**Université de REIMS CHAMPAGNE-ARDENNE,**

**UFR de Sciences Economiques, Sociales et de Gestion.**

***Laboratoire OMI***

***Sujet :***

# *Le modèle institutionnel français de l'investissement public et ses transformations contemporaines*

Thèse pour le Doctorat nouveau régime en Sciences Economiques.

Arrêté Ministériel du 30 mars 1992.

Présentée par Pascale TOURATIER

Sous la Direction de Monsieur Gilles RASSELET et de Monsieur Eric BOSSERELLE.

**Membres du Jury**

- Monsieur Gilles RASSELET, Professeur de Sciences Economiques, Université de Reims Champagne-Ardenne.

- Monsieur Eric BOSSERELLE, Maître de Conférences, HDR en Sciences Economiques, Université de Reims Champagne- Ardenne.

- Monsieur Gabriel COLLETIS, Professeur de Sciences Economiques, Université de Toulouse 1, Rapporteur.

- Monsieur Jean-François VIDAL, Professeur de Sciences Economiques, Université de Paris 11, Rapporteur.

- Monsieur Guéliffo HOUNTONDJI, Professeur de Sciences Economiques, Université Pierre Mendès-France, Grenoble.

**Titre**

***Le modèle institutionnel français de l'investissement public et ses transformations contemporaines***


***Résumé :***

*La crise actuelle rappelle à quel point l'économie marchande est liée à la réactivité et au dynamisme du secteur non-marchand. L'objectif de ce travail est d'expliquer comment les investissements publics ont été organisés en France au cours des cinquante dernières années. Deux modèles ont pu être dégagés :*

*- Le premier s'appuie sur des structures bâties sur le long terme et s'achève à la fin des années 1970. L'Etat, gardien de l'intérêt général, renforce une architecture institutionnelle dans laquelle les acteurs publics et privés sont reliés autour d'une politique sectorielle. Cette organisation que l'on ne retrouve pas dans les autres pays de l'OCDE, permet de mener de grands projets d'investissements en maintenant le niveau de la dette publique à 20 % du PIB.*

*- Le second modèle apparaît dés le début des années 1980. Afin d'intégrer la mondialisation, la France suit l'exemple des Etats-Unis en sélectionnant les investissements publics et en confiant leur responsabilité à de nombreux acteurs. Ces derniers, mal identifiés adoptent de nouvelles politiques territoriales dont les enjeux dépassent les possibilités financières des collectivités territoriales, engagées depuis 1982 dans un processus de décentralisation.*

*A ces difficultés, s'ajoutent les nouvelles contraintes européennes liées à la protection de l'environnement. Par l'intermédiaire des projets de partenariat public-privé (PPP) les équipements publics sont devenus de puissants enjeux commerciaux qui ont une influence non négligeable sur l'augmentation de la dette publique.*



**Mots-clés** *: investissements publics, politiques territoriales, clusterisation, décentralisation, partenariats public-privé (PPP).*


**Title**

***The French Public Investment Institutional Model and its current transformations***


***Abstract :***

*The current recession highlights the links between the market economy and the reactivity of the non-commercial sector. The objective in this thesis is to explain how public investments have been organized in France for the last fifty years.*

*Two models are distinguished :*

*- The first one is based on the structures built on the long term ended in the late 1970s. The state, guardian of public interest, strengthens the institutional architecture in which the public and private actors are connected to a sectorial policy. This unique organization, non-existent in other OECD countries, enables to undertake major projects by maintaining the level of public debt at 20 % of the GDP.*

*- The second model appeared at the beginning of the 1980s. To integrate globalization, France follows the example of United States in selecting the public investments and shared the responsibility with many stakeholders. These misidentified stakeholders adopted new territorial policies that went beyond the local authorities' financial budget, which has been set up in 1982 for a decentralization process.*

*To these issues, the new European constraints related to environmental protection have been added. Through Public Private Partnership (PPP) projects and investments, these public facilities have greatly contributed in increasing public debt.*



**Keywords** *: public investments, territorial policies, clusters, economic decentralization, Public-Private Partnerships (PPP).*

**L’Université de REIMS CHAMPAGNE –ARDENNE n’entend donner aucune approbation ni réprobation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à l’auteur.**

## Remerciements

Je voudrais exprimer ma profonde reconnaissance aux personnes qui m'ont aidée en m'accordant des conseils, des remarques et des encouragements.
Ce travail mené au cours de plusieurs années n'aurait pas pu être accompli sans la patience et le soutien de ma famille, la fidélité de mes amis, la compréhension des collègues avec qui je travaille chaque jour.

J'aimerais remercier particulièrement Monsieur Gilles RASSELET et Monsieur Eric BOSSERELLE, Professeurs à l'Université de Reims Champagne-Ardenne. Leur confiance et leur disponibilité mêlées au souci de la rigueur, m'ont permis de maintenir un rythme soutenu dans une recherche passionnante.

La Direction de l'URCA qui m'a accordé un allègement d'horaires au cours de la dernière année, afin que je puisse achever ce travail.

Monsieur HAMZAOUI, Directeur de l'IUT de Troyes, pour ses encouragements, et à mes collègues du département Techniques de Commercialisation. Dans la mission de chef de département qui m'a été confiée au cours de ces dernières années, ils m'ont aidée à partager les tâches afin de coordonner les responsabilités administratives, pédagogiques et le travail de recherche.

A ma famille,

**Sommaire**

Introduction ……. 1

Première partie : L'architecture du modèle français de l'investissement public, avant 1980……. 22

Chapitre 1 : Définition et périmètre de l'investissement public…..... 24
Chapitre 2 : Comment l'Etat est-il devenu Bâtisseur ?..... 74
Chapitre 3 : L'architecture institutionnelle du modèle français……. 111

Deuxième partie : L'évolution des investissements publics entre la compétitivité territoriale, les NTIC et l'accroissement du capital monopoliste……. 172

Chapitre 1 : L'investissement public au cœur de l'attractivité territoriale……. 176
Chapitre 2 : La décentralisation et son impact sur les investissements publics……... 227
Chapitre 3 : De nouveaux acteurs engagés dans une autre forme de régulation……. 286

Conclusion générale……. 352
Annexes…….. 361
Bibliographie…….. 404
Table des matières……... 411

# INTRODUCTION

Les investissements publics englobent plusieurs composantes qui ont en commun de permettre la production non-marchande (infrastructures, enseignement public, constructions de bâtiments administratifs, défense nationale, etc.). Ils peuvent être commandés par les administrations centrales, des collectivités territoriales, divers établissements publics et sont réalisés par des acteurs publics ou privés. Ces investissements ne sont pas seulement orientés vers la production de biens collectifs, mais également vers des objectifs de cohésion et de gestion sociale, de développement économique, de gestion de l'environnement, de qualité de vie. Bien qu'il soit difficile d'en donner une définition précise, la proposition de C. Demons (2002) semble la plus appropriée à l'orientation de notre étude *« On peut notamment considérer comme investissement public tout investissement réalisé par des entités publiques dans le même temps où l'on peut considérer comme tel, tout investissement destiné à la réalisation d'une mission de service public, qu'il soit fait par des agents publics, privés ou mixtes* [1]». Le périmètre de ces investissements n'est pas figé ; il évolue en fonction des besoins de la société civile. C'est probablement la raison pour laquelle la science économique est restée, pendant plus de deux siècles, éloignée de ce domaine aux dimensions multiples et aux frontières mouvantes.

L'intérêt porté à ce sujet n'est cependant pas nouveau. En 1776, A. Smith distinguait déjà les biens individuels des biens collectifs. Sans nommer ces derniers avec précision, l'auteur pensait qu'ils étaient directement liés à l'exercice des responsabilités de l'Etat. A. Smith s'indignait du comportement des gouvernements de son époque qu'il jugeait cyniques et indifférents à la condition humaine. Au livre V des *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, figure la remarque suivante : « *Le gouvernement civil, en tant qu'il a pour objet la sûreté des propriétés, est, dans la réalité, institué pour défendre les riches contre les pauvres*[2]. »

---

[1] C. DEMONS (2003), « Quel avenir pour les investissements publics ? », Analyses et Documents Economiques, n° 92-93, février-mars 2003, p. 34.

[2] A. SMITH (1776), *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, traduction de Germain Garnier (1991), tome 2, livre V, chap.1, Paris, Flammarion p. 367.

A. Smith pensait qu'il était du devoir de l'Etat d'exercer, en plus d'une mission régalienne, des actions relatives à la construction d'ouvrages publics (routes, ponts, ports, institutions), à l'éducation de la jeunesse, à la sauvegarde du domaine culturel afin de bâtir une société homogène, favorable au développement du marché. Comme l'évoquent R. Boyer et G. Schmeder [3], dans la pensée smithienne, le niveau d'éducation et la connaissance génèrent dans le temps le progrès technique et les innovations indispensables à l'évolution de la société industrielle. Il convient d'insister sur l'écart qui sépare A. Smith des économistes classiques. Pour ces derniers, l'éducation de masse n'est pas un investissement relié directement à la croissance économique, bien qu'ils reconnaissent qu'elle puisse avoir une certaine influence (M. Blaug,1983, p. 252)[4].

Les historiens de la pensée économique (C. Gide et C. Rist, 1909) rappellent que les premières études théoriques consacrées directement à l'investissement public ont été menées par les ingénieurs issus de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, créée en 1747. Les travaux d'A.-A. Cournot (1838), de C.-L. Navier (1835) et, surtout, ceux de J. Dupuit (1844) sont devenus de sérieuses références théoriques pour les ingénieurs et les professionnels responsables d'entreprises de travaux publics.

La construction de routes, de ponts, de réseaux pour acheminer l'eau, le gaz et plus tard l'électricité ont été l'objet de divers enjeux économiques et sociaux. A partir du XIX$^{e}$ siècle, l'équipement public s'impose comme un critère majeur, indispensable à l'évaluation du degré de développement d'une nation. Les ingénieurs se lancèrent dans des calculs liés à la technicité d'un équipement, à l'efficacité d'un investissement et à la recherche de tarifs justes permettant à tous les citoyens d'accéder à davantage de confort. Leurs objectifs n'étaient pas d'expliquer ou de décrire le fonctionnement d'un système ni d'inscrire leurs travaux dans une démarche microéconomique ou macroéconomique. Leurs études avaient pour vocation d'édifier des ouvrages et d'aider les responsables des ministères et des

---

[3] R. BOYER et G. SCHMEDER (1990), « Division du travail, changement technique et croissance. Un retour à Adam Smith », *Revue Française d'Economie*, vol. 5, p. 125-194.

collectivités locales à faire des choix adaptés à l'évolution des besoins de la société civile.
Selon les ingénieurs économistes, il apparaît qu'un investissement public est en quelque sorte unique et, à l'inverse des autres composantes de l'économie de marché, il ne peut faire l'objet d'une loi universelle adaptable à des situations variées. Chaque programme impliqué dans un équipement collectif fait référence à trois notions interdépendantes réunissant une fonction décisionnelle (mêlée directement au principe d'utilité), une fonction financière (intégrant la responsabilité des acteurs) et une fonction technique (incorporant des compétences spécifiques).

Cette complexité propre à l'investissement public peut permettre de comprendre, pourquoi, hormis les ingénieurs économistes, peu de chercheurs se sont intéressés à ce vaste domaine. Pendant deux siècles, les investissements publics n'ont pas réellement été intégrés au champ de la science économique, proprement dite ; ils sont demeurés proches des préoccupations de nature philosophique où se mêlaient la science politique, l'éthique et la mécanique industrielle. Au début du XIX $^{e}$ siècle, les notions de bien-être et de progrès social furent propagées par le courant *utilitariste* (J. Bentham, 1816). Les économistes s'empressèrent de prolonger les débats philosophiques afin de concilier dans une société plus humaine les revendications individuelles et les besoins collectifs. J.-S. Mill écrivit en 1822. *« C'est que notre expérience individuelle en matière de bonheur est souvent pauvre et décevante. Il n'en est pas absolument de même de l'expérience collective* [5]». Les liens qui rattachaient ainsi les investissements publics à la philosophie, à la morale et à la science politique ont persisté jusqu'à la fin des années 1930.
A la fin du XIX$^{e}$ siècle, la redécouverte par A. Marshall (1890) des effets externes, déjà mentionnés par A. Smith, va conduire les économistes à s'intéresser directement aux équipements publics. En tant que producteurs d'effets externes, ces derniers trouveront une place dans la théorie libérale en étant inclus dans l'économie du bien-être, développée par A.-C. Pigou (1920). Ils seront alors considérés comme le résultat d'une décision économique mise en œuvre par l'Etat ou par une collectivité territoriale.

---

[5] J.-S. MILL (1922), *L'Utilitarisme*, traduction de G. TANESS, Privat Editeur, (1964), p.160.

A.-C. Pigou fut l'un des précurseurs de l'économie de l'environnement et inventa très tôt, dès 1920, le concept de pollueur-payeur. En proposant aux gouvernements d'instituer des taxes, il aborda le problème de la responsabilité collective des différents acteurs (publics et privés) envers les équipements publics. Après la Seconde Guerre mondiale, les multiples visages du *Welfare State* permirent aux pays industrialisés d'adapter les investissements publics à des choix de société. Dés lors, la majorité des pays de l'OCDE, les institutions administratives deviennent ainsi actrices et responsables de la diffusion du progrès des sciences et des techniques. Elles participent à l'élaboration d'un nouveau rapport salarial indissociable d'une consommation accrue de biens collectifs. L'éducation, la santé et une meilleure conception de l'habitat transforment la vie des citoyens, dans les villes, comme dans les campagnes.

La crise économique durable contemporaine qui s'amorce au début des années 1970, va engendrer de nombreux bouleversements en confrontant l'ensemble des courants théoriques aux questions qui concernent la place et le rôle de l'Etat dans une économie en voie d'internationalisation ; les investissements publics suscitent de nombreux débats et révèlent des travaux qui reposent sur trois approches distinctes :

- une approche quantitative regroupe des études qui cherchent à mesurer les investissements publics et à rendre compte de leur évolution dans le temps ;
- une approche théorique développe sous différentes formes une interrogation sur le rôle et la place qu'occupent ces investissements dans la croissance et le développement économique des nations ;
- une approche relevant du champ de la science administrative et juridique traite la question de l'impact du droit public sur les institutions.

Ces différentes études soulèvent, chacune à leur manière, le rôle très important des équipements collectifs et nous conduisent à nous interroger sur la manière dont ceux-ci ont évolué.

**1- Les recherches contemporaines : une diversité d'approches**

- L'approche quantitative : c'est seulement depuis 1959[6], qu'il est possible de dissocier dans le budget général de l'Etat, les dépenses de fonctionnement et les dépenses de capital. Par conséquent, il est très difficile de mener sur le long terme une étude détaillée des investissements sans prendre le risque de faire certaines confusions. Jusqu'à la fin des années 1960, il est impossible de dissocier les investissements du secteur public marchand et ceux du secteur public non-marchand.

Le rapport publié par J. Ferry (1970) a permis de résoudre ce problème. L'objectif était alors de cerner la part des entreprises contrôlées par l'Etat dans l'ensemble des branches industrielles et de répondre ainsi aux critiques émises dans le rapport Nora-Minc (1967) qui reprochait aux institutions françaises, un manque de transparence. Si ce rapport fut très utile dans l'identification des unités de production constituant le tissu industriel, il ne permit pas de cerner le périmètre du secteur public non-marchand. Cette carence fut en partie résolue dix ans plus tard par A.-I.Hamdouch (1982) qui tenta de dresser un inventaire de ce domaine comprenant de multiples acteurs publics reliés aux administrations publiques centrales (APUC) et aux administrations publiques locales (APUL). Pour effectuer ce travail, ce chercheur rencontra de nombreuses difficultés.

Le périmètre du domaine de l'Etat est en effet très étendu ; il comprend plusieurs dimensions où s'entrecroisent les APUC, les APUL, les entreprises privées et les entreprises publiques. Par conséquent, il n'est pas simple de déterminer avec précision, les activités du secteur public marchand et celles du secteur public non-marchand. Elles évoluent à des rythmes qui ne sont pas réguliers. Les travaux réalisés par R. Delorme et C. André (1983) montrent une évolution cyclique de l'interventionnisme de l'Etat entre 1870 et 1980.

Afin de faciliter la collecte d'informations concernant la diversité des investissements publics, N. Montel (1999) tente de développer une autre démarche en mettant à la disposition des chercheurs un état des lieux des ressources concernant les

[6] L'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 institue les lois de programmes permettant à l'Etat de dissocier dans son budget les dépenses de fonctionnent et d'investissement.

domaines du Ministère de l'Equipement au sens large du terme (construction, urbanisme, transports, etc.). Cette proposition se heurte à d'autres écueils : les archives ne sont pas toujours accessibles et restent éparpillées entre les acteurs impliqués dans les investissements publics (APUC, APUL, entreprises du BTP et entreprises publiques). Les chercheurs constatent également que les données chiffrées issues des budgets publics, de la comptabilité publique ou de la comptabilité nationale s'articulent difficilement entre elles.

Une autre étape fut franchie lorsque J. Méraud (1997) réalisa une première étude économétrique dont l'objectif fut de mesurer l'évolution des investissements publics des APUL dans l'économie nationale. Afin de progresser dans ses recherches, l'auteur conserva les données chiffrées issues des changements de base[7] de la comptabilité nationale et put résoudre le problème posé par les chevauchements des séquences en prolongeant la période SNC 80 jusqu'à nos jours. Cette méthode a été conservée par C. Demons (2002) qui a pu actualiser le périmètre des investissements publics « *au contenu incertain* »[8] et mener une étude fonctionnelle après avoir constaté un bouleversement au niveau des acteurs : « *Les modalités de réalisation des investissements publics ont été profondément modifiées au cours de la période ouverte par le premier plan de reconstruction et de modernisation. La multiplicité des acteurs qui, aux côtés de l'Etat, interviennent désormais dans l'économie nationale (fonds européens, collectivités locales, entreprises publiques, autorités de régulations), la galaxie des contrats et des financements croisés renforcent la complexité des processus de décision.* »[9] Selon les chiffres du Conseil Economique et Social[10], le volume des investissements publics a triplé entre 1959 et 2000, pour être estimé à 55 milliards d'euros à cette date (représentant 20 % des

---

[7] Quatre séries de comptes permettent aux services de l'INSEE 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 concerne les années allant de 1959 à 1985 ; le SECN 80 couvre la période 1970-1997 ; le SEC 95 couvre les années allant de1978 à nos jours.

[8] C. DEMONS (2003), « Quel avenir pour les investissements publics ? », *Analyses et Documents Economiques,* n °92-93, février-mars, p. 34.

[9] C. DEMONS, ouv. cit., *Analyses et Documents Economiques*, n°92-93, février-mars, p. 34.

[10] C. DEMONS (2002), « L'investissement public en France : bilan et perspectives », *Rapport Public*, *Conseil Economique et Social*, Paris, La Documentation Française, p. 7.

investissements nationaux, soit 4 % du PIB). Au cours de cette période, la croissance annuelle moyenne du volume d'investissements publics s'est maintenue à 3,7 % et a diminué au rythme de 1,3 % entre 1991 et 1997. La récession semble stoppée à cette date qui n'annonce pas pour autant une autre période de croissance. C. Demons pense que la rupture des années 1990 s'explique en partie par la préparation du pacte de stabilité et de croissance. L'ajustement contraignant des finances publiques pénalise la progression des investissements publics. L'auteur constate que ces derniers évoluent en fonction des progrès technologiques et des besoins de la société civile.

Après les guerres et les crises économiques, ce sont les politiques de relance orientées vers la reconstruction et de nouvelles formes d'urbanisation qui guident les choix des responsables politiques.

Au cours des dix dernières années, les besoins n'ont cessé d'évoluer vers les nouvelles technologies de l'information et des communications (NTIC), le développement durable et la protection de l'environnement.

En pénétrant dans la sphère complexe des différentes administrations publiques françaises, R. Delorme et C. André (1983) avaient constaté au cours de l'histoire, la répétition d'un phénomène de balancier. Les administrations centrales apportent généralement un souffle nouveau et les administrations locales prennent ensuite le relais. C. Demons complètent ces travaux et constate que depuis une vingtaine d'année, l'Etat a considérablement ralenti sa fonction d'investisseur contrairement aux administrations locales. En 2007, la FBCF de ces dernières représente 45,14 milliards d'euros[11], soit 73 % de l'investissement public de l'ensemble des APU. Depuis 2003, le taux annuel de croissance de la FBCF des APUL est supérieur à 5 %. Il a atteint 8 % entre 2006 et 2007.

- L'approche théorique : jusqu'aux années 1990, le domaine des équipements collectifs est inclus dans des débats d'ensemble et ne constitue pas le cœur d'une étude spécifique. Les investissements publics furent très vite concernés par les débats relatifs à la notion d'*utilité* (J.-B Say, 1819). En élaborant des travaux publics,

[11] Les collectivités locales en Chiffres, 2009, « La formation brute de capital fixe des administrations publiques », p. 46

J. Dupuit (1844) s'éloigna des confrontations idéologiques menées par J.-B. Say et D. Ricardo à propos de la *valeur utilité* et se rapprocha ainsi des travaux de P. Rossi (1843) pour qui « *la valeur n'est autre chose que l'utilité dans sa relation spéciale avec la satisfaction de nos besoins* ».[12] Selon B. Grall et F. Vatin (2004) c'est dans la relation entre richesse et utilité que l'investissement public occupe pour la première fois une place précise dans la science économique naissante. La notion *d'utilité* est complétée par celle des *effets externes*. Selon R.-F. Ekelund (1968), en dehors des recherches menées par A. Marshall, les effets externes ont permis d'orienter les travaux des ingénieurs vers une doctrine cohérente de l'interventionnisme de l'Etat. Nous pouvons dès lors, relier les investissements publics à divers paramètres économiques :

- aux différentes formes de coûts. J. Dupuit dévoile les méthodes de calcul (reprises par A. Marshall) permettant de mettre à jour le coût marginal et la péréquation tarifaire qui sera améliorée au XX$^{e}$ siècle par les travaux de M. Allais (1947), M. Boîteux (1949) et P. Massé (1959).
- aux dépenses des APU. L'investissement public est utile mais il n'est pas rentable en lui-même. Les effets engendrés ne peuvent être envisagés que sur le long terme. Par conséquent, la tendance fut d'écarter les investissements publics des théories économiques autant que du budget de l'Etat.

Après la Seconde Guerre mondiale, la mise en œuvre des politiques keynésiennes dans l'ensemble des pays de l'OCDE confère aux investissements publics un rôle bien précis, celui d'assurer le plein emploi. Les relations étroites entre le multiplicateur keynésien et les investissements publics donnèrent naissance à plusieurs modèles de croissance (R.-F Harrod, 1939), A. Domar, (1946) , N. Kaldor, (1957). L'articulation des paramètres devint alors la principale préoccupation des chercheurs. Le choix des équipements publics et la responsabilité des acteurs furent intégrés dans la logique économétrique des modèles proposés, sans être étudiés dans le détail.

Les externalités et des modèles de croissance mettent l'ensemble des économistes face aux problèmes de financement des investissements publics. Dans les années 1970, les travaux de J.-J. Carré, P. Dubois et E. Malinvaud (1972) ont démontré le

[12] P. ROSSI (1843), *Cours d'Economie Politique*, 2$^{ème}$ édition, Paris, Ebrard, p. 54.

rôle positif des investissements éducatifs sur la croissance française au cours des Trente Glorieuses. Leurs études complètent également les travaux de P. Romer, R. Lucas et R. Barro qui, depuis la fin des années 1970, aboutissent à montrer que les investissements publics sont effectivement au cœur de la croissance. En étant persuadés du bien-fondé des équipements collectifs, les investigations de P. Romer (1986), R. Lucas (1988), se heurtent cependant aux effets provoqués par la dette publique. R. Barro (1990) explique alors qu'il existe un niveau optimal de capital public par rapport au capital privé. Ces limites, selon Eric Bosserelle (2006), varient selon les économistes et sont toujours au centre de nombreux débats. Les théoriciens de la croissance endogène sont partisans d'une sélection des investissements publics orientés vers les NTIC et privilégient le financement par l'impôt. Même si R. Barro pense qu'il existe un niveau optimal du taux de fiscalité, les chercheurs se heurtent souvent au choix des acteurs et sont confrontés au problème concernant le niveau de la fiscalité.

Les économistes marxistes défendent l'idée selon laquelle les entreprises privées ont orienté les investissements publics en fonction de leurs besoins (directement dépendants du taux de profit), au détriment des équipements sociaux (G. Rasselet, 2007)[13]. Ces investissements permettent ainsi le détournement des fonds publics à des fins strictement privées. En développant trente ans plus tôt la thèse du Capitalisme Monopoliste d'Etat (CME), P. Boccara (1973) reliait en partie cette situation aux conflits sociaux de 1968.

Se pose alors le problème d'identification des acteurs. En Europe, depuis la création du grand marché européen, le capital monopoliste a diversifié ses secteurs d'activité autour de la protection de l'environnement et élargi son périmètre d'action (P. Boccara, 2008). Désormais, l'Union européenne guide les actions des gouvernements des pays membres et celles les APUL (quels que soient leur taille et leur budget) et réduit les choix des équipements collectifs en fonction des critères liés à la rentabilité. La crise financière actuelle exprime ainsi l'intensité des liens qui ont été tissés au cours des trente dernières années entre le capital monopoliste et les marchés financiers ; les investissements publics sélectionnés dans un espace

[13] G. RASSELET (2007), *Les transformations du capitalisme contemporain*, Recherches Economiques François Perroux, Paris, L'Harmattan, p. 8-10.

économique élargi à 27 pays deviennent un enjeu majeur pour les groupes industriels du secteur du BTP. Le rôle de l'Union européenne à propos des nouvelles formes d'investissements publics présente un nouveau centre d'intérêt (M. Aglietta, 2000). Depuis le début des années 1990, les contraintes imposées par les instances européennes bouleversent la coordination des institutions ; ces dernières ont été édifiées sur le long terme et traduisent plusieurs formes de capitalisme. R. Boyer (2004) et B. Amable (2005) insistent sur la coordination des institutions qui évoluent en fonction de facteurs historiques, sociologiques et culturels. C'est donc un contexte dynamique coordonné à une combinaison de variables spécifiques qui bouleverse de manière permanente le choix des responsables politiques dans le domaine des équipements publics.

- Nombre de travaux qui s'inscrivent dans la troisième approche montrent que l'Etat a une double face. Attaché à l'éthique républicaine, il demeure le gardien de l'intérêt général. A ce titre, il prend sans cesse des décisions dans le domaine des équipements collectifs, mais, il devient en même temps le principal financeur des groupes de BTP. Le secteur public englobant les services et les investissements, s'appuie tout au long du XX$^{e}$ siècle sur la notion de *service public* (définie par L. Duguit en 1923)[14], fondée sur l'idée d'intérêt général et considérée comme la finalité ultime de l'interventionnisme de l'Etat. Depuis cette date, la France rassemble les services et les investissements et se distingue alors des autres pays de l'OCDE. La plupart d'entre eux se sont dotés dès le début du XVIII$^{e}$ siècle (Etats-Unis, Grande-Bretagne) ou plus tardivement (Canada, Nouvelle-Zélande, Italie, Allemagne) d'une constitution permettant de définir et de répartir les tâches des différents acteurs publics et privés. En France, la Constitution de 1958, comme les précédentes établies depuis 1789, ne définit pas clairement l'identité et la responsabilité des acteurs impliqués dans les investissements publics. Il faut attendre la loi constitutionnelle du 23 mars 2003 pour connaître les institutions dont les ressources peuvent être garanties dans un avenir plus ou moins proche. Cette situation est intéressante car l'absence de lois constitutionnelles va engendrer une situation particulière. Il n'y a pas de textes législatifs mais le droit public s'étend à tous les

[14] L. DUGUIT (1923), *Traité de Droit Constitutionnel* 2$^{ème}$ édition, tome 3, Paris, Boccard, p. 67.

domaines, en particulier aux investissements publics. L'Etat protecteur élargit son domaine de compétences et garantit les ressources des acteurs privés qui agissent pour le compte de l'intérêt général. Les entreprises privées très impliquées conservent leur rôle depuis plusieurs siècles et interviennent massivement par l'intermédiaire des concessions assurées sous forme de gestion déléguée (X. Besançon, 2002).

Pour approcher l'évolution des investissements publics, il est donc indispensable d'accéder aux archives des entreprises privées (D. Barjot, 1995, 2006). Nous verrons que, bien souvent, l'Etat républicain agit dans l'urgence (R. Delorme, C. André, [1983], A. Etchegoyen [2004]) pour rattraper le retard des équipements publics vis à vis des autres nations. Afin d'accélérer l'efficacité des décisions, dans lesquelles sont impliquées les entreprises privées, il modifie et améliore les contrats de concessions en ajustant le droit public à chaque situation. D. Barjot (1995) écrit à ce propos : « *Rien n'est définitivement acquis, les sociétés évoluent et doivent rapidement faire face à la concurrence, aux à-coups des contrats ; elles se regroupent, se diversifient ou se spécialisent ; elles participent aux consortiums des grands travaux. Le béton armé, le calcul des structures, la préfabrication s'imposent dans le cadre d'une économie concurrentielle.* »[15]

Les travaux publics sont devenus une importante source de profit, et cela dès la seconde partie du XIX$^{e}$ siècle. Nous retrouvons alors des sociétés comme la Compagnie Générales des Eaux (CGE), créée en 1853 et qui changea de nom en 1998 pour devenir le groupe Vivendi, la Société Générale d'Entreprises (SGE), fondée en 1899 et qui donna naissance au Groupe Vinci en 2000, la Société des Grands Travaux de Marseille (GTM), créée en 1891 et absorbée par le groupe Vinci en 2000. Ces entreprises se spécialisent dès le XIX$^{e}$ siècle dans les délégations de services publics ; dépendantes des commandes de l'Etat et des collectivités territoriales, elles assurent de multiples travaux de construction et participent à la gestion de nombreux services publics. Aujourd'hui, le groupe Vinci Concessions est le premier opérateur européen dans la gestion des infrastructures de transport (autoroutes, ouvrages routiers, parkings, aéroports) et devance le groupe Bouygues

[15] D. BARJOT (1995), « Travaux publics en France : un siècle d'entrepreneurs et d'entreprises (1883-1992) », *Revue d'Histoire des Sciences*, XLVIII/,1-2, p. 220.

(orienté vers les communications et l'environnement) dans le domaine de la construction. Ce sont par conséquent les concessions améliorées par le droit public français et l'absence de textes constitutionnels qui ont permis aux grands groupes de BTP de développer leurs activités dans tous les domaines concernés par les équipements publics, au niveau national et local. Par l'intermédiaire du droit public, les équipements collectifs sont devenus l'enjeu d'un vaste marché protégé par l'Etat. Vinci Concessions est présent à l'international et gère la construction des ponts (Portugal, Grande-Bretagne, Grèce, Qatar, Bahreïn), des autoroutes (Canada, Etats-Unis, Allemagne) et des aéroports. Tandis que Vinci optimise l'exploitation des infrastructures, Vinci Energies reste en France et en Europe un leader de premier plan dans les équipements liés aux technologies des énergies et de l'information. P. Boccara (2008) joint à l'extension géographique du capital monopoliste, l'impact de la révolution informationnelle « *L'essentiel c'est la prédominance des informations dans tous les domaines de la vie qui pourrait révolutionner la société.* »[16] De ce point de vue, en maîtrisant la recherche, la formation, les études de marché et la connaissance des besoins des sociétés industrialisées, les grands groupes dominent les investissements publics et orientent les décisions des APUC et des APUL. Au XX$^{e}$ siècle, ils sont les mieux placés pour répondre aux commandes émises par les *Public Private Partnerships* (PPP) adoptés en France depuis l'ordonnance du 17 juin 2004 ; la distribution de l'eau, la gestion des déchets et la protection de l'environnement en général sont aujourd'hui l'objet d'enjeux économiques et financiers considérables.

**2- Un questionnement spécifique**

Notre propre recherche prend appui sur les apports des travaux développés dans le cadre de ces trois approches afin d'ouvrir une voie qui n'a pas encore été explorée. Elle se centre sur une question distincte : celle de la transformation de l'architecture institutionnelle de l'investissement public et de son évolution dans le temps ; Il s'agit plus précisément d'essayer de déterminer quel est le modèle institutionnel selon

[16] P. BOCCARA (2006), « Révolution informationnelle, dépassement du capitalisme et enjeux de civilisation », *Economie et Politique, n°626/627,* septembre-octobre, p. 42.

lequel s'est fait l'investissement public en France et comment celui-ci a évolué depuis les quarante dernières années.

Dans cette recherche, nous considèrerons spécifiquement le cas de la France. L'investissement public y a toujours occupé une place particulière que nous ne retrouvons pas dans les autres pays de l'OCDE et cela, pour deux raisons :

- la première est liée à l'implication de l'Etat dans l'histoire ;
- la seconde peut être expliquée par la spécificité de la configuration administrative.

Depuis l'Empire romain, l'Etat a conservé un rôle majeur dans une structure administrative très hiérarchisée (J.-P. Lacaze, 2004)[17]. Les empereurs romains qui se sont succédé pendant douze siècles avaient établi une législation très sophistiquée. Celle-ci, relatée dans le *Digest*[18], édicté en 533, explique comment les investissements publics ont été menés dans les différentes provinces de l'Empire. Une architecture institutionnelle particulièrement étudiée a maintenu, pendant plusieurs siècles, le rôle centralisateur de l'Etat sans faire disparaître pour autant le pouvoir qui avait été accordé aux communes. Les invasions barbares et le Moyen-Age firent disparaître ce système administratif, mais au XIII^e^ siècle, Saint Louis[19] redonna aux communes des responsabilités importantes. Celles-ci purent à nouveau déterminer leur fiscalité, comme le faisaient les municipalités romaines, à condition toutefois de rendre compte de leurs recettes à l'Etat central. L'objectif de cette mesure était de mettre en place des travaux publics comme la construction des remparts, des fontaines, des routes, et d'assurer le service de police ou celui de l'école. Selon F. Braudel (1986), c'est dans les communes qu'apparaissent les concepts de *services publics* lorsque le *Digest* est redécouvert au XIII^e^ siècle. La France a donc été marquée par son histoire. Très tôt, les responsabilités conjointes

[17] J.-P. LACAZE (2004), « La planification stratégique des territoires », *Futuribles*, n°295, p. 35-45.

[18] Digest, Traité didactique du droit romain, fondé par l'Empereur Justinien en 533.

[19] J.-L. SCHNEIDER (1971), « Les villes au temps de Saint Louis », *Comptes-rendus des séances de l'Académie des inscriptions et belles lettres,* vol. 115, n°1, p. 45-49.

de l'Etat et des communes constituèrent la trame d'un modèle institutionnel spécifique qui va s'étoffer au cours des siècles suivants.

Au XVIII$^{e}$ siècle, la réalisation d'infrastructures devint la priorité de Colbert. Désireux de moderniser la France en réunissant les provinces, le Premier Ministre de Louis XIV développa les routes royales, les canaux, et modernisa les ports. Dans la première moitié du XVIII$^{e}$ siècle, il lança la première politique sectorielle qui relie l'Etat aux manufactures naissantes. Les investissements publics portés par la politique mercantiliste devinrent alors les symboles de la modernité et de l'attractivité territoriale. La France de cette époque est montrée en exemple jusqu'à la cour de Russie.

La période révolutionnaire renforça le pouvoir central et étendit le domaine des investissements publics. Ces derniers ont été orientés vers une éthique républicaine indissociable de l'intérêt général. L'éducation fut considérée comme un bien public auquel tous les citoyens devaient avoir accès. Dans son rapport et projet de décret sur l'organisation générale de l'instruction publique, le 2 avril 1792, Condorcet définit ainsi le but de l'école : « *Offrir à tous les individus de l'espèce humaine, les moyens de pourvoir à leurs besoins, d'assurer leur bien-être, de connaître et d'exercer leurs droits, d'entendre et de remplir leurs devoirs ; assurer à chacun la facilité de perfectionner son industrie, de se rendre capable des fonctions sociales auxquelles il a droit d'être appelé.*[20] »

La conception des investissements publics n'est pas statique. Leur frontière n'est pas déterminée dans le temps, elle évolue en permanence en fonction des progrès des sciences et des techniques et des besoins des citoyens (R. Boyer 2004). Ils sont coordonnés par l'Etat central qui devient ainsi gardien de l'intérêt général. Dès le XIX$^{e}$ siècle, le domaine des investissements publics s'élargit avec les besoins de la révolution industrielle. Afin de respecter le principe d'égalité, inscrit dans la Constitution, l'Etat français ne limite pas ses responsabilités (L. Duguit ,1923), et c'est dans cet esprit que le droit public devint la pierre angulaire des investissements publics, devenus indissociables des services publics.

---

[20] M.-J. CONDORCET (1792), « Rapport et projet de décret sur l'organisation générale de l'instruction publique », in JOLIBERT B. (1993), *Perspectives : Revue Trimestrielle d'Education Comparée*, vol. 23, n°1-2, p. 203.

Le centralisme administratif sur lequel l'Etat français s'était appuyé depuis plusieurs siècles, était complété par une attitude bien spécifique de la bourgeoisie industrielle. Plusieurs chercheurs comme A. et L. Philip (1963), J.-C. Asselain (1984), F. Caron (1995) ont orienté leurs travaux sur le comportement social des industriels et découvrirent de grandes divergences entre la France et la Grande-Bretagne. Dans la France du XX^e^ siècle, la bourgeoisie est peu entreprenante ; elle investit peu et ne s'engage dans les grands projets de construction que si l'Etat se porte garant des risques encourus. Cette attitude avait déjà été observée à l'époque de l'Ancien Régime. C'est la raison pour laquelle les contrats de concessions (mis en place depuis l'Empire romain sous la forme de gestion déléguée), soutiennent dès le XVII^e^ siècle, la majeure partie des équipements collectifs. Cette procédure perdure jusqu'à la fin du XX^e^ siècle. Au lendemain de chaque conflit militaire ou après les périodes de crises, l'Etat encourage et motive les industriels en s'engageant le premier ; il est dans l'obligation de passer des contrats pour moderniser la France, ce qui implique un certain retard français vis à vis des autres pays européens. A la différence de la Grande-Bretagne et plus tard de l'Allemagne et des Etats-Unis, l'Etat est un animateur ; il dynamise les projets d'équipements collectifs et se retire seulement lorsque ces derniers sont bien engagés, c'est à dire, le plus souvent pratiquement terminés. En France, il n'y a pas d'investissement spontané et, par conséquent, la responsabilité de l'Etat ne s'arrête pas à la fonction régalienne. Cette conception multifonctions contribue à former une architecture institutionnelle complexe.

Après la Seconde Guerre mondiale, c'est en s'appuyant sur la confusion des rôles que l'Etat va construire une économie prospère. A la veille du premier choc pétrolier en 1974, la France figure parmi les pays de l'OCDE où le taux de croissance est le plus élevé (5,8 % contre 3,8 % pour l'Allemagne et 3,2 % pour les Etats-Unis entre 1968 et 1973)[21]. A la même époque, le gouvernement lance de grands projets industriels reliés directement aux investissements publics, comme les centrales nucléaires (dès 1963), le TGV (1969), la massification du système scolaire ou, comme le souligne A. Euzéby (1992), l'amélioration du système de protection sociale.

---

[21] A. FONTENEAU (1983), « Le modèle OFCE annuel », *Revue de l'OFCE*, vol. 5. p. 67-69.

La crise économique durable contemporaine aboutit à une remise en cause de l'interventionnisme de l'Etat. Ce dernier, accusé d'entretenir le dynamisme de la spirale inflation/chômage s'efface sous la pression du retour des idées libérales.

La Grande-Bretagne (engagée dans un large mouvement de restructuration industrielle) et surtout les Etats-Unis où triomphent précisément les idées libérales, deviennent les symboles de la réussite. Il est alors admis par l'ensemble des pays de l'OCDE que la croissance ne peut revenir sans un retour en force des règles qui structurent le marché : la concurrence, la compétitivité et la rentabilité sont considérées comme les objectifs de tous les projets. Que ces derniers soient guidés par les entreprises ou les administrations publiques, ils doivent désormais obéir aux mêmes règles. Les idées libérales sont renforcées à cette époque par l'appui apporté par l'administration Reagan au courant monétariste renouvelé par les travaux de M. Friedman (1975) ainsi que par ceux des auteurs de la croissance endogène. Les idées libérales vont alors affecter les investissements publics de trois façons :

- l'Etat confie ses missions traditionnelles à d'autres acteurs et s'engage dans un processus de décentralisation. La France adopte ce processus un peu plus tard que les autres pays de la CEE, en appliquant la loi cadre de 1982 ;
- les techniques de management des entreprises enrichies par les travaux de P. Drucker (1953), d'H. Simon (1964) et d'A. Chandler (1977) gagnent les administrations. Ces dernières évoluent vers le concept de *New Public Management* qui sera à l'origine de nombreuses réformes. La France adopte ce principe au début des années 1990 ;
- l'Etat est amené à sélectionner ses projets. Au milieu des contraintes imposées par la mondialisation, de nombreux chercheurs considèrent que la nation américaine a su faire les bons choix en orientant les investissements publics vers les NTIC. La *Silicon Valley* devient alors un modèle de référence pour de nombreux pays qui vont orienter les activités industrielles liées aux hautes technologies vers des pôles de développement.

En France, les investissements publics ont été profondément bouleversés par les choix des politiques libérales, lesquelles ont abouti à remettre en cause un modèle qui tenait un rôle important dans le domaine des investissements publics.

En intensifiant les règles de la concurrence, les économistes libéraux ont fermement opposé les activités économiques du secteur marchand et celles du secteur non-marchand. Au cours de ces vingt dernières années, la mondialisation a montré que l'accroissement de la taille du marché augmente sans cesse les degrés de complexité et de fragilité des économies (R. Boyer, 2004). La crise financière et économique actuelle rappelle à quel point la survie de l'économie marchande est liée à la réactivité et au dynamisme du secteur non-marchand (D. Plihon, 2004). En évitant le chaos, les gouvernements ont montré encore une fois qu'il ne peut y avoir de croissance à long terme sans l'appui de secteurs qui ne sont pas directement rentables.

L'intervention massive des gouvernements, rendue nécessaire pour éviter le pire nous permet aujourd'hui de douter de l'efficacité d'une logique de la concurrence et de la rentabilité à court terme. Les investissements publics sont généralement coûteux et nécessitent des analyses sérieuses, coordonnées dans le temps.

Nous pouvons envisager l'hypothèse selon laquelle il y avait en France, un modèle de l'investissement public reposant sur une architecture institutionnelle spécifique. Celle-ci a été profondément déstabilisée et fragilisée avec le retour des politiques libérales. L'objet de ce travail est de décrire deux modèles qui se sont succédé depuis les quarante dernières années et de comprendre comment ils ont évolué.

**3- Méthode et sources**

Pour mener à bien cette recherche, il a été nécessaire de mobiliser de multiples informations qui peuvent être classées en distinguant les sources historiques, les données scientifiques et les documents officiels.

Les sources historiques ont été choisies en fonction de l'importance donnée aux équipements publics sur une longue période. Il était également capital de se référer à l'histoire de l'urbanisation et de l'aménagement du territoire. A cela, il fallait ajouter l'impact des recherches menées par les ingénieurs-économistes ; les archives de la bibliothèque de l'administration des Ponts et Chaussées ont été consultées. Elles ont

permis de recueillir de nombreux renseignements sur l'évolution des travaux publics assurés par le Ministère de l'Equipement. Afin de compléter ces recherches, diverses études relatives à l'histoire des entreprises de BTP ont été très utiles, de même que les travaux concernant l'évolution des contrats de concessions à travers l'histoire.

Les théories économiques ont été rassemblées en fonction de l'importance accordée aux investissements publics. En découvrant les deux modèles qui se sont succédé en France, il n'était pas possible de s'attacher plus particulièrement à un courant théorique et cela pour plusieurs raisons.

Le premier modèle dévoile une conception unique de l'investissement public où se mêlent les travaux des ingénieurs-économistes, l'éthique républicaine et les points de vue des économistes. Ces derniers ne traitent pas les investissements publics de manière directe. Jusqu'aux années 1930, ils approfondissent les notions de biens collectifs, d'effets externes. Après la Seconde Guerre, les investissements publics et privés sont intégrés dans les modèles de croissance afin de favoriser l'emploi. Tout au long de cette période, les ingénieurs de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées occupent une place non négligeable. Ils continuent de mettre au point la mesure de l'utilité des équipements collectifs afin d'aider les gouvernements à faire des choix, et à travailler sur les techniques de péréquation tarifaire en structurant leurs travaux autour du concept d'intérêt général.

Pour comprendre le fonctionnement du second modèle, orienté vers la compétitivité et la rentabilité, nous avons dû faire référence à des travaux diversifiés.

- en étant sélectionnés, les investissements publics entrent dans les domaines des NTIC et de la révolution informationnelle où s'affrontent plusieurs courants de la pensée économique.
- des remarques similaires peuvent être faites à propos du concept de compétitivité territoriale. Les méthodes américaines, portées par les *clusters* et expérimentés en Europe sous la forme des pôles de compétitivité font l'objet de nombreuses controverses. C'est en confrontant ces études variées que nous comprendrons l'enjeu des investissements publics et la responsabilité des gouvernements à leur égard.

Ces sources scientifiques ont été complétées par des travaux qui ont permis d'identifier les équipements publics, de percevoir leur évolution et leur répartition sur le territoire français.
Au niveau national, les études de l'INSEE, de l'Institut français de l'environnement (IFEN), les Notes bleues de Bercy, les rapports du Conseil Economique et Social, les rapports publics de la Documentation Française ont été de précieuses informations.
Au niveau local, les observatoires statistiques des collectivités territoriales, les données émanant de la Lettre d'information de la fédération des maires des villes moyennes (FMVM), et les comptes rendus des conseils municipaux ont permis d'appréhender l'évolution de la situation financière de nombreuses communes urbaines.

Les documents officiels rassemblent des textes de lois relatifs aux transferts des compétences de l'Etat dans le domaine des investissements publics, les articles du Code des collectivités territoriales, la consultation des Livres Blancs et des Livres Verts émanant des commissions européennes. Ils ont été indispensables pour comprendre l'évolution des liens entre les différents acteurs.

**4- Plan de l'étude**

Dans une première partie, nous verrons comment en France, l'Etat, gardien de l'intérêt général a étoffé au cours du temps, l'architecture institutionnelle d'un modèle spécifique de l'investissement public jusqu'à la fin des années 1970.
Ce modèle, bâti au fil du temps, a permis à l'Etat de renforcer sa présence dans l'économie nationale et de s'appuyer sur des acteurs publics clairement identifiés, appartenant au secteur public marchand comme les grandes entreprises nationales (GEN) ou au secteur public non-marchand, représenté par les administrations publiques centrales (APUC) et les administrations publiques locales (APUL). Nous verrons comment ces acteurs ont encouragé le secteur privé à participer à l'élaboration de projets publics et les dispositifs institutionnels qui ont été mis en place afin de permettre à l'Etat de maintenir l'éthique républicaine.

Notre objectif sera de répondre à la question suivante : comment l'Etat a-t-il réussi par l'intermédiaire des investissements publics, à articuler des acteurs publics et privés dans de grands projets nationaux et de proximité ?

Dans une seconde partie, nous verrons comment la crise économique durable contemporaine, a remis en cause, dès le début des années 1980, le modèle français de l'investissement public.

Le retour des idées libérales a privilégié les concepts de *rentabilité* et de *compétitivité* et réorganisé l'architecture institutionnelle des pays de l'OCDE. De même, en optant pour une politique territoriale d'inspiration américaine structurée autour des *clusters*, l'Union Européenne a imposé aux pays membres de nouvelles manières de concevoir les équipements collectifs. Désormais, ces derniers doivent être considérés comme tous les autres biens et être envisagés seulement s'ils sont rentables. Dans cette logique, la rentabilité confondue avec l'efficacité a entraîné la sélectivité des ouvrages collectifs vers les NTIC et la protection de l'environnement.

Ces choix ont modifié les liens qui unissaient en France les administrations publiques et les entreprises privées. L'éthique républicaine qui soutenait les conceptions liées à l'intérêt général et à l'harmonisation territoriale s'est transformée devant la superposition de politiques territoriales où il est devenu difficile d'identifier les acteurs et les dispositifs institutionnels.

Dans ce nouveau contexte, nous répondrons aux questions suivantes :

- que sont devenus les investissements publics qui faisaient de la France un pays remarqué par sa modernité ?
- quel est le pouvoir de décision des administrations territoriales et comment peuvent-elles orienter les dépenses d'investissements sur des territoires dont elles ne maîtrisent pas le contour ?
- quels sont les effets des nouveaux systèmes de partenariat public-privé (PPP) mis en place par l'Union Européenne et adoptés en France depuis 2004 ?

# Première Partie

## L’architecture institutionnelle du modèle français de l’investissement public, avant 1980.

**Introduction**

L'objectif de cette première partie, divisée en trois chapitres, est de montrer comment la conception de l'investissement public a évolué en France jusqu'à la fin des années 1970.

En prenant appui sur les travaux de plusieurs chercheurs comme A.-I. Hamdouch (1984), C. Demons (2002) et sans oublier les études qui ont été menées sur les collectivités territoriales par D. Lorrain (1991), C. Martinand (1993) ou J. Meraud (1997), nous verrons pourquoi il est difficile de répondre à la question suivante : Où commencent et où s'arrêtent les investissements publics ?
Afin s'assurer la fonction de gardien de l'intérêt général, l'Etat a fédéré des acteurs aux intérêts divergents, autour des services et des investissements publics. C'est la raison pour laquelle les instances de la Communauté économique européenne ont reproché aux autorités françaises de maintenir une confusion entre les secteurs de l'économie marchande et non-marchande.
Afin de répondre aux interrogations qui concernent le périmètre des investissements publics et son évolution en France, nous verrons comment ces derniers ont été conçus et pourquoi les travaux des économistes, n'ont pas permis de cerner de manière définitive ce vaste domaine.

Le droit public reste en France une des références des équipements collectifs jusqu'au milieu des années 1980. Ce n'est pas uniquement à cause du poids de l'histoire ou par éthique que l'Etat centralisateur a été obligé de prendre en charge la construction de nombreux équipements publics. A l'inverse de la Grande-Bretagne ou d'autres pays européens, la bourgeoisie investit peu. Ce comportement, qui affecte le volume des investissements privés et publics depuis plusieurs décennies (J.-C. Asselain, 1984) a été à l'origine de nombreuses polémiques sur le retard français (R. Delorme et C. André [1983], F. Caron [1995], A. Etchegoyen [2004]).
Très tôt, l'Etat a dû faire preuve d'ingéniosité afin d'encourager les industriels à participer à l'élaboration d'équipements collectifs ; c'est une des raisons pour

lesquelles les contrats de gestion déléguée n'ont cessé de s'améliorer dès le début XIX$^{e}$ siècle (X. Besançon, 2002). A l'inverse des autres pays européens, les industriels ne s'engagent pas dans des travaux d'envergure sans de garanties solides, apportées par l'Etat. Cette remarque est de première importance car nous verrons que, dans le domaine des équipements publics, certaines entreprises du secteur du Bâtiment (D. Barjot, 1995, 2006) vont très vite s'imposer à l'intérieur et à l'extérieur des frontières nationales. Le Capitalisme Monopoliste d'Etat (CME), dont l'analyse a été développée par P. Boccara dans le milieu des années 1960, a pris une dimension particulière dans le secteur du BTP.

Dans ce contexte, il est difficile de discerner de manière précise, les frontières entre les capitaux privés et publics. Ces derniers sont enchevêtrés dans une architecture institutionnelle complexe qui s'est renforcée autour de l'intérêt général, tout au long du XX$^{e}$ siècle. Nous verrons alors comment l'Etat, pilote de la modernité a confié aux grandes entreprises nationales (GEN) la délicate mission d'uniformiser et de diversifier les investissements publics sur le territoire français (C. Stoffaës, 1995). Si des institutions spécifiques comme la DATAR, le Ministère de l'Equipement et le Commissariat général au plan ont permis de coordonner de nombreuses actions au niveau national, il est important de considérer l'impact des collectivités territoriales. Celles-ci ont eu un rôle non négligeable dans la diffusion des investissements publics avant l'application du premier volet de la décentralisation en 1982.

Nous serons donc amenés à analyser comment des acteurs divers, appartenant au secteur public non-marchand (APUC et APUL), au secteur public marchand (GEN) et au secteur privé (entreprises du secteur du BTP) ont réussi à gérer des intérêts économiques divergents dans un modèle institutionnel spécifique jusqu'à la fin des années 1970.

# CHAPITRE 1 : DÉFINITION ET PÉRIMÈTRE DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC

Les investissements publics possèdent une caractéristique étonnante : ils exercent une influence considérable dans le domaine de l'attractivité territoriale mais demeurent difficilement identifiables. Jusqu'en 1970, ils sont traités statistiquement de manière globale, et il n'est pas possible de les dissocier des investissements privés. Le modèle FIFI[22], mis en place en 1969 afin d'élaborer les fondements du VI$^{ème}$ plan (1971-1975), est le premier modèle économétrique qui va permettre de découper les différentes branches industrielles en fonction des activités (énergie, télécommunication, transport). Cependant, le modèle utilise les mêmes paramètres pour analyser les entreprises du secteur privé et celles du secteur public, alors qu'elles fonctionnent avec des logiques différentes. A cela, il faut ajouter une certaine confusion au niveau des systèmes comptables. Les investissements effectués dans la sphère économique concurrentielle et non concurrentielle n'utilisent pas les mêmes systèmes de comptabilité. Dans un autre domaine, le Ministère de l'Equipement n'est pas toujours en mesure de donner les informations permettant d'appréhender plus précisément l'évolution des investissements publics. Toutes ces difficultés accumulées depuis deux siècles peuvent nous aider à comprendre les obstacles rencontrés par les économistes lorsque ces derniers ont essayé d'intégrer les investissements publics dans les modèles théoriques.

[22] FIFI : Modèle physico-financier, mis au point en 1969 et utilisé dans l'élaboration du VI$^{ème}$ plan (1971-1975).

## *SECTION 1 : LES MULTIPLES DIMENSIONS DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC*

### 1.1. Un périmètre complexe difficile à définir

Un premier constat s'impose : l'Etat français a toujours été très impliqué dans le domaine de l'investissement public, et cela, dès le Colbertisme. La Révolution de 1789 a exacerbé ce rôle et donné aux pouvoirs publics de multiples fonctions. L'Etat, qui a soudainement remplacé l'Eglise, est devenu protecteur, gardien et « Père » de la nation. Tous les pays ne partagent pas cette conception. C'est la raison pour laquelle il serait prétentieux et illusoire de donner une définition universelle des investissements publics. Ces derniers dépendent de la combinaison de facteurs historiques, culturels, économiques et sociaux que nous nous proposons d'étudier.

#### 1.1.1. La confusion des acteurs

La cohésion économique et sociale d'une nation nécessite une entente flexible entre le secteur public et le secteur privé. Par conséquent, les frontières entre les acteurs n'ont pas toujours été clairement définies, et cette remarque concerne tous les pays de l'OCDE. En France, en raison des événements (révolutions, crises et guerres) qui se sont succédé au cours de l'histoire, le secteur public est devenu vaste, complexe, voire insaisissable. J.-C. Asselain notait avec humour : « *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 pour l'investissement public »*[23]. Les chercheurs qui veulent en délimiter le contour sont surpris par les multiples approches qui les font errer dans d'immenses labyrinthes où sont souvent confondus les décideurs, les maîtres d'ouvrage, les financeurs, les gestionnaires. Jusqu'en 2004 (entrée en vigueur du deuxième volet de la décentralisation), il n'y avait jamais eu d'inventaire détaillé des investissements publics. Une première liste avait été établie en 1970, par Jacques FERRY, mais ses

[23] J.-C. ASSELAIN (2001), *L'investissement public au XIX^e^ siècle,* intervention orale devant la section des problèmes économiques généraux et de la conjoncture, 23 février.

travaux, publiés dans un rapport du Conseil Economique et Social, n'avaient pas permis de tracer un périmètre précis de ce domaine.

Comme dans de nombreux pays, les acteurs privés et publics évoluent ensemble dans un contexte où le partage des responsabilités peut être parfois très clair ou, au contraire confus, voire ambigu. Il est par ailleurs délicat de faire la distinction entre les investissements matériels et immatériels, entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissements. Le contour et les composants varient en permanence ; c'est pourquoi nous allons utiliser différents travaux de recherche afin de cerner plus précisément ce domaine.

Les années 1980 constituent un tournant dans l'évolution de l'analyse des mouvements économiques et vont être à l'origine de nombreuses interrogations :

- la crise économique qui se prolonge en Europe remet en avant la théorie des cycles. Les chercheurs redonnent vie aux travaux de J.-A. Schumpeter et étudient le mouvement des investissements. Il s'avère que la crise a entraîné un recul et une stagnation de l'investissement privé qui n'a pas retrouvé, en 1982, la place qu'il occupait en 1973. Les responsables politiques s'interrogent alors pendant toute cette période, sur le rôle et la place des investissements publics ;
- les projets concernant les futures nationalisations suscitent de nombreux débats sur la place de l'Etat dans l'économie et plus particulièrement sur l'étendue de ses responsabilités dans le domaine de l'investissement. L'Etat sera-t-il capable de relancer la croissance et de moderniser l'appareil de production en s'appuyant sur les entreprises publiques ?
- la décentralisation débute en 1982 et les élus s'interrogent sur les conséquences de cette mesure dans la société globale. Comment les structures institutionnelles vont-elles s'adapter à l'évolution d'un programme dont on ne cerne pas encore toutes les dimensions.
- au cours de ces années, la Communauté économique européenne est à l'aube d'un nouveau challenge : celui de construire un grand marché où circuleront librement les hommes, les marchandises et les capitaux. Comment les administrations publiques centrales et les collectivités territoriales pourront-elles à la fois garder leur identité et trouver une nouvelle place dans un contexte spatial dont les repères sont

différents ?

Toutes ces questions sont importantes ; elles sont reliées à des projets pour lesquels les principaux acteurs de l'économie se retrouvent impliqués dans le vaste domaine des investissements.

Peu de travaux spécifiques ont été effectués sur l'investissement public au XX$^{e}$ siècle. L'économie française traverse les Trente Glorieuses avec un taux de croissance annuel de 5 % et tous les secteurs industriels sont coordonnés dans un système économique en pleine expansion. Entraînés par la société de consommation de masse, les investissements sont réguliers et contribuent activement à l'augmentation de la production nationale.

Nous devons signaler qu'avant la fin des années 1950, il n'est pas possible de distinguer dans le budget de l'Etat, les dépenses de fonctionnement et les dépenses en capital. C'est une ordonnance du 2 janvier 1959 qui permet de dissocier les investissements en créant *les autorisations de programmes* [24]. Désormais, chaque année, dans le cadre son budget, l'Etat effectue des dépenses ordinaires et des dépenses en capital. Les dépenses ordinaires restent dépendantes du principe d'annualité, tandis que la technique des autorisations de programmes permet d'engager des investissements sur plusieurs années.

Malgré la loi de 1959 qui apporte une meilleure lisibilité des dépenses de l'Etat, il n'y a pas d'analyse économique qui sépare les investissements privés des investissements publics. Les modèles économétriques et les calculs de l'INSEE, effectués en 1962, ne permettent pas de faire cette distinction. Cette carence a été l'objet de nombreuses critiques, notamment de la part des pays membres de la Communauté européenne qui accusent la France de ne pas appliquer l'article 82 du Traité de Rome relatif au principe du respect de la concurrence : « *Est incompatible avec le marché commun et interdit, dans la mesure où le commerce entre Etats-membres est susceptible d'en être affecté, le fait pour une ou plusieurs entreprises d'exploiter de façon abusive une position dominante sur le marché commun ou dans une partie substantielle de celui-ci.* »[25]

---

[24] Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959, portant la l oi organique relative aux lois de finances.

[25] Droit Communautaire, Article 82, relatif aux abus de position dominante.

Les entreprises publiques françaises sont fermement visées et pour répondre à ces critiques, le Conseil Economique et Social est chargé, en 1970, d'établir une liste des sociétés qui interviennent dans les différentes branches industrielles. J. Ferry, peut alors distinguer les investissements publics et les investissements privés en séparant les activités du secteur public marchand et celles du secteur public non-marchand.

Ce rapport avait deux objectifs :

- répondre aux interrogations de l'Europe sur l'organisation des activités industrielles en France ;
- mettre en place le modèle FIFI, modèle macroéconomique, capable de comparer la rentabilité des différentes branches industrielles.

Si, à cette époque, ce modèle permet de distinguer les investissements publics et les investissements privés dans le secteur marchand, aucun procédé n'est mis en place pour cerner les activités de l'Etat dans le secteur public non-marchand. Il faut attendre le début des années 1980 pour approcher ce domaine, qui en France, comporte de multiples facettes.

#### 1.1.2. L'évolution des interprétations des équipements collectifs de 1950 à la fin des années 1970

La thèse de doctorat d'A.-I. Hamdouch consacrée à l'évolution de l'investissement public sur la période 1945-1982 permet de comprendre pourquoi les économistes se sont détournés de ce domaine d'études aussi vaste que complexe, où il est difficile d'instaurer des instruments de mesure vraiment fiables.

L'auteur donne la définition suivante du secteur public : « *Le secteur public est un ensemble composite d'agents différents, tant par leurs fonctions économiques, leur nature juridique, leurs domaines d'intervention, que par leur importance économique ou institutionnelle, leur insertion dans l'économie nationale.* » [26]

En 1982, la France se prépare à mettre en place le premier volet de la décentralisation, mais les responsables politiques ne connaissent pas exactement les frontières du domaine public. C'est donc dans un périmètre incertain qu'A.-I.

[26] A.-I. HAMDOUCH (1984), *Les investissements publics en France en longue période* : *1945-1982*, Université de Paris I- Panthéon-Sorbonne,Thèse de Doctorat, p. 13.

Hamdouch distingue deux catégories d'investissements publics : la première concerne les administrations qui évoluent dans le secteur non-marchand et la seconde rassemble les entreprises publiques qui multiplient leurs activités dans le secteur marchand.

Le secteur public non-marchand comprend :

- les *Administrations Publiques Centrales* (APUC) ;
- les *Organes Divers d'Administration Centrale* (ODAC) ;
- les *Administrations Publiques Locales* (APUL) ;
- les *Etablissements Publics Régionaux* (EPR) ;
- les *Organes Divers d'Administrations Locales* (ODAL) ;
- les syndicats mixtes

Le secteur public marchand comprend :

- les entreprises dites de « premier rang ». Dans cette première catégorie, nous retrouvons les *Etablissements Publics à Caractère Industriel et Commercial* ( EPIC) ainsi que les *Grandes Entreprises Nationales* (GEN) qui regroupaient, en 1982, huit entreprises ayant un caractère de service public : EDF, GDF, CDF, SNCF, RATP, Air-France, Air-Inter et les PTT. Il faut ajouter les autres entreprises publiques, les sociétés d'économie mixte, et les sociétés commerciales dans lesquelles l'Etat détient la majorité du capital ;
- les filiales (qui peuvent être détenues par des acteurs publics et privés) ;
- les organismes dont la majorité du capital est détenu directement ou indirectement par l'Etat.

En tenant compte de ce clivage, A.-I. Hamdouch insiste sur le fait qu'en France, les investissements publics sont de deux types :

- les premiers ne relèvent pas de mécanismes économiques mais de décisions politiques dont l'objectif est d'améliorer le concept d'intérêt général ;
- les seconds, représentés par les entreprises publiques, évoluent dans un univers concurrentiel où les variables utilisées sont celles des entreprises privées.

Cette typologie amène l'auteur à distinguer plusieurs logiques :

Au niveau du secteur marchand :

- *une logique industrielle de service public* : Il s'agit de construire des infrastructures lourdes, des services de communication, des logements et des hôpitaux. Ces décisions dépendant essentiellement du pouvoir politique central.
- *une logique industrielle de type concurrentielle* : un ensemble d'entreprises diversifiées réunit de grandes entreprises comme Renault, la SNIAS, Elf-Aquitaine, les GEN et toutes les entreprises où l'Etat exerce une certaine influence directement ou indirectement. Ces entreprises, actives sur le territoire national, ont développé depuis les années 1980 une stratégie à dimension internationale et sont devenues dépendantes des marchés financiers.

Au niveau du secteur public non-marchand :

- *une logique des administrations publiques centrales* : elle est surtout politique, inscrivant des choix dans les lois de règlement votées et réalisées dans l'année N-1. Ces documents sont de précieuses sources d'informations (les lois de règlement indiquent les dépenses qui ont été effectivement réalisées) ;
- *une logique des administrations publiques locales* : ces structures obéissent à une logique publique spatiale. Leur budget s'attache à la création d'équipements collectifs (écoles, cantines scolaires, équipements sportifs) et à la réalisation de travaux d'infrastructures (routes, gares-routières, ponts). Jusqu'en 1982, afin de réaliser ces investissements, les collectivités territoriales étaient aidées par les subventions de l'Etat qui exerçait un pouvoir de tutelle important sur les élus locaux. Après cette date, nous verrons que l'Etat donnera davantage d'autonomie financière aux collectivités locales, sans que ces dernières puissent bénéficier de ressources conséquentes leur permettant d'assurer leurs nouvelles fonctions.

Nous pouvons noter que les investissements publics concernent un champ d'activités très large, puisqu'ils servent à accomplir des missions de service public et à développer des grands projets d'équipements liés au bien-être de la population.

A.-I. Hamdouch pense que dans le champ des investissements publics, il n'existe pas en France de rupture entre le secteur concurrentiel et le secteur non concurrentiel. Selon lui, « *les deux logiques ne sont pas autonomes ; elles s'intègrent dans la logique globale de l'intervention de l'Etat dans le domaine de l'investissement »*[27]. Cette singularité, retenue par de nombreux chercheurs, est essentielle pour notre étude.

En 1982, il n'est pas possible de s'appuyer sur une liste détaillée des domaines de l'Etat. A.-I. Hamdouch constate qu'il y a un basculement des dépenses d'investissements des administrations centrales vers les administrations territoriales, et cela depuis 1950. Cette orientation va s'accélérer dès 1982, avec l'entrée en vigueur des lois relatives à la décentralisation. Par conséquent, l'économie publique demeure très vaste. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, elle englobe l'immense domaine des dépenses publiques consolidées (Etat, collectivités territoriales, organismes de Sécurité Sociale), qui elles-mêmes se divisent en dépenses de fonctionnement et en dépenses de capital.

Dans le secteur concurrentiel, l'auteur insiste sur la part prépondérante des GEN, particulièrement actives dans trois secteurs : l'énergie, les transports et les communications. Grâce au modèle FIFI, il devient possible (tableau n° 1) d'établir la première évaluation de la part des investissements publics dans l'activité industrielle.

***Tableau n°1 : Part des entreprises publiques dans la production industrielle nationale. (Base SNEC 71).***

| Années | Part évaluée en % |
|---|---|
| **1949** | 43.6 |
| **1950** | 40 |
| **1955** | 37 |
| **1961** | 36 |
| **1965** | 38 |
| **1970** | 30 |
| **1974** | 28 |
| **1975** | 18 |

*Source : A.- I. Hamdouch, (1984,*
*Les investissements publics en France en longue période, 1945-1982, p. 23.*

[27] A.-I HAMDOUCH, *ouv. cit.*, p. 66.

Le poids des GEN diminue à partir des années 1965 et il est rapidement compensé par celui des autres entreprises publiques. Celles-ci s'établissent durablement et complètent les activités effectuées dans le cadre du service public non-marchand.
En 1982, il est difficile d'obtenir des données chiffrées précises ; A.-I. Hamdouch ne peut pas utiliser la base SNEC (1971), celle-ci étant uniquement conçue pour mesurer le secteur concurrentiel. D'autre part, la loi qui permet de distinguer réellement *les Dotations Globales de Fonctionnement* (DGF) et les *Dotations Globales d'Equipement* (DGE) ne sera votée que le 7 janvier 1983, date correspondant à l'entrée en vigueur du premier volet de la décentralisation. Les administrations publiques locales, quant à elles, ne disposent pas vraiment d'informations statistiques fiables. Elles étaient jusque là sous la tutelle de l'Etat et lorsqu'elles faisaient des investissements, l'Etat leur venait en aide en leur accordant des subventions. De même, nous verrons que les administrations publiques locales restent intimement liées aux GEN lorsqu'il s'agit de développer des transports ou des réseaux d'électrification. Le système de gestion déléguée leur permet d'établir des contrats de garantie sur une longue période et ce n'est que dans les années 1990 que les administrations publiques locales se doteront de services statistiques.

#### 1.1.3. Le premier inventaire du service public non-marchand établi par les parlementaires

En 1983, le premier volet de la décentralisation est mis en place. Les collectivités territoriales prennent en charge des fonctions et des charges d'investissements qui étaient jusque là réservées à l'Etat. Afin de pouvoir assumer ces nouvelles fonctions, les collectivités territoriales bénéficient de la DGE, créée en 1972. A cette époque, cette dotation avait pour objectif d'aider et d'encourager les communes à développer leurs efforts d'investissements, mais c'est en 1982[28] que cette procédure va s'étendre à l'ensemble des collectivités. La DGE vient ainsi compléter la DGF qui devait permettre aux communes, départements et régions d'assumer leurs nouvelles

[28] L'article 103 de la loi du 2 mars 1982 créait en ces termes la DGE : « Il est créé une dotation globale d'équipement qui se substitue aux subventions spécifiques d'investissement de l'Etat. Cette dotation libre d'emploi est versée chaque année par l'Etat aux communes, départements et régions. Une loi postérieure fixera les règles de calcul, les modalités de répartition ainsi que les condition de son évolution » Il faudra attendre la loi du 7 janvier 1983 pour qu'elle voie véritablement le jour.

fonctions économiques et sociales. II est intéressant de constater que le premier volet de la décentralisation est voté avant que l'Etat ne connaisse vraiment l'étendue des domaines dans lesquels il intervient. Les frontières établies entre le secteur public marchand et non-marchand seront progressivement identifiées à partir de 1982 grâce à différentes initiatives.

En 1982, l'Etat propose de créer un nouvel outil permettant d'identifier le secteur public marchand : *Le Répertoire des Entreprises Contrôlées Majoritairement par l'Etat* (RECME)[29], utilisable à partir de 1984. Avant cette date, l'estimation du poids du secteur public marchand est issue de l'exploitation des déclarations annuelles sur les salaires qui répartit les entreprises en fonction de leur statut. La loi sur les nationalisations de 1982 fait passer 670 000 salariés du secteur privé au secteur public[30].

Les responsables de la Comptabilité Nationale, créée en France depuis 1951, ont effectué plusieurs changements de base. Les éléments qui entrent dans les méthodes de calcul ne sont pas repris systématiquement d'une étape à l'autre. La modernisation simplifie l'harmonisation spatiale, désormais étendue au niveau européen, mais elle complique les comparaisons temporelles.

La première reconnaissance du secteur public non-marchand est effectuée en 1983 par les parlementaires. Ces derniers utilisent les autorisations de programmes qui peuvent permettre de dissocier les investissements des autres dépenses publiques. L'inventaire est difficile à établir et cela pour plusieurs raisons :

- le domaine de l'Etat est variable selon les époques et les institutions donnent l'impression de se chevaucher ;
- les mêmes institutions peuvent être sollicitées par des ministères différents.

Malgré tous ces obstacles, les parlementaires ont réussi à établir une liste avant l'entrée en vigueur de la loi du 7 janvier 1983.

---

[29] La loi de nationalisation de 1982 a institué le RECME, dont la responsabilité est confiée à l'INSEE par le décret n°84-966 du 22 octobre 1984.

[30] N. CHABANAS et E. VERGEAU (1996), « Nationalisations et privatisations depuis 50 ans », *INSEE Première*, n°440, avril, p. 4.

***Tableau n°2 : L'inventaire du domaine public non-m archand, établi par les parlementaires en 1983.***

| | |
|---|---|
| **Agriculture et forêts :**<br>- Adaptation de l'appareil de production agricole<br>- Travaux hydrauliques (opérations d'intérêt national et régional)<br>- Equipement d'analyse des sols<br>- Aménagement foncier<br>- Développement du stockage et de la transformation des produits agricoles et de la mer<br>- Abattoirs publics<br>- Développement des technologies<br>- Equipement de mise en marché<br>- Amélioration du cadre de vie et de l'espace rural<br>- Aménagement des équipements en montagne<br>- Conservatoire de la forêt méditerranéenne<br>- Production forestière<br>- Acquisition nouvelles forêts<br>- Travaux de sauvegarde de l'espace forestier<br><br>**Education nationale, jeunesse et sport :**<br>- Dotation Générale d'Equipement (DGE) aux communes, départements, régions<br>- Construction de bibliothèques<br>- Equipement scolaire<br>- Equipements sportifs et socio-éducatifs des bases en plein air<br>- Equipements de centres de loisirs<br><br>**Environnement :**<br>- Protection de la nature et de l'environnement<br>- Grands barrages et protection contre les eaux dans les départements d'Outre-Mer<br>- Investissements pour lutter contre la pollution<br>- Prévention des risques technologiques et naturels<br>- Aide à l'investissement des collectivités locales | **Solidarité, Santé et Protection Sociale :**<br>- Subventions d'équipement sanitaire<br>- Modernisation des centres hospitaliers<br>- Modernisation des établissements de cure<br>- Investissements pour équipement sanitaire<br>- Etablissements pour la lutte contre la toxicomanie<br>- Subventions d'équipement social<br>- Etablissements sociaux d'aide à l'enfance et à l'adolescence<br>- Etablissements sociaux pour personnes âgées<br>- Création d'établissements médicalisés<br>- Transformation des hospices<br><br>**Equipement, logement, Transports et Mer :**<br>- Architecture et Urbanisme<br>- Villes nouvelles<br>- Intervention spécifique dans les sites, abords, paysages et secteurs sauvegardés<br>- Plans urbains<br>- Construction et amélioration de l'habitat<br>- Investissements pour résorber l'insalubrité<br>- Création et innovation en architecture<br>- Bases aériennes<br>- Ports maritimes et protection du littoral<br>- Aménagements d'infrastructure de voirie en Ile de France<br>- Transports collectifs en Ile de France<br>- Aide à l'amélioration des transports urbains<br>- Participation au réseau routier<br>- Investissements pour les voies navigables et ports fluviaux<br>- Ports et infrastructures fluviales de plaisance<br><br>**Tourisme :**<br>- Aide aux collectivités territoriales pour équipements touristiques |

*Source : Liste des chapitres budgétaires, établie pour l'application de l'article 108 bis de la loi n°83- 8 du 7 janvier 1983 complétée par l'article 15 de la loi n°83- 1186 du 29 décembre 1983. Annexe modifiée par décret 89-557du 8 août 1989, art 1 JORF 11 août 1989.*

Cette première liste nous permet d'envisager les nombreux domaines dans lesquels l'Etat investit mais elle ne permet pas d'établir des données chiffrées constituées sur le long terme.

