impartiales dont l'action ne subit aucune sanction politique. Ce qui porte entorse aux principes démocratiques en vertu desquels l'action administrative ne peut être conduite que sous la responsabilité directe d'élus politiques¹. La légitimité de l'Etat tient, en effet, à ce qu'il demeure le garant de l'intérêt général. Cette fonction même de l'Etat cadre mal avec sa parcellisation, fut-elle justifiée par le souci de mieux assurer certaines missions sectorielles. Elle suppose de réaliser en permanence, à des degrés divers, mais qui peuvent être essentiels pour les équilibres du pays, des arbitrages entre des intérêts contradictoires, sectoriels ou non. Des mesures qui, par exemple, auront un impact économique positif sur tel ou tel secteur peuvent avoir des contreparties défavorables sur le plan social ou de l'environnement et des effets politiques déstabilisants, et inversement. Il revient à l'autorité publique de trouver le bon équilibre entre des exigences qui s'opposent et d'identifier l'intérêt général dans la contradiction d'impératifs divers.

A cet égard, la multiplication d'autorités indépendantes au sein même de l'administration rend sinon impossibles, du moins beaucoup plus complexes, ces arbitrages. Le Gouvernement n'a plus toutes les cartes en main et se prive de la capacité de jouer sur plusieurs registres, de renoncer à telle mesure pour mieux faire accepter telle autre ou de choisir telle solution, certes mal reçue par certains secteurs de la société, mais préservant l'intérêt général. En effet, par construction, la compétence d'une AAI est spécialisée, sa mission très encadrée et son approche sectorielle, voire dans certains cas mono-culturelle. Elle dispose des outils nécessaires pour élaborer la solution technique la plus adéquate au regard des intérêts qu'elle est en charge de protéger. En revanche, elle est très généralement dans l'impossibilité de faire entrer dans ses décisions des considérations qui excèderaient son domaine de compétence et de vérifier que ses décisions s'intègrent harmonieusement dans le contexte économique, politique et social.

En tout état de cause, le débat sur la légitimité de l'insertion dans le système institutionnel français d'autorités agissant au nom de l'Etat et jouissant de larges prérogatives de puissance publique en matière d'édiction de normes générales, de contrôle, d'enquête, d'injonction et de sanction, est encore loin d'être clos, y compris après la décision du Conseil constitutionnel entérinant l'existence de la Haute autorité de la communication audiovisuelle². Les services en réseau sont, eux-mêmes, trop importants du point de vue de la cohésion sociale et de la compétitivité pour que la définition de leurs missions en termes

¹ On le voit bien aussi avec la Banque centrale européenne (BCE) même si c'est au moins autant son indépendance que l'absence d'une autorité politique légitime au niveau communautaire susceptible de faire contrepoids qui fait problème.

² Décision n° 84-173 DC du 26 juillet 1984.

de qualité, de sécurité, de prix ou d'accès de tous au service, puisse échapper à une autorité publique en charge de l'intérêt général.

Ainsi, à une situation institutionnelle où le Plan donnait une cohérence d'ensemble aux décisions d'investissement public et, plus généralement, au comportement des acteurs économiques et sociaux, appelés à s'inscrire dans un projet collectif, a succédé un schéma plus décentralisé, accordant une place centrale à la négociation et au contrat. Il en résulte un gain incontestable en termes de débat démocratique ou de rapprochement entre les décisions, les acteurs qui les définissent et les mettent en œuvre et leurs bénéficiaires, mais aussi des risques en termes d'instabilité juridique et de maîtrise globale des initiatives qui sont encore renforcés par les évolutions ayant affecté les services publics.

II - ENTREPRISES PUBLIQUES ET SERVICES PUBLICS : DE L'ASSOCIATION À LA FRANÇAISE À LA DISSOCIATION À L'EUROPÉENNE

L'investissement des GEN occupe, comme on l'a vu précédemment (chapitre IV du Titre I), une place significative dans l'investissement public. Certes, cette analyse a montré que cette place et le rôle qui lui est associé ont été variables sur la longue période étudiée : décisifs pendant la phase de reconstruction, importants dans les années 1970 et la première moitié des années 1980, en régression sensible par la suite. Pour une part, cette régression est à mettre au compte de l'achèvement de grands cycles de modernisation des infrastructures de transport, de communication et d'énergie dont les phases d'amplitude maximum ont approximativement coïncidé dans la deuxième moitié des années 1970. Pour partie aussi, le déclin de l'effort d'investissement de ces entreprises dans les années qui ont suivi doit être rapproché des difficultés financières qui, pour l'essentiel, avaient pour origine leur effort antérieur et les relations complexes qu'elles entretenaient avec l'Etat en matière de financement.

Cela étant, depuis le milieu des années 1980, sont aussi intervenus des changements extrêmement profonds des contextes politique, économique et institutionnel dans lequel évoluaient ces entreprises. De ce point de vue, le cours pris par la construction européenne, notamment depuis l'adoption de l'Acte unique en 1986, a joué un rôle majeur dans ce changement de contexte. En particulier, le débat qui s'est noué et les décisions qui ont été prises concernant la libéralisation du transport, de l'énergie et des télécommunications et, plus largement, sur la place et le rôle des « services publics » dans l'intégration européenne ont contribué à profondément transformer le cadre politique, économique et institutionnel dans lequel s'exerçait l'activité de ces entreprises dans notre pays.

Très schématiquement, on peut dire qu'au lendemain de la deuxième guerre mondiale, dans un contexte politique et économique particulier, un choix politique a été fait confiant à des entreprises publiques la responsabilité de mettre en place, dans le cadre de monopoles légaux, les services publics nationaux correspondant aux besoins de reconstruction et de modernisation économique et sociale du pays. Cette association entre entreprises publiques et missions de

service public au niveau national a certainement constitué une spécificité française forte qui a joué un rôle structurant dans la vie économique et sociale jusqu'au début des années 1980. Aujourd'hui, ce choix politique semble remis en cause à travers un ensemble de décisions visant à dissocier les missions de service public des opérateurs qui les assument. Cette évolution trouve ses ressorts notamment dans les orientations proposées par la Commission européenne et les décisions prises par les Conseils européens.

Pour le dire autrement, la légitimité des entreprises publiques, dans le modèle d'après-guerre, vient de l'association, entre l'Etat, le service public et le secteur public qui était congruente avec la superposition ayant longtemps prévalu entre l'intérêt général, les intérêts collectifs et l'intérêt national. Au fond, ce qu'il faut analyser ici c'est que :

- à l'origine était la dissociation : le modèle du « *service public à la française* » n'a pas toujours existé sous la forme qu'il a pris après la deuxième guerre mondiale ; si la notion de service public est ancienne, elle s'est développée sur la base de la concession à des entreprises souvent privées ;
- dans la période d'après-guerre, une fusion s'est opérée entre les notions d'intérêt collectif, intérêt général et intérêt national au sein d'une notion « d'intérêt public » dans laquelle l'association Etat-service public - secteur (entreprise) public apparaissait légitime ; cette association a été particulièrement mise en évidence dans « la politique industrielle française », en particulier dans sa dimension « colbertisme high-tech »¹ ;
- la France vit aujourd'hui une (nouvelle) période de dissociation dont il faut mettre en évidence les causes et les formes. On traitera donc ici des différentes dissociations entre les notions de service universel et de service d'intérêt général, de régulateur et d'exploitant, d'infrastructure et d'exploitation...

Ces évolutions concernant plus spécifiquement les GEN et le cadre de leurs activités se sont conjuguées avec des modifications non moins importantes du périmètre du secteur des entreprises publiques. Alors que celui-ci avait connu, dans les années 1930, à la Libération et en 1981-1982, trois vagues successives d'extension, l'évolution inverse s'est produite à partir de 1986, année de l'adoption de la première loi de privatisation dans notre pays. Ce rétrécissement du périmètre des entreprises publiques s'est poursuivi depuis. Prendre la mesure de ces changements qui bouleversent en profondeur « le modèle français » d'après-guerre et identifier les questions qui restent posées pour l'avenir constitue une nécessité en raison de la place et du rôle joués par ces entreprises dans la dynamique de l'investissement public et, au-delà, dans le développement économique et social de notre pays.

¹ Cf. : Elie Cohen, « *Le colbertisme high-tech* », Hachette, Collection pluriel, 1992.

A - L'ASSOCIATION SERVICE PUBLIC-SECTEUR PUBLIC : UN CHOIX POLITIQUE DE L'APRÈS-GUERRE

L'histoire montre que la mise en œuvre du développement économique (création d'infrastructures, etc.) a bénéficié du concours conjoint de l'intervention de l'Etat et des initiatives individuelles qui n'ont jamais été aussi efficaces que lorsqu'elles ont été coordonnées par l'intervention étatique. C'est ce qu'a montré, par exemple, l'évolution originale du secteur ferroviaire sous la troisième République. La traduction extrême de cette idée n'est autre que le système plan-marché mis en place en France en 1945, structuré par de grands services publics. Cette organisation historique reposait sur la vision d'un « Etat missionnaire », ayant un projet politique et une vision de l'expansion. Il s'est lentement forgé pour atteindre après-guerre son apogée, au moment où il était précisément nécessaire de re-solidariser une nation détruite et incapable de se remettre au travail autrement. En tout état de cause, il est clair que ce modèle a autorisé un rééquilibrage (certes imparfait) de l'aménagement du territoire, permis la préparation de l'avenir, en servant de laboratoire technique (la politique industrielle et les retombées de la R&D), social et institutionnel (innovation dans la gestion de la relation salariale) et favorisé la régulation macro-économique, contracyclique, en particulier sur la période récente¹.

1. Le foisonnement ancien des « missions de service public » déléguées au secteur privé

Le modèle français de capitalisme synthétise de façon assez originale un triple héritage quant à la place et au rôle de l'Etat dans l'économie et la société : celui-ci combine, en effet, dans notre pays, les caractéristiques d'un Etat régalien centralisé, d'un Etat technicien colbertiste et d'un Etat social. Les services publics français sont situés au point de rencontre de ce tryptique et le perpétuent encore à certains égards, en dépit des évolutions qui ont marquées ses différentes dimensions. Cela démontre à quel point le poids des sédimentations de l'histoire des grands compromis politiques et sociaux marque la définition des services publics. Elles ont convergé au lendemain de la guerre pour produire l'organisation sur laquelle nous avons vécu pendant un demi-siècle : le régime monopolistique des grands établissements publics nationaux de l'énergie, des transports et des communications, qui constituaient, à bien des égards, la clé de voûte de la société française.

A la veille de la Révolution, si l'intervention de l'Etat dans l'économie, par le biais de réglementations et de l'organisation des « manufactures royales », exerce une influence considérable, le niveau effectif de développement des activités au service du public reste, quant à lui, embryonnaire. Cet état de fait s'explique, à la fois, par l'insuffisance des ressources nécessaires à leur fonctionnement et par le manque de volonté politique, seule garantie de continuité de l'organisation de véritables services publics. En effet, les interventions du pouvoir répondent alors généralement davantage au souci du

¹ Ce texte doit beaucoup à l'article de Réjane Hugouenq et Bruno Ventelou, « *Les services publics français à l'heure de l'intégration européenne* », Revue de l'OFCE, janvier 2002. Sur ce thème, on pourra également consulter l'ouvrage de Jean-Marie Rainaud, « *La crise du service public français* », Que sais-je ?, n° 3482, 1999.

maintien de l'ordre, aux objectifs militaires, et à la recherche de ressources dans l'intérêt du roi, qu'à la volonté d'organiser des services au profit du public¹. Certes, l'intérêt général n'est pas totalement absent, et c'est déjà en son nom que, par exemple, les inventeurs-ingénieurs présentent leur projet au roi ; mais le souci du « collectif » n'est pas encore le leitmotiv des services publics et l'étendue du périmètre d'action de l'Etat, à cette époque, n'est encore que la contrepartie du contrôle policier exercé par ce régime et de l'absence de libertés publiques.

Dans ce cadre, il convient de rappeler que les services publics² existent depuis longtemps au niveau local : le système féodal et les villes franches du Moyen-Age possèdent leurs péages, leurs « brevets de moulins », leurs « corvées » de voiries, de salubrité, de services d'incendie comme l'attestent des textes anciens (lettres patentes, capitulaires, baux de longue durée, ...); de leur côté, les services publics d'envergure nationale - canaux, ports, ponts et bacs, marais asséchés, postes aux chevaux - font l'objet de privilèges régaliens ; les routes sont elles-mêmes héritées de l'empire romain ; Saint-Louis fonde les établissements royaux pour les infrastructures ; Henri IV puis Louis XIV et Colbert généralisent le système des compagnies à charte (cf. *infra*).

La plupart des services publics sont délégués à des concessionnaires, y compris la ferme générale des impôts, en lien notamment avec le faible développement des services administratifs. Dans leur conception régaliennne, les services publics sont, en effet, fréquemment associés au monopole fiscal : les péages pour l'accès aux services dispensés par le pouvoir féodal puis royal s'assimilent à des prélèvements fiscaux. Et, dès lors qu'il y a impôt, il y a monopole public. Au XVIII^{ème} siècle, les intendants développent les services publics en régie ; des administrations spécialisées sont créées, telles les Ponts et Chaussées et les Mines. C'est dire si l'avènement de la République ne marque aucune rupture absolue avec l'Ancien Régime du point de vue du rôle de l'Etat dont l'interventionnisme est enraciné dans la tradition française³. Devenu prestataire de services pour le compte de ses administrés, l'Etat républicain a certes fait évoluer le concept d'Ancien régime, mais l'Etat de service public a

¹ Ainsi, l'éducation et la santé relèvent-elles du domaine religieux et des œuvres charitables. S'agissant des hôpitaux et des hospices, leur but n'est pas tant de soigner que de contrôler des populations jugées « indésirables » ou dangereuses (indigents, handicapés, orphelins, vagabonds...).

² Sur les aspects historiques, cf. notamment X. Bezançon, « *Les services publics en France* », 2 tomes, Presse de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 1995-1997.

³ Comme l'observe toutefois Raphael Hadas-Lebel, « *avec la disparition des corps intermédiaires, c'est donc l'Etat qui allait hériter progressivement de toute une série de compétences dont ceux-ci avaient eu partiellement la charge, dans le domaine de l'enseignement, de la santé, de la charité, de la vie religieuse. En supprimant les droits seigneuriaux ou les prélèvements au profit de l'Eglise, la Révolution a en outre conféré à l'Etat le monopole de la fiscalité, sous le contrôle de la nation, qui consent à l'impôt dans le respect du principe d'égalité. La guerre, les difficultés économiques allaient accentuer l'intervention de l'Etat dans la vie économique. Le développement d'une fonction publique, qui devait se transformer et se renforcer sous le Consulat et l'Empire, accompagnait tout naturellement ce renforcement d'un Etat centralisé, la centralisation napoléonienne prenant le relais de la centralisation jacobine et, dans une certaine mesure, de la monarchie absolue.* » (Raphael Hadas-Lebel, « *L'Etat de la République* », in n° 100 de la revue « *Pouvoirs* » consacré à « *La République* », janvier 2002.

conservé un ordre juridique spécifique et une légitimité particulière à définir l'intérêt général.

Jusqu'à la III^{ème} République, l'absence de libertés politiques coexiste avec le respect attentif des libertés individuelles dans le domaine économique. Il en résulte un Etat autoritaire et puissant, comme sous l'Ancien Régime, mais dont l'intervention dans la vie économique est proscrite au nom de la libre entreprise. Ainsi, la plupart des manufactures royales ont-elles été supprimées. Mais, le XIX^{ème} siècle sera marqué par l'émergence des deux grandes « missions » de service public, engageant majoritairement les collectivités locales, et présentant la caractéristique d'être au service du développement économique et social : l'assainissement des conditions de vie populaires (distribution d'eau et assainissement, fourniture du gaz...) ainsi que les transports et la communication (développement du système routier, naissance du chemin de fer, du télégraphe, voirie...).

Encadré 12 : L'ancienneté du régime de gestion déléguée des services publics en France

Héritée des compagnies à charte de l'époque mercantiliste, la gestion déléguée des services publics¹ s'est considérablement développée au XIX^{ème} siècle, avec le régime des concessions ferroviaires - déléguées aux compagnies privées - ou encore celui des concessions de services urbains d'eau, de gaz, d'électricité. Au sein des contrats de délégation liant une collectivité publique et un entrepreneur privé, on distingue traditionnellement :

- La concession, consistant en une délégation complète des actifs à une société qui a la charge des investissements, de leur entretien et de leur exploitation, en se rémunérant directement auprès des usagers. Les contrats sont de longue durée afin de permettre l'amortissement des investissements sur la durée de la concession ;
- L'affermage : le fermier prend en charge la seule exploitation, la collectivité publique conservant la responsabilité des investissements. La durée des contrats est, en général, plus courte : de quelques années jusqu'à 20 ans ;
- La régie est un contrat de plus courte durée, portant sur la seule exploitation à l'exclusion des investissements d'entretien.

Le chemin de fer, grand secteur moteur de la fin du siècle dernier constitue le modèle le plus achevé de concession de service public. Dans sa doctrine très élaborée du service public, la jurisprudence administrative française a précisé les conditions dans lesquelles des entreprises privées pouvaient gérer des services d'intérêt collectif par délégation de l'Etat et des collectivités.

La régie directe correspond également à une tradition ancienne : la Poste a été fondée par Louis XI vers 1470, absorbant ensuite les télégraphes et le téléphone au moment où leurs techniques se sont développées ; les ponts et Chaussées, administration fondée au milieu du XVIII^{ème} siècle², ont hérité de la compétence régaliennne sur les routes et les ports. Jusqu'au premier tiers du XX^{ème} siècle, les sociétés de droit privé prédominent : la gestion des réseaux fait alors apparaître des conflits entre les finalités d'intérêt général - notamment l'exploitation des lignes non rentables - et les exigences de rentabilité imposées par les actionnaires. La Dépression économique de l'entre-deux guerres fera éclater ces conflits : faillite des chemins de fer et nationalisation de la SNCF, controverses sur l'électrification rurale et sur le développement des ressources hydroélectriques, etc.

¹ La loi du 29 janvier 1993, dite loi Sapin, a clarifié la définition, la nature et la pratique des délégations de service public. Mais de nombreuses difficultés subsistent, en particulier pour apprécier l'équilibre économique du contrat, et les collectivités locales n'utilisent sans doute pas assez les moyens de contrôle que les lois récentes ont mis à leur disposition.

² Le corps lui-même a été fondé en 1716, sur le modèle du corps du génie militaire.

Les théoriciens de la doctrine du service public (Duguit, Gèze, ...) ont posé l'identité entre personne publique, service public et compétence de la juridiction administrative. La définition du service public s'est ainsi construite non à partir d'une réflexion économique mais par la délimitation des compétences respectives des juridictions administratives et judiciaires ainsi que l'illustre l'arrêt Blanco rendu en 1873 par le Tribunal des Conflits, qui fait reposer la responsabilité publique sur le critère du service public¹. La théorie juridique s'est elle-même construite sur les droits de l'usager dans le but de le protéger d'éventuels abus de l'Etat. Avec les progrès de la révolution industrielle, ces notions ont été étendues au XX^{ème} siècle aux « *services publics industriels et commerciaux* » et aux « *organismes privés chargés d'une mission de service public* », au moment même où la jurisprudence énonçait de nouveaux principes (neutralité du service, transparence, concertation avec les personnels et les usagers...).

La République des Droits de l'Homme et du Citoyen a trouvé son fondement dans la liberté individuelle mais aussi dans les valeurs de l'intérêt général et de l'utilité publique qui s'expriment dans un certain nombre d'obligations de gestion imposées aux services publics : continuité du service, mutabilité et adaptabilité, égalité d'accès et de traitement, etc. A cet égard, comme le note M. Nicolas Baverez, « *c'est avant tout aux grands services publics qu'il incombe de convertir l'égalité d'abstraction juridique en réalité sociale : ainsi le système éducatif, la défense – tant qu'existait la conscription -, la fiscalité, l'Etat-providence, les transports, le logement ou l'aménagement du territoire, en bref l'ensemble des fonctions étatiques ont placé au premier rang de leurs objectifs la contribution à l'égalité des chances entre citoyens* »².