### 1.1.4. L'investissement public : variable-clef de l'investissement global

Vingt ans après la publication de la thèse d'A.-I. Hamdouch, C. Demons (2002), rapporteur d'une étude publiée dans le cadre du Conseil Economique et Social, présente une autre approche des investissements publics. Il propose une analyse dynamique, centrée sur l'évolution des acteurs qui interviennent dans le domaine public, marchand et non-marchand. A plusieurs reprises, l'auteur évoque la difficulté de tracer un périmètre exact du domaine de l'Etat en 2002 et parle de « contenus incertains. [31]» Il se heurte aux difficultés déjà rencontrées en 1982.
En prenant appui sur des études statistiques collectées depuis 1982, il montre que l'investissement public évolue de manière cyclique, que les acteurs sont au centre d'un processus permanent de métamorphose et que tous les pays de l'OCDE partagent un point commun : ils sont victimes d'une chute de ces investissements au début des années 1990.

En fait, les analyses menées par A.-I. Hamdouch et C. Demons se complètent :

- A.-I. Hamdouch explique qu'il est très difficile en 1982 de dresser un inventaire précis des investissements, ceux-ci étant hétérogènes et dépendants d'un grand nombre de pôles de décisions.
- C. Demons se situe dans une optique plus fonctionnelle. En 2002, il définit les investissements publics comme une variable-clef de l'investissement global et du développement économique de la nation.

> 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. 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.[32]

---

[31] C. DEMONS (2003), « Quel avenir pour l'investissement public ? », *Analyses et Documents Economiques,* n° 92/93, février-mars, p. 33.

[32] C. DEMONS (2002), « L'investissement public en France : bilan et perspectives » , *Rapport Public*, Conseil Economique et Social, Paris, La Documentation Française, p. 5.

L'investissement public exerce alors une fonction majeure, celle de compléter l'investissement privé en réalisant trois objectifs essentiels :

- assurer la cohésion nationale en apportant la sécurité collective et en développant le bien-être de la population ;
- développer le système économique et social du pays en maintenant une croissance soutenue avec un haut niveau d'emploi ;
- réguler la croissance.

L'analyse de C. Demons prend comme référence une étude réalisée aux Etats-Unis en 1999 par L. Michael.[33] Ce dernier avait alors observé quatre grands types d'investissements publics.

- les investissements dans les infrastructures (transports et moyens de communication) ;
- les investissements dans le capital humain (éducation et formation) ;
- les investissements dans le progrès technique (recherche et développement) ;
- les investissements dans les équipements (santé, centres sportifs).

L'analyse fonctionnelle permet de saisir la diversité des investissements publics, sachant que l'étendue de ce domaine fait l'objet de nombreuses critiques émises par les instances européennes. Déjà, en 1996, un rapport publié par R. Denoix de Saint Marc reprochait à la France de confondre tous les services et de ne pas respecter les principes adoptés lors de la signature du Traité de Rome en 1957. La position mal définie des administrations publiques est considérée comme un obstacle à la transparence. Les propos formulés par R. Denoix de Saint Marc sont assez virulents, lorsqu'il décrit l'étendue du domaine public en France :

> Le service public : les mêmes mots désignent en France, des missions très diverses. Par un glissement verbal, on passe trop aisément du service public, principe unificateur, aux services publics, activités précises considérées une à une, puis aux organismes chargés

[33] L. MICHAEL et LIYOD Consulting Association (1999), « L'investissement public et privé dans l'Union européenne », *Direction générale des études*, Parlement européen, documents de travail : Série Affaires Economiques, p. 29-36.

de les fournir. Le même mot désigne un concept général, un grand secteur comme l'énergie, une Entreprise, comme Electricité de France.[34]

Selon ce rapport, cette confusion entretenue dans le domaine public permet aux Français de détourner les règles de concurrence (article 86 du traité de l'Union Européenne) et de ne pas respecter les orientations décidées par l'ensemble des pays membres en 1992. Les Français confondraient trois catégories de services :

- le premier à caractère commercial (distribution de l'électricité, et des télécommunications) ;
- le second à caractère imparfaitement marchand ;
- le troisième à caractère régalien.

Il existe une forte imbrication des pouvoirs et des services publics. L'Etat et les administrations se sont tournés vers différents secteurs de l'économie et, de ce fait, l'Etat a inventé un statut juridique particulier pour intégrer le service marchand, les *Etablissements Publics à Caractère Industriel et Commercial* (EPIC). Ces derniers appliquent les principes de la comptabilité privée, ce qui rend très difficile l'identification des actions de l'Etat.

Le secteur public utilise la pratique de la péréquation tarifaire au niveau des prix. Par cette pratique spécifique, étendue à plusieurs secteurs (transports, communication, énergie), le secteur public ne respecte pas les lois du marché. Il est accusé par l'Union Européenne de porter atteinte aux entreprises du secteur privé. Un vocabulaire spécial est attaché au service public, qui parle *d'*« usagers » et non de consommateurs. Les notions de *service public* et d''intérêt collectif sont donc confondues. A la lecture du rapport Denoix de Saint Marc, il semblerait que la France occupe une place particulière dans l'Union Européenne. L'Etat est partout, dans le secteur marchand et non-marchand, et serait à l'origine d'un système tentaculaire qui infiltrerait des domaines dans lesquels il ne devrait pas être.

Nous voyons désormais que la grande caractéristique française de l'investissement public réside dans des frontières floues et très perméables entre les secteurs marchand et non-marchand. Si la comptabilité nationale distingue de façon conceptuelle ces deux notions, l'Etat est beaucoup plus vague et ses actions,

[34] R. DENOIX de SAINT MARC (1996), « Le service public », *Rapport au Premier Ministre*, Paris, La Documentation Française, p. 11.

comme celles des autres acteurs ne sont pas clairement définies. J. Fournier qui a travaillé à l'élaboration du rapport Denoix de Saint Marc a rappelé que les interventions publiques peuvent être classées en trois grandes catégories :

- les actions de régulation ou de réglementation indispensables à la cohésion économique et sociale ;
- les transferts de ressources, comme la fiscalité ou les revenus de la Sécurité Sociale ;
- la production de biens (liés au secteur marchand) et de services collectifs (liés au secteur non-marchand).

C. Buhl qui a également collaboré à la préparation du même rapport distingue trois sortes d'investissements :

- ceux qui permettent aux collectivités locales de remplir leurs missions auprès de la population ;
- ceux qui permettent de produire un ensemble de services collectifs, d'ordre essentiellement non-marchand ;
- ceux qui permettent de préparer l'avenir.

Au total, il apparaît donc qu'en France, l'Etat ne connaît ni le périmètre de son domaine, ni l'étendue de ses fonctions.

### 1.2. Les multiples orientations des équipements collectifs

En tenant compte de toutes ces données où il n'est guère possible de définir un périmètre précis des actions de différentes administrations publiques, C. Demons complète les travaux d'A.-I. Hamdouch afin de dresser vingt ans après la mise en place de la décentralisation un inventaire du secteur public non-marchand et une liste des institutions publiques qui interviennent dans l'économie concurrentielle.

### 1.2.1. Le secteur public non-marchand

Les principaux acteurs sont représentés par les *Administrations Publiques* (APU) qui comprennent les *Administrations Publiques Centrales* (APUC) et les *Administrations Publiques Locales* (APUL).

- Les Administrations Publiques Centrales regroupent tous les organismes de l'Etat couverts par le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux du trésor. Il faut également y ajouter les *Organismes Divers d'Administration Centrale* (ODAC) qui existent sous 750 entités juridiques. Ils sont très variés et occupent une place importante dans l'économie et dans l'organisation sociale de la nation. Il est intéressant de noter que sur 750 ODAC, 500 sont occupés par l'Enseignement (Etablissements allant de l'école maternelle à l'Université, formations liées au sport, écoles d'infirmières, IUFM, travailleurs sociaux, écoles artistiques). A cela il faut ajouter les 55 *Centres Régionaux de Documentation Pédagogique* (CRDP) ou de *Centres d'Informations et de Documentation Jeunesse* (CIDJ).
Les autres ODAC représentent des organismes divers comme le secteur sanitaire et social, les organismes culturels nationaux (orchestres, théâtres, bibliothèques, musées), les organismes liés à la Recherche comme le CNRS ou à l'environnement (parcs naturels, agences pour la maîtrise de l'énergie), les *Agences Nationales pour l'Emploi* (ANPE), *Météo France*, la *Commission des Opérations Boursière* (COB) le *Centre Français du commerce Extérieur* (CFCE).

- Les Administrations Publiques Locales rassemblent les collectivités territoriales à travers les régions, les départements et les communes ainsi que leurs groupements. Ces derniers sont de plus en plus nombreux depuis 1983. La décentralisation est parfois lourde pour les communes et celles-ci se regroupent afin de mutualiser des investissements. Nous pouvons distinguer plusieurs ensembles plus ou moins vastes, comme les communautés urbaines, les districts, les communautés de villes et de communes. Les impôts constituent leurs principales ressources. En revanche, les syndicats de communes qui régissent la distribution de différents services comme

l'eau ou la gestion des déchets ne figurent pas dans les administrations publiques mais dans le secteur des *Entreprises Non Financières* (ENF) de la Comptabilité Nationale. Au niveau local, les ODAC sont remplacés par les *Organismes Divers d'Administration Locale* (ODAL). La vocation de ces organismes complète celle des ODAC au niveau local. On retrouve ainsi les centres communaux d'action sociale, les services départementaux d'incendie et de sécurité, et certains services d'enseignement qui sont de la compétence des régions ou des départements. Il faut également ajouter les *Chambres d'Agriculture*, les *Chambres de Commerce et d'Industrie* (CCI) les administrations intervenant dans les transports comme les transports parisiens, les agences de l'eau et les agences d'urbanisme.

- Les Administrations de Sécurité Sociale dont le financement repose non pas sur des bases fiscales, liées à divers types d'imposition, mais sur des cotisations sociales. En percevant ces ressources, les organismes s'engagent auprès de la population en fournissant diverses prestations. Le rapport présenté par C. Demons distingue deux types d'administrations sociales :

- celles qui correspondent à l'organisation des *Régimes d'Assurances Sociales*. On y retrouve les différentes caisses d'assurance maladie (déterminées en fonction de la catégorie socioprofessionnelle), les *Caisses d'Allocations Familiales* (CAF) et les *Régimes Spéciaux.* L'organisation des Régimes d'assurances sociales concerne un champ assez large parce que certains d'entre eux sont aménagés directement par l'employeur mais les comptes demeurent séparés de l'entreprise. C'est le cas de la SNCF, d'EDF-GDF, de la Poste ou de la RATP.
- celles qui correspondent aux *Organismes Dépendant Des Assurances Sociales* (ODASS). Ces organismes réunissent les hôpitaux (civils et militaires), les établissements publics de santé comme les maisons de repos, d'autres établissements comme les cliniques privées (qui participent au service public hospitalier), les prisons ou autres établissements carcéraux.

### 1.2.2. Le secteur public marchand

Les acteurs ont beaucoup évolué au cours des trente dernières années. Les entreprises dans lesquelles l'Etat est impliqué, se présentent sous plusieurs formes juridiques où nous pouvons distinguer :

- les EPIC ;
- les sociétés anonymes où l'Etat détient la majorité du capital ;
- les sociétés anonymes où l'Etat est minoritaire ;
- les entreprises où l'Etat n'est pas actionnaire mais siège au conseil d'administration ;
- les autres entreprises publiques (où l'Etat n'est ni actionnaire, ni présent au conseil d'administration) : filiales de la Poste, de la SNCF ou de France Telecom ;
- les entreprises privées où l'Etat n'est pas actionnaire mais où siègent ses représentants.

Afin de mieux saisir les fluctuations de cet univers marchand, piloté à différents degrés par l'Etat, notre étude peut également s'appuyer sur les analyses de S. Albert et de C. Buisson[35]. Ces chercheurs ont consacré un ouvrage entièrement centré sur le secteur public marchand. Leur recherche est fondée sur l'inventaire annuel du RECME. Ils constatent que le nombre des entreprises publiques[36] avait atteint un pic en 1985 avec 2 542 unités de production employant 2,232 millions de salariés, répartis dans les Industries (800 000), les transports (381 000), les télécommunications (437 000), l'énergie (273 000) et les secteurs financiers (341 000). Les entreprises publiques généraient à cette époque 25 % de la valeur ajoutée des entreprises de biens et services, installées sur le territoire métropolitain[37].
En 2002, leur nombre est divisé par deux. Le secteur public contient 1 500 unités et occupe 1,1 million de salariés. Par ailleurs, la valeur ajoutée ne représente plus que 11,5 % de la valeur ajoutée des entreprises produisant des biens et des services.

---

[35] S. ALBERT et C. BUISSON (2002), « Les entreprises publiques, le rôle de l'Etat actionnaire », *Notes et Etudes Documentaires*, Paris, La Documentation Française, p. 9-31.

[36] Les entreprises publiques sont considérées par les auteurs au sens large et incluent les GEN.

[37] S. ALBERT et C. BUISSON (2002), *ouv.cit.,* p. 21.

Selon S. Albert et C. Buisson, la baisse du nombre des entreprises publiques entre 1985 et 2000 est principalement due à trois facteurs :

- un grand mouvement de privatisation a été amorcé en France, à partir de 1986, afin de renflouer les caisses de l'Etat, épuisé par la crise ;
- l'Union Européenne introduit de nouvelles règles juridiques, notamment en matière de concurrence. Lors de la construction du *Grand Marché*, les pays membres insistent sur la nécessité de respecter la libre circulation des biens et des services. Dans ce contexte, les entreprises publiques sont alors considérées comme des obstacles à la construction de ce vaste projet ;
- la globalisation financière privilégie les marchés boursiers et provoque un mouvement de capitaux vers les grands groupes privés. Dans le milieu des années 1980, les recherches qui sont faites dans le domaine du management véhiculent l'idée selon laquelle les entreprises publiques ne peuvent atteindre la taille indispensable à leur survie, dans une économie mondialisée.

Toutes ces considérations nous permettent d'apercevoir une nouvelle forme de pensée portée par un vocabulaire spécifique. Lors du Sommet d'Amsterdam en 1997, il est convenu que chaque pays membre de l'Union Européenne aura à gérer librement ses services publics afin de remédier aux imperfections du marché, mais la conception française de l'*intérêt général* est rejetée. La préférence est donnée au concept anglo-saxon structuré autour du *service universel,* beaucoup plus conforme aux principes du marché que la conception française, plus proche du bien-être que de la rentabilité. Le service universel est considéré comme un service minimum, assuré à un prix accessible pour tout consommateur. Ce service mercantile est proposé dans un univers concurrentiel où il n'est question ni d'égalité ni d'équité, quel que soit le revenu de l'utilisateur. La France est obligée d'abandonner le vocabulaire qui accompagnait depuis plusieurs décennies les services publics. Les *usagers* se métamorphosent en *consommateurs.* Cette nouvelle règle engendre des effets dévastateurs inévitables sur les entreprises publiques, telles que la France les concevait depuis 1950, et les investissements publics changent de cap. Ils n'auront plus la même fonction et seront entrepris à la condition d'être rentables.

A cela, il faut ajouter l'impact de *l'Organisation Mondiale du Commerce* (OMC) qui impose le respect de la concurrence à tous les pays signataires, y compris dans le domaine des services via *l'Accord Général sur le Commerce des Services* (AGCS). Les 132 pays signataires de l'Organisation Mondiale du Commerce s'engagent le 15 avril 1994 à Marrakech, à libéraliser l'immense domaine du secteur public marchand et non marchand. Dans ce cadre, les entreprises publiques françaises, actives dans les domaines de l'énergie, des transports et des communications doivent désormais ouvrir leur marché. L'article XVII[38] indique qu'un Etat qui a engagé un service doit ouvrir le marché du secteur concerné à tous les fournisseurs de services, quelle que soit leur origine. L'AGCS prévoit la privatisation totale de l'ensemble des services publics, ce qui correspond à la libéralisation de 160 secteurs d'activité. Tous les services vont désormais figurer sur une liste qui sert de repère à tous les pays membres. Si un Etat désire retirer un service de la liste, il peut le faire, mais il est obligé d'en ajouter un autre, ce qui fait que la liste n'est jamais définitive. Globalement, elle s'allonge en permanence, ce qui ne facilite pas notre étude.

L'article XVII[39] oblige tout Etat à appliquer le même traitement à tout fournisseur et cela modifie, en permanence le champ et les acteurs responsables des investissements publics. Une firme étrangère a le droit de percevoir les mêmes subventions qu'un service public ou national. L'article XVII constitue un puissant argument pour éliminer intégralement le système des subventions et multiplier les privatisations.

Nous pourrions nous limiter à relater les variations du secteur public marchand pour cerner le domaine des investissements publics, mais notre étude comporterait de nombreuses lacunes. Il faut ajouter un nombre considérable d'entreprises privées qui sont liées aux administrations centrales et locales par un système de gestion

---

[38] Article XVII AGCS (1994) : « En ce qui concerne l'accès aux marchés suivant les modes de fourniture identifiés à l'article premier, chaque Membre accordera aux services et fournisseurs de services de tout autre Membre, un traitement qui ne sera pas moins favorable que celui qui est prévu en application des modalités, limitations et conditions convenues et spécifiées dans sa liste ».

[39] Article XVII AGCS (1994) : « Dans les secteurs inscrits dans sa liste, et compte tenu des conditions et restrictions qui y sont indiquées, chaque Membre accordera aux services et fournisseurs de services de tout autre Membre, en ce qui concerne toutes les mesures affectant la fourniture de services, un traitement non moins favorable que celui qu'il accorde à ses propres services similaires et à ses propres fournisseurs de services similaires ».

déléguée. Ces entreprises ont un rôle important et une force considérable au niveau international. Elles se sont constituées dès la deuxième partie du XIX$^{e}$ siècle, notamment dans le secteur du BTP. Elles interviennent aujourd'hui dans la construction d'ouvrages publics et dans de nombreux secteurs liés aux communications, à la production et à la distribution de l'énergie, aux transports et plus spécialement dans tous les domaines liés à la protection de l'environnement.

En 2006, Dominique Barjot[40] a réalisé une étude détaillée de ces entreprises, qui se sont transformées tout au long du XX$^{e}$ siècle en absorbant de nombreuses PME.

Au XIX$^{e}$ siècle, ces entreprises se sont appuyées sur de grandes fortunes appartenant à des bourgeois, et plus tard à des industriels qui se sont impliqués dans la construction d'ouvrages collectifs comme des ponts, des routes, des canaux ou des écluses. Elles sont restées juridiquement indépendantes mais ont toujours été reliées à l'Administration des Ponts et Chaussées, créée en France en 1754. Par conséquent, les administrations centrales et locales entretenaient avec les entreprises de travaux publics des contacts réguliers, renforcés par des contrats de garanties de longue durée, renouvelables. Les vagues de nationalisation qui se sont succédé pendant la deuxième partie du XX$^{e}$ siècle n'ont pas bouleversé cette situation.

Il faudrait donc consacrer de nombreuses heures à analyser le code des marchés publics, pour collecter les informations relatives aux projets de construction dans lesquels se sont greffés les entreprises publiques, les grands groupes de BTP et les PME, pour se faire une idée de la multitude d'acteurs impliqués dans les investissements publics.

Nous saisissons mieux pourquoi il n'a pas été facile d'établir une fois pour toute une liste précise des acteurs qui interviennent dans le domaine des investissements publics et pourquoi, à partir des années 1990, les économistes s'interrogent à nouveau sur la place que doit occuper l'Etat. Si les investissements publics n'ont pas été un champ d'études à part entière, c'est parce que les analyses ont été, dès la fin du XVIII$^{e}$ siècle, confrontées à des problèmes d'identification.

---

[40] D. BARJOT (2006), *La grande entreprise française des travaux publics 1883-1974*, Paris, Economica, p. 40-229.

Nous pourrions détourner ces difficultés en adoptant une autre approche, celle qui permet de dissocier les besoins nationaux et les besoins de proximité. C'est ce que fait D. Lorrain[41], en proposant une analyse qui se situe à deux niveaux :

- l'économie nationale (dans laquelle l'Etat est le principal protagoniste) ;
- l'économie locale. Depuis les années 1950, les collectivités territoriales prennent la place de l'Etat et effectuent de plus en plus d'investissements publics.

Au cours des trente dernières années, si nous suivons l'orientation de D. Lorrain, nous pouvons constater deux grandes étapes.

La première date de 1982[42] et correspond à la mise en place du premier volet de la décentralisation. En évoluant comme une collectivité territoriale à part entière, la région devient un important centre de décisions.

La seconde étape est plus récente. Elle correspond à l'application du deuxième volet de la décentralisation (loi du 13 aout 2004) relatif aux transferts des prérogatives de l'Etat dans les domaines des investissements publics et du patrimoine.

En comparant l'implication des administrations publiques centrales et celle des administrations publiques locales en 2008, il apparaît que ces dernières réalisent 73,1 % des investissements publics[43].

Ces différentes approches révèlent la situation bien particulière de la France où il n'est pas possible de donner une définition simple des investissements publics et cela pour plusieurs raisons :

- le périmètre des domaines de l'Etat est aussi élastique que le contenu est incertain ;
- les activités du secteur public non-marchand et celles du secteur public marchand se rejoignent et il est très difficile de les dissocier ;

---

[41] D. LORRAIN (1993), « Les services urbains, le marché et le politique » in C. MARTINAND, *l'Expérience française du financement privé des équipements publics*, Paris, Economica, p.13-41.

[42] Loi du 2 mars et 22 juillet 1982.

[43]Direction Générale des Collectivités Locales (2009), « Les collectivités locales en chiffres », *Ministère de L'Intérieur de l'Outre-Mer et des Collectivités Territoriales*, p. 9.

- il n'y a jamais eu de prérogatives bien définies entre les administrations publiques centrales et les administrations publiques locales.

Il y a donc mille façons d'aborder l'étude des investissements publics et si le système français paraît confus, c'est parce qu'il est entièrement structuré autour du concept d'*intérêt général*. A partir du moment où les frontières de ce domaines ne sont pas figées et qu'elles s'adaptent à l'évolution de la société, le champ des investissements publics est condamné à se modifier.

### 1.2.3. La métamorphose permanente des investissements publics

En 2002, C. Demons dispose d'éléments nouveaux. Afin d'éviter les écueils dressés par les changements de base de la comptabilité nationale, il reprend la méthode statistique qui avait été mise au point par J. Meraud (1997)[44]. Celle-ci regroupait les données de la base SNC 71 et celles de la base SNC 80. Afin d'articuler au mieux les bases SNC 80 et SEC 95, il conserve les chevauchements des séquences et prolonge la période SNC 80 jusqu'à 2000.

Afin de sauvegarder les informations concernant les GEN, (qui n'apparaissent plus avec la base SCE 95), il reprend les comptes de ces Entreprises, auprès du Commissariat au Plan du Haut Conseil du Secteur Public et de la Banque de France. La décentralisation est effective depuis vingt ans et il est désormais possible de collecter les statistiques locales.

D'autres outils élaborés par le *Centre Européen de l'Entreprise Publique* (CEEP) retiennent des paramètres identiques pour comparer tous les pays membres de l'Union Européenne. Les indicateurs de cet organisme restent très globaux. Ils apportent moins de détails que les statistiques de l'INSEE mais permettent de visualiser les tendances et de faire des comparaisons entre les pays.

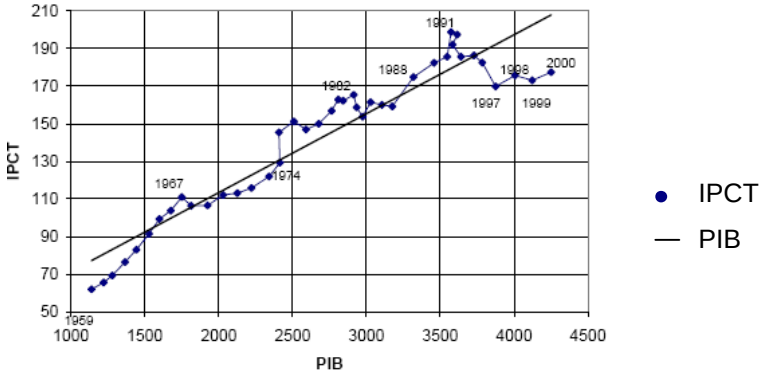
En collectant l'ensemble des données disponibles, C. Demons peut prendre un instrument de mesure commun pour les administrations publiques centrales et territoriales à travers la *Formation Brute de Capital Fixe* (FBCF).

---

[44] J. MERAUD (1997), *Les collectivités locales et l'économie nationale*, Crédit local de France, Editions Dexia.

Sur le graphique n° 3, il montre la corrélation qui relie la FBCF de l'ensemble des administrations au PIB à partir de 1959.

***Tableau n°3 : La relation entre le niveau de l'Inv estissement Public Civil Total (IPCT) et le PIB.***




*Source : C. Demons (2002), p. 49.*

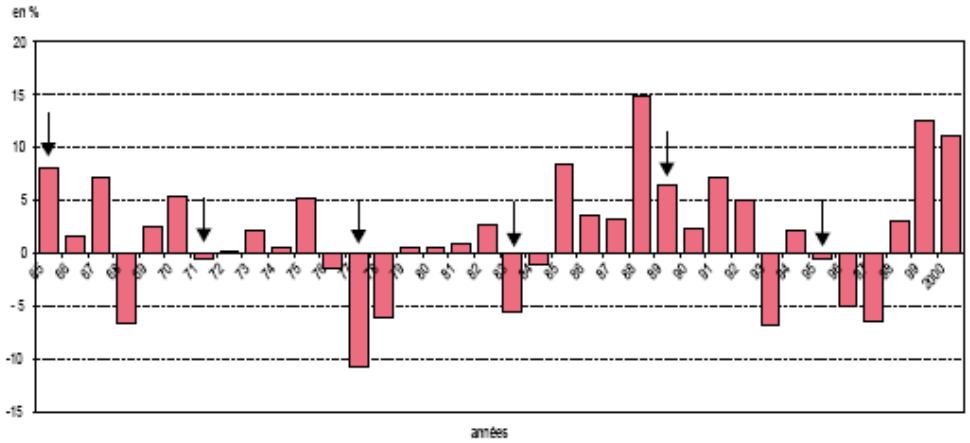
Les travaux des chercheurs associés à ceux de C. Demons nous apportent des renseignements très précieux, sur l'évolution des investissements publics dont la métamorphose constitue la plus grande caractéristique entre 1959 et 2002. Nous constatons les points suivants :

- les investissements publics ont un impact sur la croissance et suivent l'évolution du PIB. La dynamique publique reste forte de 1959 à 1967, puis s'efface progressivement pour reprendre brutalement de 1974 à 1985 ;
- lorsque les investissements privés régressent, les investissements publics augmentent et jouent ainsi un rôle contra cyclique ;
- ces derniers maintiennent la croissance lorsque les investissements privés diminuent ;

Tous les chercheurs insistent sur le transfert d'acteurs à partir des années 1950 et plus spécialement depuis 1982. Ils se rejoignent et établissent les constats suivants : Jusqu'au milieu des années 1970, ce sont les GEN qui investissent le plus, et c'est en collaborant avec les administrations publiques centrales qu'elles participent à l'édification des grands travaux d'infrastructures ;

La part des APUC diminue régulièrement dès le milieu des années 1970. Elles perdent 14 points entre 1960 et 1980. En 2000, elles ne représentent que 22 % des investissements de l'ensemble des APU (16 % pour l'Etat et 6 % pour les ODAC) ;
A l'inverse, la part des APUL augmente considérablement. Elles gagnent 13 points entre 1960 et 1980 et représente à 32, 2 milliards d'euros en 2000 soit 11,3 % de la FBCF nationale et 71 % de celle des APU. Le tableau n°4, nous permet de constater cette évolution.

***Tableau n°4 : Evolution de la FBCF des APUL avant et après la décentralisation***




Années d'élection : 1965, 1971, 1977, 1983, 1989, 1995
*Source : Insee, Comptes nationaux - Base 95*

*Sources : INSEE Premières, les investissements publics des APUL, n°867, octobre 2002, p. 2.*

Les chercheurs font un parallèle entre la chute des investissements publics entre 1990 et 1997 et la mise en vigueur du grand marché européen. Les équipements collectifs prennent alors une autre direction en s'orientant davantage vers les secteurs liés à la protection de l'environnement.

Le tableau n°5 nous permet de synthétiser le trans fert d'acteurs.

***Tableau n°5 : L'évolution de la structure de la FB CF 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 | 100 | 100 | 100 | 100 |

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

*Source : C. Demons (2002), p. 62.*

Les travaux de J. Méraud évoqués ci-dessus, restent une référence car ils ont permis de coordonner les statistiques nationales et locales. En analysant l'évolution des dépenses publiques de la France sur trente ans, il a pu distinguer les dépenses des administrations centrales et celles des administrations locales. Ainsi :

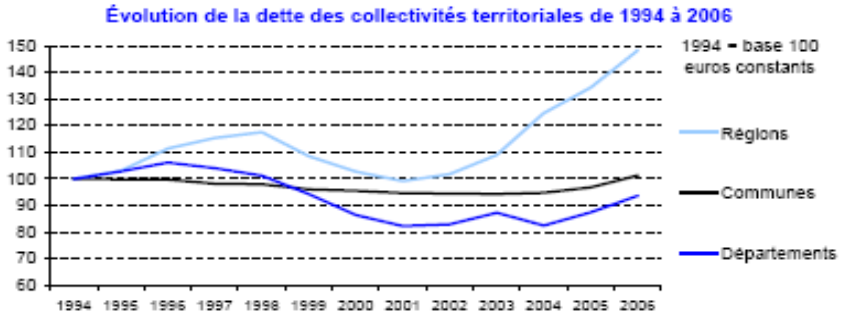
- jusqu'en 1974, ce sont les APUC qui effectuent la majorité des dépenses de capital. Les APUL ont moins de possibilités financières et restent souvent dépendantes de l'aide et des subventions des APUC qui augmentent plus particulièrement depuis le milieu des années 1960 ;
- A partir de 1975, les APUL sont de plus en plus sollicitées et sont contraintes d'effectuer certaines dépenses de fonctionnement à la place des APUC. Néanmoins, leur épargne restera importante jusqu'à la fin des années 1990.

Le poids des APUL dans l'investissement public va devenir déterminant après la loi du 13 août 2004. Selon la *Direction Générale de la Comptabilité Publique* (DGCP), la FBCF des administrations publiques territoriales représente 76 % de l'ensemble des investissements des administrations publiques en 2008[45].

Cette évolution a entraîné un bouleversement au niveau de la dette publique. Les APUL ont de plus en plus recours à l'emprunt et leur dette s'ajoute désormais à celle des APUC. Les études de la DGCP ne font que constater l'évolution de cette tendance.

[45] Bulletin d'Informations Statistiques de la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL), n° 53, janvier 2007, p. 1.

***Tableau n°6 : L'endettement des collectivités terr itoriales (milliards d'euros).***




*Source : Direction Générale de la Comptabilité Publique, mars 2008.*

Depuis l'année 2000, l'endettement des APUL et celui des APUC représente un vrai problème de société, engendrant plusieurs interrogations non seulement en France mais également dans l'ensemble des pays de l'OCDE.

## *SECTION 2 : LES OBSTACLES FREINANT L'ÉTUDE DES INVESTISSEMENTS PUBLICS*

Les bases de la Comptabilité Nationale ont été revues à plusieurs reprises (1956, 1962, 1971) et elles n'intègrent pas les mêmes éléments. La Comptabilité Nationale en base 1962 ne dissocie pas les investissements publics des investissements privés et, en 1971 les dépenses en capital des entreprises publiques ne sont pas comptabilisés avec celles des administrations publiques. Les investissements publics sont exprimés différemment selon qu'ils dépendent de l'économie concurrentielle ou du secteur public non-marchand

### 2.1. Les difficultés de rassembler de manière cohérente les données chiffrées

Chaque changement de base entraîne une interruption des informations. Par conséquent, les analyses ne peuvent être menées qu'en fonction de certaines fréquences, de façon à ne pas mélanger des données constituées avec des paramètres différents ; la grande difficulté étant de trouver des espaces homogènes de mesure.

#### 2.1.1. L'insuffisance des statistiques

Avec la mise en place du *Système Elargi de Comptabilité Nationale* de base 1980, (SECN 80), les GEN sont séparées des autres entreprises privées. Cette séparation va permettre d'améliorer les informations concernant la part des entreprises publiques dans la Valeur Ajoutée nationale, et ces renseignements sont essentiels à l'époque où le gouvernement désire moderniser l'économie nationale en prenant appui sur ces entreprises. Le système SECN 80 sera aussi très précieux quelques années plus tard lorsque débutera le programme de privatisation.
Cependant, ce système ne permet pas d'évaluer précisément les investissements publics effectués par les APUC, les APUL, les ODAC et les ASS.

D'autre part, jusqu'en 1982, il n'existe pas de système capable de donner des informations circulant entre l'Etat et les GEN. Le manque de publications régulières est un handicap, car il est difficile d'établir des contrôles et de cerner les défaillances. C'est pour remédier à ce problème que le *Haut Conseil du Secteur Public* (HCSP) a demandé la création du RECME, confié à l'INSEE en 1984.

Le nouveau changement de base, mis en place par l'Union Européenne en 1995, bouleverse à nouveau les paramètres. Nous pouvons constater que les GEN qui avaient été séparées des autres entreprises publiques et privées, lors de la mise en place du SECN 80, sont remises dans une catégorie qui regroupe toutes les sociétés non-financières.

Nous constatons également que les séries statistiques sont inégalement traitées au niveau national et local. Lorsque le premier volet de la décentralisation est mis en application, les collectivités territoriales n'ont pas les moyens techniques de reproduire à une échelle locale, les études faites au niveau national. Il est alors compliqué de suivre l'évolution des activités territoriales, de connaître les difficultés budgétaires accumulées après les transferts de responsabilités. Le manque de données chiffrées sera à l'origine du retard pris sur l'évaluation de la décentralisation. Les premières analyses chiffrées apparaîtront seulement au début des années 1990, et elles soulèveront de nombreuses inquiétudes. C'est une des raisons qui expliquera, dans les dix dernières années du XX$^{e}$ siècle, l'apparition des nombreux observatoires créés par les collectivités locales.

#### 2.1.2. Les confusions des systèmes de comptabilité et la dispersion des archives

Nous voyons bien que l'analyse des investissements publics est complexe car ces derniers reposent sur une superposition d'administrations dans laquelle se mêlent de nombreux établissements publics et des entreprises nationales. Les systèmes de comptabilité sont hétérogènes et il n'est guère possible d'échapper à la confusion. Les administrations publiques dépendent de la comptabilité publique, dont les racines remontent à la Révolution Française. Ce système[46] qui permet à chaque

[46] N. MONTEL (1999), *Guides des lieux de recherche. Histoire de l'Equipement*, Conseil Général des Ponts et Chaussées, octobre, Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, p. 5-32.

citoyen de demander des précisions sur les comptes publics réunit les activités financières des APUC, des APUL, et divers organismes publics. En revanche, toutes les entreprises du secteur concurrentiel (public comme privé) sont assujetties à la comptabilité privée.

Afin de contourner ces difficultés, il eut été très pratique de pouvoir consulter les données conservées par les services du Ministère de l'Equipement (qui a subi de nombreuses modifications depuis le milieu des années 1960). Nathalie MONTEL a essayé de dresser un inventaire des actions engagées par ce ministère sur une période de trente ans (1975-2005). Elle a dû faire face à de nombreux obstacles et les difficultés qu'elle a pu rencontrer constituent pour notre étude de précieuses informations.

Depuis les années 1960, le Ministère de l'Equipement est celui qui a été le plus sollicité. Il a participé à la construction de nombreux ouvrages publics dans les domaines de l'urbanisme, du logement, des transports et des travaux publics. Il ne nous est pas possible de retracer l'historique de cette institution qui puise ses racines dans l'Administration des Ponts et Chaussées (créée au XVIII$^{e}$ siècle). Nous pouvons prendre une vue d'ensemble des difficultés auxquelles se sont heurtés les travaux de Nathalie Montel.

En 1944, les services de la *Délégation Générale de l'Equipement National* et ceux du *Commissariat à la Reconstruction Immobilière* sont réunis pour former le *Ministère de la Reconstruction et de L'Urbanisme.* En 1947, cette nouvelle structure centralisée se voit chargée des *Habitations à Bon Marché* (HBM) qui, jusqu'alors, étaient placées sous la tutelle de la Santé Publique et qui deviendront quelques années plus tard les *Habitations à Loyers Modérés* (HLM).

En février 1950, le Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme fait une communication sur la nécessité d'élaborer un plan national d'aménagement du territoire. Treize ans plus tard (18 juin 1963), cette réflexion aboutira à la création de la *Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale* (DATAR). Très vite, la croissance urbaine des années 1960 fait apparaître de nombreuses interactions entre les logements, l'urbanisme et les questions relatives à la circulation et à l'aménagement du territoire. Il devient donc nécessaire de regrouper les

différentes structures. C'est dans cette perspective qu'en 1966, les services des *Ponts et Chaussées* et *le Ministère de la Reconstruction* fusionnent pour former le M*inistère de l'Equipement.* A partir de cette date, et jusqu'à nos jours, il connaîtra différentes étapes dans son évolution.

- En 1967, on y ajoute les transports. Cent *Directions départementales d'équipement* (DDE) regrouperont les études, les programmes ainsi que tous les moyens techniques nécessaires à la vie d'une structure locale. Chaque DDE fonctionnera avec des techniciens, urbanistes, architectes, juristes, administratifs spécialisés dans l'habitat.
- Dès 1976, toutes les DDE sont habilitées à délivrer des permis de construire. Pour approcher le vaste domaine des investissements publics qui dépendent du Ministère de l'Equipement, il sera nécessaire de contacter les services dirigés par la DDE. En 1978, il faut ajouter l'environnement et c'est en 1981 que ce ministère éclate en quatre parties (mer, logement, équipement, transports). Ces domaines seront à nouveau réunis en 1984.
- En1989, le Ministère des Transports sera scindé entre les transports routiers et les transports fluviaux. Le Ministère de l'Equipement devient le *Ministère d'Etat, de l'Equipement, du Logement et de la Mer*.
- L'année 1991 sera celle de la naissance d'une autre branche : celle du tourisme. S'il fallait définir le Ministère de l'Equipement sur une période de trente ans, il faudrait considérer les investissements publics dans les secteurs tels que les transports, le logement, la mer, le tourisme, l'aviation civile, les infrastructures routières, ferroviaires, maritimes, portuaires, aéroportuaires et fluviales, la politique urbaine, l'environnement et la sécurité.
- Le 31 mai 2005, une nouvelle structure voit le jour. Le Ministère du Logement sera lié à l'emploi et la cohésion sociale. C'est ainsi que Jean Louis Borloo devient *Ministre de l'Emploi, de la cohésion sociale et du Logement*. Dominique Perben prend en charge le *Ministère des Transports, de l'Equipement, du Tourisme et de la Mer (MTETM).*

Ces différents bouleversements nous permettent de saisir la complexité du service public. Il est difficile de distinguer clairement les implications directes de l'Etat dans

un domaine particulier. De ce fait, il est délicat de séparer les éléments, les actions des administrations centrales, celles des administrations territoriales et de les chiffrer avec exactitude dans le temps et dans l'espace. Il n'est pas toujours évident de suivre l'évolution d'un seul type d'investissements publics. Afin d'étayer notre propos, nous prendrons deux exemples : celui du logement et celui des Aéroports de Paris.

- Le secteur des logements :

C'est seulement depuis 2005 que le logement est envisagé dans un ministère différent de celui de l'Equipement. L'administration qui a en charge les logements dispose d'une base de données, appelée SIDATEL. Cette base rassemble les informations relatives aux autorisations de construire (permis délivrés par les DDE depuis 1976 et les diverses mises en chantiers transmises à la fois par la DDE et les communes). Chaque année, il faut distinguer au niveau des constructions de logements les autorisations (inscrites dans la base de données aussitôt qu'elles sont enregistrées) et les logements réellement construits.

Ainsi, dans une année, les statistiques sont livrées en fonction de plusieurs catégories de logements : les logements individuels ; les logements collectifs, les logements à résidence (logement collectifs pour les personnes âgées, les résidences universitaires).

En laissant volontairement de côté les logements individuels, nous pourrions penser que les investissements publics concernent exclusivement les logements collectifs et les logements à résidence. La classification n'est pas si simple parce que les foyers (handicapés, personnes seules en difficulté, hôtels de police, bâtiments scolaires) ne sont pas inscrits dans la catégorie des logements à résidence mais dans les locaux d'hébergement. Or les locaux d'hébergement ne figurent pas dans la base de données SIDATEL.

Les locaux d'hébergement constituent un enjeu majeur dans le domaine des investissements publics et ils sont financés depuis 2005 dans le cadre des contrats de partenariat public-privé (PPP)[47]. Nous devons signaler que la catégorie des locaux d'hébergement inclut la construction des hôtels et des bureaux qui

[47] PPP : Les contrats de partenariat public-privé ont été créés par ordonnance le 17 juin 2004 et ratifiés le 9 décembre 2004.

n'appartiennent pas au domaine public mais au secteur privé, ce qui ne simplifie pas la tâche dans le recensement des investissements publics.
Ainsi pour l'année 2006, la base de données SIDATEL livre les statistiques présentées dans le tableau 7.

***Tableau n°7 : Le nombre de logements figurants sur la base SIDATEL.***

| **Type de logement** | **Autorisations** | **Création** | **Augmentation annuelle en %** |
|---|---|---|---|
| Individuels | 66 118 | 51 812 | 1,1 |
| Collectifs | 65 790 | 35 980 | 12 |
| Logements en résidence | 6340 | 3812 | 6,2 |

*(base de données du Ministère des Transports, de l'Equipement, du Tourisme et de la Mer (MTETM). Source : SESP (MTETM), n°362, mars 2007.*

Ces statistiques font apparaître le développement non négligeable des logements collectifs (augmentation de 12 % en un an) et les logements en résidence.
En revanche, les locaux d'hébergement n'apparaissent pas et ils représentent une très grande partie des investissements publics.

- Les Aéroports de Paris :

Bien que ce type de travaux soit relié à un seul ministère, le MTETM, il est très difficile d'obtenir des informations sur l'exactitude du financement. Quelle que soit l'évolution de sa structure, Le Ministère de l'Equipement a toujours été très impliqué dans la construction et la rénovation des aéroports. Les *Aéroports de Paris* (ADP) constituent un établissement public administratif créé par l'ordonnance du 24 octobre 1945 du gouvernement provisoire de la République Française et organisé par un décret du 4 janvier 1947. Cet établissement est également doté de l'autonomie financière, et reste indépendant des compagnies aériennes. Depuis sa création, le complexe ADP est placé sous la tutelle du Ministère de l'Equipement et sous le contrôle du Ministère de l'Economie et des Finances. Les investissements dans le

domaine des aéroports sont très importants et concernent les domaines suivants :

- les techniques de construction (aérogares, pistes, parcs à voitures, hangars d'avions) ;
- les techniques de traitement des eaux pluviales et usées, traitement des déchets et réserves de carburants.

Il est très difficile d'avoir une idée précise des dépenses engagées sur un même projet car elles ne sont pas issues d'une source unique. En ce qui concerne la structure d'ADP, aucun guide, inventaire ou état général des fonds n'a été publié. Ces derniers, conservés en majeure partie sur support papier, ne sont pas clairement identifiés dans les services des archives. D'autre part, avec l'application de la loi 3 janvier 1979[48], les statistiques concernant les investissements publics ne sont pas transmises aux services des archives avant une période de 30 ans. De nombreuses sources d'information restent alors attachées à la propriété des communes et sont difficilement consultables.

### 2.2. La complexité du sujet confirmée par les débats théoriques

En reprenant les travaux d'A. Smith, nous pouvons voir que ce dernier évoque, dès 1776, l'importance des biens publics. A plusieurs reprises, il fait référence aux actions que l'Etat doit mener afin de sauvegarder l'intérêt général. Il écrit :

> Après les travaux et établissements publics nécessaires pour la défense de la société et pour l'administration de la justice, les autres travaux et établissements de ce genre sont principalement ceux destinés à étendre l'instruction parmi le peuple. Les institutions, pour l'instruction sont de deux sortes : celles pour l'éducation de la jeunesse, et celles pour l'instruction du peuple de tout âge. Un des devoirs du souverain ou de la République est celui d'élever et d'entretenir ces ouvrages et les établissements publics dont une grande société retire d'immenses avantages, mais qui sont néanmoins de nature à ne pouvoir être entrepris ou entretenus par un ou quelques particuliers, attendu que, pour ceux-ci, le profit ne saurait jamais leur en rembourser la dépense. [49]

---

[48] Décret d'application n°79-1038 du 3 décembre 1979 .

[49] A. SMITH (1776), *Recherche sur la nature et les causes de la Richesse des Nations*, traduction de Germain GARNIER, tome 2, chapitre 1 section 3, Paris, Gallimard, p. 345.

### 2.2.1. Les problèmes d'identification posés par les biens publics

Selon A. Smith, afin d'assurer le fonctionnement du marché, l'Etat doit entreprendre de nombreuses actions telles que :

- construire des ouvrages d'infrastructures (routes, ponts, ports) dont les objectifs sont de faciliter les échanges sur l'ensemble du territoire ;
- éduquer la jeunesse ;
- veiller et protéger les hommes qui doivent rester libres ;
- défendre la propriété ;
- agir dans le domaine culturel pour construire une société homogène dans un espace économiquement structuré dans le but d'instaurer une société de marché ;
- entretenir et ériger certains ouvrages publics et certaines institutions dont les établissements privés ne s'occuperont jamais dans la mesure où le profit serait insuffisant ;
- veiller sur le commerce et ne pas accepter que des monopoles imposent un certain despotisme.

Malgré tout, lorsque nous regardons la littérature relative aux biens publics, les chercheurs se divisent sur l'origine des premières analyses.
Selon P. Jaquet et O. Ray[50], ce n'est pas A. Smith qui aurait donné la première définition mais Ugo Mazzola[51] (1863-1899), un siècle plus tard. Ces biens seraient différents des autres par leur mode de consommation car ils n'entraînent ni rivalité, ni exclusivité. L'éclairage public, les fontaines, les routes ou l'équipement sanitaire s'adressent à tous les individus, sans affecter les autres biens et n'excluent personne.

---

[50] P. JACQUET et O. RAY (2008), « La théorie des biens publics mondiaux » *Cahiers Français*, n° 343, Paris, La Documentation Française, p. 68-69.

[51] U. MAZZOLA (1890), « The formation of the prices of public goods » in A. BERAUD (2004) « Le marché, les services publics et les monopoles », Actes du quatrième Colloque de l'Association Internationale Walras, les cahiers du CERAS, hors série n°4, avril 2005, p. 25-51.

Leur étude demeure cependant très complexe, et c'est la raison pour laquelle nous devons prendre en compte les travaux des historiens économistes qui, dès les années 1980, ont beaucoup réfléchi sur ce sujet. F. Etner[52], R.-F. Hebert[53] ont apporté un regard nouveau. Selon ces chercheurs, les premières études théoriques dédiées à l'investissement public n'ont pas été menées par des économistes mais par des ingénieurs de l'Administration des Ponts et Chaussées. Les historiens se rejoignent pour attribuer aux ingénieurs un rôle considérable dès la fin du XVIII^e^ siècle. Certains d'entre eux ont laissé leur nom dans les Annales des Ponts et Chaussées, créées en 1861. Les travaux d'A.-A. Cournot (1801-1877), de C. L. Navier (1785-1836), et surtout ceux de J. Dupuit (1804-1866) sont devenus de riches références pour les ingénieurs, les collectivités territoriales (qui devaient réaliser des ouvrages collectifs) et les entreprises de BTP. Selon les historiens, les ingénieurs auraient partagé un point commun, celui d'être ignorés des économistes pendant une période de plus de deux siècles. Les biens publics n'attirent pas l'intérêt des économistes comme les autres biens et nous allons essayer de comprendre pourquoi.

### 2.2.2. La difficulté de mesurer la notion d'utilité

Aux XVIII^e^ et XIX^e^ siècles, l'économie politique, proche de la philosophie, reste attachée à une certaine abstraction. Cette situation entraîne assez rapidement une séparation entre les économistes qui orientent leurs travaux vers la théorie, et les ingénieurs qui évoluent davantage en direction de la mécanique industrielle, celle-ci représentant un domaine plus pragmatique.

Dans cette perspective, les ingénieurs ont abordé l'économie depuis la fin du XVIII^e^ siècle en apportant des solutions précises aux problèmes d'équipements publics rencontrés par les responsables politiques au niveau national ou local. Il n'y avait pas de remède universel, mais une solution adaptée à chaque cas. La construction de

---

[52] F. ETNER (1981), « Le calcul économique et le Corps des Ponts et Chaussées entre les deux Napoléon », tome 3, *Annales des Ponts et Chaussées*, p.104-109.

[53] R.-F. HEHERT, R.-B EKELUND and R.TOLLISON (1992), « The economics of sin and redemption : Purgatory as a market-pull innovation », *Journal of Economic Behavior and Organization,* Elsevier, vol. 19, September, p. 1-15.

routes, de ponts, de réseaux pour acheminer l'eau, le gaz et plus tard l'électricité faisait l'objet de divers enjeux économiques et sociaux. L'équipement public fut à partir du XIX$^{e}$ siècle un critère majeur, indispensable pour évaluer le degré de développement d'une nation ou d'une municipalité. Les ingénieurs adaptèrent les calculs nécessaires à la technicité de l'équipement, à l'efficacité d'un investissement et à la tarification. Ces calculs n'avaient pas pour objectif d'expliquer ou de décrire un système, et ils ne s'inscrivaient pas davantage dans une démarche microéconomique ou macroéconomique. Ils permettaient d'édifier des ouvrages et d'aider les responsables des collectivités locales à prendre des décisions. Nous pouvons en déduire que les ingénieurs restent préoccupés par l'équipement des villes et attachés à la modernisation constante de la nation pendant que les économistes se préoccupent de trouver les lois universelles capables d'expliquer le fonctionnement du marché. Ces deux aspects sont aujourd'hui considérés comme complémentaires et c'est la raison pour laquelle les historiens de la pensée économique se sont accordés pour reconnaître en ces ingénieurs de véritables économistes qu'ils qualifient depuis lors *d'ingénieurs économistes.*

La mesure de l'utilité serait une des plus grandes énigmes attachées aux biens publics. Pourquoi entreprendre la construction de tel ouvrage et pas celle d'un autre ?

Cette question est sans cesse présente dans l'esprit de tout responsable politique ou administratif et cela depuis l'édification des sociétés urbaines. Selon R.-F. Ekelund[54], c'est J. Dupuit, ingénieur de l'Administration des Ponts et Chaussées et membre de la Société d'Etudes Politiques (SEP), qui a été le premier chercheur à proposer une étude à la fois économique et technique de l'investissement public. Tout au long de sa vie, en tant qu'ingénieur, J. Dupuit est demeuré très proche des économistes. Comme eux, il a été préoccupé par la définition de la valeur, et attribua à la notion *d'utilité* une force particulière. Il rejoint ainsi les idées de J.-B. Say et P. Rossi qui s'expriment de la manière suivante : « *La valeur n'est autre chose que l'utilité dans sa relation spéciale avec la satisfaction de nos besoins »*[55]*.* Définir la valeur par la

---

[54] R.-B. EKELUND et R.-F.HEBERT (1973), « Public Economics at the Ecole des Ponts et Chaussées », *Journal of Public Economics*, n°2, p. 241-256.

[55] P. ROSSI (1843), *Cours d'économie politique*, 2$^{ème}$ édition, Paris, Ebrard, p. 54.

notion d'utilité constitue pour P. Rossi (1787-1848), comme pour J.-B. Say, l'expression directe de la richesse. C'est dans cette relation que J. Dupuit va donner une place précise à l'investissement public en distinguant *l'utilité directe* et *l'utilité indirecte. Ces* notions font référence à la satisfaction, immédiate ou non, causée par la consommation d'un bien et J. Dupuit s'appuie sur cette distinction pour établir une relation entre valeur, utilité et richesse.

La notion d'utilité est cruciale pour l'ingénieur qui pose deux questions essentielles, toutes deux relatives aux investissements publics :

- dans le domaine de la gestion de fonds publics, quels sont les critères qu'il faudrait retenir pour décider ou non de la construction d'un ouvrage ?
- comment l'utilité publique peut-elle se mesurer ?

Aujourd'hui, des chercheurs comme R.- B. Ekelund, W.- P. Gramm, R.- F. Hebert[56] ou M. Allais (1981) sont persuadés que les travaux de J. Dupuit sont à l'origine de la micro-économie. Ce sont des calculs d'ingénieurs qui auraient permis de découvrir les concepts d'*utilité marginale* et d'*externalité*, développés au début du XX$^{e}$ siècle par A. Marshall.

Nous pouvons donc dire que, par leur spécificité, les investissements publics font l'objet de calculs appropriés et qu'il est difficile d'en mesurer le coût.

- Un investissement qui entre dans le domaine public engendre des calculs qui ne conviennent qu'à une seule situation et il n'y a pas l'application d'un modèle économétrique reconnu comme universel.
- Par leurs modes de financement, les investissements publics sont reliés en permanence aux dépenses publiques, surtout en France, et c'est principalement dans ce cadre qu'ils feront l'objet de plusieurs études.

C'est en 1844 que J. Dupuit a publié un ouvrage qui restera une grande référence dans les Annales des Ponts et Chaussées. Son étude « *De la Mesure de l'utilité des travaux publics* » a permis de relier les calculs à l'éthique sauvegardant l'intérêt général.

---

[56] R.-B. EKELUND et R.-F. HEBERT (1999), "The Dupuit Marshall-Theory of Competitive Equilibrium", *Economica*, vol. 66, p. 225-240.

### 2.2.3. La prise en compte des investissements publics dans la pensée économique

Si les investissements publics ont été écartés des théories économiques au XIX$^{e}$ siècle, ils ont fait l'objet de nombreux débats parmi les philosophes du XVIII$^{e}$ siècle. Par leur complexité et leur symbolique, les équipements collectifs ont été associés à des concepts auxquels se sont attachés de nombreux philosophes. La recherche du bonheur reliée à l'éducation et à une certaine conception de l'Etat fait référence aux investissements publics, sans les nommer expressément. L'Etat se fait instituteur, hygiéniste, constructeur d'ouvrages collectifs et vise avant tout à développer et à parfaire la cohésion nationale. Les investissements publics représentent alors la conception idéale du bonheur de vivre ensemble, dans une société moderne qui glisse progressivement vers l'industrialisation.

Les constructions de routes, d'écoles, d'hôpitaux ou tout simplement la distribution de l'eau ont été à l'origine d'un nouveau courant philosophique, l'*Utilitarisme, annoncé* par J. Bentham (1748-1832). En restant attaché à ce courant de pensée, J.-S. Mill (1806-1873) rejoint la Science Politique et s'engage à relier le bonheur à la morale. Selon lui le bonheur est opposé à l'individualsime et l'homme ne peut être heureux qu'en construisant le bien-être collectif : « C*'est que notre expérience individuelle en matière de bonheur est souvent pauvre et décevante. Il n'en est pas absolument de même de l'expérience collective. »*[57]

Au XIX$^{e}$ siècle, Les Utilitaristes vont glisser de la philosophie à l'économie politique qui va s'emparer de la notion du bien-être collectif. Ce domaine très vaste, et jugé indispensable à toute société humaine reste cependant très abstrait et surtout très difficile à mesurer. Comme le marché, le bien-être participe à la création et au maintien des liens sociaux. Par conséquent, l'investissement public est étudié de façon paradoxale : toutes les théories économiques évoquent son importance mais aucune d'entre-elles ne s'attache directement à ce sujet.

[57] J.-S. MILL (1822), *L'Utilitarisme*, traduit par G. Tanesse, Toulouse, Edition Privat (1964), p.116.

### 2.3. De nouvelles polémiques engendrées par les effets externes

En se situant au carrefour de la philosophie, de la mécanique industrielle et de la science économique, les investissements publics font référence au domaine complexe des externalités, qui sont, elles aussi difficiles à définir.

#### 2.3.1. Les nouvelles approches envisagées par les économistes

A. Smith a introduit la notion de biens publics et c'est A. Marshall qui développe, au début du XX$^{e}$ siècle, le concept « *d'économie externe* ». Il constate que l'efficience des entreprises s'accroît avec la densité du nombre d'unités qui se trouvent sur un territoire. La présence d'un tissu industriel local encourage les initiatives et développe un effet de synergie. A. Marshall devient le défenseur d'une nouvelle politique territoriale menée aux Etats-Unis sur le concept des *clusters*, que nous développerons ultérieurement. Les successeurs d'A. Marshall furent dans un premier temps les héritiers du courant utilitariste donnant naissance au début des années 1920 à la théorie du bien-être. Ce nouveau courant deviendra un axe privilégié de recherche pour J. Hicks, N. Kaldor et T. Scitovsky. C'est A.- C. Pigou qui donnera à l'économie du bien-être une identité propre en énonçant les deux postulats suivants :

- l'individu est le seul juge de son propre bien-être ;
- le bien-être de la société n'est influencé que par le bien-être de chaque individu.

A.-C. Pigou s'opposait au fait que les investissements publics soient financés par l'Etat : « *En accroissant la construction publique, l'Etat ne faisait que diminuer d'une main l'emploi, tandis qu'il l'accroissait de l'autre. Le montant des dépenses publiques serait tiré de fonds qui, normalement auraient été thésaurisés.*[58] »

C'est, entre autre, l'économie du bien-être qui a fourni les bases théoriques et les instruments d'analyse des champs dynamiques du secteur public. Elle restera une référence lorsqu'il s'agira de résoudre des problèmes économiques pratiques et urgents et permettra aux ingénieurs des Ponts et Chaussées d'utiliser cette base

[58] A. C. PIGOU (1920), *The Economics of Welfare*, Edition (1932), New York, Macmillan, p. 89.

pour approcher des problèmes tels que la fixation des prix des services d'intérêt général. Dès le milieu des années 1930, M. Allais, P. Masse, M. Boîteux dirigeront leurs calculs avec une certaine éthique reliée aux notions d'équité et d'égalité et poursuivront leurs recherches après la Seconde Guerre mondiale. Dans la deuxième partie du XX$^{e}$ siècle, la théorie du bien-être sera également abordée dans l'approche de sujets tels que la déréglementation, la politique agricole, la recherche et le développement du secteur public, l'emplacement des aéroports, le contrôle de la pollution, la politique de l'énergie, etc.

Les débats concernant les externalités évoluent tout au long du XX$^{e}$ siècle. Après la Seconde Guerre mondiale, les investissements publics deviennent un nouvel enjeu, discuté au cœur des actions menées par l'Etat pour lutter contre le chômage et vont occuper une place centrale dans les modèles de croissance.
Keynes refuse ainsi l'idée selon laquelle le mécanisme d'ajustement automatique de la concurrence aboutirait au plein emploi et à la stabilité des prix, comme l'affirmaient les libéraux dans les années 1930. Pour lui, les travaux publics ont un objectif bien défini : lutter contre le chômage. Il s'oppose aux néoclassiques et réhabilite le phénomène politique. Selon ses convictions, l'action de l'Etat devient déterminante dans le fonctionnement du système économique et il ne faut pas hésiter à financer les travaux publics en incitant l'épargne non investie à se diriger vers l'économie réelle. Keynes n'étudie pas l'investissement public en tant que tel, mais selon lui c'est une variable qui doit permettre de retrouver la croissance. Cette théorie avait été énoncée une première fois en 1909 par D. Webb et A.-L. Bouley[59]. Ces chercheurs travaillaient sur les cycles et recommandaient aux responsables politiques d'augmenter les dépenses de travaux publics lorsque le chômage atteignait 4 % de la population active. Cette idée fut reprise par Sir William H. Beveridge[60] en 1911 dans un article qui s'intitule *Unemployment, a problem of*

---

[59] D. WEBB, A.-L. BOULEY (1909), « Royal Commission on the Poor laws and Journal of Distress. Report Presented to Both Houses of Parliament by Command of His Majesty », *Journal of the Royal Statical Society*, vol. 72, March, p. 118-122.

[60] W.-H. BEVERIDGE (1911), « Unemployment, a problem of Industry » in *International Affairs Royal Institute of International Affairs* 1931-1939, vol.10, n°2, March 1931, p. 255-256.

*Industry* publié en 1931. Keynes est partisan de relancer la demande et de soutenir l'emploi en développant les dépenses publiques. Ces dernières englobent les investissements publics dont le domaine trop large n'est ni analysé, ni spécifiquement identifié. Les investissements publics, *via* les effets externes, vont donc être liés au principe du multiplicateur.

Selon R. Barre[61], la théorie du multiplicateur définie par Keynes, peut être appliquée à toutes les composantes du revenu global comme les dépenses de consommation, les dépenses d'investissements privés, les dépenses publiques, ou les exportations. Tout accroissement de l'une de ces variables entraîne une distribution de revenus supplémentaires mais la distinction entre investissement public et investissement privé n'est pas envisagée. Malgré tout, les économistes gardent une certaine réserve envers ces investissements, difficilement mesurables.

Le principe de multiplication engendre des effets secondaires, notamment sur l'accroissement du revenu et c'est F. Machlup[62] qui démontre en 1939, trois ans après la publication de la *Théorie Générale,* qu'une politique de travaux publics affectera l'investissement privé de quatre manières :

- par les modifications de la demande effective qui influent sur la propension marginale à investir ;
- par le degré de confiance des investisseurs privés dans l'avenir ;
- par l'élévation des coûts de production ;
- par le changement des taux d'intérêt et le volume de capital engagé dans la production.

De même, R. Goodwin (1949)[63] et J. S. Chipman (1950)[64], vont démontrer que le phénomène du multiplicateur peut être divisé et affecter différemment les secteurs de l'économie. R. Goodwin utilise la matrice de Leontieff en déterminant différents

---

[61] R. BARRE (1976), *Economie Politique*, tome 2, Paris, PUF. Coll. Thémis, p. 497-520.

[62] F. MACHLUP (1939), « Period Analysis and Multiplier Theory », *Quartely journal of economics*, vol. 49, p. 203-234.

[63] R. GOODWIN (1949), « The Multiplier », *The New Economics*, p. 482- 494.

[64] J.-S. CHIPMAN (1950), «The Multi-Sector Multiplier », *Econometrica*, vol. 18, p. 335-374.

multiplicateurs et J.-S. Chipman considère que quatre secteurs de base (les ménages, les entreprises, le secteur public et le secteur financier) peuvent être affectés.

Les relations étroites entre le multiplicateur keynésien et les investissements publics sont reprises dans la constitution des modèles de croissance : E. Domar (1946), R. F. Harrod (1948) vont poursuivre les idées de Keynes en proposant un modèle sur longue période. Si Keynes raisonne en courte période en privilégiant la variation de la demande, R.- F. Harrod et E. Domar vont s'attacher à la question suivante : existe-t-il, sur le long terme, une possibilité de croissance équilibrée ? Ils étudieront la variation de la propension à épargner en longue période mais ne pourront pas analyser les déterminants de l'investissement en général, et encore moins de l'investissement public. Ce dernier reste noyé dans l'investissement global.
Il en sera de même pour le modèle du théoricien néoclassique R. Solow[65] proposé en 1956, dont l'objectif était de répondre à l'interrogation posée par R.- F. Harrod et E. Domar. Il insiste sur le rôle crucial du progrès technique mais il maintient l'idée selon laquelle l'investissement public ne doit pas évoluer indépendamment du taux d'épargne. Cette idée est également défendue par N. Kaldor[66] pour qui le taux d'épargne n'est pas une variable exogène mais endogène.

Les keynésiens, favorables au déséquilibre budgétaire, ne développent pas de réelles réflexions à propos du financement de l'investissement public. L'Etat doit financer car il est le moteur principal de la croissance. Ainsi les économistes sont plus sensibles à l'évolution du taux d'intérêt qu'à celle du taux d'épargne. Leur manque d'attention envers le taux d'épargne leur sera vivement reproché et la problématique des modèles de croissance sera abandonnée à la fin des années 1970. Jusqu'aux années 1980, toutes les théories économiques butent sur le financement de l'investissement public, dont personne ne connaît l'étendue.

---

[65] R. SOLOW (1956), « A Contribution to the Theory of Economic Growth », *Quartely journal of Economics,* vol.70, February, p. 65-94.

[66] N. KALDOR (1957), « A Model of Economic Growth », *The Review of Economic Studies,* June 1962, p.174-192.

### 2.3.2. La conception contemporaine des externalités

Le sens contemporain s'émancipe du concept marshallien à partir des années 1950 pour évoluer vers un nouveau terme : « les externalités ». Si ce concept reste associé à celui des rendements d'échelle, les économistes conçoivent qu'un nouveau sens a émergé dans les années 1950 avec les travaux de J. E. Meade (1952), T. Scitovsky (1954) et F. Bator (1958). Nous verrons que, depuis une dizaine d'années, ce concept demeure très attaché à ceux de l'environnement et du développement durable.

Dans les années 1950, c'est le progrès technique et ses effets, dévoilés par J.-A. Schumpeter, qui ouvrent un nouvel horizon aux externalités. Ces dernières vont être qualifiées, selon le cas de « positives » ou « négatives » et vont dériver en « effets externes ». J.-E. Meade[67] prend l'exemple d'un producteur de pommes qui sans le vouloir favorise la production de miel d'un apiculteur, voisin du verger. A la floraison, les abeilles butinent et favorisent la production de fruits. Dans cet exemple, il y a une double externalité qui a pour conséquence immédiate une économie d'échelle pour le producteur et pour l'apiculteur, les investissements demeurant constants. J.-E. Meade explique que l'économie externe se caractérise par une interaction directe, sans prix. Dans l'exemple du producteur de pommes et de l'apiculteur, le nectar, comme les abeilles, sont alors considérés comme des facteurs de production impayés.

Si dans les années 1950, il est difficile de trouver une définition précise des effets externes, les chercheurs conviennent par contre que ce concept implique des interactions entre de nombreuses variables.

Dix ans plus tard, J.- M. Buchanan et W.- C. Stulebbine[68] (1962) ajoutent une autre notion à celle de l'interaction. Pour ces chercheurs, il est important de signaler qu'une externalité, par essence, n'est pas contrôlable et qu'elle engendre des effets positifs et négatifs. Le caractère non intentionnel est d'une extrême importance, car nous verrons que les effets (positifs ou négatifs) peuvent avoir des conséquences

---

[67] J.-E. MEADE (1952), « External Economies and Diseconomies in a Competitive Situation », *Economic journal*, vol. 62, p. 54-67.

[68] J.-M. BUCHANAN et W.-C. STULEBBINE (1962), « Externality », *Economica*, vol. 33, November, p. 404- 415.

considérables dans le domaine de l'attractivité territoriale. Au cours des mêmes années, K. Arrow[69] démontre qu'en améliorant le niveau d'éducation et de formation, chaque individu augmente la qualité du travail pour la nation et contribue ainsi à améliorer la productivité de l'économie nationale. Cette idée sera approfondie par P. Romer[70] et R. Lucas[71], qui en s'appuyant sur les externalités positives vont fonder le socle de la théorie de la croissance endogène dans le milieu des années 1980. Les entreprises sont sensibles à l'évolution de leur environnement ; une politique menée par l'Etat, le progrès technique ou des équipements collectifs peuvent les inciter à s'installer dans un lieu précis. L'idée d'externalité est alors associée à la notion de croissance. Toute politique de l'Etat qui incite les entreprises à investir peut entraîner une augmentation du bien-être collectif. Tandis que R. Lucas met l'accent sur l'accumulation de capital humain en développant l'idée selon laquelle la qualification, l'éducation et l'état de santé des individus valorisent l'économie d'un pays, P. Romer et R. Barro s'attachent à montrer que le développement des infrastructures publiques favorise indirectement la valeur ajoutée des entreprises. Selon R. Barro (1990), les investissements publics occupent une place privilégiée parmi les variables qui engendrent la croissance. Il démontre que sans les investissements publics, les entreprises privées ne peuvent pas se développer ; il y aurait donc un effet de croissance endogène. Il développe l'idée selon laquelle les investissements réalisés dans certaines infrastructures publiques (transports et communications) ainsi que dans l'éducation et la santé permettent d'améliorer l'efficacité des facteurs de production.

Il y aurait plusieurs effets :

- la croissance engendre l'augmentation des recettes fiscales. Celles-ci, utilisées à bon escient permettront l'essor des routes et d'équipements publics, et inciteront les entreprises privées à investir ;

---

[69] K.-J. ARROW (1969), « Political and Economic Evaluation of Social Efffects and Externality », *Frontiers of Quantitative Economics*, North-Holland, Intriligator Edition, p. 3- 25

[70] P.-M. ROMER (1986), « Increasing Returns and Long-Run Growth », *Journal of Political Economy*, n°94, p. 1002-1037.

[71] E. LUCAS. (1988), « On the Mechanics of Economic Development », *Journal of Monetary Economics, n°22* , p. 3-42.

- les investissements publics pourraient ainsi développer à terme un effet de rattrapage. Cette idée de convergence est aujourd'hui défendue par X. Sala-I-Martin (2003), qui a démontré qu'aux Etats-Unis, les Etats du sud ont rattrapé progressivement (entre 1880 et 1980) ceux du nord, au rythme de 2 à 3 % par an. Ce concept est aujourd'hui intégré dans les théories de développement ;
- les entreprises privées utilisent donc deux types de capital, le capital public et le capital privé.

R. Barro ne considère que les biens publics purs, ceux qui avaient été définis par U. Mazzola, à savoir ceux qui sont ni rivaux ni exclusifs. Il démontre également que le capital privé connaît des rendements décroissants et qu'une unité supplémentaire de capital public n'engendre pas à long terme une unité supplémentaire de capital privé. On retrouve alors les problèmes de financement. Selon R. Barro, les investissements publics ne doivent pas être financés par les entreprises privées, mais uniquement par l'impôt.

Un siècle auparavant, J. Dupuit avait également émis cette idée car il croyait que la gestion publique était de loin préférable pour financer tout ce qui pouvait être utile. R. Barro reconnaît l'utilité ainsi que l'effet d'entraînement des travaux publics, et pense que l'impôt pourrait être une source de financement. Il maintient cependant l'idée que l'impôt provoque la fuite de l'épargne. Nous sommes dès lors confrontés au dilemme suivant : les investissements publics auraient un effet de croissance endogène, mais ils ne peuvent être financés ni par les entreprises privées ni par l'impôt. Alors que faut-il faire ?

Il existerait ainsi, un niveau optimal de capital public par rapport au capital privé, et cette frontière, difficile à déterminer, est selon Eric Bosserelle[72] un véritable enjeu économique.

Aujourd'hui, face aux déséquilibres économiques et à la forte disparité des revenus causés par la crise financière, les gouvernements n'auraient-ils pas commis une erreur de gouvernance en sous-estimant l'impact des investissements publics ?

Si les théoriciens de la croissance endogène, tels que R. Barro et X. Sala-I-Martin se sont attachés à soulever le problème du financement de ces investissements,

---

[72] E. BOSSERELLE (2006), *Dynamique économique. Croissance, crises, cycles.* Memento LMD, Paris, Gualino Editeur, p. 167-170.

d'autres économistes s'intéressent actuellement au domaine complexe des investissements publics en donnant plus d'importance aux concepts d'incertitude et de choix public.

D'autres orientations rattachées aux externalités prennent leurs racines dans les années 1960. Ronald Coase[73] avait établi une relation étroite entre les effets externes technologiques et les coûts de transaction. Il démontre ainsi que la lutte contre la pollution engendrerait un coût social mais que les effets à long terme seraient supérieurs au coût social engagé pour lutter contre la pollution. L'Etat exerce alors un rôle indispensable dans le choix des investissements publics. Il peut imposer des lois pour exiger un niveau de pureté et fixer des normes de qualité. Il peut également augmenter les impôts des acteurs qui seraient responsables de ces effets externes négatifs, mais, comme il est toujours difficile d'identifier les responsables, le thème de l'investissement public est évoqué sans être abordé de front. O.-E. Williamson prolonge les travaux de R. Coase, mais c'est surtout Richard D. North (1990) qui s'attache au rôle de l'Etat dans le vaste domaine de l'environnement. Avec W. Vickrey, E.-H. Clark et T. Groves, il développe dans les années 1990 *le mécanisme de pivot* [74]*.* Ce mécanisme est issu de la volonté d'une partie des contribuables qui va influencer les autres. Le souhait de la partie influente va ainsi faire naître la notion *d'Utilité sociale*. La théorie des incitations peut s'appliquer à tous les acteurs, pas seulement à l'Etat et les questions posées sont toutes du même ordre :

- quelles sont les raisons qui incitent les individus à agir, à donner des informations ou à dire la vérité ?
- comment les responsables politiques peuvent-ils être influencés lorsqu'il s'agit de construire un nouveau bien public dont l'objectif est d'améliorer l'intérêt général ?

Ces questions sont aujourd'hui, comme hier, à l'origine de nombreuses controverses. J.- M. Buchanan et G. Tulloch (1962) ont développé la théorie du *Public Choice*

---

[73] R. COASE (1960), « The problem of social cost », *Journal of law and Economics*, vol. 3, p. 1-44.

[74] B.GUERRIEN (1995), « Une nouvelle microéconomie. Incitations et théories des contrats », *Cahiers français*, n°272, Paris, La Documentation Française, p. 3-8 .

selon laquelle les gouvernants sont contraints de tenir compte de leur électorat pour être réélus. De ce fait, les responsables politiques sélectionneraient les investissements publics non pas en fonction des besoins réels de la population, mais en fonction des désirs de quelques personnes influentes. Les hommes politiques seraient alors très influençables et écouteraient en priorité les électeurs qui leur font confiance. Dans ce contexte, tous les hommes se comportent comme des consommateurs ou des producteurs avec cependant une grande différence, l'argent qui est en jeu n'est pas le leur. Nous sommes donc en présence d'hommes politiques qui souhaitent maximiser leur chance d'être réélus, et dans ce cas, les investissements publics effectués correspondraient davantage à l'intérêt individuel qu'à l'intérêt collectif. Les hommes politiques doivent sans cesse séduire un électorat indécis et c'est une des raisons pour lesquelles les investissements publics ne sont pas clairement définis. Ils restent flous et prennent forme sur le programme proposé, en fonction des informations qui arrivent au rythme des sondages politiques.