En conclusion, tout au long de l'Ancien régime, les services publics sont confondus avec les actes et les intérêts du monarque. La plupart des services (y compris régaliens), sont délégués à des particuliers dont la responsabilité est engagée en échange de privilèges ou de monopoles, l'Etat n'intervenant, pour l'essentiel, que sous forme de réglementations et de contrôle. L'impulsion du développement économique au XIX^{ème} siècle accompagnera l'explosion des « missions de service public », dans un cadre libéral selon lequel l'Etat n'a pas à gérer l'entreprise, ce qui en conditionnera le mode de gestion et contraint dans une certaine mesure le champ. A la fin du XIX^{ème} siècle, c'est la remise en cause de ce cadre conceptuel sous la pression des crises économiques et de la volonté d'atténuer les conséquences sociales de l'industrialisation et du libéralisme qui ouvrira la porte aux « services publics à la française ». Le champ des activités

¹ Un enfant avait été renversé et blessé par un wagonnet d'une manufacture de tabac exploitée et régie par l'Etat. Le père avait saisi les tribunaux judiciaires pour faire déclarer l'Etat civilement responsable du dommage, sur le fondement des articles 1382 à 1384 du code civil. Au delà même de la responsabilité, cet arrêt reconnaît le service public comme le critère de la compétence de la juridiction administrative, affirme la spécificité des règles applicables aux services publics et établit un lien entre le fond du droit applicable et la compétence de la juridiction administrative. L'évolution ultérieure de la jurisprudence doit toutefois conduire à nuancer les règles qu'il dégage en matière de répartition des compétences, le service public n'étant plus un critère absolu de la compétence du juge administratif : en particulier, les litiges relatifs à des services publics industriels et commerciaux relèvent en principe de la juridiction judiciaire.

² Nicolas Baverez, « *L'égalité, une passion française* », in n° 100 de la revue « *Pouvoirs* » consacré à « *La République* ».

sera considérablement élargi et, pour diverses raisons (socialisme municipal et guerre), apparaîtra l'idée que l'Etat qui pourrait gérer directement bon nombre de ces services.

2. Le service public comme projet de société : 1945-1983

Une première vague de nationalisations a été opérée en 1936 par le Front Populaire. Les lois de nationalisation de 1946 et la création de la Sécurité sociale forment, cependant, le véritable acte de naissance du « secteur public français » : l'action y est systématique et répond à une logique d'ensemble, celle de la constitution d'un grand pôle public de production économique. Cette configuration perdurera jusqu'au début des années 1980 qui marquera le début d'une ère de désengagement de l'Etat. Elle a été le fruit d'un véritable « projet de société », les forces la gouvernant ayant été davantage politiques que techniques ou strictement économiques, comme le montre l'influence des ingénieurs-économistes¹.

2.1. L'expression d'une volonté politique à la Libération

Les syndicats, les partis de gauche, et en général l'ensemble des forces économiques et sociales sortent de la guerre avec une vision renouvelée de l'économie conçue comme devant être mise au service d'un « projet de société » orienté autour de la recherche du bien public, de la réduction des inégalités et du progrès social. Ce projet sera formalisé dans le programme du Conseil national de la Résistance (CNR) dont une résolution pose que les monopoles et concentrations de pouvoir capitaliste seront placés sous le contrôle de l'Etat. Le paragraphe 9 du préambule de la Constitution de 1946, auquel renvoie la Constitution de 1958, énonce le principe que « *tout bien, toute entreprise dont l'exploitation a, ou acquiert, les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité* ». La nationalisation de la SNCF en 1937, celle d'EDF-GDF en 1946, sont inspirées par des considérations techniques - la nécessité d'une meilleure coordination des entreprises privées concessionnaires et d'un effort d'investissement adossé à l'Etat - mais aussi par des considérations politiques au regard du rôle dominant qui leur est dévolu pour le développement économique et social du pays.

Ainsi, dans cette vision modernisatrice, les services publics sont-ils conçus comme autre chose qu'un simple complément utilitariste du marché. Ils se sont développés au service d'une ambition politique, d'une vision de l'intérêt général du pays qui n'est pas directement issue de raisons techno-économiques. L'ambition nationale est première et explique l'ampleur du secteur public en 1945. Cette conception volontariste est en même temps portée et servie par une génération de hauts fonctionnaires et d'ingénieurs-économistes². Elle contribue à

¹ Cf. Réjane Hugouenq et Bruno Ventelou, *op. cit.*

² Il faut citer ici le rôle très particulier joué par le groupe informel X-crise (dont les grands noms ont été notamment François Bloch-Lainé, Claude Gruson, etc.), né à Polytechnique dans les années 1930, non seulement dans l'édification d'une comptabilité nationale mais dans la diffusion et la mise en œuvre de l'idée de planification de l'expansion économique inspirée notamment du planisme d'Henri de Man (cf. les ouvrages de François Fourquet et Michel Margairaz, *op. cit.*, ainsi que celui de François Bloch-Lainé et Jean Bouvier, « *La France restaurée, 1944-1954* », Fayard, 1986).

faire évoluer la conception du rôle du fonctionnaire dans la décision publique : de simple exécutant, il devient un acteur des réformes engagées par l'Etat.

Le secteur public devenant le laboratoire concret de cette société nouvelle ; il propose des modalités de gestion originales et affirme de nouveaux standards de rémunération et de conditions de travail. Ce rôle central des « grands commis de l'Etat » contribue à la mise en œuvre d'un certain « fordisme à la française » comme mode de régulation et de croissance dans lequel le secteur public est lui-même à l'origine des innovations institutionnelles qu'avait pu générer aux Etats-Unis l'entreprise fordienne (nouveau rapport salarial, redistribution des fruits de la croissance, ...). Ce modèle français « Plan-(Etat)-marché » est globalement validée par les forces sociales de l'époque.

L'intervention des services publics apparaît alors nécessaire à tous, lorsque les initiatives privées ne permettent pas de répondre à certains besoins sociaux : par exemple, le principe d'accessibilité pour les couches sociales défavorisées, ou pour les zones rurales et isolées découle de la notion de droit au « *service universel* », que l'on retrouve en facteur commun dans l'électricité, le transport collectif, la poste et, plus récemment, le téléphone, la télévision ; le principe d'égalité de traitement a engendré la péréquation tarifaire présente dans les tarifs postaux, la distribution d'électricité ou le transport ferroviaire de voyageurs ; le principe de participation veut que les usagers, les consommateurs et les personnels soient associés à la gestion, à travers la présence de représentants aux conseils d'administration des établissements nationalisés.

Les grandes lois de la Libération sont marquées par cet esprit tourné vers le développement du bien-être collectif et du progrès économique. Elles instituent également le principe de participation et un droit social interne particulier - le statut des agents des services publics - inspiré du régime des fonctionnaires en contrepartie de sujétions particulières : garantie d'emploi, retraite et avantages sociaux particuliers ; paritarisme dans la gestion au niveau du Conseil d'Administration et des comités mixtes ; droit de grève, etc. Ainsi, les services publics de 1945 expriment la fusion de l'économique et du social, concept que l'on retrouve plus généralement dans les grandes réformes de l'époque avec la révolution keynésienne et l'Etat-providence.

A cet égard, comme le montre Pierre Rosanvallon, la France a été le pays dans lequel la pénétration de la doctrine de Keynes a été la plus tardive en raison d'obstacles tenant à l'hostilité des milieux académiques, au contexte du débat sur la politique économique du Front Populaire mais aussi et surtout au rapport équivoque entre les idées keynésiennes et la tradition française en matière d'intervention de l'Etat. Pourtant, son triomphe y a peut être été plus achevé que nulle part ailleurs en tant que formule socio-politique de compromis mais aussi forme culturelle du rapport Etat-société : « *Au-delà de la perspective d'un moyen terme entre le socialisme et le libéralisme, le keynésianisme français a en effet plongé peu à peu ses racines dans l'histoire longue d'un rapport pédagogique de l'Etat à la société. (...) Le keynésianisme a été en France le moyen de conjurer les antagonismes modernes - ceux de la lutte des classes - en renouant avec les traits essentiels d'une culture politique qui leur est bien antérieure. Il a tiré sa*

force d'avoir participé d'un alliage indécomposable de tradition et de modernité »¹.

2.2. L'apogée du secteur public en 1983

Comme le note Michel Durupty, à l'issue du processus de nationalisation de 1944-1946, « les entreprises publiques occupent en France un domaine relativement bien délimité, qui semblera pendant de longues années correspondre à celui d'une situation légitime, voire souhaitable dans une économie de marché »². On a une idée de cette configuration à travers la liste des entreprises constituant l'ensemble des entreprises publiques dans les comptes nationaux de la base 1962 telle qu'elle est reproduite dans l'encadré ci-après. Bien que non exhaustive, elle donne cependant une bonne représentation de cet ensemble tant pour ce qui est du niveau national que du niveau local.

Bien qu'il n'y ait pas eu de « nationalisations » ou de « privatisations » formelles jusqu'en 1981, ce « domaine relativement bien délimité » a connu des évolutions significatives du fait d'un triple processus :

- des créations nombreuses répondant à l'émergence d'activités ou de problèmes nouveaux comme ce fut le cas par exemple pour le Centre national d'études spatiales (CNES, 1961), la Société française pour la construction et l'exploitation du tunnel sous le Mont Blanc (loi du 1957), la société Air Inter (1954) ou l'Agence nationale pour la valorisation de la recherche (ANVAR, 1967)... ;
- de nombreuses disparitions d'entreprises publiques qui eurent lieu entre 1959 et 1962 du fait du processus de décolonisation mais aussi des opérations de restructuration dans les secteurs aéronautique (création de la SNIAS en 1970), de la banque (création de la BNP en 1966), des assurances (constitution de l'UAP, du GAN et des AGF à partir de 1967) ou encore du pétrole et de la chimie (création de l'ERAP en 1965 ou de EMC en 1969) ;
- la création ou la prise de participation dans des sociétés devenant filiales d'entreprises publiques, leur nombre passant de 276 à 527 entre 1959 et 1972 alors que le nombre de sociétés mères diminuait de 170 à 118³. Pour le seul ensemble des GEN, le nombre de ces filiales était en 1974 de 139⁴. Ce phénomène parfois qualifié de « nationalisation rampante » a été l'objet de nombreux débats sans que toutefois des moyens soient mis en œuvre pour qu'il soit connu et suivi de façon précise et régulière.

¹ Pierre Rosanvallon, « Histoire des idées keynésiennes en France », Revue française d'économie, n°4, volume II, automne 1987.

² Michel Durupty, « Les entreprises publiques », Tome 1 « Rôle économique, cadre juridique », PUF, 1986. L'histoire des nationalisations de cette époque est analysée en détail dans l'ouvrage de Claire Andrieu, Lucette Le Vau et Antoine Prost, « Les nationalisations de la Libération : de l'utopie au compromis », Presses de FNSP, 1987.

³ Chiffres tirés de l'étude réalisée par Hani Gresh, « Les entreprises publiques et la création de filiales », *Economie et Statistique*, n° 65, mars 1975.

⁴ INSEE, « Les GEN de 1959 à 1976 », *op. cit.*

Cela étant, la configuration générale du secteur des entreprises publiques nationales n'en a pas pour autant été modifiée de façon significative ni dans sa nature, ni dans son contenu.

Encadré 13 : Liste des entreprises publiques des comptes nationaux de la base 1962 classées par secteur d'activité¹

Industries agricoles et alimentaires	- Régie commerciale des alcools
	- Service d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes (SEITA)
Énergie	- Charbonnages de France (CDF)
	- Électricité de France (EDF)
	- Compagnie nationale du Rhône (CNR)
	- Gaz de France (GDF)
Raffinage et distribution du pétrole	- Entreprise de recherches et d'activités pétrolières (ERAP)
	- (résulte de la fusion en 1965 des entreprises publiques BRP, RAP et PREPA)
	- Société nationale des pétroles d'Aquitaine (SNPA)
	- Compagnie d'exploitation pétrolière (CEP)
	- Société des transports pétroliers par pipe-line (TRAPIL)
	- Société ELF pour la recherche et l'exploitation des hydrocarbures (ELFRE)
Industrie automobile	- Régie nationale des usines Renault (RNUR)
Construction navale et aéronautique, armement	- Office national d'étude et de recherches aérospatiales (ONERA)
	- Direction technique des armements terrestres (DTAT)
	- Société nationale d'études et de construction de moteurs d'aviation (SNECMA)
	- Sud-aviation
	- Nord-aviation
Industries de la chimie et du caoutchouc	- Commissariat à l'énergie atomique (CEA)
	- Sociétés chimiques des charbonnages (SCC)
	- Service des poudres
	- Office national industriel de l'azote (ONIA)
	- Mines domaniales de potasse d'Alsace (MDPA)
	- Entreprise minière et chimique (EMC)
Presse, édition	- Imprimerie nationale
Transports et télécommunications	- Société nationale des chemins de fer français (SNCF)
	- Régie autonome des transports parisiens (RATP)
	- Aéroport de Paris (ADP)
	- Régies autonomes des transports communaux et départementaux
	- Compagnie générale transatlantique (CGT)
	- Compagnie des messageries maritimes
	- Air France
	- Postes et télécommunications
	- Compagnie française des câbles sous-marins et de radio (France-câbles et radio)
Sociétés immobilières	- Offices publics d'habitation à loyer modérés
	- Sociétés coopératives et sociétés anonymes d'HLM
Prestataires de services divers	- Office de la radiodiffusion-télévision française (ORTF)
	- Théâtres nationaux (Comédie française, Opéra, Opéra comique)
	- Etablissements hospitaliers et d'assistance
	- Agence Havas
	- Union générale cinématographique (UGC)
Entreprises commerciales	- Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA)
	- Office national interprofessionnel des céréales (ONIC)

¹ INSEE, « Les entreprises publiques de 1959 à 1969 », Les collections de l'INSEE, E11, février 1972.

En revanche, le processus de nationalisation de 1981-82 a profondément transformé le champ des entreprises publiques nationales par l'extension importante qu'il a impliqué et par l'évolution qu'il a entraîné dans leur implantation sectorielle. En terme d'extension, ce sont 5 points d'effectifs salariés qui ont été déplacés du secteur privé vers le secteur public, 5 points aussi en termes de FBCF et 3,7 points en termes de valeur ajoutée.

Tableau 34 : Le poids des entreprises publiques avant et après les nationalisations de 1981-82

% des entreprises publiques dans...	1979	1982
L'ensemble des salariés de l'économie non agricole	11,8	16,7
La FBCF totale des entreprises non agricoles et non financières	29,3	34,3
La valeur ajoutée totale des entreprises non agricoles et non financières	13,9	17,6

Source : CEEP, Etude 1979-1983.

L'autre mutation essentielle est l'importante pénétration publique qu'elle a impliquée dans les activités industrielles. Les groupes publics ont vu leur liste s'accroître de douze unités comptant parmi les plus grands groupes industriels français. L'impact de leur entrée dans le secteur public a été, de ce fait, particulièrement marqué¹.

Tableau 35 : L'impact des nationalisations de 1981-82 dans l'industrie

(a)	Effectifs (milliers)	Ventes H.T. (milliards de F.)	Investissements (milliards de F.)
Valeur en 1980	4473,9	1706,1	100,1
Avant (en %) (b)	11,0	17,2	43,5
Après (en %) (b)	22,2	29,4	51,9

(a) Secteurs d'entreprise 04 à 23, y compris énergie et non compris BTP.

(b) Part (en %) des entreprises publiques industrielles dans l'ensemble des secteurs industriels pour l'indicateur utilisé.

Source : STISI.

Dans l'industrie, les nationalisations de 1981-82 augmentent le poids des entreprises publiques de plus de 10 points en termes d'effectifs salariés et de ventes et leur font passer la barre des 50 % en matière d'investissements. Cette place des entreprises publiques est bien sûr inégale selon les secteurs d'activité mais dans un certain nombre d'entre eux elle devient importante, voire tout à fait prépondérante comme dans les industries de biens intermédiaires (sidérurgie, aluminium, verre ou chimie de base) ou les industries de bien d'équipement (matériels électriques et électroniques, construction navale-aéronautique-armement...).

*
* *

¹ Les informations statistiques de ce tableau sont extraites de l'étude du Services de traitement de l'informations et des statistiques industrielles (STISI) du Ministère de la recherche et de l'industrie, « *Le secteur public dans l'industrie avant et après les nationalisations, Traits fondamentaux du système industriel français* », n° 25. Dans cette étude les trois groupes CII-HB, ITT et Roussel-Uclaf ne sont pas pris en compte dans le nouveau périmètre du secteur public.

Des nationalisations d'après-guerre à la première moitié des années 1980, le secteur public a occupé une place privilégiée dans l'économie française. Comme on l'a vu, cette apogée doit moins aux critères techniques apparemment dominants dans la délimitation de son contour (rendements croissants, externalités...) qu'aux critères et objectifs d'un Etat visionnaire, porteur d'un projet de société partagé et mis en œuvre avec détermination par les grands corps de l'Etat. Depuis 1983, c'est au contraire à un retrait de l'intervention publique en matière de production de biens et services auquel on assiste, en particulier sous la pression européenne.

B - LA RUPTURE DU MODÈLE À PARTIR DU MILIEU DES ANNÉES 1980

Le milieu des années 1980 marque le début d'une phase de désengagement de l'Etat qui se poursuit encore aujourd'hui et remet en cause le modèle antérieur. Celui-ci était fondé sur la confusion entre la forme organisationnelle (l'opérateur public) et le service rendu (le bien collectif). La tendance récente - d'inspiration anglo-saxonne mais dont on trouve les prémices dans le rapport Nora - qui s'exprime dans les initiatives de la Commission, pousse, au contraire, à une claire séparation des missions et de l'organisation formelle en charge de la mission.

1. Un changement de décor en Europe

Les évolutions importantes mais non purement linéaires du décor dans lequel opèrent les entreprises publiques sont certes à mettre au compte du contexte international et des innovations technologiques. Mais elles sont surtout dues aux transformations de la construction européenne¹. C'est ce dernier aspect, dont les effets sur l'opinion à travers les mouvements sociaux sont loin d'avoir été négligeables, que l'on privilégiera ici.

1.1. La logique du « grand marché intérieur »

La décision d'instaurer un « grand marché intérieur européen » fut ouverte par le Livre blanc préparé par la Commission en 1985, puis consacrée par l'Acte unique de 1986, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1993. Il s'agit-là des événements majeurs qui ont marqué le destin des GEN à partir de cette époque. Ils ont en effet conduit à bousculer la place et le rôle de ces entreprises disposant de monopoles nationaux légaux concernant les services publics en réseaux. La réalisation de cet « espace sans frontière intérieure dans lequel est assurée la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux » visait à l'achèvement de l'unification entamée en 1957 avec le traité de Rome. Cela supposait l'ouverture totale des marchés nationaux et le respect des règles de la concurrence (notamment les articles 86 et 90 du traité de Rome). C'est ainsi que la libre circulation et la concurrence sont devenues la règle commune tandis que les restrictions et le monopole public l'exception.

¹ Sur ce thème, voir notamment l'ouvrage publié par le CIRIEC (sous la direction de Lionel Monnier), « Entreprises publiques et marché unique », Labor, 1992, Pierre Bauby et Jean-Claude Boual, « Les services publics au défi de l'Europe », Les Editions ouvrières, 1993, le n° d'octobre 1994 de « Réalités industrielles » consacré aux « réseaux de service public » et Jean-François Auby, « Les services publics en Europe », Que sais-je ? n° 3414, 1998.

Deux principes directeurs ont fondé les différentes initiatives de la Commission en direction des services publics en réseaux :

- Le premier est celui du « *réseau commun* » (*common carrier*). Il s'inspire du modèle existant pour les transports aériens où les diverses compagnies peuvent utiliser le ciel, ouvert à tous, sous réserve des règles de sécurité aérienne et d'accès organisé aux infrastructures. L'idée ici étant, pour l'ensemble des réseaux, de mettre en concurrence non seulement les entreprises publiques et privées, mais les services publics eux-mêmes qui, détachés de leur emprise nationale, s'affronteraient sur des réseaux communs. La notion de réseau passerait alors de « *réseau-service* » à celle de « *réseau-support* », ce principe trouvant son application dans la distinction prônée entre les fonctions « *exploitation* », consacrées à la gestion des services, et « *infrastructures* », permettant cette offre de services ;
- Le second vise à éviter une confusion des genres en empêchant la collectivité publique de se servir de sa fonction régulatrice pour renforcer sa position d'opérateur. Dans cette perspective, il s'agissait alors d'introduire une séparation claire entre l'Etat et les entreprises publiques afin que leurs rapports soient transparents selon le modèle des « *agences de régulation* » ou « *des autorités régulatrices indépendantes* », y compris sous l'angle financier.

Il s'en est suivi une série de décisions concernant les monopoles légaux prises par les institutions représentant les Etats membres, fruits de compromis politiques tenant compte tant du contexte international et technologique que des positions des Etats-membres au regard de leur situation propre. Car, comme le souligne le rapport 1998 du HCSP, « *Le Conseil s'est montré d'autant plus lent dans sa démarche, prudent dans ses prescriptions et progressif dans le rythme imparti pour leur mise en œuvre, que la disparité des situations entre les pays était plus forte et que la pression mondiale – technique ou économique – était plus faible* »¹. S'il en est résulté une grande diversité selon les secteurs d'activité, tous sans exception ont vu, à des degrés divers, leur cadre d'activité évoluer avec des conséquences importantes pour les entreprises concernées.

Le secteur du transport aérien est sorti de la période de réglementation régulatrice avec l'*Airline Deregulation Act* aux Etats-Unis en 1978. Son ambition concernait non seulement le marché américain mais aussi le marché mondial. L'Europe prendra des mesures d'adaptation à cette nouvelle donne en trois vagues étalées de 1987 à 1992. La libéralisation à l'échelle européenne est ainsi totale depuis le 1^{er} avril 1997, date à laquelle a été créé un espace unique de libre concurrence au sein duquel toutes les compagnies européennes peuvent opérer. La triple liberté ainsi offerte à celles-ci (liberté d'accès au marché, liberté d'établissement et liberté tarifaire) a impliqué d'importantes restructurations dont les deux principales compagnies françaises ne sont pas restées à l'écart.

Le 22 janvier 1990, Air France, qui détenait 37 % du capital d'Air Inter, prend le contrôle d'UTA et hérite ainsi des 36 % que cette compagnie aérienne

¹ Haut conseil du secteur public, « *Les services en réseaux face au progrès de la mondialisation* », rapport 1998.

détenait dans Air Inter. Air Inter, devenu Air France Europe, fusionne avec Air France le 12 septembre 1997. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 2 juillet 1998, la dénomination de la compagnie nationale est « société Air France ». Bien que cette société reste à ce jour contrôlée majoritairement par l'Etat, son capital n'est plus détenu qu'à raison de 53 % par ce dernier. Un décret du 18 septembre 1998 a permis l'ouverture de son capital par un placement en bourse et la réservation d'une part significative de celui-ci aux pilotes et autres salariés de l'entreprise. Par ailleurs, le 22 juin 2000 est intervenu le lancement officiel d'une vaste alliance internationale dénommée Skyteam comprenant cinq compagnies (Aéromexico, Air France, Delta, Korean Air et CSA) cherchant à jouer d'une articulation efficace de leur « hub », de la complémentarité de leurs réseaux et d'une intégration commerciale forte.

Les premières réflexions sur la libéralisation des télécommunications en Europe datent du livre vert réalisé par la Commission en juin 1987 et de la résolution du Conseil européen de juin 1988. Ses étapes successives ont conduit à ce que l'ensemble des services soit soumis à la concurrence depuis le 1^{er} janvier 1998. En France, suite à la transposition de l'essentiel des directives européennes, la concurrence est aujourd'hui installée sur la plupart des segments du marché tout en restant encore limitée sur la boucle locale dont l'ouverture est engagée depuis le 1^{er} janvier 2001. Ici encore, l'origine du processus, dans ses aspects institutionnels, réside dans la décision de la justice américaine ordonnant, en 1982, l'éclatement de l'ensemble ATT, suivie de peu par la privatisation de British Telecom (1984) au Royaume-Uni. Ce mouvement de libéralisation a été accéléré par le développement extrêmement rapide et large des nouvelles technologies, en particulier dans le domaine de la téléphonie mobile et du réseau Internet auxquels est associée une véritable explosion des services en ligne.

La longue et tumultueuse histoire du monopole public français en matière de télécommunications connaîtra une bifurcation majeure avec la loi du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications. Cette loi entraînera notamment la disparition du budget annexe des P et T pour créer deux « exploitants publics » de la poste et des télécommunications, personnes morales séparées de l'Etat, investies de la propriété de leur patrimoine et jouissant de l'autonomie financière et de gestion. France Télécom, opérateur public de télécommunications, deviendra entreprise nationale, sous forme de société anonyme, au 31 décembre 1996 par la loi du 26 juillet 1996 mettant en place une Autorité de régulation des télécommunications (ART) indépendante, partageant ses responsabilités avec le ministère de tutelle. Cette loi précise que son capital doit être détenu directement pour plus de la moitié par l'Etat et désigne cet opérateur public comme ayant la charge du service universel, les autres opérateurs devant contribuer au financement de ce service au prorata de leur part de trafic.

France Télécom est ainsi devenue une entreprise soumise aux règles applicables aux sociétés anonymes, sous réserve des lois spécifiques régissant cette société dotée de certaines particularités afférentes à sa qualité d'entreprise nationale investie de missions de service public. Dans le cadre de cette réforme, l'Etat a procédé à une ouverture du capital en deux étapes : en octobre 1997, par une introduction dans les Bourses de Paris et New York pour 25 % du capital ;

en novembre 1998, par la mise en vente d'une seconde tranche sous la forme d'une offre à prix ouvert pour les particuliers, d'un placement global pour les investisseurs institutionnels et d'une offre réservée au personnel de l'entreprise.

Au total, dans ces deux secteurs d'activité, aujourd'hui quasi-intégralement libéralisés au niveau européen, les entreprises publiques françaises qui y intervenaient ont connu de profondes transformations. Elles sont désormais deux entreprises constituées sous forme de société anonyme dont le capital reste majoritairement détenu par l'Etat mais est largement ouvert à d'autres actionnaires.

Dans le secteur de l'énergie (électricité et gaz), les compromis européens ont toujours été difficiles à trouver dans les domaines où la Commission souhaite, depuis 1987, que les mesures de libéralisation soient larges. C'est ainsi que, dans les deux projets de directives de janvier 1992, il est proposé la fin des monopoles de production, d'importation et d'exportation, l'accès obligatoire et généralisé des tiers au réseau et la séparation organique des activités intégrées. Comme le note l'avis adopté par le Conseil économique en juillet 1992, « *ces projets ont soulevé l'opposition de la plupart des acteurs concernés* »¹. Et il faudra attendre la deuxième moitié des années 1990 pour voir le Conseil européen adopter les premiers textes libéralisant ce secteur, en faisant cependant largement appel au principe de subsidiarité, notamment avec la possibilité laissée aux Etats d'imposer des obligations de service public aux entreprises concernées dans l'intérêt économique général. Ces obligations peuvent porter sur la sécurité, y compris la sécurité des approvisionnements, la régularité, la qualité et le prix des fournitures ainsi que la protection de l'environnement.

La longueur et la difficulté de ce processus de libéralisation résident dans le fait que, comme le rappelait le Conseil économique et social dans son avis sur la future organisation gazière française², la politique énergétique doit demeurer de la compétence des pouvoirs publics nationaux. Cet avis précisait ainsi qu'« *il revient au gouvernement et au parlement français de déterminer les axes d'une telle politique qui engage largement l'avenir économique de la Nation. Les choix stratégiques en faveur du type d'énergie, de la pondération entre les diverses sources, fonctionnelles ou géographiques, des contenus et des modalités du service public, des modes d'organisation du marché sont à opérer dans ce cadre et ne sauraient être délégués à une autre instance* ».

Pour ce qui est de l'électricité, la directive de libéralisation fut adoptée le 18 décembre 1996 et transposée en droit français par la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité. Le souci exprimé par cette loi a été d'assurer un équilibre nécessaire entre l'ouverture à la concurrence, le renforcement du service public et la maîtrise des choix de politique énergétique. Cette ouverture à la concurrence a été strictement organisée pour ce qui est de la production et a conduit deux opérateurs étrangers, Endesa (Espagne) et Electrabel (Belgique) à prendre des participations dans deux entreprises françaises d'électricité (respectivement la SNET (filiale de CDF) et

¹ Alain Tournebise, « *Les services publics du gaz et de l'électricité et le grand marché européen* », J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social n° 11 du 28 juillet 1992.

² Charles Fiterman, « *La future organisation gazière française* », J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social n°17 du 2 novembre 1999.

Electricité du Rhône, filiale de la CNR) qui représentent environ 8,5% du marché français.

L'accès des tiers au réseau est aussi strictement réglementé et limité aux gros consommateurs dits « éligibles » : le seuil d'éligibilité est fixé à 16 GWh, correspondant à une ouverture de 30 % de la consommation française. Cet accès est surveillé par une Commission de régulation de l'électricité (CRE) qui, avec le gestionnaire de réseau indépendant en terme de gestion, doit assurer le caractère transparent de l'ouverture du marché. C'est ainsi qu'a pu être préservé le monopole vertical assurant une gestion exclusive du réseau en garantissant un accès sûr et non discriminatoire à tous les utilisateurs.

La directive sur le marché européen intérieur du gaz naturel a été adoptée par le Conseil et le Parlement européen le 22 juin 1998. La libéralisation concerne surtout le transport et la distribution, sachant que la production est largement ouverte à la concurrence depuis longtemps. La directive vise donc à introduire plus de concurrence à l'aval de la filière, son esprit général étant semblable à celui de la directive sur l'électricité en établissant des règles communes concurrentielles pour régir le transport, la distribution, la fourniture et le stockage. Ses principes essentiels reposent sur deux aspects :

- autoriser une partie des clients à choisir le fournisseur de leur choix, la possibilité d'exercer ce choix étant déclenchée à partir d'un seuil de consommation (clients dits « éligibles »). La directive impose une ouverture minimale de 20 % du marché global dès la première étape, pour atteindre 33 % en 2008 ;
- pouvoir accéder au réseau dans la plus grande transparence pour les nouveaux fournisseurs entrants et leurs clients éligibles. Afin de faciliter la transparence, la directive impose la séparation comptable des activités (transport, stockage, distribution) pour les groupes intégrés¹.

Contrairement aux entreprises publiques impliquées dans les secteurs du transport aérien et des télécommunications, EDF et GDF n'ont pas connu à ce jour d'évolution institutionnelle majeure : elles demeurent les EPIC créés au lendemain de la seconde guerre mondiale.

Dans le domaine des services postaux, la Commission a exprimé sans ambiguïté son souhait d'aller vers une libéralisation rapide et importante. Ici encore, ce souhait s'est heurté à de fortes oppositions de la part de nombre d'Etats-membres de l'Union européenne eu égard à la très ancienne et très forte emprise des missions de service public assurées dans la plupart des pays. Il faudra ainsi attendre la directive adoptée le 15 décembre 1997 par le Conseil et le Parlement européen pour que s'ouvre une libéralisation très progressive. Parmi les différentes activités - courrier, messagerie et services financiers - c'est le

¹ Ce texte n'est pas encore transposé par la loi française, le projet de loi du 17 mai 2000 n'ayant pas été encore adopté par le Parlement. Dans l'attente de l'achèvement de ce processus, un régime transitoire « d'accès au réseau » a été mis en place à partir d'août 2000. Le Conseil européen de Barcelone (mars 2002) a été marqué par la décision de libéraliser les marchés de l'électricité et du gaz pour tous les consommateurs autres que les ménages (60 % du total) à partir de 2004. La libéralisation du reliquat de marché sera inscrite à l'ordre du jour du Conseil d'ici le printemps 2003.

courrier qui est essentiellement concerné par ce processus, les autres activités étant déjà largement ouvertes. La libéralisation concerne une part modeste du transport (au-dessus de 350 grammes ou 5 fois la valeur du timbre de base), le texte européen subordonnant cette ouverture et son élargissement à la pérennisation du « service universel » dont le financement pourra être assuré par le maintien de droits réservés aux opérateurs historiques selon des modalités laissant une large marge d'appréciation à chaque Etat-membre. Après des débats difficiles, les Quinze se sont mis d'accord le 15 octobre 2001 pour poursuivre cette ouverture en établissant un calendrier très progressif sans libéralisation totale automatique au terme de celui-ci : en 2006, en effet, la Commission devra présenter un rapport étudiant les conséquences qu'aurait pour chaque Etat-membre l'impact d'une libéralisation totale sur le service universel. Et il faudra, avant la fin de l'année 2007, un accord du Conseil et du Parlement européen pour faire tomber le monopole des opérateurs historiques pour les courriers pesant jusqu'à 50 grammes.

Jusqu'à son changement de statut en 1991, La Poste agissait, comme France Télécom, dans le cadre d'un budget annexe de l'Etat. La loi du 2 juillet 1990 l'a érigée en établissement autonome de droit public que la jurisprudence a assimilé à un EPIC. L'évolution de ce cadre institutionnel s'inscrit dans les bouleversements qu'ont connu l'ensemble des activités de télécommunications liés au développement des nouvelles technologies et à l'environnement national, européen et mondial. Ce contexte a conduit La Poste à changer profondément de visage. Elle est devenue, selon le Président de cette entreprise, « *un groupe composé de 200 sociétés françaises et étrangères, contrôlées majoritairement, directement ou indirectement (...), implanté à l'étranger dans plus de 14 pays sur le marché du colis, totalement ouvert à la concurrence* »¹.

Dans le transport ferroviaire, la Commission prône depuis un certain nombre d'années une libéralisation visant à instaurer une concurrence intra-modale. Cette libéralisation a été effectivement engagée avec l'adoption par le Conseil européen de la directive 91/440 du 29 juillet 1991 qui préconise le respect de quatre principes :

- l'indépendance de gestion des entreprises et l'application des règles commerciales à leurs activités, cet objectif impliquant que les obligations de service public soient systématiquement contractualisées et intégralement compensées;
- l'assainissement de leur structure financière notamment par la réduction de leur endettement ;
- la séparation de la gestion de l'infrastructure et de l'exploitation des services de transport ; cette séparation pouvant être mise en œuvre au travers d'une simple gestion comptable différenciée ou par le biais de deux unités juridiquement distinctes. Dans tous les cas, le principe de séparation doit être compris comme impliquant la facturation de l'utilisation des infrastructures par l'unité chargée de leur gestion ;

¹ Entretien avec Martin Vial, Président de La Poste, *Libération* du 9-7-2001.

- l'octroi de droits d'accès et de transit internationaux pour le trafic fret et voyageurs, ces droits étant réservés aux entreprises constituant un consortium international ou faisant du transport combiné international.

Ce texte est inspiré par la doctrine de la Commission qui voit, pour les services en réseau, dans la séparation entre infrastructures et services la possibilité de faire offrir par plusieurs entreprises des services concurrents sur la même infrastructure. Poursuivant dans le même sens, le Conseil et le Parlement européen ont adopté, presque dix ans plus tard, en novembre 2000, un ensemble de trois directives, dit « paquet ferroviaire ». Ces directives publiées le 15 mars 2001, prévoient notamment :

- l'ouverture du fret à la concurrence à partir de 2003 d'abord limitée au réseau trans-européen, puis étendue à partir de 2008 à l'ensemble du fret international ;
- la mise en place des licences valides sur l'ensemble du territoire européen ;
- une définition des modalités de répartition des capacités de l'infrastructure, des principes de tarification et des certificats de sécurité.

Ces évolutions ont conduit à de profonds changements dans l'organisation du transport ferroviaire en France. Celui-ci était organisé par la Loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) depuis 1982. Son article 18 avait modifié le statut de la SNCF qui, de « société nationale » détenue majoritairement par l'Etat était devenue un EPIC auquel était conféré un monopole sur la gestion du réseau et l'exploitation des services de transport. La loi du 13 février 1997 portant création de l'EPIC Réseau ferré de France (RFF) a modifié les missions de la SNCF. Son article 14 modifie l'article 18 de la LOTI qui indique désormais que la SNCF a pour mission d'exploiter, selon les principes du service public, les services de transport ferroviaire sur le réseau national et d'assurer la gestion de l'infrastructure. RFF, propriétaire des infrastructures, est responsable de la programmation, du financement et de la réalisation des investissements sur le réseau ferré national, la SNCF entretenant et gérant ce réseau pour le compte de RFF. L'originalité de la réforme française est d'avoir créé une maîtrise d'ouvrage pour l'infrastructure, confiée à RFF, cette entreprise ayant l'obligation d'en déléguer la maîtrise d'œuvre opérationnelle à la SNCF et de la rémunérer en conséquence. La loi française a ainsi voulu conserver un élément important de la cohésion et de l'efficacité opérationnelle du système ferroviaire français et ne prendre aucun risque à l'égard de la sécurité des circulations.

La « réforme de la réforme » du 19 juin 1998 a complété ce dispositif en créant le Conseil supérieur du service public ferroviaire (CSSPF), instance de consultation sur les décisions, chargée de veiller notamment à un juste équilibre entre RFF et la SNCF. Il est ainsi stipulé dans l'article 2 du décret n° 99-221 du 19 mars 1999 que, « *dans le cadre des orientations de la politique des transports fixées par le gouvernement, dans une optique d'aménagement du territoire et de développement durable, le conseil veille au développement et à l'évolution équilibrée du secteur ferroviaire, à l'unicité du service public ferroviaire, à la*

cohérence dans la mise en œuvre de ces orientations par les établissements publics Réseau ferré de France et Société nationale des chemins de fer français, ainsi qu'au respect des missions de service public de ces deux établissements ».

La loi de 1997 a aussi décidé, à la suite d'une longue gestation commencée en 1974, d'expérimenter une décentralisation ferroviaire faisant des régions qui le souhaitaient des « *autorités organisatrices du transport ferroviaire régional* ». La généralisation de cette régionalisation, prévue par la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) et adoptée par le Parlement le 13 décembre 2000, est entrée en application le 1^{er} janvier 2002. Le Conseil économique et social a, dans un avis adopté le 26 septembre 2001¹, analysé les enjeux de cette réforme dans les cadres français et européen. Ses préconisations montrent l'importance des évolutions à mettre en œuvre pour asseoir un développement durable répondant aux besoins de notre société.

Ce rapide et très schématique survol du décor dans lequel opèrent les entreprises publiques françaises en charge des services publics en réseaux dans les domaines des transports, des télécommunications et de l'énergie, montre à quel point les modifications du cadre européen ont été profondes et rapides depuis la fin des années 1980. Et même si elles n'ont pas de caractère uniforme en termes de rythme et de contenu, ces modifications convergent toutes vers une ouverture de ces activités à la concurrence. Elles ont provoqué diverses, mais toujours importantes, transformations des entreprises concernées, tant du point de vue de leur situation institutionnelle que, comme on l'a vu plus haut, de leur stratégie économique, sociale et financière.

1.2. Service public, service universel et service d'intérêt économique général

Cette libéralisation s'est produite sur la base d'une conception particulière du service public qui mérite d'être précisée.

Le « *service public à la française* » comprend quatre dimensions constitutives : une mission d'intérêt général ; un régime juridique spécifique ; des institutions publiques (l'Etat ou les collectivités locales) chargées de l'organiser ; un mode de gestion multidimensionnel, à finalités complexes, allant au-delà du seul critère de la rentabilité financière. Si l'on suit la classification adoptée, en 1996, par le rapport déjà cité de M. Denoix de Saint Marc², les activités de service public peuvent être caractérisées par trois critères : elles assurent aux usagers menacés d'exclusion l'accès à des services essentiels et contribuent ainsi à l'exercice des droits fondamentaux ; elles sont facteurs de cohésion sociale ; elles visent à favoriser une utilisation efficace et équilibrée du territoire et des ressources collectives. La jurisprudence du Conseil d'Etat a progressivement dégagé les principes fondamentaux suivants :

- l'égalité de traitement entre les usagers ;
- la continuité du service, qui doit être conciliée avec le droit de grève ;
- la garantie d'accès au service y compris pour les usagers disposant de ressources modestes ou géographiquement isolés ;

¹ Jacques Chauvineau, « *La régionalisation ferroviaire* », op. cit.

² Renaud Denoix de Saint Marc, « *Le service public* », op. cit.

- la mutabilité ou l'adaptabilité en fonction de l'évolution des besoins des usagers ou du contexte ;
- la neutralité et la transparence.

La notion qui s'en rapproche, dans le traité instituant la Communauté européenne, est celle de « *service d'intérêt général* »¹ qui désigne les activités de service, commercial ou non, considérées d'intérêt général par les autorités publiques, et soumises pour cette raison à des obligations spécifiques de services public. Ils regroupent les activités de service non économique (système de scolarité obligatoire, protection sociale, etc.), les fonctions dites « régaliennes » (sécurité, justice, etc.) et les « *services d'intérêt économique général* ». Ces derniers correspondent aux activités de service commercial remplissant des missions d'intérêts général, et soumises de ce fait par les Etats-membres à des obligations spécifiques de service public (article 86- ex-article 90 - du traité de Rome). C'est le cas en particulier des services en réseaux de transport, d'énergie, de communication.

La partie du Traité consacrée aux services publics commence par réaffirmer le principe fondateur des autres articles, à savoir la concurrence. Puis elle fait une place aux « services d'intérêt économique général » sous la forme de « *l'accomplissement, en droit et au fait, de la mission particulière qui leur a été impartie* », autorisant alors les Etats nationaux à définir, avec une relative autonomie, le champ de leurs services publics. Notons surtout la hiérarchie instaurée, qui soumet clairement aux « règles de la concurrence » cette « mission particulière » (« dans la limite où l'application de ces règles ne fait pas échec... »), le « *développement des échanges* » étant rappelé comme une priorité.