Depuis les années 1990, les économistes qui s'intéressent aux investissements publics ont tous un point commun : ils veulent comprendre la dynamique de la croissance. Il est possible de les classer en deux catégories.

- La première réunit les chercheurs qui se heurtent aux problèmes du financement. Leurs travaux restent en quelque sorte, reliés à ceux de P. Samuelson[75] qui a intégré en 1954, le concept de bien public à la théorie néoclassique, en montrant que ce type de biens correspond à une défaillance du marché. Chaque acteur a tendance à agir en « passager clandestin », c'est à dire à le consommer, en laissant à d'autres, le soin de le financer.
- La seconde réunit des chercheurs attachés aux racines keynésiennes, comme J. Stiglitz, G. Akerlof ou encore P. Krugman, qui orientent leurs études sur le rôle que doit tenir l'Etat face aux imperfections du marché. Ils incitent les gouvernements à créer un environnement favorable à la croissance, en encourageant les travaux d'infrastructures, des aides à la formation et à l'innovation.

[75] P. SAMUELSON (1954), « The Pure Theory of Public Expenditure », *Review of Economics and Statistics*, vol. 36, November, p. 387-389.

Il est primordial de connaître ces différentes approches pour comprendre à quel point il a été difficile pour les économistes et statisticiens de cerner le champ et l'évolution des investissements publics en France. Ces derniers ont évolué dans un contexte très particulier dans lequel la référence à l'intérêt général a occupé une place centrale. C'est la raison pour laquelle le droit public constitue le socle principal des équipements collectifs. Nous ne retrouvons pas cette conception dans les pays anglo-saxons. Depuis le XVII$^{e}$ siècle, ces derniers sont davantage sensibles aux effets de la productivité et de rentabilité.

L'évolution des investissements publics peut également être scindée en plusieurs périodes.

- De la fin de la Seconde Guerre mondiale au milieu des années 1950, l'effort d'investissement est surtout axé sur le logement, l'urbanisme, l'aménagement du territoire et les transports. Cette période correspond aux efforts accomplis dans le domaine de la reconstruction et de l'équipement. Nous constatons que les entreprises publiques vont être très sollicitées dans les secteurs du transport, de l'électricité et des communications, comme les entreprises privées dans le secteur des travaux publics ;
- Du milieu des années 1950 au début des années 1970, il y a une forte augmentation des dépenses d'investissements dans les domaines de l'enseignement, de la culture, du commerce et de l'industrie. Cette période correspond au début de la massification de l'éducation et au lancement des grands programmes industriels. On pourrait presque dire qu'à cette période, la France marche sur ses deux jambes. Les investissements dans les domaines de l'agriculture atteignent des niveaux importants. L'Etat est partout et stimule tous les secteurs d'activités.
- A partir du milieu des années 1970 jusqu'en 1980, la crise n'entraîne pas de rupture nette dans les domaines des transports et du commerce. En revanche, nous constatons une cassure dans l'évolution de l'aménagement du territoire. L'équilibre territorial ne sera plus la priorité de l'Etat et ce dernier se consacrera davantage à la

lutte contre le chômage. Les pôles de reconversion industrielle absorberont une grande part des investissements des administrations centrales (sous forme d'aides diverses) et des administrations territoriales.

- De 1980 à 2000, de nouveaux acteurs extérieurs interviennent directement auprès des collectivités territoriales. L'Etat s'efface et confie ses responsabilités aux instances de l'Union Européenne et à des entreprises privées qui s'approprient le marché de la protection de l'environnement. Le développement durable devient alors un enjeu majeur.

Avant d'approfondir ces analyses permettant de dissocier le modèle français traditionnel des modèles plus exogènes dans le domaine des investissements publics, nous allons définir l'architecture institutionnelle dans laquelle l'Etat a occupé une place centrale.

## CHAPITRE 2 : COMMENT l'ETAT EST-IL DEVENU BÂTISSEUR ?

Afin de mieux saisir les frontières du domaine public, il est indispensable de rappeler le rôle très particulier de l'Etat français. Les services publics ont toujours occupé une place de premier ordre dans l'organisation des sociétés humaines, qu'elles soient anciennes ou modernes. Il y a plus de 2 000 ans, en Occident, les Romains ont été les grands défenseurs des services collectifs, qu'ils jugeaient indispensables à l'édification des villes, celles-ci permettant l'unité de l'Empire. Dans les sociétés modernes, les investissements publics représentent une vitrine de la cohésion économique et sociale. Cependant, le coût et l'entretien de ces équipements sont depuis les années 1980 l'objet de multiples controverses : pour les uns, ils sont responsables de la dette des administrations publiques, et empêchent l'Etat de mener une politique économique efficace. Pour les autres, ils sont directement liés à la compétitivité internationale et à l'attractivité des nations.

Quelles que soient les opinions, depuis 1990, les chercheurs s'intéressent à nouveau aux investissements publics et aux fonctions que doit assurer l'Etat dans une économie mondialisée. Après avoir étudié les différents travaux menés depuis une dizaine d'années sur l'évolution des investissements publics en France, il semblerait que deux conceptions s'affrontent :

- la première est défendue par des Ingénieurs d'Etat comme M. Boîteux, C. Stoffaës, X. Besançon et par certains économistes comme C. Martinand, pour qui l'investissement public en France a été l'objet d'actions coordonnées par une administration centralisée ;
- la seconde conception est défendue par d'autres économistes, comme R. Delorme et C. André, A. Etchegoyen ou encore C. Demons, qui voient dans l'investissement public un développement cyclique où les gouvernements agissent périodiquement dans l'urgence sans développer une véritable stratégie sur le long terme. Pour ces économistes, il y aurait eu au début des années 1990 une grande rupture entre la politique française et les exigences de la mondialisation.

## *SECTION 1 : DES LIENS ÉTROITS ENTRE SERVICES ET ÉQUIPEMENTS PUBLICS*

### 1.1. Un régime centralisé, aboutissement d'une longue histoire

Pendant plusieurs siècles, l'Etat construit des ouvrages publics et oriente ses interventions vers la satisfaction des besoins collectifs. Afin de mener des actions d'envergure, il partage ses compétences avec des acteurs très variés dont les intérêts divergent. Nous ne pouvons pas citer tous les événements qui sont à l'origine de la conception de l'investissement public en France, mais il convient de retenir plusieurs périodes fondamentales.

#### 1.1.1. Les héritages de l'Empire romain

Selon Fernand Braudel[76], ce sont les textes du droit romain, rédigés cinq siècles avant notre ère, qui ont structuré l'état d'esprit sur lequel reposent les fondations de l'investissement public en France, jusqu'à la fin du XX$^{e}$ siècle.
En 530, l'Empereur Justinien veut réaffirmer la puissance de Rome. Il réunit alors les douze tables concernant la législation en un seul ouvrage, composé de cinquante livres, intitulé *le Digest*. A la différence des autres législations qui ont été établies en Orient, le Digest ne traduit pas la volonté des dieux. L'œuvre des législateurs romains est un droit laïc qui s'applique aux hommes en s'adaptant aux bouleversements de la société. Le droit public conçu par les Romains a toujours été une référence en matière de construction d'infrastructures et de bâtiments publics. Pendant cette période, l'aménagement du territoire est partagé entre le pouvoir central et celui des collectivités locales.

- L'Etat effectue des travaux stratégiques comme les routes, les travaux hydrauliques, les ports ou les phares.

[76] F. BRAUDEL et G. DUBY (1986), *La Méditerranée, les hommes et l'héritage*, Paris, Flammarion, p. 55-79.

- Les municipalités édifient des amphithéâtres, des cirques, des thermes, des rues, des aqueducs, des égouts et des canaux. Les notables qui désiraient être reconnus en exerçant un certain pouvoir sur leurs concitoyens offraient des ouvrages publics où ils pouvaient faire graver leur nom. Dans ce contexte, il n'y a pas d'opposition entre le pouvoir central, les collectivités territoriales et les personnes privées qui investissent dans des ouvrages publics.

Les travaux de divers auteurs soulignent l'importance de l'héritage romain.
J.-P. Lacaze (2008) rappelle ainsi ce point important du Digest : « *Les corps des villes doivent connaître des choses qui concernent l'Etat et savoir que c'est à eux qu'est confié en général tout ce qui concerne l'intérêt public* »[77]. Selon lui, l'aménagement du territoire français puise ses racines dans l'Antiquité. L'idéologie du *Pater Familias* dominerait la société française. Les valeurs traditionnelles de gestion du père de famille (symbolisé par l'Etat) vont glisser progressivement dans l'organisation du territoire. Les initiatives des collectivités locales ne doivent cependant pas être négligées, et il y a toujours eu une entente cordiale avec le pouvoir central. J.-P. Lacaze insiste sur le fait que, contrairement à ce qui s'est produit dans de nombreux pays, en France, les collectivités locales n'ont jamais agi en opposition au pouvoir central mais en complémentarité. Il est nécessaire de tenir compte de tous ces aspects pour comprendre l'organisation des investissements publics. Cette singularité n'a pas engendré pour autant une uniformité territoriale et, comme le disait F. Braudel (1986) en livrant avec passion les clefs de l'histoire de France, il est impossible de comprendre l'évolution des structures économiques et administratives de la France sans considérer l'apport des cultures locales, sculptées par des hommes. La France est une et multiple.

Le droit romain serait alors à l'origine d'un conservatisme, assorti d'un centralisme étatique dans tous les projets d'équipement et d'aménagement de la société civile. En France, L'Etat construit et harmonise en permanence le territoire national. C'est dans l'œuvre immense du *Digest* que les racines du Code Civil et du droit public ont

[77] J.-P. LACAZE (2005), « La planification stratégique des territoires », *Futuribles*, n° 295, mars, p. 25-35.

été puisées. L'Empire romain fut construit autour d'un système dans lequel sont conciliés un régime politique très centralisateur et une grande autonomie municipale, souvent raccordée aux initiatives de particuliers. Il est surprenant de constater que le conservatisme n'entraîne pas un cloisonnement des institutions et que l'organisation territoriale n'est pas uniforme. Elle est le résultat de grandes mutations économiques. En partageant le point de vue de F. Braudel, J.-P Lacaze met l'accent sur le facteur « temps ». Il y a des périodes, comme le Moyen-âge, où l'organisation est très lente et d'autres périodes où elle est au contraire très rapide.

#### 1.1.2. Les principes d'égalité renforcés depuis la Révolution de 1789

La Révolution de 1789 fait prévaloir sur l'ensemble du territoire les notions d'égalité et d'équité pour tous les citoyens indépendamment de leur lieu d'habitation et de leur fonction sociale. Cet argument est fondamental, car les structures administratives, et notamment les communes, deviennent responsables des biens collectifs jugés indispensables au confort des administrés.

Le Moyen-Age avait totalement désarticulé l'administration territoriale mise en place par les Romains. A la fin du XVIII$^{e}$ siècle, il régnait une certaine confusion entre les provinces, les régions, les villes, les diocèses et les paroisses. Dans ce désordre, chacun se demande à quel territoire il appartient vraiment. Les lois du 14 et 22 décembre 1789 divisent le Royaume en départements, districts et cantons, et confirment les fonctions administratives des municipalités. Celles-ci remplacent désormais les paroisses. Le découpage de la France en départements, ouvre la porte à de nombreuses contestations. Les Révolutionnaires ne partagent pas unanimement la décision qui a été prise. Certains d'entre eux craignent l'apparition de nouvelles inégalités territoriales. D'autres, influencés par la récente configuration territoriale des Etats-Unis d'Amérique, aimeraient une répartition géographique plus géométrique. Cette idée est refusée par un courant plus traditionnel, porté par Mirabeau qui dira : « *Je demande une division qui ne paraisse pas, en quelque sorte une trop grande nouveauté »*[78]*.* Suite à la vivacité de ces discussions, et en tenant

[78] « Séance du 3 novembre devant l'Assemblé Constituante » in F. BARTHE (1820), *Discours et opinions de Mirabeau*, tome 2, Paris, Kleffer et Caunes Editeurs, p. 2.

compte de la configuration traditionnelle des provinces, l'Assemblée Constituante vota le 15 janvier 1790 une proposition qui donna naissance à 83 départements. A partir de cette date, les Français vont être attachés à leur département, dont le nom est souvent choisi en référence aux fleuves et aux rivières qui constituent des frontières naturelles.

La période révolutionnaire jette les bases de l'identité nationale. L'Etat devient le garant de l'intérêt général en protégeant les citoyens et en reconnaissant à tous les mêmes droits. Cette conception est opposée à celle qui est présentée par la démocratie américaine dans laquelle l'Etat protège les libertés de l'individu (relatives au bonheur privé). En France, la loi est la même pour tous, *La République est une et indivisible*[79]. Tous les citoyens deviennent théoriquement égaux devant les besoins universels et c'est cette maxime qui guidera jusqu'à nos jours l'orientation des investissements publics. Le Consulat et l'Empire poursuivent la conquête territoriale en améliorant l'organisation départementale. Napoléon s'inspire ainsi du *Digest* et des principes hérités de la Révolution afin que tout citoyen bénéficie des mêmes avantages. Aucun individu ne doit être éloigné de plus d'une journée d'un déplacement à cheval du chef-lieu du département où est située son habitation. Napoléon définit les périmètres territoriaux et c'est la loi du 15 septembre 1807, suivie du règlement impérial du 27 janvier 1808, qui met en place le cadastre général. 9000 communes furent concernées de 1808 à 1814. Ce travail ne sera achevé que vers 1850.

Nous observons que l'évolution des structures n'est pas régulière et que l'organisation des territoires change sous l'impulsion des évènements historiques. Les grandes découvertes, les guerres, les changements technologiques provoquent de profondes transformations qui, lorsqu'elles sont brutales, peuvent engendrer de nombreuses tensions. L'intervention des pouvoirs publics est dans ce cas nécessaire. Entre ces périodes de mutations, le changement redevient lent, plus progressif, et un autre style de gestion se met en place au niveau de l'organisation des territoires.

---

[79] Cette formule est utilisée pour la première fois par la Convention le 25 septembre 1792. la République française est désormais attachée à une égalité des droits des citoyens qui ne peut être assurée que par l'Etat présent dans la vie politique, économique et sociale.

### 1.2. Le droit public : socle conceptuel des investissements publics français

Fort de cet héritage, il est possible de dire que le terme « service public », qui correspond à une définition française précise, est difficilement traduisible dans d'autres langues. On y trouve imbriqués : une tradition juridique, un modèle social, des objectifs politiques et des exigences d'efficacité économique. Ce sont les mêmes acteurs qui assurent les services et les investissements.

#### 1.2.1. Une approche singulière attachée à l'éthique républicaine

Il est indispensable d'évoquer le service public dont la définition a été donnée un siècle plus tard par L. Duguit en 1928, dans les termes suivants :

> Toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'intervention de la force gouvernante.[80]

Cette définition accorde une place centrale à l'Etat et restera la définition de référence durant tout le XX$^{e}$ siècle. Il est du devoir de L'Etat de veiller sur le bien-être de la population et de mettre tout en œuvre pour assurer l'intérêt général. Le service public devient la pierre angulaire du droit administratif. F. Levesque[81] affirme que les années 1920 sont celles qui définissent véritablement la notion du service public.

Nous pouvons par ailleurs rappeler que la conception française du service public, telle que l'a formulée L. Duguit a émergé à l'occasion d'un accident. En septembre 1920, un bac mis en service dans la lagune d'Ebrier en Côte d'Ivoire, chavire en provoquant la mort d'une personne et en mettant hors service les automobiles qui étaient transportées. Le gouverneur de la colonie exploitait un service de transport dans les mêmes conditions qu'un industriel. A cette époque, il n'y avait pas de texte spécifique pour déterminer les responsabilités de la personne publique et de la

---

[80] L. DUGUIT (1828), *Traité de Droit Constitutionnel*, tome 2, Paris, Boccard, p. 59.

[81] F. LEVESQUE (2000) « Concepts économiques et conceptions juridiques de la notion de service public » in KIRAT T.et SEVERIN E., *Vers une économie de l'action juridique. Une perspective pluridisciplinaire sur les règles juridiques de l'action, Paris,* Editions du CNRS.

personne privée dans ce genre de situation et le Tribunal des Conflits fut saisi. Cela s'est traduit par l'Arrêt du Bac d'Eloka où le Conseil d'Etat définit le service public exclusivement à l'aide de deux critères :

- il doit y avoir rattachement à une personne publique. Ce rattachement peut être direct, et dans ce cas, cette même personne assure l'activité par ses propres moyens. Le rattachement à la personne publique peut être indirect et, dans ce cas, elle délègue l'activité à une institution de droit privé ;
- l'activité doit avoir pour finalité l'intérêt général, et c'est dans ce contexte que les investissements publics vont se développer.

Le droit public s'empare alors de la notion de service public et il faudra désormais distinguer les services qui relèvent de la compétence de l'administration publique et les services qui relèvent de la compétence du secteur privé.
Suite à l'arrêt du Bac d'Eloka, lorsqu'une entreprise privée gère un service d'intérêt général, elle doit être traitée comme une entreprise publique. Désormais, pour le Conseil d'Etat, il n'y aura pas de distinctions de nature entre les services publics régaliens, sociaux, industriels et commerciaux. Ils relèvent tous de la même analyse et appartiennent au domaine des services publics. La notion de service public à la française naît donc en 1921 et l'Etat devient l'architecte de la solidarité nationale. A cette date précise, le périmètre du service public s'élargit et se dote de deux entités :

- le Service Public Industriel et Commercial (SPIC) ;
- le Service Public Administratif (SPA).

Ces deux entités, à première vue distinctes, ont fait l'objet de nombreuses confusions et la frontière qui les sépare est difficilement déterminée. Cet amalgame qui induit des litiges quotidiens en France, apparaît totalement absent dans les pays voisins. Nous pouvons alors poser cette question : où s'arrête le statut industriel et commercial et où commence la fonction administrative ?

### 1.2.2. Une structure multidimensionnelle à l'origine de nombreuses confusions

L'Etat est partout et s'engage dans toutes les activités qui lui paraissent indispensables à l'intérêt général. Cette notion n'est pas statique et évolue considérablement en fonction de la diffusion des progrès techniques, des bouleversements liés à la progression du marché du travail et de la mobilité de la population civile. Le secteur public reste dans le domaine du droit public et il est renforcé dans sa définition par les lois dites « Lois de Rolland »[82], adoptées par le Conseil Constitutionnel. Celles-ci élaborées dans les années 1920 rassemblent tous les principes fondamentaux du service public. Ainsi, tous les investissements publics menés en France devront, comme les services du même ordre, répondre aux trois critères suivants :

- le droit à l'égalité : les investissements sont destinés à tous.
- la continuité : ce principe nécessite un fonctionnement permanent.
- l'adaptabilité : le contenu des prestations doit être compatible avec l'évolution du progrès technique et des besoins des usagers.

Dans le périmètre du service public industriel et commercial, il faut considérer l'importance des EPIC, avec lesquels l'Etat s'est engagé dès la seconde partie du XIX$^{e}$ siècle. Les EPIC, hétérogènes et évoluant avec le temps, sont souvent sollicités pour répondre aux besoins collectifs et sont alors directement concernés par le développement des investissements publics.

Au XIX$^{e}$ siècle, ils rassemblent des sociétés dans lesquelles l'Etat s'engage pour remplacer le secteur privé défaillant[83]. Le pouvoir public central prend ainsi en charge la distribution du courrier (1851), l'édition des journaux officiels (1880), des établissements financiers à statuts spéciaux comme la Banque de France (1800), la Caisse des Dépôts (1816), une grande partie des réseaux ferroviaires comme les Chemins de Fer de l'Ouest, tombés en faillite en 1878.

---

[82] Entre 1934 et 1936, dans la continuité des travaux de L. Duguit, Louis Rolland a systématisé « le noyau des principes applicables à tout service public ». Ces principes, au nombre de trois - continuité, égalité, durabilité - ont été appelés par la doctrine postérieure, *Lois de Rolland*.

[83] S. ALBERT et C. BUISSON (2002), « Les entreprises publiques, le rôle de L'Etat actionnaire », *Notes et Etudes de la Documentation française*, n° 5160-61, Paris, La Documentation Française, p. 10-14.

L'Etat soutient les dépenses liées à ces services pour compenser la carence causée par les entreprises privées défaillantes. La gestion des EPIC évoluera tout au long du XX$^{e}$ siècle et les investissements publics seront progressivement noyés dans un ensemble qui deviendra complexe.

- Avant la Première Guerre mondiale, le système de *régie* constitue la première forme de service public à caractère économique dont le principal objectif est d'exploiter des activités peu rentables (téléphone, chemins de fer).
- Après la Première Guerre mondiale, les *offices* sont créés afin que l'Etat puisse faire entrer dans son patrimoine des actifs industriels, et assurer la reconstruction des zones dévastées.
- Après la crise de 1929-1933, l'Etat crée des *sociétés d'économie mixte* et associe ses compétences à celles des personnes privées afin de gérer les actifs hérités du traité de paix et pour mettre en œuvre des travaux d'aménagement divers. La *Compagnie Nationale du Rhône* (1931), la *SNCF* (1937), Air France (1933) deviennent les symboles de la collaboration étroite qui unit les capitaux publics et privés.
- Après la Seconde Guerre mondiale, les *nationalisations* renforcent le contrôle de l'Etat dans les domaines bancaires, industriels et des équipements collectifs. Nous pouvons dire, et nous aurons l'occasion d'y revenir à plusieurs reprises que les GEN auront un rôle majeur dans les investissements publics de 1945 au milieu des années 1980.

Cette conception n'existe pas dans les autres pays. Christian Stoffaës[84] explique que la France est la seule nation où le secteur public concurrentiel est géré par des pratiques administratives, où la seule préoccupation de cet ensemble est de satisfaire les besoins d'intérêt général. François Morin[85] qui a étudié l'appareil productif de la France pendant la période des Trente Glorieuses, a souligné le rôle important des GEN. Ces dernières, qui participaient à l'accumulation des richesses,

---

[84] C. STOFFAËS (1995), *Services publics, questions d'avenir*, Commissariat Général au Plan, Paris, Odile Jacob, p. 48-59.

C. STOFFAËS : Ingénieur des Mines a été Directeur d'EDF de 1993 à 1998. Il est depuis 2006 le Conseiller de Réseau de Transport d'Electricité (RTE).

[85] F. MORIN (1974), *La structure financière du capitalisme français*, Paris, Calman-Levy, p. 96-102.

étaient en même temps chargées de produire des biens et de distribuer des services collectifs. L'Etat est devenu à la fois le premier investisseur dans le domaine industriel et le premier fournisseur de services considérés comme indispensables au développement de la nation.

En 1970, les services publics sont assurés par les administrations centrales, les établissements publics, les régies municipales, les entreprises privées ou publiques. Les services sont étendus à l'ensemble du territoire comme la télévision nationale, les services collectifs locaux, la distribution de l'eau ou encore les pompes funèbres. Ces services peuvent être assurés par l'ensemble des administrations centrales (Etat et ODAC) et les administrations territoriales.

Nous pouvons noter que les investissements publics peuvent être de plusieurs natures. Il y a seulement trente ans, on employait l'expression VRD (Voiries et Réseaux Divers) et superstructures (écoles, hôpitaux, prisons, logements sociaux). Le mot *infrastructure* n'avait pas de sens pour les anglo-saxons. C'est la Banque Mondiale qui utilise la première fois ce concept au milieu des années 1980, en créant des départements d'infrastructures. En 1994, elle publie un rapport sur l'interaction entre les infrastructures et le développement économique.

La France présente un cas atypique et c'est la raison pour laquelle les chercheurs éprouvent de nombreuses difficultés pour identifier les éléments qui appartiennent au domaine des investissements publics. Il n'y a pas, comme au Canada (système confédéral) ou dans d'autres pays centralisés comme la Nouvelle-Zélande ou la Grande-Bretagne, une constitution qui répartit clairement les prérogatives des différentes structures administratives. En France, les rôles des uns et des autres sont complémentaires et fonctionnent autour de trois principes portés par le droit public **:** *égalité - continuité - durabilité***.**

## *SECTION 2 : LES ACTEURS REGROUPÉS AUTOUR DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL*

Un modèle français apparaît au grand jour dans les années 1990 au moment où les pays membres de la Communauté économique européenne s'apprêtent à franchir une étape nouvelle, celle qui conduit à la construction du Grand Marché. Selon X. Besançon, la France était, jusqu'en 1970, le pays d'Europe dans lequel l'Etat avait le plus de pouvoir dans le domaine des équipements publics, où la gestion déléguée, confiée à des entreprises privées, était la plus répandue.

### 2.1. Les forces constitutives de l'investissement public

Il ressort des travaux menés dans le cadre du domaine public, que la France a développé deux atouts : le système de gestion déléguée et le rôle particulier des ingénieurs d'Etat.

#### 2.1.1. L'origine lointaine des contrats de partenariat public-privé

Si, en 2004, l'Union Européenne a choisi de développer le principe de partenariat public-privé (PPP)[86], en imposant à tous les pays membres le système anglo-saxon, il est important de signaler que c'est la France qui, en s'appuyant sur le droit public, avait mis au point les contrats de gestion déléguée les plus sophistiqués et les plus sécurisés depuis plusieurs décennies. Les délégations de service public (DSP) ont permis de développer le droit public et de l'adapter à l'évolution des acteurs et des projets économiques.

Selon X. Besançon[87], la France se distingue de ses voisins par le fait que l'Etat a toujours eu un rôle moteur. Il rassure et encourage très vite les entreprises à accepter le principe de concessions sous forme de gestion déléguée pour développer les voies de communication, la distribution de l'eau et l'assainissement

---

[86] Le système de partenariat public-privé a été discuté le par le Conseil des Ministres, le 19 mars et adopté par ordonnance le 17 septembre 2004.

[87] X. BESANÇON (2004), *2000 ans d'histoire du partenariat public-privé*, Paris, Presses des Ponts et Chaussées, p. 23-45.

des villes et des campagnes. Nous présupposons que cette conception aurait profondément marqué la culture française parce qu'elle aurait perduré de l'époque romaine jusqu'à nos jours. En France, on investit seulement si l'Etat est derrière chaque projet et s'il assure une garantie à long terme.

Pour bien comprendre l'articulation des acteurs publics et privés autour des projets d'investissements, un retour dans le passé s'impose. Le partenariat public-privé a pris ses racines au cœur de l'Empire romain et il ne cessera de se développer en toute sécurité. L'Etat et les communes ont amélioré au cours du temps un système de contrats. Les personnes privées qui ne craignent pas de s'engager sous ces conditions mettent leur esprit d'initiative au service de l'intérêt collectif. Pendant la période du Moyen-Age, le *Digest* est abandonné. La religion catholique occupe désormais une place importante et les investissements changent de nature. Ils sont dirigés vers la construction des cathédrales et vers la protection des villes. L'affranchissement des communes date du XI$^{e}$ siècle et dès cette époque, elles obtiennent la charge des travaux de proximité comme la construction des remparts, des halles, la distribution de l'eau, etc.

Au XIII$^{e}$ siècle, une ordonnance rédigée par Saint Louis (1256), relie à nouveau les maires au centralisme administratif. Les travaux nécessaires à l'organisation de la vie économique et sociale (comme la construction des fontaines, l'aménagement des rues ou des places de marchés) s'appuient sur des initiatives municipales mais peuvent être réalisés par des personnes privées.

La réalisation de ces projets demande des sommes d'argent importantes, d'où la nécessité de développer un système de partenariat entre les administrations publiques et le secteur privé. Dans l'histoire de France, les ouvrages publics auraient été menés grâce à quatre initiateurs : l'Etat, l'Eglise, le secteur privé, les communes.

Les concessions existent sous plusieurs formes :

- la première forme concerne les activités banales. A partir du XI$^{e}$ siècle, les communes s'engagent à construire des remparts, des fontaines, des écoles, des services d'éclairage et de transport. X. Besançon (2004) insiste sur le fait que les communes auraient été créées par les rois qui voulaient réduire l'influence des seigneurs. Cela dit, pour réaliser ces travaux, les communes ont besoin de

financement et c'est dans ce but qu'elles développent des activités banales. Elles ont ainsi le pouvoir de contraindre (*le ban*), ou de placer sous contrat toutes les activités indispensables à la vie de la cité (fours, moulins, pressoirs, boulangeries, boucheries, etc.

- la deuxième forme se manifeste à travers la réalisation de grandes œuvres, comme la construction de cathédrales, de ponts ou d'hôpitaux. Ces ouvrages nécessitent des capitaux considérables qui ne peuvent être fournis par une seule personne. L'œuvre est bien souvent édifiée dans un cadre municipal et n'appartient ni au Seigneur ni à l'Eglise. Les communes deviennent, au XII$^{e}$ siècle des entités qui possèdent un certain pouvoir. En coordonnant les activités de plusieurs corps de métiers, elles vont pouvoir financer des travaux de grande envergure ;
- la troisième forme apparaît dans la construction des bastides qui seraient apparues dès le début du XIII$^{e}$ siècle. Ce sont des groupements d'habitations qui émergent sur des territoires stratégiques et qui vont donner naissance à des villes nouvelles. Si leur étude historique commence vraiment au XIX$^{e}$ siècle, il apparaît aujourd'hui que ces villes ne sont pas nées du hasard. Les historiens pensent qu'elles étaient construites autour d'un acte majeur qui était souvent lié au commerce. Selon X. Besançon, des acteurs d'abord influentes dans le domaine économique deviennent non négligeables au niveau des décisions administratives.

Les exemples sont nombreux que ce soit dans le domaine des routes, des ponts et de l'aménagement des fleuves, mais il ne faut pas négliger l'apparition de services, comme celui de la création du service postal. C'est le 9 juin 1464 que Louis XI crée la Poste Royale par *l'Edit de Luxies*. En 1479, il en confie l'organisation à Robert de Paon, qui divise le service en deux parties : *la poste mobile,* équipée de chevaucheurs, et *la poste assise* qui, constituée de relais, forme le réseau du *Cursus Publicus* (nom hérité de l'Empire romain lorsque l'Empereur Auguste avait fondé le premier service postal au I$^{er}$ siècle avant J.C.). Henri III développera le service public en rémunérant les *Maîtres des Postes*. Très vite, cette rémunération est jugée trop coûteuse pour l'Etat et Henri IV change ce système. Il ouvre au grand public la Poste Royale et donne le monopole de la location des chevaux aux Maîtres des Postes. La Poste devient ainsi un service public qui répond à un besoin collectif mais qui

fonctionne sous forme de concessions. Ce système va concerner par la suite de nombreux secteurs. Protégées par des contrats passés avec l'Etat, les concessions vont permettre la construction d'ouvrages publics et la production de services collectifs, les deux étant complémentaires.

L'Etat veille à l'équipement de la nation, même en période de guerre. Nous pouvons donner l'exemple d'Henri IV et de Sully qui ont développé une ambitieuse politique de reconstruction de routes, de ponts et de voirie à une époque où toutes les provinces étaient déchirées par les guerres de religion qui ont perduré pendant plus de trente ans. Certaines villes refusèrent d'appliquer l'Edit de Nantes promulgué le 13 avril 1598, le Roi décida alors de sillonner la France jusqu'à sa mort (1610) pour redonner confiance aux Français et propager la paix entre Huguenots et Catholiques. Durant son règne, Henri IV s'appuie sur des initiatives privées pour panser les blessures du pays. Avec l'aide de Sully, il développe le système de concessions car les caisses de l'Etat sont vides. Les plus grands travaux de cette époque sont menés par Humphrey Bradley (riche bourgeois qui a mis au point un système pour assécher les marais).

Parallèlement, la construction du canal de Briare est engagée avec le même système. Ces travaux de longue durée, garantis par l'Etat, vont permettre d'équiper les villes pour le bien de tous. Henri IV et Sully délèguent ainsi tous les travaux nécessaires à la modernisation de la France comme la voirie de Paris, l'enlèvement des ordures ménagères ou la construction des fontaines. On retiendra de cette époque la construction du Pont Neuf sur la Seine à Paris, l'édification de la place Dauphine et de la place des Vosges ainsi que l'aménagement de l'Ile Saint Louis. Le système des écluses appliqué pour la première fois en France en 1638, sera également le fruit d'un contrat de concessions.

Selon X. Besançon, le système de concessions apporte de multiples avantages ; il enrichit la France à plusieurs niveaux :

- il permet d'effectuer des ouvrages au service de tous les citoyens ;
- il renforce l'image de la France à l'étranger. Dès le début du XVIII$^{e}$ siècle, la France sera considérée comme le pays d'Occident le plus moderne ;
- il rassure les bourgeois entrepreneurs en les protégeant par des contrats de

longue durée ;

- il renforce les ressources de l'Etat en mettant en place un système de péage pour emprunter certaines routes et ponts.

Il apparaît donc que l'Etat français est contraint de faire appel à l'initiative privée. Dans cet esprit, Louis XIII créa le poste *d'Entrepreneur Général des Ponts* dont le rôle était d'assurer la conformité et la sécurité des travaux, ce qui traduit bien la complémentarité entre l'Etat et l'entreprise privée.

Nous pouvons en déduire que le mercantilisme de Colbert n'est pas né par hasard et que la technique de modernisation du pays était déjà bien rodée. Louis XIV s'occupe de l'extérieur en finançant les guerres tandis que Colbert modernise l'intérieur du pays. Dans la majorité des cas, lorsque les rois créent un service public, ils répondent à un besoin collectif. Ils sollicitent alors une personne désireuse de développer un projet particulier et lui fournissent la garantie de L'Etat sur une longue période. L'Etat se retrouve ainsi à la croisée des chemins, entre intérêt collectif et intérêt privé. Il tisse une combinaison complexe où les structures juridiques, administratives, sociales et économiques se lient autour d'un système contractuel. Chacun a des devoirs envers l'autre et c'est dans ce climat que les investissements publics vont se développer sur le territoire français. Les engagements créent des obligations, lesquelles engendrent parfois des situations difficiles. Comme le montre l'exemple du canal du Languedoc (aujourd'hui classé patrimoine de l'Unesco), érigé à l'époque de Louis XIV. En 1662, Colbert avait confié la construction du canal à Paul Riquet. Ce dernier engage toute sa fortune, mais les travaux sont plus longs que prévus et des problèmes financiers viennent s'ajouter à des difficultés techniques. Très inquiet de ne pas respecter les délais et le contrat mis au point avec les Commissaires de l'Etat, Paul Riquet, submergé par le stress, décèdera six mois avant l'inauguration de l'ouvrage. Il est important de noter que ce projet de construction avait déjà été évoqué en 1539 par François I$^{er}$ qui voulait également développer un système de concessions[88]. Colbert n'hésitera pas à développer la colonisation du Canada avec le même principe, qui, fondé sur des partenariats

[88] *Histoire du Canal de Languedoc* (1805), rédigée par les descendants de Pierre Paul RIQUET de BONREPOS, Imprimerie de Crapelet, p. 579-591

public-privé permettra à la France de rayonner en Europe pendant plusieurs siècles. Cette alliance qui se profile à travers les siècles entre l'Etat et le secteur privé fonctionne correctement car elle s'appuie sur des siècles d'expériences et a été améliorée en fonction des problèmes et des besoins collectifs. La durée des concessions est variable et elle dépend d'un contrat établi scrupuleusement entre les Commissaires de l'Etat et les particuliers qui engagent leurs compétences et leurs fortunes. Certains contrats de concessions peuvent durer vingt ans, comme l'éclairage des villes, ou la distribution des eaux de Paris qui est confiée à Augustin et Maximilien Perrier en 1777. Selon X. Besançon, les contrats public-privé poursuivent deux objectifs :

- le premier est de prélever des revenus pour alimenter le fisc ;
- le second est de fournir des prestations durables au public et à l'Etat.

Le système de concessions apporte de multiples avantages que l'on peut résumer d'après analyses de C. Martinand[89], en quatre points.

- Il permet d'éviter les emprunts qui alourdiraient l'ampleur de la dette, surtout après des périodes de conflits ;
- Il apporte des capitaux nécessaires à la construction d'ouvrages de grande envergure ;
- Il permet de limiter les risques dans le domaine de la construction, car les tâches sont concédées à des spécialistes ;
- le dynamisme des entreprises privées est mis au service de l'intérêt général.

Les ponts, les routes et les voies de communication sont des équipements fixes qui serviront à tous. Pour établir ces contrats, le pouvoir politique ne s'appuie pas uniquement sur les capacités financières d'une personne privée ; l'histoire se répète au fil des siècles. Les instigateurs de projets sont souvent des inventeurs passionnés qui obtiennent, par la concession, la possibilité de réaliser leur ouvrage. Il leur faudra trouver les moyens de financement et la concession constitue une sorte de garantie auprès des financeurs. Il faudra également construire et gérer le projet aussi longtemps que nécessite l'amortissement de l'ouvrage.

---

[89] C. MARTINAND (1993*), L'expérience française du financement privé des équipements publics*, Paris, Economica, p. 9-16.

Au XVIII$^{e}$ siècle, en France, le crédit n'est pas aussi développé qu'en Grande-Bretagne car notre système bancaire demeure plus traditionnel. La seule possibilité d'ériger des ouvrages publics est de développer le système des concessions. Les capitaux d'une seule personne deviennent vite insuffisants lorsqu'il s'agit de construire des infrastructures. Les banquiers créent une association et signent un contrat de longue durée avec l'Etat. Cette coopération est appelée *Ferme Générale*. Pierre Gaxotte[90] explique que le bail ainsi mené est très rentable pour l'Etat. Quarante fermiers deviennent titulaires du bail et garantissent à l'Etat un revenu annuel de 80 millions de francs. Le bail de 1738 a rapporté à l'Etat 91 millions de francs nets par an, celui de 1750 s'élève à 102 millions, celui de 1765 à 110 millions et celui de 1774 à 152 millions. Avec cet argent, la ferme engage des travaux dans les villes comme dans les campagnes.

La *Ferme d'Etat* procure des revenus importants à l'Etat et à la bourgeoisie naissante. Les disparités sociales se creusent et les ouvrages qui ont été édifiés pour répondre à des besoins collectifs deviennent des sujets de discorde. Les nombreux péages qui concernent l'acheminement des hommes et des marchandises, comme ceux qui demeurent liés à la distribution, deviennent impopulaires et ne résisteront pas à la Révolution de 1789.

Les concessions survivront dans un contexte où la bourgeoisie d'affaires fera fortune mais elle se retrouvera rapidement confrontée à une situation paradoxale. Elle a soif de liberté mais ne peut se passer de la sécurité de l'Etat pour développer des projets économiques. Le système de concessions, sous forme de gestion déléguée, se prolongera et provoquera l'enrichissement de plusieurs industriels liés au secteur du bâtiment et des travaux publics. C'est en s'appropriant le pouvoir politique que la bourgeoisie industrielle renforce progressivement son pouvoir économique. La Révolution Française de 1789 développe le système de concessions et accorde de nouvelles responsabilités aux communes en leur confiant des missions précises :

- l'exécution les travaux publics ;
- la gestion des biens et des revenus communs des villes, paroisses et communautés ;
- la protection des habitants (dans les domaines régalien et sanitaire).

---

[90] P. GAXOTTE (1961), *Histoire des Français*, tome 2, Paris, Flammarion, p. 198.

Napoléon renforce la politique d'équipements publics par l'intermédiaire du système de concessions et, en 1820, tous les ponts de France seront construits de cette manière. La révolution industrielle s'appuie sur cette technique pour rattraper le retard technologique vis-à-vis de la Grande-Bretagne. Les exemples sont nombreux : construction du réseau des chemins de fer (1842), naissance des compagnies d'omnibus (1880), éclairage des villes au gaz (1880), télégraphe (inventé en 1837, il fut développé par des compagnies privées sur l'ensemble du territoire français entre 1850 et 1870), construction de l'Opéra de Paris et de la Tour Eiffel. Tous ces projets de grande envergure ont été réalisés grâce à des concessions privées. La participation de l'Etat pour la construction de tout projet public devient une caractéristique de la culture française. Paul Brousse écrira en 1885 :

> Le service public est le dernier terme du développement de chaque spécialité du labeur humain. Sa formation résulte de la nature même des choses et il se constitue sans quelque gouvernement de classe que ce soit. Le mouvement communiste se résout en un phénomène spécifiquement observable : la formation du service public.[91]

La concession n'est rien d'autre que la racine d'une culture fondée à la fois sur la confiance et sur le partage des responsabilités. L'Etat apporte une garantie solide et l'entreprise s'engage à respecter la qualité de la construction, les délais, ainsi qu'à gérer et à entretenir le bien concédé. L'Etat accorde son soutien en s'adaptant à l'évolution des forces sociales et aux besoins économiques. Certaines concessions créées dans la deuxième partie du XIX$^{e}$ siècle se transforment en monopole d'Etat. S. Albert et C. Buisson (2002)[92] citent l'exemple de la *Société Générale des Téléphones* qui a été concédée en 1879 avec un bail de 10 ans. L'Etat ne renouvellera pas ce bail et transformera le téléphone en monopole d'Etat. Il en est de même pour la distribution du courrier en 1851 et une partie des réseaux de chemins de fer (*la Compagnie des Chemins de Fer de l'Ouest*) en 1878. De même, la *Compagnie du Métropolitain Parisien*, concédée en janvier 1898 sera nationalisée en 1947. Le début du XX$^{e}$ siècle marque d'une manière générale la fin des concessions.

---

[91] P. BROUSSE (1885/2005), « Théorie des services publics », *Revue Cairn Info, Entreprises et Histoire,* n°38, p. 24.

[92] S. ALBERT et C. BUISSON (2002), « Le rôle de l'Etat actionnaire », *Les entreprises publiques*, Notes et Etudes Documentaires, n°5160-61, Paris, La Documentation Française, p. 9-12.

Celles-ci ont du mal à résister à l'inflation qui a suivi la Première Guerre mondiale. En 1920, les sociétés de chemins de fer, épuisées par la guerre, connaissent de grosses difficultés financières et de nombreux réseaux sont détruits. Pour palier cette situation catastrophique dans le domaine de l'équipement public, L'Etat transformera ces sociétés en régie provisoire. Les difficultés se multiplient et l'Etat désire indemniser les concessionnaires afin de respecter les contrats qui avaient été établis au moment de la création de la concession. Dans l'objectif de rétablir l'équilibre financier, il fait intervenir le Conseil d'Etat ; mais les élus n'apprécient pas ce principe, jugeant inconcevable que les deniers publics se dirigent vers des projets privés. X. Besançon, chargé de faire une recherche sur l'évolution des concessions en France par la Commission de Bruxelles en 2002, établit l'inventaire suivant (tableau n°8).

***Tableau n°8 : L'application des partenariats public-privé à travers l'histoire de France.***

| Sous l'ancien régime | Au XIX$^{e}$ siècle |
|---|---|
| - Les mines<br>- Les canaux<br>- L'Opéra<br>- La Poste<br>- Les magasins généraux<br>- Les places et les quartiers<br>- Les ponts, les hôpitaux<br>- Les cathédrales (souvent portées par des Œuvres)<br>- Les transports publics<br>- L'établissement de la carte de France<br>- L'assèchement des marais<br>- Le secours du feu<br>- L'Eclairage public<br>- L'enlèvement des ordures ménagères<br>- Les machines à eau<br>- Le pavage des rues<br>- Les grandes routes<br>- Les villes et bastides<br>- La mise en valeur des colonies<br>- La fabrication de la monnaie<br>- L'armée et la course en mer (les corsaires) | - Le télégraphe de Chappe<br>- Les canaux<br>- L'Opéra<br>- Les routes locales<br>- Les ponts<br>- Les abattoirs<br>- Le télégraphe électrique<br>- Le téléphone et les câbles sous-marins intercontinentaux<br>- Les villes industrielles. Les égouts<br>- L'assèchement des marais<br>- L'enlèvement des ordures et des boues<br>- Les transports postaux<br>- L'adduction d'eau potable<br>- L'électricité<br>- Le gaz et la vapeur à usages privés<br>- L'éclairage public<br>- Le métro<br>- La tour Eiffel<br>- Les grandes rénovations urbaines<br>- Les chemins de fer nationaux et locaux<br>- Les haras<br>- Les omnibus et tramways<br>- La caisse d'épargne<br>- La Banque de France |

*Source : X. Besançon (2004), 2000 ans d'histoire du partenariat public-privé, Presses des Ponts et Chaussées, p. 34.*

Le système de concessions est partiellement remis en cause au début du XX$^{e}$ siècle avec le décret du 28 décembre 1926 proposé par Raymond Poincaré. Ce décret sera à l'origine des concepts de *Service Public Industriel et Commercial* (SPIC) et de la *Régie* (qui deviendra, avec l'économie mixte un mode de gestion naturel des services publics).

### 2.1.2. Le rôle déterminant des ingénieurs d'Etat

A la fin du XVIII$^{e}$ siècle, A. Smith a conscience qu'en France, l'Etat est plus impliqué qu'en Grande-Bretagne en ce qui concerne l'entretien des ouvrages voués à la

collectivité.

> En France, les fonds destinés à l'entretien des grandes routes sont sous la direction immédiate du pouvoir exécutif. Ces fonds consistent en partie dans un certain nombre de journées de travail que les gens de la campagne, comme beaucoup d'autres endroits en Europe, sont forcés d'employer à la réparation des chemins, et en partie dans une certaine portion du revenu général de l'Etat, que le roi juge à propos de retrancher de ses autres dépenses.[93]

Nous avons évoqué la particularité de notre pays, où les pouvoirs publics sont devenus bâtisseurs dès la période romaine. En développant les contrats de concessions avec de nombreux acteurs privés, il s'est impliqué très tôt dans l'édification d'ouvrages collectifs. Afin d'envisager au mieux leur coût, et de limiter les erreurs de construction, Colbert crée en 1681, une institution spécialisée : *l'Administration des ponts et chaussées*.

Les ingénieurs des Ponts et Chaussées obtiennent la reconnaissance d'un statut, cinquante ans plus tard, en 1716, et reçoivent la mission de réaliser les travaux de la Monarchie. L'institution traverse sans encombre la période révolutionnaire et devient un corps d'élite dès 1802.

Durant le XIX$^{e}$ siècle, les ingénieurs des Ponts et Chaussées accompagneront les projets véhiculés par la Révolution Industrielle. Ils participent à la construction de routes, de ponts, à l'aménagement des fleuves et leur rôle se renforce avec la création du *Ministère des Travaux Publics* sous le Second Empire. L'avènement de la République renforce leur image et ils feront la gloire de la France durant la période coloniale.

En développant l'histoire des entreprises de travaux publics, D. Barjot évoque la compétence des ingénieurs en ces termes : « *L'Ecole des Ponts constituait désormais l'une des pièces maîtresses d'un système d'éducation des élites cherchant à former des hommes capables de dominer une science industrielle fondée sur les mathématiques.* »[94]Le champ des compétences des ingénieurs est très vaste.

---

[93] A. SMITH (1776), *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, traduction de Germain Garnier (1991), tome 2, chapitre 1, section 3, Paris, Flammarion, p. 351.

[94] D. BARJOT (2006), *La grande entreprise française des travaux publics (1883-1974),* Paris, Economica, p. 73.

- Ils s'intéressent à l'environnement en développant des concepts liés à l'architecture des infrastructures.
- Ils prennent en compte le progrès technique afin d'adapter en permanence les calculs nécessaires à la conception des ouvrages.
- Ils s'intéressent à l'évolution des théories économiques en faisant des propositions de financement et en s'attachant au délicat problème de la mesure de l'utilité.
- Après la Seconde Guerre mondiale, ils participent aux commissions spécialisées mises en place dans le cadre de la planification et donnent leur point de vue sur les grands programmes (électrification, communication, transports).
- Ils sont capables de mettre en place des systèmes de tarification et de donner un avis sur les garanties juridiques reliant les administrations aux diverses entreprises (GEN, sociétés mixtes et entreprises de BTP).

L'étendue des compétences des ingénieurs des Ponts et Chaussées nous aide à comprendre pourquoi les économistes ne s'intéressent pas particulièrement aux ouvrages à vocation publique. Ils font entièrement confiance aux ingénieurs, habitués à être confrontés à des difficultés techniques.

Dans le chapitre précédent, nous avons vu à quel point les ingénieurs se sont intéressés très tôt aux travaux des économistes qui développent le concept de la valeur. Parmi ces ingénieurs, J. Dupuit étudie plus particulièrement les analyses de J.-B. Say pour mettre en avant le principe d'*utilité*. Les ingénieurs défendent l'éthique républicaine, à travers la construction des ouvrages collectifs.

Au XIX$^{e}$, comme au XX$^{e}$ siècle, il n'y a pas dans d'autres pays d'Europe une institution dont le but est de former des hommes capables de construire des ouvrages publics en alliant de hautes compétences techniques et philosophiques. *L'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées* (ENPC), comme *l'Ecole Nationale des Mines* (ENM) et le groupe des *Ecoles Centrales* deviennent, dès la fin du XIX$^{e}$ siècle, la vitrine de la France à l'étranger. Jusqu'à la fin du XX$^{e}$ siècle, la renommée de ces ingénieurs spécialisés dans la construction, fait de la France un pays envié dans le monde. La technicité et l'éthique se manifestent dans les travaux les plus délicats et se prêtent à de nombreuses recherches, y compris à celles qui entrent dans le

champ d'études de la science économique. Nous avions évoqué dans le chapitre précédent comment les travaux de J. Dupuit avaient permis de développer les concepts *d'utilité marginale* et *d'externalité*. R.-B. Ekelund et R.- F. Hebert[95] ont démontré que les travaux des ingénieurs français étaient à l'origine de la micro-économie et qu'ils demeurent aujourd'hui très précieux pour comprendre les éléments constitutifs des coûts. A. Diemer[96] insiste également sur l'importance des travaux de J. Dupuit, qui permettent selon lui de comprendre la complexité du monde qui nous entoure.

Il est difficile de faire l'inventaire des éléments qui composent un coût, surtout lorsque ce dernier est attaché à un ouvrage collectif. J. Dupuit ouvre la voie à d'autres chercheurs qui passeront une grande partie de leur vie à travailler sur ce domaine. J.-A. Schumpeter, admiratif de ces hommes parlaient d'eux en ces termes : « *Leur philosophie était piteuse, leur théorie était faible, mais lorsqu'ils écrivaient sur des questions pratiques, ils savaient de quoi ils parlaient.* »[97]

J. Dupuit a analysé plus spécialement les problèmes liés aux routes, aux ouvrages d'arts reliés à l'hydraulique et les chemins de fer. Ses travaux sur la tarification sont restés une référence pour les ingénieurs économistes (M. Allais, M. Boîteux et P. Massé) qui ont travaillé sur les services publics au lendemain de la Seconde Guerre mondiale.

Après avoir démontré deux propositions fondamentales de l'économie, de l'équilibre et du bien-être, M. Allais, dès 1952, a orienté ses travaux vers la question de la tarification des services publics (dans le domaine des transports) et vers l'étude des investissements.

La mesure de l'utilité n'est pas le seul point délicat attaché aux investissements publics. De nombreuses contraintes s'imposent aux acteurs qui désirent lier sur un territoire défini, les notions de *modernité* et *d'intérêt général*. Une question clef leur

---

[95] R.-B. EKELUND et R.-F. HEBERT (1999), *The Dupuit Marshall-Theory of Competitive Equilibrium*, Economica, vol. 66, p. 225-240.

[96] A. DIEMER (2000), « De la différenciation des prix à la discrimination par les prix : œuvre et héritage de Jules Dupuit », Reims, *Cahiers du CERAS*, n°33, p. 1-29.

[97] J.-A SCHUMPETER (1954), *Histoire de l'Analyse Economique*, tome 2, l'âge classique, Paris, Gallimard (1983), p. 130.

est posée : comment faire en sorte que chacun puisse accéder aux mêmes services, en tenant compte de la répartition inégalitaire des revenus ?

Si J. Dupuit avait introduit le système de péréquation dans le secteur de la distribution de l'eau, M. Boîteux et P. Massé ont continué les recherches commencées par M. Allais, dans le domaine des transports, de l'énergie, des télécommunications et des services postaux. Nous verrons dans le chapitre suivant que tous ces secteurs portés par les GEN, furent les viviers de la force économique de la France après la Seconde Guerre mondiale. Ces entreprises ont été étudiées dans les années 1980, car elles ont largement contribué à la diffusion des progrès techniques sur l'ensemble du territoire.

De 1950 à 1982, M. Boîteux a donc travaillé sur les monopoles publics[98] tout en restant attaché au droit public. En effet, il tient à conserver les valeurs véhiculées d'une éthique basée sur la justice et l'égalité des citoyens, quel que soit leur revenu ou leur lieu de résidence. Les calculs qu'il propose restent basés sur un système de péréquation tarifaire, utilisable pour les infrastructures et l'ensemble des services publics. C'est en 1956 qu'il présente le modèle Ramsay-Boîteux, qui fera de la France un pays novateur dans le domaine des prix appliqués aux services publics. Ces travaux seront prolongés par ceux de P. Massé (1959) qui analysera davantage le délicat problème des amortissements dans le domaine des investissements publics.

Les ingénieurs exercent, en plus de leur fonction principale, de hautes responsabilités administratives après la Seconde Guerre mondiale et leurs avis auront de nombreux impacts dans le choix des investissements.

### 2.2. L'Etat rassemble et divise les forces sociales

Le modèle français reposait sur un équilibre entre un pouvoir central fort et une grande responsabilité des collectivités territoriales, notamment des communes.

---

[98] M. BOITEUX (1956), « Sur la gestion des monopoles publics, astreints à l'équilibre budgétaire », *Revue Econometrica*, p. 22-41.

Le code des marchés publics constitue, dès 1953, un lien juridique indispensable entre les différents acteurs. Les entreprises privées qui entraient dans ce concept avaient des contreparties : l'Etat s'engageait à reconnaître le droit à l'équilibre financier, l'autonomie de gestion n'était pas remise en cause et il pouvait aussi y avoir des imprévus comptabilisés et payés par l'Etat. De ce fait, ce système était performant grâce à son évolution progressive, reposant sur des bases juridiques solides. Les contrats sérieux étaient approuvés et signés par les deux parties.

#### 2.2.1. De nombreux acteurs associés autour de projets communs

A plusieurs reprises, nous avons évoqué les événements historiques qui ont donné à la France, une configuration administrative unique. A partir du XVIII$^{e}$ siècle, les collectivités territoriales ne se développent pas dans une perspective d'autonomie mais dans l'objectif de devenir des relais efficaces pour permettre à l'Etat central d'être plus proche des citoyens. Jusqu'en 1982, nous parlons davantage de déconcentration. La volonté de rassembler, d'éduquer et de protéger les citoyens structure l'organisation territoriale de la France. Dès le début du XIX$^{e}$ siècle, la loi Guizot (1833) institue la scolarité gratuite pour les enfants pauvres, et il est du devoir de chaque commune de rémunérer un instituteur. A la fin du XIX$^{e}$ siècle, cette mesure est complétée par les lois Jules Ferry qui organise l'école publique autour des concepts d'égalité et de laïcité. L'Etat rassemble, et n'envisage pas le futur sans unir les citoyens. L'éducation devient alors le ciment d'une nation qui donne tout son sens à la République. Celle-ci, unifiée autour d'une organisation territoriale centralisée, permet à l'Etat de déconcentrer les administrations dans un souci d'égalité.

De même, l'aménagement des villes n'est pas le fruit d'une organisation anarchique. Selon F. Choay[99], lorsque le Baron Haussman construit le réseau d'assainissement de la ville de Paris, il garde en mémoire l'épidémie de choléra qui a ravagé la capitale en 1842. Les investissements (réalisés dans le cadre de 48 contrats de concessions à paiements publics et privés) seront centrés autour de plusieurs

[99] F. CHOAY (2000), *Georges Eugène HAUSSMAN*, *Mémoires*, tome 2, Paris, Seuil, p. 181-197.

actions : construire la voirie, acheminer le tramway, distribuer de l'eau potable, développer un système d'évacuation des ordures, apporter le gaz (Paris deviendra la ville des lumières). La salubrité domine l'urbanisme et l'Etat devient responsable de la propreté.

La création du réseau secondaire des chemins de fer à partir de la seconde partie du XIX$^{e}$ siècle aura pour objectif de développer le commerce mais aussi de rompre l'isolement. Ce ne sont plus les églises mais les gares qui deviennent les lieux de rassemblement.

L. Fontvieille[100] compare l'évolution des chiffres des dépenses fonctionnelles de l'Etat entre la fin du Second Empire et la fin du XIX$^{e}$ siècle. Il constate que les anciennes fonctions ont des budgets stagnants alors que les nouvelles fonctions dues à des investissements massifs dans l'éducation, les communications (télégraphe, téléphone et construction de routes), nécessitent de plus en plus de capitaux. Les idées révolutionnaires se diffusent tout au long du XIX$^{e}$ siècle, mais en France l'émancipation promue par les révolutions de 1789 et de 1848 fera place au paternalisme. Ce concept (développé en France) a une influence sur l'aménagement du territoire qui se dessine progressivement.

De nombreux historiens reconnaissent au réseau ferroviaire un rôle considérable dans l'unification économique du territoire à partir de la seconde partie du XIX$^{e}$ siècle. J.-P. Lacaze[101] ajoutera que c'est surtout après la Première Guerre mondiale que l'Etat prendra l'urbanisme en charge. Jusqu'à 1914, ce sont principalement les municipalités qui s'occupent de ce domaine en s'appuyant sur des initiatives privées.

Auparavant, le financement des immeubles de logements était assuré par des particuliers, aussi bien dans les quartiers bourgeois que dans les quartiers populaires. Ces principes de bases, adoptés pour développer le secteur du logement social, ont été posés par les lois Siegfried à la fin du XIX$^{e}$ siècle. A l'époque, cette loi échoue car il n'y a pas de système de financement adapté et ce n'est que pendant la Première Guerre mondiale que l'Etat instaure un moratoire des loyers pour protéger les familles des soldats retenus dans les tranchées. La question des logements n'est

---

[100] L. FONTVIEILLE (1976), « Evolution et croissance de l'Etat français », *Cahiers de l'ISMEA*, série AF, n°13, p. 1647-2149.

[101] J.-P. LACAZE (2005), *La transformation des villes et les politiques publiques de 1945- 2005,* Paris, Presse de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, p. 78-103.

pas une priorité pendant la guerre mais l'Etat prépare pour la première fois son engagement dans des politiques publiques. La loi Cornudet impose en 1919, les *plans d'extension et d 'embellissement* des grandes agglomérations et les programmes *d'Habitations à Bon Marché* (HBM) vont se développer à un rythme soutenu.

Il y aura un second choc après la Seconde Guerre mondiale. R. Dautry, ingénieur de la *Compagnie des Chemins de Fer du Nord,* avait été nommé Commissaire à la Modernisation en 1942 pour reconstruire les villes qui avaient été touchées par les bombardements. Cet Ingénieur qui avait pris des contacts discrets avec la Résistance conserve son poste en 1945 et il est le premier à former une équipe pour gérer l'urbanisme et la reconstruction. Il organise efficacement plusieurs types de chantiers, financés par des fonds publics dont le célèbre immeuble de l'architecte *Le Corbusier* qui deviendra le logement social par excellence. La reconstruction est menée en tenant compte de deux facteurs : la reconstruction nationale et le respect de la localité ;

La forte centralisation n'est pas préjudiciable aux spécificités locales et c'est dans cet esprit que furent reconstruites des villes comme Le Havre, Brest ou Saint- Malo, aujourd'hui classées dans le patrimoine de l'Unesco.

Selon D. Volman, L 'Etat rassemble en respectant les citoyens, et rassure sans imposer une grande rigidité [102] mais son rôle va évoluer rapidement. Dès 1947, contraint de lier la rapidité à l'efficacité, il met en place un système de planification et glisse alors progressivement vers une politique de faible coût. La création des GEN et les calculs des ingénieurs liés à la tarification des services publics, permettront de parvenir à ces objectifs et de les maintenir jusqu'à la fin des années 1980.

#### 2.2.2. Les intérêts d'une bourgeoisie conservatrice sauvegardés et renforcés

Il existe un cloisonnement social que l'on ne rencontre pas en Grande-Bretagne. La bourgeoisie développe un sentiment de supériorité. Par des signes de richesses,

[102] D. VOLMAN (1997), *La reconstruction des villes françaises, histoire d'une politique*, Paris, L'Harmattan, p. 32-45.

souvent liés aux possessions immobilières, elle entend se distinguer des autres catégories sociales. Elle accède au pouvoir politique et économique en montrant les biens qu'elle possède. A. et L. Philip décrivent le bourgeois à travers la capacité de mobiliser rapidement des capitaux. Ils donnent l'exemple d'Adolphe Thiers qui s'est opposé à la baisse des taux d'intérêt car une telle politique aurait pu permettre à des artisans de développer des activités industrielles :

> Elle rendrait l'entreprise possible à des gens incapables d'en faire, des hommes sans habilité ni argent ; ils filent le coton, tissent la laine, aveuglément, chargeant les marchés d'une masse de produits et viennent faire concurrence à de vieux commerçants établis depuis quarante ou cinquante ans. [103]

Selon ces auteurs, cet état d'esprit n'existe pas en Grande-Bretagne. Dès 1789, les bourgeois français s'emparent de l'Etat et adoptent un comportement d'aristocrates conservateurs. La notion de propriété est pour eux déterminante car elle véhicule un message très fort : celui d'appartenir à une classe sociale dominante. Il y a alors une opposition entre ceux qui possèdent des biens et ceux qui n'en possèdent pas. La société française demeure beaucoup plus fermée que la société anglaise. Le riche et le pauvre n'ont aucun point commun. Le riche possède et ne travaille pas. Le pauvre travaille et ne possède rien. La propriété reste le principal critère d'appartenance à la classe dirigeante. Les bourgeois reproduisent et adoptent le comportement de l'ancienne noblesse en achetant à bas prix les biens du clergé mis en vente pendant la période révolutionnaire. De même, à un autre échelon, les métiers sont souvent le prolongement des corporations. En France, les classes sociales restent des repères bien marqués. Il n'y a pas de glissement social mais la répétition des ordres, celle-ci structurant la monarchie pendant plusieurs siècles. En 1792, un passeport est institué pour se déplacer à l'intérieur du pays, et en 1795 il devient obligatoire pour se déplacer en dehors de son canton. La Révolution de 1789 a ainsi renforcé les barrières qui existaient sous l'ancien régime.

Tout au long du XIX$^{e}$ siècle, les inégalités subsistent et se renforcent en fonction des régimes qui se succèdent. La bourgeoisie s'empresse de prendre les rênes du pouvoir après la Révolution et renforce son pouvoir économique pendant le Premier

---

[103] A. et L. PHILIP (1963), *Histoire des Faits économiques et sociaux*, Paris, Aubier-Montaigne, p. 93-101.

Empire, la Restauration et le Second Empire. C. Charle (1981) écrit à propos du XIX$^{e}$ siècle : « *Pour les tenants d'une vision traditionnelle, l'inégalité est inscrite dans la nature des choses et construire un ordre politique sans tenir compte de celle–ci est une aberration.* »[104]

Au XIX$^{e}$ siècle, les changements économiques et sociaux prennent beaucoup moins d'ampleur qu'en Grande-Bretagne. La bourgeoisie qui prend le pouvoir politique en 1789, établit très vite des lois pour cloisonner la société. La Loi le Chapelier, adoptée en 1791, ne permettra pas la libre expression des travailleurs. Cet effet sera renforcé par le livret ouvrier que Napoléon I$^{er}$ rendra obligatoire en 1803. En France, l'objectif est de restreindre la circulation des ouvriers, tandis qu'en Angleterre l'objectif est de rendre mobile le facteur travail pour développer le capitalisme.

La plupart des villes gardent leurs fonctions traditionnelles : siège du marché, lieu de résidence des bourgeois et des nobles. Jusqu'en 1850, les migrants occupent des positions de dépendances vis à vis des privilégiés et deviennent leurs serviteurs. Il n'y a pas d'émigration massive venant de la paysannerie comme en Grande-Bretagne. Il peut être surprenant de constater que certains notables s'offusquent de l'amélioration de l'équipement sanitaire des villes comme Paris ou Marseille qui risque d'attirer « les barbares ».

Dans l'opinion bourgeoise, les classes laborieuses sont aussi les classes dangereuses. La contagion révolutionnaire est mal vécue en ce sens où la contestation économique et sociale des ouvriers, qui prend racine dans la seconde partie du XIX$^{e}$ siècle, est vécue comme une atteinte à l'ordre de la propriété individuelle. La mentalité des citadins change vraiment à partir du Second Empire mais les régions rurales n'évoluent pas au même rythme. Dans ce climat, les investissements publics ne concernent pas toutes les villes et restent majoritairement localisés sur la ville de Paris. Ce sont les épidémies urbaines qui sont en fait les catalyseurs. Selon J.-P. Lacaze[105], la bonne fée se nomme « hygiéniste ». L'absence d'égouts, la mauvaise circulation des eaux usées, les logements mal équipés deviennent vite des sources d'infection. Les grands écrivains comme Charles

---

[104] C. CHARLE (1991), *Histoire sociale de la France au XIX$^{e}$ siècle*, Paris, Coll. Points Histoire, p. 28.

[105] J.-P. LACAZE (2005), *op.cit.*, *La transformation des villes et les politiques publiques de 1945-2005,* p. 78-103.

Dickens, Emile Zola ou Victor Hugo incitent les pouvoirs publics à prendre leurs responsabilités. Le Baron Haussman[106] aménage la ville de Paris mais l'effet d'entraînement sur les autres villes n'est pas systématique. Les notables ne voient pas toujours l'utilité de construire un plan d'urbanisme. Contrairement à la Grande-Bretagne, ils restent dans les petites villes et les concentrations industrielles ne les concernent pas. Les projets d'embellissement des villes sont cependant considérés d'un bon œil car ils peuvent rendre les inégalités économiques et sociales supportables et assurer ainsi la paix sociale.

L'inégalité sociale est aussi liée à la géographie. Il est plus facile de s'enrichir dans le Nord, dans la région lyonnaise qu'en Normandie ou dans le Centre. C. Charle (1991) évoque également la difficulté d'évoluer au sein de ces zones.

On devient rarement riche dans l'espace d'une seule génération et les clivages perdurent à l'intérieur d'un même groupe social. Le droit d'aînesse est fréquent et reproduit les inégalités au sein d'une même famille.

Comme nous l'avons évoqué précédemment, le gouvernement intervient pour la première fois dans le domaine des logements sociaux en 1919 et les atrocités de la Première Guerre mondiale mettront l'Etat face à ses responsabilités en matière d'investissements publics. La Première Guerre mondiale constitue donc la rupture vis-à-vis d'un certain laxisme face aux inégalités installées et confortées depuis plusieurs siècles. Cet effort de la part de l'Etat central va devenir de plus en plus présent entre les deux guerres et explosera après la Seconde Guerre mondiale. Il faut cependant rester très prudent sur la notion d'égalité. La campagne en France est restée éloignée des progrès des sciences et des techniques qui se sont diffusés avec la révolution industrielle. La condition paysanne a été longtemps dédaignée et l'éducation demeura insuffisante. En matière d'équipements et d'investissements publics, la ville de Paris sera une exception ; elle attire et devient vite le centre de la vie économique et sociale. En 1947, le livre publié par J. F. Gravier, *Paris et le désert français,* met en évidence le déséquilibre territorial et connaît un succès considérable. La France est déséquilibrée et l'organisation du territoire est loin d'être proche de l'harmonie. Nombreuses sont les communes qui restent ancrées dans une

---

[106] G.-E. HAUSSMAN (1893), « Mémoires, Grands travaux de Paris » in R.-F. HEBERT (1974), "The Theory of input Selection and Supply Areas in 1887", History of Political Economy n° 6, Cheyson, p. 109-113.

culture rurale éloignée du progrès technique. C'est ce livre qui sera à l'origine d'une vraie politique d'aménagement du territoire. A la Libération, un *Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme* a été créé et celui-ci se dote à partir de 1950, d'une Direction de l'aménagement du territoire. Son rôle est de gérer le *Fonds national de l'aménagement du territoire* (FNAT) dont l'objectif est de réduire le poids de la région parisienne sur le territoire français.

La subsistance des inégalités sur le territoire français conduit les responsables politiques à créer la *Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale* (DATAR) en 1963, dont l'objectif (comme nous l'avons vu dans le premier chapitre) est de réduire l'influence de la capitale. Jusqu'à sa transformation, en 2006, elle sera placée sous l'autorité du Premier Ministre et pendant plus de quarante ans, l'aménagement du territoire sera considéré en France comme une science.

#### 2.2.3. L'Etat au secours des investisseurs privés défaillants

La France a construit son identité en prônant l'égalité des droits de l'homme et en se réfugiant dans le traditionalisme. Au XIX$^{e}$ siècle, les investissements publics sont principalement menés par deux acteurs :

- l'Etat central qui multiplie les contrats de concessions avec des personnes privées ;
- la commune qui emploie les mêmes principes pour améliorer la salubrité des locaux, et distribuer certains services essentiels comme l'eau, le gaz et plus tard l'électricité.

Les départements n'ont pas le premier rôle dans ce domaine ; ils assurent la fonction de relais administratif entre les différentes parties du territoire (souvent hétérogènes) et l'Etat central. A. de Tocqueville dira en 1856 qu'à travers le gouffre de la Révolution, le Préfet et l'Intendant se tiennent la main : « *De même que toute l'administration du pays est dirigée par un corps unique, presque tout le maniement des affaires intérieures est confié aux soins d'un seul agent, le contrôleur général.* »[107] La France a conservé sa structure centralisatrice et l'Etat demeure le catalyseur. C'est lui qui propose des projets d'investissements et, à l'inverse de la

[107] A. TOCQUEVILLE (1856), *l'Ancien Régime et la Révolution*, Livre II, chapitre 2, Paris, Gallimard (1952), p. 50.

Grande-Bretagne, la bourgeoisie reste en retrait. Elle accumule des biens immobiliers, et s'appuie sur l'Etat pour se lancer dans les projets industriels de grande envergure. Cette situation aura des conséquences particulières sur l'investissement global et sera une des causes qui explique le retard technologique de la France vis-à-vis de la Grande-Bretagne.

Selon B. Marnot (2003), dès la seconde partie du XIX$^{e}$ siècle, les périodes de relance des investissements publics reposent sur un héritage bien spécifique :

- une bourgeoisie peu entreprenante, peu créative qui a toujours besoin d'être soutenue ;
- une tradition républicaine, conservatrice et centralisatrice où les administrations publiques restent fortement impliquées dans les projets de développement.

Sans avoir étudié dans les détails l'évolution spécifique de l'investissement public, de nombreux chercheurs s'accordent pour dire que l'Etat en France, est le reflet d'une société divisée qui innove peu. Selon R. Delorme et C. André (1983), la bourgeoisie française est beaucoup moins entreprenante que la bourgeoisie anglaise et, lorsque l'Etat confie un ouvrage sous forme de concessions, il y a plus de réticences en France qu'en Grande-Bretagne. Ce point de vue est également partagé par A. et L. Philip qui ajoutent un facteur culturel. Les travaux n'avancent pas au même rythme car, avant d'entreprendre, en France, un bourgeois doit d'abord afficher une image, une notoriété, non pas en investissant dans l'industrie (comme c'est le cas en Grande-Bretagne) mais en achetant une propriété privée afin d'affirmer son statut social. « *Lorsque Monsieur Thiers, d'origine roturière, veut pour être ministre, s'imposer dans le milieu social, il achète, non pas des actions industrielles mais un immeuble sur le boulevard saint Germain ; pour être considéré, il faut être propriétaire d'un sol ou d'un immeuble.* »[108]

Jusqu'en 1850, la bourgeoisie n'est pas industrielle et l'Etat fait toujours le premier pas pour inciter le secteur privé à investir, sous forme de concessions notamment pour les grands travaux. « *On n'hésite pas à dire que l'Etat doit se réserver les chances de ruine, pour en préserver les compagnies privées* »[109]. L'aventure du

[108] A. et L. PHILIP (1963), *Histoire des faits économiques et sociaux*, tome 1, Paris, Aubier-Montaigne, p. 95.

[109] A. et L. PHILIP (1963), *ouv .cit.,* p. 94.

chemin de fer commence en France en 1823 avec la première voie à traction animale près de St Etienne. Dès cette époque, des concessions sont accordées pour construire des voies de chemins de fer mais la bourgeoisie ne s'engage pas.

Ce sont les banquiers parisiens Pereire, Rothschild, Laffite, Bartholony, d'Eichtal qui financent les lignes Paris-Le Pecq (1837), puis Paris-Saint Germain, Paris-Versailles, Paris-Rouen, Paris-Orléans (1843). Selon J. A. Lesourd et C. Gerard (1963)[110], les projets étaient décousus jusqu'à la loi du 11 juin 1842 qui substitua un plan d'ensemble pour lequel l'Etat acceptait d'assumer les plus grands frais avant de concéder l'exploitation aux compagnies privées.

Il faut noter une grande méfiance vis-à-vis du projet des chemins de fer. En septembre 1835, l'Académie de Médecine de Lyon faisait la déclaration suivante :

> La translation trop rapide d'un climat à un autre produira sur les voies respiratoires un effet mortel, en même temps que les brusques changements de nourriture, le passage du beurre comme condiment à l'huile feront naître des états dyspepsiques et dysentériques qui exigeront un prompt rapatriement. Le mouvement de trépidation suscitera des maladies nerveuses, telles que la danse de Saint Guy, des affections hystériques et des syndromes épileptiforme pour une femme enceinte, tout voyage en chemin de fer entraînera infailliblement une fausse couche avec toutes ses conséquences.[111]

Les investissements publics auraient été menés depuis le début du XIX$^{e}$ siècle par des acteurs différents et complémentaires : l'Etat donne une impulsion dans la première partie du XIX$^{e}$ siècle et passera ensuite le relais à la bourgeoisie qui sera très active à partir du Second Empire.

Selon R. Pernoud [112], il faudra attendre l'influence du Comte de Saint Simon[113] qui sera vraiment effective dans la seconde partie du XIX$^{e}$ siècle. A partir de 1850, la bourgeoisie industrielle, confortée et encouragée par Napoléon III prend le relais de l'Etat et entreprend de grands projets industriels. Napoléon III écoutera les conseils

---

[110] J.-A. LESOURD et C. GERARD (1963), *Histoire économique XIX$^{e}$ et XX$^{e}$ siècle,* tome 1, Paris, Armand Colin, p. 192-202.