Les arrêts Corbeau (mai 1993) et Almelo (avril 1994) ont fourni l'occasion à la Cour de Justice de préciser les critères généraux applicables à ces services (continuité du service, égalité de traitement, desserte assurée pour tous, ...) et de prendre en compte les contraintes auxquelles est soumise une entreprise assurant un tel service et pouvant justifier une restriction de la concurrence, à condition que soit respecté un principe de proportionnalité entre les moyens mis en œuvre pour y déroger et les objectifs poursuivis.

La communication sur « *les services publics d'intérêt général en Europe* » de 1996 a marqué une étape essentielle dans leur reconnaissance et leur prise en compte dans l'intégration européenne. Pour la première fois, en effet, la Commission acceptait d'engager une réflexion transversale sur l'ensemble des services d'intérêt général alors que, jusque là, elle s'était limitée à des démarches sectorielles. Ils y sont présentés comme un « *élément-clé du modèle européen de société* », tout en soulignant que les missions d'intérêt général appartiennent « *à un ensemble de valeurs qui sont communes à tous nos Etats et font l'originalité de l'Europe* »². Dans le même esprit, quoique de manière encore restrictive, le nouvel article 16 du traité instituant la Communauté européenne (ex 7 D)

¹ A noter que, lors du Conseil européen de Barcelone (mars 2002), la Commission a été appelée à « *poursuivre son examen en vue de consolider et de préciser, dans une proposition de directive-cadre, les principes relatifs aux services d'intérêt général* ».

² La communication de la Commission COM (2000) 580 final du 20 septembre 2000 sur « *Les services d'intérêt général en Europe* » réaffirme ces principes.

reconnait la place occupée par les services d'intérêt économique général au sein des valeurs communes de l'Union européenne ainsi que leur rôle dans la promotion de sa cohésion sociale et territoriale. Ces services doivent fonctionner sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions.

Dans la continuité de la déclaration du Sommet de Lisbonne invitant à « *tenir pleinement compte* » des dispositions du traité relatives aux services d'intérêt économique général, la « *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* » affirme, dans son article 36, le principe du respect par l'Union de l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les dispositions nationales, « *afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union* », dès lors que ces dispositions sont compatibles avec le droit communautaire. Parallèlement à l'approfondissement de la notion de service d'intérêt général, différentes directives ont avancé celle, plus restreinte, de « *service universel* », d'origine anglo-saxonne, qui peut être défini comme le service de base offert à tous dans l'ensemble de la Communauté à des conditions tarifaires abordables et avec un niveau de qualité standard. Elle comporte le risque de ne conduire qu'à un service minimal, accompagné de mesures sociales pour les plus démunis.

Encadré 14 : Les services publics dans les textes européens

<p>1. Article 86 (ex-article 90) du traité de Rome</p> <p>1) « <i>Les Etats-membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édicent ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du présent traité, notamment à celles prévues aux articles 12 et 81 à 89 inclus.</i></p> <p>2) <i>Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.</i></p> <p>3) <i>La Commission veille à l'application des dispositions du présent article et adresse, en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux Etats-membres.</i></p> <p>2. Traité d'Amsterdam (article 16)</p> <p>« <i>Sans préjudice des articles 73, 86 et 87, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, la Communauté et ses Etats-membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application du présent traité, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions.</i></p> <p>3. Déclaration du sommet de Lisbonne</p> <p>« <i>Le Conseil européen estime qu'il est essentiel, dans le cadre du marché intérieur et d'une économie de la connaissance, de tenir pleinement compte des dispositions du Traité relatives aux services d'intérêt économique général et aux entreprises chargées de la gestion de ses services¹.</i> »</p> <p>4. Charte européenne des Droits fondamentaux (pour l'instant sans valeur juridique).</p> <p>Article 36. Accès aux services d'intérêt économique général</p> <p>« <i>L'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales, conformément au traité instituant la Communauté européenne, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union.</i> »</p>
--

¹ Conseil européen de Lisbonne, conclusions de la présidence, SNI 00/00, point 19.

On perçoit aisément un renversement de situation par rapport à la période précédente, dite de « service public à la française », avec, un renversement de la charge de la preuve : entre 1945 et 1983, le secteur public fonctionne, il est considéré comme a priori efficace ou « socialement utile », et c'est seulement lorsqu'on fournit la preuve de son inefficacité qu'il y a débat ; aujourd'hui, le secteur public doit fournir la preuve de son efficacité au regard d'un secteur privé toujours crédité d'une meilleure performance (fournir le même service à un coût moindre). A cet égard, la lecture des grands textes européens récents œuvre aussi la possibilité d'une réaffirmation volontariste des services publics. La mission de « services d'intérêt général » se voit précisée en relation, d'une part, avec les « valeurs » communes des Etats de l'Union, « leur cohésion sociale et territoriale », et d'autre part, avec « l'économie de la connaissance ». La Charte porte explicitement le titre de Droits fondamentaux, qui est en phase avec des critères invoqués en France dans les « années fastes » du secteur public comme en témoigne la déclaration de René Capitan inscrite en préambule de la Constitution française de 1946. Certains juristes y voient même la base d'une véritable « *grammaire commune de l'intervention publique européenne* »¹.

2. Le resserrement et la concentration du secteur des entreprises publiques en France

A la différence de ce que notait Michel Durupty concernant le périmètre des entreprises nationales au lendemain de la deuxième guerre mondiale et sa stabilité relative jusqu'à la fin des années 1970², les contenus et les contours de ce périmètre seront très évolutifs après les nationalisations de 1981-82. Trois séries de raisons expliquent cette instabilité.

En premier lieu la forte dominance des groupes industriels a impliqué, du fait de leurs implantations dans des activités très évolutives tant au niveau national que mondial, d'importants et incessants mouvements de restructuration. Ces mouvements, liés à des objectifs de politique industrielle nationale (réorganisation de la chimie, de la téléphonie, de l'informatique, de la construction navale....) et/ou aux stratégies de développement de ces groupes ont entraîné de multiples opérations de « respiration » du secteur public faites d'entrées et de sorties de filiales³.

En second lieu, le caractère très évolutif du périmètre tient aux profonds changements de la dynamique industrielle tant du point de vue de ses ressorts technologiques que des conditions de marché, de financement et d'environnement international. En particulier, les groupes publics, comme d'ailleurs les groupes privés s'engageront, à partir des années 1980, dans un vaste mouvement d'internationalisation. Un rapport du HCSP réalisé en 1985 donne un aperçu de l'importance de ce mouvement⁴. Certes, les opérations

¹ A. Lyon-Caen, « *Le service public et l'Europe* », Commissariat général du Plan, 1996.

² Cf. A., 2.2., *supra*.

³ Avant l'intervention de la loi n°86-912 modifiée, les cessions des filiales des entreprises publiques n'étaient encadrées par aucune procédure spécifique. On trouvera un bilan de ces opérations de respiration pour la période 1986-1998 dans le rapport 1998 du Haut conseil du secteur public, « *Les services publics en réseau face au progrès technique et à la mondialisation* », Tome II.

⁴ HCSP, « *Les stratégies internationales des groupes industriels publics* », décembre 1985.

internationales des groupes publics ne sont pas nouvelles comme en témoigne l'histoire antérieure à 1981 des groupes Elf ou Renault¹. Cependant, les années 1980 marqueront une mutation profonde de ce processus d'internationalisation par l'ampleur et l'intensité qu'il revêtira.

La troisième raison enfin, essentielle, tient à la mise en oeuvre d'un processus de privatisation à partir de l'année 1986. Le 6 août 1986 sera en effet publié au « *Journal officiel* » la première loi de privatisation adoptée dans notre pays. Elle prévoyait la cession de 65 sociétés publiques. Le 24 novembre de la même année, le gouvernement, procédera à la première privatisation légale, celle du groupe Saint Gobain. Depuis, ce processus de privatisation s'est poursuivi avec des formes, des rythmes et des contenus variables, sans cependant qu'il ne s'arrête. Selon le dernier bilan issu du RECME² rendu public par l'INSEE³, L'Etat contrôlait à la fin de l'année 2000 environ 1500 entreprises comptant 1,1 million de salariés et représentant 5 % de l'emploi salarié total. Par rapport à 1984, soit juste après le processus de nationalisation des années 1981 et 1982, la diminution est importante, puisqu'à cette date l'Etat contrôlait plus de 3000 entreprises qui employaient près de 2 millions de personnes représentant environ 10 % de l'emploi salarié total. Le tableau ci-dessous récapitule cette évolution année par année de 1984 à 2000.

Tableau 36 : Les entreprises publiques de 1984 à 2000

Années	Nombre d'entreprises		Effectifs en France		% dans l'effectif salarié total (d)
			(en milliers)		
1984	2574		1785		10,5
1985	3058		1856		10,4
1986	3224		1838		10,0
1987	1990		1435		7,7
1988	2001		1355		7,2
1989	2319		1344		7,0
1990	2505		1348		6,9
1991 (a)	2622		1763		9,0
1992	2748		1738		9,0
1993	2652		1608		8,4
1994 (b)	2351	2816	1505	1533	7,9
1995		2636		1446	7,3
1996		2506		1302	6,6
1997		2510		1255	6,3
1998		1785		1181	5,8
1999		1657		1110	5,3
2000(c)		1564		1116	5,3

(a) en 1991, transformation de la Poste et de France Télécom en entreprises publiques.

(b) le changement de couverture du champ des entreprises publiques modifie les données 1994.

(c) les chiffres 2000 sont provisoires.

(d) pour les années antérieures, les chiffres sont 1980=7,0 ; 1981=10,8 ; 1982=10,6 ; 1983=10,6.

Source : INSEE, RECME.

¹ Sur ce thème, voir notamment l'ouvrage de Jean-Pierre Anastassopoulos, Georges Blanc et Pierre Dussange, « *Les multinationales publiques* », IRM-PUF, 1985.

² Ce répertoire prend comme critère de l'entreprise publique celui du droit français. Il ne tient donc pas compte de la notion « d'influence prépondérante exercée sur les organes de gestion par certains actionnaires prédominants », comme le fait, dans une conception plus extensive, la Commission européenne dans son approche des relations financières entre l'Etat et les entreprises publiques.

³ INSEE, RECME au 31.12.2000. L'INSEE publie annuellement cet état depuis 1984.

Ces évolutions traduisent principalement l'importance des privatisations qui ont eu lieu sur la période. Ces chiffres reflètent en même temps les mouvements d'entrées et de sorties liées aux opérations de respiration dont on a souligné l'importance, ainsi que des mouvements liés à des changements de formes institutionnelles au sein du secteur public. En particulier, l'année 1990 a vu l'entrée dans le répertoire du GIAT et, surtout, l'année 1991 celle de La Poste et de France Télécom qui, de budget annexe de l'Etat, sont devenues des entreprises publiques à part entière. Ces deux entreprises avec leurs filiales regroupent près de 450 000 salariés. De telles opérations, qui impliquent un accroissement et du nombre d'entreprises du répertoire et des effectifs salariés couverts, ne peuvent cependant pas être assimilées à des opérations d'extension du secteur public, puisqu'il ne s'agit que d'un « déplacement » au sein du secteur public, beaucoup plus vaste que le seul secteur des entreprises publiques.

Le tableau ci-après retrace, pour les années 1984 et 2000, la structure sectorielle du champ des entreprises publiques.

Le processus de privatisation n'a pas été régulier et continu durant ces années. Il est au contraire marqué par des phases successives différentes correspondant aux choix politiques des gouvernements qui se sont succédés sur la période. Sous le gouvernement Chirac (1986-88) une première phase de privatisation fut ouverte par la loi dite d'habilitation n°86-793 du 2 juillet 1986 et la loi n°86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités d'application. La mise en œuvre de cette loi se fit de façon méthodique jusqu'au mois d'octobre 1987, date à partir de laquelle le processus fut sérieusement infléchi du fait du krach boursier qui se produisit alors.

De 1988 à 1993, les gouvernements de Michel Rocard, Edith Cresson et Pierre Bérégovoy mirent en œuvre une « *stabilisation active* » du secteur, dans le droit fil de l'orientation affichée par le Président de la République dans son programme électoral : « *Laissons s'apaiser les bouillonnements que le va-et-vient nationalisations-privatisations ne prolongerait pas sans dommage* »¹. « *Stabilisation active* » dans la mesure où aucune privatisation ou nationalisation au sens propre du terme n'interviendra durant cette période sans pour autant que le secteur ne reste immobile. Au contraire, d'importantes évolutions, impliquant « une forte respiration » interviendront durant ces années voyant se succéder restructurations, alliances et croisements de participations à l'intérieur du secteur comme avec celui des entreprises privées françaises ou étrangères. On notera ainsi que le décret du 4 avril 1991 a permis l'ouverture du capital d'entreprises dont l'Etat détient la majorité du capital à l'occasion de certaines opérations industrielles ou financières.

Les gouvernements Balladur (1993-1995) et Juppé (1995-1997), procéderont à une nouvelle vague de privatisation sur la base de la loi du 5 juillet 1993 reprenant les principales dispositions de la loi de 6 août 1986. Ce processus se poursuivra sous le gouvernement Jospin, à partir de 1998, sur la base cependant d'une reformulation des objectifs poursuivis : le gouvernement acceptant le désengagement partiel ou total de l'Etat dès lors que celui-ci est lié à

¹ François Mitterrand, « *Lettre à tous les Français* », 22 mars 1988.

un projet de développement industriel et/ou qu'il n'y a pas d'autres moyens de défendre les intérêts nationaux.

Tableau 37 : Répartition sectorielle des entreprises et des effectifs salariés du RECME (1984-2000)

1984				2000			
Secteurs NAP	Nb entrepr.	Eff. Sal.	% (1)	Secteurs NAF	Nb entrepr.	Eff. Sal.	% (1)
Agriculture et IAA	33,0	11,4	0,6	Agriculture et IAA		13	1,2
Industrie manufacturière	650,0	786,8	41,3	Industrie manufacturière	115	30	5,4
Energie	40,0	233,3	12,2	Energie	54	162	14,5
BGCA	77,0	58,1	3,1	Construction	25	7	6,3
Commerce	216,0	20,3	1,1	Commerce	42	2	0,2
Transports	163,0	377,2	19,8	Transports	197	327	29,3
Activités financières et immobilières	553,0	311,7	16,4	Activités financières et immobilières	468	31	2,8
Services marchands	779,0	68,8	3,6	Services aux entreprises	533	483	43,3
Télécoms				<i>dont poste et télécoms</i>	49	430	38,5
Services non-marchands	37,3	2,0	2,0	Services aux particuliers	106	28	2,5
				Administration, santé, action sociale	16	4	0,4
Ensemble	2 542,0	1 904,9	100,0	Ensemble	1 564	1 116	100,0

(1) Part des effectifs salariés dans le total.

Source : RECME.

La comparaison des résultats enregistrés en 1984 et 2000 montre l'impact des opérations qui se sont succédées sur la période.

La mutation profonde du secteur des entreprises publiques qu'a provoquée ce long processus de privatisation tient à deux caractéristiques majeures.

D'une part, il a impliqué la quasi-disparition d'entreprises publiques importantes exerçant leurs activités dans le secteur financier. Toutes les banques et compagnies financières nationalisées en 1982 ont été privatisées. Mais, en outre, le secteur financier nationalisé après la deuxième guerre mondiale l'a aussi été. C'est ainsi que les trois grandes banques - BNP, Crédit Lyonnais et Société générale - et les compagnies d'assurance - UAP, GAN et AGF - sont redevenues des établissements privés. Ainsi, après la privatisation de la Banque Hervet intervenue en février 2001, il ne reste plus aucune entreprise publique significative exerçant ses activités dans le domaine financier, en dehors de la Banque de France, de la Banque de développement des PME et de la Caisse centrale de réassurance.

D'autre part, le resserrement du champ s'est aussi manifesté de façon spectaculaire dans le domaine industriel. Comme dans le cas précédent, tous les groupes nationalisés en 1981-82 ont été privatisés depuis 1986. Mais, ici encore, des groupes appartenant de longue date au secteur public, dans le secteur

pétrolier, aéronautique ou automobile, ont aussi été privatisés (Elf Aquitaine, Aérospatiale, Renault...). Au début des années 2000, il ne compte plus qu'un tout petit nombre de groupes industriels. Le rapport du gouvernement sur « *L'Etat actionnaire* » en 2001, qui présente la situation des principaux groupes publics, en retient 8 : CDF, CNR, EDF, GDF et Areva dans l'énergie, GIAT-Industries, SNECMA et SNPE dans l'armement et l'aéronautique et EMC dans la chimie.

De ce fait, le présent rapport laissera de côté, une analyse, qui reste à faire, de l'évolution de l'investissement des entreprises publiques des secteurs industriels manufacturiers. Une telle analyse, outre les difficultés d'informations statistiques auxquelles elles se heurteraient n'aurait, aujourd'hui, qu'un intérêt rétrospectif dans la mesure où les groupes concernés n'appartiennent plus, dans leur très grande majorité au secteur public et qui plus est, n'ont pour nombre des plus important d'entre eux, appartenu au secteur public que sur une période qui fut assez brève.

Par ailleurs, les « nationalisations industrielles » de 1981-82 étaient fondées sur des objectifs de politique industrielle dont l'ambition dépassait largement le seul aspect de l'investissement, même si celui-ci, à l'époque avait son importance. Le présent rapport ne saurait donc, sans sortir des limites déjà larges de son objet, s'engager dans la présentation d'un bilan de ces nationalisations industrielles¹.

Encadré 15 : Le groupe Areva

Dans le cadre de la réorganisation de la filière nucléaire, annoncée en novembre 2000 par les pouvoirs publics, le groupe CEA-I a opéré une simplification de ses structures et la Société des Participations du CEA (dont le nouveau nom commercial est Areva) est devenue la société de tête d'un nouveau groupe. Le 3 septembre 2001, les assemblées générales extraordinaires de CEA-I, la Cogema et Framatome ont procédé à l'absorption, par voie de fusion, de Framatome SA, d'une part, d'une société détenant les participations de la Cogema dans Framatome, Eramet, TotalFinaElf et Cogepar, d'autre part. Le groupe ainsi formé constitue un ensemble industriel de taille mondiale, au fort potentiel de développement, regroupant deux pôles :

- un pôle « nucléaire », essentiellement constitué des activités mines, enrichissement, combustibles, traitement, recyclage, assainissement-démantèlement, services nucléaires et ingénierie de la Cogema et Framatome ANP ;
- un pôle « *technologie de l'information et de la communication* » comprenant notamment FCI (connectique) et la participation au groupe STMicroelectronics.

A l'issue de ces opérations d'apports et de fusion, le capital d'Areva est réparti entre le CEA (79 %), l'Etat (5 %), les actionnaires minoritaires (12 %) et les porteurs de certificats d'investissement (4 %). Cette opération est la seconde restructuration majeure affectant la filière nucléaire, après le regroupement des activités nucléaires de Framatome et de Siemens au sein d'une entreprise commune (Framatome ANP) détenue à 66 % par Framatome et 34 % par Siemens, devenu effectif début 2001. Ce groupe représente en 2000 un chiffre d'affaires de 9 milliards d'euros dont 5,1 réalisés à l'étranger. Il emploie près de 53 000 salariés.

Source : MINEFI, « *L'Etat actionnaire en 2001* », op. cit.

Le nombre d'entreprises de premier rang, c'est à dire contrôlées *directement* par l'Etat a diminué d'une trentaine d'unités, passant de 126 en 1984 à 97 en 2000. Cette diminution s'est accompagnée d'une forte concentration des

¹ Sur ce thème, on pourra notamment consulter l'ouvrage de Lionel Zinsou, « *Le fer de lance, essai sur les nationalisations industrielles* », Olivier Orban, 1985.

effectifs salariés autour de ces entreprises : en 1984, elles employaient directement un peu plus d'un salarié sur deux des entreprises publiques, en 2000, elles en emploient près de 90 %. On peut ainsi dire que l'ensemble des entreprises publiques s'est, au fil du temps, concentré autour d'un nombre limité de grandes sociétés-mères, employant un nombre important de salariés.

Tableau 38 : Les principales entreprises publiques nationales en 2001(*)

Transports	Energie	Transports aéronautiques	Télécommuni- cations	Autres
ADP	AREVA	GIAT-Industries	France Télécom	EMC
Air France	CDF	SNECMA	La Poste	
RATP	CNR	SNPE		
RFF	EDF			
SNCF	GDF			

(*) hors secteur financier.

GEN

Source : MEFI, *l'Etat actionnaire en 2001, op.cité.*

C'est ainsi que les quatre groupes les plus importants du répertoire - EDF, France-Télécom, La Poste et la SNCF, qui comptent chacun plus de 100 000 salariés - rassemblent en 1999 478 filiales et totalisent près de 760 000 emplois, soit 69 % des effectifs salariés de l'ensemble des entreprises publiques. Sur la base du périmètre délimité par le RECME, il faut ainsi constater que les GEN sont redevenues le noyau dur des entreprises publiques nationales dont elles constituent désormais le sous-ensemble prépondérant.

3. L'avenir des services publics en débat

La création et l'organisation des services publics ont toujours été l'objet de débats s'appuyant sur des considérations d'ordres économique et politique, les premières renvoyant aux limites de l'efficacité des marchés, les secondes à la vision de l'intérêt général de la collectivité concernée. C'est ce qu'ont formalisé Réjane Hugounenq et Bruno Ventelou dans le tableau synthétique reproduit ci-après qui croise des critères économiques (« techniques ») et des critères politiques fondés sur la participation de ces services à la satisfaction des droits fondamentaux afin de clarifier ce qu'ont été les déterminants des choix concernant les champs respectifs des secteurs privé et public en France au lendemain de la deuxième guerre mondiale.

Comme on l'a vu précédemment, l'extension de l'intervention de l'Etat réalisée en 1945 a largement dépassé les seules déterminations techniques et économiques, pour s'inscrire dans une visée politique très large.

Les approches et politiques fondées sur la notion « d'ajustement structurel » pour désigner les transformations économiques et sociales susceptibles d'affronter la crise des années 1980 ont contribué à relancer le débat sur la place et le rôle respectifs du marché et de l'Etat, en donnant aux analyses économiques une place significative.

Tableau 39 : Les critères technique et politique du « service public à la française » en 1945

Critère technique Critère politique	Rendements décroissants	Rendements croissants ou biens collectifs
Le bien ou le service ne participe pas des droits fondamentaux	Secteur privé	Secteur régulé (monopole)
Le bien ou le service participe des droits fondamentaux	Secteur public ou secteur privé sous tutelle	Secteur public

Source : « *Les services publics français à l'heure de l'intégration européenne* », Réjane Hugounenq et Bruno Ventelou, *op. cit.*

Dans les approches économiques dominantes de cette période, les activités de services publics ne sont justifiées que par les « défaillances du marché », à savoir l'existence d'un monopole naturel dû à la présence de rendements croissants (Dupuit, Cournot) justifiant une tarification au coût marginal (Boiteux), la présence d'effets externes (pollution, recherche-développement...) et autres indivisibilités (biens collectifs) ou encore la prise en compte du long terme dans le cas d'une « myopie » des agents privés.

Trois grands facteurs ont joué en dynamique pour justifier le vaste processus de libéralisation qui s'est alors développé :

- d'une part, le progrès technique a, comme le montre le cas des télécommunications avec l'apparition de nouveaux supports et protocoles de communication, conduit à modifier les caractéristiques de certaines fonctions de production en rendant possible l'ouverture à la concurrence ;
- d'autre part, l'idée en provenance de la théorie des marchés contestables¹, de la « segmentation » d'activités, a permis d'envisager la soumission de certaines d'entre elles à un principe de contestabilité concurrentielle ou à une privatisation ; le caractère de constestabilité des marchés étant parfois, sinon souvent, difficile à apprécier ;
- enfin, cette justification rationnelle de la réduction du champ de l'intervention publique a accompagné un certain rétrécissement de la notion de service public imposé tant par de longues d'années d'austérité économique et de crises que par un revirement idéologique des justifications antérieures.

Aujourd'hui, un nouveau critère tend à être pris en compte dans la nouvelle délimitation de l'intervention publique : celui de l'information, de sa qualité et de sa manipulabilité, cette dernière étant entendue comme tout type de défaut informationnel rendant impossible la réalisation d'une mission sous une forme contractuelle. Ce critère est traité par l'économie de l'information et ses dérivés en économie publique qui cherche à définir, en présence d'asymétrie

¹ Un marché est dit « contestable » lorsqu'il réunit les quatre conditions suivantes : il n'existe pas de barrières à l'entrée ni à la sortie ; toutes les entreprises, aussi bien les firmes déjà implantées que les entrants potentiels, ont accès à la même technologie de production ; l'information sur les prix est parfaite et elle est disponible pour tous les consommateurs et toutes les entreprises ; il est possible d'entrer sur le marché et d'en sortir avant que les entreprises en place ne puissent ajuster leurs prix.

d'information¹, les conditions d'un contrat incitatif ; il est aussi abordé par l'économie des institutions, qui cherche à définir l'articulation et les contours optimaux du couple hiérarchie et marchés : les travaux de Coase et Williamson ont ainsi montré qu'un système organisé, par opposition au marché, se justifiait du fait des difficultés informationnelles.

Le tableau ci-dessous schématise les nouvelles délimitations des secteurs privé et public découlant de ces analyses en les croisant au critère politique jouant toujours un rôle déterminant.

Tableau 40 : Critères technique, informationnel et politique du service public

Critères techniques et informationnels	L'information n'est pas manipulable	L'information est manipulable
Critère politique		
Le bien ou le service ne participe pas des droits fondamentaux	Secteur privé	Secteur privé
Le bien ou le service participe des droits fondamentaux	Secteur privé (délégation)	Secteur public

Source : « *Les services publics français à l'heure de l'intégration européenne* », Réjane Hugounenq et Bruno Ventelou, *op. cit.*

La conception de l'intervention qui prévaut dans l'Union européenne s'inspire de l'ensemble de ces éléments et semble impliquer la disparition des « *services publics à la française* ». La vague de libéralisation qui affecte l'ensemble des secteurs où ils se déployaient a privé cette forme d'organisation des moyens dont elle disposait. Cela n'implique pas, pour autant, un discrédit absolu comme en attestent les créations les plus récentes de services publics :

- la loi du 27 décembre 1996 dispose que « la collecte et l'élimination des cadavres d'animaux reconnus impropres à la consommation humaine et animalière constitue une mission de service public qui relève de la compétence de l'Etat »² ;
- la loi du 4 janvier 1998 met fin à une période d'incertitude et qualifie de service public la transfusion sanguine ;
- le décret du 31 mai 1996 crée un service public industriel et commercial destinataire des bases de données publiques diffusées par un concessionnaire de droit privé.

Il convient d'ailleurs de relever l'évolution des positions européennes et notamment de la Cour de Justice : d'exception dans le traité (article 86), les Services d'intérêt économique général (SIEG) sont en effet devenus une obligation (article 16) ; de son côté, la Cour reconnaît plus facilement l'existence de ces services, qu'il s'agisse des éléments permettant de les justifier

¹ Asymétrie d'information : situation dans laquelle les parties signataires d'un contrat n'ont pas le même accès à l'information. Cette asymétrie est source d'aléa moral et d'anti-sélection. On parle aussi d'information imparfaite.

² Son financement est assuré par une taxe due par toute personne qui réalise des ventes au détail de viandes ; le service de l'équarrissage est né des problèmes posés par la maladie dite de la « vache folle » : jusqu'alors, le ramassage des bêtes mortes était le fait d'entreprises privées qui l'exploitaient à des fins commerciales ; la poursuite de la valorisation de ces activités dans un cadre marchand était impossible du fait des risques sanitaires, ce qui a justifié - et même exigé - cette initiative publique.

(notamment l'intérêt d'une offre de services universelle et continue), des moyens leur permettant de fonctionner grâce à une définition large de leurs droits exclusifs ou aux prérogatives qui leur sont octroyées.

Ainsi que le note le Conseil d'Etat dans son rapport public 2002, si l'on veut sortir de l'ambiguïté, « *il convient de mettre en chantier une stratégie européenne appréhendant les services d'intérêt général dans leur ensemble et allant bien au-delà de la simple conciliation entre service public et concurrence. C'est une large part de l'architecture des traités et de la réglementation communautaire et, par delà, de la construction européenne qui doit être repensée sur la base d'une vision globale (...), ce qui suppose, à l'échelon communautaire, des autorités publiques capables de développer ces services publics du XXI^{ème} siècle* ». Ce débat est en cours et est alimenté tant par les mouvements sociaux en Europe que par les réflexions émanant d'horizons divers comme le CEEP. De fait, deux possibilités sont aujourd'hui envisageables : en l'absence d'un projet politique visant un développement économique et social intégré de l'Union européenne, le marché peut s'imposer comme la forme d'organisation par défaut de l'ensemble des pays membres ; l'autre option est celle de l'initiative publique au service d'une vision globale de l'Europe, s'appuyant sur une définition extensive de la notion de « droits fondamentaux », c'est-à-dire sur les besoins et aspirations des consommateurs, des citoyens et de la société, qui sont les finalités-mêmes des services publics¹.

C'est précisément dans ce sens que plaident Michel Didier et Jean-Hervé Lorenzi dans leur récent rapport sur le cas spécifique de l'UMTS² : leur hypothèse est que l'Europe peut réussir son passage à la troisième génération du téléphone mobile à la condition de prendre de nouvelles initiatives et de renforcer les conditions de son développement ; ce qui suppose notamment que les investissements nécessaires en recherche technologique, en innovation et en développement de services nouveaux soient financés en commun par le versement d'une partie des prélèvements fiscaux déjà réalisés par les Etats au titre des licences UMTS au profit d'un fonds européen pour le développement des nouveaux services de télécommunications. Plus largement, à l'instar de M. Mario Monti, Commissaire européen à la concurrence, on peut s'interroger sur les limites du libéralisme économique qui marque sa construction, l'Union européenne ayant sans doute « *un peu trop mis l'accent sur le libre marché en oubliant la dimension sociale du modèle européen et la défense des services publics* »³. C'est dire si la création d'un service public correspond toujours à un débat politique dans lequel se mêlent, selon un équilibre dynamique sans cesse en recomposition, des critères économiques, technologiques et d'intérêt général. Plus généralement, la place occupée par les fonctions collectives dans chaque société, loin d'être « naturelle » ou liée à un quelconque déterminisme, est toujours le fruit d'un compromis entre différents groupes d'intérêt, expression des valeurs au cœur du pacte républicain.

¹ Sur ce thème, voir la conférence donnée par Michel Rocard sur « *Le service public et ses missions* » dans le cadre de l'Université de tous les savoirs le 9 juin 2000 (volume 9, Odile Jacob, 2002).

² Rapport au Conseil d'analyse économique, La Documentation française, 2002.

³ Libération, jeudi 13 juin 2002.

III - DE LA RATIONALISATION DES CHOIX BUDGÉTAIRES À L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES : LA DIFFICILE RECHERCHE DE L'EFFICACITÉ SOCIO-ÉCONOMIQUE

La rationalisation des choix budgétaires (RCB), mise en place à la fin des années 1960, constituait le troisième élément du triptyque qui, avec la planification centralisée et l'association service public/secteur public, le cœur du modèle de croissance des « *trente glorieuses* ». Il a été, lui aussi, remis en cause, à partir du milieu des années 1980, avec le passage d'une évaluation *ex ante* des choix d'investissement à une évaluation *ex post* des politiques publiques.

Certes, l'une comme l'autre s'appuient sur le calcul économique public qui vise à définir des règles d'allocation efficace des ressources disponibles pour telle ou telle politique selon les modalités rappelées dans le tableau ci-après.

Tableau 41 : Typologie des modalités d'évaluation des projets publics

		Les coûts et effets des projets sont-ils mesurables ?		
Existe-t-il plusieurs alternatives ?	Oui	Oui	Non ou partiellement :	
			Coûts seuls identifiables	Bénéfices seuls identifiables
	Oui	Évaluation économique complète	Analyse des coûts	Évaluation des effets
	Non	Évaluation économique partielle	Description des coûts	Description des effets

Source : Xavier Greffe, « *Gestion publique* », Dalloz, 1999.

Dans le calcul économique, l'Etat est considéré comme un décideur usuel, doté de contraintes globales relatives à l'ensemble de l'économie mais aussi de préférences synthétiques issues de celles des agents, qui cherche à décentraliser un optimum collectif en leur adressant des signaux sur la base desquels ils peuvent déterminer leurs choix ; dans ce cadre, il convient notamment de souligner le rôle du taux d'actualisation public qui apparaît comme un taux d'intérêt fictif reflétant les possibilités techniques et financières de l'économie et influençant les choix intertemporels des agents.

Mais, alors que la RCB visait en priorité à développer la planification budgétaire (budgets de programme) en fondant les décisions de dépense sur une prévision relative à leur impact socio-économique, il s'agit désormais davantage de mesurer *a posteriori* les effets économiques et sociaux de l'intervention publique, à travers un ensemble de dispositifs et de règles procédurales imposant l'utilisation de la connaissance sociale dans les procédures de décision et la gestion des services publics. Autrement dit, dans un cas il s'agit de rationaliser des choix à effectuer, dans l'autre, d'apprécier des choix antérieurement réalisés. On verra, dans la suite de ce texte, que l'émergence progressive de l'évaluation des politiques publiques à partir du milieu des années 1980, qui marque, d'une certaine façon, l'échec du paradigme antérieur, ne s'est pas traduite par un surcroît mécanique d'efficacité socio-économique des politiques publiques.

A - LE « PARADIGME BALISTIQUE » DE LA RATIONALISATION DES CHOIX BUDGÉTAIRES

Dans sa conception, la RCB était, selon l'heureuse formule de Bernard Perret¹, l'expression du « *paradigme balistique* » à l'œuvre dans les années 1960. Cet excellent connaisseur de l'évaluation en France et de son évolution désigne ainsi une approche de celle-ci conçue comme un tir d'artillerie, visant une cible et décrivant une trajectoire déterministe pour l'atteindre². Elle fait de celle-ci un ensemble de décisions pour répondre aux besoins de la société et fondées sur une représentation modélisée des comportements censée les anticiper correctement.

Science de l'ingénieur et de l'administrateur, tentative prométhéenne de conciliation entre la rentabilité économique et l'efficacité sociale, la RCB s'est appuyée sur une tradition ancienne de calcul économique public dans notre pays. Elle s'est développée dans un contexte structurellement favorable puisque cet instrument était adapté, dans son organisation, à la centralité de l'Etat et, dans sa conception, à ce qu'il est convenu d'appeler « *le fordisme à la française* ».

1. La RCB, science de l'ingénieur et de l'administrateur : la tradition ancienne du calcul économique public en France

Le développement des pratiques d'« évaluation » correspond, en France, à une histoire ancienne, étroitement associée à celle du calcul économique public qui désigne un ensemble de techniques visant à éclairer les choix du décideur. Dans ses fondements, il s'appuie sur la description et l'évaluation du système économique fournies par la théorie microéconomique normative (néo-classique), en particulier pour le choix des investissements. Dans sa démarche, toute étude économique simule en fait un processus de décision jugé rationnel d'un décideur qui, entre divers projets alternatifs, retient celui qui maximise l'utilité procurée à travers l'ensemble de ses effets. Qu'il s'agisse d'un décideur public ou privé, le critère de choix central est celui de la maximisation du bilan actualisé du projet, même si d'autres ont aussi été proposés. Il doit lui-même être étendu pour tenir compte de l'incertitude du décideur sur l'évolution future du système ou de la multiplicité des critères de choix.

Le calcul économique public s'est constitué dans ses principes de base à partir du XVII^{ème} siècle sous l'impulsion des ingénieurs et administrateurs de l'Etat (Colbert, Vauban, ...), en charge des équipements collectifs. Ses premiers développements ont concerné essentiellement le secteur des transports avec une exigence accrue de rationalité de l'action publique en vue de l'adaptation de ses moyens à la poursuite de l'intérêt général (qui avait pour nom à l'époque « *raison humaine* » et « *utilité sociale* »). Il s'est ainsi préoccupé de dresser des balances entre les coûts et les avantages des projets envisagés, en cherchant, problème difficile, à cerner les bénéficiaires et à mesurer leurs gains. Il s'est, dans le même temps, intéressé à la définition de la tarification des équipements,

¹ Bernard Perret, « *L'évaluation des politiques publiques* », La Découverte, 2001.

² Cette image apparaît d'autant plus pertinente que le *Planning Programming Budgeting System* (PPBS) américain, dont s'inspire la RCB, a connu ses premières applications dans le domaine militaire, domaine d'application par excellence du « *paradigme balistique* ».

en vue de faire payer « *équitablement* » ceux qui en profitent sans provoquer de baisse du nombre d'usagers.

On peut faire remonter à la fin du XVIII^{ème} et au début du XIX^{ème} les premiers fondements rationnels d'une économie publique orientée vers la rationalisation des choix administratifs :

- c'est ainsi que Henri Navier (1785-1836), professeur à l'école des Ponts et Chaussées, proposera, en s'appuyant sur le cas d'un canal, l'un des tous premiers modes de calcul de l'utilité d'un équipement public ;
- Joseph Minard (1781-1870), professeur dans la même école, s'intéressera à l'utilité collective publique en proposant le calcul d'un « *bénéfice social* » ; il comparera, pour les routes, divers types de financement : par budgétisation, selon l'usage, selon leur dégradation, ouvrant ainsi la voie aux questions relatives à la tarification publique ;
- c'est Jules Dupuit (1804-1866), X-Ponts, qui opérera la première analyse systématique de ces problèmes comme en témoignent ses articles du « *Dictionnaire de l'économie politique* » sous les rubriques « *voies de communication* », « *péage* », « *eau* », « *routes et chemins* », etc. ; ce même auteur analysera avec profondeur les questions posées par les monopoles et celles relatives à leur gestion publique (tarification, surplus du consommateur...) ¹ ;
- on peut encore citer Emile Cheysson, X-Ponts, dont le nom est associé à l'économie du transport et aux premières études sur la concurrence rail-route ².

Cette longue tradition perdure dans la période contemporaine où émergent les noms de Maurice Allais, Edmond Malinvaud, Marcel Boiteux et Pierre Massé ³. Des origines à nos jours et de façon spécifique à la France, le calcul économique a été un quasi-monopole des ingénieurs de l'Etat, qui n'ont d'ailleurs pas hésité à investir aussi la théorie économique pure. Issus essentiellement de l'Ecole Polytechnique (corps des Ponts et des Mines) et de l'Ecole normale supérieure, ils possèdent les dispositions mentales et les outils mathématiques nécessaires pour formaliser et résoudre des problèmes originaux. Préoccupés par la poursuite de l'intérêt général et confrontés à des problèmes concrets de gestion d'équipements, ils transposent tout naturellement leur problématique technique à la recherche d'une gestion optimale du système socio-économique dans des perspectives délibérément expansionnistes. Ils ont exercé une influence considérable sur les orientations de la gestion publique depuis 1945 (cf. II, *supra*).

¹ Son mémoire de 1844 intitulé « *De l'utilité des travaux publics* », universellement reconnu malgré sa publication clandestine dans les « *Annales des Ponts* », conceptualise l'utilité sociale d'un équipement sous forme d'un « *surplus* » continûment amélioré depuis lors.

² On trouvera une présentation des ingénieurs-économistes français du XIX^e et XX^e siècles dans l'ouvrage collectif « *Histoires des pensées économiques* », Sirey, 1988.

³ Parmi les ouvrages de Pierre Massé, on pourra notamment consulter « *Le choix des investissements : critères et méthodes* », Dunod, 1959.

Au-delà de ces hommes dont l'œuvre est plus ou moins passée à la postérité, le calcul économique public s'est développé au gré des grandes phases qui ont marqué l'histoire économique et sociale de notre pays. Ainsi le « calcul économique public », en se centrant sur l'opportunité de réalisation d'un équipement, s'est distingué du « calcul technique », voué à la définition de ses caractéristiques optimales, et du « calcul financier », simple bilan des dépenses et recettes enregistrées en conséquence par l'Etat, indépendamment d'effets indirects plus larges. Son épanouissement et sa consolidation interviendront au XIX^{ème} siècle avec le fort développement des infrastructures nécessitant de rechercher l'optimalité des choix (type, localisation, durée), des prix de vente (dans les cas de concession) ou des tarifications applicables aux usagers.

2. RCB , centralité de l'Etat et « fordisme à la française »

La forte demande de services publics lors de la période de reconstruction puis de croissance soutenue des années 1960-70, donnera un nouvel élan au calcul économique public qui s'insérera alors étroitement au système institutionnel de l'époque sous la double nécessité de gérer, face à des besoins très importants, les contraintes financières et de rechercher la cohérence des choix dans le cadre de l'intérêt collectif. La période d'application de la RCB marquera incontestablement l'apogée de cet élan.