[111] PHILIP A. et L. (1963), tome 1, *ouv. cit.,* p. 94

[112] R. PERNOUD (1962), *Histoire de la bourgeoisie en France*, tome 2, Les temps modernes, Paris, Seuil, p. 530-542.

[113] H. DE ROUVROY dit Comte de Saint Simon (1760-1825).

du Saint-Simonien Michel Chevalier, ingénieur de l'Ecole des Mines et mènera une politique industrielle autour de trois piliers : développement des communications, du crédit et de l'éducation.

A partir de 1850, les Saint-Simoniens seront dans toutes les combinaisons industrielles et financières. Dans le domaine de l'investissement public, l'avènement du Second Empire marque un renouvellement dans les méthodes de financement. L'Etat devient la force sur laquelle s'appuie la bourgeoisie industrielle. Il recherche des solutions pour développer des possibilités financières et aussi de grands projets, sur le territoire métropolitain et dans les colonies. Ce comportement explique le caractère cyclique de l'investissement public et privé.

Les crédits vont aider la bourgeoisie industrielle à devenir entreprenante et plus active dans le développement des concessions. L'Etat va alors confier à cette classe montante la réalisation de nombreux travaux. La bourgeoisie française rattrape progressivement le retard qui la distinguait de la bourgeoisie anglaise de la première partie du XIX$^{e}$ siècle. Cependant, pour Jean-Charles Asselain[114], les délais sont longs entre l'invention et l'innovation et on assiste à une création de richesses nouvelles par des moyens traditionnels.

Les projets de lois ne suffisent pas à changer une mentalité qui s'est renforcée au fil du temps. Ce même retard est comparable entre 1860 et 1880 vis-à-vis de l'Allemagne.

Malgré le développement du crédit, la bourgeoisie française reste attachée à la terre et demeure très réservée quand il s'agit de réaliser des projets d'envergure. J.-C. Asselain note alors l'irrégularité de l'investissement public. La période entre 1860 et 1880 serait marquée par un essoufflement de l'économie française dû à trois facteurs :

- le libre échange (engagé avec la Grande-Bretagne en 1860 et avec l'Allemagne en 1861 n'est pas favorable à la France) ;
- la cession de l'Alsace et de la Lorraine prive la France de ses deux provinces les plus industrialisées ;

[114] J.-C. ASSELAIN (1984), *Histoire économique de la France du XVIII$^{e}$ siècle à nos jours*, tome 1, Paris, Coll. Points Histoire, p. 80-109.

- la crise agricole (le cours du blé diminue de 45 % entre 1860 et 1895 sous l'effet de la concurrence des pays neufs).

Pendant cette période de récession, R. André et C. Delorme notent l'implication des collectivités locales dont les dépenses sont de plus en plus importantes jusqu'en 1914. Entre les deux guerres, les dépenses de l'Etat central augmentent à nouveau et atteignent un pic en 1922. De 1918 à 1922, l'Etat s'engage dans les dépenses de reconstruction. A partir de 1926 et jusqu'à 1929, Raymond Poincaré met en œuvre une politique de stabilisation. Les collectivités locales reprennent alors le relais.

Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, les trois acteurs principaux qui investissent dans le secteur public sont : l'Etat, le secteur privé (essentiellement sous forme de concessions) et les collectivités locales.

Après la Seconde Guerre mondiale, l'Etat s'engage à nouveau avec force dans le domaine des investissements en prenant appui sur de nouveaux acteurs : les GEN.

Le XX$^{e}$ siècle confirme le comportement adopté par l'Etat. A la sortie de chaque période difficile (conflit militaire ou crise économique), l'Etat impulse une politique d'investissements et passe ensuite le relais au secteur privé. Cette manière de gérer semble être une caractéristique française, observable à plusieurs reprises dans l'histoire. Le Plan Freycinet à la fin du XIX$^{e}$ siècle, comme le plan Monnet (1947-1950) s'inscrivent l'un et l'autre dans une optique de relance économique

Pour R. Delorme et C. André, l'investissement public a été ainsi réalisé pendant plus d'un siècle dans le cadre d'une politique de l'urgence, l'Etat s'efforçant de combler les retards puis passant le relais à d'autres acteurs. Cette politique d'urgence n'est pas sans créer de problèmes. Ainsi, lorsque l'Etat privilégie un secteur en invitant les industriels à développer des investissements, il néglige d'autres secteurs tout aussi importants pour le développement industriel de la nation. M. Merger[115] montre que de 1870 à 1913, les investissements dans le domaine fluvial ont progressé seulement de 0,5 % par an. Il y a eu une chute de ces investissements de 40 % entre 1883- 1889 et de 35 % de 1889 à 1897. Cette même remarque est valable pour la construction et l'entretien des ports dont le montant des travaux en 1889 est égal à celui de 1871. La priorité est donnée aux chemins de fer et il n'y a pas de

[115] M. MERGER (1972), *La politique de la troisième République en matière de navigation intérieure (1870-1914)*. Université de Dijon, Thèse de 3$^{ème}$ cycle, sous la Direction de F. Caron. p. 23.

continuité sur le long terme dans l'aménagement global des infrastructures. Quand l'Etat encourage le développement des voies terrestres, il laisse de côté l'aménagement des voies d'eau, au regret des ingénieurs des Ponts et Chaussées. Cela reste vrai au XX^e^ siècle, voire à l'entrée du XXI^e^ siècle. A. Etchegoyen[116] note que dans les années 1980, l'Etat dirige les investissements vers les hautes technologies et diminue son engagement envers la construction d'infrastructures et de bâtiments publics. Cette situation serait en rupture par rapport à la période précédente, allant de la fin de la Seconde Guerre mondiale à 1980.

Ce comportement serait accompagné d'une certaine incohérence. En dirigeant les investissements vers les hautes technologies, afin de suivre les orientations des politiques libérales dictées par les Etats-Unis, l'Etat aurait ainsi, volontairement, diminué les efforts nationaux envers la Recherche et le Développement. A. Etchegoyen insiste sur les dangers que pourrait provoquer cette rupture. Il défend l'idée selon laquelle la mondialisation nécessite de grands investissements et observe que les pays qui ont été au rendez-vous sont ceux, tels les Etats-Unis, où la puissance publique s'est fortement alliée aux groupes industriels dans le domaine de la recherche. Il constate alors que la France est très en retard par rapport aux USA, au Japon ou aux pays du Nord de l'Europe dans les domaines suivants : les hautes technologies, l'enseignement supérieur, le savoir et le management. Dans le rapport qu'il rend public en avril 2004, A. Etchegoyen[117] signale le rôle clef de l'Etat en matière de Recherche et de Développement. Les entreprises privées ne peuvent le remplacer car le capitalisme français, à la différence du capitalisme allemand, repose en grande partie sur des PME qui n'ont pas les moyens financiers de faire de telles dépenses. En sous-estimant la recherche, l'Etat se retrouve démuni devant quatre problèmes majeurs auxquels sont confrontés tous les pays de l'OCDE :

- la sécurité industrielle et collective ;
- la santé et les problèmes sanitaires consécutifs dus au vieillissement de la population ;
- la protection de l'environnement et de la qualité de la vie ;

---

[116] A. ETCHEGOYEN (2004), « Regards prospectifs sur l'Etat stratège », *Rapport du Commissariat au Plan au Premier Ministre*, tome 1, juin, Paris, La Documentation Française, p. 16-23.

[117] A. ETCHEGOYEN (2004), *ouv. cit.*, p. 33-35.

- l’avancée des connaissances sur la société.

Les différents travaux relatant le comportement de l’Etat dans le domaine des investissements publics sur une longue période permettent de dégager deux orientations.

Selon certains chercheurs, les administrations publiques centrales ont eu un rôle considérable. L’Etat, héritier de l’Empire romain et de la Révolution de 1789, aurait été le gardien de l’intérêt général et le principal acteur de la modernité.

Selon d’autres chercheurs, il y aurait eu en France une culture répétitive de certains comportements. Les investissements évoluent de manière cyclique et sont l’objet d’une forme de régulation particulière.

Quels que soient les avis sur l’attitude de l’Etat envers les investissements publics, tous les chercheurs qui s’intéressent à ce sujet sont unanimes ; les fondements des investissements publics en France sont intimement liés à la notion de services publics et reposent sur le droit public.

L’Etat est un acteur déterminant dans le domaine de l’investissement public, mais il n’a pas de stratégie menée sur le long terme, Il agit en fonction de la conjoncture par à-coups. Pour C. André et R. Delorme, l’investissement public a été mené pendant plus d’un siècle dans une politique de l’urgence où l’Etat essaye de combler les retards. L’Etat impulse une politique de relance, d’autres acteurs comme les entreprises privées et les collectivités territoriales prennent le relais, mais jamais sur une longue période. L’Etat doit par ailleurs encourager les investisseurs en permanence tout en compensant le manque de motivation du secteur privé. En pilotant à vue, il est obligé de faire sans cesse des choix et ce faisant, ne serait pas au rendez-vous des grandes opportunités qui feraient de la France un pays compétitif.

# CHAPITRE 3 : L'ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE DU MODÈLE FRANÇAIS

L'Etat a un rôle fondamental sur le territoire français. Les contrats de concessions, ancrés depuis plusieurs siècles dans l'économie française, ont ainsi évolué en fonction des besoins de la société civile. L'Etat les a renforcés au moment des deux premières révolutions industrielles et ils n'ont pas disparu avec la création des GEN. Considéré à la fois comme un « Père » créatif et protecteur, l'Etat doit sans cesse prendre l'initiative de compenser un secteur privé peu dynamique. Il instaure un système productif dans lequel il assure le rôle de nourricier. Le Capitalisme Monopoliste d'Etat (CME) défini par Lénine en 1917, et dont l'analyse a été ensuite approfondie par P. Boccara (1973) à partir des années 1960 constitue, en France plus qu'ailleurs, l'enveloppe protectrice des grands groupes du BTP. Leur rôle est primordial dans la construction des édifices publics. Jusqu'à la fin des années 1970, on assiste à un double mouvement contradictoire :

- le secteur public non-marchand apporte des capitaux (sécurisés par des garanties juridiques) au capital monopoliste. Les concessions attribuées sous forme de gestion déléguée sont rarement remises en question (C. Stoffaës, 1995).
- le secteur public marchand (représenté par les GEN et les autres sociétés publiques où l'Etat n'est pas majoritaire) vient sans cesse au secours du secteur public non-marchand. Quelles que soient les capacités financières des collectivités territoriales, les GEN équipent l'ensemble du territoire français avec la même optique : assurer à tous les citoyens le même accès aux services et aux équipements publics.

L'Etat assure également la fonction de maître d'œuvre. Il relie les différentes institutions et assure ses missions de bâtisseur en instaurant des outils de management comme la planification et la DATAR. Les différentes formes institutionnelles unies dans un modèle spécifique de l'investissement public, expliqueront en partie, le dynamisme de la France jusqu'à la fin des années 1970.

Ce modèle repose sur trois piliers :

- le secteur industriel : celui-ci conserve les expériences menées depuis deux siècles. Les grandes entreprises du BTP, avec lesquelles l'Etat avait développé des projets sous forme de gestion déléguée, restent des acteurs privilégiés. Cependant, ce sont les GEN qui vont porter les projets d'investissements définis par l'Etat ;
- le pouvoir central conduit une politique sectorielle en s'appuyant sur un système de planification doublé d'une politique d'aménagement du territoire ;
- les collectivités territoriales demeurent sous la tutelle de l'Etat et proposent des systèmes de garanties similaires à celles des APUC, afin de renforcer les politiques territoriales et sectorielles.

## *SECTION 1 : LES INVESTISSEMENTS PUBLICS À LA CROISÉE DES CHEMINS, ENTRE SECTEUR MARCHAND ET SECTEUR NON-MARCHAND*

Les chapitres précédents ont permis de constater qu'il était difficile d'établir un périmètre précis des investissements publics. L'interaction entre le secteur public marchand et public non-marchand constitue la trame du modèle français. Dans l'Hexagone, le capitalisme se distingue par la prédominance du politique sur l'économique et nous verrons que cette caractéristique se retrouve à l'intérieur des frontières, comme à l'extérieur. L'impérialisme français développé dans les colonies sera bien différent de l'impérialisme anglais et donnera aux entreprises de BTP cette spécificité. Les investissements publics représentent ainsi un véritable enjeu pour les entreprises privées.

### 1.1. Les concessions en gestion déléguée renforcent le pouvoir des groupes privés du secteur du BTP

Dans *L'Impérialisme stade suprême du capitalisme*, Lénine avait insisté sur le rôle qu'avaient joué les chemins de fer dans la seconde moitié du XIX$^{e}$ siècle : « *Les chemins de fer constituent le bilan des branches maîtresses de l'industrie capitaliste, de l'industrie houillère et sidérurgique, le bilan et les indices les plus évidents du développement du commerce mondial et de la civilisation démocratique bourgeoise.* »[118]

Dès le milieu du XIX$^{e}$ siècle, les entreprises de chemins de fer sont suivies par les entreprises électriques et celles du BTP. Ces dernières, en pleine expansion, consolident le stade du Capitalisme Monopoliste d'Etat jusqu'à la fin des années 1970. F. Caron[119] pense que l'Etat a permis d'assurer la cohérence entre les différentes révolutions industrielles en soutenant l'innovation dans le secteur du

---

[118] OULIANOV V. (LENINE, 1917), *L'Impérialisme, stade suprême du capitalisme, Pékin, Edition du Peuple (1964), p. 7.*

[119] F. CARON (2001), « Comprendre les révolutions industrielles », *Sciences Humaines*, n° 120, octobre, p. 42.

chemin de fer. Pour ce chercheur, l'innovation est un phénomène cumulatif qui modifie en permanence les pratiques culturelles et l'organisation de la société.

#### 1.1.1. Le rôle majeur du capital monopoliste dans la réalisation des ouvrages collectifs

Les investissements publics ne sont pas neutres. Ils ont un rôle majeur car ils ne peuvent être dissociés du mécanisme de la concentration industrielle, ni des méthodes employées par l'Etat pour remédier aux accidents de l'histoire (conflits militaires et crises économiques).

Un grand effort d'équipements publics fut mené de 1850 à 1882. Les investissements d'infrastructures atteignirent leur maximum avec le plan Freycinet (1879-1882) et c'est pendant cette période que le génie civil français a accédé à une grande notoriété internationale. Les œuvres majeures réalisées furent le canal de Suez, construit entre 1854 et 1869 par Ferdinand de Lesseps, et la Tour Eiffel, érigée entre 1884 et 1889. Comme F. Caron, D. Barjot[120] insiste également sur le rôle fondamental des chemins de fer, absorbant pendant plus de trente ans (1855-1896) les investissements des travaux publics, avec cependant deux périodes distinctes :

- de 1855 à 1883, les commandes publiques les plus importantes concernent les équipements de grandes régions, où se mêlent des travaux diversifiés et complexes comme la construction de ponts, de routes, de ports et d'écluses ;
- de 1883 à 1910, ces travaux se poursuivent sur un rythme moins soutenu mais les entreprises privées continuent de faire les démarches administratives afin d'être reliées aux grands réseaux de chemins de fer.

La demande ferroviaire profite à de nombreuses personnes physiques et morales, et porte l'accumulation du capital à un niveau élevé. A partir de 1898, le coût des matériaux augmente considérablement. Il est suivi par des hausses de salaires plus fortes dans ce secteur que dans les autres branches de l'industrie. La demande publique est massive, et le seul moyen de faire face aux nombreuses commandes est de développer la mécanisation et d'innover dans de nouveaux procédés

[120] D. BARJOT (2006) *La Grande Entreprise Française de Travaux Publics (1883-1974),* Paris, Ecomica, p. 35-56.

techniques. Les commandes de ponts, de ports et de tunnels sont à cette époque les domaines privilégiés de l'innovation.

A partir de 1900, un autre créneau porteur apparaît, celui de l'électricité, mais l'Etat doit faire face à la réticence des mentalités envers les équipements électriques. En 1913, le réseau des tramways électriques ne représente que la moitié de ceux de l'Allemagne ou de la Grande-Bretagne. L'électrification a souffert également du rythme plus faible de l'urbanisation française et des rigidités institutionnelles.

A la veille de la Première Guerre mondiale, il existait de puissantes entreprises de génie civil parmi lesquelles émergeaient le groupe Hersent constitué en 1860, la société Eiffel apparue en 1866, la société des Grands Travaux de Marseille (GTM) créée en 1891, et la Société Générale d'Entreprises (SGE), née en 1899.

Depuis leur création, dans la seconde partie du XIX$^{e}$ siècle, ces entreprises ont toujours été largement sollicitées par l'Etat, principal instigateur des investissements publics. Le marché offre de nombreuses opportunités, et malgré une concurrence très rude, les entreprises se spécialisent. Dès le début des années 1860, la société, créée par Hildevert Hersent, oriente ses activités vers l'aménagement des fleuves, des routes, des tunnels, des ponts, des écluses et des ports. Alexandre Giros et Louis Loucheur, fondateurs de la SGE préfèrent choisir les opportunités offertes par l'électrification de la France.

D. Barjot, qui a étudié la stratégie des grands groupes de BTP sur le long terme (1883-1974), note un taux de croissance annuel de 22 %[121] pour la SGE entre 1908 et 1914. A cette époque, la SGE est la seconde entreprise derrière la GTM, dont les capitaux appartiennent en majorité à de grandes banques (La Marseillaise de Crédit, Le Crédit Industriel et Commercial et la Société des Dépôts).

Comme la SGE, la GTM est spécialisée dans les travaux d'électrification, les travaux de construction et l'assainissement urbain. L'électrification des principales villes de France, comme l'aménagement des ports, fut une activité très rentable.

Les administrations centrales et locales sont largement impliquées dans les projets de modernisation. En prenant appui sur les travaux de D. Barjot, nous pouvons penser que les principales activités de la SGE et de la GTM, entre 1890 et 1914, se classent en deux catégories :

---

[121] D. BARJOT (2006), *ouv. cit.*, p. 206.

- les travaux de génie civil (assainissement urbain, génie portuaire, souterrains) ;
- les travaux hydrauliques et électriques (voies de chemins de fer et tramways, centrales thermiques et chutes d'eau).

La coopération entre l'Etat et ces entreprises est permanente et s'amplifie en fonction des besoins de la société civile. Ces entreprises participent alors activement aux efforts de guerre. La défense nationale fut un nouveau marché, que ce soit en 1914 ou à la fin des années 1930.

A la veille de la Première Guerre mondiale, la construction des ponts et des tunnels, l'assainissement urbain, connurent un spectaculaire déclin. L'Etat encouragea alors d'autres activités comme la construction de bâtiments industriels et l'aménagement des chutes d'eau. Il existait une stratégie cohérente visant à faire des entreprises de BTP des leaders en matière de construction d'usines pour la Défense Nationale. De 1914 à 1918, les centrales électriques assurent 40 % de leur profit. La préparation de l'après-guerre constitue pour ces groupes de nouvelles voies de développement. Grâce à une stratégie d'intégration en amont, elles acquièrent, à moindre coût, des entreprises de consommation intermédiaires (bois, ciment, autres matériaux). La reconstruction suscita d'énormes besoins auxquels les sociétés de BTP, protégées par l'Etat, s'étaient préparées.

La Seconde Guerre mondiale impliqua largement les groupes de BTP. La ligne Maginot et les grandes bases navales furent commandées par l'Etat dès le début des années 1930. La SGE et la GTM ont participé à la création de 16 kilomètres de galeries, de fossés antichars et de cités, destinés aux officiers et sous-officiers. De nombreuses PME furent associées à ces programmes mais ne purent résister à la grande crise. Victimes de l'inflation, de la rareté du crédit bancaire, et de la montée des préoccupations sociales, elles ont dû faire face à de nombreux problèmes de financement.

La sortie de chaque conflit représente pour ces grands groupes une ère nouvelle. Non seulement il faut reconstruire des ponts, des routes, des voies de chemins de fer, mais d'autres besoins apparaissent. Pour faire face à la rareté de la main-

d'œuvre, à la pénurie de matériaux, il est important de développer de nouveaux procédés. F. Caron (1998) démontre qu'après chaque conflit, l'innovation est une nécessité. Au XX$^{e}$ siècle, l'électricité assure un rôle identique à celui des chemins de fer du XIX$^{e}$ siècle. Selon P. Boccara (1973)[122], l'hyperactivité du secteur hydroélectrique s'expliquerait par le faible rendement des charbonnages, avant et après les nationalisations. Sans le secours de l'Etat, le rythme de production et d'innovation reste faible et il est impossible de maintenir un taux de croissance élevé. Ce point de vue n'est pas contredit par J.-J. Carré, P. Dubois et E. Malinvaud (1984) lorsqu'ils analysent les raisons de la croissance française avant la crise économique de 1974.

En observant le soutien apporté par les gouvernements successifs aux entreprises de BTP depuis la fin du XIX$^{e}$ siècle et notamment à partir du plan Freycinet (1879-1883), nous pouvons dire que l'Etat sauve l'industrie de l'inertie. Comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents, cette situation figure parmi les facteurs culturels et ne se présente pas dans les autres nations industrialisées.

Après la Seconde Guerre mondiale, nous pouvons retenir deux caractéristiques majeures, attachées aux grands groupes de BTP :

- au fur et à mesure que l'Etat apporte son aide, il participe activement à l'innovation technologique (nouveaux procédés techniques, autres types de matériaux et création de laboratoires) ;
- les grands groupes sont reliés aux GEN et vont participer activement aux programmes d'équipements. Les liens avec EDF-GDF, la SNCF, la RATP sont permanents et deviennent indissociables. Les GEN multiplient les projets d'investissements en respectant scrupuleusement les objectifs de la planification mise en place dès 1947. Il n'y a pas d'improvisation, et c'est dans ce cadre sécurisé et contrôlé par l'Etat que les grands groupes du BTP conservent une place privilégiée. Ils sont impliqués dans les projets de construction de centrales électriques, menés par EDF, dans la distribution du gaz (GDF) ou la Société Nationale des Pétroles d'Aquitaine.

---

[122] P. BOCCARA (1973), *Etudes sur le Capitalisme Monopoliste d'Etat, sa crise et son issue*, Paris, Editions Sociales, p. 60-65.

Nous sommes en présence d'un modèle particulier. J. Lesourne en parlait en termes de compromis social :

> L'Europe de l'après-guerre s'est construite sur un modèle de compromis qui combine un grand espace de liberté pour l'économie de marché avec un Etat dispensateur d'une protection étendue et sur un oligopole social, c'est-à-dire un petit nombre d'acteurs représentatifs des principales forces sociales qui se réservent le traitement des problèmes de sociétés[123].

En prenant connaissance des différentes analyses, nous pouvons dire que les entreprises de BTP ont, comme les GEN, une position centrale dans l'économie française et européenne.

- Grâce aux commandes des administrations publiques centrales et locales, elles atteignent un degré d'accumulation du capital plus élevé que dans les autres pays. Au cours des dix dernières années du XIX$^{e}$ et tout au long du XX$^{e}$ siècle, ces entreprises se spécialisent et mutent en permanence. Elles seront à l'origine des groupes Bouygues, de Vinci, Suez ou Vivendi, qui prendront un nouvel envol à partir de 1990, avec les projets liés à la protection de l'environnement, soutenus par la Commission européenne.
- Elles restent reliées en permanence aux grandes entreprises en réseaux, dont la majorité fut nationalisée en 1945 ;
- Elles accompagnent la mise en œuvre de programmes d'équipements déployés par l'Etat, à l'intérieur et à l'extérieur des frontières nationales[124].

Comme le montrent les tableaux 9 et 10, la branche « travaux » demeure dans une étroite dépendance envers le secteur public.

---

[123] J. LESOURNE (1994), « Approches économiques et régulation »,in C. STOFFAËS (1995), *Services publics, question d'avenir*, Commissariat Général au Plan, Paris, Odile Jacob, p. 41.

[124] Les programmes de construction d'infrastructures, développés dans les colonies impliquent ces entreprises.

***Tableau n°9 : La ventilation du Chiffre d'Affaires (TTC) de la branche des travaux publics par nature de clientèle de 1963 à 1974.***

(En % du total, à partir des données en francs constants 1962)

| | |
|---|---|
| Etat | 14,7 |
| Collectivités locales | 32.8 |
| Entreprises publiques | 26.5 |
| Secteur public | 26.0 |
| ***TOTAL*** | **100** |

*Source : D. Barjot (2006), p. 607.*

***Tableau n°10 : La croissance des marchés exécutés pour le compte des différentes catégories de clientèles.***

(Taux de croissance annuels moyens en % calculés par ajustement exponentiels à partir de données en francs constants 1962).

| | **1961-1974** | **1963-1974** |
|---|---|---|
| Etat | | +2 |
| Collectivités locales | | +8 |
| Entreprises publiques | + 6.2 | |
| Secteur public | + 5.6 | |

*Source : D. Barjot (2006), p .607.*

Les contrats de garanties élaborées sur le long terme depuis plusieurs siècles et le code des marchés publics mis en place en 1953 permettront d'accumuler des capitaux de sources diverses. P. Boccara insiste sur les paradoxes qui accompagnent le Capitalisme Monopoliste d'Etat. Dans ce contexte, les GEN, les administrations publiques et les entreprises privées demeurent des institutions reliées les unes aux autres dans un modèle spécifique, et se nourrissent de contradictions.

### 1.1.2. Les entreprises de BTP : représentantes de l'Etat à l'extérieur des frontières nationales

De nombreux chercheurs, dont les historiens F. Caron[125] ou J. Heffer[126], ont orienté leurs travaux sur le rôle des entreprises de BTP dans l'équipement public. En examinant les performances de la GTM et la SGE, ils ont pu mettre en évidence une certaine stratégie appliquée dès la seconde partie du XIX$^{e}$ siècle. L'accumulation du capital de ces firmes repose sur deux principes :

- le premier, attaché à l'innovation, constitue pour ces firmes le moyen de faire face aux défis du marché. La main d'œuvre d'exception, les commandes des sociétés de chemins de fer et la découverte du béton armé furent l'occasion pour elles, de connaître un essor spectaculaire ;
- le second est lié à l'activité économique de la France, à l'intérieur et à l'extérieur des frontières. Lorsque l'activité économique est ralentie sur le territoire national, ces firmes se réfugient dans les colonies. Ce fut le cas des périodes 1883-1914 et 1933-1937. Elles traversent les crises et s'adaptent aux cycles de croissance, sans remettre en cause l'accumulation du capital. Elles adopteront la même attitude après la décolonisation en multipliant leurs activités en dehors des frontières européennes.

Les firmes reproduisent à l'extérieur du territoire métropolitain, le schéma national. Nous remarquons ainsi le rôle prépondérant de l'Etat, non seulement dans l'organisation administrative mais également dans l'exploitation économique, par la prise en charge directe des principaux investissements. L'accumulation du capital des entreprises de BTP évolue en fonction des zones géographiques. Les entreprises se dirigent dans un premier temps (1850-1880) vers la Russie, l'Europe centrale et le Proche Orient. La construction du canal de Suez restera le grand symbole du savoir-faire français. A partir de 1880, l'Asie du sud est (la Cochinchine), la Chine, l'Afrique et l'Amérique du Sud, attireront régulièrement les entreprises de BTP.

---

[125] F. CARON (1965), « Les commandes des grandes compagnies de chemins de fer en France (1850-1914) », *Revue d'histoire de la sidérurgie*, tome 6, juillet-septembre, p. 137-176.

[126] J. HEFFER (1977), *La nouvelle histoire économique*, NRF, Paris, Gallimard, p. 40-52.

Nous avons mentionné qu'elles s'adaptent aux cycles de croissance et, lorsqu'il y a un ralentissement dans le domaine des constructions sur le territoire métropolitain, elles cherchent alors à compenser cette réduction d'actions en développant des projets de grande envergure à l'extérieur. Les recherches qui leur ont été consacrées (historiens et économistes) montrent que le plan Freycinet (1879-1883) marque pour ces firmes, le début d'une nouvelle ère. Cela étant, si elles compensent les périodes d'accalmie en France, en développant leurs activités hors des frontières nationales, elles n'en restent pas moins liées à l'Etat français.

Les travaux de N. Montel[127], centrés sur la collecte des archives éclairent utilement sur l'évolution des entreprises du BTP à l'extérieur des frontières sur une longue période. Selon D. Barjot, toutes les firmes du BTP s'affirment dans des projets de construction liés à des investissements publics. Les chantiers ferroviaires ont été suivis par l'édification d'importants équipements électriques, portuaires et urbains.

La stratégie des firmes du BTP évolue en permanence et c'est seulement à partir de 1890 que ce secteur se dirige vers une forte concentration industrielle. Sur le territoire métropolitain, elles recueillent les capitaux des administrations centrales et locales (par l'intermédiaire des nombreux contrats de concessions qui les relient aux communes).

Dans les colonies, elles absorbent principalement les capitaux des administrations centrales. Elles transportent l'image de l'Etat français qui tient à maintenir une place honorable dans la compétition où s'affrontent les grandes puissances. Les investissements publics demeurent le centre d'un enjeu économique international, mais de la fin du XIX$^{e}$ siècle jusqu'à la fin des années 1970, ils restent diversifiés (canaux, ponts, routes, écluses, voies de chemins de fer, aéroports, etc.)

Il semble que dans aucune autre puissance impérialiste, l'Etat n'ait joué, comme en France, un rôle direct aussi important. Il est présent partout, dans l'organisation des villes, du territoire, et manifeste sa volonté à travers une multitude d'institutions pas toujours coordonnées entre elles. L'Etat français veut contrôler la majorité des sections de l'appareil administratif. Le Ministère de la Coopération, créé en 1959 par le Général de Gaulle, a une position stratégique. Il représente le relais administratif

[127] N. MONTEL (1999), « Guides des lieux de recherche. Histoire de l'Equipement », *Conseil Général des Ponts et Chaussées*, octobre, Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, p. 9-31.

indispensable entre l'Etat, le système bancaire et les grands groupes du BTP. Ces derniers trouvent les capitaux nécessaires à la construction des investissements en s'appuyant sur deux institutions économiques, le Fonds d'aide et de coopération (FAC) et la Caisse centrale de coopération économique (CCCE) directement dépendantes du Ministère de la Coopération.

Le FAC est un fonds budgétaire de l'Etat français qui finance l'assistance technique, les programmes d'enseignement et de formation, et accorde des subventions afin de construire des infrastructures (routes, ports, aérodromes). Il constitue donc un rouage essentiel de l'influence de l'Etat français en dehors des frontières métropolitaines.

La CCCE est un établissement financier public, mais autonome, qui accorde des prêts sur une longue durée. Cette institution est à la charnière de l'appareil d'Etat et du capital monopoliste. Jusqu'en 1974, elle est alimentée par le Trésor Public qui accorde des taux d'intérêt très faibles. Son directeur est nommé en Conseil des ministres.

L'Etat a donc une influence directe sur la composition du capital des grandes entreprises de travaux publics et c'est par leurs actions qu'il rayonne dans les autres pays du monde. La Banque française du commerce extérieur (BFCE), créée en 1947 et la Compagnie française d'assurance du commerce extérieur (COFACE) renforcent les garanties de l'Etat français envers les projets de construction.

Les administrations publiques (centrales et locales) alimentent en permanence les groupes de BTP en leur proposant des marchés considérables, et ce sont les GEN qui vont permettre de maintenir l'équilibre financier des administrations publiques centrales et locales. Jusqu'en 1982, les investissements publics font l'objet de grands programmes nationaux, sans élever la dette publique. Ce sont en partie, les GEN qui soutiennent financièrement les investissements publics portés par la planification et la politique d'aménagement du territoire.

### 1.2. L'implication des GEN de 1950 à 1970

On constate qu'il a fallu attendre la création du Répertoire des entreprises contrôlées majoritairement par l'Etat (RECME) en 1982 pour connaître le premier inventaire des établissements publics. Ces derniers sont alors classés en quatre catégories :

- les établissements publics administratifs nationaux ;
- les établissements à caractère scientifique, culturel et professionnel (les universités sont classées dans cette catégorie) ;
- les établissements publics scientifiques et technologiques ;
- les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC). En 1982, le RECME en dénombre 81, divisés en deux catégories. Il faut distinguer ceux qui possèdent une comptabilité publique (64) et ceux qui n'en possèdent pas (17). Les GEN appartiennent au deuxième groupe.

#### 1.2.1. La force de l'Etat représentée par les GEN

Des premières régies aux nationalisations, le secteur public marchand a évolué par étapes, tout au long du XX$^{e}$ siècle.

Après la Seconde Guerre mondiale, la Constitution de 1946 confirme les nationalisations envisagées deux ans auparavant par le Conseil National de la Résistance. Les GEN vont alors constituer le cœur du secteur public marchand jusqu'à leur privatisation, dans le milieu des années 1980[128]. Leur situation de monopole dans les secteurs de l'énergie, du transport et des communications leur donne une place particulière dans un secteur public très complexe. L'article 34 de la Constitution de 1958 définit les règles attachées aux établissements publics[129]. C. Stoffaës[130] explique ainsi l'organisation tutélaire bipolaire qui les caractérise :

---

[128] La loi du 6 août 1986 décide la privatisation (rapide et progressive) des entreprises du secteur public marchand.

[129] Article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « La loi fixe également les règles concernant la création de catégories d'établissements publics » (tous les établissements publics).

[130] C. STOFFAËS (1995), *Services publics, questions d'avenir*, Commissariat Général au Plan, Paris, Odile Jacob, p. 80. 83.

- un premier pôle est formé par les institutions de contrôle comme la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, qui dépendent directement des grands ministères. Ces derniers manient également les arrêtés tarifaires et le code des marchés publics ;
- un second pôle, plus technique, est conforme à la fonction de chaque GEN. L'énergie, les communications, les transports nécessitent des investissements. Ces derniers qui ne peuvent être réalisés qu'avec des capitaux publics, doivent être approuvés par le Fonds de développement économique et social (FDES) qui a été créé en 1955.

Il ressort de différentes études qui ont été consacrées aux investissements commandés par les GEN, que c'est par le FDES que l'Etat accorde des prêts et des garanties dans le cadre des constructions. Cette procédure financière incite les GEN à confier une partie de leurs activités aux groupes du secteur du BTP, en utilisant les contrats de gestion déléguée traditionnels.

Les entreprises publiques ne relèvent pas d'une structure institutionnelle unique. Les unités ont des statuts juridiques variés qui évoluent en fonction des besoins de la société civile. L'Etat s'adapte ainsi aux forces économiques et sociales, et c'est avec une certaine souplesse qu'il les entraîne vers des objectifs communs qui ne nuisent pas à l'accumulation du capital des sociétés privées.

Selon D. Barjot[131], EDF représente un débouché majeur pour les entreprises du BTP entre 1957 et 1967. Les chantiers d'électrification représentent 7,3 % des investissements de cette période. Parmi les travaux de grande envergure, nous pouvons retenir l'aménagement du Rhin et la construction de la centrale de Chinon, le barrage de Castelnau-Lassouts sur le Lot, celui de Serre-Ponçon, de Génissiat et celui de Roselend-La-Bathie dans les Alpes. Les GEN et les entreprises du BTP partagent les innovations technologiques.

Les entreprises nationales sont également majoritaires dans les transports (SNCF, RATP, Air France, les sociétés d'autoroutes et les ports autonomes). La prise en charge des travaux par les GEN, les sociétés d'économie mixte et les sociétés privées, permet de remettre en état le réseau routier de la France et de rattraper largement le retard qui avait été pris dans le domaine autoroutier.

---

[131] D. BARJOT (2006), *La Grande Entreprise Française de Travaux Publics (1883-1974)*, p. 625-630.

Sur l'ensemble du réseau routier, 60 % des autoroutes ont été construites par des sociétés concessionnaires, ce qui permet aux entreprises de BTP de compenser les marchés perdus par la décolonisation.
Les GEN sont de même très impliquées dans le conseil, l'assistance, comme le Centre national d'études spatiales (CNES), l 'Office national d'études et de recherche aérospatial (ONERA). Les organismes de l'Etat sont donc composés de spécialistes, d'ingénieurs et de chercheurs qui diffusent le résultat de leurs travaux dans les secteurs publics et privés. Il n'y a pas de séparation nette entre ces deux secteurs.

#### 1.2.2. Le rôle des entreprises publiques dans la régulation sectorielle

Le modèle français est « endogène » et difficilement comparable avec celui d'une autre nation. Le fonctionnement du secteur public marchand repose sur certains principes moraux que l'on ne retrouve dans aucun pays de l'OCDE : ce sont les Règles de Spécialité, la péréquation tarifaire et le contrôle de l'Etat.

- Les Règles de Spécialité

Pour chaque GEN, il existe une *Règle de Spécialité* qui limite le champ des activités. Le Conseil d'Etat du 7 juillet 1994 définit le sens de la *Règle de Spécialité* en ces termes :

> Le principe de spécialité qui s'applique à un établissement public tel qu'EDF-GDF signifie que la personne morale dont la création a été justifiée par la mission qui lui a été confiée, n'a pas la compétence générale au-delà de cette mission. Il n'appartient pas à l'établissement public d'entreprendre des activités extérieures à cette mission ou de s'immiscer dans de telles activités.[132]

Ce message est très clair : chaque société a une place bien ordonnée dans un ensemble qui n'exclut personne ; les entreprises publiques qui ont un rôle fondamental dans la croissance, ne doivent pas empêcher les sociétés privées d'exercer leurs activités sur le territoire français. Jusqu'à la privatisation des grands EPIC, et notamment des GEN dans les secteurs de l'énergie, des communications ou des transports, les entreprises privées ont toujours été reconnues comme des

[132] Avis du Conseil d'Etat n° 356 089, du 7 juillet 19 94.

partenaires indispensables ; à aucun moment, les pouvoirs publics ont émis le souhait de limiter leur taux de profit en les imposant davantage.

La frontière est moins nette entre les EPIC et les Etablissements publics administratifs (EPA). Ces deux institutions donnent à l'Etat une certaine souplesse dans l'édification du budget général et au niveau du choix des acteurs responsables des investissements. Nous nous retrouvons en présence de contradictions qui vont s'accentuer après 1970.

Il n'y a pas égalité de traitement entre les grands groupes privés et les GEN dans le domaine juridique. La loi impose à ces dernières de limiter leurs actions dans un cadre sectoriel, alors que les grands groupes privés peuvent évoluer en dehors du secteur du BTP. Ils entrent dans les secteurs les plus rentables comme l'eau ou la gestion des déchets, dès le début du XX$^{e}$ siècle. Lorsque la loi du 11 août 1986 ouvrira le vaste programme de privatisations que l'on sait, les grands groupes du BTP évolueront vers la téléphonie, la gestion des communications et la distribution de l'énergie. En s'appropriant les activités qui étaient menées par les GEN avant 1986, ils deviendront de grands conglomérats et, à l'inverse des entreprises publiques, ils ne seront jamais inquiétés par la Commission de Bruxelles.

En dehors des *Règles de Spécialité*, la notion juridique du service public comporte d'autres dimensions qui donnent aux investissements publics français un visage très particulier.

- <u>La péréquation tarifaire</u>

Sans entrer dans les détails économétriques de ce système, nous pouvons expliquer l'origine de ce système et préciser comment il fut appliqué jusqu'à nos jours dans les services publics. La péréquation tarifaire se rattache à une certaine éthique, celle de l'intérêt général, défendue depuis la Révolution de 1789. La péréquation tarifaire est issue d'une longue recherche, impliquant les économistes dans la formation des prix, et ce sont les ingénieurs qui ont trouvé le principe. La paternité du système de péréquation reviendrait à J. Dupuit. Si l'ingénieur partage l'idée de J.- B. Say à propos du lien qui unit les notions de prix et d'utilité, il s'oppose à lui sur le principe

de tarification. Dans le domaine d'un bien public, le prix ne représenterait pas le sacrifice que le consommateur serait prêt à accepter pour obtenir le bien, mais le maximum qu'il serait prêt à payer. Le revenu constitue une contrainte et ce point doit être souligné. Le concept d'utilité ne dépendra pas seulement du besoin mais du surplus de revenu qui n'est pas le même pour tous les individus. J. Dupuit a mis également en lumière le concept d'*utilité publique*. Pour lui, l'infrastructure de transport, comme n'importe quel autre investissement public n'est rien d'autre qu'un moyen qui permet de réduire le coût global de la production. Il ne faut pas le considérer comme une charge à fonds perdus car il existe une relation directe avec la notion d'utilité. J. Dupuit défend le principe d'égalité selon lequel les biens collectifs doivent demeurer accessibles à tous les citoyens. Avec ce raisonnement, J. Dupuit apporte à l'investissement public plusieurs dimensions :

- l'investissement public est utile mais il n'est pas rentable en lui-même ;
- en facilitant l'acheminement des marchandises, il favorise l'abaissement des coûts de production des entreprises des différents secteurs de l'économie ;
- il unifie une nation par la diffusion des biens de consommation, y compris dans les campagnes les plus reculées.

J. Dupuit calcule l'utilité du service de l'entretien par l'économie de dépenses de transport. Les calculs menés par l'ingénieur sur la notion d'utilité feront de l'ouvrage *De la Mesure de l'Utilité des travaux publics* publié en 1844, une référence pour l'administration des Ponts et Chaussées jusqu'au milieu du XX$^{e}$ siècle. L'ingénieur développe dans le domaine de l'investissement public deux procédés : le « tarif unique » qui peut conduire à une perte d'utilité et le tarif proportionnel à l'utilité et qui sera appelé « le tarif différentiel »[133]. Ces principes furent mis en application dès 1850 sur les voies fluviales et plus tard dans les chemins de fer. Ils seront adoptés après la Seconde Guerre mondiale par les GEN.

Le système de tarification permet aussi de distinguer l'entreprise privée du service public : le producteur privé maximise son revenu alors que le producteur public maximise l'utilité. La péréquation tarifaire devient dans les années 1930, un centre

[133] J. DUPUIT (1844), « De la mesure de l'utilité des travaux publics », Mémoires et Documents, n°116, tome 8, *Annales des Ponts et Chaussées*, p. 342.

d'intérêt majeur pour M. Allais[134]. Il complète les modèles économétriques de J. Dupuit, mais ce n'est que plus tard qu'il découvrira l'ampleur des travaux de l'ingénieur du XIX$^{e}$ siècle. M. Allais écrit en 1989 :

> Ce n'est que très tardivement, à l'occasion de l'élaboration de ce mémoire en novembre 1973, que je me suis procuré les photostats des travaux de DUPUIT et, je puis le dire, par simple acquit de conscience, tant les comptes rendus dont j'avais pu prendre connaissance ne pouvaient laisser entrevoir leur valeur exceptionnelle. Je n'ai pu regretter, lors de ma lecture, les efforts que la méditation du travail de DUPUIT, il y a trente ans, aurait pu m'épargner, tout spécialement pour me dégager de l'emprise de l'Ecole Marginaliste dont le dogmatisme a considérablement freiné le développement de la pensée économique.[135]

Après la Seconde Guerre mondiale, M. Allais travaille sur la coordination des transports, pour répondre à une demande de M. Raoul Dautry, responsable du Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme. Il démontre que la péréquation des prix répond à la satisfaction de l'intérêt général, mais que ce système n'est pas viable pour une entreprise privée qui cherche continuellement à maximiser son profit. C'est pourquoi il est indispensable de faire appel aux finances publiques.

La péréquation des prix devint ainsi un des symboles du service public dans la deuxième partie du XX$^{e}$ siècle. Cette pratique, conforme à la conception défendue par L. Duguit en 1928, permet de sauvegarder le principe d'égalité entre les usagers. La compensation encourage l'Etat à équiper toutes les régions de France. La distribution de l'électricité ou du courrier dans les régions difficiles d'accès (les Alpes, les Pyrénées, ou le Massif Central) est subventionnée par celle réalisée dans les grandes villes. A partir de 1950, la péréquation permet de coordonner les différentes institutions en visant l'optimum social.

Selon C. Stoffaës, la péréquation tarifaire permet à l'Etat de maintenir une certaine forme de solidarité. « *La tarification unifiée est perçue comme la meilleure expression de l'égalité, valeur à laquelle les Français sont profondément attachés.* »[136]

---

[134] M. ALLAIS (1989), « L'économie des infrastructures de transport et les fondements du calcul économique », *Revue d'Economie Politique 99*, n°2, p. 159-197.

[135] M. ALLAIS (1989), *ouv. cit.*, p. 159.

[136] C. STOFFAËS (1995), *Services publics, questions d'avenir*, Commissariat Général au Plan, Paris, Odile Jacob, p. 240.

Cependant, ce système qui occupe une place non négligeable dans le modèle français de l'investissement public devient, comme les Règles de Spécialité, l'objet de nombreuses contradictions.

C. Stoffaës, M. Boîteux et P. Massé, pensent que la péréquation des prix permet de maintenir l'architecture institutionnelle, et de favoriser la croissance autour du principe républicain. Dans le cas de la France, ils soutiennent l'idée selon laquelle la politique publique doit rester cohérente et compatible avec les objectifs des entreprises privées. Pour ces ingénieurs, la péréquation possède plusieurs avantages :

- elle permet de limiter les coûts de transaction, au sens où il n'est pas utile de faire des calculs appropriés à chaque situation géographique[137] ;
- il est plus facile pour l'Etat de réguler le marché lorsqu'il y un tarif unique pour un même service.

Malgré les accords de principes, il s'avère que ce système de péréquation peut engendrer des inconvénients :

- il peut freiner les entreprises privées qui voudraient s'installer sur des territoires difficiles d'accès. Si les industriels ne peuvent fixer les tarifs, en fonction des problèmes rencontrés localement, ils se dirigeront ailleurs. Ce raisonnement peut provoquer un déséquilibre territorial et être étendu au niveau national. En appliquant un système de péréquation sur l'ensemble du territoire, le gouvernement ne risque-t-il pas de démotiver les entreprises étrangères qui étaient prêtes à investir en France ?
- il peut engendrer un certain retard dans le domaine technologique, et cela constituerait un grand risque pour la France.

M. Boîteux (1997) traduit la situation paradoxale du système de péréquation en ces termes :

> Finalement, la problématique est simple : ou l'entreprise est privée et a le devoir de gagner le maximum d'argent, ce qui l'incite à une bonne gestion, mais il faut alors trouver un système pour l'empêcher de rançonner sa clientèle ; ou l'entreprise est publique,

---

[137] C. STOFFAËS (1995), *ouv. cit.*, p.248.

> investie d'une mission d'intérêt général, et elle régule ses propres troupes, mais elle n'est pas poussée dans sa gestion par la recherche du profit.[138]

Les gouvernements se sont succédé de 1947 au milieu des années 1980, en pratiquant une péréquation croisée (voir tableau n° 11) dont l'objectif était de coordonner le développement sectoriel et l'harmonie territoriale.

[138] M. BOITEUX (1997), « Services publics et concurrence à la française » *Soirée débats, Ministère de l'Education National, de l'Enseignement et de la Recherche,* le 8 décembre.

***Tableau n°11 : La péréquation croisée des tarifs d ans les services publics***

| **Secteur** | **Type de péréquation** | **Ecarts de prix** | **Ecarts de coûts** |
|---|---|---|---|
| ***Eau*** | Locale, totale et redistribution par des bassins hydrographiques. | Importants | Importants |
| ***Carburants*** | Liberté de prix | Faibles mais indicatifs | En proportion des écarts de prix. |
| ***Poste*** | Totale, nationale, géographique et sectorielle | Nuls | Très importante |
| ***Transports routiers*** | Partielle par grandes régions, modulations spatiales temporaires | Significatifs<br>Gratuité sur certains tronçons | Importants |
| ***Transports ferroviaires*** | Presque totale, nationale et réductions sociales et commerciales | Faible en dehors des réductions | Importants |
| ***Transports aériens*** | Partielle | Significatifs | Importants sur quelques liaisons |
| ***Télécommunications*** | Totale, divisée en deux paniers : local et interurbain | Nuls au sein de chaque panier | Plus importante que les écarts de prix |
| ***Electricité*** | Totale, nationale | Nuls | Assez importants |
| ***Gaz*** | Sur une partie des coûts | Très faible | Important |

*Source : Stoffaës C. (1995), Services publics, questions d'avenir, p. 242.*

Ce principe de péréquation croisée, correspond à une exigence élémentaire de justice. Il serait profondément injuste que le même service (téléphone, électricité, distribution de l'eau ou la collecte des déchets) soit payé à un prix différent, selon le lieu d'habitation. La péréquation croisée consiste à évaluer le tarif du service public en le comparant au coût et au prix du même service si on admettait la concurrence.

Selon P. Boccara[139], entre 1947 et la fin des années 1960, les GEN ont été mises au service des monopoles. Les tarifs de ces GEN étant maîtrisés, l'Etat pouvait ainsi contribuer à limiter l'augmentation des salaires afin d'augmenter les profits privés, au nom des besoins en investissements.

[139] P. BOCCARA (1973), *ouv. Cit.*, p. 115-128.

En 1965, les investissements sur fonds publics (secteur public marchand et équipement social) représentent un pourcentage de 19,8 % de la totalité de l'investissement. De même, les investissements productifs des entreprises nationales et des établissements publics par rapport aux investissements productifs publics et privés se situent dans une moyenne de 30 % entre 1964 et 1966. La recherche du profit engendre alors une nouvelle forme d'exploitation des salariés. Les GEN qui devaient entraîner la France vers la modernité, deviennent dépendantes des exigences des grands groupes privés. A la fin des années 1960, ces derniers commencent à orienter les investissements publics en faveur de leurs besoins, au détriment des équipements sociaux. Les logements, l'éducation et la santé restent cependant les premiers secteurs touchés et ce phénomène ne fera que s'affirmer dans les années 1980. L'argent public est utilisé et détourné. Pour P. Boccara, cette situation n'a pas été sans influence sur le mouvement social de 1968. Le déséquilibre entre le profit et les salaires fait naître un climat conflictuel, plus important en France qu'à l'étranger, mais le phénomène est identique dans tous les pays européens. Si la péréquation des prix permet d'accentuer l'exploitation capitaliste en maintenant des salaires faibles, il faut noter que les entreprises privées demeurent gênées dans leur course à la rentabilité.

La production et la distribution de l'eau, prises en charge par les entreprises privées, seront les premiers services concernés par l'envolée des prix dès la fin des années 1980. Les grands conglomérats utiliseront alors les capitaux publics accumulés depuis plusieurs décennies pour construire des laboratoires très sophistiqués. Ils pourront ainsi maîtriser le progrès technique et imposer des normes techniques à l'ensemble des acteurs économiques. L'Etat renforce le poids du capital monopoliste en complétant le système de péréquation par un mode de surveillance précis à plusieurs niveaux.

- <u>Le contrôle de l'Etat</u>

Afin de régulariser les opérations effectuées avec les entreprises du secteur privé, l'Etat a mis au point une procédure juridique et commerciale dès la première partie du XIX$^{e}$ siècle. Les marchés publics/privés sont codifiés depuis 1833 (loi du 31

janvier pour l'Etat) et 1837 (loi du 14 novembre pour les communes). Remanié à plusieurs reprises, le code des marchés publics permet à l'Etat et aux collectivités territoriales d'effectuer des commandes variées (allant de simples fournitures à du gros matériel d'équipement) et d'engager des investissements dans le domaine public.

Le rôle de l'Etat est fondamental : non seulement il incite les entreprises privées à participer aux projets nationaux, mais il les rassure en leur apportant une garantie juridique. Le principal objectif du code des marchés publics (1953) est de relier l'efficacité et la cohérence des politiques d'équipement collectif. Un décret du 18 septembre 1949 avait institué des commissions de marchés dans les entreprises publiques dépendant du ministère du Commerce et de l'Industrie (EDF, GDF, CNR, CEA, CDF). Afin de renforcer le contrôle des prix des marchés, l'Etat crée la Commission des prix et des marchés et introduit en 1959, la Commission centrale des marchés publics[140], dont les principales fonctions sont les suivantes :

- sélectionner les produits ;
- procéder aux agréments ;
- élaborer les Cahiers des clauses techniques générales (CCTG).

La section technique de la Commission centrale des marchés publics (CCMP) est l'instance compétente dont la fonction majeure est d'examiner les projets d'investissements. Afin de s'adapter au mieux à chaque situation, elle délègue une partie de ses pouvoirs à des Groupes permanents d'étude de marchés (GPEM). Les décisions de ces groupes sont publiées au Bulletin Officiel des Services et des Prix et dans la Revue des Marchés Publics. Nous constatons que l'Etat exerce, par l'intermédiaire de ces organismes, une autorité de tutelle, dont le but est de limiter les erreurs. L'utilité d'un investissement public suscite de nombreux débats, et c'est en confiant les choix à des organismes de contrôle, que l'Etat répond aux besoins évolutifs de la société civile.

[140] Depuis la loi du 7 janvier 1959, les projets d'achat et d'investissements sont sous le contrôle de la *Commission Centrale des Marchés Publics.*

Les équipements collectifs font l'objet de plusieurs études. Celles-ci doivent suivre une procédure menée en trois étapes : la recherche de candidats, la mise en compétition, la phase conceptuelle.

Un appel d'offres avec concours[141] peut être lancé lorsque l'étude s'avère être insuffisante ; depuis la loi du 28 février 1973, des procédures simplifiées permettent de fragmenter un projet entre plusieurs acteurs privés. Le code des marchés publics, et les instances chargées de contrôler les opérations des acteurs privés et publics, donnent à la France un visage particulier. Les investissements publics ne sont pas décidés de manière hâtive et ils engagent la participation de nombreuses entreprises. Il n'y a pas d'opposition entre l'établissement public et l'opérateur privé. Ainsi, pour toutes les opérations concernant les commandes publiques, comme les matériels de communication, gros matériel électrique, mécanique lourde, etc., l'acheteur doit veiller avec un soin particulier à ce que sa politique et son attitude ne privent pas l'entreprise des éléments nécessaires à la réalisation de son développement et de son taux de profit.

Pour toutes les commandes publiques, il existe un système de quotas. Lorsque plusieurs fournisseurs coexistent sur le même marché, l'acheteur public doit répartir ses commandes. Il ne peut dépendre d'un seul fournisseur. L'Etat a un rôle de coordinateur ; le système des quotas permet ainsi de sauvegarder l'emploi des entreprises privées et de maintenir une certaine concurrence. Le code des marchés publics est conçu pour éviter les dérives qui pourraient tenter les entreprises du secteur public et du secteur privé.

L'Etat maintient l'équilibre entre les différentes forces sociales. Les grands groupes du BTP sont présents dans les grands projets d'investissements, et, dès le milieu des années 1960, ils entraînent avec eux de nombreuses PME. Nous retrouvons le rôle d'impulsion assuré par l'Etat depuis la première révolution industrielle et le code des marchés publics permet de ne pas évincer les petites et moyennes entreprises. Dès 1976, la Caisse nationale des marchés (CNME) de l'Etat accorde à ces dernières le règlement direct de 90 % de leurs créances[142]. Une année plus tard, une

---

[141] Articles 98 à 102 du code des marchés publics.

[142] Loi du 11 mars 1976.

circulaire ministérielle recommande toute une série de mesures destinées à multiplier l'engagement des PME dans les projets publics[143]. Dans chaque département, un fonctionnaire est chargé de faciliter l'information mutuelle des PME et des acheteurs publics locaux. Le code des marchés publics est un outil précieux qui permet à l'Etat d'organiser la concurrence dans un souci de cohérence. L'apparition progressive d'une politique coordonnée des commandes publiques se prolongera jusqu'à la fin des années 1980 et sera remise en cause par la construction du grand marché européen. L'éthique portée par les GEN, le code des marchés publics et la péréquation des prix sont considérés comme des obstacles majeurs à l'accumulation capitaliste.

Cependant, malgré ces critiques, le code des marchés publics privilégie les grands groupes. Les investissements publics font l'objet de nombreuses controverses. Les contraintes imposées par le code sont telles qu'il est difficile pour une PME de rivaliser avec une grande entreprise de travaux publics, dans un projet d'investissement national, voire local.

Les délais pour rendre les dossiers sont souvent très courts et les petites entreprises ne disposent pas assez de temps pour formaliser une étude solide, conforme aux normes et aux contraintes imposées. De même, les fonctions juridiques ne sont pas suffisamment développées dans la structure institutionnelle des entreprises. Le code des marchés publics évolue donc dans un contexte où l'égalité de traitement entre les grands groupes et les PME n'est pas réalisée.

[143] Circulaire du Premier Ministre du 21 juin 1977 (JO du 23 juin 1977).

## *SECTION 2 : LA POLITIQUE SECTORIELLE CONFORTÉE PAR LA DIVERSIFICATION ET L'HARMONISATION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS*

A la différence des autres pays européens, nous avons vu que les investissements publics en France ne reposent pas uniquement sur une politique fiscale. Le secteur public marchand exerce un effet d'entraînement sur le secteur privé (notamment les entreprises du BTP). De 1945 à la fin des années 1970, les investissements publics, greffés sur une politique sectorielle, demeurent harmonisés par un système de planification adapté au contexte historique et culturel. Dans ce cadre, les GEN restent reliées en permanence au système de planification et à la politique d'aménagement du territoire.

### 2.1. Les points d'ancrage renforcés par la planification

Nous avons aujourd'hui assez de recul pour comprendre que ce n'est pas la reconstruction qui est directement à l'origine des plans français, mais bien la mentalité des forces économiques et sociales forgées sur le long terme. L'Etat est indispensable et rassemble les forces de la nation. En 1945, l'idée de la planification n'est pas neuve. Portée par différents mouvements politiques entre les deux guerres mondiales, elle fut à l'origine de la scission entre la Section Française de l'Internationale Ouvrière (SFIO) et le Parti Socialiste de France (PSDF) en 1933. Nous verrons que la planification effective après la Seconde Guerre mondiale, permet une reconstruction rapide, mais ne constitue pas le seul instrument d'action.

#### 2.1.1. La progression des investissements publics

De 1945 à la fin des années 1970, les investissements publics constituent le ciment d'une politique sectorielle décidée au niveau national. Cette dernière s'adapte d'abord au contexte historique. Les destructions causées par la Seconde Guerre mondiale sont énormes. P. Liquière[144] concentre ses travaux sur la période qui suit la Seconde Guerre mondiale et fait les observations suivantes : sur neuf départements

[144] P. LIQIUIERE (1995), « Restaurer, Réformer, Agir. La France en 1945 », *Notes et Etudes Documentaires,* n°5019, Paris, La Documentation française, p. 93- 110.

localisés dans le nord de la France, le gouvernement compte plus de 90 000 immeubles hors d'usage. Les dégâts ne portent pas seulement sur les habitations et locaux divers. Dans les mêmes départements, la majorité des infrastructures et des bâtiments publics sont endommagés : 20 dépôts de locomotives sur 28 sont endommagés, 115 gares sur 322 sont détruites à 50 % et 55 à plus de 80 %, 3 109 voies ferrées, 300 ponts, sans compter les nombreuses routes et les voies navigables. Nous avons vu précédemment qu'à la sortie de chaque conflit, l'Etat rassure et encourage le secteur privé à devenir un partenaire solide de la reconstruction et de la croissance. L'Etat assume ce rôle depuis plusieurs siècles et améliore régulièrement la législation, afin de garantir au mieux, les engagements du secteur privé. Dans le domaine des investissements publics, la destruction des ponts est massive durant les guerres. Au cours de la Première Guerre mondiale, 2 091 ponts routiers ont été détruits. Ce chiffre s'élève à 2 500 à la fin de 1943. Le tableau n°12 nous montre l'ampleur des dégâts causés par l a Seconde Guerre mondiale sur le territoire français :

***Tableau n°12 : Les destructions occasionnées par l a Seconde Guerre mondiale sur le territoire métropolitain***

| | **En juin 1940** | | **En juin 1943** | |
|---|---|---|---|---|
| | Partiellement détruits | Totalement détruits | Partiellement détruits | Totalement détruits |
| Immeubles d'habitation | 230 362 | 59 211 | 278 779 | 71 461 |
| Bâtiments agricoles | 46 205 | 13 332 | 55 892 | 15 394 |
| Bâtiments industriels et commerciaux | 15 934 | 6 409 | 19 302 | 7 640 |
| Bâtiments publics | 10 185 | 977 | 12 290 | 1 155 |
| Autres Bâtiments | 9 708 | 3 375 | 11 386 | 4192 |
| Totaux | 312 394 | 83 214 | 377 649 | 99 542 |

*Source : Liqiuiere P. (1995) Restaurer, Réformer, Agir. La France en 1945 in notes et études documentaires, n°5019, La Documentation française, p. 93.*

Le gouvernement provisoire (juin 1943-octobre 1945) avait mis en place des Comités Départementaux de la Libération dont l'objectif était de canaliser l'énergie des forces sociales présentes sur l'ensemble du territoire. Le Conseil National de la Résistance réuni pour la première fois le 27 mai 1943, définit un programme le 15 mars 1944. Ce programme est repris en grande partie dans la Constitution du 27 octobre 1946 qui réaffirme les valeurs auxquelles le peuple français est profondément attaché depuis la Révolution de 1789.

> Le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés. Il réaffirme solennellement les droits et les libertés de l'homme et du citoyen, consacrés par la Déclaration des Droits de 1789 et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République[145].

Malgré l'instabilité politique qui marque la période 1946-1958, il est possible de mener une politique économique cohérente avec les nationalisations et la mise en œuvre de la planification en 1947. Selon P. Massé (1966), le système des plans français est vraiment original car il permet d'orienter les investissements dans les secteurs prioritaires, pour la croissance. Le plan permet de réduire les incertitudes et de s'adapter sans heurts aux vagues d'innovations qui se succèdent et se chevauchent « *Le plan rappelle aux ambitieux et aux impatients les servitudes de la condition humaine*. *Tout n'est pas possible tout de suite, il faut définir des hiérarchies, des ordres d'urgence, des règles de choix. »*[146]

Les deux premières révolutions industrielles, ont montré qu'un secteur industriel, ne peut se développer pleinement sans point d'ancrage. Quel que soit le pays, ce sont les investissements publics qui ont tenu ce rôle dès le début du XIX$^{e}$ siècle. Dès 1947, les plans français fonctionnent avec la même logique. Il faut reconstruire et moderniser. L'Etat prend en main la croissance et reconduit l'expérience du passé en favorisant les investissements autant que la politique industrielle. A cette époque, et plus particulièrement dans les années 1950, l'Etat construit un programme et lorsqu'il

---

[145] Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, repris par la Constitution du 4 octobre 1958, instituant la V$^{e}$ République.

[146] P. MASSE (1966), « Le plan ou l'anti-hasard », *Revue Tiers-Monde*, vol. 7, n°26, p. 434.

favorise l'électrification et le logement, il ne délaisse pas la reconstruction des routes et les voies de chemins de fer.

L'harmonie est inscrite au programme. Nous verrons que celle-ci est portée au niveau national par une politique d'aménagement du territoire et au niveau local par les collectivités territoriales, demeurant à cette époque sous la tutelle de l'Etat central.

La planification a une portée très large et représente ainsi une tentative de régulation du fonctionnement de l'économie en intégrant la phase du Capitalisme Monopoliste d'Etat. Ce cadre permet de renforcer la cohérence entre les entreprises publiques et les grands groupes privés. La planification permet de soutenir la valorisation du capital et nous avons vu que les grands groupes du BTP sont favorisés. Seulement, à cette époque, ils n'agissent pas seuls et restent accrochés aux GEN fortement impliquées dans l'électrification, les transports et les communications. La planification, à elle seule, ne peut expliquer la période de croissance qui suit la Seconde Guerre mondiale mais elle constitue un élément essentiel dans le modèle français de l'investissement public. Les rappels ci-dessous montrent les liens qui unissent les différents acteurs autour des investissements publics. Les institutions ont chacune une fonction bien définie et restent coordonnées entre elles.

- Le premier plan (1947-1952), appelé Plan Monnet, est structuré autour d'un programme de reconstruction des secteurs de base et permet l'essor des GEN : (EDF, GDF, SNCF, CDF). Le programme d'investissements est ambitieux dans les secteurs stratégiques dont la croissance commande l'expansion de tous les autres secteurs industriels. Six secteurs de base sont retenus : l'électricité, l'acier, le ciment, les transports, le charbon, les équipements et le machinisme agricole.

- Le second plan (1954-1957), à la différence du précédent, n'en reste pas à un programme d'investissements massifs dans les secteurs clefs. L'Etat s'intéresse davantage au développement général et équilibré de l'économie. Il implique de nombreux acteurs dans la construction de logements, l'agriculture et le développement des industries de transformation. C'est pendant cette période qu'il

va développer une politique d'aménagement du territoire en créant en 1963, la Délégation d'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (la DATAR). Nous verrons que les collectivités territoriales constitueront un relais indispensable. A partir de cette époque, avec l'aide de la DATAR, elles mettent tout en œuvre pour favoriser une redistribution spatiale de l'activité industrielle. Pendant le deuxième plan, l'Etat observe et réagit. Il développe des programmes de recherche scientifique et technique dans différents secteurs de l'économie, appelés *Contrats de Programme*.

- Le troisième plan (1958-1961) et le quatrième (1962-1965) correspondent à l'intégration de la France dans la Communauté économique européenne et à l'irruption de la société de consommation. Entre le troisième et le quatrième plan, on assiste à un changement de dimension. Le « Plan de modernisation et d'équipement » devient le « Plan de développement économique et social » Les investissements publics glissent vers des équipements sociaux et collectifs consacrés à la santé, à l'éducation et à l'urbanisation. La DATAR joue un rôle fondamental dans le développement de l'équilibre et l'équipement des villes.

- Avec le cinquième plan (1966-1970) et le sixième plan (1971-1975), l'Etat rénove et renforce les structures industrielles et commerciales. A la fin du quatrième plan, l'Etat se tourne vers d'autres objectifs en participant à la création de grands groupes internationaux, dont le rôle devient fondamental dans le contexte du marché commun. Le Capitalisme Monopoliste d'Etat entre dans une autre dimension et le système de planification également. La priorité à l'industrie amène à privilégier certains équipements collectifs, ceux qui favorisent le plus la compétitivité comme les télécommunications, les routes, les ports, les aéroports.

A la fin des années 1960, les investissements publics sont orientés vers la compétitivité des grands groupes industriels. Les contrats de programme sont axés sur la SNCF qui proposera la création du TGV en 1968, et EDF qui développera les centrales nucléaires à partir de 1970. Par ailleurs, d'autres grands projets voient le

jour, concernant le téléphone (multiplication des cabines téléphoniques et de centrales), l'aéronautique (Airbus), l'aérospatial (Programme Mercure et la fusée Ariane). L'orientation de ces programmes suscite de vives réactions :

Selon P. Herzog (1971), cette période ne correspond pas à un recul de l'intervention de l'Etat, mais au contraire à une étape logique du développement des monopoles qui ont renforcé leur position sur la scène internationale depuis le cinquième plan. Ces nouveaux choix annoncent le début d'une crise systémique qui apportera quelques années plus tard, la montée du chômage, l'accumulation financière, la privatisation des GEN et le libéralisme mondialisé.

En 1973, P. Boccara écrit :

> En renforçant le pouvoir des monopoles sur la vie nationale, le Capitalisme Monopoliste d'Etat réunit la puissance des monopoles et celle de l'Etat en un mécanisme unique destiné à sauver le régime capitaliste, à augmenter au maximum les profits de la bourgeoisie impérialiste par l'exploitation de la classe ouvrière et le pillage de larges couches de la population.[147]

Un autre point de vue est émis par B. Esambert[148] qui considère que les gouvernements de cette époque font de grossières erreurs. En voulant absolument tracer le chemin vers l'Europe, et en faisant glisser les investissements publics vers certains secteurs industriels, la France oublie que la guerre industrielle est en train de se jouer dans d'autres secteurs (informatique, automobiles, électronique).

La fin du sixième plan constitue une date charnière dans histoire de la planification française qui se terminera définitivement en 2003. La France entre dans la crise, et on refuse de procéder à une programmation exhaustive des investissements publics. L'entrée dans l'imprévu favorise d'autres choix : rééquilibrer les finances publiques et diriger les capitaux vers les investissements productifs.

---

[147] P. BOCCARA (1973), *ouv. cit.*, p. 29.

[148] B. ESAMBERT (1982), « Petite histoire de la planification française », *Le Figaro*, 9 /10 octobre, p. 11.

### 2.1.2. Les contradictions et la cohérence du modèle français

A la fin des années 1970, plusieurs gouvernements de pays en voie de développement ont voulu s'inspirer du modèle français pour minimiser les effets de la crise économique et notamment leur dépendance vis-à-vis des pays de l'OCDE.

Dans un contexte très perturbé, une question revient alors sans cesse : la planification s'apprend-t-elle ?

Le Commissariat au Plan, souvent consulté par des chercheurs étrangers, demeure l'objet de nombreuses interrogations. Cette institution est à l'époque la plus petite des administrations, et n'est pas composée de planificateurs spécialisés. Nous pouvons reprendre l'expression de P. Lemerle (1965) qui résume la situation en ces termes : « *La planification est partout et nulle part. Le plan français est un objet en même temps qu'un instrument de l'activité de toute une administration économique relativement moderne et complexe.* »[149]

Les plans sont élaborés et contrôlés par des experts très divers, qui se situent à plusieurs niveaux (statisticiens, financiers, administrateurs, ingénieurs, etc.). Les Commissaires au Plan ont donc un rôle de coordination. Ils veillent à la cohérence et à la diffusion des informations aux différentes institutions. Nous retrouvons un trait culturel typiquement français : c'est dans la complexité que la France trouve la cohérence ; la complexité ne signifie pas anarchie et désorganisation. Elle rappelle simplement que chaque pays est unique et qu'un modèle de régulation s'établit sur le long terme. L'architecture qui comporte de nombreuses contradictions est difficilement exportable. Le gouvernement prolonge le premier plan (1947-1950) jusqu'en 1953. Il s'avère que c'est un véritable succès et pourtant les moyens dont disposent les acteurs en 1947 sont très faibles. Les infrastructures sont détruites, le niveau de production est faible, la société de consommation n'est pas encore effective et le système de protection sociale est en construction. En 1947, Jean Monnet entreprend de mener le premier plan dans une économie qui présente plusieurs traits d'une économie sous-développée.

A cette époque, il faut compter sur l'aide étrangère mais les problèmes à résoudre sont bien plus coûteux que la somme accordée par le plan Marshall. Les besoins

---

[149] P. LEMERLE (1965), « L'expérience française du plan peut-elle servir aux pays qui veulent se développer ? », *Revue Tiers-Monde*, vol. 6, n°21, p. 135.

pressants en logements, en écoles, en institutions sociales, en moyens de transports paraissent écrasants, face aux ressources disponibles.

Les grands groupes privés du BTP ont accumulé d'immenses ressources dans les colonies depuis la fin du XIX$^{e}$ siècle et il y a toujours un mouvement de balancier entre le territoire métropolitain et l'extérieur, depuis le plan Freycinet (1878-1883). Lorsque les conflits ou les crises perturbent l'économie nationale, les groupes, aidés par l'Etat se réfugient à l'étranger. L'accumulation du capital est permanente et souffre très peu des guerres et des crises.

Selon J. Marseille[150], lorsque la Seconde Guerre mondiale éclate en 1939, de nombreux groupes sont bien installés dans l'empire colonial. L'Indochine et l'Afrique offrent de nombreux chantiers.

Lorsque Jean Monnet présente le premier plan en 1946, en s'appuyant sur les GEN, (EDF, la SNCF, la CNR, CDF), les grands groupes privés s'accrochent à ces programmes sans contester la méthode qui met en avant la péréquation tarifaire. Les groupes privés acceptent car dans la même période, ils effectuent une percée significative au Moyen et Proche-Orient, sur le bassin méditerranéen, en Extrême-Orient, en Amérique du Sud, au Canada et en Australie. Cette intrusion dans les différents continents, comme la mise en place des plans sur le territoire métropolitain, leur permet d'absorber sans heurts la période de décolonisation qui s'annonce au début des années 1960. Ils réagissent très vite et, lorsque le gouvernement lance le troisième plan *de Modernisation* (1958-1961), ils profitent des sommes allouées par l'Etat pour développer les routes, les aérogares, les aérodromes, pour réintégrer activement le territoire. A partir de 1969, Ils seront prêts pour les grands travaux de terrassement des lignes du TGV, des centrales nucléaires et pour la construction des autoroutes. La planification permet aux grandes entreprises privées d'accumuler du capital de manière régulière. Ces dernières s'adaptent ainsi à la politique sectorielle menée par les gouvernements successifs et développent parallèlement une stratégie internationale. Par ailleurs, il est intéressant de constater que l'efficacité de la planification repose sur un grand nombre de facteurs imprécis. Le système de Comptabilité Nationale n'est pas au

---

[150] J. MARSEILLE (1984), *Empire colonial et capitalisme français, histoire d'un divorce*, Paris, Albin Michel, p. 120-125.

point en 1947, il ne sera prêt qu'en 1951. Le manque de statistiques, d'informations fiables ne remettent pas en cause les projets, ni les objectifs. Rappelons qu'il faut attendre 1969 (Modèle FIFI) et 1970 (Rapport Ferry) pour avoir une idée de l'étendue du secteur public parmi les grandes branches industrielles. Ce n'est qu'en 1982 avec la création du RECME que l'Etat pourra faire l'inventaire de l'ensemble des établissements publics. Malgré ces carences, la cohésion des forces économiques et sociales ne peut être envisagée en dehors d'une politique d'aménagement du territoire.

### 2.2. L'aménagement du territoire : une affaire d'Etat

Lorsque le Plan débute en 1947, il s'appuie sur les compétences des personnels rattachés au *Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme*, créé en 1944 et placé sous la Direction de Raoul Dauty. Les services de la *Délégation Générale de l'Equipement National* et ceux du *Commissariat à la Reconstruction Immobilière* sont alors réunis. Nous pouvons croire que la carence au niveau des statistiques est compensée par une articulation logique des tâches.

#### 2.2.1. L'implication de la DATAR et du Ministère de l'Equipement

En 1947, le Ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme se voit chargé des Habitations à bon marché (HBM) qui, jusqu'ici étaient placées sous la tutelle de la Santé publique. Elles deviendront Habitations à loyers modérés (HLM) quelques années plus tard. Au cours de la même année, la publication de l'ouvrage de J.-F. Gravier accapare la classe politique. Des voix s'élèvent pour demander un meilleur équilibre et une réduction de l'attractivité de la capitale. L'ouvrage suscite au sein du gouvernement de nombreux débats et des réflexions à propos de la création de nouvelles institutions et c'est finalement au sein du Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme qu'apparaît en 1950, une Direction d'Aménagement du Territoire. L'Etat réagit en créant parallèlement une nouvelle source de financement, le Fonds

national d'aménagement du territoire (le FNAT) qui subsiste aujourd'hui sous le nom de Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (le FNADT*).* Dès les années 1950, le gouvernement a le souci de rétablir un certain équilibre, et il met en place une politique restrictive concernant les installations d'entreprises dans la capitale.