C'est le 4 janvier 1968 que, sur proposition de Michel Debré, alors ministre de l'économie et des finances, le gouvernement décide d'engager officiellement et véritablement les opérations de RCB. A cet effet, est créée, le 13 mai de la même année, au sein du ministère, une mission RCB. Ces décisions font suite à une série de réflexions et d'expériences engagées notamment au ministère de la Défense depuis 1965 dans la suite immédiate de la mise en place aux Etats-Unis du *Planning Programming Budgeting System* (PPBS). A travers une sous-direction qui lui était spécifiquement dédiée et faisait office de cellule de coordination voire de confrontation des études, la Direction de la Prévision a joué le rôle de « cœur méthodologique » de ce dispositif. Celui-ci s'appuyait essentiellement sur les théorèmes centraux de l'économie du bien-être, avec comme référence l'efficacité de l'équilibre général concurrentiel et le statut des prix qui y est associé pour guider les choix des agents économiques, y compris des administrations et du secteur public.

L'ambition de la RCB était double :

- d'un point de vue institutionnel il s'agissait de développer la planification budgétaire sous la forme d'un ensemble de programmes d'action venant compléter l'approche classique par ministère et nature de dépenses et de fonder les décisions sur une prévision de leurs impacts socio-économiques ;
- du point de vue de son contenu, elle était d'intégrer dans le calcul économique public les caractéristiques essentielles qui marquaient cette phase du développement économique et social, à savoir : la diversification de la demande de services publics ; l'exigence de qualité des services attendus ; une prise en compte élargie des externalités ; la diversification des acteurs de la décision publique.

Cette référence même aux formes « modernes » de gestion marquait aussi les limites de la RCB : si l'aptitude concurrentielle et la rentabilité sont des objectifs mesurables et relativement simples à définir même s'ils comportent plusieurs cheminements possibles, la rationalité englobe un champ beaucoup plus vaste dès lors que les décisions qu'elle sous-tend doivent, au-delà de leurs conséquences exprimées en termes économiques et financiers, être appréciées au regard de notions telles que le service public, la sécurité, le progrès social, voire le bonheur ; ce ne sont plus alors seulement les profits et les coûts qui doivent être appréciés mais aussi les avantages et les nuisances.

S'agissant des investissements publics, la RCB devait permettre d'éclairer les choix du décideur en lui fournissant, pour chacune des solutions proposées et compte tenu d'un « taux d'actualisation » correctement apprécié, une mesure coût-avantage. Plus qu'une nouvelle approche méthodologique des choix budgétaires, la RCB était conçue par notre Assemblée, qui lui a consacré un avis en 1970¹, comme un état d'esprit conduisant à l'introduction, avec le maximum de clarté, des « critères de rendement et d'efficacité que la procédure budgétaire traditionnelle ne permet pas de mettre en évidence ». De proche en proche, ajoutait-elle, « elle imprègnera - au niveau de l'Etat, des collectivités et du Plan - la mentalité des responsables de décisions comme de ceux qui sont chargés d'exécuter et de contrôler les décisions ». Il n'est pas inutile de rappeler ici les principales conclusions auxquelles avait abouti le Conseil économique et social à l'issue de son analyse, dans la mesure où elles font écho avec des évolutions et des préoccupations très actuelles :

- afin d'apprécier avec plus de rigueur dans le temps et l'espace les coûts, les avantages et les nuisances, directs et indirects, d'une opération déterminée, d'en suivre le déroulement et d'en contrôler l'exécution, les critères de rentabilité ne devaient pas être seuls pris en compte, en particulier dans les domaines où l'intervention de l'Etat résulte de la notion même de service public ;
- le but de la RCB étant d'éclairer les choix, les analystes étaient invités à présenter aux pouvoirs publics plusieurs alternatives entre lesquelles ces derniers étaient susceptibles de choisir la solution la plus conforme à l'intérêt général ;
- l'utilisation des techniques de la RCB devait permettre, à l'intérieur du Plan, une plus juste appréciation des moyens à mettre en œuvre et des résultats escomptés, ces éléments devant être soumis à la procédure de consultation prévue dans le cadre du Plan ;
- ces efforts devaient se traduire dans une présentation budgétaire fonctionnelle rompant avec les règles de l'annualité et permettant de suivre la progression vers l'objectif fixé ainsi que les conditions de cette progression ;
- l'importance et le coût des décisions d'investissement impliquaient qu'à l'échelon national sinon européen soit sauvegardée une cohérence entre les différentes options régionales.

¹ Jacques Ferry, « La rationalisation du choix des investissements publics », J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social n° 11 du 20 novembre 1970.

Entre 1970 et 1984, date à laquelle la procédure fut purement et simplement supprimée, la RCB a suscité, au sein de l'administration, un développement important des études et recherches (environ 500 dont une quarantaine à caractère interministériel) sur tous les domaines de l'action publique (social, santé, transports, environnement, aides aux entreprises, ...). L'une de ses plus belles réussites est sans doute l'étude sur le périnatalité dont les conclusions suivies d'effets ont contribué à la diminution de la mortalité infantile dans les années 1970.

Au total, la mise en place de la RCB en tant que processus institutionnel a correspondu à l'apogée d'un mode spécifique de régulation de l'économie. Son déclin et son effacement progressif interviendront peu après du fait de causes internes à la démarche, mais aussi de causes externes, liées à l'environnement économique et social des années 1970.

3. Les limites de la RCB

Ce basculement vers l'évaluation des politiques publiques est lié à trois évolutions majeures qui invitent à substituer la réponse aux besoins de la société au point de vue de l'expert dans la genèse des décisions :

- la perte de centralité de l'Etat, qui bouscule le rôle de clé de voûte de celui-ci dans le processus de la décision publique ; cette perte de centralité recouvre une double dimension : une reconfiguration institutionnelle (décentralisation, déconcentration, construction européenne, rôle croissant du pouvoir judiciaire, multiplication des autorités indépendantes, influence croissante, du fait de l'ouverture des frontières, d'institutions internationales édictrices de normes dans un grand nombre de domaines, ...) et une mutation politique (Etat impécunieux obligé à l'économie, jugé trop envahissant par rapport au marché...);
- la complexification des dynamiques économiques et sociales qui induit notamment un raccourcissement des horizons de projection : aggravation de grands problèmes sociaux (exclusion, environnement, sécurité...); éclatement de la société qu'il s'agisse du monde salarial, des fragmentations culturelles ou de la diversification des modes de vie ; prise en compte croissante des externalités (positives et négatives) ;
- l'élévation globale du niveau de formation et l'approfondissement de la culture démocratique qui engendrent une exigence accrue de transparence des critères de choix et d'efficacité des décisions.

C'est ce constat que dressait un groupe de travail du Commissariat général du Plan dans un rapport réalisé à la fin des années 1970. Son bilan nuancé de la mise en œuvre de la RCB mettait en évidence les limites rencontrées :

- des ambitions trop importantes et surtout insuffisamment prudentes au regard de la fragilité des études réalisées dans ce cadre. En particulier, le souci de globalisation et l'unicité des critères de choix qui caractérisait ces travaux a sans doute contribué à leur rejet ;

- ces ambitions ont en outre conduit à une centralisation des services d'étude en charge de ces travaux (dans le but d'atteindre une « taille critique intellectuelle » jugée nécessaire pour la conduite d'études difficiles), à leur isolement par rapport aux décideurs et à privilégier la « grandeur » de l'étude au détriment de l'utilité pour le commanditaire ;
- des difficultés croissantes pour répondre, dans un tel système, de façon univoque, aux questions posées : faut-il ou non mettre en œuvre un projet ? Lequel est le meilleur ? Quand faut-il le lancer ? Cela nécessite en effet de résoudre, dans la transparence, de redoutables problèmes de valorisation et de répartition de l'utilité sociale, toutes choses rendues plus difficiles dans un contexte moins homogène.

Ces difficultés sont devenues dirimantes avec le changement de contexte économique et social intervenu à partir du milieu des années 1970 :

- une croissance ralentie confrontée à des déséquilibres macro-économiques majeurs ;
- la montée des contraintes financières pesant sur la gestion conjoncturelle du budget de l'Etat, laissant peu de place à une programmation de la dépense ;
- une instabilité économique, technologique, financière ou environnementale ;
- la multiplicité des demandes sociales de services publics, qui connaissent, par ailleurs, des fluctuations et peuvent se révéler contradictoires ;
- l'éclatement d'un certain consensus social sur les choix collectifs (nucléaire, autoroutes..).

Encadré 16 : Complexité croissante des projets publics et exigences démocratiques : le dossier du « 3ème aéroport parisien »

1. Un dossier ouvert en 1994

- **1994.** Bernard Bosson, ministre des transports, engage une « réflexion globale » sur l'éventualité de la construction d'un troisième aéroport « parisien » tout en soulignant sa préférence pour une extension de Roissy - Charles-de-Gaulle. Les régions Centre, Picardie, Haute-Normandie et Champagne-Ardenne se déclarent candidates pour l'accueillir.
- **1995.** Bernard Pons, ministre des transports, plaide pour une plate-forme dans le « Grand Bassin parisien ».
- **1996.** La mission d'étude confiée à Jacques Douffiagues rend son rapport : elle prône l'augmentation des capacités de Roissy sans pour autant exclure la solution du troisième aéroport. Pour le ministre, le site le plus approprié serait celui de Beauvilliers, au sud de Chartres (Eure-et-Loir).
- **1997.** Jean-Claude Gayssot, ministre des transports, gèle le projet et lance les travaux pour deux pistes supplémentaires à Roissy, avec l'engagement de ne pas dépasser les 55 millions de voyageurs par an.
- **Juillet 2000.** Au lendemain de la catastrophe du Concorde, le 25 juillet, M. Gayssot annonce qu'une décision « sur l'opportunité de construire un troisième aéroport sera prise avant la fin de l'été » et que le choix éventuel du site devrait intervenir avant le 31 décembre.
- **Septembre.** Ouverture de la quatrième piste de Roissy. Le 21, M. Gayssot confirme la limitation à 55 millions de passagers par an de Roissy et annonce « très prochainement » la décision de principe sur le troisième aéroport.
- **Octobre.** M. Jospin, Premier ministre, soutient le principe de la construction d'un troisième aéroport. Dominique Voynet, alors ministre de l'environnement et de l'aménagement du territoire, se félicite de l'organisation d'un débat dans le cadre de la Commission nationale du débat public (CNDP) sur la localisation de l'équipement.
- **Juin 2001.** La première phase de consultation organisée par la commission d'information dénommée Démarche d'utilité concertée pour un site aéroportuaire international (DUCSAI) s'achève à Marseille.
- **Septembre.** Présentation des huit sites candidats.
- **15 novembre.** Décision d'implantation à Chaulnes (Somme) ;
- **Mai 2002.** Déclaration du nouveau ministre des transports, Gilles de Robien annonçant « un réexamen objectif et transparent de l'opportunité d'un troisième aéroport » international francilien.

2. Les arguments du débat

- Ce projet a suscité un débat dépassant les seules craintes des potentiels riverains de ce futur équipement.

Economie

- **Pour** : relié par autoroute et TGV et distant d'une centaine de kilomètres de Paris, il permettrait de consolider le « hub » de Roissy et les positions d'Air France. Il devrait générer, selon les experts, de 30 000 à 40 000 emplois.
- **Contre** : injection de sommes considérables pour un seul projet dont le coût d'investissement est évalué à 50 milliards de francs et concentration des nouveaux emplois sur un périmètre réduit.

Environnement

- **Pour** : il permettrait de soulager les populations qui vivent autour de Roissy, victimes du bruit et d'un air plus pollué que la moyenne des Franciliens. Le gouvernement pourrait tenir, en outre, son engagement de plafonner le trafic de Roissy - Charles-de-Gaulle à 55 millions de passagers par an.
- **Contre** : il produirait naturellement un surcroît dans un ciel francilien déjà encombré. En outre, le trafic automobile devrait augmenter sur l'autoroute qui desservirait la nouvelle plate-forme.

Aménagement du territoire

- **Pour** : il permettrait de contribuer au développement d'un territoire défavorisé («taux de chômage élevé»). Il devrait attirer des entreprises et augmenter le produit des recettes fiscales des collectivités.
- **Contre** : il serait symbolique d'une conception centralisatrice du territoire. Pourquoi ne pas développer les plates-formes implantées en région, comme Lyon-Saint-Exupéry, ce qui coûterait beaucoup moins cher et répondrait aussi aux besoins des grandes métropoles ?

Quant à l'opportunité elle-même de cet équipement, elle n'a pas été définitivement démontrée et les acteurs n'ont pas eu les moyens réels de contester la prévision d'un doublement du trafic des vols internationaux sur 20 ans établie par la Direction Générale de l'Aviation Civile (DGAC).

Il est clair que les conditions dans lesquelles la France a tourné le dos à la RCB ont eu des conséquences négatives sur le développement ultérieur de l'évaluation qui perdra tout soutien significatif à l'échelon gouvernemental pendant près de dix ans. Les cellules RCB n'en ont pas moins continué à fonctionner et à produire des études à la demande des administrations permettant ainsi le passage à l'évaluation des politiques publiques.

*
* *

En définitive, le « *paradigme balistique* » pouvait s'appliquer avec une certaine efficacité dans une société marquée par une stabilité relative des structures, des organisations et des comportements et dont l'évolution était, de ce fait, globalement prévisible. De plus, il correspondait bien à cette période de « *fordisme étatique* » où l'Etat, situé au sommet du système, disposait d'un monopole d'expertise économique et sociale de bonne qualité. Si l'on adopte cette vision, « *l'hypothèse du décideur public unique agissant pour le bien-être de la collectivité* », pour en être irréaliste aujourd'hui, comme l'affirme Didier Migaud¹, n'en constituait pas moins, dans les années 1960, le fondement implicite des pratiques d'évaluation en matière d'investissements publics. C'est peut-être ce qui peut en partie expliquer le fait que, dans les opérations de RCB, « *les phases amont, d'étude et prospective, ont reçu une attention plus grande que les phases aval, d'exécution et de mesure* »² ; en d'autres termes, ce qui était privilégié était l'évaluation *ex ante* des décisions.

L'échec de la RCB, qui doit être relativisé en tenant compte du développement important d'études et de recherches portant sur tous les domaines de l'action publique, tient certainement à des causes internes à sa conception, à la mise en œuvre et à l'utilisation de ce type d'évaluation, mais elle ressort aussi de façon non moins essentielle de son inadéquation à une société qui a profondément évolué et n'est plus justiciable de ce type d'approche.

B - L'ÉMERGENCE PROGRESSIVE DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES À LA FIN DES ANNÉES 1980

Selon sa définition officielle « *l'évaluation d'une politique publique a pour objet d'apprécier l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre* »³. A la différence de la RCB, qui relevait d'une approche *ex ante*, la réflexion s'est orientée, en effet, à partir du milieu des années 1980, vers l'évaluation *ex post*, celle-ci est jugée notamment plus conforme au nouveau mode d'intervention de l'Etat dans les pays

¹ Assemblée nationale, Rapport d'information n° 2599 présenté par Didier Migaud en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle, 3 octobre 2000.

² Jacques Delors, Préface à l'ouvrage de Jean Pierre Nioche et Robert Poinard, « *L'évaluation des politiques publiques* », Economica, 1984.

³ Décret du 18 novembre 1998 créant le Conseil national de l'évaluation. Sur ce thème, on pourra notamment consulter l'avis adopté par notre Assemblée le 12 décembre 1990, sur le rapport de Lucien Génin, intitulé « *L'évaluation des politiques publiques* » (J. O. Avis et rapports du Conseil économique et social n° 2 du 15 janvier 1991).

développés consistant à confier un nombre croissant d'activités d'intérêt général soit au secteur privé sous le contrôle d'autorités publiques de régulation, soit à des agences autonomes, sur la base de contrats d'objectifs. La récente réforme de la procédure budgétaire peut contribuer au renforcement du rôle de l'évaluation dans la décision publique qui souffre d'une identité encore déficiente.

1. Une difficile institutionnalisation au sein de l'Etat

Plusieurs études sur le thème de l'évaluation sont menées dans les années 1980, principalement au Commissariat général du Plan (CGP) qui y voit là un moyen de rebondir après le déclin de la planification à la française et de conforter son rôle dans le travail interministériel. Dans ce cadre, le rapport du groupe Deleau¹, essentiellement méthodologique, contribuera à faire connaître les démarches empiriques d'usage courant aux Etats-Unis (expérimentation avec groupe témoin). Mais il faudra attendre la fin de cette décennie et le gouvernement Rocard pour que l'évaluation soit pleinement reconnue comme partie intégrante d'une politique ambitieuse de réforme administrative dite de « *renouveau du service public* ». A la suite du rapport Viveret², il met en place une commission indépendante chargée d'évaluer la loi sur le revenu minimum d'insertion (RMI) et instaure un dispositif institutionnel ambitieux, animé par le CGP, pour évaluer les politiques au niveau gouvernemental : le décret du 22 janvier 1990 crée le Comité interministériel de l'évaluation (CIME), le Conseil scientifique de l'évaluation (CSE) et le Fonds national de développement de l'évaluation (FNDE)³.

L'objectif poursuivi est, à la fois, de faire de l'évaluation un élément central de la prise de décision gouvernementale et du débat démocratique - d'où l'obligation de publier les rapports d'évaluation - et de faire progresser les méthodes et la déontologie, ce qui suppose que soient réunies 5 caractéristiques de base : une action administrative, des critères d'appréciation, une concentration sur les effets, l'utilisation d'outils scientifiques, le respect de normes susceptibles de garantir la qualité de l'évaluation. En 1998, sur les 23 projets lancés initialement, 16 avaient été menés à bien, sur des sujets aussi divers que la réhabilitation du logement social, l'insertion sociale des jeunes en difficulté, la maîtrise de l'énergie ou la lutte contre la grande pauvreté⁴. De qualité inégale et d'une durée souvent excessive, ces évaluations n'ont eu, à de rares exceptions près, aucune suite décisionnelle directe⁵, signe du manque d'intérêt du pouvoir

¹ M. Deleau, « *Evaluer les politiques publiques : méthodes, déontologie, organisation* », rapport du groupe de travail « *Méthodes d'évaluation des politiques publiques* », Commissariat général du Plan, La Documentation française, 1986.

² Patrick Viveret, « *L'évaluation des politiques et des actions publiques* », rapport au Premier ministre, La Documentation française, 1989.

³ Les évaluations décidées par le CIME et conduites par des instances d'évaluation dont les membres et le président sont choisis par les ministres concernés et le CGP étaient placées sous le contrôle méthodologique du CSE, composé d'experts en la matière et en sciences sociales. Les études ne pouvaient être lancées qu'après avis favorable du CSE sur le projet d'évaluation et le rapport devait faire l'objet d'un second avis portant sur la qualité et la fiabilité des conclusions.

⁴ Mme Geneviève De Gaulle-Anthonioz, « *Evaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté* », J. O. Avis et rapports du Conseil économique et social n° 3 du 27 juillet 1995.

⁵ Le CIME ne s'est réuni qu'à trois reprises, sans jamais délibérer sur les suites à donner aux évaluations.

politique pour l'évaluation et de la difficulté d'inscrire une telle procédure dans l'agenda gouvernemental. Reste que ces exercices ont pu faire évoluer positivement les problématiques et les références cognitives des responsables administratifs.

Pour tenter de relancer l'évaluation interministérielle, un décret du 18 novembre 1998 remplace le CIME et le CSE par un Conseil national de l'évaluation (CNE) aux attributions politiques et méthodologiques¹. Comme celui de 1990, ce dispositif bute néanmoins sur les lourdeurs du travail interministériel tout en permettant de réduire les délais entre l'initiative politique de l'évaluation et la remise du rapport (environ 2 ans). Après un premier programme national d'évaluation approuvé en juillet 1999, huit évaluations ont été lancées à l'été 2001², dont certaines ont à ce jour abouti, et de nouveaux thèmes ont été depuis retenus³. Parallèlement, une dynamique se développe dans les ministères, avec la création d'unités spécialisées, mais aussi dans les services déconcentrés de l'Etat et dans les établissements publics. Dès 1982, avait été créé le Comité national d'évaluation des établissements à caractère scientifique et technique, plus connu sous le nom de Comité national d'évaluation des universités. Parmi les organismes sectoriels, il convient désormais de citer le Comité national d'évaluation de la recherche (CNER), l'Agence pour le développement de l'évaluation médicale (ADEME) devenue Agence nationale pour l'accréditation et l'évaluation en santé (ANAES), ainsi que le Haut conseil de l'évaluation de l'école institué par le décret du 27 octobre 2000.

2. L'entrée en scène de nouveaux acteurs

Malgré la création en 1982 de l'Office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, les parlementaires n'ont manifesté, jusqu'à la période récente, qu'un intérêt relatif pour cette activité. La création en 2000 de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) à l'Assemblée nationale et du Comité d'évaluation des politiques publiques au Sénat marquent une volonté nouvelle de renforcer leur rôle de contrôle de l'action gouvernementale et de l'usage des fonds publics.