Une première étape est mise en place en 1955. Les unités de production qui désirent s'installer dans la région parisienne doivent demander « un agrément » et si ce dernier est refusé, elles doivent s'installer dans d'autres régions. Selon P. Merlin[151], cette procédure a permis de décentraliser 500 000 emplois entre 1955 et 1975.

Une deuxième étape est franchie en 1963 avec la création de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR). Très vite, la croissance urbaine des années 60 fait apparaître de nombreuses interactions entre les logements, l'urbanisme, les questions relatives à la circulation et l'aménagement du territoire. Il était nécessaire de regrouper les structures. C'est donc en 1966 que les services des Ponts et Chaussées, le Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme fusionnent pour donner naissance au Ministère de l'Equipement. L'administration centrale se structure à partir de puissantes directions. En 1967, la directive « Bideau-Foche » crée 100 *Directions Départementales d'Equipement* (DDE) regroupant les études, les programmes ainsi que tous les moyens techniques nécessaires à la vie d'une structure locale. Chaque DDE fonctionne avec des techniciens, urbanistes, architectes, juristes, administratifs spécialisés dans l'habitat et cette structure ne changera pas avant l'entrée en vigueur des lois sur la décentralisation. A partir de 1976, toutes les DDE pourront délivrer des permis de construire. Pour approcher le vaste domaine des investissements publics qui dépendent du Ministère de l'Equipement, il sera nécessaire de contacter les services dirigés par la DDE.

Jusqu'à la fin des années 1970, une cohérence institutionnelle s'installe entre le ministère de l'Equipement et la DATAR. En observant l'évolution de la DATAR entre 1963 et 2006, date à laquelle elle sera transformée en Délégation interministérielle à

---

[151] P. MERLIN (2007), « L'aménagement du territoire en France », *Etudes de la Documentation française*, Paris, La Documentation Française, p. 15-28.

l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT), on peut faire deux grandes constations pour la période allant de 1950 à 1980 :

- l'équité spatiale et l'égalité des chances des citoyens passent par un développement et une meilleure répartition des investissements publics. Il est en effet fondamental de multiplier les infrastructures et les établissements publics en dehors de la région parisienne pour attirer les entreprises et les ménages ;

- elle représente un système de planification spatiale, complémentaire de la planification économique. Elle fonctionne cependant avec une stratégie opposée. La planification économique accentue la centralisation autour d'une politique sectorielle, alors que la DATAR privilégie une politique de décentralisation. Elle recherche par différents moyens, à réduire l'attractivité de la capitale au profit du développement des autres régions de France. Cette complémentarité renforce la politique sectorielle menée par l'Etat.

**2.2.2. Les actions spécifiques menées par la DATAR**

Il n'est pas dans notre intention de retracer ici l'histoire de la DATAR, mais nous devons faire un rappel des opérations qui ont contribué à répartir d'une façon plus équitable les investissements publics. Le livre de J.-F. Gravier aura eu certaines incidences. A partir de 1960, l'Etat s'engage aux côtés de la DATAR pour mener de front diverses actions. On se limitera aux plus importantes.

- *Des aides spécifiques sont accordées aux industriels qui acceptent de quitter la région parisienne.*

Un système d'aides spéciales est envisagé pour encourager les industriels à s'installer en dehors de la région parisienne. L'Etat crée des primes d'équipement dont le rôle est de compléter les procédures d'agrément mises en place en 1955. Ces primes ne sont pas uniformes, leur montant dépend de la zone économique d'accueil. Elles peuvent s'élever jusqu'à 20 % du montant de l'investissement et

rembourser 60 % des frais de déménagement et d'installation dans les régions où sont situées les anciennes industries (mines, textiles, cuir, sidérurgie, métallurgie). Les primes évoluent en fonction de la situation économique et dès 1964, des aides, renforcées en fonction de la conjoncture permettent aux entreprises de développer des activités tertiaires. Avec la crise, le système d'aides devient très complexe et, en 1982, l'Etat les rassemble avec les primes dans un système unique intitulé *Prime d'Aménagement du Territoire* (la PAT).

- *Le projet de création des Métropoles d'Equilibre.*

Le livre de J.-F. Gravier influence l'idée selon laquelle il devient urgent de développer d'autres pôles urbains en dehors de Paris. Dans un contexte de plus en plus européen, la France fait exception et ne présente pas, comme ses voisins, un paysage urbain varié et attractif. En dehors de la capitale, aucune ville ne peut rivaliser avec Barcelone, Milan, Turin, ou Francfort. La DATAR adopte alors les mêmes méthodes que le Commissariat au Plan et fait réaliser plusieurs études en parallèle, en tenant compte de critères différents :

- les aires d'influence (mouvements de voyageurs transportés par la SNCF, l'attractivité des universités et les mouvements d'immigration internes) ;
- le nombre d'entreprises sur le territoire et le lieu de leur siège social ;
- le niveau d'équipements publics, les activités économiques et le pouvoir d'influence.

En fonction de ces critères, les études font ressortir plusieurs villes mais la DATAR n'en retient que huit (Lyon, Marseille, Lille, Toulouse, Bordeaux, Strasbourg, Nantes et deux villes influentes dans la même région, Metz et Nancy). Les rivalités des autres villes remettent en cause ce choix. La DATAR réagit aux diverses critiques en favorisant non plus des villes mais des pôles urbains. Cinq sont retenus ;

- Lyon, Saint-Etienne, Grenoble ;
- Marseille, Aix-en-Provence ;
- Lille, Roubaix, Tourcoing ;
- Nancy, Metz, Thionville ;

- Nantes, Saint-Nazaire.

En 1964, un Groupe central de planification urbaine (GCPU) est créé afin de renforcer les actions en faveur des métropoles d'équilibre, ainsi qu'un Schéma directeur régional d'aménagement et d'urbanisme (SDRAU). A cette époque, les statistiques locales ne sont pas encore développées (celles-ci se développeront dans les années 1990), aussi la DATAR comble-t-elle cette carence en mettant au point des études d'aménagement des aires métropolitaines.

➢ *La création des villes moyennes et des agglomérations nouvelles.*

Parallèlement aux études menées sur les métropoles d'équilibre, la DATAR envisage d'engager une autre politique, moins ambitieuse mais plus accessible : la création de villes moyennes. Celles-ci se développeront sur l'ensemble du territoire à partir des années 1970, tandis qu'autour de Paris, se déploient les agglomérations nouvelles, lancées par le V$^{ème}$ plan (1966-1970).
Le concept de villes moyennes concerne les villes de 20 000 à 100 000 habitants.
J. Lajugie[152] publie un rapport inquiétant en 1973 et alerte les pouvoirs publics sur le problème que risquent de poser les flux migratoires internes.
Les équipements publics sont transférés vers la périphérie des villes. Ils suivent ainsi la construction de grands ensembles et de zones d'activités attirées par le prix du terrain, moins élevé qu'au centre des villes. Des constructions anarchiques risquent d'ajouter d'autres maux à ceux qui existent déjà, comme l'attraction de la capitale.
Afin de rééquilibrer l'habitat et les projets d'urbanisme, un Groupe interministériel des villes moyennes (GIVM) est créé en 1973. A partir de 1977, le dossier « Villes Moyennes » devient en France un plan de référence, alors que le projet favorisant les métropoles d'équilibre sera abandonné avec la mise en place de la décentralisation en 1982. Les objectifs des villes moyennes sont les suivants :
- accueillir les migrants des campagnes afin de leur éviter de se diriger vers les grandes villes ;

[152] J. LAJUGIE (1973), « Les villes moyennes », *Rapport au Conseil Economique et Social*, Paris, p. 554-604.

- transmettre une impulsion de développement en concernant les atouts de la vie rurale.

L'Etat et la DATAR fonctionnent ensemble, les villes candidates et partisanes de ce choix doivent établir un dossier afin que ce dernier puisse être examiné par le Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT). L'acceptation est suivie de subventions provenant du Fonds d'intervention à l'aménagement du territoire (FIAT) et du Ministère de l'Equipement. Ces fonds sont distribués en fonction d'un programme d'équipements échelonné dans le temps.
Cinq agglomérations nouvelles apparaissent autour de Paris (Cergy-Pontoise, Evry, Melun-Sénart, Marne-la-Vallée, Saint-Quentin-en-Yvelines) et quatre en province : Isle-d'Abeau (Isère), Rives-de l'Etang-de Berre (Bouches du Rhône), Le Vaudreuil (Seine-Maritime) et Villeneuve d'Ascq (Nord).

- *La mise en place d'une politique d'aménagement rural.*

En dehors des villes, la DATAR encourage une politique d'aménagement rural dès le début des années 1960. Des plans spéciaux sont mis en place pour les régions qui demeurent isolées comme la Lozère, le Massif Central, le Morbihan et le Morvan ou fragiles comme les zones montagneuses. Le décret du 8 juin 1970 instaure les Plans d'aménagement rural (PAR) dont l'objectif est d'accélérer la construction d'ouvrages publics et d'attirer les entreprises. C'est pour prolonger cette logique que seront proposés en 1975, les contrats de pays.
A cette époque, nous pouvons dire que l'équilibre territorial est une grande préoccupation de l'Etat. Il s'appuie sur la DATAR pour combler les écarts qui se creusent entre les villes et les campagnes. De nombreuses initiatives voient le jour, à la fois pour développer les équipements publics mais aussi pour protéger les zones fragiles. La loi du 22 juillet 1960 qui créée les parcs nationaux sur le modèle des Etats-Unis. La protection du littoral deviendra un réel défi dès 1966. Jusqu'en 2006, l'Etat restera la principale source financière du Conservatoire du Littoral, créé le 10 juillet 1975.

De 1950 à fin des années 1970, la maîtrise de l’urbanisme et la planification urbaine repose sur un équilibre de pouvoirs entre l’Etat et les collectivités territoriales, et c’est dans le cadre de cette cohérence que les équipements publics sont multipliés.

## *SECTION 3 : LA PLACE ET LE RÔLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LE MODÈLE NATIONAL*

Le troisième point d'ancrage du modèle français s'appuie sur le socle des collectivités territoriales. Celles-ci demeurent sous la tutelle de l'Etat, malgré des assouplissements progressifs des modes de gestion qui aboutiront à la première loi relative à la décentralisation du 2 mars 1982. Les années qui suivent la Seconde Guerre mondiale sont déterminantes. Nous avons vu que la reconstruction et la modernisation sont les principaux objectifs des gouvernements qui se succèdent jusqu'au milieu des années 1970. La création de la DATAR est une grande révolution en matière d'aménagement du territoire, de même que la naissance du Ministère de l'Equipement le 20 janvier 1966. Pour l'Etat, ce nouveau ministère représente un véritable pari. Scindé en plusieurs directions (urbanisme, routes, transport et intendance), il doit assurer quatre missions :

- définir et conduire une politique foncière adéquate et conforme à l'urbanisation et aux déplacements ;
- réaliser des infrastructures de transport et contrôler leur réalisation ;
- organiser la construction de logements ;
- rechercher l'optimum économique et social des nouveaux investissements publics.

### 3.1. Comment les collectivités territoriales sont-elles reliées au pouvoir central ?

Nous ne pouvons pas reprendre l'histoire de la législation des collectivités territoriales, mais nous devons rappeler les principes indispensables concernant les investissements publics. La particularité de la France réside dans une conception unique du partage des pouvoirs et cela depuis plusieurs siècles. L'Etat maintient un pouvoir de tutelle sur les collectivités territoriales, mais ne les étouffent pas. De même, il n'y a pas de concurrence entre les prérogatives des administrations centrales et locales.

### 3.1.1. L'architecture construite sur une longue période

Un rappel des prérogatives des collectivités territoriales dans le domaine de l'investissement public permettra de mieux comprendre l'architecture institutionnelle du modèle français.

- *La commune*

Depuis le XI$^{e}$ siècle, la commune représente le premier maillon de la chaîne administrative. Dès cette époque, elle tire son identité d'une lente évolution. Simple association d'habitants gérant des biens communs, elle devient, en 1789 un élément de l'administration générale de l'Etat. Les travaux d'Y. Luchiaire (1989) jettent un éclairage[153] sur la dualité de ses fonctions. La révolution fixe les principes actuels de l'organisation, à savoir la reconnaissance d'un corps délibérant, élu au suffrage universel[154], le conseil municipal. Ce dernier, constitué d'élus, d'un maire et de plusieurs adjoints gère les affaires de la commune en restant à l'écoute des intérêts des citoyens. Le code des communes, mis au point en 1789, divise les services en deux catégories : certains sont obligatoires et d'autres sont facultatifs.

Les modes de gestion de ces services sont diversifiés. Ils peuvent être gérés en régie (gestion directe par la commune) ou sous forme de concessions privées. Nous avons vu que ce n'est qu'au début du XX$^{e}$ siècle que L. Duguit établira la distinction entre les Services publics administratifs (SPA) et les Services à caractère industriel et commercial (SPIC).

En attendant cette date, nous devons signaler une loi importante à propos de l'identité et des affaires de la commune. Cette loi, votée le 5 avril 1884, restera en vigueur jusqu'à la mise en place de la décentralisation, le 2 mars 1982. Reprise par le Code des communes, la loi de 1884, fixe l'organisation contemporaine. Définie comme la collectivité locale de proximité par excellence, la commune présente les caractères suivants :

---

[153] Y. LUCHAIRE (1989), *La commune*, Paris, Economica, p. 13-28.

[154] Suffrage Universel (Constitution de l'An I, 24 juin 1793).

- une circonscription électorale (le conseil municipal, le maire et ses adjoints gèrent des intérêts des administrés) ;
- une circonscription territoriale (les frontières sont clairement délimitées, même si celles-ci sont amenées à évoluer) ;
- une circonscription administrée de l'Etat (ce qui permet au pourvoir central de dicter des directives par l'intermédiaire du maire) ;
- une circonscription de gestion des affaires locales.

Les deux dernières caractéristiques sont cruciales pour ce qui concerne le sujet délicat des investissements publics. Nous voyons que ces derniers peuvent émaner de l'Etat ou du niveau communal.

Les prérogatives de la commune peuvent sembler ambiguës, c'est la raison pour laquelle, l'Etat fixe une marge de manœuvre par les décrets du 1er février et 29 mars 1901[155]. Les communes ne peuvent entreprendre de mener des actions commerciales, que si le secteur privé est défaillant. Le gouvernement de l'époque insiste sur le respect de la concurrence et limite ainsi les actions du maire dans le domaine des services publics. La défaillance du secteur privé ayant été constatée à plusieurs reprises, au XXe siècle, et notamment à partir du 1926, les régies municipales se sont multipliées. Ce système est ambigu : il attribue aux communes un grand pouvoir dans le choix des investissements publics et dans la répartition de ces derniers sur l'ensemble du territoire. En 1982, L'INSEE recense 36 433 communes dont 80 % ne dépassent pas 1000 habitants.[156]Cependant, l'Etat demeure le principal organe de contrôle. Certes il y a eu, en 1957, un partage des responsabilités avec la naissance des plans d'occupation des sols (POS) et si cette mesure a permis aux maires de prendre une part importante dans les décisions relatives à l'utilisation du sol, ils continuent d'agir en tant qu'agent de l'Etat. Dans les grandes agglomérations se mettent en place entre 1966 et 1972 des Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU). Cette évolution, en faveur des maires, ne nous empêche pas de remarquer qu'en 1983, sur 36 433 communes, seulement 6 400 ont fait l'objet d'une demande de POS. La France demeure donc

[155] Arrêts Descroix du 1er février 1901 et Casanova du 29 mars 1901.

[156] INSEE Recensement 1982.

centralisée, et c'est ce qui permet à la DATAR de mener des actions coordonnées et cohérentes.

Nous pouvons dire que l'Etat pilote à vue mais en demeurant en communication directe avec les collectivités territoriales, il réagit rapidement aux critiques ; dès le milieu des années 1960, les Zones d'aménagement concerté (ZAC) remplacent les Zones urbaines prioritaires (ZUP) qui ont été mises en place dans les années 1950 pour résoudre le problème causé par le manque de logements.

Dans les années 1970, La DATAR crée un Service technique central d'urbanisme (STCAU) et les entreprises privées se voient de plus en plus impliquées dans la production d'équipements collectifs.

- *Le département*

Créé par la loi du 8 janvier 1790, son mode de fonctionnement est reconnu ultérieurement par la loi du 10 août 1871. Nous avons vu précédemment que la commune a été conçue pour représenter la collectivité locale de proximité par excellence, mais le pouvoir central n'a pas délaissé les départements. Ces derniers sont divisés en cantons (créés le 22 décembre 1789), circonscriptions desquelles sont issus les conseillers généraux.

Depuis leur création, la situation administrative du département a été moins précise que celle de la commune. Dès 1967, les départements abritent les 100 Directions départementales d'équipement (DDE) et administrent 50 000 km de routes nationales cédées par L'Etat en 1953. Les organes du département sont au nombre de trois : le conseil général, le président du conseil général et le bureau.

Par ailleurs, l'Etat est représenté à la tête de chaque département par le préfet. Selon les travaux de J.-B. et J.-F. Auby (1989), les relations entre le préfet et le président du conseil général demeurent des relations de collaboration jusqu'aux lois de la décentralisation. Chacun ménage l'autre, mais le préfet, exécutif du département et représentant de l'Etat demeure le détenteur essentiel des pouvoirs. Le département présente une situation beaucoup plus floue que celle de la commune. La loi du 10 août 1871 définit les compétences du département par une pluralité de textes et par une clause générale des compétences. Selon J. Bourdon,

J.-M. Pontier et C. Ricci (1987)[157], cette législation permet de dire qu'avant les lois du 2 mars 1982 et du 7 juillet 1983, il n'y avait pas de prérogatives précises attachées au département, ce qui permet à l'Etat d'intervenir quand il veut et comme il l'entend. D'une manière générale, la pluralité de textes permet au département d'intervenir dans les affaires sanitaires et sociales, dans les infrastructures routières, fluviales et portuaires, comme dans les services d'agriculture et des forêts.

- *La région*

Les constitutions qui se succèdent depuis 1789 font mention des communes, des départements et des territoires d'outre-mer mais omettent les régions.

Nous devons cependant signaler que l'Etat avait créé un échelon déconcentré dans les années 1950. Un début d'institutionnalisation apparaît en 1964 avec la création d'un préfet de région à qui L'Etat confie des missions économiques, et c'est en 1969 que la régionalisation prendra réellement la forme d'un véritable projet politique. Le Général de Gaulle propose par référendum de la transformer en véritable collectivité territoriale. L'échec montre que les Français n'étaient pas prêts à bouleverser l'ordre établi à savoir le département et la commune.

Au début des années 1970, la planification semble être freinée par un échelon manquant entre l'Etat et le département.

La modernisation a besoin d'une autre structure afin de porter au mieux les projets d'équipements qui se développent dans plusieurs secteurs : le transport avec le TGV (1969), l'énergie avec les centrales nucléaires (1971) ou la construction des autoroutes. Pour assister de tels projets, la taille des départements et des communes est trop étroite, et l'Etat a besoin d'une autre structure. Aussi, c'est dans cet état d'esprit que la loi du 5 juillet 1972 donne naissance à ce que J. Haywar appelle le « régionalisme fonctionnel »[158]. La région ne bénéficie pas du statut de collectivité territoriale avant le 2 mars 1982, et elle doit se contenter du statut d'Etablissement public régional (EPR). Cette nouvelle institution qui demeure encore très floue

---

[157] J. BOURDON, J.-M. PONTIER, J.-C. RICCI (1987), *Droit des collectivités territoriales*, Paris, PUF, Coll. Thémis, p. 41-54.

[158] J. HAYWARD (1981), « Incorporer la périphérie : l'essor et la chute de régionalisation fonctionnelle en France. », *Pouvoirs*, n°19, p. 183-190.

permet au gouvernement et à la DATAR, d'ancrer une politique sectorielle, sans heurter les organes départementaux et municipaux.
Lorsque la crise éclate en 1974, l'Etat peut soutenir par l'intermédiaire des Etablissements publics régionaux, les bassins d'emplois comme ceux de la Lorraine, du Nord ou du Massif Central. La région va devenir petit à petit l'institution la mieux appropriée pour représenter au niveau local, les projets de gouvernement dans un pays qui demeure centralisé.

#### 3.1.2. Les failles permettant à l'Etat d'exercer son droit de tutelle

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et jusqu'à la fin des années 1970, sous la double pression interventionniste et de l'urbanisation galopante, les politiques d'équipements publics puis les politiques d'aménagement du territoire s'effectuent sous la responsabilité à peu près exclusive de l'Etat.
Ces actions sont possibles car l'Etat a compensé depuis le début du XIX$^{e}$ siècle, l'inertie du secteur privé. Il impulse l'activité économique à la sortie de chaque conflit militaire ou social, il encourage et motive les acteurs en développant des systèmes de garanties et en renforçant le droit public. L'Etat exploite la situation juridique des collectivités territoriales.

- A la différence des autres pays de l'Union Européenne, voire de l'OCDE (Canada, Etats-Unis, Nouvelle-Zélande), il n'y a pas en France, de règles constitutionnelles qui définissent clairement les prérogatives des collectivités territoriales. Les lois relatives à la décentralisation de 1982 et 1983 amèneront un transfert de compétences, mais la Constitution ne sera bouleversée qu'en 2003[159].
- L'Article 2 de la Constitution du 4 octobre 1958 rappelle que *La France est une République indivisible*. Les collectivités locales possèdent peu de patrimoine. Par conséquent, pendant longtemps, le rôle des départements et des communes s'est limité à mettre en place un environnement favorable au développement économique local. Depuis la Révolution de 1789, les

[159] La loi constitutionnelle du 23 mars 2003, apportera des précisions sur les nouvelles prérogatives des collectivités territoriales.

collectivités territoriales sont les plus grands propriétaires fonciers de France, mais les équipements collectifs ont été transférés progressivement. La loi de 1905 avait transféré aux communes la propriété et la charge de la grande majorité des édifices du culte. Ces derniers s'ajoutent aux responsabilités acquises, comme la construction des mairies, la voirie, l'entretien de certaines forêts, la sécurité publique, et la gestion de l'école. En 1953, l'Etat avait déclassé 50 000 km de routes nationales, qui venaient s'ajouter aux 340 000 routes départementales[160] et il faut attendre la loi du 7 janvier 1983 pour connaître le nouveau régime des transferts des équipements publics aux collectivités locales. Jusqu'à cette date, la majorité des dépenses d' équipements sont assurées par l'Etat ;

- La marge de manœuvre des collectivités territoriales est réduite car ces dernières ne disposent pas de services statistiques appropriés (ce n'est qu'en 1990 que les observatoires se multiplieront) et elles n'ont pas une grande autonomie financière ;
- Les collectivités territoriales conservent une dimension spatiale étroite et ne peuvent prendre en charge des dépenses d'ordre national. *(voir Annexe 1).*

Nous observons par ailleurs que les collectivités locales seront regroupées autour de l'Etat pour mener une politique sectorielle jusqu'à l'éclatement de la crise pétrolière.
En 1975, les bassins d'emplois n'ont guère évolué depuis la deuxième révolution industrielle et il existe un accord tacite entre l'Etat, les communes et les régions naissantes. Nous pouvons préciser qu'au niveau des ressources, jusqu'en 1982, les collectivités reçoivent de nombreuses aides des APUC. Celles-ci sont directes ou indirectes et nous allons voir que les GEN jouent dans ce domaine, un rôle majeur. Les collectivités territoriales et les administrations centrales se retrouvent articulées autour de projets centralisés et fédérés.

[160] Y. JEGOUZO (1987), *Droit du patrimoine culturel immobilier*, Paris, Economica, p. 169-171.

### 3.2. Le rôle des collectivités territoriales dans la cohérence du modèle

En France, le service public a été pendant longtemps la pierre angulaire du droit administratif. Cette situation résultait des grands arrêts de jurisprudence rendus entre la chute du Second Empire et la fin de la Première Guerre mondiale. En évoquant cette époque, F. Levesque, fait la remarque suivante : *Avant 1920, le droit public repose sur une égalité limpide : service public = droit public = personne publique*[161]. Cette relation concernait un domaine de services qui entraient uniquement dans la sphère administrative, et nous avons vu que c'est en 1928, que Léon Duguit distingue les SPA et les SPIC.

La doctrine de ce juriste reste la doctrine de référence jusqu'en 1983. Les pouvoirs publics nationaux et locaux se définissent alors comme les architectes de la solidarité nationale. A ce titre, ils décident si une activité présente le caractère de service public. Le fait de répondre à un besoin d'intérêt général soumet les activités reconnues à des principes de gestion particuliers. Les collectivités locales, comme l'Etat, doivent respecter ces principes.

#### 3.2.1. La reproduction du comportement de l'Etat au niveau local

Nous avons vu dans le chapitre précédent qu'une succession de lois dites « de Rolland », votées dans les années 1920-1930, avaient soumis les activités reconnues comme service public, à des modes de gestion particuliers. Dans le cas de la France, ces lois ont ainsi permis aux collectivités territoriales d'adopter un comportement similaire à celui de l'Etat, jusqu'à la mise en vigueur des lois de 1982 et 1983. Depuis l'Empire romain, les collectivités locales sont impliquées dans le domaine des investissements publics et ce rôle ne fait que s'amplifier aux XIX$^{e}$ et XX$^{e}$ siècles. Dans la période du Second Empire, les communes deviennent responsables de grands travaux comme la mise en place des égouts, des transports urbains ou de la modernisation des voies de communication comme la voirie.

---

[161] F. LEVEQUE (2000), « Concepts économiques et conceptions juridiques de la notion de service public » in T. KIRAT et E. SERVERIN, *Vers une économie de l'action juridique*. *Une perspective pluridisciplinaire sur les règles juridiques de l'action*, CERNA, Editions du CNRS.

Les collectivités locales amortissent les chocs économiques : entre les deux guerres mondiales, elles prennent en charge certains travaux afin de soulager l'Etat qui fait face à la crise. Dès 1974, elles investissent pour soutenir les bassins d'emplois et créer de nouvelles zones d'activité.

Selon G. Terny (1992)[162], la particularité de la France réside dans les liens qui unissent l'Etat aux administrations publiques locales. L'Etat fixe les règles du jeu mais les collectivités locales exercent un droit de contrôle sur les activités reconnues de service public. Elles utilisent les mêmes techniques que l'Etat. Afin de répondre aux besoins des administrés qui demandent de plus en plus de confort, elles font appel à des entreprises privées jugées plus compétentes dans la distribution de certains services comme l'approvisionnement de l'eau, l'assainissement, la collecte des ordures et leur traitement, les transports urbains, le chauffage collectif, etc.

Cependant, il n'y a pas de scission entre le niveau national et le niveau local. Ainsi, la loi du 26 juillet 1971 coordonne les marchés publics. Selon G. Terny, jusqu'à la fin des années 1970, la gestion déléguée n'entraîne pas la disparition ou la diminution du pouvoir exercé par les collectivités territoriales. Celles-ci demeurent les piliers de l'organisation territoriale et contrôlent la situation sur quatre points centraux :

- elles négocient les contrats de délégation et en gardent le contrôle ;
- elles sont aidées par d'autres institutions publiques. Ainsi, les entreprises de transports urbains, concessionnaires dans de nombreuses villes, reçoivent des fonds de la Caisse Nationale des Dépôts et Consignations (CNC), qui elle-même est sous le contrôle du gouvernement français ;
- dans de nombreux cas, les entités publiques restent propriétaires des ouvrages nécessaires à la fourniture de services publics ;
- les autorités publiques locales gardent un pouvoir de sanction à l'égard du concessionnaire. Elles peuvent changer d'entreprises ou reprendre en régie directe la fourniture du service.

Dans ce système, le rôle du gouvernement central est d'importance. Il assure la cohésion de l'ensemble des institutions publiques, en offrant des modèles de contrats. Les collectivités locales peuvent ainsi négocier des services avec les

---

[162] G. TERNY (1992), « *La gestion des services publics locaux dans l'Europe de demain* », GREP-UNSPIC, Librairie de la Cour de Cassation, p. 15-27.

entreprises privées, et elles bénéficient de contrats standardisés établis avec les entreprises publiques. La procédure concernant la péréquation des prix, fixée par EDF ou d'autres entreprises publiques (GDF, SNCF), permet à toutes les communes d'accéder aux mêmes services, à des prix défiant toute concurrence.

L'Etat encourage la mutualisation et le partage des services à travers deux procédés :

- la constitution de syndicats comme le syndicat intercommunal à vocation unique (Sivu), ou le syndicat intercommunal à vocation multiple (Sivom) ;
- les regroupements de communes (qui deviendront pratiquement indispensables dans le milieu des années 1990).

Selon D. Drouet[163], ce système coordonné par l'Etat n'était pas étouffant et il permettait de responsabiliser les collectivités territoriales. Celles-ci pouvaient ainsi gérer les investissements liés à deux types de services :

- les services urbains industriels et commerciaux (énergie, eau, assainissement, déchets, voirie, transports, télécommunications locales) ;
- les services liés à la personne (santé, éducation, culture).

Les services locaux étaient gérés, comme au niveau national, selon les principes de coopération, d'équilibre financier et de souplesse institutionnelle.

Cependant, la transposition du schéma national au niveau local doit être analysée avec finesse. Si les compétences des administrations centrales et locales ne sont pas clairement définies dans la Constitution, comme c'est le cas dans la majorité des pays de l'OCDE, cela ne signifie pas que le système français soit confus et anarchique. C. Martinand[164] pense que ce modèle présente jusqu'à la fin des années 1970, une cohérence philosophique et administrative que l'on retrouve rarement dans les autres pays industrialisés. Comme l'Etat, les collectivités locales assurent une obligation de continuité de service, et demeurent soucieuses de l'égalité des

---

[163] D. DROUET (1992), « Evolutions structurelles de l'organisation des services publics locaux en Europe depuis le début des années 1980 » in G. TERNY (1992), *La gestion des services publics locaux dans l'Europe de demain*, GREP-UNSPIC, Librairie de la Cour de Cassation, p. 177-199.

[164] C. MARTINAND (1993), *L'expérience française du financement privé des équipements publics*, Paris, Economica, p. 16-27.

citoyens devant les services publics ; l'intérêt général prédomine sur la notion de rentabilité. Les services évoluent en fonction des besoins de la population et de l'avancée des progrès techniques. Les situations ne sont pas figées, l'Etat assure une certaine dynamique des investissements publics en les protégeant par des mesures juridiques appropriées.

### 3.2.2. Le rôle fédérateur des contrats de garantie

Le droit public, socle fondamental du modèle français, s'adapte en fonction de l'histoire et de l'avancée des progrès techniques. En France, la gestion des services publics assurés par les collectivités locales est le produit d'une histoire sur une longue période. Selon C. Martinand le droit public tient compte de deux aspects : l'approche culturelle et l'adaptation permanente des services aux progrès techniques. Pour cette raison, les liens qui unissent les acteurs publics et privés ne peuvent être figés. « *Une technique contractuelle est quelque chose de vivant qui s'élabore à un moment donné, pour répondre à certains problèmes ; elle correspond aussi à certains principes politiques qui évoluent.* »[165]

Cette idée est partagée par D. Lorrain[166] qui soutient la thèse du retard français. L'Etat et les collectivités locales doivent sans cesse remplacer les acteurs privés défaillants. Il est donc nécessaire de faire preuve de souplesse et d'attirer les entreprises privées en leur accordant une certaine confiance, car celles-ci possèdent un savoir-faire qui ne doit pas être rejeté. Dans le domaine des investissements publics, les contrats de garantie ont la faculté de souder les acteurs autour de projets communs ou chacun trouve des intérêts. Il existe une grande diversité de contrats. D. Lorrain oppose ainsi le modèle français de l'investissement public au modèle anglo-saxon.

- Le modèle français repose sur une forte responsabilité des élus et s'adapte à toutes les situations. Tantôt l'Etat intervient seul (autoroutes), tantôt ce sont les collectivités locales. Quelquefois, les deux niveaux s'impliquent autour d'un même projet. De même, les contrats de partenariat peuvent concerner

---

[165] C. MARTINAND, *ouv. Cit.*, p.19.

[166] D. LORRAIN (1991), «Public goods and private operators in France », *in Local government in Europe*, Batley & Stoker Editors, London, Macmillan, p. 89-109

seulement la gestion (eau, transport urbain) ou le système de financement, comme ce fut le cas pour le TGV, les voies navigables ou encore le Pont de Normandie ;

- Le modèle anglo-saxon fonctionne en restant soumis aux règles de la concurrence. Les garanties ne sont pas variées. Les contrats sont établis à court terme et disparaissent lorsque les projets ne sont plus rentables. Nous verrons ultérieurement que seul ce type de contrat sera retenu par l'Union Européenne en 1992. Il sera à l'origine des contrats de partenariat public-privé (PPP) que la France adoptera le 14 septembre 2004.

A travers les travaux menés par D. Martinand, D. Lorrain et D. Drouet, nous pouvons déduire que la souplesse du modèle français de l'investissement public permet aux collectivités territoriales de sauvegarder les principes généraux du service public, adoptés par l'Etat. Jusqu'à la fin des années 1970, la continuité de service, l'égalité de traitement entre les usagers et l'adaptation permanente du service à l'évolution des besoins sont assurés au niveau national et local. Afin de parvenir à ces objectifs, les contrats entre les acteurs publics et privés sont étudiés avec soin et menés en plusieurs étapes. Dans un premier temps, une étude préalable, très approfondie permet de considérer l'ampleur des travaux, le coût de l'investissement, l'exploitation dans le temps, la fiscalité, la rentabilité financière pour l'entreprise privée et le trafic envisagé. Dans un second temps, en fonction de l'ampleur du projet, des clauses de garanties sont élaborées entre les pouvoirs publics et les acteurs privés. Ces dernières tiennent compte du droit de propriété. L'Etat, comme les collectivités territoriales restent propriétaires du bien concédé qui s'incorpore au domaine public au fur et à mesure de sa construction. Par contre, l'opérateur est propriétaire des garanties juridiques, ce qui lui permet d'obtenir des financements bancaires pour réaliser les opérations sur le terrain. Le concédant (l'Etat ou la collectivité territoriale concernée) se porte garant. L'acteur public peut mettre tout en œuvre afin que l'ouvrage en construction soit utilisé au maximum. Nous pouvons donner l'exemple du tunnel sous la Manche, projet autour duquel l'Etat a aménagé des voies fermées

(TGV Nord) et des axes routiers (A16 et A26).

Les clauses de garanties sont donc multiples et peuvent dépasser les sphères bancaires et matérielles. Afin de rentabiliser le projet, la garantie tient compte de la durée qui peut être longue ou au contraire, très courte. Nous pouvons donner l'exemple du Pont de Tancarville dont la concession a été accordée pour cinquante ans ou les autoroutes, dont la durée oscille en général autour de trente à quarante-cinq ans.

Pour la voirie, la durée est beaucoup plus courte (cinq ans) et dans ce cas, la concession peut être reconduite. Dans le modèle traditionnel de l'investissement public, il est très rare qu'une entreprise privée prenne le risque de se voir refusée le renouvellement d'un contrat. En évoluant en fonction de l'intérêt général et en restant attaché aux besoins de la société civile, ce modèle, unique dans les pays de l'OCDE, va perdurer jusqu'au début des années 1980.

**Conclusion de la première partie**

**La synthèse du modèle français de l'investissement public avant 1980**

Les racines historiques et culturelles façonnent un modèle spécifique, centré autour de l'intérêt général. En s'appuyant sur les expériences du passé, l'Etat crée des outils adaptés à l'évolution des besoins de la société civile sans remettre en cause l'architecture institutionnelle qui s'est étoffée autour de l'éthique républicaine.

Depuis l'Empire romain, l'Etat développe les contrats de concessions pour développer les équipements publics.

Après la Révolution de 1789, l'Etat est considéré comme le gardien de l'intérêt général et renforce ce rôle jusqu'à la fin des années 1970. Afin d'assurer cette fonction, il s'appuie sur plusieurs principes :

- il unit le secteur marchand et le secteur non-marchand en améliorant les contrats de gestion déléguée. Les collectivités locales et les entreprises privées sont liées par des contrats « sur-mesure », sur des périodes plus ou moins longues. Ces contrats apportent des garanties aux différents acteurs en respectant leurs intérêts respectifs ;
- le droit public, hérité du *Digest* (législation romaine établie en 530 par l'Empereur Justinien et renforcée par Napoléon 1er au début du XIXe siècle) est considéré comme le socle sur lequel les investissements publics vont être réalisés ;
- les services et les investissements publics sont indissociables. C'est la raison pour laquelle l'Etat s'est doté, dès le XVIIIe siècle d'institutions spécialisées dans l'édification d'ouvrages publics en créant en 1754, l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées (ENPC), et, plus tard, le Ministère des Travaux Publics sous le Second Empire.

A l'inverse d'autres pays de l'OCDE (Etats-Unis, Canada, Allemagne, Italie), la Constitution ne prévoit pas une séparation des prérogatives entre les APUC et les APUL, ce qui entraînera une certaine confusion des rôles et des acteurs. De même, contrairement à ce qui se passe dans les autres pays, (notamment en Grande-Bretagne) la bourgeoisie française n'investit pas (J.-C. Asselain, 1984) si l'Etat

n'apporte pas son soutien par un système de garanties juridiques. Cette situation va encourager l'Etat à développer des liens avec les entreprises du secteur du BTP dés le XIX$^{e}$ siècle (D. Barjot, 1995, 2006).

Toutes les conditions sont réunies pour faire apparaître en France un modèle spécifique de l'investissement public. Celui-ci se consolidera au fil du temps, en édifiant une architecture institutionnelle très solide où les objectifs différents acteurs publics et privés sont articulés entre eux.

Jusqu'en 1980, il est possible de distinguer deux périodes : la première puise ses racines dans l'Histoire et s'achève avec la Seconde Guerre mondiale. Au cours de la seconde période (1945-1980), l'Etat renforce son rôle en créant des outils et des institutions spécialisées qui permettent de diversifier les équipements publics.

**Avant 1945 :** les investissements publics sont réalisés conjointement par les APUC et les APUL qui développent des systèmes de garanties identiques (C. Martinand, 1993) pour moderniser les infrastructures et autres constructions publiques. Ces contrats sont principalement portés par des concessions sous forme de gestion déléguée (X. Besançon, 2002).

L'Etat assure un pouvoir de tutelle sur les collectivités territoriales, mais ces dernières bénéficient d'une certaine autonomie dans le choix des acteurs et des équipements. Elles représentent le pouvoir central et doivent à leur niveau, assurer l'intérêt général en apportant à la société civile les ouvrages collectifs (écoles, services de soins, bâtiments administratifs, infrastructures) indispensables pour répondre à l'évolution des besoins. Les entreprises de BTP (GTM, SGE, Groupe Hersent, Société Eiffel) se développent à l'intérieur et à l'extérieur des frontières nationales. L'Etat les intègre à de grands programmes de développement après les guerres et les crises économiques et leur assure des parts de marché, notamment dans les colonies lorsque le marché national n'est plus une priorité (J. Marseille, 1984). L'Etat est un catalyseur ; il utilise les investissements publics pour intégrer les différents acteurs dans des projets collectifs.

**De 1945 à 1980 :** l'Etat désire conserver l'éthique républicaine attachée à l'intérêt général, en renforçant son mode de contrôle sur les acteurs économiques. La coordination de multiples critères, engendrant à la fois l'harmonisation territoriale et la diversité des investissements publics, devient un enjeu de développement. Dans le passé, l'Etat a dû intervenir à plusieurs reprises pour remplacer le secteur privé défaillant. Après 1945, il s'appuie sur des expériences vécues dans d'autres systèmes (nationalisations, planification), en tenant compte des spécificités culturelles et historiques nationales.

Les nationalisations font des GEN des agents incontournables de la modernisation des investissements publics (C. Stoffaës, 1995). En respectant le principe de spécialité introduit par la loi du 8 avril 1946 (transport, énergie, communication), elles permettent d'harmoniser les équipements collectifs en imposant des règles communes (au niveau des tarifs, des techniques et des garanties). Par l'intermédiaire des GEN, l'Etat contrôle et permet aux collectivités territoriales de se doter d'équipements indispensables au bien-être des citoyens (gaz, électricité, communication). La péréquation tarifaire est adoptée dans ces différents secteurs par les ingénieurs tels M. Allais, M. Boîteux, P. Massé.) Les GEN ne remettent pas en cause les systèmes de régies, d'offices et de sociétés mixtes ; elles complètent ce qui existe déjà et permettent aux APU de conserver l'équilibre budgétaire. De même, elles ne s'opposent pas aux entreprises privées du BTP qui se sont installées depuis le XIX$^{e}$ siècle à l'intérieur et à l'extérieur des frontières nationales ; les concessions sous forme de gestion déléguée demeurent mais les entreprises privées sont contraintes de respecter la péréquation tarifaire appliquée par les GEN.

Le secteur public (marchand et non-marchand) est le principal catalyseur de l'investissement public et privé.

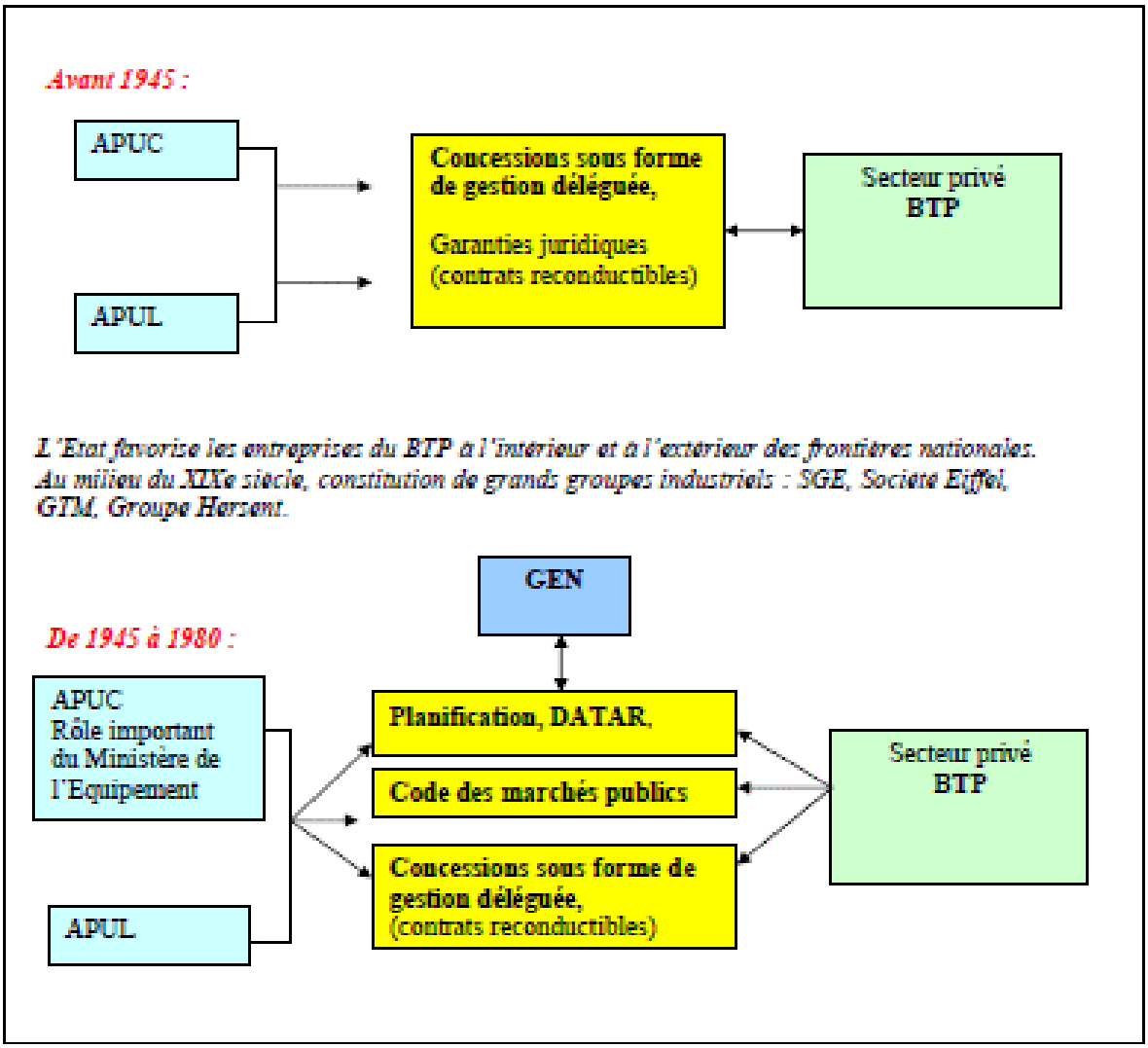
Les GEN occupent également une place privilégiée dans le système de planification mis en place en 1947. Ce système intègre l'ensemble des institutions, il n'y a pas de heurts ni d'oppositions entre les APUC, les APUL, les entreprises privées et les sociétés publiques dans lesquelles l'Etat détient une part plus ou moins importante du capital. Afin de coordonner l'ensemble des acteurs, l'Etat introduit la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (la DATAR) en 1963 et modernise

le Ministère de l'Equipement en 1966.

Pendant toute cette période les APUL restent liées aux objectifs de la planification (*via* la DATAR et le Ministère de l'Equipement). Les APUC et les APUL développent des contrats de garanties similaires et le droit public demeure le socle des investissements publics en France

**Schéma du modèle**

**Schéma global du modèle adopté avant 1980**




***Légende***

- Acteurs du secteur public non-marchand
- Acteurs du secteur public marchand
- Acteurs privés
- Dispositifs institutionnels

Les flèches indiquent comment s'établissent les relations entre les acteurs, via les dispositifs institutionnels.

**Bilan du modèle**

La préoccupation de l'intérêt général permet de diversifier les investissements publics. Ces derniers concernent l'évolution des besoins de la société civile dans les domaines liés à la santé, à l'éducation, aux logements, aux infrastructures, etc.

Par ailleurs, la coordination des institutions autour des programmes nationaux apporte aux différents acteurs (publics et privés) des points de repère.

La péréquation tarifaire unit les différentes institutions du secteur concurrentiel (comprenant les entreprises privées et le secteur public marchand), ce qui permet à la DATAR d'organiser une politique territoriale harmonisée sur l'ensemble du territoire. Plusieurs projets de développement (ZUP, ZAC, métropoles d'équilibre) voient le jour dans les années 1960 afin de ralentir la progression du « désert français » (J.-F. Gravier,1947). Le système de planification permet au gouvernement de mener une politique sectorielle coordonnée à la politique territoriale. Ce sont les bassins d'emplois qui structurent la politique démographique ; les investissements publics sont pilotés par les instances nationales et correspondent à l'évolution des besoins de proximité. A la fin des années 1970, en dehors des réalisations concernant les secteurs liés à la santé, ce modèle a permis d'accélérer la réussite de nombreux projets d'investissements dans des domaines très variés comme le transport (TGV), l'aérospatial (la fusée Ariane), l'aéronautique (les programmes Concorde et Airbus), les communications (le Minitel) et l'énergie (développement des centrales nucléaires et hydrauliques)

Les APUC et les APUL sont articulées autour d'une même logique. Tous les acteurs qui réalisent les investissements nécessaires à l'application du service public sont obligés de pratiquer des tarifs identiques. Les APUL sont contraintes de consulter le Ministère de l'Equipement avant de développer de nouveaux projets d'investissements (logements, bâtiments publics concernant tous les types d'activité, infrastructures) ; cette relation constante avec les instances nationales permet de conserver une adéquation entre les dépenses et les ressources. La fiscalité des collectivités territoriales est adaptée à leur position et à leurs fonctions dans un cadre national. A la fin des années 1970, l'ensemble de la dette publique représente 20 %

du PIB. Ce chiffre plus faible que celui de l'ensemble des autres pays de l'OCDE, n'est pas pris en compte.

Malgré les réussites liées aux investissements publics, le modèle fait apparaître certaines contradictions :

- le code des marchés publics privilégie quelques entreprises. Le cahier des charges et les contraintes administratives ne sont pas toujours adaptés aux PME. Ce système contribue à renforcer les grands groupes du BTP, impliqués dans les grands programmes d'investissements (centrales nucléaires, construction de logements, d'établissements scolaires et universitaires, infrastructures). Ces groupes se transformeront dans les vingt dernières années du XX$^{e}$ siècle en grands conglomérats (Bouygues, Vivendi, Suez, Vinci), leaders du CAC 40.
- le secteur public non-marchand alimente le secteur privé (*via* les contrats de concessions appliqués sous forme de gestion déléguée). Ces contrats établis sur une longue période sont généralement reconductibles.
- le secteur public marchand vient en aide au secteur public non-marchand. Les GEN permettent ainsi à toutes les collectivités locales de développer les réseaux d'électrification et de communication (infrastructures, moyens de transport, téléphone, télévision).

L'Etat a donc un rôle clef ; il organise un mode de régulation orienté vers la satisfaction des besoins de la société civile. A la fin des années 1970, la France est un des pays de l'OCDE où les innovations dans les domaines des communications, de l'énergie et des transports sont les plus avancées.

Une question se pose alors : pourquoi ce modèle a-t-il été interrompu ?

Deux éléments majeurs le remettent en cause en 1980 :

- la crise économique. Celle-ci déplace la notion d'intérêt général vers les besoins de proximité. Les bassins d'emplois traditionnels sont particulièrement touchés par le chômage et les collectivités locales semblent être mieux informées que l'Etat de l'évolution économique et sociale des territoires. La décentralisation engagée dans de nombreux pays de l'OCDE dès le début des années 1970, semble être la

solution et sera adoptée par la France en 1982 ;

- les fondements de la Communauté économique européenne sont entièrement orientés vers la valorisation des règles relatives à la concurrence. Ces dernières seront renforcées avec la création du grand marché en 1992, et la mise en place de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1995. Dans la mesure où l'espace économique s'élargit, les grands programmes nationaux et leurs institutions (Commissariat général au plan, DATAR) ne sont plus adaptés. De même, les GEN, qui pratiquaient la péréquation tarifaire avec l'objectif d'harmoniser l'ensemble des équipements publics sur le territoire national, deviennent un obstacle au développement des projets du secteur privé. Dès le début des années 1980, les entreprises du BTP s'appuient sur la mondialisation et les difficultés liées à la crise, pour réclamer l'application de la législation européenne mise en place depuis le Traité de Rome. Les principes liés au respect de la concurrence[167] vont leur permettre de se détacher des grandes entreprises nationales, de diversifier leurs activités et d'étendre leurs prérogatives au-delà du territoire national.

Une question peut dès lors être posée : L'Union Européenne ne doit-elle pas désarticuler l'architecture institutionnelle de tous les pays membres pour exister sur la scène internationale ?

[167] Art.86-1 du Traité de Rome instituant la Communauté Economique Européenne : les Etats membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édictent ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du présent traité à celles prévues aux articles 12 et 81 à 89 inclus.

# Deuxième Partie

## L’évolution des investissements publics entre la compétitivité territoriale, les NTIC et l’accroissement du capital monopoliste.

**Introduction**

Peu d'années ont été nécessaires pour bouleverser le modèle complexe mais cohérent de l'investissement public en France. Depuis le début des années 1980, face aux différentes mesures adoptées pour lutter contre la crise, les équipements publics ont été confrontés à une nouvelle logique. La compétitivité et la rentabilité sont devenues les références de l'excellence et absorbent désormais toutes les structures institutionnelles des pays de l'OCDE. Les méthodes de management qui furent appliquées dans les entreprises privées au début des années 1960 (P. Drucker, 1954), ont gagné les institutions publiques en diffusant massivement le concept de *New Public Management*. Le désengagement de l'Etat est ainsi devenu, depuis plus de trente ans, un des objectifs principaux des politiques économiques. En attribuant aux équipements collectifs de nouveaux rôles, les gouvernements ont fait le choix de relier de manière permanente la majorité de leurs projets à l'économie marchande. Une question se pose pour la France : comment l'Etat qui était traditionnellement le gardien de l'intérêt général va-t-il orienter les investissements publics ?

Dans un premier chapitre, nous verrons comment l'attractivité de la culture américaine a réduit dès le début des années 1980, l'éventail des équipements publics. En dirigeant les capitaux vers les NTIC, les administrations publiques ont relégué dans une position de second rang, les investissements peu rentables. Les idées libérales défendent l'idée que seules les nations capables de contrôler les nouvelles technologies, peuvent maîtriser les effets pervers de la mondialisation. Les gouvernements partagent dès lors l'idée que seules les pratiques territoriales américaines organisées autour des *clusters*, sont les plus appropriées pour développer la modernité. Ces territoires aux frontières mouvantes et évoluant en fonction de l'implantation d'entreprises innovantes (M. Porter, 1990) sont présentés comme étant la clef de la compétitivité. La France a adopté ces principes pour créer des territoires hybrides, indépendants des structures administratives institutionnelles ; les pôles de conversion industrielle, les technopôles, technopoles,

et pépinières d'entreprises se sont multipliés sur le territoire avant que les pôles de compétitivité ne deviennent, en 2004, la référence européenne. .

Un second chapitre sera consacré aux conséquences engendrées par la mise en place des nouvelles politiques territoriales et l'adoption de la loi cadre du 2 mars 1982, instituant le premier volet de la décentralisation.
Jusqu'à la fin des années 1980, il existe un consensus entre le pouvoir central (qui fait face à la crise internationale) et les collectivités territoriales. Ces dernières assurent leurs nouvelles fonctions et prennent en charge des équipements sans se heurter à la tutelle de l'Etat qui reste omniprésente (J.-L. Bœuf, 1995). Malgré tout, la décentralisation se fait par à-coups et ce procédé va engendrer de multiples contradictions. Celles-ci éclatent à partir de 1990, lorsque les directives et les normes européennes attachées à la protection de l'environnement deviennent obligatoires pour l'ensemble des pays de la future Union européenne. Dès lors, ces mesures vont accroître considérablement les dépenses en capital des collectivités territoriales (M.-P. Peretti et D. Hoorens, 2001) et c'est dans ce contexte financier fragilisé, que le gouvernement adopte le deuxième volet de la décentralisation. La loi du 13 août 2004, relative au transfert des investissements publics et du patrimoine, accentue le désengagement de l'Etat dans le domaine des équipements collectifs.

Au cours des vingt dernières années, nous assistons à la désarticulation complète de l'architecture institutionnelle d'un modèle qui contenait des contradictions mais qui avait pu être organisé par des acteurs identifiés. Un troisième chapitre permettra de comprendre comment les administrations publiques, désormais écartelées entre les enjeux européens et les besoins de proximité se retrouvent devant un vide institutionnel dans lequel se glissent de nouveaux acteurs. Ces derniers peuvent être représentés par les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) ou par de grands groupes privés qui prennent la place des GEN dans les secteurs des communications, de l'énergie, du BTP et de la protection de l'environnement. Les investissements publics les plus fondamentaux comme la distribution de l'eau potable ou la gestion des déchets deviennent alors l'enjeu de vastes opérations

commerciales. Le capital monopoliste qui cherche à étendre son influence au niveau international, impose des techniques standardisées et développe un nouveau système de partenariat public-privé (PPP), adopté en Europe à la fin des années 1990 et en France en 2004.

Nous nous poserons alors la question suivante : Comment les administrations publiques (APUC et APUL) ont-elles bouleversé les dispositifs institutionnels traditionnels pour adopter ces nouveaux procédés ?

# CHAPITRE 1 : L'INVESTISSEMENT PUBLIC AU CŒUR DE L'ATTRACTIVITÉ TERRITORIALE

Les conceptions concernant l'organisation des investissements publics se sont harmonisées au cours des années 1980. Profondément influencés par les choix stratégiques de la politique américaine, les pays de l'OCDE abandonnent leur modèle identitaire pour adopter une architecture institutionnelle proche du modèle américain. Dans le domaine des investissements publics, nous devons signaler l'impact de deux révolutions majeures.

- La première concernant la Révolution Scientifique et Technique mise à jour avant la Seconde Guerre mondiale (J. Bernal, 1939), devient un centre d'intérêt dès le début de la Guerre Froide. Dans les pays socialistes, comme dans les pays à économie de marché, la science quitte le domaine de l'abstraction pour se transformer en une véritable force productive. Les chercheurs envisagent de multiples applications s'adressant au domaine militaire et à la société civile.
Dans les pays à économie de marché, et plus spécialement aux Etats-Unis, la science s'introduit dans la société civile en entrant dans l'entreprise. *La Révolution Cybernétique* (P. Drucker, 1954), est utilisée pour rationaliser les centres de décisions. La Direction Par Objectifs (DPO) devient alors le procédé qui conduit les firmes vers la rentabilité et la performance.

- La seconde révolution appelée *Révolution Informationnelle*, se déploie dès le début des années 1970 avec la diffusion de l'informatique. Selon P. Boccara (1984), cette révolution fait de l'information la force des nations et des groupes monopolistes dans le contexte de la mondialisation. Le pays capable de contrôler le marché mondial est celui qui peut se procurer les informations le plus rapidement possible. Dans ce nouvel environnement, les pays de l'OCDE sont amenés à sélectionner les investissements publics afin que ces derniers symbolisent la compétitivité et l'attractivité territoriale. La France qui avait envisagé depuis plusieurs décennies de privilégier l'intérêt général, abandonne ce principe pour entrer dans une logique

concurrentielle. Afin d’entrer dans la compétition internationale, la planification et la politique harmonisée d’aménagement du territoire sont abandonnées pour évoluer vers la conception américaine organisée autour des *clusters*.

## *SECTION 1 : LA CONCEPTION AMÉRICAINE, MODÈLE DE L'EXCELLENCE*

Dans les années 1980, l'administration du Président R. Reagan soucieuse de rétablir l'hégémonie des Etats-Unis dans un monde touché par la crise, s'appuie sur les nombreuses études menées par les chercheurs œuvrant dans les universités américaines. Certaines d'entre elles, très impliquées dans des politiques économiques territoriales, bouleversent la conception des investissements publics.

### 1.1. L'influence des nouvelles technologies de l'information et de la communication

Au cours des années 1980-2000, le cadre économique des Etats-Unis fut pour de nombreux économistes, la référence de l'excellence. Parmi eux, K.-K. Skinner[168], déclare qu'au cours de cette période, R. Reagan aurait été le symbole du retour des politiques libérales et le leader d'une nouvelle société centrée sur le dynamisme et l'innovation.

#### 1.1.1. Les biens collectifs : reflets de l'architecture institutionnelle d'une nation

En analysant les politiques de R. Reagan, K.-K. Skinner, dévoile que dès la fin des années 1970, le futur président américain aurait insisté sur le fait que le modèle de croissance porté par le Fordisme et l'intervention de l'Etat après la Seconde Guerre mondiale avait vécu, et qu'il n'était plus possible de le maintenir artificiellement. Le monde avait changé et de nouvelles nations s'affirmaient sur la scène internationale. En prenant en charge ce qui n'était plus rentable, l'Etat renforçait le risque de gaspiller l'argent public et d'augmenter le niveau d'inflation.
En 1980, la crise qui ne faiblit pas démontre qu'un seuil fatidique a été atteint. Devenu Président, R. Reagan pense que l'Etat peut renforcer l'attractivité et l'avenir d'une nation, en bouleversant l'orientation des investissements publics.

---

[168] K.-K. SKINNER (2007), *Turning points in ending the cold war*, Hoover Institution at Stanford University, Kiron K. Skinner Editor, p. 141-148.

Même si les pays concevaient ces investissements de différentes manières, de la fin de la Seconde Guerre mondiale à la fin des années 1970, l'objectif était d'améliorer l'organisation et le fonctionnement des institutions dans la société civile. Vues sous cette optique, les dépenses de l'Etat étaient menées chaque année au cœur de multiples débats dans les différents ministères. Ces discussions étaient souvent en rapport avec des programmes à moyen terme, fixés par les gouvernements qui choisissaient des investissements plus ou moins coûteux. Ces programmes pouvaient concerner l'équipement du territoire (infrastructures, transports, moyens de communication), l'éducation, l'énergie, et nécessitaient une vue d'ensemble.
Comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents, pendant cette époque, la France, centralisée, utilisait la planification (mise en application dès 1947) et la DATAR pour réaliser ces programmes. De même, l'Etat s'appuyait sur les collectivités territoriales pour connaître les besoins de proximité et accordait des aides ou des subventions pour mener à terme les équipements nécessaires.

A partir de 1970, la situation évolue rapidement aux Etats-Unis. La structure administrative donne à l'Etat certains pouvoirs, et dans le domaine des investissements, celui-ci intervient à l'aide de programmes très précis. On retrouve la même conception au Canada dont la structure administrative est confédérale. Dans ces pays, la Constitution sépare les prérogatives de l'Etat fédéral et celles des provinces (Canada) ou des états fédérés (Etats-Unis). Lorsqu'il y a un enjeu national, comme les voies de communication ou la cohérence d'une politique agricole, voire l'aménagement de grands fleuves, c'est l'Etat qui est le principal responsable. Lorsqu'il s'agit d'investissements de proximité comme l'éducation, la santé ou l'équipement des villes, ce sont les états fédérés et les collectivités locales qui se partagent les responsabilités. A plusieurs reprises, l'histoire a montré qu'aux Etats-Unis, les investissements privés ne suffisaient pas. Quelques exemples comme la construction de 9 barrages dans la vallée de Tenesse, de 1933 à 1941, la construction de 80 000 logements avec des fonds fédéraux après la guerre de Corée (1954-1957), ou les programmes mis en place pour développer les petites entreprises, *Small Business Investment Company* (SBIC), ont fortement impliqué le

gouvernement fédéral tout au long des années 1960. Au cours de cette période, le gouvernement américain développe massivement les investissements publics en faveur de l'industrie. Ainsi, de 1960 à 1970, plusieurs programmes ont été créés, comme le SBIC destiné à promouvoir la diversité des champs d'action des PME, ou encore le *Small Business Innovative Research* (SBIR) dont l'objectif était d'aider les PME dans le domaine de la Recherche. Un programme en cache toujours un autre et ils furent plusieurs à se succéder. Le SBIC et le SBIR donnèrent alors naissance au *Small BusinessTechnology Transfert* (SBTT) dont l'objectif fut de diffuser les transferts de technologies aux différents secteurs industriels, quelle que soit la taille des entreprises. Ces programmes financés par l'Etat fédéral fonctionnaient à plein régime dans les années 1970 et ils ont été interrompus par le Premier choc pétrolier de 1974.

Nous réalisons que la position des Etats-Unis dans le domaine des investissements publics a toujours été bien particulière. L'Etat prend soin des entreprises, indépendamment de leur taille, parce qu'elles maintiennent la cohésion de la société civile. La notion d'intérêt général ne peut être conçue en dehors du concept de valeur ajoutée. Les autres formes d'investissements sont considérées comme secondaires et demeurent sous la responsabilité des Etats fédérés et des collectivités locales (principalement des villes).

La position dominante de la nation américaine après la Seconde Guerre mondiale permet d'étendre cette conception à une plus grande échelle. Considérés comme les gardiens de la paix, les gouvernements qui se succédèrent après la mort du Président F-D. Roosevelt ont été amenés à mettre en œuvre des programmes de développement public dans d'autres pays ou régions du monde (Venezuela, Europe, Afrique) pour faire barrière au socialisme.

Comme nous l'avons vu précédemment, en Europe, et plus particulièrement en France, les investissements publics ne sont pas ciblés sur l'industrie mais davantage sur la conception de l'intérêt général, demeurant très éloignée du concept de valeur ajoutée. L'éventail des investissements publics est donc beaucoup plus diffus qu'aux Etats-Unis et demeure traditionnellement éloigné des principes de compétitivité et de rentabilité. Cette conception, qui consiste à relier les équipements collectifs, sera

l'objet de vives critiques dans l'ensemble des pays de l'OCDE.

A partir de 1980, l'administration Reagan oriente les investissements publics dans la seule direction de la Recherche et du Développement dans l'objectif de faire des Etats-Unis une super puissance portée par les entreprises. On a souvent fait le rapprochement entre les politiques américaines appliquées dans les années 1980, avec celles défendues par M. Thatcher[169]en Grande-Bretagne. Or, lorsque l'on considère les actions de ces deux pays dans le domaine des investissements publics, les méthodes employées furent très différentes. Lorsque R. Reagan encourage la Recherche et le Développement, M. Thatcher dirige toutes les forces économiques de l'économie britannique vers les restructurations industrielles. Bien qu'étant tous deux porteurs de l'idéologie libérale, ils n'emploient pas les mêmes vecteurs au niveau des investissements publics. Lorsque la Grande-Bretagne détruit l'appareil industriel en organisant la sélection des crédits de l'Etat, R. Reagan modernise et encourage la diffusion des nouvelles technologies à tous les secteurs. Afin de mieux réussir ce pari sur la modernisation, il développe des laboratoires territoriaux dans le but de renforcer les liens entre les entreprises de secteurs différents. Ces laboratoires qui attireront de nombreux chercheurs (en particulier ceux de l'Université de Stanford) prendront le nom de *clusters.* Le plus célèbre d'entre eux, appelé la *Silicon Valley* deviendra une référence internationale et véritable label d'exportation de la technologie américaine sur les trente dernières années. A partir de 1990, tous les pays de l'OCDE voudront importer ce système sans prendre en compte la diversité des formes institutionnelles.

Aujourd'hui, les chercheurs s'interrogent sur les facteurs qui ont propulsé les Etats-Unis à la tête des pays de l'OCDE. Les années 1980 auraient été des années charnières, à la fois dans le domaine technologique, mais aussi politique. Selon K.-K. SKINNER, c'est en redonnant une autre vie aux investissements publics que le président américain aurait ouvert un nouveau chemin vers la croissance. En privilégiant les sciences et les techniques, il voulait parvenir à réaliser simultanément deux objectifs :

---

[169] P. LEFOURNIER (1984) « Comment Madame Thatcher a changé les Anglais », *Cahiers français,* n°218, Paris, La Documentation Française, p. 23-29 .

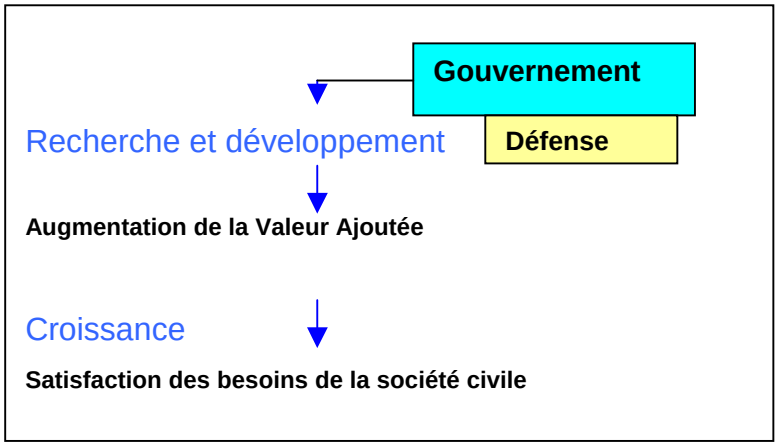
- essouffler les Soviétiques en menant une compétition envers les hautes technologies et assurer ainsi la sécurité du peuple américain. Dans le milieu des années 1970, les débats théoriques concernant l'enjeu des TIC sont très vifs des deux côtés de l'Atlantique. Symbolisés par les thèses de K. Richta dans les pays socialistes et par l'émergence des théories de la croissance endogène aux Etats-Unis, ils annoncent une autre forme de civilisation.
- développer le secteur militaire afin de multiplier les retombées dans la société civile qui, comme celle des autres pays de l'OCDE, est fragilisée depuis les chocs pétroliers de 1974 et 1979. Le Projet d'initiative de défense stratégique (IDS) s'inscrit alors dans une logique de super puissance, capable de maîtriser de nouveaux outils.

Le terme « Investissement public » peut donc abriter une multitude de définitions et dépend de l'orientation donnée par les responsables politiques. Aux Etats-Unis, l'éventail de ces investissements est assez réduit mais demeure très puissant. Le secteur de la Défense entraîne l'ensemble des secteurs industriels, et la satisfaction des besoins de la société civile (santé, éducation) reste proportionnelle à la santé des entreprises. La santé et l'éducation sont de simples services marchands et comme tous les autres biens, leur qualité est entièrement liée à la capacité financière des agents qui désirent les détenir. Ils dépendent également de la compétitivité et de l'attractivité du territoire sur lequel ils se trouvent. Dans la perception américaine, les services comme l'éducation où la santé ne peuvent pas être homogènes sur l'ensemble du territoire. Ils découlent du dynamisme des acteurs et de leur collaboration dans un cadre déterminé. Nous pouvons ainsi mentionner l'exposé défendu par W. Adam lors de la rencontre du cercle des économistes à Aix en Provence en juillet 2005. En évoquant la situation des universités américaines, l'auteur fait la remarque suivante : « *Les investissements de l'Etat, des collectivités territoriales, des entreprises, des anciens élèves, ainsi que le mécénat et les frais d'inscription permettent aux Universités publiques d'être le bijou le plus brillant du secteur public américain.* »[170]

[170] W.-J. ADAM (2005), « L'Université américaine dans l'économie mondiale de la connaissance », *Rencontres du Cercle des Economistes*, intervention orale, Aix-en-Provence, 9 juillet.

L'Etude de W. Adam permet de compléter l'analyse d'U. Muldur qui, en 1997, publiait certains chiffres, à propos de la part du financement fédéral dans la Recherche et Développement des entreprises : elle serait passée de 11 milliards de dollars en 1979 à plus de 28 milliards en 1988. Les entreprises américaines auraient réussi au cours de cette période à financer un tiers de leurs activités de Recherche et Développement avec des fonds fédéraux. U. Muldur démontre également un effet de glissement et d'enrichissement de ces mesures après 1988. Les dépenses en Recherche et Développement des entreprises ont augmenté de 65,5 milliards de dollars à 79,8 milliards de dollars entre 1988 et 1992 (dollars constants)[171]. A l'aide des analyses d'U. Muldur et de W. Adam, nous pourrions établir le schéma proposé dans le tableau n°14.

***Tableau n°14 : Les relations entre investissements publics, entreprises et société civile.***




Selon M. Catinat[172], la décennie 80 s'est achevée par de profonds bouleversements politiques et économiques. Les Etats-Unis sont désormais considérés comme l'unique super puissance planétaire, et l'Europe accepte difficilement cette réalité. Les gouvernements des pays de l'OCDE ont à peine le temps de combler leur retard

[171] U. MULDUR U. (1997), « La politique américaine de Science et Technologie », *Futurible*, n°220, p. 35-41.

[172] M. CATINAT (1999), « Entrer dans la société de l'information : l'enseignement américain », *Fututibles*, n°242, mai, p. 20-42.

dans les domaines scientifiques, qu'une nouvelle révolution informationnelle gagne l'économie américaine. Cette révolution aurait permis au Président Clinton de gagner la confiance des investisseurs et de faire des Etats-Unis, le pays phare dans de nombreux domaines, y compris dans celui de l'intelligence artificielle. En France, dans ce domaine, le Minitel a définitivement laissé sa place à internet.

Les révolutions technologiques se succèdent et se multiplient outre-Atlantique. Cette situation interroge les responsables politiques qui décident d'analyser minutieusement la direction que prennent les investissements publics. Ils découvrent que ces derniers ont été sélectionnés pour être dirigés uniquement dans la Recherche et Développement *via* le secteur de la Défense. La super puissance américaine ne voit pas l'intérêt de moderniser les infrastructures, le secteur de la santé ou encore le système éducatif, et c'est ce modèle, entièrement axé sur la recherche et la rentabilité qui va charmer les Européens. La conception américaine atrophie le champ des investissements publics et ce sont des espaces géographiques volontairement limités, *les clusters*, qui vont devenir des laboratoires d'analyses enviés par le monde entier. Le modèle de la *Silicon Valley*, considéré comme le territoire d'excellence outre-Atlantique, sera à l'origine des pôles de compétitivité européens, dix ans plus tard.

#### 1.1.2. La diversité des investissements publics réduite par les NTIC

Nous ne pouvons pas évoquer la Recherche et Développement sans évoquer le concept de Révolution Scientifique et Technique (RST) qui fut développé pour la première fois par J. Bernal en 1939. Ce chercheur vit dans la science un changement radical des rapports de production. En insistant sur « la fonction sociale de la science »[173], il souligne non seulement des bouleversements sans précédent qui accompagnent la conception du travail, mais aussi ceux qui s'inscrivent dans l'organisation globale de la société. Après la Seconde Guerre mondiale, la Science devient l'enjeu de nombreux débats.

[173] J.-D. BERNAL (1939), *Social Function of Science*, London, Routledge, p. 379.

Selon Y. Lucas[174], pour les pays socialistes, comme pour les pays capitalistes, la RST annonce une autre civilisation et surtout de nouveaux rapports de force en pleine guerre froide.

- Dans les pays socialistes, les débats concernant les multiples possibilités liées à l'évolution des sciences et des techniques furent repris dès 1955 par le Comité Central du Parti Communiste et analysés longuement lors du 22ème Congrès en 1961. En reprenant les comptes-rendus de ce congrès, publiés par P. Fedosseyef, Y. Lucas nous montre à quel point la RST concerne l'ensemble de la société, y compris les investissements publics, au sens large :

> En englobant l'intégration croissante de la science, de la technologie et de la production, la révolution scientifique et technique influence en même temps tous les aspects de la vie dans les sociétés contemporaines, y compris l'organisation industrielle, l'éducation, la vie quotidienne, la culture, la psychologie des individus, les relations entre la nature et la société.[175]

Pour les pays socialistes, il s'agit d'édifier une société harmonieuse, allégeant le travail des hommes, et capable de fournir à ces derniers, tous les biens nécessaires à leur développement. Dès le milieu des années 1960, un collectif de chercheurs tchèques[176], étudient les nombreux impacts de la science dans la sphère économique et sociale. En publiant en 1968 l'ouvrage *La civilisation au carrefour,* sous la direction de R. Richta[177], ils ouvrent une nouvelle voie, peu reconnue à cette époque. Il n'est pas possible de retracer ici toutes les dimensions de ces travaux, (automation, nouveaux procédés de travail, apparition de productions nouvelles, rythme de développement des forces productives) mais il est indéniable que la RST propulse l'homme dans une autre civilisation aux contours illimités.

- Les thèses de R. Richta apportent un élément nouveau : la science est devenue une réelle force productive. Ces travaux sont repris en France par P. Boccara qui

---

[174] Y. LUCAS (1981), *La Révolution Scientifique et Technique, un débat pour l'homme et la société*. Paris, Editions Sociales, p. 18-36.

[175] Y. LUCAS (1981), *ouv. cit.,* p. 18.