Dès sa première année de fonctionnement, la MEC a publié quatre rapports d'évaluation concernant la politique autoroutière, la gestion des moyens et des effectifs de la police nationale, l'usage des fonds de la formation professionnelle et les aides à l'emploi. Les thèmes retenus par la suite ont notamment été les suivants : la gestion des universités, le fonctionnement des COTOREP, le

¹ Il est composé de 14 membres - dont 3 désignés par le Conseil économique et social - nommés par décret du Président de la République pour un mandat de 3 ans renouvelable une fois. Il établit un programme annuel d'évaluation soumis à l'agrément du Premier ministre et rend un avis sur la qualité des rapports.

² Préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine, programme nouveaux services-emplois jeunes, mesures d'aide aux emplois du secteur non-marchand, programmes de lutte contre le SIDA, logement social dans les DOM, sécurité routière, développement rural, formation professionnelle continue des agents de l'Etat.

³ Fonds structurels européens et politiques régionales, politique du secteur public des déchets ménagers, aides aux petites entreprises, politique de contractualisation avec les universités, pratiques de recours à des opérateurs externes pour la mise en service des politiques actives d'emploi, politique de transport combiné rail-route, étude de faisabilité d'une évaluation sur les politiques d'amélioration de l'accès à la prévention et aux soins.

recouvrement de l'impôt, le logement social et l'administration de la justice. Sa création s'inscrit dans une ambition plus vaste visant à rénover le processus budgétaire dans une perspective, qui n'est pas sans rappeler celle de la RCB, consistant à allouer les crédits budgétaires au vu d'un examen de l'efficacité comparée des différentes actions. Du point de vue de l'évaluation, l'innovation majeure inscrite à présent dans la loi organique relative aux lois de finances adoptée en 2001 est le vote des crédits par missions constituées d'un ensemble de programmes.

Il convient, par ailleurs, de souligner le développement, depuis le début des années 1990, de l'évaluation au niveau régional ou local : sous le double timbre du CGP et de la DATAR, la circulaire de décembre 1993 l'a d'abord instituée comme une quasi-obligation dans le cadre des contrats de plan Etat-régions, qui ont suscité 140 études de ce type entre 1993 et 1998 ; simultanément, la gestion des fonds structurels européens est venue renforcer cette tendance ; enfin, la politique de la ville, qui avait fait l'objet de nombreuses évaluations dès les années 1980, donne lieu, avec les contrats de ville, inscrits dans le rythme quinquennal des contrats de plan, à une procédure de suivi systématique¹ : environ la moitié des 214 contrats de ville en vigueur avaient subi une évaluation au cours du XI^{ème} Plan.

Cela n'empêche pas la Cour des comptes, dans un rapport particulier rendu public en février 2002, de dresser un bilan très critique de l'action des pouvoirs publics dans les quartiers déshérités : manque de définition des objectifs, instabilité des procédures retenues, procédures complexes et évaluation insuffisante. Le montant lui-même des crédits affectés à ces programmes est quasiment impossible à établir. La Cour estime que la politique de la ville gagnerait beaucoup à être impulsée et coordonnée par une autorité politique forte, rôle que le ministère de la ville n'est pas en mesure de tenir. Ce qui souligne la difficulté de faire émerger, dans le schéma actuel, des solutions conformes à l'intérêt général s'appuyant sur une expertise socio-économique.

En définitive, la nécessaire dimension démocratique du processus d'évaluation rend indispensable une participation active du plus grand nombre de partenaires, à travers une démarche périodique, pluraliste et contradictoire.

C - LA DIFFICILE QUÊTE DE L'EFFICACITÉ SOCIO-ÉCONOMIQUE

Le développement de l'évaluation des politiques publiques ne saurait constituer l'*alpha* et l'*omega* de la recherche de l'efficacité socio-économique. On le voit bien en France où cette montée en puissance encore timide, relativement déconnectée du processus de décision, se heurte notamment aux limites intrinsèques du calcul économique public.

1. Les faiblesses persistantes de l'évaluation en France

On dispose d'un certain nombre de bilans critiques convergents sur le cas français dont il convient de rappeler les conclusions convergentes.

¹ Une circulaire ministérielle de novembre 2000 renforce l'injonction évaluative et propose un cadre méthodologique propre à renforcer l'homogénéité et l'utilité des évaluations.

1.1. Le diagnostic de 1983

Le premier bilan du développement de l'évaluation en France est celui réalisé par Jean-Pierre Nioche et Robert Poinsard en 1983 à l'occasion d'un colloque organisé par le ministère des Finances et le ministère de la Fonction publique¹. L'une des leçons majeures en était que l'évaluation *ex-post* s'était développée parallèlement à la RCB à partir du début des années 1970 : ils recensaient près de trois cents études ayant pour objet l'évaluation *a posteriori* des effets des politiques publiques, réalisées pour la plupart au cours des cinq années précédant leur enquête. Au regard des pratiques internationales de référence, les principales insuffisances relevées étaient les suivantes :

- l'évaluation n'était pas reconnue comme une activité spécifique, distincte de la recherche en sciences sociales et du contrôle ;
- son champ était très éclaté, ce qui se manifestait par la variété des profils professionnels et la diversité des conceptions mises en œuvre. Corrélativement, il se produisait peu d'échanges et de capitalisation d'expériences entre les services ou organismes ;
- la qualité méthodologique des évaluations était inégale. Les outils mis en œuvre étaient généralement rudimentaires et les démarches suivies peu formalisées. Les évaluations avaient un caractère plus descriptif que comparatif ou explicatif, et les tentatives pour mesurer scientifiquement l'impact des politiques restaient rares. La rédaction des rapports pêchait par manque de rigueur et d'objectivité ;
- les relations entre les commanditaires, les responsables de l'action évaluée et les évaluateurs n'étaient pas claires. Le mode de décision dominant était l'auto-saisine. D'une manière générale, l'évaluation était mal insérée dans l'action politique et administrative.

Les principaux problèmes pointés à l'époque n'ont rien perdu de leur acuité. Globalement, l'évaluation demeure une activité faiblement identifiée, insuffisamment systématisée et dont les résultats sont sous-utilisés.

1.2. La situation dans les années 1990

Un nouveau bilan effectué en 1990² a souligné l'intérêt croissant des administrations pour l'évaluation. Dans la quasi-totalité des ministères, la fonction évaluative était désormais identifiée en tant que telle, sous la forme d'unités administratives spécialisées, isolées ou rattachées à des services d'études aux attributions plus vastes, ou encore de comités spécialisés. Les progrès étaient toutefois inégaux dans les différents domaines de l'action publique. La politique de l'emploi, la lutte contre l'exclusion, la politique de la ville, le système éducatif, la recherche scientifique, l'aide au développement, les aides au secteur productif, les actions de modernisation administrative étaient des thèmes de prédilection. A l'opposé, certaines politiques n'étaient jamais évaluées (prévention sanitaire, politique macro-économique). Ce nouveau diagnostic

¹ Jean-Pierre Nioche et Robert Poinsard, « *L'évaluation des politiques publiques* », Economica, 1984.

² Conseil scientifique de l'évaluation, « *L'évaluation, de l'expertise à la responsabilité* », La Documentation française, 1992.

confirmait le déficit d'identité de l'évaluation : éclatement du champ, hétérogénéité des finalités et des objets de l'évaluation, absence de références méthodologiques communes, de transfert d'expérience d'un secteur à un autre, manque de formalisme et de rigueur.

En 1995, un rapport du Plan sur le fonctionnement du dispositif interministériel¹ a recensé à nouveau quelques-unes des insuffisances relevées dans les bilans précédents : diversité des acceptions de l'évaluation, hétérogénéité méthodologique et faible impact sur la décision publique. Il souligne toutefois les progrès de la culture de l'évaluation, l'appropriation de ses concepts de base et une meilleure compréhension de la place relative des différents types de démarche et de méthode.

Force est de reconnaître que le dispositif en vigueur dans notre pays souffre encore d'une certaine complexité, liée à la prolifération des instances, qui nuit au développement de l'évaluation. Celle-ci demeure, à l'analyse, une pratique encore floue, aux contenus et aux usages multiples dont l'impact sur la décision publique est difficile à évaluer. En tout état de cause, ses retombées les plus importantes apparaissent lentes, diffuses et souvent indirectes.

Au-delà de ces critiques justifiées sur la difficile émergence de l'évaluation dans notre pays, il importe de souligner la nécessité de son ouverture à des approches pluralistes, ce qui suppose un renforcement significatif de la capacité d'expertise des acteurs concernés. L'enjeu démocratique est en effet central pour l'efficacité même du processus d'évaluation.

2. Les limites du calcul économique public

Dans son rapport « *Transports 2010* », le Commissariat général du Plan prônait une plus grande rigueur dans l'évaluation des projets ainsi qu'une harmonisation des méthodes utilisées dans les études économiques menées en la matière. Cette recommandation a abouti à la mise en place d'un groupe de travail présidé par Marcel Boiteux sur ces questions. Deux rapports en sont issus qui portent sur les problèmes posés par « les choix d'investissements ». Ces deux rapports ont l'intérêt de soulever quelques-unes des questions essentielles qui se posent aujourd'hui pour le calcul économique². Ils portent plus précisément sur l'évaluation des choix d'investissement en matière de transport. Cela n'en limite pas pour autant la portée :

- d'abord en raison du fait que les investissements publics en matière de transport représentent des dépenses annuelles fort importantes (autour de 100 milliards de francs) occupant ainsi une place prépondérante dans l'ensemble des dépenses en capital du secteur public : entre 1976 et 1991, plus de 50% des investissements de l'Etat ont concerné le secteur des transports, dont près de 20% consacrés au développement urbain (routes et voirie urbaine, transports collectifs urbains principalement) ; quant aux collectivités locales, sur la même

¹ N. Tenzer, B. Perret, C. Guignard-Hamon, « *L'évaluation, une nécessité stratégique pour un Etat moderne* », Commissariat général du Plan, 1985.

² Rapports du groupe présidé par Marcel Boiteux, « *Transports : pour un meilleur choix des investissements* », La Documentation française, novembre 1994 et « *Transports : choix des investissements et nuisances* », La Documentation française, 2001.

période, ce sont plus de 30% de leurs efforts d'investissement qui sont consacrés au transport, dont plus de 20% de développement urbain¹ ;

- ensuite, parce que les questions soulevées à l'occasion de cette analyse critique des évaluations touchent souvent à des éléments fondamentaux ressortissant de préoccupations d'intérêt général : valeur de la vie humaine, prix du temps, coûts des nuisances et de la pollution, etc.

Les conclusions et recommandations issues de ces deux rapports méritent donc l'attention.

Le premier préconise d'abord de donner aux critères de rentabilité leur juste place, afin d'éclairer au mieux les choix des décideurs. Le calcul économique, malgré ses insuffisances, est encore ce qu'il y a de mieux pour évaluer des projets d'investissement. Mais comme tous les effets d'un projet ne peuvent être monétarisés, ni restreints à un chiffre unique, il convient de compléter les critères quantitatifs de rentabilité par des tests de sensibilité aux hypothèses et par une description soignée des éléments non incorporables dans les calculs, et des effets attendus du projet. Cette façon de faire est préférable à une présentation multicritères qui a l'inconvénient de donner implicitement un même poids à chacun des effets décrits qualitativement.

Pour mieux harmoniser les études menées dans les différents secteurs du transport, il est ensuite proposé d'uniformiser les données macro-économiques, de rapprocher les modèles de prévision et surtout, de confier à une équipe intermodale du ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme le soin d'examiner tous les grands projets de transport.

Enfin, le rapport opère une avancée importante dans une direction prioritaire : mieux prendre en compte l'impact des projets sur l'environnement et la sécurité, afin que le développement des transports s'intègre dans une logique de développement durable. A cette fin, il préconise d'intégrer le plus tôt possible dans le calcul économique les effets externes du transport. Concrètement, il propose des valeurs unitaires à attribuer à la vie humaine épargnée, au bruit, à la pollution de l'air et à l'effet de serre.

Le rapport de 2001 va plus loin dans ces directions, et ce de deux manières : en premier lieu, il explore des domaines précédemment jugés peu accessibles à l'analyse économique, comme la congestion urbaine ou l'occupation de l'espace ; dans ces domaines, l'état de l'art ne permet pas toujours de proposer des chiffres précis ; il recommande alors des études complémentaires et suggère des méthodes ; en second lieu, il revient sur un certain nombre de domaines où la science a progressé ; cela le conduit souvent, comme pour le bruit ou la valeur accordée au temps, à préconiser des jeux de valeurs qui collent de plus près qu'auparavant à la réalité des phénomènes et des comportements ; cela l'amène aussi, comme pour la pollution ou la vie humaine, à incorporer les résultats des très nombreuses études entreprises en France et à

¹ Ces quelques chiffres sont tirés de l'étude « *Dynamique de l'investissement public à travers la France de 1976 à 1991* », La Documentation française, 1994.

l'étranger au cours des dernières années ; les valeurs recommandées peuvent alors différer de celles qui sont en vigueur aujourd'hui.

Cela n'a rien d'étonnant : la façon dont on prend en compte les avantages et les nuisances dépend inévitablement de l'état des connaissances, et celles-ci progressent en fonction de l'intérêt que la société accorde à l'environnement, au temps libre, à la santé et à la sécurité. Chaque rapport est donc marqué par son époque : il reflète les préférences du moment et les progrès accomplis. Il souligne aussi toute la difficulté de la rationalisation de la décision qui est au fondement du calcul économique public en particulier pour prendre en compte le très long terme et « quantifier le qualitatif ». On est ainsi ramené au théorème d'impossibilité d'Arrow (prix Nobel d'économie) selon lequel, dans la continuité du paradoxe de Condorcet, la transitivité qui est au fondement des choix rationnels d'un individu ne peut être agrégée pour déterminer un processus de choix sociaux également rationnel, c'est-à-dire à la responsabilité en dernière instance du politique en la matière.

*
* *

L'évolution de la place de l'investissement public dans notre pays est significative de l'évolution des rapports spécifiques entre la société et l'Etat. Celui-ci a, en effet, « créé la société » et fut, selon Pierre Rosanvallon, « l'instituteur du social »¹. De l'Etat hygiéniste à l'Etat éducateur, de l'Etat bâtisseur à l'Etat entrepreneur de loisirs, la puissance publique a été au cœur des transformations et de l'organisation quotidienne de la vie des Français. Ce cheminement nous singularise par rapport à nos partenaires européens où les « corps intermédiaires » jouent de longue date un rôle institutionnel plus fort et plus autonome.

Mais les rapports entre l'Etat et la société se sont modifiés : s'il reste le garant des principes fondateurs du pacte social, il n'est plus le seul à décider et il doit compter avec l'émergence d'autres acteurs, publics et privés, dont il est appelé à coordonner et à réguler les initiatives. Comme on l'a vu, cette nouvelle articulation est encore à la recherche des instruments permettant de répondre au mieux aux besoins collectifs, en particulier à travers un équilibre satisfaisant entre concurrence et service public. Au demeurant, comme l'observe M. Raphael Hadas-Lebel, « il est sain (...) que la société s'interroge aujourd'hui sur le degré de liberté et de contrainte qu'elle est désireuse d'accepter, sur les frontières qu'elle souhaite délimiter entre l'espace public et l'espace privé, ce qui induit des différences légitimes d'appréciation quant à l'étendue du domaine de l'Etat. (...). A condition qu'Etat et société, conjuguant leur action dans un partenariat d'un nouveau type, parviennent à reconstruire, autour des valeurs de citoyenneté, de responsabilité et de solidarité, une manière d'*affectio societatis* qui fasse de la république un idéal vivant dans lequel les citoyens puissent se retrouver »².

¹ Pierre Rosanvallon, « *L'Etat en France* », Seuil, 1990.

² Raphael Hadas-Lebel, « *L'Etat de la République* », op. cit.

La multiplicité des acteurs qui, aux côtés de l'Etat, interviennent désormais dans l'économie nationale (fonds européens, collectivités locales, entreprises publiques, autorités de régulation, ...) crée un risque d'incohérence d'ensemble des initiatives, de duplication, de gaspillage. En particulier, la décentralisation a parfois conduit à conforter, voire à accentuer les inégalités territoriales et entre citoyens, à travers une juxtaposition de normes différentes aboutissant globalement à une certaine perte d'unité. Elle a favorisé le développement de la contractualisation qui, utilisée à l'excès, peut ralentir les réalisations, entraîner de nouvelles tutelles et finalement aboutir à une dilution des responsabilités et, dans certains cas, à des traitements inégaux des territoires et des populations. Ce constat a conduit notre Assemblée, dans son avis portant sur « *la décentralisation et le citoyen* », à considérer que « *ces évolutions exigent aujourd'hui de redéfinir le rôle que doit jouer l'Etat, non seulement au niveau local, mais aussi au niveau global, pour continuer d'exercer sa mission de régulateur. Il paraît en effet essentiel de réaffirmer que l'Etat est garant de la solidarité nationale, de la cohésion sociale et de la péréquation territoriale et doit avoir les moyens d'assurer ce rôle* »¹.

Cette fonction de mise en cohérence, dans un passé récent assurée par la planification indicative, est encore partiellement remplie par les schémas de services collectifs, les contrats de plan Etat-régions, les contrats Etat-entreprises publiques, la procédure d'examen des projets d'investissement du CIES (cf. supra) et les autres mécanismes de concertation entre les acteurs. Mais on sent bien un manque de vision globale et de coordination susceptible de nuire à l'objectif d'efficacité économique et sociale, que l'évaluation des politiques publiques ne permet d'atteindre que partiellement.

¹ Claudette Brunet-Lechenault, « *La décentralisation et le citoyen* », J.O. Avis et Rapports du Conseil économique et social n° 6 du 28 juin 2000.

CONCLUSION

**Investir dans les services collectifs,
pour la croissance, l'emploi et la compétitivité**

A bien des égards, l'opportunité d'une relance de l'investissement public en France apparaît comme une question largement récurrente. Elle est posée, d'un point de vue conjoncturel, chaque fois que la marche de l'économie est jugée trop modérée ou lorsque survient un choc exogène. Elle est aussi très souvent d'actualité lorsqu'il s'agit, d'un point de vue plus structurel, de satisfaire aux exigences de la compétition internationale, de renforcer l'attractivité du territoire ou de répondre à des besoins pressants exprimés par la société. Tel est le cas aujourd'hui encore, alors même que cette modalité d'intervention publique a traversé, dans le courant des années 1990, une phase de relatif recul lié à des préoccupations financières, dans un contexte international tendant à privilégier les mécanismes du marché. Le rapport montre de façon assez claire la concomitance entre le fort ralentissement de l'investissement public et la recherche d'un équilibre des finances publiques. En revanche, rien ne permet de mesurer la part prise dans ce fléchissement de l'investissement public par les changements dans les modalités de sa gestion, la comptabilité nationale n'isolant pas l'effet des délégations de service public. Plus généralement, ce rapport a mis en évidence toutes les incertitudes qui entourent tant la notion que la mesure de l'investissement public. De ce fait, les enseignements tirés de l'analyse de ses évolutions, notamment dans les années récentes, méritent d'être retenus avec prudence. En raison de l'intérêt pour la collectivité nationale des choix et décisions en matière d'investissement public, des efforts de clarifications nécessitent certainement d'être faits dans le domaine de sa connaissance et de sa mesure.

Cela étant, ce recul observé dans les années 1990, au demeurant largement partagé en Europe, a conduit la Commission à lancer aux Etats-membres un signal d'alarme dans sa communication de décembre 1998¹ en plaidant en faveur d'une restructuration de leurs dépenses publiques au bénéfice de l'investissement. Au problème de savoir s'il faut relancer l'investissement public dans notre pays, la réponse ne peut donc être que positive eu égard à l'importance de ces investissements pour la cohésion sociale et la compétitivité de l'économie. Mais ce plaidoyer ne saurait se suffire à lui-même dès lors que la mise en œuvre de cet objectif soulève, dans les conditions d'aujourd'hui, des difficultés nouvelles à surmonter et des questions toujours en débat. De ce point de vue, le rapport a mis en évidence la triple transformation qui affecte l'investissement public dans sa nature, ses acteurs et ses modalités.