[176] AFANASSIEF, KEDROV, MAÏZEL, TRAPEZNIKOV ET FEDOSEYEV.

[177] R. RICHTA (1967), *ouv. cit.,* p. 6-42.

voit à travers la RST, un développement sans précédent des grands groupes monopolistes et une étape indispensable à la Révolution Informationnelle (P. Boccara, 2006). Aidés par l'Etat, les grands groupes monopolistes vont entrer dans une autre logique : développer des laboratoires scientifiques, afin d'imposer de nouveaux procédés de travail et d'autres formes de production.

> Avec la révolution informationnelle, nous avons le remplacement par des moyens matériels, non pas de la main par la machine-outil, mais de certaines opérations du cerveau, d'opérations informationnelles. Avec la révolution informationnelle cela dépasse la science, même si la science et la recherche deviennent plus importantes. Le nouveau, c'est le type d'accès aux données et la possibilité pour chacun d'y accéder.[178]

- Dans les pays capitalistes à la fin des années 1970, on ne parle pas de Révolution Scientifique et Technique mais de *Civilisation Cybernétique*. La paternité de ce terme est aujourd'hui attribuée à N. Wiener. Ce chercheur a mené de nombreux travaux pendant la Seconde Guerre mondiale sur les énormes efforts d'innovation qui ont marqué le domaine militaire. A partir de 1951, P. Drucker s'interroge sur les conséquences de ces innovations dans la société civile. Il évoque les bouleversements apportés par la science dans l'organisation de la société industrielle et développe un nouveau procédé de management, appelé « Direction Par Objectifs » (DPO)[179]. Ces découvertes sont très importantes car elles vont orienter la civilisation occidentale vers les concepts de *Rentabilité* et de *Performance*. Tout au long du XX$^{e}$ siècle, nous pouvons observer le glissement de ces concepts vers l'ensemble des activités économiques et sociales. Au début des années 1960, ils s'étendent du domaine militaire à la société civile.

Les modes d'organisation et de gestion appliqués dans les entreprises au cours des années 1960-1970, gagneront les administrations dans les vingt dernières années du XX$^{e}$ siècle. Nous devons garder à l'esprit qu'aux Etats-Unis, le lien entre la sphère militaire et la société civile constitue un champ de recherche perpétuel. Les progrès techniques se diffusent et la science permet d'aller toujours plus loin en ne

---

[178] P. BOCCARA (2006), « Révolution informationnelle, dépassement du capitalisme et enjeux de civilisation », *Economie et Politique, n°626/627* , septembre-octobre, p. 42

[179] P. DRUCKER (1954), *The Practice of Management*, New York, Harper Collins, p. 107-148

reproduisant pas un système de façon identique d'un secteur à l'autre, mais en l'améliorant à un rythme rapide. Intégrant des milliers de cerveaux humains, elle bouleverse l'organisation sociale avant que l'homme soit vraiment préparé à une autre manière de travailler. A partir des années 1960, la société de consommation de masse et la civilisation des loisirs deviennent aux Etats-Unis, une préoccupation économique.

Le progrès technique entre dans toutes les sphères de la production et renforce la théorie des cycles de J.-A. Schumpeter qui a été revalorisée après le premier choc pétrolier de 1974. La révolution cybernétique a ouvert une nouvelle voie dans la pensée économique et c'est dans celle- ci que se glissent les théoriciens de la croissance endogène. Les travaux de P. Romer (1986) et R. Lucas (1988) rebondissent sur la théorie des cycles. L'Entreprise redevient le cœur d'un système économique dynamisé par la Recherche et le Développement.

L'administration Reagan a choisi de stimuler l'économie en reliant autour du secteur de la Défense, les concepts d'innovation et de performance. Il compte sur la diffusion automatique de ces progrès dans la société civile et sur la prolongation de l'hégémonie américaine. Les nouvelles théories de la croissance ne peuvent plus nier le rôle de l'Etat dans le domaine de la Recherche et du Développement. R. Barro[180] insiste bien sur le fait que pour réussir, le gouvernement doit cibler les investissements publics, en instaurant une politique fiscale non pénalisante envers les différents acteurs de l'économie. Selon S. Mage et N. El Mekkaoui de Freitas[181] la nouvelle théorie de la croissance endogène introduit la notion d'*Externalité* avec les idées suivantes :

- l'accumulation des compétences des salariés se diffuse de la firme la société civile.
- l'accumulation des facteurs de production génère des externalités positives ; celles-ci entraînent une croissance soutenue sur le long terme et apportent pour les entreprises des rendements d'échelle croissants ;

---

[180] R.-J. BARRO (1974), « Are Government bonds net Wealth», *Journal of Political Economy, n°* 82, December, n°6, p. 1095-1117

[181] S. MAGE et N. EL MEKKAOUI de FREITAS (2004), « Les nouvelles théories de la croissance », *Cahiers français,* n°323, Paris, La Documentation Française, p. 9

- le rôle de l'Etat permet d'infléchir durablement le taux de croissance économique et donne aux investissements publics un rôle important seulement si ces derniers sont correctement sélectionnés.

Les investissements publics peuvent avoir un rôle déterminant au niveau de la croissance endogène en portant des externalités positives mais le gouvernement doit rester conscient qu'il est très difficile de trouver le système d'imposition qui permettrait de limiter à la fois le déficit budgétaire et la dette publique. Les nouvelles théories de la croissance réhabilitent le rôle de l'Etat mais ce dernier ne doit pas décourager les agents économiques par des charges fiscales trop lourdes. Selon R. Barro, ce point paraît fondamental. Le gouvernement américain semble avoir trouvé la solution en limitant le champ des investissements publics et en les dirigeant principalement vers les nouvelles technologies. Dans cette logique, les entreprises, soucieuses d'augmenter leur valeur ajoutée, incitent les collectivités territoriales et le gouvernement fédéral à développer les infrastructures (routes, aéroports, laboratoires de recherche). La conception des investissements publics, portée par les théoriciens de la croissance endogène est donc le fruit d'une culture locale, celle des Etats-Unis.

#### 1.1.3. La position de la France dans le domaine de la Recherche et du Développement depuis le milieu des années 1980

L'économie française a connu de grandes difficultés à se relever des chocs pétroliers de 1974 et 1979. Les politiques de relance qui ont été menées de 1979 à la fin de 1982 n'ont pas réussi à ramener le taux de croissance au niveau qui avait été atteint au milieu des années 1970. Cependant, il est important de mentionner que le domaine de la Recherche et Développement était loin d'être en retard en France, lorsque la crise paralysa l'économie mondiale.

Nous avons expliqué le rôle majeur des GEN dans la deuxième partie du XX$^{e}$ siècle. En portant des projets industriels de grande envergure, elles orientaient en permanence les investissements publics. Elles étaient utilisées comme un ciment

entre les différentes institutions et reliaient le secteur public (marchand et non marchand) au secteur privé. A cette époque, (rappelons les chiffres de l'OFCE[182]), la France maintenait un taux de croissance avoisinant les 5,6 % entre 1968-1973, plus élevé qu'aux Etats-Unis (3,2 % pour la même période).

Dans le domaine des communications, la technologie française était pionnière. Ce procédé avait été mis rapidement à disposition des citoyens, ce qui n'était pas le cas d'Internet, qui était resté attaché à l'activité militaire. La diffusion du Minitel vers la société civile a été accompagnée d'un véritable succès, mais le procédé n'a jamais pu franchir le stade de l'exportation. Avant la fin des années 1980, le Minitel s'efface devant la force commerciale imposante de la technologie américaine. Depuis leur création, les GEN avaient reçu la mission de diffuser les technologies de pointe à la société civile (et pas seulement militaire) dans le secteur de l'énergie, des transports avec le TGV ou de la recherche spatiale et médicale. En 1982, les groupes nationalisés ont un rôle très important, employant 800 000 salariés (dont 250 000 à l'étranger), ce qui représente un chiffre d'affaires de l'ordre de 300 milliards de Francs en 1981[183]. En 1980, à l'inverse des Etats-Unis, ce n'est pas dans le domaine de la Recherche et Développement que la France est en retard mais dans le domaine de l'exportation. Ce manque de dynamisme au niveau des exportations a toujours été un handicap majeur et nous le retrouvons encore aujourd'hui.

Lorsque les nouveaux géants comme la Chine ou l'Inde organisent des salons dans l'objectif de faire connaître la potentialité de leur marché, la France y est bien souvent absente. Par exemple, le salon à Bangalore en 2002, avait suscité l'attention des pays comme la Belgique, le Luxembourg ou des provinces comme la Bavière alors que la France n'y voyait aucun intérêt.

Dans le domaine de la Recherche et du Développement, un ralentissement est perceptible à la fin des années 1980. Cette période correspond à celle où les GEN abandonnent leur rôle de transmission du progrès technique vers la société civile.

R. Varin étudie leur impact en 1982 et constate que 75 % des efforts en Recherche et Développement sont sous le contrôle de la nation. Le secteur public français,

---

[182] OFCE (1983), *Prévisions quantitatives : Perspectives étrangères et françaises*, n°4, juin

[183] S. ALBERT et C. BUISSON (2002), « Les entreprises publiques, le rôle de l'Etat actionnaire », *Les entreprises publiques*, *Notes et Etudes Documentaires*, Paris, La Documentation Française, p. 21.

moteur de l'économie nationale, pouvait ainsi disposer d'un moyen direct d'intervention sur 20 % des effectifs salariés, 28 % de la valeur ajoutée et 36 % des investissements dans le pays[184]. On observe cependant qu'au milieu des années 1980, la place et le rôle des entreprises publiques sur l'ensemble de la collectivité sont en décalage par rapport aux orientations des politiques libérales.

La Commission Européenne condamne alors le rôle des GEN françaises et adopte les termes de *compétitivité* et *d'attractivité du territoire,* afin de rattraper au plus vite l'avance technologique des Etats-Unis. L'intégralité du modèle américain est importée, sans tenir compte des disparités territoriales et administratives. En 1980, le progrès technique axé sur les hautes technologies devient une valeur sûre et attire toutes les politiques économiques. Après quatre ans de crise, il est considéré comme étant le seul remède, capable de porter les pays de l'OCDE vers la croissance. Selon P. Pilinski[185], le rôle des GEN dans ce domaine est occulté, voire complètement nié, même si certaines sociétés comme la Compagnie Générale d'Electricité, Thomson-Brandt, Saint-Gobain, Pechiney-Ugine-Kuhlmann ou Rhône-Poulenc figurent parmi les vingt premières firmes françaises. Dans le contexte de la mondialisation pilotée par les méthodes américaines, il est devenu indispensable d'utiliser la notion de *rentabilité*.

Le concept d'intérêt général s'efface devant de nouvelles valeurs privilégiant la compétitivité. M. Charzat mentionne l'interview d'Alain Gomez, PDG de Thomson qui déclarait au journal *Le Point* le18 juillet 1983 :

> Il faut privatiser la mentalité du groupe du sommet à la base, il faut apprendre à faire du profit. Il faut conserver le profit comme seul critère de jugement et de décision. Les premiers objectifs d'une entreprise industrielle, quelle que soit la taille ne sont ni l'emploi, ni la politique régionale[186].

---

[184] R. VARIN (1982), « Recherche et nationalisation », *Analyse et documents économiques*, Cahiers du Centre Confédéral de la CGT, p. 26-30.

[185] P. PILINSKI (1982) « Le secteur public élargi », *Analyses et documents économiques, Cahiers du Centre Confédéral de la CGT*, juin, p. 31-35.

[186] M. CHARZAT (1986), « Les nationalisations d'hier à aujourd'hui », *Analyses et documents économiques*, *Cahiers du Centre Confédéral de la CGT*, juin, p. 55.

Le changement de cap des politiques économiques va engendrer dès 1983, une rupture des investissements publics, Selon C. Demons, celle-ci est perceptible à partir de 1990. Cette date correspond à l'abandon des modèles identitaires des différents pays membres, qui vont désormais recevoir de Bruxelles des directives contraignantes. Les politiques d'investissements vont être sélectionnées en fonction de la modernité qu'elles sont susceptibles d'apporter. Dans les esprits des responsables politiques, que ce soit au niveau local, national ou européen, les termes *innovation, compétitivité et attractivité territoriales* sont complémentaires et mènent tous à la notion de *rentabilité*. La Commission Européenne, qui étend ses frontières, n'accepte plus de participer financièrement à des projets peu rentables. Dans cet ordre d'idées, L'Union Européenne décide, comme les Etats-Unis, d'adopter des politiques offensives, et refuse le maintien artificiel des bassins d'emplois traditionnels. Cette position est une manière de responsabiliser les collectivités territoriales des pays membres de l'espace communautaire.

La France mène, en parallèle, la décentralisation et la privatisation des GEN. Les mesures mises en place pour parvenir à ces objectifs, auront un effet direct sur le démantèlement et sur la répartition des investissements publics assurée et coordonnée par l'Etat.

Le Grand Marché européen, envisagé en 1986 et mis définitivement en place en 1992, renforce la sélectivité des politiques publiques autour des principes de mobilité et de flexibilité. L'adaptation et l'innovation, comme aux Etats-Unis, doivent devenir des principes permanents. La concurrence entre dans les secteurs industriels sans entraîner davantage de recherche. Jusqu'à la fin des années 1980, les GEN développent des programmes de Recherche et Développement et les diffusent à l'ensemble des secteurs économiques. Après 1990, le secteur privé ne reprend pas le relais des Grandes Sociétés Nationales privatisées depuis la loi du 11 août 1986.

En 2004, A. Etchegoyen établit un rapport demandé par le Premier Ministre. L'objectif est de connaître la situation de la France en matière de Recherche et Développement à l'aube du troisième millénaire. Il reprend les chiffres établis en 1982, par l'Observatoire des Sciences et des Techniques (OST) pour rappeler qu'à

cette époque, la France venait au deuxième rang des pays européens. En 1995, pour tous les domaines confondus de la Recherche, on observe un tassement et la France rétrograde à la troisième place derrière l'Allemagne et la Grande-Bretagne[187]. L'Ile de France absorbe 50 % du poids de la Recherche et du Développement de l'ensemble du territoire. Le manque d'initiative du secteur privé en France est une caractéristique culturelle. Les entreprises ne s'engagent pas dans l'investissement lorsqu'elles ne sont pas protégées et encouragées par les pouvoirs publics. Selon A. Etchegoyen, à partir de 1990, la situation devient préoccupante dans les domaines suivants :

- un retard accumulé au niveau des NTIC a entraîné le ralentissement d'autres domaines très importants pour l'avenir de l'industrie comme les bio ou nanotechnologies. Depuis une dizaine d'années, ces secteurs font l'objet de nombreuses recherches dans la *Silicon Valley,* et en France, ils ne sont qu'au stade du balbutiement. La France a régressé et le secteur privé ne prend pas en charge les technologies qui seront dans une dizaine d'années, indispensables à la production des biens et des services ;
- les pouvoirs publics ne se sont pas assez souciés de l'enseignement supérieur, ce qui peut engendrer de graves conséquences dans un monde multipolaire. De 1980 à 2003, le nombre d'étudiants est passé de 1 181 000 à 2 210 000. Cette augmentation d'effectifs qui touche essentiellement l'Université n'a pas été synonyme de plus larges acquisitions de connaissances ;
- l'intégration des jeunes sur le marché du travail est insuffisante. 25 % d'entre eux quittent les études supérieures sans avoir obtenu de diplôme.

L'université française n'est plus attractive. Les étudiants fuient les sections scientifiques, et cette situation interpellent de nombreux chercheurs. Un pays peut-il accepter de voir le nombre d'ingénieurs se réduire à l'heure où l'Inde et la Chine deviennent de grandes nations ? Sans accroître l'investissement dans l'éducation, la fracture risque être lourde dans le futur et il faut bien être conscient que les

---

[187] A. ETCHEGOYEN (2004/2005), « Regards prospectifs sur l'Etat stratège », *Rapport du Commissariat au Plan au Premier Ministre*, tome 1, juin, Paris, La Documentation Française, p. 20-28.

entreprises sont toujours à la recherche d'étudiants capables d'innover et de proposer de nouvelles techniques de production et de communication.

A. Etchegoyen signale également que la protection de l'environnement n'a pas été suffisamment prise en considération. Les pays qui se sont penchés sur ce problème, sont prêts à mettre en application les nouvelles normes qui ont été imposées dans les domaines de la santé, de la sécurité ou de la lutte contre la pollution. La France, en retard, est obligée d'agir dans l'urgence en adoptant rapidement une succession de lois. Cette méthode met les entreprises dans une situation délicate. Tenues de respecter la loi, elles développent des procédés mal adaptés à leur situation. De plus, ces ajustements sont souvent coûteux et ne garantissent pas de solutions crédibles sur le long terme.

Nous pouvons constater que les propos d'A. Etchegoyen sont confirmés par d'autres chercheurs. N. Jacquet et D. Darmon (2005) soulignent le manque de dynamisme des entreprises françaises. La part de l'industrie dans le système productif français diminue entre 1978 et 2004. A prix courants, elle représente 25,2 % en 1978 et 15,8 % en 2004[188].

La part du secteur privé dans l'investissement total est plus faible que dans les autres pays : B. Masquin[189] relève les disparités suivantes :

- aux Etats-Unis, le secteur privé finance 63,7 % des investissements totaux ;
- au Japon, l'estimation est de 74,8 % ;
- en France, elle n'est que de 51,7 %.

### 1.2. Le choix de l'attractivité territoriale et la valorisation des clusters

C'est en orientant les NTIC vers une nouvelle politique territoriale, portée par les *clusters*, que le gouvernement fédéral aurait gagné le pari de la croissance et hissé les Etats-Unis au premier rang des pays de l'OCDE.

---

[188] N. JACQUET et D. DARMON (2005), « Les pôles de compétitivité, le modèle français », *Etudes de la Documentation française,* Paris, La Documentation Française, p. 25-32.

[189] B. MASQUIN (2007), « Le retard français, quel responsable ? », *Rubrique Actualité*, février, n °33, Newsletter de l'ADMEO (Ecole Doctorale Marchés et Organisation), p. 2.

### 1.2.1. Les caractéristiques des *clusters* américains

Le phénomène des *clusters*, défini par M. Porter (1990) repose sur la proximité géographique et culturelle ainsi que sur la complémentarité d'entreprises ou d'institutions partageant le même domaine de compétences. La présence des collectivités territoriales, des universités et des centres de recherche renforcent la base de leur conception. Un siècle auparavant, en 1890, A. Marshall avait déjà évoqué le phénomène d'entraînement et les bienfaits des territoires industriels :

> Les patrons sont disposés à s'adresser à un endroit où ils ont des chances de trouver un bon choix d'ouvriers possédant les aptitudes spéciales qu'il leur faut ; de leur côté, les ouvriers cherchant du travail vont naturellement dans ces endroits où se trouvent beaucoup de patrons ayant besoin d'ouvriers de leur spécialité et où ils ont, par la suite, des chances de trouver un marché avantageux.[190]

Nous retrouverons ce principe au XX$^{e}$ siècle, dans les *districts* italiens, où la complémentarité des établissements et des organismes privés ou publics va créer l'effet de synergie dans les domaines liés à la Recherche et à l'Innovation. Dans cette perspective, les *clusters* suscitent une croissance endogène.

Pour M. Porter le stéréotype du *cluster* contemporain réside dans la *Silicon Valley* aux Etats-Unis. Ce pôle géographique repose essentiellement sur la dynamique du secteur privé. Les pouvoirs publics interviennent de manière indirecte par des politiques de défiscalisation, de promotion ou d'aide dans le domaine de l'information.

Contrairement aux idées reçues, les *clusters* ne sont pas nés dans les années 1980, mais au début du XX$^{e}$ siècle, et selon N. Jacquet et D. Darmon[191], ils s'enracinent dans une pratique culturelle liée au fonctionnement des universités américaines. Dans les années 1920, l'Université de Stanford en Californie décide de renforcer la qualité de son enseignement et de développer son image en recrutant des professeurs de renom comme Frederik Terman, Professeur d'ingénierie électrique dans le célèbre Massachusetts Institute of Technology (MIT).

---

[190] A. MARSHALL (1890), *Principes d'Economie Politique*, traduction française 1906, tome 1, Paris, Giard et Brière, p. 127.

[191] N. JACQUET et D. DARMON (2005), « Les pôles de compétitivité, le modèle français », *Etudes de La Documentation Française*, Paris, La Documentation Française, p. 44-55.

Après la Seconde Guerre mondiale, les pôles de recherche scientifique glissent progressivement vers la Californie. Dès le début du XX$^{e}$ siècle, les universités de la côte Est comme celle de Boston attirent la majorité des diplômés à la recherche de leur premier emploi. Parmi eux, William Hewlett et David Packard, ingénieurs particulièrement innovants, réussissent à mettre au point la conception d'un oscillateur radio. Ils sont aussitôt encouragés par Fréderik Terman, à poursuivre des cours à l'Université de Stanford. L'Université développe un concept audacieux en mettant à la disposition des deux jeunes inventeurs, un local plus grand en échanges de royalties. La même Université accueillera ultérieurement les deux frères Sigurd et Russel Varian, inventeurs et concepteurs du tube Klystron (procédé qui sera à l'origine de l'industrie des micro-ondes).

Ce système de distribution d'aides en nature apporté par l'Université permet de récolter de nombreux fonds, surtout lorsque les entreprises innovantes sont en relation avec le secteur de la Défense. Ce sont les frères Varian qui furent les précurseurs de cette nouvelle méthode mais d'autres inventeurs sponsorisés, vont permettre à de nouvelles entreprises innovantes de voir le jour telles que : General Electric, Kodack, Lockeed, la NASA ou IBM.

L'Université de Stanford est à l'origine de quelques concepts devenus célèbres, comme les *Start-up* importés en Europe dès le début des années 1980 ou encore *Les Pôles d 'Excellence* qui deviendront la référence d'un nouveau modèle territorial, développé autour d'universités performantes. Il est intéressant d'observer que les *clusters* correspondent à une culture particulière. Cette dernière peut être associée à l'ambition des pionniers qui décidèrent de tenter l'aventure dans un pays où tout était à construire. Il n'y avait pas de passé industriel en Californie avant l'arrivée des *clusters*. Cette vallée accueillit progressivement les entreprises innovantes avant de se transformer tout au long du XX$^{e}$ siècle en un pôle technologique majeur où vont se mêler chercheurs, ingénieurs, entrepreneurs et investisseurs. Quant à l'Université de Stanford, elle est devenue l'une des universités les plus prestigieuses des Etats-Unis, attirant les étudiants les plus motivés et les plus dynamiques en termes de création d'entreprises. Située au cœur de la *Silicon Valley*, sur un domaine occupant 32km², elle est en 2008, classée en deuxième position derrière Harvard. Parmi la

liste des anciens élèves devenus célèbres, nous pouvons trouver P. Romer ou R. Barro, fondateurs de la théorie de la croissance endogène, Sergey Brein et Larry Page (fondateurs de Google), David Filo et Jerry Yang (fondateurs de Yahoo), Steve Ballmer (PDG de Microsoft) et bien d'autres. Les chercheurs sont nombreux et investissent dans des disciplines très variées. Le gouvernement américain a toujours été lié à cette université par l'intermédiaire des programmes de recherche, développés par le Pentagone, que ce soit dans le domaine militaire ou le domaine spatial. Ce pôle d'excellence a engendré plusieurs effets :

- l'Université a été à l'origine de la nomination de 18 prix Nobel ;
- les entreprises innovantes (quel que soit le secteur d'activité) recrutent directement les cadres dont elles ont besoin parmi les futurs diplômés selon un principe américain spécifique *Venture Capitalist* qui relie les Universités, les entreprises et les organismes financiers ;
- les pouvoirs publics confient aux laboratoires de ces universités des programmes de développement, par l'intermédiaire de contrats à court terme qui peuvent être renouvelés. Le court terme est favorisé car il permet une émulation entre les chercheurs (cette dernière encourageant la compétitivité du projet et l'attractivité de l'économie américaine) ;
- la science et l'innovation deviennent ainsi les préoccupations majeures des pouvoirs publics.

L'exemple de l'Université de Stanford et de son rôle dans la *Silicon Valley* a été suivi dans d'autres régions comme San Francisco, San Diego, Boston, New York ou Seattle. Cette liste n'est pas exclusive car la dynamique des *clusters* évolue en permanence sur le territoire américain. Excellence et massification sont deux termes contradictoires. Pour résoudre cette ambiguïté, il est indispensable d'orienter la politique vers une autre notion, celle de la *sélectivité.* Le modèle des *clusters* américains a particulièrement intéressé les responsables politiques français pour trois raisons :

- la décentralisation est engagée depuis 1982 ;
- la recherche, l'innovation et le profond malaise de l'enseignement supérieur

mettent la France dans une position très délicate parmi les pays de l'OCDE. les politiques territoriales pourraient ainsi permettre de cibler les investissements publics et de les orienter vers des projets innovants.

Les *clusters* vont devenir un champ d'études dans les Universités du monde entier à partir des années 2000. Les responsables politiques des pays de l'OCDE et des pays émergents s'y intéressent et demandent la publication de rapports. La *compétitivité* et *l'attractivité du territoire* deviennent les mots clefs du XXI$^{e}$ siècle et s'ajoutent au concept de c*oncurrence* qui avait été choisi par l'Union Européenne, et l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) depuis le début des années 1990.
Aujourd'hui, les *clusters* font l'objet de nombreuses interrogations à propos des politiques publiques. Ils permettraient de désengager les administrations centrales et de confier à des territoires, les préoccupations qui étaient d'ordre national comme l'industrialisation, la politique d'emplois et le domaine des investissements publics. Avec les *clusters*, les politiques structurelles deviennent des enjeux de proximité et les politiques sectorielles se transforment en politique territoriale. Plusieurs pays de l'OCDE avaient développé une forme de *clusterisation*, comme la Suède, l'Ecosse, le Danemark, l'Allemagne ou la Corée, mais c'est l'Italie qui a le plus misé sur cette forme de développement pour faire face à la crise dans les années 1980.

### 1.2.2. Les caractéristiques des districts italiens

En 1998, l'Institut National de Statistique *ou L'Instituto Nazionale Di Statistica* (L'ISTAT) indique que les *districts* intègrent 60 000 entreprises de taille variable. Elles employaient 2 200 000 actifs, soit 42,5 % de l'emploi productif du pays et réalisaient 80 milliards dollars de chiffre d'affaires, ce qui correspondait à 60 % des produits « *Made in Italy*». Il faut également signaler que 44 % de la production réalisée à cette époque est exportée[192].

[192] F. GESCAUD (1998), « Italie : le succès des districts industriels », *Le MOCI,* n°1337, 14 mai, p. 53-55.

Les *districts* auraient vu le jour dans les années 1970 et font désormais partie des systèmes de solidarité les plus anciens. F. Vidal[193] propose une analyse de ces districts concentrés en Italie du Centre et du Nord. En 2003, l'Italie comptabilise 200 structures héritées de l'artisanat traditionnel. Les *districts* sont spécialisés dans la production d'un seul produit, et pour F. Vidal, ils auraient contribué depuis les vingt dernières années au gage d'excellence du « *Made in Italy* ».

Par ailleurs, les districts ont l'autre particularité de s'être renforcés sans l'aide de l'Etat central (la configuration administrative de l'Italie est moins centralisée qu'en France) mais uniquement avec l'aide des collectivités territoriales. C'est sans doute une des raisons principales qui a provoqué l'intérêt des observateurs de l'OCDE et plus particulièrement des responsables de l'Union Européenne. Ces derniers se sont davantage interrogés sur leurs forces et leurs faiblesses. La force majeure des districts repose sur une multiplicité d'entrepreneurs qui innovent en permanence en transmettant l'information par l'intermédiaire d'associations, de coopératives, de syndicats et d'organisations professionnelles. Selon F. Vidal, leurs principales faiblesses résident dans la lenteur avec laquelle les entreprises peuvent absorber les avancées technologiques et dans la difficulté à transmettre le savoir tacite. C'est surtout dans ce domaine que les pouvoirs publics sont intervenus en mettant en place des services financiers, informatiques, techniques et en développant les stages de formation. Les services publics apportent les éléments indispensables à la coordination des acteurs et à l'organisation globale des *districts*. Ils leur apportent également une reconnaissance juridique. Cette conception se rapproche ainsi de la conception française, très attachée à un système de garanties multiples. Liés aux collectivités locales, les *districts* italiens entrent dans des « Contrats de Programmes », vocabulaire que la France connaît bien, depuis la mise en vigueur des « Contrats de Plans » établis depuis 1982, entre l'Etat et les régions.

En Italie, les pouvoirs publics interviennent également à un autre niveau, plus centralisé. Le ministère chargé des activités productives a fait de l'ouverture à l'international une priorité. Il propose sans cesse des mesures qui permettent

[193] F. VIDAL (2000), « Les districts italiens : un modèle de développement exemplaire», *Futuribles*, n° 256, septembre, p. 95-116.

d'améliorer la compétitivité. Ainsi, le *district* de la soie de Côme-Brianza vient de se rapprocher des zones de la préfecture d'Ishikawa au Japon.

D. Allard[194] pense que le fonctionnement des *districts* italiens aurait pu séduire la France pour les raisons suivantes :

- ces derniers impliquent des secteurs industriels traditionnels comme le textile, le marbre, les bas ou les boutons. Le tissu productif est composé de grandes et de petites entreprises, ce qui peut permettre à un grand nombre d'entrepreneurs de se spécialiser dans une phase de la fabrication ;
- cette organisation permet de constituer un tissu industriel très dense, porteur d'emplois plus ou moins qualifiés où les relations s'établissent sur la confiance ;
- les entreprises exercent entre elles, à l'intérieur du *district*, une certaine concurrence ;
- elles se disputent les parts de marché, ce qui les oblige à être efficaces et productives ;
- la structure des entreprises est simple, souple et dépend souvent d'une organisation familiale. Les systèmes d'aides sont très efficaces ;
- les entreprises concernent des secteurs traditionnels peu concentrés ;
- les échanges entre entreprises sont fréquents et elles connaissent parfaitement leurs produits. Elles peuvent alors en faire la promotion par des services avancés liés à la finance, au marketing et à la presse spécialisée ;
- les entreprises éloignent sans cesse leurs limites et dépassent les frontières nationales. Elles s'enracinent dans le commerce international en développant leur présence dans les foires commerciales ;
- les entrepreneurs voyagent à travers le monde et sont présents sur de nombreux marchés dans des secteurs diversifiés.

Les *districts* italiens démontrent que le secteur privé est très entreprenant au niveau de l'économie locale, nationale voire internationale et entraîne un effet de synergie qui n'est pas entièrement fondé sur les hautes technologies. C'est la densité du tissu industriel et des relations sociales qui fait la force du « *Made in Italy* ». Les pouvoirs publics suivent les industriels et non l'inverse. Malgré la proximité géographique et

[194] D. ALLARD (2003), Intervention à la Chambre de Commerce du Québec, après la remise du prix d'excellence *Premio Venezia* entre les entreprises de l'Est du Québec et l'Italie, 23 mai.

les aspects culturels qui pourraient être proches, nous constatons donc de grandes divergences au niveau du comportement industriel entre la France et l'Italie. Les investissements publics ne sont pas menés avec les mêmes objectifs :

- en Italie, ils sont dirigés vers la promotion du secteur concurrentiel.
- en France, ce sont les pouvoirs publics qui protègent les industries du secteur privé, à l'aide d'un système de garantie sécurisante.

La force de la Recherche et du Développement est portée par une liaison étroite entre les pouvoirs publics et les industriels. Cette relation est mieux établie en Italie qu'en France. Nous pouvons voir que les *clusters* américains, comme les districts italiens, évoluent dans un contexte particulier, et il est difficile de comparer les systèmes sans prendre en considération l'évolution des forces sociales. Aux Etats-Unis, les chercheurs sont souvent les fondateurs de leurs propres entreprises. La frontière entre invention et innovation (telle qu'elle est définie par J.-A. Schumpeter en 1912) a tendance à disparaître. La *Start-Up* reste reliée à l'inventeur et nous n'assistons pas, comme en France à une rupture entre la recherche et la mise en application du procédé industriel. Les pouvoirs publics accompagnent le chercheur et l'industriel qui travaillent autour des mêmes projets. Ce procédé sera importé en France avec le développement des *technopoles* à partir de 1980. Cependant, il n'y aura pas d'effet d'entraînement comme aux Etats-Unis, car il est très difficile d'impliquer les pouvoirs publics sans éviter les contrôles de multiples organismes.

Le *cluster* américain n'est pas limité au domaine de la Recherche et du Développement.

Au niveau des investissements publics, nous assistons à un phénomène similaire. Les investissements publics sont ciblés, choisis par les collectivités territoriales et mis en œuvre par les entreprises privées les plus performantes. De même, il n'y a pas de marchés publics aux Etats-Unis, car le champ de ces activités est beaucoup plus réduit qu'en France. Les universités ont un budget propre, alimenté par les entreprises qui sont situées à l'intérieur ou à l'extérieur de leur territoire.

En reprenant l'exemple de l'Université de Stanford, nous pouvons prendre appui sur les travaux de C. Newfield[195]. L'institution dispose d'une dotation de capital de 14

[195] C. NIEWFIELD (2007) « Passé et Passif de l'enseignement supérieur américain », *Le Monde Diplomatique*, septembre, p. 6-7.

milliards de dollars en 2006. Cette somme colossale provient essentiellement de subventions, de dons et de partenariats avec les entreprises. Au cours de l'exercice 2005-2006, le budget annuel s'élève à 2,5 milliards de dollars. Selon L. Maihles[196], le rythme de croissance est maintenu à un rythme annuel de 7 %. Les frais de scolarité (42 000 dollars par étudiant) sont considérés comme étant négligeables dans l'ensemble des ressources. Les gains, couvrant 18 % du budget proviennent de l'investissement de fonds propres. Nous pouvons noter que l'Université est par ailleurs actionnaire de l'Entreprise Google, ce qui signifie que le simple clic d'un internaute, sur le site de cette entreprise implique des retombées financières positives sur l'université.

Les *districts* italiens sont bien éloignés du modèle des *clusters* américains. Ils sont davantage reliés aux entreprises traditionnelles et impliquent d'une manière différente les centres de recherche. Selon D. Rivière et S. Weber[197], les *districts* sont difficilement exportables parce qu'ils sont fortement tributaires un contexte national et régional. Les PME sont souvent développées dans une approche familiale que l'on ne retrouve pas en France. Les *districts* s'appuient également sur une tradition artisanale et sur des codes sociaux hérités de la paysannerie comme le métayage ou la solidarité des familles élargies. Le métayage a disparu après la Seconde Guerre mondiale, mais les formes de production, comme l'imbrication étroite entre la cellule familiale et la cellule de travail sont toujours très présentes. On ne retrouve pas ces caractéristiques sur le territoire français, même dans les contrées plus rurales où il est difficile d'attirer les entreprises.

Ces données sociologiques et sociopolitiques sont primordiales pour comprendre la conception territoriale. Il est difficile de retirer la Recherche et le Développement du contexte culturel qui l'abrite. Selon R. Boyer (2002), la spécificité américaine, ne tient pas tant à leur avance dans le domaine technologique qu'à leur autonomie dans la conduite d'un politique économique propre à maintenir un niveau élevé de croissance. L'économie américaine est la première à entrer dans la crise du fordisme

---

[196] L. MAIHLES (2006), « Stanford, berceau de l'innovation », *Les Echos*, 29 mai 2006, p. 10.

[197] D. RIVIERE et S. WEBER (2006), « Le modèle du district italien en question : bilan et perspectives à l'heure de l'Europe élargie », *Revue géographique des pays méditerranéens*, n°106, p. 57-64.

dès la fin des années 1960, et c'est donc dans ce pays que se sont multipliées les expérimentations et les innovations dans les domaines technologiques et institutionnels. La politique économique est aux Etats-Unis plus autonome que dans les autres pays, et le gouvernement peut diriger les investissements publics où bon lui semble, sachant que de nombreux services sont assurés par le secteur privé. Pour R. Boyer, cette autonomie, qui est due en partie à l'hégémonie du dollar et à la prédominance de Wall Street sur les marchés financiers de la planète, explique que le modèle organisationnel américain soit projeté comme la norme à suivre au niveau mondial.

Cette remarque peut également concerner les investissements publics. Quand le gouvernement américain décide de diriger les investissements vers la Recherche et Développement, *via* une politique territoriale, cette mesure est qualifiée de *norme* parce qu'elle est issue de la *Bonne gouvernance.*

Depuis 1980, les nouvelles technologies ont été mises en avant pour expliquer l'expansion américaine, au point de parler d'un nouveau régime de croissance. La *Silicon Valley* apparaît comme le royaume de l'innovation et de la valeur ajoutée, aussi tous les pays de l'OCDE ont choisi d'adopter le modèle des *clusters*, sans avoir analysé les racines d'un tel succès. A partir des années 1990, la seule solution pour les pays qui paraissent en retard dans le domaine des nouvelles technologies, sera donc « d'importer » la totalité des institutions américaines.

Les pays d'Europe oublient leur identité et ne voient pas que d'autres pays, comme la Suède, la Finlande ou le Danemark, avaient été capables de diffuser rapidement les NTIC sans sélectionner les investissements et sans provoquer des inégalités aussi fortes qu'aux Etats-Unis, que ce soit dans le domaine économique ou social.

#### 1.2.3. Les expériences de développement territorial en France de 1970 à 2005

Depuis les années 1960, la France avait déjà mené des expériences territoriales en matière de développement économique. En créant la DATAR en 1963, les responsables administratifs de l'époque devaient répartir équitablement le tissu industriel sur l'ensemble du territoire en respectant une certaine identité régionale.

Rappelons que la DATAR avait été créée pour mettre fin à l'image du « Désert français », résultante de l'hypertrophie du bassin parisien. Cette institution administrative accompagnait le programme de planification qui avait été mis au point en 1947. Il y avait donc en France une structure administrative qui était coordonnée à une stratégie politique nationale. Afin de respecter l'identité des régions, une planification spatiale avait été instituée dans le but de compléter les actions de la DATAR. L'Etat accordait ainsi aux collectivités locales le pouvoir de choisir les entreprises et les infrastructures qui correspondaient le mieux à leurs besoins. La France avait choisi un aménagement du territoire à la fois centralisé et pluriel. Elle choisit également de mener une stratégie défensive face à la crise.

En 1974, la crise économique déstabilise le tissu industriel, édifié depuis la deuxième partie du XIX$^{e}$ siècle et fortifié après la Seconde Guerre mondiale. Les secteurs industriels traditionnels comme les mines, la sidérurgie, le textile ou les chantiers navals sont alors abandonnés, et délocalisés dans les pays asiatiques. La France se retrouve avec des régions sinistrées, d'immenses friches industrielles et de nombreux chômeurs. Une question se pose alors à tous les échelons : Comment faire face à ce déclin ?

L'Etat décide de s'appuyer sur la DATAR et de mettre en place de nouvelles politiques locales en créant des Pôles de Conversion Industrielle et de traitement des friches industrielles. En France, il y a toujours eu un regard centralisé sur l'aménagement global du territoire et c'est dans ce cadre que des Commissaires à la Ré-industrialisation ont été nommés et rattachés à la DATAR. Leur mission est d'aider les entreprises en difficulté et de promouvoir des adaptations locales en attirant de nouveaux secteurs industriels. L'Etat accompagne les futurs projets en construisant des infrastructures, des logements et des équipements divers afin d'attirer d'éventuelles PME et d'étendre la population. C'est dans cet esprit de complémentarité, entre le développement local et l'appui national que sont apparus les pôles de conversion industrielle.

En pleine crise, ces pôles naissent dans les zones minières (Nord, Lorraine et Massif Central) qui manifestent des signes d'essoufflement dès la fin des années 1960. Dix ans plus tard, ils seront étendus à la sidérurgie, au textile, aux chantiers navals et

resteront coordonnés autour d'une politique publique nationale. Le gouvernement s'engage alors à lancer des actions de formation, des transferts de technologies, des aides publiques destinées à l'amélioration et au développement de l'habitat, des aménagements d'infrastructure et la réhabilitation de friches industrielles. Les investissements publics sont absorbés par une politique industrielle défensive et ils continuent de se développer dans des domaines beaucoup plus diversifiés qu'aux Etats-Unis. Les administrations centrales et territoriales ont pour devoir d'augmenter le bien-être de la population française, et de faire barrage aux effets de la crise. Les aides et investissements publics sont guidés par des structures administratives et politiques comme le Groupe interministériel pour la restructuration des zones minières (GIRZOM*)*, né en 1972[198], deux années avant l'éclatement de la crise. L'objectif de l'époque était de préparer la reconversion des bassins miniers du Nord, de la Lorraine et du Massif Central. La vocation du GIRZOM est double :

- développer dans un premier temps les investissements publics ;
- donner un nouveau souffle à ces régions en attirant les entreprises et les ménages.

L'exemple du GIRZOM est intéressant car il nous permet de voir comment étaient développés les investissements publics. Pendant cette période, l'Etat, en tant qu'acteur principal, lance un vaste programme de rénovation :

- création de 1 370 kilomètres de voiries et de réseaux d'assainissement ;
- modernisation et extension du réseau d'électricité en s'appuyant sur EDF avant de les céder aux communes ;
- rénovation de 70 000 logements sous l'égide du Ministère de l'Equipement.

Le transfert aux collectivités locales ne sera pas brutal. Dans les années 1970-1980, les communes s'engagent et partagent les projets de reconversion en constituant des syndicats de communes. Les enjeux nationaux et locaux sont soudés autour des mêmes combats. Les lois de 1982 vont accentuer le transfert des responsabilités de l'Etat vers les collectivités territoriales que ce soit dans le domaine de la distribution des aides ou dans celui de l'investissement. Les entreprises sont également incitées à investir dans les régions sinistrées et peuvent recevoir la prime d'aménagement du

[198] L'Etat entreprend des investissements à travers les infrastructures, les logements et les équipements pour rendre les zones sinistrées plus attractives. En 1995, le GIRZOM sera fondu dans le Fonds National pour l'Aménagement du Territoire (FNADT).

territoire (PAT), créée en 1982 et qui va remplacer toutes les primes spéciales d'équipement qui avaient été mises en place de 1955 à 1976, toujours dans l'esprit de désengorger la région parisienne.
En 1984, nous sommes toujours dans une logique sectorielle et non territoriale. Dans ce contexte, on dénombre 14 pôles de conversion sur le territoire français :

- la zone portuaire de Dunkerque – Calais,
- le bassin minier du Nord et de Valenciennes,
- la vallée de la Meuse,
- la vallée de la Sambre,
- le bassin sidérurgique de la Lorraine Sud,
- le basin sidérurgique de la Lorraine Nord,
- la région de Caen,
- le bassin de Montluçon,
- le bassin de Roanne,
- le bassin du Creusot, Monceau - les Mines, Chalon sur Saône,
- le sud du département de la Loire,
- le bassin de Decazeville,
- le bassin d'Albi-Carmaux,
- les bassins de la Seyne et de la Ciotat.

Les pôles de conversion industrielle n'ont pas de périmètre précis, et l'Etat nomme trois chargés de mission dans chacun de ces pôles. En Lorraine, dès 1984, ils sont accompagnés par un préfet délégué à la réhabilitation industrielle. P. Merlin[199] décrit ainsi les actions développées par l'Etat à l'intérieur de ces pôles :

- elles peuvent être économiques et prennent la forme de subventions aux investissements des entreprises, d'allègements de charges sociales, d'allègements fiscaux (tels que l'exonération de la taxe professionnelle ou l'allègement de l'impôt sur les bénéfices) ;
- elles peuvent être sociales et s'expriment sous forme de congés de conversion, congés de formation préretraite ;

[199] P. MERLIN (2007) « L'aménagement du territoire en France », *Les Etudes de la Documentation Française*, Paris, La Documentation Française, p. 58-69.

- elles peuvent être également sous forme d'investissements : transferts technologiques, aménagement de voiries, traitement de friches industrielles ou amélioration à l'habitat. Ces investissements dépendent essentiellement du budget de l'Etat et de fonds publics variés.

A l'inverse des *clusters* américains, les pôles de conversion industrielle n'ont pas apporté les résultats escomptés. Ils présentent à l'époque, plusieurs défaillances dues à des facteurs internes et externes.

- l'effort financier de l'Etat s'est ralenti rapidement (la somme de 1 milliard de francs débloquée chaque année entre 1984-1986 a été ramenée à 70 millions vers 1990). Les communes, départements, régions et l'Union Européenne prennent le relais sans qu'il y ait une coordination des objectifs ;
- l'Etat et les régions agissent dans le cadre des contrats de plans mis en place en 1982. Les communes se sont regroupées en élaborant des syndicats de communes à vocations multiples en attendant que soit votée la loi sur l'intercommunalité en 1999. L'Union Européenne ignore la notion d'aménagement du territoire et pratique une politique ciblée sur les NTIC ;
- la DATAR est incapable d'établir de réelles statistiques concernant les mutations et la transformation des emplois. Les résultats entre les différents pôles de conversion sont inégaux et l'Etat n'arrive pas à redonner de la vigueur aux sites industriels en les structurant autour d'un développement équilibré au niveau national. Les disparités de développement sont importantes et les problèmes sociaux se confirment. Le chômage ne régresse pas et ce sont les jeunes, comme les personnes de plus de cinquante ans qui constituent le public le plus fragile. La reconversion n'engendre pas, comme il était attendu, la création de nouveaux emplois ;
- les friches industrielles continuent d'augmenter. J.-P. Lacaze (1986) est chargé de mener une étude les concernant et il constate un déséquilibre territorial inquiétant. En 1985, il évalue la surface des friches à 20 000 hectares. Celles-ci se concentrent dans le Nord, en Lorraine et en Ile de France. L'image de ces friches est très négative dans la mesure où elles sont localisées dans des endroits souvent pollués ou sur des sols contaminés par

les déchets industriels. Il est alors difficile de reconvertir ces zones, notamment pour construire de nouveaux logements. Leur aménagement nécessiterait des fortunes colossales et ces investissements ne pourraient reposer uniquement que sur l'engagement de l'Etat.

Les *clusters* et les pôles de conversion industrielle sont difficilement comparables, car les forces sociales qui composent ces ensembles ont peu de points communs. R. BOYER (2004)[200] analyse les modes de régulation qui structurent les économies nationales après la Seconde Guerre mondiale et il constate des divergences non négligeables entre la France et les Etats-Unis :

- En France, les codifications juridiques et institutionnelles des compromis sociaux constituent les éléments d'une véritable culture instaurée depuis le XIX$^{e}$ siècle. L'Etat intervient pour réguler l'économie de 1970 à 1990. Les bassins d'emplois sont institutionnalisés depuis la première révolution industrielle et ce sont eux qui se transforment en pôles de conversion industrielle. Le Politique vient toujours au secours de l'Economie.
- Aux Etats-Unis, la concurrence est sans cesse réactivée et c'est le marché qui soutient l'emploi. Il n'est pas figé et présente de ce fait une multitude d'opportunités aux *clusters* qui sont de véritables laboratoires. Selon R. Boyer, la politique influence considérablement les formes institutionnelles et détermine les formes de capitalisme.

La politique menée envers les pôles de conversion industrielle a été exclusivement défensive. Dans cette optique, les investissements de l'Etat ont été considérés comme des remèdes et non comme des moyens pour préparer l'avenir. Toutes les mesures et tous les investissements publics qui se sont dirigés vers ces territoires n'ont pas apporté les effets attendus, mais une succession d'échecs.

Influencés par le succès des *clusters* américains, et par les nouvelles théories libérales, les pouvoirs publics décident alors de changer leur stratégie pour mener une politique offensive à travers la mise en application d'un autre système de développement. De nouveaux parcs d'activités voient le jour et prennent le nom de parcs technologiques, voire parcs scientifiques. Cette politique offensive a été menée

[200] R. BOYER (2004), *Une Théorie du capitalisme est-elle possible ?*, Paris, Odile Jacob, p. 47-55.

entre 1970 et 1980. L'entreprise devient la clef du système et fait battre le cœur du parc. Un nouveau vocabulaire va apparaître, plus proche de la modernité et de la culture américaine. Les termes souvent mal définis et méconnus de la culture française traditionnelle apparaissent en créant de nombreuses confusions. On parle alors *de* Technopôles, de Technopole et de Pépinières d'Entreprises.

Le mot « pôle » demeure, mais le terme « conversion » qui fait allusion à la Révolution Industrielle du XIX$^{e}$ siècle disparaît. De nombreux élus se sont interrogés sur la signification de ces termes :

- le technopôle se rapprocherait le plus de la conception représentée par les *clusters* américains. P. Merlin en donne la définition suivante :

> Un Technopôle réunit sur un site en général suburbain, des activités recourant à des technologies innovantes et acceptées par un comité d'agrément qui statue selon ce critère. La proximité d'une université ou d'un centre de recherche permet la diffusion des recherches fondamentales vers les entreprises du Technopôle. Le transfert de technologie et les échanges technologiques entre entreprises sont la raison d'être du technopôle.[201]

Nous pouvons ajouter qu'un technopôle est situé dans une agglomération. Son cadre n'est pas rigide et peut réunir plusieurs villes ou plusieurs agglomérations. Il semblerait qu'il soit toujours accompagné d'un nom propre. L'exemple français le plus caractéristique demeure pendant une période de plus de vingt ans, le site de Sophia-Antipolis, créé en 1969, dans l'arrière pays niçois.

- La technopole se rattacherait à une commune ou plus exactement à un groupement de communes qui décideraient de créer sur leur territoire une zone d'activités dynamiques portées par des entreprises innovantes. Les collectivités territoriales concernées (les communes, les départements et les régions) apportent des aides financières, immobilières et juridiques, afin d'encourager sur ces territoires, l'installation de nouvelles entreprises. A la différence des pôles de conversion industrielle, les investissements publics ne proviennent pas de l'Etat mais des collectivités territoriales. Dans tous les cas, le rôle de l'Etat est limité à l'accompagnement du projet. Ce système marquerait la fin d'un mode de régulation où l'Etat centralisateur sauverait à n'importe quel prix l'économie locale. Il

[201] P. MERLIN (2007), « L'aménagement du territoire en France », *Les Etudes de la Documentation Française*, Paris, La Documentation Française, p. 66.

encourage désormais la conception de projets locaux en créant des instances, des groupes de travail et des fonds spécialisés.

- Les pépinières d 'entreprises sont constituées de micro-entreprises qui sont souvent issues d'un projet ou d'un brevet, mis au point par un chercheur. Elles se développent sur le territoire de la technopole et fonctionnent comme des laboratoires. Le vocabulaire est adapté à la recherche, et on parle d'incubateur, lorsque le projet est en gestation. Les collectivités locales mettent à la disposition du futur chef d'entreprise, un local dont le loyer et les charges sont dérisoires. En constante relation avec la Chambre de Commerce et d'Industrie locale ou la Chambre Consulaire, les entreprises naissantes reçoivent de nombreux conseils. Inspirée par le modèle des *clusters* américains où les *Venture Capitalist* recrutent les meilleurs étudiants des Universités, la Chambre de commerce et d'industrie (CCI) aide à trouver les personnes compétentes qui pourraient s'occuper de la gestion ou du développement du marché. L'objectif des CCI et des collectivités territoriales, est d'ouvrir les technopoles à l'international et de développer l'attractivité du territoire.

Avec les technopôles et technopoles, les politiques publiques glissent vers un développement local, vers une stratégie de mise en valeur de territoires.

A partir de 1980, les *clusters* américains deviennent en France et en Europe, les symboles de la politique territoriale offensive ; les TIC et l'attractivité territoriale vont dès lors absorber les investissements publics. Ces derniers vont se diriger vers des projets industriels et vont être sélectionnés en fonction du degré de modernité. La culture française est désormais occultée. Les concepts qui portaient l'intérêt général et l'harmonie nationale font place à des termes souvent confus et mal maîtrisés. Les premiers technopôles ou pôles de technologie ont souvent été créés sur l'initiative de l'Etat, comme Sophia-Antipolis (1969), ZIRTS de Meylan (agglomération de Grenoble) ou encore le Futuroscope de Poitiers. Le terme de technopôle devait toujours faire référence à un centre de recherche universitaire.

La technopole élargit ce concept. Elle est à la fois pôle technologique (et cela entraîne la confusion) et constitue une forme nouvelle d'urbanisation. Au cours des

années 1980, il est de plus en plus difficile de faire la distinction ; c'est pourquoi l'Académie Française tranche en 1988. Elle abandonne le mot *technopôle*, remplacé par *pôle technologique* et adopte le terme commun de *technopole* pour définir les nouvelles cités industrielles.

A partir de 1990, la politique de développement des territoires entre en contradiction avec la conception et l'essence même de la DATAR. La mise en place de systèmes productifs locaux (SPL) va confirmer la tendance au développement de territoires. Les entreprises sont invitées à mutualiser leurs moyens de production afin de réduire leurs coûts. On retrouve alors dans ce concept quelques caractéristiques des *districts* italiens conçus en dehors de l'environnement économique et culturel. Les SPL sont en fait des grappes d'entreprises. A partir de 1997, un Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) arrête le principe « d'appel à projet ». Le canevas devient alors très complexe.

- Les systèmes productifs locaux gardent une identification sectorielle. Chaque SPL est constitué à partir d'entreprises de toute taille appartenant à la même branche industrielle. En 2005, la France compte alors 103 SPL qui constituent des bassins d'emplois spécifiques ;
- Les appels à projets obéissent à une autre logique ; il s'agit d'encourager la coordination d'activités de plusieurs entreprises et d'institutions locales autour du renforcement d'un secteur économique amené à évoluer grâce à la recherche et aux innovations.

Il n'est pas toujours facile de faire la distinction entre les systèmes productifs locaux et les appels à projets. Les concepts sont assez complexes et semblables mais, d'une manière générale, on peut dire que la mise en place d'un SPL précède l'appel à projet. Ces deux systèmes se développent à partir de structures intercommunales qui discutent de projets d'équipements avec des associations d'entrepreneurs.
En 2005, la France compte 105 appels à projets et si nous reprenons les analyses de la DATAR, nous pouvons établir la liste suivante :

***Tableau n °15 : Le classement thématique des 105 a ppels à projets.***

| **Secteurs** | **Nombre de dossiers** |
|---|---|
| Agriculture, agroalimentaire | 15 |
| Biotechnologies, santé, nutrition | 11 |
| Procédés industriels, maîtrise des risques | 10 |
| Matériaux, plasturgie, chimie | 9 |
| Image, multimédias | 9 |
| Logiciels, électronique, télécommunications | 8 |
| Logistique et mobilité | 7 |
| Equipement du foyer à la personne | 7 |
| Energie | 7 |
| Mécanique, microtechnique | 6 |
| Aéronautique, spatial, défense | 5 |
| Automobile, Ferroviaire, propulsion | 4 |
| Textile | 3 |
| Divers | 4 |

*Source : DATAR (2005) sur les pôles et les secteurs d'activités.*

Les financements des appels à projets proviennent essentiellement de trois sources :

- les ressources issues de l'intercommunalité (qui vont s'amplifier après la loi de 1999) ;
- les contrats de plan Etat-régions (qui ont vu le jour en 1982 entre l'Etat et la région) ;
- les fonds structurels européens.

Retenons également que les appels à projets vont se métamorphoser très vite à partir de 2000 afin de se rapprocher des caractéristiques des *clusters* américains. Ils vont alors prendre le nom de *Pôles de compétitivité*. Une étape nouvelle est franchie et la notion de territoire est désormais préférée à la caractéristique sectorielle.

## *SECTION 2 : LA CRÉATION DES PÒLES DE COMPÉTITIVITÉ*

Les pôles de compétitivité ont été adoptés définitivement en France, le 14 septembre 2004. Ils ont été conçus sur le modèle des *clusters* américains et ont mis en lumière deux études sollicitées par le Premier Ministre, J.-P. Raffarin.

- La première étude a été menée par le CIADT[202].
- La deuxième étude a été menée par Christian Blanc[203], député des Yvelines, à qui le Premier Ministre avait demandé de définir des mesures concrètes mettant en place une nouvelle organisation de l'aménagement du territoire. Conformément aux directives de l'Union Européenne, l'objectif était de mettre la France sur les rails de la compétitivité et de l'attractivité du territoire. Dans l'esprit des dirigeants, il est clair que si cette méthode avait fonctionné aux Etats-Unis depuis 1980, il n'y avait pas de raison qu'elle échoue ailleurs. Dans ce contexte, la spécificité des formes institutionnelles ne furent pas prise en compte et le modèle américain fut assimilé comme la clef du succès.

### 2.1. L'abandon d'une politique sectorielle au profit d'une politique territoriale

La période de transition est rapide. Elle ne se fait pas en fonction de l'histoire du tissu industriel et de la conception d'une éthique républicaine des équipements publics, mais autour de concepts appliqués depuis plusieurs décennies dans d'autres pays de l'OCDE. Les *clusters* américains sont choisis sans qu'il y ait eu une étude vraiment approfondie. Les responsables partent de l'idée selon laquelle toute réussite observable sur un territoire peut s'appliquer sur tous les territoires.

---

[202] CIADT (2004), « Les pôles de compétitivité : bilan et perspectives d'une politique industrielle et d'aménagement du territoire », *Rapport Public*, Sénat, n° 40.

[203] C. BLANC (2004), « Pour un écosystème de croissance », *Rapport Public au Premier Ministre, La Documentation Française*, Paris, La Documentation Française, p 10-32.

### 2.1.1. La *clusterisation* et la nouvelle ambition des pays membres de l'Union Européenne

Les pôles de compétitivité ont été conçus dans une optique européenne et non nationale. Au cours des années 1980-1990, les thèses de M. Albert (1991) permettent de distinguer plusieurs formes de capitalisme. L'Europe, composée d'une mosaïque de régimes politiques et culturels, se retrouve dans les analyses qui distinguent le capitalisme rhénan (Allemagne, pays scandinaves, voire la France) et le capitalisme anglo-saxon (dirigé par les forces du marché). Les analyses de M. Albert permettent de mieux intégrer l'histoire des luttes sociales et du développement économique, et elles ne dévoilent aucun schisme entre les pays européens. Cependant, les dogmes nationaux demeurent et constituent des freins idéologiques importants dans une Europe qui cherche à affirmer son intégrité dans la mondialisation. Pour les responsables de la Commission de Bruxelles, la politique territoriale est envisagée comme une solution à ce problème et peut apporter plusieurs avantages :

- permettre aux Etats de se désengager des investissements publics, dont les définitions diffèrent selon les pays. Cela permettrait à chaque gouvernement de respecter le pacte de stabilité adopté en 1992, lors de la construction du grand marché européen.
- développer les NTIC, mettant en concurrence les territoires les plus dynamiques, en réduisant progressivement les bassins d'emplois traditionnels. Cette mesure inciterait à long terme au développement d'une nouvelle politique éducative, fondée sur la flexibilité et la mobilité ;
- réunir les collectivités territoriales autour d'un projet européen et non national, ce qui rapprocherait les structures administratives des différents pays membres.

Si les thèses de M. Albert (1991) ont été adoptées afin de regrouper les pays de l'Union Européenne autour d'une nouvelle politique territoriale, pourquoi le système de *clusterisation* scandinave, allemand ou italien n'a-t-il pas été choisi ?

En 1990, les théories économiques mettent à jour les différences institutionnelles qui composent le système capitaliste. La chute de l'Union Soviétique révèle qu'il n'existe pas un seul bloc capitaliste. P. Hall et D. Soskice (2001) prolongent les analyses d'A. Shonfield (1965) et celles de M. Albert. Ces deux chercheurs s'appuient également sur la nouvelle économie de l'organisation pour construire une théorie originale, appelée *Variety of Capitalism* (VOC), susceptible d'expliquer l'origine et les conséquences des différentes configurations des économies de marché. Ils renouent avec les théories développées par A. D. Chandler (1990) selon lesquelles l'organisation des firmes a un impact direct sur la configuration spécifique d'un marché intérieur. A travers les schémas de la structuration des firmes, le capitalisme apparaît sous deux formes :

- La première est managériale et fondée sur la concurrence. Elle correspondrait au capitalisme anglo-saxon défini par M. Albert ;
- La seconde comprendrait davantage d'éléments coopératifs, comme le capitalisme rhénan.

P. Hall et D. Soskice (2001 s'inspirent de cette conception et regroupent deux sortes d'économies libérales :

- les Economies de Marché Libérales (LME) où les actions de l'entreprise sont entièrement guidées par le marché. Pour ces chercheurs, les Etats-Unis appartiendraient à ce modèle ;
- les Economies de Marché Coordonné (EMC) où les entreprises sont assujetties à des institutions autres que le marché. Les pays européens entreraient dans cette catégorie.

Les EMC sont caractérisées par un système économique qui repose sur le consensus social, alors que les LME font davantage confiance aux forces du marché. Dans cette dernière catégorie, les entreprises prêtent une grande attention aux résultats de leur exercice, afin que le cours de leurs actions puisse toujours attirer les capitaux. Les entreprises ont donc une grande part de responsabilité dans la notion de développement et d'attractivité territoriale. A l'heure où l'Europe veut

minimiser le rôle de l'Etat dans le développement économique, les théories de la VOC sont analysées, comme toutes les autres théories libérales. Elles mettent en lumière le clivage entre l'Europe et les Etats-Unis, et démontrent comment la firme est directement impliquée dans l'attractivité territoriale. Dans cette théorie, les Etats-Unis restent le modèle de référence. Les *clusters* deviendront le modèle de réussite et seront convertis en Europe en pôles de compétitivité.

#### 2.1.2. La conception des pôles de compétitivité adoptée par la France en 2004

Afin de mieux cerner l'enjeu de ces pôles de compétitivité, nous pouvons émettre plusieurs propositions :

Le CIADT en donne la définition suivante :

> Un pôle de compétitivité se définit comme la combinaison, sur un espace géographique donné, d'entreprises, de centres de formation et d'unités de recherche, œuvrant autour d'un même marché, d'un même domaine technologique ou d'une même filière ; engagés dans une démarche partenariale destinée à dégager des synergies autour de projets communs au caractère innovant.[204]

Thierry Weil et Stéphanie Fen Chong publient leurs travaux en juin 2008 et ajoutent d'autres éléments :

> Les pôles de compétitivité se définissent par la mise en réseau d'entreprises, de centres de formation et d'unités de recherche d'une même région, actifs sur une thématique commune, afin que la multiplication de partenariats et des projets de recherche-développement renforcent la visibilité internationale, la compétitivité et l'attractivité du territoire[205].

*Innovation*, *partenariat, visibilité internationale* et *compétitivité* sont les mots clefs des pôles. En 2004, le premier rapport publié par le CIADT et le second émis par Christian Blanc permettent de fixer les objectifs suivants :

- développer la compétitivité de l'économie française en mettant l'accent sur les innovations ;

---

[204] Définition donnée par le gouvernement français. Circulaire du 25 novembre 2004, relative à la mise en œuvre de la politique des pôles de compétitivité.

[205] T. WEIL et S. FEN CHONG (2008), « Les pôles de Compétitivité », *Fututibles*, n°342, juin, p. 6.

- conforter les territoires en maintenant les secteurs industriels menacés par les délocalisations ;
- accroître l'attractivité de la France par une lisibilité internationale ;
- développer l'effet de synergie du territoire à l'économie nationale, en favorisant la croissance et l'emploi.

Les pôles de compétitivité sont donc directement liés à la notion de synergie et leur rôle est de faire fonctionner l'effet de levier entre le territoire, la nation et l'Europe.

Dans ce système, les services publics demeurent des partenaires essentiels. Ils accompagnent des projets privés mais ne les supportent pas. Christine Lagarde, Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Emploi ajoutait lors du troisième forum annuel des pôles de compétitivité, tenu le 9 novembre 2007 à Sophia-Antipolis. :« *Les pôles de compétitivité couvrent équitablement la carte de France en formant pour notre pays autant de centres nerveux. Ils sont un modèle de réussite pour nous tous, un modèle d'énergie, d'intelligence et d'audace. »*[206]

Comme les *clusters* aux Etats-Unis, les pôles de compétitivité permettent de déplacer les responsabilités en dirigeant les investissements publics nationaux à l'échelle locale. Les réflexions du CIADT et le rapport de Christian Blanc sont remis à la même période, au printemps de l'année 2004.

Ces deux rapports ont un point commun, celui de diriger les investissements publics vers l'innovation, la Recherche et le Développement dans un esprit de partenariat entre les différents acteurs publics et privés. Ils s'opposent cependant sur les différentes manières d'envisager les responsabilités.

****Le CIADT*** considère que c'est le rôle de la DATAR d'accompagner les mutations profondes de l'économie française et de l'adapter à l'économie mondiale en réunissant les conditions d'une union entre innovation, recherche et industrie. Elle s'appuie sur des structures qui existaient déjà sur le territoire et plus spécialement sur les systèmes productifs locaux, mis en place en France entre 1995 et 1997. Pour le CIADT, c'est sur cette base que devraient être conçus les pôles de compétitivité dont la construction se ferait en deux temps.

---

[206] Portail du Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'emploi, 9 novembre 2007.

Une première étape permettrait d'identifier les pôles de compétitivité sur l'ensemble du territoire et il faudrait définir ensuite, les politiques publiques de soutien et de développement.

Les futurs pôles devraient entraîner un effet direct sur l'investissement public car ils demeurent directement liés aux transferts de compétences mis en place depuis 1982 dans le cadre de la décentralisation. La loi du 13 août 2004 confirme cette orientation, et précise le transfert des compétences de l'Etat dans le domaine des investissements publics et du patrimoine. Elle souligne toutefois qu'il appartient à l'Etat de mettre en œuvre cette politique, en partenariat avec les régions, sans que ces dernières soient entièrement responsables. Les années 2000 mettent en lumière une divergence de points de vue, voire une opposition entre l'Etat central et la DATAR. L'Etat désire donner une autre direction aux investissements publics (ces derniers doivent devenir des investissements de proximité). A l'inverse, la DATAR considère que les investissements publics doivent être menés dans le cadre d'une stratégie nationale.

La DATAR souhaite garder le principe républicain selon lequel, l'Etat gardien de l'intérêt général doit conserver une vue globale de l'investissement public. Ce principe est la source même de la création de cette institution en 1963. L'Aménagement du territoire qui avait été créé en France dans un souci d'harmonisation et d'équilibre impliquait l'égalité des chances entre les habitants, quel que soit le lieu de résidence. La DATAR a pour fonction de gommer les handicaps de certaines régions et de répartir sur le territoire les différents services publics et les établissements d'enseignement supérieur. Elle préconise de relier dans un partenariat étroit les acteurs qui relient la recherche et l'industrie. Les régions doivent être incitatrices mais elles ne doivent pas porter la responsabilité des investissements.

***Le rapport de Christian BLANC*** s'appuie principalement sur le modèle des *clusters* américains. Bien qu'il valorise l'exemple de la *Silicon Valley*, l'auteur analyse également d'autres cas qui s'appuient sur des bases similaires, appliqués dans d'autres secteurs que les NTIC. Il rappelle les grands principes :

- L'ouverture de l'Université au monde économique entraîne une très grande fertilisation entre la recherche universitaire et monde de l'entreprise.
- Cette ouverture n'est en aucun cas contraire à l'excellence scientifique mais permet au contraire de la renforcer.
- L'initiative privée est la source de tous les succès majeurs. L'Etat intervient comme client des entreprises dans le cadre de ses activités régaliennes mais pas comme intervenant direct dans la création ou la gestion d'entreprises.
- L'innovation permanente est au cœur de la dynamique de développement.
- Les relations personnelles entre individus sont capitales dans le succès des innovations.[207]

Christian BLANC insiste sur le fait que la recherche et l'innovation doivent être reliées à la diversité sectorielle.

> Une erreur majeure serait de croire que les leçons de ce modèle ne s'appliquent qu'aux technologies de l'information, ni même qu'à l'industrie. Nombreux sont les *clusters* qui, quoique moins visibles, fonctionnent sur ce modèle et essaient de renforcer cette dynamique fondée sur une interaction étroite entre les acteurs économiques.[208]

Appliquer en France le principe des *clusters* consisterait à faire travailler ensemble, dans un même projet, les chercheurs, les collectivités territoriales et les PME pour favoriser la compétitivité. Cette dynamique, créée au niveau local et non national devrait être pilotée par les conseils régionaux qui peuvent recevoir les services de développement économique du ministère de l'Industrie.

Le rapport de C. Blanc est conforme aux objectifs de l'Union Européenne sur plusieurs points :

- il est compatible au principe de concurrence, en ce sens où il ne pèse pas sur le budget de l'Etat. Il reste public car il est piloté par les collectivités territoriales. Ce sont les municipalités et les régions qui assurent dans ce domaine les principales responsabilités. C. Blanc explique le lien de la manière suivante :

> Entre recherche publique et entreprise comme dans le domaine des relations interentreprises, la créativité vient de la circulation fréquente et répétée des hommes qui diffusent les savoirs tacites : le produit nouveau viendra de la rencontre entre un thésard et un processus industriel, entre un capital-risqueur et un chercheur, entre un laboratoire et un marché. A longue distance, l'idée précède la relation : celle-ci s'établit sur le

---

[207] C. BLANC (2004), « Pour un écosystème de croissance », *Rapport au Premier Ministre*, Paris, La Documentation Française, p. 14.

[208] C. BLANC, ouv. cit., p. 14.

> fondement d'une affinité scientifique ou économique, entre client et fournisseur, entre chercheurs d'un même domaine. Dans la proximité, la relation précède l'idée et c'est au contraire la relation informelle qui suscite la créativité en mettant en relation des domaines scientifiques et économiques, le concret et l'abstrait, d'où l'importance cruciale de la richesse des réseaux de territoires pour la créativité, et de son organisation pour l'économie de la connaissance.[209]

Le rapport rend les acteurs responsables de leurs projets et de leurs finances : C. Blanc insiste sur le fait que de grandes universités autonomes doivent gérer leur budget, leur personnel et fédérer leurs projets de recherche selon les objectifs du pôle. Il s'appuie également sur l'analyse développée par M. Porter (1986), dont l'approche permet d'identifier les terrains favorables au développement de nouveaux pôles économiques et reprend les travaux d'une équipe de chercheurs de l'Université de Stanford ; D. Henton, J. Melville, K. Walesh et C. Nguyen (2002) analysent la dynamique des *clusters* américains et constatent que ces derniers évoluent en permanence grâce à la diffusion rapide des talents. *(Voir annexe n° 2).* Le cadre géographique, plus étroit que celui d'une nation permet de comparer un *cluster* à un laboratoire. Un secteur qui se développe engendre toujours des innovations techniques et intellectuelles qui donneront naissance à d'autres secteurs. C. BLANC insiste également sur l'attractivité territoriale. Comme les *clusters*, les pôles de compétitivité doivent permettre de résoudre de manière permanente et efficace les problèmes auxquels sont confrontées les nations qui évoluent dans le cadre de la mondialisation. Les *clusters* permettent ainsi de s'adapter aux changements et d'éviter les crises structurelles.

Les analyses menées par le CIADT et C. BLANC se rejoignent sur l'objectif principal de développer l'attractivité territoriale mais s'opposent sur la manière de mener les investissements publics.

- Selon le CIADT, l'Etat doit demeurer le principal responsable du pôle et doit rassembler les projets autour d'une stratégie nationale de politique industrielle et d'aménagement du territoire ;

[209] C. BLANC, ouv. ci*t.*, p. 12.

- Pour Christian Blanc, la responsabilité du pôle revient principalement au secteur privé, tandis que les collectivités publiques accompagnent le dispositif et participent aux comités de coordination et de financement.

L'opposition de ces deux points de vue, place les investissements publics dans une situation délicate : les conseils de la DATAR, représentés par le CIADT seraient conformes à la conception du modèle français, mise en place après la Seconde Guerre mondiale. Il est du devoir de l'Etat de fixer une stratégie centrale afin de développer une vraie politique industrielle sur l'ensemble du territoire. Selon cette conception, les investissements publics demeurent diversifiés et correspondent à l'évolution des besoins de la société civile (nouvelles infrastructures, éducation, Recherche et Développement).
A l'inverse, dans la conception de Christian Blanc, l'Etat s'efface devant des projets industriels privés menés sur des territoires dynamisés par les collectivités territoriales. Dans ce cas, les investissements publics, au même titre que les investissements privés, doivent être sélectionnés et centrés sur l'innovation. L'Union Européenne qui privilégie les notions de compétitivité et d'attractivité territoriale, réfute un modèle national et a donc retenu l'analyse de Christian BLANC. Cette dernière va alors s'opérer en deux étapes.

**2.2. Une dynamique des Pôles programmée dans le temps**

Utilisés en France depuis 1997, les appels à projets sont conformes à l'objectif stratégique qui a été défini au Congrès de Lisbonne en mars 2000. « *Devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale.* »[210]

[210] *Pour une Europe citoyenne et solidaire*, Conclusion du Conseil Européen de Lisbonne les 23 et 24 mars 2000.

### 2.2.1. Entre 2004-2008 : l'identification des pôles

L'Union Européenne mise sur une nouvelle société dont l'économie est fondée sur la connaissance, l'information, la Recherche et Développement. C'est en privilégiant ce nouveau principe que le CIADT dessine une nouvelle configuration de l'économie française.

Dans un premier temps, la grande préoccupation est d'identifier les pôles de compétitivité. Une commission d'experts réunissant économistes, industriels français et européens est constituée pour accomplir cette mission sous l'égide de la DATAR. Le 12 juillet 2005, le gouvernement labellise et retient 66 pôles de compétitivité dont 16 pôles à vocation mondiale. Le 5 juillet 2007, le nombre total est porté à 71. Un cahier des charges rigoureux est mis en place et une commission d'experts propose plusieurs alternatives. Sans cette démarche sélective, il ne pouvait y avoir de labellisation entraînant l'affectation de crédits d'Etat.

Dans un deuxième temps, après avoir sélectionné les pôles, il est nécessaire de définir les politiques publiques de soutien au développement. Il est difficile d'établir une stratégie et la France décide d'intégrer dans sa politique à la fois des valeurs françaises et européennes. L'Etat verse 500 millions d'euros à chaque pôle sur la période 2004-2008. Ce financement devait se faire en cohérence avec les stratégies régionales qui se chargeaient de développer les infrastructures, la recherche, l'équipement et l'immobilier.

Au cours de cette première période, il faut également ajouter aux charges engagées par les collectivités territoriales, des dépenses destinées à la formation et aux restructurations concernant l'emploi. Les collectivités locales mettent tous les moyens en œuvre pour inciter les entreprises étrangères à s'installer sur les territoires qui devaient devenir des pôles de compétitivité.

Au niveau national, les crédits d'Etat destinés à financer les investissements publics prennent une forme particulière. Ils permettent de déployer des mécanismes fiscaux pour inciter les entreprises à s'installer. Le principe consiste à faciliter la mobilité à travers le changement de locaux et d'exonérer de la plus value immobilière. L'exonération fiscale concerne également tous les moyens mobilisés pour favoriser

la recherche et le développement. Des aides publiques sont alors accordées si les entreprises s'engagent à ne pas délocaliser leur production.

Les 500 millions débloqués par l'Etat pour chaque pôle s'élèvent à 750 millions en 2007. Ces aides publiques proviennent en partie du budget de l'Etat, le restant étant versé par des établissements publics de l'Etat comme la Caisse des dépôts et consignations (CDC), l'Agence française de l'innovation (ANVAR), la Banque de développement des petites et moyennes entreprises (BDPME) et sa filiale Sofaris. D'une part, les crédits d'impôts peuvent être accordés à tous les partenaires liés dans le même pôle par un programme de recherche ou de complémentarité au niveau industriel. D'autre part, en complément des crédits destinés à financer les projets de pôles, une enveloppe de huit millions d'euros destinée à l'ingénierie peut être complétée par la somme de quatre millions d'euros si un secteur d'activité se développe dans le cadre d'un SPL. Dans ce cas, c'est la DATAR qui incite l'Etat à payer cette somme.

Les collectivités territoriales et les fonds européens sont également sollicités pour participer à l'expansion du pôle. Leur financement, plus traditionnel et plus conforme à la culture française, est distribué sous forme de subventions.

Dans ce climat partagé entre l'Etat et les collectivités locales, il ne faut pas oublier le rôle majeur des entreprises qui deviennent le point de départ des pôles de compétitivité. Les entreprises innovantes se trouvent ainsi encouragées par les pouvoirs publics qui administrent les fonds nécessaires pour renforcer l'esprit de partenariat. Le système est assez complexe car un pôle ne peut pas s'enraciner en dehors du contexte d'appels à projets et ce sont exclusivement ces derniers qui déterminent le nombre de pôles sur le territoire français. Nous assistons à un empilement de plusieurs concepts : les SPL, les appels à projets et les pôles de compétitivité s'ajoutent à la superposition de la conception française (incluant l'Etat et les collectivités territoriales) et la conception européenne qui privilégie essentiellement la compétitivité et la sélectivité. Dans le domaine technique, chaque projet est analysé par un petit groupe de 3 ou 4 experts. Ces derniers construisent leur analyse à partir d'une grille classique (Forces-Faiblesses-Observations) englobant les points suivants :

- le ou les marchés visés, les perspectives de croissance et la position concurrentielle de l'offre française ;
- le caractère critique des technologies retenues qui, de par leur maîtrise, assurent un avantage compétitif sur le ou les marchés concernés ;
- la stratégie de développement du pôle ;
- l'adéquation du volet de formation à la stratégie de développement ;
- l'ampleur et la qualité des partenariats mis en œuvre ;
- les caractéristiques de l'organisation du pôle, la qualité et la robustesse de la gouvernance envisagée ;
- le réalisme des projets de Recherche et Développement, et leur adéquation avec la stratégie du pôle.

Les pôles de compétitivité ne sont donc plus conformes à la conception traditionnelle de l'investissement public tel qu'il était conçu en France. Les pouvoirs publics ne font qu'accompagner les projets privés. La compétitivité et l'attractivité deviennent les deux repères qui vont servir de bases pour sélectionner les investissements. Dans ce contexte hybride de *clusterisation*, le rapport Blanc va alors distinguer deux sortes de pôles.

- Ceux qui sont concernés par la très haute technologie, bénéficient d'une visibilité internationale. Pour les pôles de cette première catégorie, l'Etat intervient financièrement afin de favoriser les programmes de recherche. Il est possible de retenir le pôle de Crolle dans la Région Rhône-Alpes, axé sur les nanotechnologies qui donnent la possibilité de manipuler des objets infiniment petits. Cette nouvelle procédure devrait révolutionner tous les secteurs, comme ce fut le cas de l'aéronautique, de l'automobile, du logement, des télécommunications et de l'énergie. Le Premier Ministre, François Fillon disait à propos du pôle de Crolle, à Grenoble, le 24 septembre 2008 :

> Grenoble, c'est la *Silicon Valley* française : c'est d'abord une université puissante, ce sont des laboratoires de recherche et ce sont des entreprises qui se mettent à travailler ensemble. Dans cet esprit, l'enseignement supérieur et la Recherche constituent une priorité absolue et une composante essentielle de notre politique en faveur de l'innovation. Crolles a été le plus gros investissement privé réalisé en France depuis ces

dix dernières années, qui a bénéficié d'un engagement fort de l'Etat et des collectivités locales et dont les résultats sont exemplaires. Crolles est aujourd'hui le principal centre de Recherche et Développement européen dans les technologies de production des semi-conducteurs.[211]

- Ceux qui sont conduits sur une base industrielle plus traditionnelle. Financièrement, ils dépendent davantage des collectives locales. Parmi les pôles qui se situent dans cette seconde catégorie, il est possible de retenir le *Pôle de Limoges* basé sur le rapprochement d'entreprises de toutes tailles autour de la porcelaine. Le pôle nécessite à la base un certain savoir-faire sur lequel se greffent la recherche et l'innovation.

#### 2.2.2. Entre 2008 et 2011, les « *clusters* » américains deviennent la référence de l'excellence

Au cours de la période allant de l'identification à la conception théorique et économique des pôles, les investissements publics dépendent à la fois de la conception française et de la conception européenne.

Au fur et à mesure que la mondialisation avance en noyant les nations dans de vastes zones commerciales qui vont s'opposer les unes aux autres, la notion d'investissement public va se recentrer vers une conception unique. Elle se focalise, dans un esprit de partenariat, sur trois orientations :

- l'attractivité du territoire, désormais liée à la notion de compétitivité ;
- l'économie de la connaissance, centrée sur l'innovation, la Recherche et le Développement ;
- la proximité des agents économiques, dans les domaines administratifs où sont engagées les collectivités territoriales et les PME.

Le contexte et les responsabilités des acteurs que nous avons étudiés précédemment sont en perpétuelle évolution. Le contrat qui liait directement pour un temps déterminé, un acteur public (Etat ou collectivité territoriale) à un acteur privé, peut être remis en question. L'aspect juridique qui devait garantir un engagement à plus ou moins long terme est remplacé, comme dans les autres pays de l'OCDE, par

[211] http://www.premier-ministre.gouv.fr, le 26 septembre 2008.

un aspect plus économique, plus flexible qui reste ouvert à une multitude d'acteurs. Le pôle de compétitivité n'est pas fixe, il évolue en permanence pour entraîner avec un effet de synergie l'économie nationale dans un cadre européen et mondial. Le principe de sélection s'affine et l'investissement public se concentre sur les pôles producteurs de valeur ajoutée élevée.

En 2007, le gouvernement met en place la première évaluation des pôles de compétitivité. Cette opération a pour but de mesurer l'efficacité de l'argent public redistribué par l'Etat et les collectivités territoriales. Sur les 71 pôles, 58 ont rempli les objectifs et parmi ces derniers 39 les ont pleinement atteints. 13 pôles n'ont pas été évalués. Le gouvernement applique une stratégie globale en accordant 20 milliards d'euros dans la recherche et l'enseignement[212]. Les orientations de ces dépenses sont les suivantes :

- favoriser l'enseignement et la recherche ;
- mettre en place l'autonomie des universités de façon à recruter les enseignants et les étudiants dont le pôle a besoin ;
- permettre aux universités et aux laboratoires de recherche d'obtenir des financements menés par les entreprises ;
- accorder un crédit d'impôts-recherche de 30 %. Cette mesure étatique vise à encourager les innovations.

L'objectif de cette seconde période est de limiter le financement public à 50 % du financement du pôle.

Par ailleurs, une grande partie de l'investissement public sera financée par la CDC dont le rôle va être complètement redéfini. Dans les futurs projets, cette institution devrait devenir le *Fonds Souverain de la France* qui serait chargé de plusieurs fonctions :

- aider les entreprises qui ont un potentiel de développement à passer une phase difficile ;
- financer des projets industriels innovants ;
- compléter les apports financiers des acteurs des pôles de compétitivité.

---

[212] Discours du Président de la République sur l'avenir des pôles de compétitivité à Limoges le 26 juin 2008.

La France se doterait également d'un nouvel organisme : les sociétés de valorisation de la recherche dont le rôle serait de faciliter les procédures liées à la recherche. Cette nouvelle instance serait en relation avec la CDC et permettrait d'alléger le cheminement de création d'un brevet. Elle permettrait également de mettre en relation trois étapes : Recherche – Financement - Création d'entreprises.

Aujourd'hui, les pôles sont à l'honneur et deviennent, grâce à l'innovation, la clef de voûte de la politique industrielle. Les investissements publics ne sont plus dirigés vers la société civile mais sont, comme aux Etats-Unis, reliés en permanence à la notion de valeur ajoutée. Les investissements publics sont passés d'une politique de saupoudrage à une logique de concentration sur des projets ambitieux dont l'objectif est de renforcer uniquement la compétitivité et l'attractivité de la France.

La démarche est donc opposée à celle qui avait été mise en place après la Seconde Guerre mondiale. Ce n'est plus l'Etat qui va vers les territoires en investissant dans une politique d'équilibre mais les territoires qui dynamisent la France et qui la propulsent dans le futur. Les acteurs ne sont plus coordonnés autour d'une politique sectorielle mais ils sont entrés dans une logique de compétition.

La politique sectorielle qui a guidé les acteurs publics et privés pendant de nombreuses années, a désormais disparu. Elle a été remplacée par une politique territoriale mais celle-ci se dilue à plusieurs niveaux. C'est aujourd'hui le réseau RETIS[213] qui coordonne au niveau européen, les projets des entreprises innovantes et la dynamique territoriale.

Par ailleurs l'Etat a engagé depuis 1982, une politique de décentralisation afin de transférer la responsabilité des investissements publics aux collectivités territoriales. Les lois du 13 août 2004 relatives au transfert des investissements publics et du patrimoine viennent compléter les premières lois de 1982-1983.

Après avoir étudié la logique de la *clusterisation,* nous allons diriger notre étude vers une autre logique territoriale, afin de cerner le devenir des investissements publics.

---

[213] Le réseau RETIS est issu de la fusion, en 2006, du réseau France Incubateur, fédérateur des structures d'incubation, et de France Technopoles Entreprises Innovation (FTEI), qui fédérait les technopoles et les Centres européens d'entreprises et d'innovation (CEEI) en France. Selon *l'Observatoire des aides aux petites entreprises et du développement économique*, le Réseau RETIS représentait un maillage de 12 000 entreprises innovantes en décembre 2006. (Mise à jour : 27 avril 2007)

## CHAPITRE 2 : LA DÉCENTRALISATION ET SON IMPACT SUR LES INVESTISSEMENTS PUBLICS

Dans la première partie, en étudiant la période allant de 1950 à 1980, nous avions évoqué le rôle essentiel des GEN dans la politique sectorielle et d'harmonisation territoriale menée par l'Etat. Elles assuraient 50 % des investissements publics, tandis que les APUL ne participaient qu'à la hauteur de 30 %. A cette époque, les investissements diversifiés étaient portés par le système de planification et la DATAR, mais à partir des années 1980, les grands travaux de construction se déplacent vers des équipements de proximité et c'est une autre forme de régulation qui se met en place. L'intérêt général n'est plus l'objectif majeur ; une nouvelle conception de l'investissement public centrée autour de la rentabilité et de la compétitivité accompagne les objectifs des politiques économiques des différents gouvernements qui se succèdent de 1982 à nos jours. Le paysage administratif reste identique mais les responsabilités économiques et sociales vont progressivement glisser vers d'autres acteurs. Cette situation engendre des confusions et des contradictions, et c'est dans ce climat que le rôle des collectivités territoriales évolue. En 2007, ces dernières prennent en charge 73 % des investissements publics[214].
Au cours de ces trente dernières années, le système français a dû intégrer trois bouleversements :

- les NTIC sont devenues le principal enjeu de l'avenir des sociétés modernes ;
- de nouveaux acteurs dont l'objectif est de développer une politique territoriale centrée autour d'entreprises innovantes, apparaissent. Les points d'ancrage ne correspondent plus aux structures administratives traditionnelles ;
- les contraintes européennes liées à la protection de l'environnement engendrent des dépenses colossales. Ces dernières, assurées par les collectivités entraînent des difficultés financières et la désagrégation de l'architecture institutionnelle.

Dans le domaine de la décentralisation et du transfert des compétences, on pourrait ainsi dissocier deux grandes périodes :

[214] INSEE (2009), *Les collectivités locales en chiffres*, chapitre 3, p. 45.

- de 1982 à 1990, l'enjeu est national. L'Etat transfère ses compétences sur les collectivités locales afin de retrouver un certain dynamisme dans un contexte marqué par la crise ;
- à partir de 1990, les collectivités territoriales s'adaptent aux exigences d'une économie mondialisée et plus spécialement à des organismes supranationaux qui imposent des normes universelles. Un écart se creuse entre les ressources mises à disposition des collectivités territoriales et l'augmentation de leurs dépenses. Dans ce contexte, l'Etat n'est plus considéré comme un organe responsable ; il s'efface devant le droit communautaire ou d'autres accords internationaux comme l'Agenda 21, mis en place lors de la signature du protocole de Kyoto en 1992.

## *SECTION 1 : LA LOI CADRE DE 1982 FACE À LA CRISE ÉCONOMIQUE*

À partir de 1982, l'Etat commence une immense politique de désengagement et transfère ses compétences à d'autres acteurs publics et privés. Les investissements publics vont se trouver éparpillés entre plusieurs centres de décision, allant des administrations publiques locales aux instances de la Communauté économique européenne. Les transferts de l'Etat, concernant les dépenses d'équipements, ont été menés par vagues successives ; une multitude de lois, d'ordonnances et de décrets ont été ajoutés les uns aux autres.

### 1.1. La décentralisation et ses conséquences sur l'investissement public entre 1982 et 1990

En 1982, la décentralisation est, d'une façon générale, bien accueillie. Les collectivités locales peuvent désormais choisir les investissements correspondant aux besoins des acteurs économiques. La décentralisation apparaît alors comme une solution pour lutter contre la crise économique qui paralyse l'économie française depuis 1974. Les débats qui ont opposé au cours de l'histoire les partisans de la centralisation et de la décentralisation se sont adoucis. J.-A. Mazières (1982) note en conséquence :

> Le désir de décentralisation recouvre chez nous, comme ailleurs, un désir de participation du citoyen, d'autogestion, diront certains. Le pouvoir central, l'Etat fort, unique souverain et seul arbitre pour les uns, est mis en cause. Pourtant, il ne faut pas oublier que la décentralisation bien comprise est un partage du pouvoir et non un effacement total de l'Etat.[215]

A cette époque, les collectivités territoriales sont prêtes à assumer leurs responsabilités, sous le regard de l'Etat. Elles conservent la volonté de créer une certaine harmonie territoriale en devenant co-responsables des politiques mises en place par les administrations centrales afin de lutter efficacement contre le chômage. Elles font preuve de dynamisme en édifiant de nouvelles structures, de nouveaux programmes, dans le but de réaliser des investissements.

---

[215] J.-A. MAZIERES (1982), « Une dialectique entre l'un et le multiple », *Cahiers Français,* n° 204 *,* Paris, La Documentation Française, p. 7.

### 1.1.1. Un nouveau partage des responsabilités assuré par l'Etat et les collectivités locales

Jusqu'en 1981, toutes les tentatives de décentralisation ont échoué. Après l'échec du référendum du 27 avril 1969, concernant la création des Régions, les successeurs du Général de Gaulle, Georges Pompidou et Valéry Giscard d'Estaing sont restés très prudents sur ce sujet. Les régions ont cependant acquis le statut d'Etablissements publics régionaux (EPR) depuis le 5 juillet 1972. C'est en désirant un autre Etat, plus proche des citoyens, que le Président François Mitterrand propose en 1981, le premier volet de la loi relative à la décentralisation. Gaston Deferre très impliqué dans l'élaboration de ce projet, devient alors *Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation.*

Notre travail ne consiste pas à revoir toutes les étapes de cette nouvelle juridiction mais à analyser l'interaction entre l'introduction de la Loi cadre et l'évolution des équipements collectifs. La politique de décentralisation engagée au début des années 1980, repose sur trois grands axes :

- l'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre ;
- le maintien des différentes structures administratives locales existantes ;
- la compensation financière des transferts de compétences.

Ces axes sont complétés par quatre lois fondamentales s'appliquant aux investissements publics.

* La Loi-cadre du 2 mars 1982 bouleverse l'organisation administrative et territoriale de la France en remettant en cause la décision politique, les modes de financement et de gestion des collectivités territoriales. Comme la commune et le département, la région devient une collectivité territoriale à part entière. Elle est désormais administrée par un conseil régional dont les membres sont élus au suffrage universel. Au niveau des départements, la tutelle administrative qui était gérée par le préfet disparaît. Dorénavant, le président du conseil général met en œuvre la politique économique et sociale. L'Etat transfère vers cette structure administrative, les blocs de compétences qu'il assurait jusqu'ici tels que l'aide sociale, l'éducation, la

santé et quelques investissements publics.

*La loi du 29 juillet 1982 institue les Contrats de plan Etat-régions (CPER)[216]. Etablis à moyen terme, ils sont définis pour une période à moyen terme, allant de quatre à six ans : (1984-1988 ; 1989-993 ; 1994-1999 ; 2000-2006 ; 2007-2013.) Le contrat de plan devient alors l'instrument d'articulation entre le plan national et les plans de régions. « *L'Etat peut conclure avec les collectivités territoriales, les régions, les entreprises publiques ou privées et éventuellement d'autres personnes morales des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires.* »[217]
En France, le mot *articulation* prend une signification particulière ; bien qu'il y ait une remise en cause du système de planification instauré en 1947, la décentralisation se fait en douceur. En demeurant un partenaire essentiel, l'Etat institue une forme de partage des pouvoirs, qui reste unique en Europe.

* Les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983 concernent la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales et prévoient des compensations financières. Ces dernières se traduisent par un transfert de ressources fiscales comme le produit des vignettes automobiles (affectées aux départements) et par des versements de dotations venant directement des administrations centrales. Dans la conception française, lorsqu'une collectivité territoriale s'affirme en se dotant d'une fiscalité propre, elle reçoit des dotations de la part de l'Etat. Ce concept est intéressant car il laisse percevoir la naissance d'une situation paradoxale : l'Etat propose l'autonomie en distribuant lui-même les ressources financières. En procédant de cette manière, il demeure présent.
Les subventions distribuées depuis le début des années 1950, sont supprimées pour être remplacées par des dotations globales de fonctionnement (DGF) et des dotations globales d'équipement (DGE). Les lois de 1983 ont le même objectif : moderniser les services publics locaux en bouleversant les modes de financement traditionnels.

---

[216] Loi 82-653 du 29 juillet 1982.

[217] art.11, loi du 29 juillet 1982.

Ainsi, la décentralisation se construit comme un puzzle. La loi du 7 janvier accorde aux collectivités territoriales davantage de pouvoir dans le domaine de l'aménagement du territoire. Jusqu'à présent, seul l'Etat par l'intermédiaire du Ministère de l'Equipement et la DATAR avait la possibilité de modifier l'organisation territoriale. Avec la nouvelle loi, les collectivités territoriales devront composer avec ces instances mais seront plus actives dans les diverses propositions d'investissement.

#### 1.1.2. La conception républicaine sauvegardée de 1982 à 1990

Le transfert de compétences a été mené autour du concept du lien de proximité qui reste le premier critère de référence des collectivités territoriales. L'Etat transfère alors à ces dernières, des blocs de compétences qui étaient jusqu'à présent les siens. Au total, ce sont quelques quarante lois et trois cents décrets qui ont été adoptés entre 1982 et 1986 et il est possible de répertorier les transferts de l'Etat vers les collectivités territoriales de la manière suivante :

- en prenant appui sur les CPER, les régions ont dû s'adapter très vite à une nouvelle organisation territoriale. La loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 introduit également une nouvelle conception des investissements publics. Les départements, les communes, les entreprises publiques et privées (reliées aux différentes administrations par des contrats de concessions sous forme de gestion déléguée), ne peuvent plus développer de projets dont les objectifs ne seraient pas conformes à ceux définis dans le CPER. Par ailleurs, les compétences des régions s'élargissent aux domaines culturels, scientifiques, à la formation professionnelle et à l'apprentissage. En 1986, elles prennent la responsabilité des investissements liés aux actions pédagogiques des lycées en s'engageant dans la construction de bâtiments et en orientant les enseignements ; on voit alors apparaître certains lycées qui seront choisis pour être en harmonie avec les politiques économiques locales. Les régions deviennent également responsables des politiques de reconversion industrielle. Ces dernières sont alors intégrées dans une superposition

de programmes émanant à la fois des instances nationales et des décisions prises dans le cadre des CPER. Les régions interviennent directement dans le champ des compétences dévolu par l'Etat, elles sont davantage concernées par les projets de développement liés aux domaines des communications et des transports, elles contribuent à l'amélioration des routes et sont invitées à signer des conventions avec la SNCF portant sur les transports express régionaux (TER).

- en 1982, le département demeure une cellule essentielle de la représentation de l'Etat. Avec le décret n° 82-389, publié le 10 mai de cette même année, le préfet est remplacé par le Commissaire de la République (COREP), titre qu'il gardera jusqu'au 29 février 1988. A cette date, le préfet est à nouveau confirmé dans sa mission d'agent permanent de la réforme, agissant pour l'Etat dans l'objectif de sauvegarder l'intérêt national. Représentant de l'Etat et du gouvernement, le préfet est chargé de la mise en œuvre des politiques nationales et communautaires. Il demeure garant de la sécurité en étant à la fois le gardien de la loi (contrôle de la légalité) et défenseur des libertés de l'ordre public. Il est au service du développement des forces économiques et sociales du pays ; à ce titre, il accompagne l'effort collectif en vue de la compétitivité et de la modernisation des PMI. Aménageur de l'espace, il devient administrateur du territoire dans sa mission de gestion de l'espace qui concerne les infrastructures, l'environnement et la mise en place des stratégies d'urbanisme. Le préfet est donc directement concerné par la rénovation et le développement des investissements publics, correspondant aux nouveaux besoins de la société civile.

  Les départements, tels qu'ils ont été conçus, permettent de garder une structure stable et maintiennent une cohésion territoriale autour des administrations centrales. Ils conservent le rôle traditionnel propre à un système de déconcentration mis en place par Napoléon I$^{er}$. Même si les COREP peuvent prendre des mesures d'urgence, les projets économiques et sociaux sont désormais discutés et envisagés au niveau du conseil général, qui depuis la loi cadre du 2 mars 1982, intervient dans la création des services publics départementaux, dans la gestion des biens et dans l'élaboration du budget. La loi du 22 juillet 1983 consacre les

départements dans ses fonctions de proximité à travers des actions sociales diverses, comme l'aide sociale à l'enfance, l'aide aux handicapés, aux personnes âgées. Leur contribution dans le domaine social s'étendra dans les vingt prochaines années[218].

Depuis 1983, le département peut attribuer des aides directes au développement économique en s'engageant dans l'organisation des transports routiers non urbains de personnes et des transports scolaires (hors périmètre urbain). Il devient également un acteur de premier ordre dans la construction des logements sociaux et dans l'établissement d'un programme d'aides à l'équipement rural. Par ailleurs, l'avis du conseil général est nécessaire lors de l'aménagement, l'entretien et l'exploitation des cours d'eau, des lacs, des plans d'eau domaniaux et dans la mise en œuvre d'une politique de protection des espaces naturels sensibles. C'est aussi le département qui établit les itinéraires de randonnées.

- les communes ont toujours été, depuis leur création en 1789, les collectivités les plus concernées pour améliorer le cadre de vie des citoyens. Les lois de 1982 et 1983 ne vont pas remettre en cause ce principe établi depuis plusieurs siècles. De ce fait, les compétences des communes sont identiques quelle que soit leur taille. Parmi les transferts les plus importants, la loi reconnaît que l'aménagement de la cité est une affaire locale qui concerne de près les citoyens. Les communes vont désormais pouvoir gérer et mettre en application le droit d'occupation des sols. Les Plans d'occupation des sols (POS) remplacés en 2000 par les Plans locaux d'urbanisme (PLU) deviennent des documents d'organisation territoriale d'intérêt local. La commune peut délivrer des permis de construire et d'autres projets d'occupation du sol comme la construction de lotissements, l'installation de clôtures, de campings, etc. Elle peut également créer des Zones d'aménagement concerté (ZAC). Même si les départements ont désormais la priorité dans le domaine social, c'est à la commune que revient l'instruction des dossiers, et en matière de logement, elle se voit assignée au même titre que les départements et les régions, la responsabilité de déterminer les priorités en matière d'habitat. Elles prennent en

[218] Depuis la loi du 18 décembre 2003, les départements pilotent entièrement le dispositif de Revenu minimum d'insertion (RMI), mis en place par l'Etat en 1991.

charge les investissements liés à l'école primaire et peuvent décider la création de zones industrielles. Dans le domaine des investissements publics, les communes vont être particulièrement concernées par les transferts de compétences.

Il est très clair que l'Etat reste présent de façon indirecte dans chaque collectivité territoriale. Les communes seraient les collectivités territoriales qui auraient acquis le plus d'autonomie. Néanmoins cette situation n'est pas une révolution car elles ont toujours eu un rôle important en matière d'investissements publics. Nous verrons cependant comment l'évolution de la décentralisation, menée par à-coups va leur faire perdre leur pouvoir de décision. Elles seront contraintes de s'effacer devant de nouveaux acteurs, telles les communautés de communes et d'accepter, comme les régions et les départements, de nouveaux transferts de compétences dès l'application de la loi du 13 août 2004. Avant d'expliquer l'émergence de situations complexes, voyons dans quelle logique se sont inscrits ces transferts dans le domaine des investissements publics entre l'Etat et les collectivités territoriales.

### 1.2. Le gouvernement et les collectivités locales en quête d'un objectif commun : enrayer la crise

Les lois relatives à la décentralisation ne transfèrent pas de manière absolue le pouvoir, du niveau national à l'échelon local. Cette conception particulière définit un cadre dans lequel l'harmonie et la complémentarité ne doivent pas s'effacer devant une concurrence plus ou moins féroce. Malgré l'apparence d'une plus grande autonomie, les collectivités locales ne peuvent pas décider entièrement des finalités, ni de la conception des futurs investissements publics. Ces derniers, partagés entre plusieurs personnes morales, restent un enjeu autant national que territorial.

#### 1.2.1. En 1982, l'Etat conserve son pouvoir de tutelle

Le transfert des compétences de l'Etat vers les collectivités locales ne remet pas en cause l'organisation administrative traditionnelle. En France, un investissement ne peut pas être envisagé sans l'accord du Ministère de l'Equipement (dont les objectifs

ont été fixés au niveau national), ni sans être inscrit dans un contrat de plan Etat-région reliant des actions fixées pour une période de quatre ans. Le pouvoir central et celui des différentes collectivités locales restent sollicités autour des projets dont les intérêts peuvent parfois paraître contradictoires. La décentralisation se transforme en un vaste chantier dans lequel les investissements publics vont devenir un enjeu pour les personnes morales représentées par l'Etat, les collectivités territoriales et les entreprises privées. Dans ce contexte très spécifique, J. Picq (1995) fait la remarque suivante :

> Au lieu d'assigner à chacun un rôle déterminé pour tirer tout le profit de ses qualités, l'organisation de l'Etat central multiplie les lieux de décision, éparpille des responsabilités, exacerbe les querelles de compétences, accroît la nécessité des arbitrages, décourage les bonnes volontés. Faute d'être fixés sur leurs objectifs, libres d'employer leurs moyens comme ils l'entendent, sûrs d'un délai qui leur permette d'agir et forts de connaître les critères sur lesquels leur action sera jugée, les responsables administratifs sont rarement en situation d'être vraiment responsables. [219]

Cette situation qui paraît très confuse peut en fait s'expliquer. Après quatre années de crise économique, les déséquilibres territoriaux s'accentuent. En 1980, l'agglomération parisienne et les villes de plus de 100 000 habitants comprennent la moitié de la population française. Cette moitié exprime précisément les besoins les plus grands et les demandes les plus pressantes à satisfaire. Un cloisonnement souvent hermétique s'établit entre le monde des villes et le monde des campagnes. L'Etat qui fait face à la crise ne peut plus résoudre seul le problème du chômage ; il n'en a plus les moyens. C'est avec l'aide des collectivités territoriales que désormais, il désire construire et réanimer les bassins d'emplois.

Dans le chapitre précédent, nous avons vu comment l'Etat a essayé de résoudre ce problème en créant les pôles de conversion industrielle dans les régions particulièrement touchées, comme le Nord, le Massif Central ou la Lorraine. A cette époque, contrairement aux Etats-Unis qui axent les investissements publics sur la diffusion du progrès technique en développant une politique de *clusterisation*, le gouvernement français essaye d'aider les bassins d'emplois durement touchés par la plus grande crise structurelle vécue depuis la Seconde Guerre mondiale. Dans ce

[219] J. PICQ (1995), « L'Etat en France. Servir une nation ouverte sur le Monde », *Rapport au Premier Ministre,* Paris, La Documentation Française, p. 107.

contexte d'urgence, la décentralisation paraît être la solution. Les économies sont encore considérées dans un cadre national et l'Etat essaie de composer avec les collectivités territoriales, sans perdre le contrôle d'une organisation nationale. Pour Y. Meny et J.-C. Thoenig (1989), même si la décentralisation a été décidée dans un climat international difficile, elle fait l'objet de multiples débats et ne peut être rationnelle. Puisque les enjeux (comme les bassins d'emplois) dépassent de loin les préoccupations de l'économie locale, les investissements publics impliqués dans le développement économique et dans l'amélioration du bien-être de la population, vont dépendre de plusieurs centres de décisions. Dans un pays où l'Etat a toujours été considéré comme le gardien de l'intérêt général, le transfert de compétences se fait de manière chaotique, par à-coups et malgré la mise en place d'une organisation complexe, les collectivités locales deviennent des acteurs majeurs.

#### 1.2.2. L'évolution des investissements publics entre 1982 et 1990

De 1982 à 1986, la loi sur la décentralisation encourage les collectivités territoriales à prendre en charge une partie des investissements qui étaient sous la responsabilité des APUC. Malgré l'octroi de dotations de la part de l'Etat, il n'y a pas de révolution fiscale et les collectivités locales absorbent facilement les premières mesures liées à la décentralisation. C. Demons (2002)[220] note dans son rapport que la première moitié des années 1980 se distingue par une stabilisation du volume de croissance des investissements publics. Il note que de 1959 à 1991, l'investissement public croît régulièrement au rythme de 3,7 % par an et suit la croissance du PIB.

La décentralisation n'affecte pas ce mouvement. Cependant, si le volume d'investissements ne change guère dans les premières années qui marquent la décentralisation, on commence à percevoir un transfert d'acteurs. L'Etat ralentit ses projets et ce sont les collectivités locales qui les portent à leur tour. Une étude menée et publiée par le Conseil Economique et Social en 2002, à propos de l'évolution de l'investissement public, montre que de 1984 à 1992, les investissements publics suivent la progression du PIB. Cependant elle dénonce

[220] C. DEMONS (2002), « L'investissement public en France : bilan et perspectives », *Notes d'Iéna,* n° 119, Conseil Economique et Social, p. 36.

aussi des rythmes différents pour les APUC et les APUL. La participation des premières suit un rythme de 3,3 % et celles des secondes, un rythme de 6,6 %. Pour le Conseil Economique et Social, il faut tenir compte de deux éléments au cours de ces années :

- la mutation s'effectue dans un contexte où il est difficile de distinguer les dépenses de fonctionnement des dépenses d'investissements. Au début des années 1980, ces deux notions ne sont pas toujours distinctes. Cette situation avait été également reprochée à la France par les instances de la Communauté européenne et dénoncée dans le rapport Denoix de Saint Marc, publié en 1996. Ainsi, au niveau des APUL, le contenu des dépenses de fonctionnement et d'investissements peut varier selon la nature des équipements. Par exemple, nous pouvons citer des dépenses qui peuvent être considérées comme des dépenses de fonctionnement dans la construction d'un équipement sportif mais qui seront considérées comme des dépenses d'investissements dans la construction d'une école ou d'un centre de recherche. Dans ce cas, l'interprétation des statistiques est aléatoire. Il est intéressant de prendre également appui sur les comptes des collectivités territoriales qui évoquent une croissance des dépenses publiques de 8,70 % par an entre 1980 et 2005[221]. Durant cette période, la participation de l'Etat s'affaiblit et représente 3,35 % alors que la part des collectivités locales est évaluée à 5,35 %.

- les dépenses d'investissements réalisées par des entreprises privées, sous forme de délégation de service public, réduisent le périmètre des investissements des collectivités territoriales et deviennent difficiles à évaluer. Dans le domaine des statistiques, comme l'évoquait A.-I. Hamdouch (1984)[222], nous sommes, durant cette période, confrontés au problème de l'interprétation et de la fiabilité des

[221] Finances et Actions Publiques (2002), « Les Comptes des Collectivités Territoriales », *La Lettre de la Vie Publique*.

[222] A.-I. HAMDOUCH (1984), *L'investissement public en France en longue période, 1945-1982*, Thèse de Doctorat, Université de Paris I- Panthéon-Sorbonne, p. 10.

données chiffrées. Cet avis est partagé par C. Martinand et F. Bardet (2004)[223], qui constatent que plus les collectivités territoriales deviennent des acteurs dans le domaine économique et social, moins elles disposent d'informations précises. Après 1980, les collectivités territoriales ne reprennent pas au niveau local l'actualisation de ces statistiques, ce qui créera des difficultés pour évaluer l'évolution des investissements publics. Il est très important de rappeler qu'à cette époque, il n'existe pas d'inventaire précis des investissements publics.

Les statistiques disponibles permettent toutefois de comparer l'évolution des investissements publics à ceux des ménages et des entreprises. J.-L.Bœuf (1997)[224]note d'une manière générale que durant la période 1983-1991, les dépenses d'investissements (infrastructures, voirie, éducation, construction de bâtiments publics) augmentent plus vite que les dépenses de gestion. Il pense également que les gestionnaires locaux ont privilégié la croissance, en préférant les investissements aux dépenses de fonctionnement. Il fait remarquer que l'écart entre les dépenses et les recettes, ne provoque pas de grands mouvements de contestation par les élus locaux. Ce point de vue est partagé par J.-C. Thoenig (1992)[225] qui constate que le transfert de compétences aux collectivités territoriales se fait vite. Les élus, le corps préfectoral et les responsables des administrations comme le Ministère de l'Equipement jouent le jeu. Cette attitude s'expliquerait par le fait que même si les nouvelles lois bouleversent la responsabilité des élus des collectivités locales, la décentralisation ne constitue pas une révolution en soi, ni une reconstruction de la société par décret. Dans le milieu des années 1980, les paradoxes ne sont pas observables. L'Etat étant toujours présent, la confiance demeure. Si un dysfonctionnement apparaît, une loi est immédiatement votée pour rectifier les risques engendrés par ces anomalies. Cependant, ces nouvelles lois ne

---

[223] C. MARTINAND et F. BARDET (2004), « L'expertise dans le diagnostic des problèmes publics. Ingénieurs et statistiques des politiques de transport en France », *Revue française de Sciences Politiques*, vol 54. n°6, p. 1005-1023.

[224] J.-L. BŒUF (1997), « Quinze ans de décentralisation », *Problèmes Politiques et Sociaux, n°2787* , juillet, Paris, La Documentation Française, p. 12.

[225] J.-C. THOENIG (1992), « La décentralisation, dix ans après », *Pouvoirs*, n°60, p. 5-16.

sont jamais considérées dans la globalité du système. D'une manière générale, pendant les dix premières années qui suivent l'entrée en vigueur des lois de 1982 et 1983, la décentralisation rencontre peu d'oppositions pour les raisons suivantes :

- constitutionnellement, rien n'est changé. La France reste un pays unitaire, toute collectivité locale agit sans manifester d'opposition envers l'Etat ;
- le nombre de collectivités territoriales ne diminue pas. En Europe, la France tient le nombre de collectivités le plus élevé par habitant, soit trois niveaux (commune, département, région) auxquels viennent s'ajouter des formes hybrides telles les communautés de communes, les districts urbains, et les syndicats de communes.
- la fiscalité n'est pas modernisée (elle repose toujours sur les 4 impôts traditionnels[226]) et la participation des citoyens au gouvernement des affaires publiques ne se trouve pas affectée.
- il existe une sorte d'unité au niveau de la fonction publique. La loi du 26 janvier 1984 uniformise les personnels des différentes collectivités territoriales qui vont désormais appartenir à un seul corps, fondé sur un système unique : le statut de la fonction publique territoriale.

J.-C. Thoenig remarque également que si la décentralisation est bien accueillie, c'est parce que les contextes national et international s'y prêtent. La crise économique a touché tous les pays de l'OCDE et l'Etat providence n'arrive plus à satisfaire les demandes de plus en plus nombreuses émises par les citoyens.

En délaissant une partie de ses compétences sur les collectivités locales, comme les infrastructures scolaires, l'occupation des sols ou l'assistance aux défavorisés, l'Etat paraît plus libre pour mener une politique d'ensemble. Les citoyens distinguent la politique globale (devoir de l'Etat) et la politique de proximité (responsabilité des collectivités territoriales). La décentralisation représente une sorte de consensus, dont l'objectif est d'alléger les tâches de l'Etat afin de mieux préparer l'avenir. Le transfert des investissements publics se fait sans heurt.

Comme on a pu le constater, en France, l'Etat repose depuis plusieurs siècles sur le principe de base selon lequel lui seul est à même de définir l'intérêt général et d'arbitrer entre celui-ci et les intérêts particuliers. Il y a en quelque sorte, une

[226] Les taxes foncières (propriétés bâties et non-bâties), taxe d'habitation, taxe professionnelle.

continuité dans le mode de régulation. G. Deferre avait présenté la décentralisation comme le moyen de gouverner plus efficacement, en répondant à la diversité des attentes locales. En présentant ce projet, il a rappelé deux choses : le caractère indivisible de la France et la volonté de ne pas brider les initiatives locales. L'Etat est toujours le gardien de l'intérêt général et, pour la première fois, les collectivités territoriales se voient attribuer des compétences correspondant aux vocations de chacune : à la région la planification, au département le social et à la commune, la politique de proximité. Cette conception et cette forme de partage ne sont pas perceptibles dans les autres pays de l'OCDE. En France, quel que soit le domaine qui concernent les investissements publics (sport, éducation, culture, infrastructure, logements, équipements, etc.) tous les niveaux de collectivités locales sont impliqués et interviennent de leur propre initiative. Le principe de « *libre administration* » des collectivités territoriales interdit la tutelle d'une collectivité sur une autre.

#### 1.2.3. L'apparition des contradictions

Durant cette période, les collectivités territoriales assurent des compétences élargies dans le domaine des investissements publics sans disposer d'une nouvelle logique organisationnelle. Les programmes d'équipements qui étaient coordonnés avant 1982 vont faire place à une superposition de modes de décisions parfois contradictoires.

Les communes disposent désormais de l'allocation de permis de construire, mais ces derniers ne peuvent être délivrés sans l'accord des services de la DDE. Les principes nationaux ne correspondent pas forcément aux besoins locaux. Un maire ne peut proposer un programme d'habitat sans obtenir l'autorisation des administrations représentatives du logement, de l'urbanisme, du transport ou des infrastructures.

D'autre part, la décentralisation ne s'accompagne pas d'une augmentation de l'autonomie fiscale ; la situation des collectivités territoriales n'évolue pas dans le domaine des ressources. De nombreux paradoxes apparaîtront lorsque les fonctions des collectivités locales prendront de l'importance.

Dans le domaine des investissements publics, la décentralisation s'effectue dans un cadre territorial national et non au niveau de l'espace communautaire européen. La taille de certains départements, voire de certaines régions, ne correspond pas à la taille des collectivités territoriales des pays voisins. L'Italie possède des régions plus vastes engagées dans certaines activités économiques. Il en est de même pour l'Espagne et également l'Allemagne dont l'administration est fondée depuis deux siècles sur la grande autonomie des *Länder.* En observant dans ce contexte la taille des collectivités territoriales françaises, on peut s'interroger sur leurs capacités d'assurer le transfert des compétences de l'Etat.

En France, c'est seulement à la fin des années 1980 que les problèmes apparaissent. Les régions ont massivement investi dans l'éducation pour faire face à l'augmentation du nombre de lycéens dont les effectifs ne cessent de croître depuis la succession des réformes des années 1970. La majeure partie des jeunes peut désormais, avoir accès à l'enseignement secondaire. Les départements investissent également dans la rénovation des collèges et les communes continuent de prendre en charge les écoles primaires. Financièrement, le transfert de compétences est censé être suivi d'une compensation financière. Cependant le calcul est contestable. F. Demaille et L. Amans[227] analysent la décentralisation des vingt premières années et découvrent des controverses. Même si personne ne veut se remettre en question, les élus commencent à être sceptiques devant de nouveaux transferts de compétences et craignent de se retrouver face à des problèmes redoutables.

Conformément à l'application des lois de 1982, s'ajoutent aux recettes fiscales des collectivités territoriales, quelques allègements et des dotations de la part de l'Etat à travers la DGF et la DGE. Ces dernières sont attribuées par le préfet aux départements, aux communes de moins de 2000 habitants (7 500 Outre-Mer), à certaines communes de moins de 20 000 habitants (35 000 Outre -Mer) et à certains groupements de communes de moins de 3 500 habitants. La croissance annuelle de la DGE (2,6 % par an de 1983 à 2003), n'évolue pas au même rythme que l'accroissement des dépenses d'équipements.

---

[227] F. DEMAILLE et L. AMANS (2003), « 1982-2002 : les enseignements de vingt ans de décentralisation », *La Gazette de la Société et des Techniques*, Janvier, n° 18, p. 4-9.

Le premier volet concernant la loi relative au transfert des investissements publics n'engage pas de nouveau mode de régulation. L'Etat est toujours présent et l'autonomie des collectivités territoriales est très réduite, surtout lorsqu'il s'agit de prendre des décisions. En matière de logements, les services du ministère de l'Equipement et ceux de la DATAR sont toujours fortement sollicités car l'Etat reste très engagé dans les politiques de retour à l'emploi.

Dans le chapitre précédent, nous avons vu qu'au cours des années 1980, l'Etat accompagne le développement des technopoles en menant conjointement une politique de recherche et développement. Afin de parvenir à harmoniser ces objectifs, il ne délègue pas tous ces pouvoirs d'équipement aux collectivités territoriales et jusqu'à la fin des années 1980, il reste dans une logique nationale. En dirigeant les dépenses vers la recherche et le développement, l'Etat encourage parallèlement une politique territoriale autour du concept de *Pôle*. Cette situation permet aux collectivités territoriales de développer une politique d'investissements de proximité.

L'Etat reste « le Père de la nation » et réunit l'ensemble des acteurs. De 1950 à la fin des années 1980, la distinction entre services marchands et non-marchands n'est pas vraiment établie. Quels que soient leurs coûts (à l'inverse des pays anglo-saxons comme les Etats-Unis ou la Grande-Bretagne), les administrations centrales et locales conservent le devoir de gérer les biens d'intérêt général. Ces derniers restent attachés à l'éthique née à la fin du XVIII$^{e}$ siècle : les notions d'intérêt général et de démocratie se polarisent autour du concept d'utilité et de citoyenneté. C'est la raison pour laquelle les investissements publics restent en France, plus qu'ailleurs, dépendants du droit public. Avant de juger les actes d'une nation, il est important de considérer le cadre culturel qui s'élabore sur le long terme. C'est parce que l'investissement public a été considéré depuis le XVIII$^{e}$ siècle, comme un facteur d'amélioration de la vie collective, que l'Ecole des Ponts et Chaussées a eu la vocation de former des ingénieurs entièrement dévoués à la nation. En 1982, la décentralisation ne remet pas en cause cette conception de l'Etat qui doit rester au service de l'intérêt général. Selon R. Boyer (2004)[228], le mode de régulation reste

[228] R. BOYER (2004), *Une théorie du capitalisme est-elle possible* ? Paris, Odile Jacob, p. 99-102.

profondément attaché aux facteurs politiques et les formes institutionnelles sont toutes reliées aux contextes historique et sociologique. Les bouleversements locaux n'affectent pas toujours le mode de régulation. Ce dernier peut être modifié si les relais de l'action collective, de la délibération et du droit entrent dans des changements simultanés. Il est très rare que les changements aient lieu en même temps car il existe toujours des liens complexes, très solides qui résistent. C'est la raison pour laquelle il n'est pas facile de changer un mode de régulation. R. Boyer ne constate pas en France de déstabilisation des formes institutionnelles avant le milieu des années 1990. Son avis n'est pas partagé par M. Aglietta et A. Orléan (1998)[229] qui remarquent un contraste entre le dynamisme américain des années 1990 et la stagnation européenne ou japonaise. Pour M. Aglietta, ce sont les incertitudes européennes qui vont être à l'origine du bouleversement de l'organisation des formes institutionnelles. La France, comme tous les pays membres de l'Union Européenne subit les hésitations des politiques européennes qui, pour s'aligner sur le modèle américain, feront naître de nombreux paradoxes. Ces derniers engendreront des situations complexes, voire paralysantes à partir de 1990.

O.-E. Williamson (1985) pense à ce propos que c'est l'évolution du marché qui fait évoluer les formes institutionnelles. Afin de minimiser les coûts de transaction, des arrangements s'opèrent entre l'Etat, la société civile et la nouvelle organisation des firmes. C'est donc le marché qui guide l'Etat et non pas l'inverse ; le politique est toujours dépendante des orientations du marché, même si dans les années 1980, des défis posés par la crise économique sont nombreux. Les Etats adapteraient leur configuration administrative en fonction des défis imposés par l'économie. La France, prise dans un contexte international n'aurait pas la possibilité de se distinguer des autres nations. Ce point de vue est également partagé par les chercheurs de l'Ecole de la VOC ; selon P. Hall et D. Soskice (2001)[230], malgré les deux formes de capitalisme qui structuraient le marché mondial (*Coordinated market economy, CME*)

---

[229] M. AGLIETTA, A. ORLÉAN (dir) (1998), *La monnaie souveraine*, Paris, Odile Jacob, p. 42- 56.

[230] P. HALL, D. SOSKICE (2002), « Les variétés du capitalisme », *L'année de la Régulation 2002*, Paris, Presses de Sciences Politiques, p. 47-123.

et (*Liberal market econnomy, LME*), toutes les économies auraient tendance à glisser vers le modèle territorial porté par les Etats-Unis. Ainsi l'Etat français peut très bien développer la volonté d'être plus proche des besoins de proximité mais il reste néanmoins fortement influencé par un modèle dominant. Il l'a montré en encourageant la construction des technopoles autour des entreprises innovantes ; cette orientation menée en même temps que la décentralisation déstabilise la configuration administrative de la France. Les collectivités territoriales vont très vite se trouver devant un grave problème de financement, même si ce dernier n'apparaît pas avant la fin des années 1980.

Depuis une trentaine d'années, les bouleversements affiliés au système capitaliste ont été analysés par de nombreux chercheurs. Certains d'entre eux pensent qu'en ayant fait des compromis modernisateurs entre 1982 et 1991, les politiques sont devenues contradictoires et préjudiciables à la cohérence des investissements publics. Selon P. Bezes (2008)[231], les premiers transferts de compétences qui n'ont pas été organisés sur une séparation nette entre l'Etat et les collectivités territoriales, dévoilent des situations complexes et contradictoires. Il y aurait eu de vraies décentralisations (actions sociales) et de fausses décentralisations (logements et éducation) et des décentralisations incomplètes (culture, transports, affaires maritimes). Les collectivités locales se retrouvent perdues dans une jungle de décrets qui donnent à la fois, une impression d'autonomie et de protection tutélaire exercée par l'Etat.

La confusion est à son comble lorsqu'Anicet Lepors (1982) entend réactualiser le statut de la fonction publique en réunissant dans un seul statut général les trois statuts de la fonction publique (centrale, territoriale et hospitalière). Le renforcement du statut accroît l'image bureaucratique de l'Etat alors que la décentralisation fragilise les services territoriaux de celui-ci. A cela, il faut ajouter les effets de la rigueur budgétaire qui limitent les engagements des administrations publiques centrales et locales. Les investissements publics qui n'ont pas été répertoriés subissent la pression des contradictions. Ces dernières restent masquées tant que les statistiques des collectivités territoriales ne sont pas coordonnées au niveau

[231] P. BEZES (2008), *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française* (1962-2008), Paris, PUF, p. 80-112.

national. La décentralisation aurait été décidée sans qu'il y ait la possibilité d'en mesurer les effets.

## *SECTION 2 : LE GRAND TOURNANT DES ANNÉES 1990 : DES INVESTISSEMENTS PUBLICS SOUS L'INFLUENCE DES CHOIX DE L'UNION EUROPÉENNE*

A partir de 1989, de nouveaux instruments de gestion sont introduits[232]. Des services ministériels sont réorganisés pour constituer des centres de responsabilité ; l'Etat leur demande d'assouplir le contrôle financier et la lisibilité des dotations globales de fonctionnement en échange de la détermination d'objectifs. Pendant ce temps, les collectivités territoriales évoluent vers une autorégulation. Les statistiques sont de plus en plus précises car l'INSEE s'adapte à la nouvelle configuration en développant des observatoires. A partir de 1990, J.-L. Boeuf constate qu'inversement à la période précédente (1982-1990), les dépenses de fonctionnement deviennent supérieures aux dépenses d'investissements. A partir de 1993, il est de plus en plus difficile de maîtriser les dépenses liées aux actions sociales et à la formation professionnelle.

A ces dépenses, il faut ajouter un autre phénomène : celui de la superposition des législations françaises et européennes.

A partir de 1990, les dépenses d'équipements en matière d'environnement deviennent obligatoires pour les collectivités locales, qui vont désormais se trouver devant un nouveau dilemme. Comment va-t-il être possible d'assumer à la fois les transferts de compétences de l'Etat et les contraintes imposées par l'Union Européenne ?

### 2.1. La transformation du concept d'investissement public

Depuis 1990, la loi relative à la défense de l'environnement va orienter les investissements publics vers une autre direction, celle de la protection de l'environnement. Cette nouvelle voie entraîne alors des conséquences très lourdes pour les collectivités locales ; la décentralisation devient complexe car les normes imposées par l'Union Européenne ne tiennent pas compte des possibilités financières des collectivités territoriales des pays membres. Par ailleurs, les

[232] Circulaire du Premier Ministre, Michel ROCARD, du 23 février 1989.

structures administratives sont complètement différentes d'un pays à l'autre. Depuis la signature de l'Arrêt Costa du 15 juillet 1964, le droit communautaire s'impose à tous les pays membres et à toutes les collectivités territoriales. Ce principe, renforcé avec l'Arrêt Simmental du 9 mars 1978, ne cesse de se développer depuis l'entrée en vigueur du Grand Marché. La France est cependant le pays où les collectivités locales sont les plus nombreuses et les plus étroites. Cette situation devient vite un handicap car l'Europe impose à tous les mêmes directives, quel que soit le profil des structures administratives. Un département français, voire une région ne peut supporter des dépenses identiques à celles des *länder* allemands ou des régions italiennes. L'anachronisme de la décentralisation française est jugé comme une entrave à la mise en place d'une Europe nouvelle en matière d'environnement. Les nouvelles réformes qui devaient rationaliser les charges économiques et financières en organisant le désengagement de l'Etat dans l'économie, avaient été pensées au niveau national et non européen. Elles avaient été envisagées pour résoudre la crise économique dans le cadre de l'Etat-nation. Par conséquent, en quelques années, les collectivités locales se retrouvent contraintes d'assurer leurs fonctions de proximité, acquises depuis 1982, auxquelles viennent s'ajouter les directives européennes en matière d'environnement.

#### 2.1.1. Les charges financières inhérentes à la protection de l'environnement

Déjà en 1957, l'application de la responsabilité environnementale avait été mentionnée dans l'article 174 du Traité instituant la Communauté économique européenne. Force est de constater que si les pays membres appliquaient effectivement la loi, c'était uniquement dans les cas où des dommages provenant d'activités dangereuses pouvaient porter atteinte à la santé des personnes. Le passage à l'Union Européenne révèle de nouvelles dimensions au niveau des exigences en matière d'environnement. A partir de 1991, les collectivités territoriales entrent dans un système où s'entrecroisent des programmes et des normes qui dépassent de loin le territoire national. Les responsabilités sont réparties de la manière suivante :

- les communes ou leurs structures intercommunales possèdent les compétences majeures en matière d'environnement. Elles sont responsables de l'approvisionnement en eau potable, de l'assainissement des eaux usées, de la collecte et du traitement des déchets, de la lutte contre la pollution et de la mise en valeur du littoral ;
- les départements interviennent en appui des communes dans les domaines suivants : adduction d'eau potable, stations d'épuration, valorisation des déchets, protection et ouverture de zones sensibles ;
- les régions agissent par l'intermédiaire des contrats de plan et sont responsables du patrimoine comme les parcs nationaux. Elles soutiennent les technologies innovantes et font les investissements nécessaires dans le domaine des économies d'énergie.

Une loi du 13 juillet 1992 interdit aux communes de stocker les déchets. La directive 91/271/CE du Conseil Européen du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux résiduelles, et la directive 2000-1960/CE du 23 octobre 2000 émanant du Parlement établissent un cadre pour une politique communautaire et une date butoir, fixée en 2005. En plus des nouvelles normes européennes, les collectivités territoriales sont obligées de respecter le programme de l'Agenda 21, mis en place par les 173 pays qui étaient présents au Sommet de la Terre en 1992 à Rio de Janeiro. Cette première conférence, inscrite dans la logique du développement durable, est le point de départ d'un programme d'actions qui vise à améliorer la qualité de vie des habitants, à économiser les ressources et à développer l'attractivité du territoire. Ce programme ambitieux implique les administrations publiques, les entreprises et le milieu associatif. En 1995, la création du Comité 21 a pour but d'accompagner les collectivités territoriales et d'assurer la mise en place des programmes.

#### 2.1.2. Les collectivités territoriales confrontées à l'augmentation de l'endettement

En confiant ses compétences aux collectivités territoriales, l'Etat devient un acteur éco-responsable mais il ne peut plus conduire la décentralisation avec le même esprit qu'en 1982. La superposition des centres de décision a une influence sur le

comportement de l'investissement public. Les études de l'Institut Français de l'Environnement (IFEN)[233] comme le rapport Demons (2002) démontrent que le niveau d'investissement stagne de 1990 à 1997 et augmente fortement à partir de 1998. Les activités environnementales sont de nature très capitalistique ; en 2006, le coût des investissements atteint 30 % de la dépense de protection de l'environnement. Par ailleurs, il est important de noter que pour l'ensemble de l'économie, ce secteur ne représente que 20 % du PIB. Nous pouvons en déduire que la protection de l'environnement entraîne un coût important pour les collectivités locales. A l'aide des informations données par l'IFEN, nous pouvons établir le tableau n°16.

***Tableau n°16 : L'évolution des dépenses liées à la protection de l'environnement.***

| **En millions d'euros** | **1995** | **2000** | **2004** | **2005** | **2006** |
|---|---|---|---|---|---|
| PIB (source INSEE) | 1 194 600 | 1 441 372 | 1 660 189 | 1 717 921 | 1 791 956 |
| Dépenses liées à l'environnement | 21 517 | 28 104 | 32 888 | 34 691 | 36 151 |
| Part des Administrations | 6 493 | 8 734 | 10 902 | 11 889 | 12 372 |
| Entreprises | 8 930 | 11 087 | 11 870 | 12 073 | 12 433 |
| Ménages | 6 094 | 8 283 | 10 116 | 10 728 | 11 346 |
| Part des Dépenses Environnement dans le PIB ( %) | 1,80 % | 1,95 % | 1,98 % | 2,02 % | 2,02 % |

*Source : INSEE/IFEN*
*(Rapport de la Commission des comptes*
*et de l'environnement : synthèse IFEN édition 2008).*

L'IFEN démontre également que la dépense en capital pour la protection de l'environnement a été multipliée par deux depuis 1990 tandis que la FBCF totale n'a augmenté que de 65 %. Nous pourrions expliquer cet écart de deux manières :

- en matière d'environnement, la mise aux normes nécessite un engagement coûteux, n'entraînant pas forcément de renouvellement des installations ;

[233] L'IFEN (2005), « Les dépenses d'environnement des départements et des régions », *Les dossiers de l'IFEN*, n°2, p. 7.

- les dépenses d'investissements se heurtent aux limites mises en place dans les contrats de plan Etat-régions et il faut attendre leur échéance avant de lancer de nouveaux investissements.

Il faut noter également que sans réforme fiscale, il est difficile d'obtenir de nouvelles ressources. Afin de faire face à ces dépenses qui ne cessent d'augmenter, les collectivités territoriales n'ont guère le choix : elles doivent avoir recours à l'emprunt. En 2001, M.-P. Peretti et D. Hoorens[234] indiquent que ces nouveaux investissements sont financés à 40 % par l'emprunt. Selon B. Bourg-Broc[235], président de la Fédération des maires des villes moyennes (FMVM), l'effort d'équipement « neuf » consenti dans les années 1970-1980 se complète aujourd'hui par un équipement de renouvellement. L'importance économique du secteur public se traduit par l'ampleur des investissements des collectivités territoriales qui représentent en 2006, 10 % du PIB et 70 % des investissements publics. Ce sont les communes, rassemblées en groupements à travers leurs Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui réalisent la plus grande part de ces investissements, soit 60 %. L'année 2006 a été marquée par une poursuite d'efforts au niveau des investissements pour toutes les catégories des collectivités territoriales (9,8 %), contre 7 % en 2005. Comme il n'est guère possible d'élever les impôts *au prorata* de l'augmentation des dépenses, l'emprunt devient indispensable. La majorité des équipements concernant les projets liés à l'environnement provoquent un accroissement chronique de la dette publique. Selon B. Bourg-Broc, les emprunts nouveaux se montent à 186 milliards d'euros pour le secteur public territorial en 2005. Le stock de la dette s'élève à 89,7 milliards et il est de 6 milliards pour les villes moyennes.

---

[234] M-P. PERETTI et D. HOORENS (2001), *Les collectivités locales et l'emprunt*, Paris, LGD. Coll. Politique Locale, p. 11-17.

[235] B. BOURG-BROC- (2006), « La place de l'emprunt dans le financement de l'investissement local », *Fédération des Maires de villes moyennes*. Coll. Repères Municipaux, p. 17.

### 2.2. L'organisation institutionnelle française bouleversée par les contraintes européennes

Les nouvelles dépenses liées à l'environnement ont fait exploser les budgets des collectivités territoriales (*voir annexe 3*). Elles ont été ajoutées aux transferts de compétences de l'Etat qui avaient été mis en place dès l'entrée en vigueur des lois relatives à la décentralisation de 1982 et 1983.

Une Etude de l'IFEN[236] montre qu'en 2002, les sommes investies par les collectivités territoriales dans le domaine de l'environnement sont colossales, soit 21 milliards d'euros dont 90 % financés directement par les communes. Ces dernières et leurs groupements assurent 68 % des dépenses totales en matière d'environnement, tandis que les agences prennent en charge 13 % et les départements 11 %.

Entre 2000 et 2005, les EPCI ont supporté 85 % de l'augmentation des dépenses qui se sont étendues à la protection de la biodiversité et des paysages. Dans ce domaine, les investissements sont souvent très lourds. Les collectivités locales doivent concourir à la satisfaction de l'intérêt général. Les investissements publics se rattachent à deux types de services : les services publics administratifs (SPA) et les services publics à caractère industriel et commercial (SPIC). Depuis l'arrêt du Conseil d'Etat du 16 novembre 1956, leur mode de fonctionnement dépend des critères suivants :

- si le service est assuré par une entreprise privée, il entre dans la catégorie des SPIC ;
- si le service est dirigé dans le cadre d'une administration publique, il est inscrit dans les SPA.

Les SPA sont généralement financés par l'impôt et les ressources des SPIC proviennent des redevances. Ces dernières évoluent en fonction de la fluctuation des prix. Seul le juge administratif est compétent pour apprécier la légalité des actes administratifs. Un SPA est géré dans le cadre des budgets principaux des communes ou de leurs groupements. En revanche, un SPIC peut être exploité sous plusieurs formes :

---

[236] L'IFEN (2005), « Les dépenses d'environnement des départements et des régions (1996-2002) », Les dossiers de l'IFEN, novembre.

- par la collectivité sous forme de *Régie*, et dans ce cas, il fait l'objet d'un budget annexe ;
- il peut être géré par un syndicat intercommunal à vocation multiples (Sivom) ou par un syndicat intercommunal à vocation unique (Sivu). Cette forme de gestion implique obligatoirement un budget annexe ;
- Il peut également faire l'objet d'une gestion déléguée qui implique la participation de sociétés privées. Ces dernières vont prendre en charge la production, la gestion et l'entretien des réseaux en utilisant un système de contrat.

En 2002, une étude[237] réalisée conjointement par la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) et de l'IFEN relate l'orientation des dépenses liées à l'environnement. Les communes et leurs groupements assurent principalement les fonctions suivantes :

- l'assainissement des eaux usées et l'adduction d'eau potable ;
- la collecte et le traitement des déchets ménagers ;
- la propreté urbaine (nettoyage des rues) ;
- l'entretien des espaces verts.

#### 2.2.1. De nouveaux enjeux commerciaux : la distribution de l'eau et la gestion des déchets

En 2002, le secteur de l'eau et la gestion des déchets engendrent des investissements considérables de la part des collectivités territoriales. Par contre, leur gestion est assurée par des entreprises privées, sous forme de concessions en gestion déléguée.

[237] Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (2002), *Les dépenses des communes et de leurs groupements pour l'environnement en 2002,* Etude de la Direction Générale de la Comptabilité Publique et de l'Institut Français de l'Environnement.

- **Le secteur de l'eau :**

La distribution et l'assainissement de l'eau représentent en 2002 pratiquement la moitié des dépenses communales, soit 49 % des dépenses d'investissements dans l'environnement. Les communes de moins de 500 habitants peuvent directement assurer la distribution de l'eau et mettre en œuvre les techniques d'assainissement (Article L.2 221-11 du CGCT). Il en est de même pour les communes ou les groupements de communes dont la population ne dépasse pas 3 000 habitants. (Article L.2 224-2 du CGCT). Lorsque les services sont en gestion déléguée, il existe, dans 85 % des cas, un contrat d'affermage. Dans ce type de contrat, la collectivité (commune ou groupement de communes) décide, finance et fait réaliser les investissements en tant que maître d'ouvrage. L'entreprise (le fermier) exploite seulement le service. Les investissements sont donc totalement supportés par les communes et leurs groupements qui reçoivent des aides des agences de l'eau et des départements. Les investissements sont très lourds et les communes s'engagent avec l'entreprise privée (seulement exploitante) sur une longue période. Plus les normes sanitaires sont élevées, plus les communes et leurs groupements sont obligés de faire appel à des entreprises privées qui possèdent la technicité et le personnel compétent. Le secteur de l'eau est donc devenu un marché considérable pour les groupes industriels privés.

- **La gestion des déchets :**

Ce secteur comprend les activités suivantes :

- la collecte des déchets ménagers (qui fait intervenir le tri) ;
- les systèmes de collecte sélective et apport volontaire (poubelles et bennes adaptées, mise en place de containers pour les verres, journaux et prospectus) ;
- la gestion des déchèteries ;
- l'organisation du traitement des déchets (tri).

En 2002, les dépenses d'investissements dans ce domaine sont aussi considérables (*voir annexe 4 tableaux n° 1 et n° 2* ) et constituent 13 % des investissements des communes et de leurs groupements. Comme pour la distribution et la gestion de

l'eau, plusieurs choix sont possibles :

- les communes et les groupements peuvent gérer directement le service de collecte ou de traitement des déchets, par l'intermédiaire d'un SPA. Dans ce cas, les dépenses pour ces services sont intégrées dans le budget principal et sont financées par une Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)[238] ;
- les communes peuvent gérer ces services sous forme de SPIC, et dans ce cas, elles font intervenir un Sivu ou un Sivom. Les dépenses sont alors financées par la Redevance d'enlèvement d'ordures ménagères (REOM)[239].

Les recettes qui peuvent permettre l'organisation de la collecte des déchets proviennent de plusieurs sources : la TEOM et ROEM, les investissements des collectivités locales et les aides publiques de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), des conseils régionaux et départementaux.

Comme pour la distribution et l'assainissement de l'eau, des sociétés privées interviennent sous contrats de différents types, négociés avec les collectivités locales. En 2002, ces contrats sont évalués à 2 892 millions d'euros, versés par les communes et leurs groupements[240].

Les contraintes imposées aux collectivités locales dans le domaine de l'environnement (essentiellement dans les domaines de l'eau et de la gestion des déchets) font apparaître de nouveaux marchés très rentables, partagés par les groupes Bouygues, Vivendi et Suez. Plus les normes imposées par l'Union Européenne deviennent contraignantes et complexes, plus les services sont assurés sous forme de contrats délégués. Nous verrons que ces derniers évolueront à partir de 2004, vers un nouveau système de partenariat public-privé.

Jusqu'à la fin des années 1980, les GEN investissaient en permanence pour répondre à l'évolution des besoins de la société civile. Elles permettaient ainsi aux

---

[238] TEOM : Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères. Loi du 13 août 1926. Code Général des Impôts : art 1 520 à 1 526.

[239] REOM ; Redevance d'Enlèvement des Ordures. Loi de finances n°74-1240 du 29 décembre 1974. Code Général des Collectivités Territoriales : art. L. 2 333-76.

[240] Direction Générale de la Comptabilité Publique (2002), *Les dépenses des communes et de leurs groupements pour l'environnement en 2002*. Etude réalisée avec la participation de l'IFEN, p. 7.

collectivités territoriales d'assurer les fonctions indispensables à l'évolution des besoins de la société civile. Désormais, les grands groupes privés suivent une autre logique ; nourris avec de l'argent public, et peu ouverts à la concurrence, ils gèrent et s'internationalisent. Ils s'expatrient pour gagner d'autres marchés et augmentent leurs capitaux avec l'aide des marchés financiers. Leur force réside dans leur faculté d'adaptation et de réactivité aux normes imposées par l'Union Européenne. Munis de laboratoires de recherche performants et de technicité moderne, ils peuvent répondre rapidement en imposant leur présence sur l'ensemble de l'espace communautaire. Les gains sont croissants et leur implication dans le domaine des investissements locaux est infime. Les collectivités locales restent responsables des travaux d'intérêt général.

A l'inverse, les espaces verts, beaucoup moins rentables, ne sont pas gérés sous forme de SPIC ni sous forme de gestion déléguée ; ils restent généralement entretenus par les SPA des communes et des groupements.

A partir de 1990, toutes les collectivités territoriales s'engagent massivement dans la protection de l'environnement. En 2002, les études menées conjointement par la DGCP et l'IFEN permettent de recueillir pour les communes, les départements et les régions, les données suivantes dans les tableaux n° 17 et n°18.

***Tableau n°17 : Les dépenses des communes en matière d'environnement en 2002.***

| **En millions d'euros** | **Budget global** | **Budgets spécialisés** | **Total** | **Part en %** |
|---|---|---|---|---|
| Services urbains | 4 202 | 10 053 | 14 255 | 88 |
| Services communs | 427 | 0 | 427 | 3 |
| Eau et assainissement | 412 | 7 507 | 7 919 | 49 |
| Collecte des ordures | 2 791 | 2 546 | 5 337 | 33 |
| Propreté urbaine | 572 | 0 | 572 | 4 |
| Espaces verts urbains | 1 582 | 0 | 1 582 | 10 |
| Autres dépenses d'environnement | 324 | 78 | 402 | 2 |

*Source : Etude de la DGCP et IFEN, p. 3.*

***Tableau n°18 : Les dépenses des départements et des régions, consacrées à l'environnement dans la période 1996-2002.***

| **Domaines** | **Contribution moyenne des départements (en %)** | **Contribution moyenne des régions (en %)** |
|---|---|---|
| Eaux usées | 39.20 | 12.20 |
| Gestion de la ressource en eau | 19.10 | 1.60 |
| Biodiversité des paysages | 10.10 | 9.00 |
| Environnement urbain | 7.60 | 46.80 |
| Déchets urbains | 6.50 | 7.9 |
| Risques naturels | 4.90 | 2.30 |
| Protection des eaux de surfaces, continentales et marines | 2.60 | 3.90 |
| Administration générale | 2.10 | 1.00 |
| Maîtrise de l'énergie | 1.90 | 3.20 |
| Protection du sol et des eaux souterraines | 1.30 | 1.50 |
| Education, formation, information | 1.10 | 2.40 |
| Restauration due aux catastrophes naturelles | 1.00 | |
| Aides aux emplois environnementaux | 1.00 | |
| Lutte contre le bruit | 0.70 | 5.70 |
| Protection de lai et du climat | | 1.50 |
| Autres | 0.90 | |
| Recherche et Développement | | 1.00 |
| TOTAL | 100.00 | 100.00 |

*Source : IFEN, d'après l'enquête auprès des conseils généraux, 2002.*

Sur la période 1996-2002, les budgets totaux des conseils généraux s'élèvent à 37,7 milliards d'euros. Les sommes consacrées à l'environnement représentent 8,82 milliards d'euros. Le principal domaine d'intervention des départements concerne l'assainissement ; la directive européenne du 21 mai 1991 implique au niveau des départements la construction de nombreuses stations d'épuration. Selon l'IFEN[241], l'assainissement collectif est passé de 70 % en 1990 à 82 % en 2005. En contrepartie, le poids de la dépense d'épuration industrielle et celui de l'assainissement autonome des ménages tendent de se réduire. L'assainissement

[241] IFEN (2005), les dossiers de l'IFEN, novembre.

collectif devient un moteur de la dépense nationale (*voir annexe 5*). Viennent ensuite, la protection de la biodiversité (10,1 %) et l'environnement urbain (7,6 %). Cependant sur l'ensemble du territoire, on constate des déséquilibres entre la ville et la campagne. Comme le montre le tableau n° 19, les régions doivent également faire face à un accroissement massif des dépenses urbaines en matière d'environnement. Ces dernières sont plus significatives en Île de France.

***Tableau n 19 : La nature des dépenses engagées par les régions, selon l'IFEN.***

| **Nature des dépenses liées à l'environnement (1996-2002)** | **Ensemble des régions hors Île de France** | **Région Île de France** |
|---|---|---|
| Les actions liées à la protection de l'environnement | 39.9 | 51.1 |
| Les actions générales en faveur de l'environnement | 52.6 | 30.2 |
| La gestion des ressources en eau et maîtrise de l'énergie | 4.7 | 11.1 |
| la gestion des risques | 2.8 | 7.6 |

*Source : d'après les études de l'IFEN.*

En incluant les zones urbaines, les dépenses des régions en matière d'environnement auraient progressé de 300 % de 1997 à 2002. En fonction de ces recueils d'informations, l'IFEN divise les régions françaises en trois groupes, la région Île de France restant exclue.

- **type 1** : 12 régions portent l'accent sur les efforts environnementaux et autres dépenses liées à la maîtrise de l'énergie, l'éducation, la formation (53,2 %) ;
- **type 2** : 3 régions dirigent leurs efforts dans le domaine de la protection de la biodiversité (44,8 %) ;
- **type 3** : 4 régions consacrent leur budget (environ 60,3 %) en faveur de l'eau.

L'Ile de France, non classée, consacre les deux tiers de son budget à l'environnement urbain (63,4 %). Les régions s'engagent dans le domaine de l'environnement par l'intermédiaire des Directions régionales de l'environnement (DIREN), mises en place depuis 1992. Ces instances ont une fonction bien spécifique : elles doivent permettre d'harmoniser les demandes européennes sur les

différents programmes locaux de l'Agenda 21. Chaque DIREN défend les enjeux patrimoniaux engagés dans un cadre territorial ; cadre qui ne s'inscrit plus dans un périmètre national mais européen.

L'objectif de ce travail n'est pas de décrire les dépenses des collectivités locales dans le domaine de l'environnement. Néanmoins, nous ne pouvions pas passer sous silence les nouvelles responsabilités qu'elles doivent assurer. La superposition des centres de décision en matière de normes a demandé aux collectivités territoriales une certaine réactivité. Elles avaient l'obligation de créer des structures avant la date butoir de 2005. Parallèlement, elles devaient respecter les contrats de plan Etat-régions qui avaient été définis en 1982, soit dix ans avant la publication des lois européennes et de l'Agenda 21.

#### 2.2.2. L'Etat s'efface devant le droit communautaire

L'Etat se désengage. Il peut le faire légalement devant les exigences de l'Union Européenne, car les directives du droit communautaire sont très claires en matière d'environnement ; cette juridiction peut s'imposer directement aux citoyens européens, sans que les Etats membres reprennent ces directives dans leurs propres règles nationales. On parle alors « d'effets directs » du droit communautaire.

L'Etat perd donc son rôle de régulateur dans un domaine où les dépenses sont très lourdes. A la fin des années 1990, les collectivités territoriales se sentent abandonnées. Elles ont perdu tous leurs repères. La décentralisation, telle qu'elle avait été envisagée en 1982 n'avait pas annoncé les difficultés auxquelles elles sont désormais confrontées. Nous avions vu qu'en raison de l'articulation qui avait été mise en place au cours du temps entre les APUC, les APUL et les GEN, le parc des investissements publics n'avait pas été réellement évalué. Ces institutions étaient rassemblées autour de projets communs groupés autour de l'intérêt général. A la fin des années 1990, nous pouvons faire le constat suivant :

- le concept des investissements publics est réduit puisqu'il est dirigé principalement vers deux directions : la recherche et le développement (*via* une politique non plus sectorielle mais territoriale) et la protection de

l'environnement (*via* les directives de l'Union Européenne) ;

- les APUL se retrouvent responsables financièrement de ces opérations, sans avoir été consultées, ni invitées à proposer des solutions pour obtenir des ressources supplémentaires ; l'Union Européenne impose des normes sans prendre en compte les capacités financières des collectivités locales, ni leur taille, ni leurs prérogatives, et cela, quel que soit le pays membre ;
- la décentralisation a évolué dans un brouillard de plus en plus opaque. Au fur et à mesure que les difficultés apparaissent, l'Etat toujours présent, agit par à-coup, en publiant une multitude de décrets. Ces derniers ont constitué au fil du temps, un labyrinthe où il est devenu très difficile de retrouver des repères. Pour compléter l'univers juridique, de multiples commissions et organismes sont apparus à tous les niveaux ;
- les structures administratives des collectivités locales sont désormais enfermées dans d'autres enclaves moins formelles comme les bassins d'emplois, les technopoles, pour lesquels le financement est imprécis ;
- la compétitivité et l'attractivité du territoire sont devenues des objectifs majeurs.