¹ « *L'investissement public dans le cadre de la stratégie économique* », Communication de la Commission du 2 décembre 1998, *op. cit.*

Aux besoins « classiques » d'infrastructures ou de services collectifs (défense, santé, transport, éducation...) se surajoutent aujourd'hui des besoins correspondant à de nouveaux enjeux de société concernant aussi bien les nouvelles technologies de l'information et de la télécommunication que le développement durable et l'environnement ; plus généralement, les évolutions de l'urbanisation, de la démographie et de la croissance sont des facteurs puissants de dynamisation des investissements publics nets notamment au niveau infra-national. Ces nouveaux besoins recèlent notamment une composante immatérielle importante qu'il s'agisse d'investissements immatériels au sens classique de l'expression ou, plus largement, de dépenses porteuses d'effets externes positifs non seulement du fait de « défaillances du marché » mais aussi parce que la collectivité le juge nécessaire ne serait ce que pour chercher à maîtriser les « risques » de toutes natures qui affectent notre société ou encore pour affronter les défis de très long terme qui se manifestent aujourd'hui. Dans de telles conditions, la frontière entre dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement apparaît de plus en plus poreuse, les dépenses de fonctionnement liées aux investissements réalisés s'inscrivant désormais durablement à la hausse. Il revient donc à l'Etat et plus généralement aux politiques publiques, de faire en sorte que ces besoins multiformes tendent à être couverts tant au plan quantitatif qu'au plan qualitatif ; il importe aussi aux pouvoirs publics, conformément aux principes républicains de cohésion sociale et de solidarité, de garantir l'égalité entre les citoyens sur l'ensemble du territoire tout en accompagnant l'évolution des attentes individuelles et collectives.

Au-delà de cette approche très globale relative au contenu évolutif de l'investissement public, il importe aussi de souligner la grande diversité des agents qui interviennent pour le réaliser : entreprises publiques nationales et locales, collectivités publiques à vocation nationale ou infra-nationale, organismes sociaux, entreprises privées. Cette diversité, qui engendre une incertitude sur l'approche et la mesure de l'investissement public, est allée de pair avec de grandes différences dans les trajectoires suivies par les investissements réalisés par chacun de ces acteurs depuis la fin de la seconde guerre mondiale. En particulier, il convient ici de rappeler le « chassé croisé » mis en évidence sur cette longue période, sur la base des informations fournies par la comptabilité nationale sur l'investissement public délimité par ce biais, dans l'évolution des parts respectives des GEN et des APUL dans l'investissement public. Les évolutions comparées de ces parts présentent en effet une configuration pouvant être interprétée comme un changement dans les priorités de l'intervention publique : des grands réseaux d'infrastructure pris en charge par les GEN dans les années 1960 et 1970, aux équipements de proximité, apanage des secondes, aujourd'hui acteurs dominants en la matière. La question de savoir comment seront affrontés les nouveaux grands cycles d'investissement public compte tenu de la situation encore non stabilisée de ces entreprises en Europe et en particulier en France reste posée avec acuité. Les différences de statut des entreprises en charge des grands réseaux d'infrastructure en Europe font peser une hypothèque sur le destin de ces entreprises et le développement des réseaux dont elles ont la charge. Le besoin d'une interopérabilité de ces réseaux en Europe laisse ouverte la question des voies et moyens pour y parvenir

de façon efficace. L'approche en termes de réseaux trans-européens (RTE) mérite, de ce point de vue, d'être certainement confortée et développée.

Pour ce qui est des modalités de réalisation des investissements publics, elles ont été profondément modifiées au cours de la période couverte par le premier plan de reconstruction et de modernisation. Le triptyque inscrit au cœur du modèle de croissance des « trente glorieuses », qui combinait une planification indicative centralisée, l'association service public/secteur public et la rationalisation des choix budgétaires, a été progressivement remis en cause sans pour autant qu'un nouvel équilibre satisfaisant ait encore été trouvé : la multiplicité des acteurs qui, aux côtés de l'Etat, interviennent désormais dans l'économie nationale (fonds européens, collectivités locales, entreprises publiques, autorités de régulation, ...), la galaxie des contrats et des financements croisés renforce la complexité des processus et créent un risque d'incohérence d'ensemble des initiatives ; en particulier, la décentralisation a parfois conduit à conforter, voire à accentuer les inégalités territoriales et entre citoyens, à travers une juxtaposition de normes différentes aboutissant globalement à une certaine perte d'unité ; elle a favorisé le développement de la contractualisation qui, utilisée à l'excès, peut ralentir les réalisations, entraîner de nouvelles tutelles et finalement aboutir à une dilution des responsabilités et, dans certains cas, à des traitements inégaux des territoires et des populations. Pour positif que soit le processus de décentralisation engagé par les lois de 1982 et le rapprochement qu'il a provoqué entre les lieux et acteurs de la décision et les besoins à satisfaire, ces évolutions, pour être confortées, nécessitent certainement une connaissance meilleure et partagée de l'état des lieux et des priorités globales de la collectivité nationale.

En définitive, les contenus nouveaux des besoins en matière de dépenses collectives bousculent les frontières héritées de 1945 concernant les champs respectifs du public et du privé pour ce qui concerne l'investissement. On perçoit, en effet, un manque de vision globale et de coordination, un brouillage des circuits de décision, susceptibles de nuire à l'objectif d'efficacité économique et sociale. Le calcul économique public et l'évaluation des politiques publiques ne permettent d'atteindre que partiellement cet objectif en raison de leurs difficultés à prendre en compte le très long terme et les nouvelles dimensions qualitatives des choix à opérer. La distance apparaît aujourd'hui très grande entre les critères utilisés pour mesurer la rentabilité des choix privés et ceux qui fondent l'appréciation de l'efficacité socio-économique des choix publics. Si les premiers méritent sans doute d'être élargis à un champ autre que purement financier, des recherches approfondies doivent être développées pour améliorer significativement les instruments d'aide à la décision pour les seconds.

Loin d'être une question tranchée, la problématique de l'investissement public fait bien face à une nouvelle donne économique et sociale qui implique de réexaminer les conditions politiques et institutionnelles dans lesquelles le souci de l'intérêt collectif peut être efficacement pris en compte. L'objet du projet d'avis sera précisément d'esquisser des éléments de réponse à ces problèmes.

PERSONNALITÉS RENCONTRÉES PAR LE RAPPORTEUR

Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général (CEEP)

- M. Armand Bizaguet, Secrétaire général honoraire du Crédit d'équipement des PME, Président du Comité statistique du CEEP.

Commissariat général du Plan

- M. Jean-Michel Charpin, Commissaire du Plan ;
- M. Michel Ozenda, Secrétaire général ;
- M. Christian Wilmart, Chargé de mission.

Direction générale des collectivités locales (ministère de l'intérieur)

- M. Jean-Pierre Le Gléau, Chef du service des statistiques, des études et des techniques locales ;
- Mme Cécile Ferré, bureau FL3 (budgets locaux), sous-direction des finances locales et de l'action économique.

Direction générale de la comptabilité publique (ministère de l'économie, des finances et de l'industrie)

- Mme Marie-Christine Parent, Chef du bureau 5a (définition et gestion des comptabilités de l'Etat) ;
- M. Philippe Scherrer, Adjoint au chef du bureau 6 c (gestion financière et comptable des collectivités territoriales et de leurs établissements publics) ;
- Mme Sylvia Roose, bureau 6 c, Chargée des comptes définitifs des communes.

Direction de la prévision (ministère de l'économie, des finances et de l'industrie)

- M. Jean-Luc Schneider, Sous-directeur des études sectorielles ;
- M. Patrice Moura, bureau C 3 (équipement, transports, énergie).

Fédération nationale des travaux publics (FNTP)

- M. Daniel Tardy, Président ;
- M. Alain-Gilles Chotard, Secrétaire général.

Insee

- Mme Maryvonne lemaire, Chef de la division « *synthèse générale des comptes* » ;
- M. Guillaume Houriez, Chef de la section « *Secteurs financiers et administrations publiques* » ;
- M. Jacques Bournay, Chargé de mission Division concepts et méthodes des comptes nationaux, Département des comptes nationaux ;
- M. Benjamin Camus, Directeur régional Midi-Pyrénées.

Autres personnalités

- M. Gilles Bordes-Pages, Directeur de développement à Air France ;
- M. Georges Bouchard, Directeur de la stratégie à Gaz de France ;
- M. Daniel Debatisse, Conseiller auprès du président du Conseil national des transports ;
- M. Yves Freville, Sénateur, président du groupe de travail de l'Institut de la décentralisation sur « *L'investissement public local* » ;
- M. Dominique Hoorens, Directeur des études et de la documentation, Dexia Crédit local ;
- M. Joël Maurice, Conseiller scientifique du Conseil d'analyse économique ;
- M. Jean-Michel Uhaldeborde, Professeur à l'Université de Pau et des pays de l'Adour ;

MISSION EN RÉGION MIDI-PYRÉNÉES

Agence de l'eau Adour-Garonne

- M. Jean-Pierre Poli, Directeur de l'agence ;
- M. Guillaume Faures, Directeur-adjoint.

Agence régionale de l'hospitalisation (ARH)

- M. Philippe Rognié, Chargé de mission.

Centre national d'études spatiales (CNES)

- M. Yves Trempat, Directeur du centre spatial de Toulouse ;
- M. Daniel Domont, Adjoint au directeur du centre ;
- M. René Testud, Sous-directeur chargé des affaires financières, contractuelles et juridiques.

Conseil économique et social régional (CESR)

- M. Jean-Louis Chauzy, Président du CESR ;
- Les membres de la commission 6 (plan et prospective) présidée par M. Jean-Marie Bez ;
- M. Bertrand Puel, Chargé de mission au CESR.

Conseil général de la Haute-Garonne

- M. Gaston Escudé, Vice-président chargé des affaires économiques.

Conseil général du Lot

- M. Jean Milhau, Président du conseil général ;
- M. Laurent Eychenne, Chef du service du budget ;
- M. Jean-Bernard Benac, Directeur des travaux publics.

Conseil régional Midi-Pyrénées

- M. Alain Beneteau, Premier vice-président.

Ville de Cahors

- M. Bernard Charles, Député - maire ;
- M. Pierre Venries, Adjoint au maire chargé des finances.

Ville de Toulouse

- M. Pierre Trautman, Secrétaire général ;
- M. Georges Fabre, Secrétaire général adjoint chargé des finances ;
- M. André Macakanja, Directeur des finances.

Secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR, préfecture de région)

- M. Jean-Benoît Albertini, Secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR) ;
- M. Michel Congul, Adjoint du SGAR.

Trésorerie générale de région

- M. Richard Sutra, Fondé de pouvoir du trésorier payeur régional ;
- M. Denis sabaté, Directeur du département des études économiques et financières ;
- Mme Christiane Cueff, Chef du service « *animation - conseil des collectivités locales* » ;
- M. Bernard Sanchez, Responsable de la base de données *India*.

INSTITUTIONS EUROPÉENNES

Banque européenne d'investissement (BEI)

- M. Henri Marty-Gauqie, Directeur du département de l'information et de la communication ;
- M. Patrice Geraud, Directeur du département « Soutien à la stratégie » (Direction des projets) ;
- M. Jacques Girard, Conseiller économique principal (Direction des projets).

Commission européenne (DG 2 - Affaires économiques et financières)

- M. Manuel Hernandez Lopez, Directeur de l'analyse économique des marchés financiers et des mouvements de capitaux ;
- Mme Kristiina Raade, Chef d'unité « Financement des investissements » ;
- M. Mervyn Jones, Conseiller chargé des finances publiques ;
- M. Carlos Martinez Mongay, Administrateur, chargé de l'évaluation des situations budgétaires de finances publiques de la zone euro ;
- M. Heinz Scherrer, Administrateur, chargé du financement des investissements.

**Office statistique des communautés européennes (Eurostat -
Commission européenne)**

- M. Yves Franchet, Directeur général ;
- M. Dieter Glatzel, Chef de l'unité « *comptes et indicateurs financiers* » ;
- M. Claude Hublart, Administrateur principal ;
- M. Christian Ravets, Administrateur principal.

*

* *

LISTE DES ILLUSTRATIONS

Tableau 1 : Les Administrations publiques (APU) dans la comptabilité nationale	21
Tableau 2 : Les dépenses en capital des administrations publiques centrales et locales dans le secteur des transports	28
Tableau 3 : Les composantes de la dépense brute en capital dans le secteur des transports en 1996	30
Tableau 4 : Variations annuelles moyennes du volume du PIB et de la FBCF publique, des entreprises et des ménages	39
Tableau 5 : Structure comparée de l'IPCT (1959-2000).....	41
Tableau 6 : Evolution de la FBCF et de l'IPCT (1959-2000).....	44
Tableau 7 : L'emploi public en France (APU + GEN) : 1970-1997.....	53
Tableau 8 : L'emploi dans les collectivités locales en 1998.....	56
Tableau 9 : Structure de la FBCF des APU	62
Tableau 10 : Evolution de la consommation de capital fixe (CCF) des APU et de leurs sous-secteurs : 1971-2000.....	69
Tableau 11 : Montants et structure des dépenses des APU en 2000.....	72
Tableau 12 : La composition de l'actionnariat de l'ensemble des sociétés d'économies mixtes locales en 2000.....	88
Tableau 13 : La structure de la FBCF des principaux pays de l'Union européenne	95
Tableau 14 : Contributions annuelles moyennes des différents secteurs aux variations annuelles moyennes du volume de l'investissement des GEN	102
Tableau 15 : Poids des GEN dans l'ensemble des entreprises	107
Tableau 16 : Poids relatifs des GEN en matière d'investissement.....	113
Tableau 17 : Evolution de la structure par activité du chiffre d'affaires du groupe France Télécom.....	115
Tableau 18 : Evolution des investissements de France Télécom.....	117
Tableau 19 : Les investissements d'exploitation de France Télécom 1998-2000.....	118
Tableau 20 : Valeur et part des investissements de production, transport et distribution d'électricité	123
Tableau 21 : Financement d'EDF.....	124
Tableau 22 : Evolution des ratios financiers de la SNCF : 1990-1995	125
Tableau 23 : Structure des investissements ferroviaires	127
Tableau 24 : Financement des investissements du système ferroviaire national.....	129
Tableau 25 : Poids relatif des entreprises publiques dans l'économie de l'Union européenne et des Etats-membres	131
Tableau 26 : Externalités positives et croissance : quelles conséquences pour la politique économique ?	141
Tableau 27 : Les engagements de l'Etat et des Conseils régionaux au fil des générations de contrats de plan (CPER).....	161

Tableau 28 : Contrats de plan Etat-régions 2000-2006 - Répartition entre les ministères des enveloppes régionales (hors TOM, grands programmes et programmes interrégionaux).....	163
Tableau 29 : Besoins en investissement dans les hôpitaux publics entre 2000 et 2010.....	167
Tableau 30 : Répartition régionale U3M-CPER 2000-2006.....	168
Tableau 31 : Quels investissements dans le domaine des transports pour la période 2000-2006 ?.....	171
Tableau 32 : Dotation des fonds structurels et de cohésion (2000-2006)	175
Tableau 33 : Le financement communautaire des RTE (1993-2001)	177
Tableau 34 : Le poids des entreprises publiques avant et après les nationalisations de 1981-82.....	215
Tableau 35 : L'impact des nationalisations de 1981-82 dans l'industrie	215
Tableau 36 : Les entreprises publiques de 1984 à 2000.....	227
Tableau 37 : Répartition sectorielle des entreprises et des effectifs salariés du RECME (1984-2000).....	229
Tableau 38 : Les principales entreprises publiques nationales en 2001(*)	231
Tableau 39 : Les critères technique et politique du « service public à la française » en 1945.....	232
Tableau 40 : Critères technique, informationnel et politique du service public	233
Tableau 41 : Typologie des modalités d'évaluation des projets publics.....	235
Graphique 1 : Evolution du volume de la FBCF publique totale et de ses variations annuelles	36
Graphique 2 : Evolution du poids de l'IPCT, de la FBCF des autres entreprises et de la FBCF des ménages dans le PIB	37
Graphique 3 : Evolution de la part de l'IPCT dans la FBCF totale	39
Graphique 4 : Evolution de la structure de l'IPCT	40
Graphique 5 : Evolution en volume des composantes de l'IPCT	42
Graphique 6 : Relation entre niveau de l'IPCT et du PIB de la même année	49
Graphique 7 : Relation entre variation annuelle du volume de l'IPCT et du PIB de la même année	50
Graphique 8 : Evolution comparée de l'emploi dans les grandes branches de l'économie (1970=100).....	55
Graphique 9 : Evolution comparée de l'emploi dans les secteurs des APU (1970=100).....	55
Graphique 10 : Evolution en volume et variations annuelles de la FBCF des APU	60
Graphique 11 : Evolution de la part de la FBCF des APU dans le PIB et dans la FBCF totale	61
Graphique 12 : Contribution de la FBCF des APUL aux variations annuelles du volume de la FBCF des APU	63
Graphique 13 : Structure par produits de la FBCF des APU 1971-2000.....	65
Graphique 14 : Structure par produits de la FBCF des sous-secteurs des APU en 2000.....	65
Graphique 15 : Evolution du volume de la FBCF des APU, des APUC, des APUL et des ASS.....	67

Graphique 16 : Evolution en volume de la FNCF des APU, des APUC, des APUL et des ASS	70
Graphique 17 : Evolution de l'effort de développement du patrimoine des APU, des APUC, des APUL et des ASS	71
Graphique 18 : Evolution de la part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales pour les APUC et les APUL	73
Graphique 19 : Capacité ou besoin de financement des APUC, des APUL et des ASS	74
Graphique 20 : Evolution de l'épargne brute des APUC, des APUL et des ASS	76
Graphique 21 : Evolution du taux d'autofinancement des APUL	77
Graphique 22 : Evolution des impôts locaux et des transferts courants de l'Etat aux administrations locales entre 1959 et 1997	78
Graphique 23 : Evolution du volume de la FBCF des APUL et de ses variations annuelles	79
Graphique 24 : Evolution du volume de la FBCF, de la CCF et de la FNCF des APUL	81
Graphique 25 : Comparaison de l'évolution de la FNCF des APUL et de la FBCF des ménages	82
Graphique 26 : Variation du volume de l'investissement local imputable à l'influence du « cycle municipal »	83
Graphique 27 : La FBCF des APU dans l'Union européenne	92
Graphique 28 : La FBCF des APUC dans l'Union européenne	93
Graphique 29 : La FBCF des APUL dans l'Union européenne	93
Graphique 30 : Evolution du volume et des variations annuelles de la FBCF des GEN	99
Graphique 31 : Evolution du taux d'investissement des GEN par secteur d'activité	100
Graphique 32 : Structure de la FBCF des GEN par secteurs d'activité	101
Graphique 33 : Evolution du volume de la FBCF des GEN et des autres entreprises et de la part de la FBCF des GEN dans la FBCF des entreprises	104
Graphique 34 : Taux d'investissement des GEN et des autres entreprises	107
Graphique 35 : Evolution du taux d'épargne brute, avec et hors subventions d'exploitation, et du taux de subvention des GEN	108
Graphique 36 : Evolution du taux d'épargne et du taux d'investissement des GEN	109
Graphique 37 : Taux d'autofinancement et de financement des GEN	110
Graphique 38 : Evolution de la dette financière nette et de sa valeur par rapport au chiffre d'affaires	119
Graphique 39 : Evolution des investissements d'EDF	122
Graphique 40 : Evolution des investissements ferroviaires	127
Graphique 41 : Poids relatif des entreprises publiques dans l'économie de l'Union européenne et des principaux Etats-membres	130
Graphique 42 : L'effort de recherche-développement dans l'Union européenne	180

Schéma 1 : La réforme ferroviaire en France, une séparation institutionnelle.. 126

Encadré 1 : Les sources budgétaires	17
Encadré 2 : L'investissement public dans la comptabilité nationale	27
Encadré 3 : Les investissements militaires	34
Encadré 4 : L'investissement public de 1949 à 1959.....	35
Encadré 5 : L'investissement des collectivités locales en 2001 et 2002.....	84
Encadré 6 : Les difficultés de la définition et de la mesure des investissements publics locaux : l'exemple de l'eau et de l'assainissement.....	86
Encadré 7 : Origine et statut juridique des GEN.....	98
Encadré 8 : Bref historique des grands programmes d'équipement nationaux .	105
Encadré 9 : L'innovation au cœur du processus de croissance.....	144
Encadré 10 : Quelques exemples de projets qui pourront être réalisés dans le cadre des contrats de plan Etat-régions 2000-2006.....	164
Encadré 11 : Les moyens d'action de l'Union européenne : des ressources encore limitées	174
Encadré 12 : L'ancienneté du régime de gestion déléguée des services publics en France	209
Encadré 13 : Liste des entreprises publiques des comptes nationaux de la base 1962 classées par secteur d'activité.....	214
Encadré 14 : Les services publics dans les textes européens	225
Encadré 15 : Le groupe Areva	230
Encadré 16 : Complexité croissante des projets publics et exigences démocratiques : le dossier du « 3ème aéroport parisien »	242