C'est dans un contexte dénué de stratégie nationale qu'en 2004, l'Etat va transférer à des collectivités locales appauvries, ses compétences dans les domaines des investissements publics et du patrimoine. Il est aussi très important de mentionner qu'en 2004, on retrouve une situation analogue à celle de 2002 : aucun inventaire précis des investissements publics n'a été établi.

## *SECTION 3 : LA LOI DU 13 AOÛT 2004 ET LE DÉSENGAGEMENT DE L'ETAT*

La loi du 13 août 2004 peut être considérée comme la dernière étape du processus de décentralisation amorcé en 1982. Sur une période de vingt ans, l'Etat s'est désengagé pour faire face à des défis successifs ; la crise économique, la mondialisation et l'élargissement de l'Union Européenne ont bouleversé les responsabilités traditionnelles des administrations centrales. Si l'introduction de la loi cadre de 1982 a permis de développer une certaine complémentarité entre les APUC et les APUL, en fonction des besoins nationaux et de proximité, la loi du 13 août 2004 est, à l'inverse, votée dans l'urgence et attribue de manière autoritaire de nouvelles charges aux collectivités locales.

### 3.1. L'émiettement des investissements publics

L'Etat transfère ses responsabilités liées aux investissements et au patrimoine en imposant un calendrier précis à court et moyen terme. Il peut être surprenant de constater la rapidité avec laquelle s'effectuent les différentes opérations. Si plusieurs siècles ont été nécessaires pour construire une organisation cohérente ; la loi de 2004 demande aux collectivités locales de prendre en charge la majorité des investissements publics sur une période de cinq années.

#### 3.1.1. La répartition hâtive des charges d'investissement

Un échéancier très strict, fixé en fonction d'un programme à multiples dimensions économiques et sociales, permet en 2004, de distinguer trois catégories de transferts :

- les premiers d'entre eux sont obligatoires et doivent être réalisés sur une période très courte ;
- les seconds, considérés comme facultatifs, peuvent faire l'objet de discussions et de partages entre les différentes collectivités territoriales, situées principalement en

milieu urbain ;

- une dernière catégorie concernant les transferts qualifiés « d'expérimentaux » ne donne pas d'orientation précise, ce qui entraîne une certaine confusion au niveau des acteurs et de leurs prérogatives en attendant la mise en place de grilles de lecture. Au cours de la période qui précède le vote, les représentants des collectivités n'ont pas été consultés. L'Etat semble ignorer les difficultés qui se sont accumulées depuis le début des années 1990 et il agit de manière autoritaire. Il ne se comporte plus comme au début des années 1980, un partenaire restant à l'écoute des problèmes rencontrés par les collectivités locales. Ces dernières n'ont pas le choix, elles ne peuvent refuser les transferts imposés par la loi ; la France reste alors dans une logique de déconcentration et non de décentralisation. Le rapport publié par A. Gest[242] permet d'établir une répartition des différents transferts en fonction des priorités décidées par le gouvernement. Les tableaux n° 20 (transferts obligatoires), n° 21 (transferts facultatifs) et n° 22 (transferts expérimentaux) rappellent les échéances imposées par la loi.

[242] A. GEST (2006), « Rapport d'Information sur la mise en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales », *Rapport d'information*, n° 3199, Paris, La Documentation Française, p. 11-15.

***Tableau n°20 : Les transferts obligatoires depuis l'entrée en vigueur de la loi du 13 août 2004.***

- Investissements publics
- *Actions éducative et sociale*

| | Objet | Echéancier |
|---|---|---|
| **Régions** | - Syndicat des Transports d'Ile de France (STIF) | 1er juillet 2005 |
| | - Inventaire général du patrimoine culturel | 1er juillet 2005 |
| | *Action éducative :*<br>*- Formation sociale*<br>*- Crédits AFPA*<br>*- Formation paramédicale* | *1er juillet 2005*<br>*au plus tard 1er janvier 2008*<br>*1er juillet 2005* |
| ***Départements*** | - Routes | au plus tard 1er janvier 2008 |
| | - Fonds de solidarité pour le logement | 1er juillet 2005 |
| | - Gestion des crédits de conservation du patrimoine rural non protégé | 1er juillet 2005 |
| | ***Actions sociale***<br>- *Aide aux jeunes*<br>- *Action gérontologique* | <br>*1er juillet 2005*<br>*1er juillet 2005* |
| **Collectivités (EPCI)** | - Aéroports | au plus tard 1er janvier 2007 |
| | - Ports maritimes non autonomes | au plus tard 1er janvier 2007 |

*Source : D'après les informations mentionnées sur le rapport d'A. Gest, juin 2006.*

***Tableau n°21 : Les transferts facultatifs.***

| | Objet | Echéancier |
|---|---|---|
| **Départements** | Activités de prévention sanitaire | 1er janvier 2006 |
| **Départements et EPCI** | Aides à la construction | 1er janvier 2006-31 décembre 2009 |
| **Communes, Région Ile de France et EPCI** | Logements étudiants | 1er janvier 2005 |
| **Communes et EPCI** | Contingent préfectoral de logements sociaux | 1er janvier 2005 |
| **Collectivités : Régions, départements, communes, EPCI** | Propriétés de monuments historiques | 23 juillet 2006. |

*Source : D'après les informations mentionnées sur le rapport d'A. GEST, juin 2006.*

***Tableau n°22 : Les transferts expérimentaux.***

| | Objet | Echéancier |
|---|---|---|
| **Régions** | Financement d'équipements Sanitaires | 1er janvier 2005 - 31 décembre 2009 |
| **Régions ou à défaut, autres départements** | Gestion des crédits d'entretien des immeubles classés | 1er janvier 2006 - 31décembre 2009 |
| **Départements** | Protection judiciaire de la jeunesse | 1er janvier 2005 - 31 décembre 2009 |
| **Communes disposant d'un SCHS** | Résorption de l'habitat insalubre | 1er janvier 2006 - 31 décembre 2009 |
| **Création d'établissements publics d'enseignement primaire** | Communes et EPCI | 1er janvier 2005 - 31 décembre 2009 |

*Source : D'après les informations mentionnées sur le rapport d'A. Gest, juin 2006.*

Ces tableaux révèlent l'émiettement des investissements publics entre les différentes APUL et ne tient pas compte des orientations territoriales définies autour des concepts d'innovation et de pôles, développés depuis le début des années 1980. De même, les contraintes européennes liées à la protection de l'environnement ne sont pas évoquées. Seuls les investissements qui incombaient à la charge traditionnelle de l'Etat sont considérés. La loi du 13 août 2004 permet d'affirmer que l'Etat ne se considère plus comme le gardien de l'intérêt général, ni comme co-responsable de la rénovation et de la modernisation des biens collectifs. Il n'assure plus les conséquences des réformes économiques engagées sur la base de la compétitivité territoriale et ne constitue plus un relais entre les collectivités territoriales et l'Union Européenne.

*La Région* devient le chef de file au niveau des investissements liés à l'éducation. Conformément au schéma directeur établi lors de la loi de 2 mars 1982, la loi du 13 août 2004 renforce la position de la région dans le domaine de la formation professionnelle, dégageant L'Etat de la fonction qu'il avait assurée jusqu'à cette période. C'est maintenant la région qui doit relier les services éducatifs aux besoins économiques des industries présentes sur le territoire, et nous pouvons très vite deviner que les services proposés seront en accord avec le développement des pôles

de compétitivité.

*Le département* disposant de peu de ressources financières, se voit attribuer de lourdes charges d'investissements (routes, logements) en plus des dépenses sociales dont il a la charge. La loi du 13 août 2004 (article 49) fait du département le chef de fil de l'action sociale. Nous pouvons déjà nous interroger sur l'adéquation entre les ressources et les dépenses de cette structure territoriale. Nous verrons que les départements deviennent le centre de nombreux paradoxes. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 n'assure plus la garantie de leurs ressources et les fragilise considérablement, à la différence des groupements de communes qui ne sont pas de véritables collectivités territoriales.

*Les communes* assistent à l'augmentation de leurs prérogatives. Les logements collectifs, l'entretien des monuments historiques et les travaux d'infrastructures viennent s'ajouter aux dépenses liées à la protection de l'environnement, au traitement des eaux et des déchets. Incapables d'assurer de telles charges, elles se voient obligées de léguer ces responsabilités aux groupements de communes qui se sont renforcés avec la loi du 12 juin 1999. Ainsi, un paradoxe s'installe pour les communes. Depuis les années 1990, elles doivent assurer de plus en plus de responsabilités en matière d'investissements, et cela sans bénéficier de moyens supplémentaires. Devant cette anomalie, elles n'ont guère le choix. Elles transfèrent leur pouvoir de décision aux communautés de communes, ce qui cause de nouveaux problèmes.

Le premier volet de la décentralisation a été appliqué de manière progressive, et nous avions vu que certains domaines comme l'éducation ou la santé pouvaient être partagés entre plusieurs acteurs. Cette conception n'est pas remise en cause avec la loi du 13 août 2004. Ainsi, pour reprendre l'exemple du système éducatif, les nouvelles prérogatives clarifient le rôle de chaque collectivité territoriale. Une synthèse est proposée dans le tableau n°23.

***Tableau n°23 : Le partage des investissements publ ics dans le domaine éducatif après la mise en application de la loi du 13 août 2004.***

| Communes | Départements | Régions |
|---|---|---|
| Constructions et travaux dans les lycées d'enseignement général, technologique et professionnel. Mise en place d'un système de subventions pour les dépenses d' équipements et de fonctionnement. | Constructions et travaux dans les collèges, subventions pour l'équipement et le fonctionnement des collèges. | Implantation, construction, de l'équipement, du fonctionnement et de l'entretien des écoles maternelles et élémentaires. |
| Recrutement et gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) des lycées. | Recrutement et gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) des collèges. | Gestion des crédits d'équipement et de fonctionnement des écoles. |
| 0rganisation des activités éducatives, sportives et culturelles dans les locaux scolaires. | Organisation des activités éducatives, sportives et culturelles dans les locaux scolaires. | Organisation des activités éducatives, sportives et culturelles dans les locaux scolaires. |
| Financement partiel des établissements universitaires. | Organisation du fonctionnement des transports scolaires. | Organisation des horaires d'entrée et de sortie des élèves, ainsi que des rythmes scolaires. |
| Instauration d'une politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle pour les jeunes et les adultes. | Définition des secteurs de recrutement des différents collèges publics en fonction des zones d'habitation. | Gestion des personnels non enseignants. Chaque commune peut créer une caisse des écoles afin d'apporter des aides aux familles. |

Source *: Informations extraites du rapport d'A. Gest, juin 2006.*

Ce partage a été édifié en faisant apparaître de nouveaux acteurs sous forme de partenariats. Depuis 1983, les méthodes n'ont guère évolué. L'absence d'une véritable stratégie nationale a obligé l'Etat à agir dans l'urgence. Ainsi, c'est seulement en 2004 qu'une première liste des marchés publics a été établie pour la première fois[243]. Ces derniers sont désormais codifiés, ce qui facilite l'accès des

[243] Arrêté n°138 du 27 mai 2004.

acteurs privés dans les différents projets de construction (bâtiments scolaires et universitaires, commissariats, stades, gymnases, etc.). Cette situation engendre deux effets majeurs : l'accroissement de la complexité et la multiplication des paradoxes.

#### 3.1.2. La complexité des transferts de l'Etat dans le domaine des équipements collectifs

La complexité revêt plusieurs formes. Ainsi, il existe deux manières de réaliser les transferts obligatoires. Ces derniers peuvent se faire sans discussion ou sous forme de volontariat. Il est possible de s'interroger sur l'empressement des collectivités territoriales à accepter de nouvelles charges d'équipements si ces dernières ne sont pas aidées par un système de compensations financières. La formulation sur laquelle s'appuie le texte de loi permet de douter de la coordination des objectifs : comment une dépense obligatoire peut-elle contenir les termes « sans discussion » et « volontaire » ? En dehors des subtilités linguistiques, le transfert des compétences fait apparaître des complications d'organisation en instituant, à chaque échelon territorial, un système de conventions sophistiquées.
En France, comme dans les autres pays de l'OCDE, le principe de gestion déléguée s'est étendu depuis les vingt dernières années. En officialisant l'entrée des entreprises privées dans la gestion et la conception de l'ensemble des équipements collectifs et en simplifiant les procédures d'accès au code des marchés publics, la loi a entraîné de nombreuses confusions ; les collectivités territoriales se retrouvent entremêlées et liées à des contrats complexes où il est difficile de déterminer avec précision l'imbrication des acteurs.

Chaque transfert peut faire l'objet d'une étude de cas. La construction des logements sociaux et la rénovation des infrastructures évoquent les difficultés qui se présentent. La loi du 13 août 2004 attribue aux communes la responsabilité des logements sociaux. Ces derniers doivent être répertoriés et inclus dans un contingent départemental. Le préfet, aidé par une commission préfectorale, décide de

l'attribution du contingent constitué de divers logements situés en milieu urbain et rural. La procédure a débuté en Ile de France en 2004 et elle s'est étendue à l'ensemble du territoire national. Cependant, elle est difficile à mettre en application car elle repose sur un système de doubles conventions dans lequel l'Etat est toujours présent. La première est signée entre l'Etat et le délégataire de la compétence (organisme spécialisé dans l'habitat). La seconde est signée entre ce délégataire et l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (Anah). Le rôle de cet organisme est de gérer les aides qui sont transférées par l'Etat pour l'amélioration du logement. Ces conventions sont signées sur des périodes allant de trois ans à six ans. Plus le paysage administratif devient complexe, voire illisible, plus les organismes et les commissions deviennent nombreux. Aussi, en 2006, la gestion déléguée dans le domaine des logements sociaux a concerné 16 départements, 11 communautés urbaines, 48 communautés d'agglomération et 3 communautés de communes.

Les conséquences financières entraînées par la délégation de cette compétence aux différentes communes ne sont pas négligeables. En 2006, elles représentent 43,6 % de l'enveloppe nationale d'aides au parc de logements privés et 42,7 % de l'enveloppe nationale d'aides au parc des logements publics. Les communes ne sont donc pas en mesure de proposer un programme local d'habitat, aussi la même loi votée le 13 août 2004 (article 61) précise que seuls les EPCI ont la possibilité d'élaborer un programme local d'habitat. Le transfert des compétences de l'Etat en matière de logements privés ou publics ne peut s'effectuer que dans un cadre de structure collective. La grille de lecture devient très complexe et il est difficile pour les élus de cerner les responsabilités des différents acteurs et d'identifier leurs propres devoirs.

Les difficultés liées aux transferts des logements sociaux se répètent pour les transferts de propriété en matière de voiries et de grands équipements.

Les départements géraient déjà 360 000 kilomètres de routes départementales. L'article 18 de la loi du 13 août 2004 leur attribue en plus, 18 000 kilomètres de routes nationales. Ces dernières viennent donc compléter un vaste réseau et dans ce nouvel ensemble, il reste deux exceptions :

- les routes d'intérêt national ou européen qui continuent à relever de l'Etat ;

- certaines voies restent sous la responsabilité des communes.

Par ailleurs, un décret du Conseil d'Etat[244] prévoit que l'Etat conserve la propriété de 8000 kilomètres d'autoroutes concédées et 11 800 kilomètres de routes nationales et autoroutes non concédées. L'Etat transfère ses responsabilités sous forme d'accord avec les conseils généraux. Ces derniers peuvent refuser. Ce fut le cas du conseil général du département de la Somme qui a demandé à l'Etat de rester responsable de la route nationale n° 25 jusqu'à la mise en service de l'autoroute. Avec l'évolution rapide de la situation, les départements se trouvent devant des nécessités d'entretien. Afin de résoudre les difficultés évoquées par les représentants des conseils généraux, l'Etat a réorganisé et restructuré les services routiers en démantelant les DDE qui étaient reliées à la DATAR depuis 1963. Cette mesure qui devait permettre une meilleure répartition des charges a provoqué un effet contraire à celui qui était souhaité. Les départements sont désormais considérés comme étant les principaux responsables des infrastructures et se retrouvent directement dépendant des Services de Maîtrises d'Ouvrage contrôlés par les régions. A cela, il faut ajouter le fait que l'Etat peut conserver la maîtrise d'ouvrages de certaines opérations d'investissements *(voir annexe 6*). Parmi les transferts qui peuvent se faire sous forme de volontariat, nous retrouvons les aérodromes civils de plus ou moins grande importance et les ports non autonomes. 151 aéroports civils devaient être transférés aux collectivités locales avant le 1er janvier 2007. Il faut ajouter les aéroports de Lille et Clermont-Ferrand qui accueillent à eux deux, plus de deux millions de passagers par an. Si le transfert se fait sous forme de volontariat, les aéroports d'intérêt national ou jugés comme indispensables à l'exercice des missions de l'Etat ne sont pas transférés. Cette liste comporte 19 aéroports dont ceux de Paris, Nice, Bâle-Mulhouse, Lyon, Marseille, Toulouse et Bordeaux[245]. Lorsque le

---

[244] Décret n° 2005-1499 du 5 décembre 2005 relatif à la consistance du domaine routier (J.O. du 6 décembre 2005).

[245] Le décret n° 2005-1070 du 24 août 2005 fixe la liste des aérodromes civils appartenant à l'Etat et qui sont exclus du transfert aux collectivités territoriales. Ce sont les aéroports de : Charles de Gaulle, Paris Orly, Paris-le Bourget, Bâle-Mulhouse, Bordeaux-Mérignac, Lyon-Saint Exupéry, Lyon-Bron, Marseille Provence, Aix-les Mines et Marignac-Berre, Montpellier-Méditerranée, Nantes-Atlantique et Saint-Nazaire-Montoir, Nice-Côte-d'Azur et Cannes-Mandelieu, Strasbourg-Entzheim, Toulouse-Blagnac et pour l'Outre-Mer : Cayenne-Rochambeau, Fort-de-France-le Lamentin, Pointe-à Pitre-le Raizet, Saint-Denis-Gillot.

transfert s'appuie sur le volontariat, la loi permet à toutes les collectivités locales (régions, départements et collectivités de communes) de se porter candidates, à condition que l'aéroport se trouve au moins sur une partie de leur territoire. Après concertation avec les responsables des différents échelons, le préfet désigne ensuite la collectivité bénéficiaire du transfert et une convention est établie. En cas de candidatures multiples, un syndicat mixte peut être créé. En décembre 2006, plus de vingt aérodromes n'avaient pas été l'objet de candidatures spontanées.

Le transfert concernant les ports maritimes suit à peu près le même schéma. Depuis la loi du 7 janvier 1983, les ports maritimes non autonomes ont été transférés aux collectivités territoriales. Avec la loi du 13 août 2004, comme pour les aérodromes, les collectivités territoriales peuvent se porter candidates. Elles ont par ailleurs dû postuler avant le 1er janvier 2006. C'est au préfet de désigner, après étude des dossiers, la collectivité responsable.
Le code des ports maritimes prévoit la compétence de la région sur les ports maritimes de commerce, celle du département sur les ports maritimes de pêche et celle de la commune sur les ports de plaisance. La nouvelle loi de 2004 donne autorité et pouvoir de décision au préfet afin qu'il n'y ait pas de découpage des ports entre les différentes collectivités territoriales. Désormais, c'est l'activité principale du port qui devient déterminante et oriente la décision du préfet afin qu'il n'y ait pas de contradiction avec le code des ports maritimes. Les voies navigables fluviales et les ports intérieurs peuvent être transférés aux collectivités territoriales qui en font la demande mais la région reste prioritaire. Le décret du Conseil d'Etat[246] est beaucoup plus souple car aucune date n'est imposée. La totalité du domaine fluvial de l'Etat peut être transférée à l'exception des ports intérieurs de Paris et de Strasbourg, de 21 rivières et de 27 canaux dont le principal rôle est de transporter des marchandises et d'assurer les liaisons inter-bassins. La région qui est de droit propriétaire (Bretagne, Pays de Loire, Picardie) peut ensuite déléguer ses pouvoirs aux autres collectivités territoriales. Les aménagements hydrauliques peuvent aussi être concédés à des sociétés privées.

---

[246] Décret n° 2005-992 du 16 août 2005, relatif à la gestion de domaine fluvial de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements (J.O. du 18 août 2005).

A ces transferts obligatoires, nous devons ajouter les transferts d'investissement publics à titre expérimental et facultatif. Comme pour les transferts obligatoires, la loi du 13 août 2004 propose pour chaque collectivité territoriale, un domaine spécifique d'investissements et une date d'échéance. Quel que soit le cas, le préfet conserve un grand pouvoir de décision et désigne la ou les collectivités territoriales auxquelles les compétences seront transférées.

### 3.2. Les situations paradoxales engendrées par l'adoption de décisions hâtives

La loi du 13 août 2004 n'a pas tenu compte des orientations qui ont été prises dès le début des années 1980, à savoir la création de nouveaux territoires centrés autour du concept d'innovation, ni des contraintes européennes, imposées dans le domaine de l'environnement. L'émiettement des investissements publics désoriente les différentes collectivités territoriales ; ces dernières se retrouvent écartelées entre des logiques indépendantes et ne disposent pas de ressources financières leur permettant d'assurer leurs nouvelles fonctions.

#### 3.2.1. La difficile adaptation des ressources

Les lois du 7 janvier et du 22 janvier 1983 avaient autorisé les collectivités territoriales à compléter leurs ressources fiscales (essentiellement centrées autour des *quatre vieilles*) en recevant d'autres ressources. Afin de réaliser le transfert de ses compétences dans le domaine des investissements publics, l'Etat avait institué la Dotation globale de décentralisation (DGD), votée le 7 juin 2003, afin de compléter la DGF et la DGE.

Selon R. Hertzog et G. Siat[247], ces différentes lois, autorisant la possibilité d'acquérir des ressources non fiscales, vont être à l'origine de nombreuses confusions. Nous avons vu qu'il n'y avait pas eu d'inventaire précis des investissements publics, aussi, de 1982 à 2004, la distribution des compétences a été accomplie par à-coup ; il n'y a

[247] R. HERTZOG et G. SIAT (1992), « Dix ans de transformations dans les services publics locaux », *Administrations et Education*, n°3, p. 125-138.

pas eu de logique d'ensemble prévue de manière rationnelle sur une longue période. Ce manque de coordination a été à suivi d'une succession de décrets dont l'objectif était de faire face à l'urgence en autorisant les collectivités locales à obtenir des ressources supplémentaires. Parmi des décrets, nombreux sont ceux qui comportent certaines incohérences :

- Le décret n° 83-1122 du 22 décembre 1983 accorde aux communes des sommes destinées à réaliser les documents d'urbanisme. Ce décret fait suite à celui du 1er octobre 1983 qui accordait aux EPCI les mêmes fonctions. Afin se garantir contre des risques éventuels de recours et de contestation, il est conseillé à ces mêmes communes ou différents groupements de contracter une police d'assurance complémentaire dont l'Etat s'engage à rembourser une partie.
- La loi du 22 juillet 1983 prévoit que ce sont les départements qui désormais, assureront l'organisation des transports scolaires dans le périmètre des transports urbains. Parallèlement, cette mesure n'exclut pas le partage organisé par les Autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains (ACOTU). Malgré l'application de cette loi, ces dernières peuvent continuer à déterminer la responsabilité des communes, des groupements de communes et des syndicats mixtes. Un autre décret[248], entré en vigueur le 3 mai 1984, prévoit le transfert des compétences de l'Etat dans le domaine du transport scolaire, mais une circulaire parue le 10 novembre 2000 indique que certains acteurs (non nommés) peuvent être exclus à tout moment.

A ces décrets, il faut ajouter que d'autres ressources peuvent également être transférées et organisées par l'intermédiaire des contrats de plan Etat-régions[249], prévus pour une période de 4 ans allant de 1984 à 2013.

De multiples financements croisés, mêlés à des mécanismes complexes ne permettent pas de déterminer les responsabilités exactes, ni les différents modes de financement des travaux d'infrastructures. Le financement du transfert de compétences devient très confus. Il n'y a pas eu comme au Canada, une constitution claire qui définit pour chaque collectivité le domaine des responsabilités

---

[248] Décret n° 84-322.

[249] Contrats de Plan Etat-Régions (CPER) : 1984-1988 ; 1989-1993 ; 1994-1999 ; 2000-2006 ; 2007-2013.

correspondant à un mode précis de fiscalité ou comme en Allemagne une culture décentralisée appliquée depuis longue date au niveau des *Länder*.

La complexité qui accompagne le partage des responsabilités et les différentes sources de financement, ne remet pas en question la cohésion institutionnelle au cours des dix premières années qui suivent l'introduction du premier volet de la décentralisation Nous avons vu précédemment que de 1982 au début des années 1990, les institutions acceptent les changements afin de permettre à l'Etat de faire face à la crise économique. La confusion est expliquée par M. Freyssenet, A. Mair, K. Shimizu et G. Volpato[250]. Selon ces chercheurs, toutes les institutions subissent les mêmes lois ; lorsqu'un régime est en crise, les stratégies des entreprises sont déstabilisées et entrent en difficulté. On pourrait appliquer le même raisonnement aux administrations locales qui soudainement doivent faire face à des situations pour lesquelles elles n'avaient pas été préparées. Le transfert des compétences avait été davantage pensé en termes de partage des charges et des compétences mais peu en termes de ressources.

G. Burn fait observer en 2003 que le problème des transferts des ressources vient de la structure des ressources des collectivités locales. La fiscalité locale française possède une caractéristique bien particulière ; 86 % des impôts reposent sur des facteurs physiques et fonciers alors que dans les autres pays membres de l'Union Européenne, la fiscalité locale repose sur l'activité économique. En France, par soucis d'une meilleure répartition et d'une recherche d'équilibre territoriale, les ressources des collectivités locales ne reposent pas essentiellement sur l'activité économique. Avant les lois de la décentralisation, les ressources des collectivités locales, basées sur la fiscalité étaient compatibles au modèle traditionnel, dans la mesure où l'Etat, par l'intermédiaire des GEN, assurait la majorité des investissements publics. Ces derniers n'étaient pas considérés comme une charge pour les collectivités territoriales avant 1982 ; ils étaient inclus dans les devoirs de l'Etat et ce dernier avait la possibilité d'organiser comme il le désirait la gestion et la modernisation des équipements publics. Les travaux et leur financement étaient

---

[250] M. FREYSSENET, A. MAIR, K. SHIMUZI, VOLPATO G, (2000), *Quels modes productifs ? Trajectoires et modèles industriels des constructeurs automobiles mondiaux,* Paris, La Découverte, p. 28- 34.

orchestrés par le système de la planification et la DATAR ne provoquait pas de heurts ni dans le domaine des équipements, ni dans celui des financements.

En 2003, un an avant l'entrée en vigueur du deuxième volet de la décentralisation, J.-P. Delevoye et D. Hoeffel publient un rapport devant la Commission des Lois du Sénat en faisant part de leurs inquiétudes devant l'augmentation des dépenses de fonctionnement et de capital (n°24 et n°25).

***Tableau n°24 : L'augmentation des dépenses générales des collectivités territoriales.***

| | **1982** | | **2001** | | **2003** | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Milliards d'euros | Mds € | % | Mds € | % | Mds € | % |
| Dépenses totales | 56.4 | 100 | 129.95 | 100 | 144.5 | 100 |
| Dépenses de fonctionnement | 36.5 | 65.1 | 81.94 | 63.1 | 92.59 | 64.1 |
| Dépenses d' équipements | 19.7 | 39.4 | 48.1 | 36.9 | 51.91 | 35.96 |

*Source : La Lettre de la Vie Publique, n°118, 6 novembre 2007.*

***Tableau n°25 : Les structures de la fiscalité locale après 17 années de décentralisation.***

| **Milliards d'euros** | **Communes et groupements** | **Départements** | **Régions** | **Taxes** |
|---|---|---|---|---|
| Fiscalité directe | 38.72 | 13.59 | 3.05 | 55.36 |
| Fiscalité indirecte | 2.62 | 4.16 | 1.41 | 8.19 |
| Taxes liées à l'urbanisme | 0.37 | 0.16 | 0.08 | 0.81 |
| Total | 41.71 | 17.91 | 4.54 | 64.16 |

*Source : Direction générale des collectivités locales 2002.*

Non seulement les ressources ne correspondent pas à l'accélération des dépenses, mais en plus, elles s'appuient sur des incohérences juridiques et administratives.

### 3.2.2. Les incohérences financières et administratives exacerbées par la mise en place de la loi.

Malgré la volonté très forte de poursuivre le désengagement de ses compétences liées aux investissements publics, l'Etat ne reste pas insensible aux difficultés financières auxquelles sont confrontées les collectivités territoriales. Il émet le désir de protéger leurs ressources par une loi constitutionnelle ; celle-ci, votée le 28 mars 2003 précède la publication de deux autres lois organiques votées les 13 et 29 juillet 2004. Ces lois, complémentaires, ne peuvent être passées sous silence car elles vont institutionnaliser les paradoxes et accélérer la désarticulation de l'architecture des formes institutionnelles. Concernant l'acquisition de ressources, l'article 72-2 de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, apporte les détails suivants :

> Elles peuvent recevoir tout ou une partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre. Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi. [251]

L'article 72-2 reste très global en ce sens où l'autonomie financière des collectivités locales est désormais protégée. Il est prévu que les collectivités peuvent recevoir des impositions de toutes natures et qu'elles peuvent fixer l'assiette et le taux, au nom de l'autonomie fiscale. C'est donc cet article qui reconnaît le principe de la souveraineté politique, mais en même temps, il évoque le principe selon lequel les ressources fiscales et autres ressources propres des collectivités locales doivent former une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. Cela revient à dire qu'en dehors des ressources fiscales, elles ont peu de marge de manœuvre pour se procurer d'autres financements.

Les lois organiques des 13 et 29 juillet 2004, plus techniques que la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, vont organiser l'autonomie financière des

[251] Article 72-2, loi constitutionnelle du 28 mars 2003, n°2003-276.

collectivités territoriales, mais elles vont accroître la confusion en privilégiant les points suivants :

- un nouveau périmètre[252] des collectivités territoriales est défini. Les EPCI sont désormais considérés au même titre que les communes, les départements et les régions. Par contre, les syndicats mixtes qui permettaient de gérer une tâche comme la distribution de l'eau ou le ramassement des déchets ont été évincés. Il est donc prévu (même si ce n'est pas clairement mentionné), que ces fonctions seront reprises par des entreprises privées ;
- les départements (métropole et Outre-mer) qui assurent de plus en plus d'investissements ne peuvent plus compter sur la garantie de leurs ressources ;
- la notion de ressources est détaillée[253] par la mise en place d'une liste précise des recettes fiscales et non fiscales. Les impôts peuvent être propres aux collectivités ou partagées entre l'Etat et ces collectivités. Dans tous les cas, comme dans la gestion privée, les sommes correspondant à certaines activités sont dirigées vers le fonctionnement ou vers l'investissement. Il s'agit du produit des impositions de toutes natures (fixées par la loi comme la taxe d'habitation, taxes foncières, taxe professionnelle, taxe d'enlèvement des ordures ménagères, taxe locale d'équipement), des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers, des dons et legs, et des ressources partagées

A cela, il faut ajouter que l'article 72-2 permet à l'Etat de partager certaines recettes avec les collectivités territoriales, comme la Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), la Taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) et une partie de la Taxe professionnelle (TP), qui n'est plus versée à l'Etat mais directement aux collectivités territoriales. A partir de 2003, la TP, issue directement de l'activité économique va devenir l'objet de nombreuses controverses et un véritable enjeu financier, comme dans les autres pays d'Europe. On glisse progressivement vers un système où la TP serait une ressource uniquement reversée aux EPCI. Selon F. Robert[254], en

---

[252] Loi du 29 juillet 2004, article 2.

[253] Loi du 29 juillet, Article 3

[254] F. ROBERT (2004), « La taxe professionnelle, ciment de l'intercommunalité de projet », *Cahiers français,* n°318, janvier, Paris, la Documentation Française , p. 56-57.

privilégiant la TP, la France aurait voulu rejoindre les autres pays de l'Union Européenne qui préfèrent favoriser l'activité économique à l'accroissement des ressources fiscales.

Qui plus est, la loi ne comptabilise pas les emprunts, alors que cette forme de financement est devenue indispensable à la construction des pôles d'activités. Sans endettement, les collectivités traditionnelles (régions, départements et communes) ne peuvent assurer les dépenses liées à la protection de l'environnement.

La nouvelle réorganisation des ressources provoque l'émoi des élus des différentes collectivités traditionnelles (dans lesquelles les EPCI ne figurent pas). En ignorant l'emprunt, la loi ne tient pas compte de la charge de la dette qui non seulement pèse sur les budgets généraux, mais qui, en plus, limite les projets d'investissements. Les collectivités territoriales se retrouvent écartelées entre des logiques territoriales indépendantes des unes des autres, des prérogatives qu'elles ne peuvent assurer et un accroissement de la dette qui devient paralysant.

***Tableau n°26 : Les investissements des collectivit és locales en 2007.***

| | **Communes** | **Groupements à fiscalité propre** | **Communes et groupements** | **Départements** | **Régions** |
|---|---|---|---|---|---|
| Dépenses d'investissement | 31.1 | 9.8 | 40.9 | 16.6 | 10.3 |
| Dont dépenses d'équipement brut | 22.9 | 6.5 | 29.4 | 8.3 | 3.4 |
| Dont subventions variées | 1.2 | 1.1 | 2.2 | 5.4 | 5.4 |
| Dont remboursement de dettes | 5.9 | 1.5 | 7.5 | 2.5 | 1.3 |
| Recettes d'investissement | 20.1 | 6.3 | 26.3 | 7.0 | 4.7 |
| Dont emprunt | 7.9 | 3.0 | 10.9 | 3.9 | 2.8 |
| Dette au 31/01/2007 | 55.4 | 15.0 | 70.4 | 21.9 | 12.7 |

*Source : Les chiffres des Collectivités Locales (2009), Direction Générale des Collectivités Locales, p. 9.*

Avec les données apportées par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 et des deux lois organiques des 13 et 29 juillet 2004, nous pouvons comprendre le ressentiment des présidents des conseils généraux de métropole et d'Outre-mer ; la loi constitutionnelle ne garantit plus la régularité des ressources des départements mais privilégie celles des EPCI.

L'absence de garanties de ressources concerne également les syndicats de communes existant sous les formes de Sivu et de Sivom ; ces derniers conservent peu de prérogatives et sont encouragés à confier l'ensemble des activités commerciales au secteur privé.

Dans l'évolution de la décentralisation et du transfert de compétences dans le domaine des investissements publics, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 est un élément fondamental pour comprendre l'évolution des paradoxes. En reprenant la liste des ressources demeurant garanties, il est possible d'établir le tableau n°27 :

***Tableau n°27 : Les ressources des collectivités te rritoriales garanties par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003.***

| ***Collectivités territoriales*** | ***Protégées par la garantie constitutionnelle*** | ***Non protégées par la garantie constitutionnelle*** |
|---|---|---|
| **Au niveau des communes** | | |
| - Communes | X | |
| - EPCI (Etablissements Publics de Coopération Intercommunale) | X | |
| - Communautés de communes | X | |
| - Communautés d'agglomérations | X | |
| - Communautés urbaines | X | |
| - Syndicats d'agglomérations nouvelles | X | |
| - Syndicats de communes (Gestion de l'Eau, déchets) | | X |
| **Au niveau des départements** | | |
| - Départements de la métropole | | X |
| - Départements d'Outre-mer | | X |
| - Territoires de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon | | X |
| - Territoires issus de la fusion de communes et de départements | | X |
| **Au niveau des régions** | | |
| - Régions en métropoles | X | |
| - Régions Outre-mer | X | |

La loi bouleverse la marche vers l'autonomie et renforce les partenariats en matière d'investissements. Ces derniers ne peuvent plus être assurés par une seule collectivité territoriale ; plus l'Etat transfère ses compétences en prônant l'autonomie des collectivités territoriales, moins ces dernières conservent la capacité de développer des projets d'équipements.

#### 3.2.3. La marge de manœuvre des élus de plus en plus réduite

L'évolution de cette situation exerce une influence sur la notoriété des élus des collectivités territoriales traditionnelles. Les maires peuvent entreprendre des travaux de plus grande ampleur grâce à l'aide de l'association de communes mais ils perdent aussi une part de leur pouvoir. Ils sont désormais membres d'un EPCI ou d'une communauté de communes. Les projets d'investissements sont discutés et sélectionnés collectivement et il est difficile pour un maire de prouver que les investissements de sa commune sont prioritaires. Il faut également ajouter qu'avec la taxe professionnelle unique qui se dirige vers les EPCI, les communes perdent les moyens de financer leurs propres investissements publics.
Nous pouvons également constater qu'un EPCI est souvent dirigé par un responsable politique influent ; les priorités peuvent alors être guidées en fonction d'un programme politique et non en fonction d'urgences économiques et sociales. La marge de manœuvre des présidents des conseils généraux est également réduite car la loi du 28 mars 2003 n'intègre pas les départements dans le périmètre des collectivités dont les ressources sont garanties par la Constitution.

L'augmentation des dépenses de fonctionnement et d'investissements à partir de la publication de la loi du 13 août 2004 n'a pas été compensée par un transfert équivalent en ressources fiscales. La DGD, affectée aux départements et aux régions est donc devenue indispensable pour assurer l'autonomie des collectivités locales.
Depuis 2003, 95 % des crédits de la DGD ont été intégrés dans une dotation forfaitaire des départements et des régions ; ils ont été complétés par un crédit

résiduel (5 %) et par plusieurs dotations spécifiques. Ces dernières se présentent sous plusieurs formes :

- il peut s'agir d'une compensation régulière accordée aux collectivités territoriales d'une même catégorie comme les ports maritimes de commerce et de pêche, les transports urbains, services communaux d'hygiène ou de sécurité ;
- il peut s'agir d'une compensation irrégulière accordée à des catégories territoriales non spécifiques pour assurer certains investissements ponctuels comme la réalisation d'une bibliothèque, l'équipement d'un port de commerce ou d'un port de pêche. Ainsi en 2006[255], les crédits affiliés à la DGD ont été répartis entre les communes, les départements et les régions. Les dotations spécifiques ont été distribuées aux communes et aux départements. Les données chiffrées figurent dans le tableau n°28.

***Tableau n°28 : La répartition des dotations généra les de la décentralisation et des dotations spécifiques en 2006.***

| **Collectivités territoriales** | **Dotation globale de décentralisation montants en millions €** | **Dotations spécifiques montants en millions €** |
|---|---|---|
| Communes | 284 | 208 |
| Départements | 252 | 85 |
| Régions | 390 | |
| Corse | 265 | |
| TOTAL | 1 191 | 293 |

*Source : Direction Générale des Collectivités Locales 2007.*

Les sources de financement devenues complexes ne se présentent pas d'une manière plus lisible dans les départements d'Outre-mer. Leurs ressources proviennent en grande partie d'une taxe indirecte appelée « *Octroi de Mer* » qui frappe les produits importés et les produits locaux dans les DOM. Les recettes sont versées directement aux collectivités (communes-départements-régions). En 2004, le potentiel fiscal par habitant des DOM est plus faible qu'en métropole[256]. Il

[255] La DGD (2007), La Direction Générale des Collectivités Locales en chiffres 2006.

[256] P.-Y. CHICOT (2005), *La compétence internationale des collectivités territoriales françaises*, Paris, L'Harmattan, p. 8-9.

représente 218 euros en moyenne par habitant dans les communes de moins de 10 000 habitants dans les DOM contre 508 euros en métropole. Le potentiel fiscal des communes de plus de 10 000 habitants s'élevait à 391 euros alors qu'il était dans la même catégorie de 741 euros en métropole. L'octroi de mer a une fonction importante, il compense la faiblesse des recettes des collectivités locales d'Outre-mer.

Ainsi, pour faciliter le développement des investissements et d'autres projets économiques, la loi du 17 juillet 1992 a créé dans ces régions, un Fonds régional pour le développement et l'emploi (FRDE) constitué du solde annuel du produit de l'octroi de mer. C'est également cette loi qui précise le rôle des conseils généraux dans l'affectation des parts destinées aux communes pour les départements de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Réunion.

La part de l'octroi de mer dans les recettes des collectivités locales représente pour les régions entre 25 et 42 % de leurs recettes fiscales. Pour les communes, le poids est plus important parce qu'il représente entre 39 et 52 %. Par ailleurs les départements reçoivent en moyenne 35 % de la dotation globale garantie des communes. Depuis 2004, le FRDE a été supprimé parce que la distribution ne donnait pas satisfaction. Dorénavant 80 % des recettes sont directement versées en section d'investissement et attribuées aux communes en fonction du nombre d'habitants. Aussi, 20 % des recettes sont versées aux EPCI. Les communes voient leurs recettes diminuer au profit de projets dont elles n'ont pas la maîtrise.

Pour combler le manque de ressources, les départements et régions d'Outre-mer sont par la loi de 2003 plus autonomes qu'en métropole et les élus vont se tourner vers de multiples acteurs internationaux. Les projets d'investissements publics peuvent ainsi être financés et gérés par d'autres pays que la France.

***Tableau n°29 : Le Fonds régional pour le développe ment et l'emploi (FRDE).***

| | **FRDE versé en 2006 (M€)** | **FRDE versé en 2007 M€** |
|---|---|---|
| Guadeloupe | 17.7 | 12.9 |
| Martinique | 21.7 | 19.1 |
| Guyane | 6.7 | 3.5 |
| Réunion | 24.3 | 29 |

*Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales en 2007.*

P.-Y. Chicot considère que l'accentuation de la responsabilité locale a engendré une prolifération d'acteurs publics locaux sur la scène internationale. La décision n'est plus le fruit de la seule décision de l'Etat et une nouvelle forme de gouvernance apparaît en impliquant des acteurs de zones géographiques qui dépendent de systèmes juridiques différents.

Les effets de la mondialisation se font davantage sentir sur les collectivités territoriales d'Outre-mer. Ces dernières se retrouvent dans des sphères d'influence où l'Union Européenne et la France ne jouent pas forcément les premiers rôles. Ainsi dès 1982, l'article 12 du projet de la loi sur la décentralisation met en place une procédure consultative auprès des collectivités territoriales pour tout projet entre la France et les pays voisins des Caraïbes dans les domaines économique, social, technique et culturel. L'environnement géographique a une forte influence et les besoins d'investissements vont dépendre de considérations socioculturelles qui contrastent avec la vision de l'Etat.

La coopération internationale locale vient compléter la politique de coopération de l'Etat et le citoyen se sent plus proche de l'environnement que de l'Etat métropolitain. De même, le développement économique, industriel et commercial dépend des relations entretenues en dehors de la collectivité. L'influence territoriale est considérablement élargie et dépasse de loin le concept « d'Etat français » pour l'ensemble des DOM-TOM. La diversité des acteurs s'est agrandie depuis 1982 ; par conséquent, les ressources des collectivités territoriales d'Outre-mer sont au centre de nombreuses interrogations, voire de problèmes spécifiques.

Le financement des transferts de compétences de l'Etat aux collectivités locales a

été pensé plus spécialement au niveau de la métropole. Ainsi, la part de la Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) affectée aux régions (loi n° 2004-809 du 13 août 2004), n'est pas distribuée aux départements d'Outre-mer. Cette situation est vécue comme une injustice. C'est la raison pour laquelle le gouvernement s'est orienté pour les régions d'Outre-mer vers l'attribution d'un abonnement à la DGD afin de compenser le transfert des compétences dans le domaine des investissements publics.

#### 3.2.4. Les nouvelles techniques de management adoptées par les APUL

L'évolution des paradoxes et des incohérences a été rapide à partir de 1990. Lorsque l'on observe le comportement de l'Etat, il est possible de constater que ce dernier conserve et reproduit un mode de régulation particulier, il agit dans l'urgence et couvre ses actions en restant proche du droit public. On a pu remarquer que tout bouleversement concernant la gestion ou la prise en charge des équipements collectifs est toujours accompagné de mesures juridiques faisant acte de loi.

Depuis le début des années 1980, il semblerait que trois concepts évoluent en parallèle dans les pays de l'OCDE : l'attractivité territoriale, la décentralisation et de nouvelles techniques de management (appliquées aux entreprises et aux administrations). On a pu observer que l'économie américaine portée par les *clusters*, devient une référence dans une économie mondialisée. La décentralisation, telle qu'elle fut conçue en France en 1980, avait été pensée dans un cadre national ; elle ne correspondait pas à la mise en place d'une logique concurrentielle. C'est la raison pour laquelle il n'y a pas eu de conflit entre les APUC et les APUL au cours des dix premières années. Les problèmes apparaissent au cours des dix dernières années du XX$^{e}$ siècle (C. Demons, 2002), lorsque le concept d'attractivité territoriale, encouragé par l'Europe, se heurte à celui de la décentralisation, organisé par l'Etat, toujours présent.

La crise a également redonné beaucoup de vigueur aux théories libérales. De nouvelles techniques de management (A. Chandler, 1977,1990) sont venues bouleverser l'organisation interne des entreprises. Ces méthodes gagnent les

administrations à partir de 1990, en portant le terme de *New public management*. Issus de programmes de recherche menés dans les pays anglo-saxons dès 1980, ces techniques sont transposées en Europe et vont évoluer conjointement à la mise en place des pôles de développement territorial. La concurrence et la rationalité des méthodes de gestion vont devenir les règles majeures de toutes les institutions privées et publiques.

Le management public a été à l'origine d'un vaste mouvement de réformes mais les différences administratives sont telles qu'il n'existe pas de méthode type. Selon P. Bezes[257], la réforme de l'Etat, menée dans les différents pays de l'OCDE constitue un programme de recherche organisé autour « des trois E » (économie, efficacité, efficience). Il est important de noter que les révisions (*reviews*) s'appuient seulement sur des expériences et non sur des modèles théoriques. La révision la plus célèbre a été menée par l'Administration Clinton. Présentée par J.-R. Thompson, sous le nom de *Reinventing Government*[258]*,* elle a été confiée au vice-président Al Gore en 2000. Plusieurs pays tentent des expériences similaires, y compris dans ceux où les prérogatives des collectivités territoriales dans le domaine des investissements publics sont clairement définies par la Constitution. Par exemple, à partir de 1994 au Canada, le gouvernement confronté à un déficit budgétaire élevé (5,9 % du PIB) et à une dette publique d'un niveau de 70 %, a engagé une profonde réforme de l'Etat. Celle-ci, appelée la *Revue des programmes*, consiste à diminuer l'engagement de l'Etat fédéral dans le domaine des investissements publics.

Selon M. Senimon[259], le concept de « *New Public Management* » véhiculé et porté par le concept de flexibilité, a engendré plusieurs conséquences :

- il a fait apparaître en Europe, un clivage Nord-Sud. Les pays scandinaves auraient plus de facilité à mener des réformes que les pays du Sud ;

---

[257] P. BEZES (2008), *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008),* Paris, PUF, p. 80-112.

[258] J. R. THOMSON (2000), « Reinventing as Reform Assessing the national performance Review » *Public Administration Review*, n°60, p. 508-521.

[259] M. SENIMON (2003), « Regards sur le management public en Europe : quels enseignements pour la France », *Colloque au Sénat*, 12 novembre.

- le concept met en évidence la pluralité des systèmes d'organisation, en fonction de la nature du régime (fédéral ou unitaire) ;
- il permet également de distinguer des conceptions différentes de la notion d'intérêt général et de son rôle dans la mise en œuvre de services et d'investissements publics ;
- il respecte le pluralisme culturel ou régional des pouvoirs locaux et le degré de différenciation ou d'unicité de la fonction publique locale par rapport à la fonction publique nationale. Ce procédé est donc adaptable à toute forme d'architecture institutionnelle. Il est donc retenu par les gouvernements qui se succèdent en France depuis le milieu des années 1990, dans l'espoir que l'on ait enfin trouvé la solution efficace, capable de réduire la dette publique. En septembre 2009, celle-ci s'élève à 1500 milliards d'euros[260].

Dans ce contexte, le droit public centré sur l'intérêt général ne constitue plus le socle des investissements publics. Ces derniers vont constituer un vaste marché qui va faire la fortune des groupes monopolistes. Enracinés dans les secteurs proches de l'environnement, les groupes Bouygues, Vivendi, Suez ou encore Vinci vont assurer le contrôle et la gestion des équipements sans prendre en charge les investissements.

[260] C. GUÉLAUD (2009), « Les déficits chroniques et la crise font exploser la dette de la France », *Le Monde*, 24 septembre, p. 14.

# CHAPITRE 3 : DE NOUVEAUX ACTEURS ENGAGÉS DANS UNE AUTRE FORME DE RÉGULATION

Portés par une politique territoriale ambigüe, les investissements publics sont désormais écartelés entre plusieurs concepts.

D'une part, l'Union Européenne désire structurer l'espace économique qui unit les pays membres autour des pôles de compétitivité et d'autre part, l'Etat, soucieux de se désengager au plus vite de ses fonctions économiques, développe le processus de décentralisation en transférant aux collectivités territoriales de nombreuses compétences. Nous assistons à la fois à la mise en place d'une superposition de territoires (non coordonnés entre eux) et une dispersion (voire un émiettement) des investissements publics.

Comment les APUL peuvent-elles faire preuve de rationalité en étant confrontées à des charges de fonctionnement et d'investissements de plus en plus lourdes et auxquelles elles n'avaient pas été préparées ? Cette sensation d'isolement et d'incompétence va renforcer l'éclatement des structures traditionnelles et introduire de nouveaux acteurs.

## *SECTION 1 : LA MULTIPLICATION DES CENTRES DE DÉCISION*

Dans les années 1990, de nombreux pays de l'OCDE introduisent un système de décentralisation. Cette initiative nourrit les débats entretenus sur le rôle de l'Etat dans une économie mondialisée. La Nouvelle-Zélande et le Canada sont les premiers pays qui ont amorcé une réforme administrative. Nous devons cependant distinguer les régimes fédéraux et les régimes unitaires ; les pays fédéraux, comme les Etats-Unis, l'Allemagne ou le Canada (dont le système est davantage confédéral) ont prévu de séparer, dans leur constitution, les prérogatives des administrations centrales et locales. La décentralisation engagée dans les pays unitaires, pose beaucoup plus de problèmes et c'est une des raisons qui explique les paradoxes auxquels la France doit faire face.

### 1.1. La décentralisation se heurte au concept d'attractivité territoriale

Dans ce contexte européen, il est important de considérer les nouvelles politiques territoriales. La *clusterisation* développée en France, sous forme de technopoles et de pôles de compétitivité, est encouragée par l'Etat, libéré de tout financement.
Les pôles de compétitivité évoluent en dehors du cadre des administrations publiques locales, ce qui n'est pas sans poser de problème, car il est difficile d'effectuer des prévisions sur le long terme.

#### 1.1.1. Les groupements de communes, produits des NTIC et de l'augmentation des dépenses liées à la protection de l'environnement

Les pôles deviennent porteurs d'une politique industrielle qui n'émane pas d'une volonté nationale. Leur identité dépend uniquement des entreprises innovantes qui se situent sur leur territoire. Paradoxalement, nous pouvons remarquer qu'aucune entreprise, quelle que soit sa taille, n'est tenue de rester sur le territoire. Les sociétés s'installent uniquement si les collectivités locales assurent, à la place de l'Etat, les dépenses d'investissements. Nous sommes alors confrontés à la situation suivante.

En termes d'attractivité du territoire, les collectivités sont fières de porter les technopoles et les pôles, mais pour les garder, elles sont dans l'obligation de répondre à leurs besoins en assurant les investissements nécessaires. Comme nous pouvons le voir sur le tableau suivant, ces dépenses ne cessent d'augmenter et ont presque doublé au cours des dix dernières années.

***Tableau n°30 : Les dépenses d'investissements des collectivités territoriales sur la période 2000-2007.***

| **En milliards d'euros** | **2000** | **2001** | **2002** | **2003** | **2004** | **2005** | **2006** | **2007** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Dépenses totales hors remboursement de la dette | 121.62 | 126.13 | 133.06 | 140.36 | 155.84 | 165.39 | 175.17 | 188.94 |
| Dépenses d'investissements hors remboursement | 36.80 | 38.30 | 37.65 | 40.80 | 44.61 | 47.76 | 50.94 | 56.67 |
| Investissements/dépenses totales (%) hors remboursement | 29.76 | 30.28 | 28.18 | 29.06 | 28.62 | 28.87 | 29.08 | 29.99 |

*Source : 2007, Calculs effectués en fonction du tableau n°19-9, DGCL, les Comptes des Collectivités Locales, p.140.*

L'étude réalisée par la DGCL[261] attribue à la montée de l'intercommunalité la forte hausse des subventions d'équipements depuis 1993. Ces dépenses seraient dues à la conjugaison de trois facteurs : l'amélioration de l'autofinancement, la mise en application des normes européennes et la hausse des prix dans le bâtiment et travaux publics. Cela dit, même si le taux d'investissement (dépenses d'équipements hors remboursement / dépenses totales hors remboursement) reste stable, il n'y a pas de véritable partage entre les collectivités territoriales. Ce sont les communes et leurs groupements qui réalisent la majorité des investissements depuis 1993.

Malgré l'application des lois relatives à la décentralisation, la commune reste la collectivité la plus sollicitée dans le domaine des investissements publics. Elle représente la collectivité locale de proximité par excellence, et conserve un rôle actif depuis plusieurs siècles. A partir de 1980, elle se retrouve au cœur des nouvelles

[261] Bulletin d'informations statistiques de la Direction Générale des Collectivités Locales, janvier 2007, n°53, p. 3.

politiques territoriales, et ses activités oscillent entre les pôles de conversion industrielle (mis en place pour remédier aux effets des chocs pétroliers) et les pôles de compétitivité créés depuis le 14 septembre 2005. Les communes évoluent par conséquent au carrefour de nouvelles structures.

C. Martinand[262] rappelle les textes fondateurs de l'économie locale reposant sur la loi de 1884 et qui accordent aux communes les compétences les plus larges. *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune*. Il rappelle en même temps, le premier rôle de l'Etat qui peut intervenir à tout moment. Les liens établis depuis plusieurs décennies entre l'économie locale et l'économie nationale marquent l'identité de la France et distinguent ainsi le modèle français (fondé en grande partie sur la responsabilité des élus), du modèle anglo-saxon (reposant sur la concurrence). En France, les communes sont considérées comme des institutions stables. Depuis la loi du 17 mars 1791, la distribution de l'eau et l'assainissement relèvent de leur responsabilité mais l'évolution de l'urbanisation et des normes techniques, a créé des difficultés croissantes, au niveau de la gestion comme au niveau du financement.

Les premières initiatives d'actions intercommunales remontent au XIX$^{e}$ siècle avec la création des commissions syndicales en 1837. Celles-ci avaient pour mission de gérer les biens individuels entre communes. Les intérêts des groupements deviennent vite limités et les communes ont dû développer d'autres formes de solidarité.

Les syndicats de communes sont nés avec la loi du 22 mars 1890 qui autorisait les communes à constituer entre elles un établissement public autonome, destiné à prendre en charge un service d'intérêt commun. Apparaissent alors les Syndicats intercommunaux à vocation unique (Sivu). Ces structures connaissent peu de succès avant la Seconde Guerre mondiale et se développent surtout à partir de 1945. Nous nous apercevons que ce sont les investissements publics, dont les coûts sont de plus en plus élevés, qui poussent les collectivités territoriales et notamment les

[262] C. MARTINAND (1993), *L'expérience française du Financement privé des Equipements publics*, Economica, p. 16.

communes à développer des syndicats intercommunaux. C. Brémond (2000)[263] explique que l'augmentation des besoins de la population urbaine en eau, électricité, transport, gestion des déchets, limite très vite le pouvoir des Sivu. En 1955, on assiste à la mise en place des syndicats mixtes (décret du 20 mai 1955). Ces derniers vont avoir de multiples compétences et associer plusieurs acteurs qui dépassent le cadre de la commune. Dans un syndicat mixte, il est possible d'associer des communes, des groupements de communes, mais aussi d'autres collectivités locales ou établissements publics. Ils sont par ailleurs évolutifs. Deux ordonnances du 5 janvier 1959, dites « ordonnances Debré » vont donner naissance aux Syndicats intercommunaux à vocation multiple (Sivom) et à une nouvelle structure territoriale appelée *district urbain*. Les communes d'une même agglomération peuvent désormais se grouper et cette loi sera à l'origine du développement des EPCI. La loi du 31 décembre 1966 créée les communautés urbaines dont les plus importantes sont celles de Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg. D'une façon générale, nous pouvons dire que l'intercommunalité permet de gérer la distribution de l'eau, de l'électricité, du traitement des déchets et d'organiser rationnellement les territoires, notamment en milieu urbain. Les dépenses reliées aux équipements ne cessent d'augmenter et la loi du 5 janvier 1988 dite « d'amélioration de la décentralisation », crée les syndicats à la carte qui permettent aux communes d'adhérer à certaines compétences exercées par le syndicat, un peu comme un système d'options.

Deux sortes de groupements vont alors se développer :

- une forme associative, constituée de syndicats comme les Sivu, les Sivom ou syndicats mixtes qui vont permettre à plusieurs communes de gérer l'ensemble des activités ou des services publics à partir des financements provenant directement des contributions budgétaires ou fiscalisées des communes.
- une forme fédérative représentée par les EPCI. Ces derniers vont évoluer sous plusieurs formes en étant dotés d'une fiscalité propre, additionnelle.

[263] C. BRÉMOND (2000), « La réorganisation des territoires en marche », *Territoires 2020, Etudes et Prospective,* n°2, Paris, p. 37-45.

Face aux besoins croissants de la population, de l'urbanisation, des transferts de compétences mis en place depuis 1983 et aux contraintes européennes, un climat d'inquiétudes se développe. Les communes sont obligées de faire face à l'urgence. La confusion s'accélère et l'organisation du territoire devient pratiquement illisible, tant au niveau national qu'européen. Les contraintes encore plus lourdes imposées par la Communauté économique européenne dans le domaine de l'investissement à partir de 1990, vont multiplier les EPCI et les syndicats. Ces derniers représentent également l'Etat et contribuent localement à la poursuite d'objectifs nationaux correspondant aux priorités de l'époque. A ce titre, les EPCI sont dotés d'un pouvoir fiscal et perçoivent comme les autres collectivités territoriales des dotations de la part de L'Etat. La loi du 6 février 1992 crée deux nouvelles formules : les communautés de communes et les communautés de villes. Dans ces deux structures, les communes transfèrent leurs compétences pour développer des investissements communs. Selon la Conférence régionale et du développement du territoire (CRADT), à la veille du vote de cette loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République, on comptait moins de 250 EPCI à fiscalité propre.

Nous ne pouvons pas comprendre le développement de ces multiples structures (EPCI et syndicats de communes) sans associer au premier volet de la décentralisation, l'évolution démographique essentiellement urbaine et les contraintes en matière d'environnement imposées par l'Union Européenne. Lorsque la décentralisation se met en place, les EPCI ne sont pas encore les acteurs majeurs en matière d'investissements publics. Ce sont les communes, les départements et les régions qui sont encore responsables de leurs projets d'investissements. Cette situation n'est plus viable à partir de 1990. La superposition des centres de décision oblige l'intercommunalité à évoluer progressivement et à redéfinir le rôle et le périmètre de responsabilité des acteurs :

- L'Union Européenne élabore plusieurs *Livres Blancs* relatifs à la constitution de règles en matière d'environnement. Ces publications qui se succèdent demandent une nouvelle économie de proximité dont les investissements sont à la charge des collectivités territoriales.
- L'Etat accomplit le premier volet de la décentralisation en 1983 en transférant un

premier bloc de compétences et choisit une autre stratégie en matière de développement industriel. Il encourage les communes à prendre le relais dans ce domaine et à prendre en charge des territoires dans lesquels se développeront les technopoles à partir de 1980. Les frontières deviennent très floues entre les volontés de l'Union Européenne et celles de L'Etat à partir de 1990 et ce sont les collectivités territoriales qui assurent les investissements. Cette situation crée également des inégalités. La loi du 4 février 1995, dite « Loi Pasqua » définit les compétences propres des collectivités territoriales mais c'est la loi du 12 juillet 1999 relative à la simplification et au renforcement de la coopération intercommunale qui va permettre aux communes de mutualiser les investissements les plus importants. Selon J.-L. Bœuf (2004), entre 1992 et 1999, le nombre de groupements a été multiplié par six en milieu rural et l'intercommunalité devient un repère majeur dans l'organisation du territoire français[264].

La loi du 12 juillet 1999 apporte une autre dynamique en créant une nouvelle catégorie d'EPCI. Cette loi atteint surtout les agglomérations qui étaient restées à l'écart de l'intercommunalité. Quatre-vingt dix d'entre elles avaient choisi la voie de la solidarité et de l'intégration fiscale en se constituant en *communautés d'agglomération*. La loi du 12 juillet 1999 simplifie l'architecture de l'intercommunalité devenue très complexe. Elle va reposer désormais sur trois types d'EPCI, au lieu de cinq auparavant. Chaque EPCI dispose de compétences élargies suivant son degré d'intégration. Nous pouvons alors distinguer :

- *la communauté de communes :* les communes définissent des compétences qu'elles souhaitent transférer au groupe ;
- *la communauté d'agglomération* : cette structure regroupe des communes formant un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave ;
- *la communauté urbaine* : rassemblement de communes formant un ensemble de plus de 500 000 habitants.

[264] J-L BŒUF (2004), « Territoires et nouvelles compétences. L'intercommunalité depuis 1999 : la révolution tranquille », *Cahiers Français,* n° 318, Paris, La Documentation Française, p. 35-4 3.

Dès le milieu des années 1990, l'intercommunalité se développe à une vitesse exponentielle afin de faire face aux multiples dépenses en matière d'équipements publics. Les communes se rapprochent alors autour de quatre principes :

- la liberté de s'associer avec d'autres municipalités proches géographiquement pour réaliser des projets communs ;
- la subsidiarité qui permet de dépasser grâce à un transfert de compétences les limites financières de l'action communale ;
- la solidarité qui conduit à partager les ressources.
- une commune ne peut appartenir à plus d'un EPCI à fiscalité propre.

Malgré tout, les EPCI ne sont pas figés ; une communauté de communes peut se transformer en communauté d'agglomération et cette dernière peut évoluer en communauté urbaine, à condition de correspondre au niveau démographique requis par la loi et d'en détenir les compétences.

Dans cette perspective évolutive, une personne morale peut se substituer à une autre (article 153 codifié à l'article L5211-41-3 du CGCT). Les grands projets d'investissements publics ne pourront plus être réalisés sans les EPCI. Y. Jégouzo (2001)[265] reprend le projet de loi relatif à la *Solidarité et au Renouvellement Urbain* pour expliquer que la cohérence sociale n'est plus le premier objectif des groupements de communes : *Certains territoires sont pris dans une spirale de dégradation, d'autres vivent en îlots protégés ; le modèle de la ville à deux vitesses, de la ville agissant comme caisse de résonance des inégalités sociales les plus marquées, a gagné du terrain*[266]*.*

J.-L. Bœuf note, qu'à partir de 2002, le poids financier des structures intercommunales dépasse celui des régions. Entre 1993 et 2001, le budget des EPCI a été multiplié par trois pour atteindre 17 milliards d'euros, soit 22 % du budget total des communes[267]. Les EPCI participent à 15 % des dépenses d'équipement des communes et nous voyons ici se dessiner un paradoxe.

---

[265] Y. JÉGOUZO (2001), « La loi de la solidarité et renouvellement urbain. Présentation générale », *L'actualité juridique-droit administratif*, p. 9-13.

[266] Projet de loi relatif à la Solidarité et au Renouvellement Urbain, Document : Assemblée Nationale, n°2131, 2 février 2000, p. 3

[267] J.-L. BŒUF (2003), « Décentralisation et expérimentations locales », *Problèmes politiques et sociaux*, n°895, Paris, La Documentation Française, p. 3-5 .

Les communes ont de plus en plus de responsabilités et de moins en moins la possibilité de les assumer. La mise en application du deuxième volet de la décentralisation avec la loi du 13 août 2004 accentue cette contradiction. Sans mutualiser les investissements, les communes sont incapables de faire face à l'augmentation des besoins de la population.

Selon l'INSEE, en 2009, il existe 12 624 syndicats intercommunaux et 3 064 syndicats mixtes. De même, 34 166 communes sur les 36 682 communes répertoriées, sont regroupées dans des EPCI. 93,1 % des communes et 87,3 % de la population appartiennent à un groupement à fiscalité propre[268].

***Tableau n °31 : Les groupements de communes au 1er janvier 2009.***

| **Groupements de communes** | **Nombre de groupements à fiscalité propre** | **Nombre de communes regroupées** |
|---|---|---|
| - Communautés de communes | 2 406 | 30 745 |
| - Communautés d'agglomération | 174 | 2 983 |
| - Communautés urbaines | 16 | 409 |
| - Syndicats d'agglomération nouvelle | 5 | 29 |
| Total : | 2 601 | 34 166 |
| Dont les groupements à taxe professionnelle unique | 1 261 | 16 964 |

*Source : les collectivités locales en chiffres, Direction Générale des Collectivités Locales (2009).*

[268] Les collectivités locales en chiffres (2009), « Bilan des EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2009 » *Direction Générale des Collectivités Locales*, Ministère de l'Intérieur, p. 2-14.

***Tableau n°32 : Les syndicats intercommunaux au 1er janvier 2009***

| **Syndicats intercommunaux** | **Effectifs** |
|---|---|
| Sivu<br>Sivom<br>Syndicats mixtes | 11 179<br>1 445<br>3 064 |
| Total | 15 688 |

*Source : les collectivités locales en chiffres,*
*Direction Générale des Collectivités Locales (2009).*

### 1.1.2. La confusion des ressources fiscales et la complexité du financement de l'investissement

Le développement de l'intercommunalité s'est traduit par une hausse du poids des groupements dans les finances locales. Selon le département des études et des statistiques locales de la DGCL, en 1993, le budget des groupements s'élevait, en prix courants, à 5,9 Md€. Il est passé en 2005 à 27,3 Md€, soit une croissance moyenne annuelle de 13,6 %. Cette part représente 14,8 % du budget total des collectivités, soit 24,5 % du budget du secteur communal (communes + groupements). Selon les sources de J.-L. Boeuf, en 2003[269], les dépenses des EPCI sont financées de la manière suivante :

- 54 % par les impôts directs que perçoivent les communes (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties, taxe professionnelle) ;
- 10 % de compensations fiscales ;
- 8 % de DGF qui prend le nom de *Dotation d'intercommunalité* pour des groupements de communes ;
- 7 % de recours à l'emprunt ;
- 6 % de DGE encore appelée *Subventions d'investissement* ;
- 5 % d'épargne ;
- 10 % de prestations de services divers.

L'ensemble de ces recettes sert à financer les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissements. Si on s'attache uniquement aux investissements

[269] J.-L. Bœuf (2004), *ouv. cit.* p. 30-33.

publics, il faut rappeler qu'ils sont sélectionnés et financés grâce aux ressources suivantes :

- la taxe professionnelle des communes. Les EPCI reçoivent 56 % de cette taxe en 2003 mais à terme ils devraient recevoir l'intégrité de cette taxe ;
- le recours à l'emprunt (7 % de l'ensemble de leurs ressources) ;
- la perception de la DGE de la part de l'Etat (6 % du total de leurs ressources) ;
- l'épargne (5 % de leurs ressources).

Les groupements de communes reçoivent le pouvoir de voter l'impôt et deviennent rapidement des groupements à fiscalité propre, privant les communes des ressources qui leur permettaient auparavant d'être autonomes. Il est important de rappeler que même si les EPCI ne sont pas de vraies collectivités territoriales, leurs ressources sont désormais garanties par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, à l'inverse des départements et des syndicats de communes. La taxe professionnelle (seule ressource issue de l'activité économique) est désormais destinée aux EPCI. S'ajoutant aux trois autres taxes (taxe d'habitation, taxes sur les propriétés bâties et non bâties) et, représentant 44 % de l'ensemble des recettes fiscales, il est facile d'imaginer que les maires des communes ont désormais peu de pouvoirs dans le domaine des investissements publics. Selon la FMVM, ces derniers deviennent le fruit de compromis générés par des négociations entre les communes, les EPCI et les entreprises privées, au détriment des communes. Aujourd'hui, nous pouvons dire que les investissements publics sont ancrés dans une politique d'attractivité territoriale qui n'est pas toujours liée au projet initial de la décentralisation. Les travaux de M.-T. Giraud (2004)[270] nous permettent de scinder les ressources fiscales en deux catégories :

- dans la première d'entre elles, il est possible d'insérer les ressources fiscales traditionnelles organisées autour des « 4 vieilles », perçues par les collectivités locales traditionnelles. Les EPCI reçoivent une taxe additionnelle provenant de la taxe foncière (propriétés bâties et non bâties), de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle. Rappelons que seule cette dernière taxe est reliée directement à l'activité économique. Depuis 1999, les communes sont invitées à reverser

[270] Marie-Thérèse GIRAUD (2004), « La réforme de l'intercommunalité (Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999) », *Les Notes Bleues de Bercy*, n° 172, Centre de Documentation de l'Urbanisme, p . 2-8.

l'intégralité de la taxe professionnelle aux EPCI ; on parle alors de Taxe professionnelle unique (TPU) ;

- dans la seconde catégorie, on retrouve d'autres taxes, s'ajoutant aux « 4 vieilles » et qui représentent pour les différents administrés, le « prix » des services rendus.

Nous pouvons alors établir le tableau n°33.

***Tableau n°33 : Les ressources fiscales des EPCI.***

| **EPCI** | **Ressources provenant des 4 taxes directes** | **Autres ressources** |
|---|---|---|
| Communautés d'agglomération | -Régime de Taxe Professionnelle Unique (TPU)<br><br>- La taxe additionnelle sur la taxe foncière (propriétés bâties et non bâties)<br><br>- La taxe additionnelle sur la taxe d'habitation | Ces communautés peuvent se substituer aux communes, pour percevoir :<br>-La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (mais assurent en échange la collecte des déchets).<br><br>- La taxe de balayage<br>- La taxe de séjour<br>- La taxe de publicité<br>- La taxe de fourniture d'électricité |
| Communautés urbaines | - TPU depuis 2002 sauf délibération contraire<br><br>- La taxe additionnelle sur la taxe foncière (propriétés bâties et non bâties)<br><br>-La taxe additionnelle sur la taxe d'habitation | - La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (mais assurent en échange la collecte des déchets)<br><br>- La taxe de balayage |
| Communautés de communes | - La taxe professionnelle progressive. TPU avec l'accord de la majorité des conseillers municipaux.<br><br>- La taxe additionnelle sur la taxe foncière (propriétés bâties et non bâties)<br><br>- La taxe additionnelle sur la taxe d'habitation (les EPCI peuvent se substituer aux communes sur les zones d'activités) | - La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (mais assurent en échange la collecte des déchets)<br><br>- La taxe de balayage<br>(Le prélèvement de ces taxes nécessite un transfert de compétences) |

Le financement de l'investissement est devenu très complexe : un EPCI reçoit des subventions d'investissements de la part de l'Etat. Il peut alors parallèlement percevoir le transfert de la DGE[271] d'une commune si cette dernière est intégrée à

[271] Article L 5211-5 et articles L 5211-17et L 5211-18 du Code Général des Collectivités Territoriales

l'EPCI. Ce système cause des problèmes aux communes ; une étude réalisée pour la première fois par l'observatoire des villes moyennes sur l'intercommunalité en décembre 2007 permet d'en comprendre les origines. L'analyse reprend les données financières des groupements et des villes-centres sur une période reprenant les exercices comptables de 2002 à 2006. Depuis 2002, le phénomène intercommunal se traduit par une participation croissante des communes avec un accroissement annuel de 9,7 % en moyenne, contre 0,8 % de la part des villes centres[272]. Cette augmentation notable dans les communautés juxtaposées aux villes-centres se justifie pour les raisons suivantes :

- les transferts de l'Etat sont difficiles à gérer ;
- les dotations (subventions d'investissements) attribuées aux EPCI sont jugées insuffisantes. Ce sont donc les communautés qui assument en grande partie les transferts des compétences de l'Etat, et les investissements sélectionnés par les EPCI ne s'effectueront pas forcément sur leur territoire. C'est la ville centre qui continue d'attirer les investissements ;
- le processus d'intercommunalité alourdit les dépenses de gestion qui, en 2008, représentent 35 % de l'ensemble des dépenses ;
- la montée en puissance des investissements intercommunaux est significative : les investissements des EPCI représentent 30 % des investissements totaux en 2006.

Un inventaire organisé par la FMVM révèle que le patrimoine des villes de 20 000 à 100 000 habitants pèse en moyenne de 50 à 200 millions d'euros à l'actif de leur bilan. L'entretien et le renouvellement de ces investissements ne peuvent plus être assurés par les ressources fiscales et ne sont toujours pas pris en compte par les dotations de l'Etat.

Relevant à 80 % du domaine public, le patrimoine bâti des villes moyennes représente en moyenne 200 000 m² et leurs réserves foncières sont en surface trois

---

[272] La lettre d'information de la Fédération des Maires des Villes Moyennes, n° 479, 23 septembre 2009.

plus importantes[273]. De nombreux maires conscients des richesses que possèdent les communes demandent à l'Etat de clarifier le domaine des compétences par niveau de collectivités. Avec la loi du 13 août 2004, on arrive au paradoxe suivant : l'Etat transfère ses compétences en matière d'investissements publics aux collectivités territoriales pour qui le pouvoir de décision et l'autonomie sont devenus des mythes.

### 1.2. Les instances de l'Union Européenne en quête d'un modèle standardisé

En Europe, les collectivités territoriales sont hétérogènes et administrent les investissements publics de différentes manières. Il n'y a pas de modèle standard et le fait d'accuser la France d'être hors-normes, en confondant service public administratif et service public industriel et commercial, est peut-être abusif.

Jusqu'à la naissance du Grand Marché européen en 1992, le droit public français très sollicité dans le domaine des investissements publics depuis les années 1920, ignorait le droit local européen et il en était de même pour les autres pays membres de l'Union Européenne. Nous réalisons qu'il n'existe pas de modèle type, mais une juxtaposition d'Etats fédéraux (comme l'Allemagne ou la Belgique), centralisés comme la France ou la Grande-Bretagne, le Luxembourg, ou régionalisés comme l'Italie. Nous avons expliqué comment les collectivités territoriales étaient impliquées dans l'investissement public et, dans ce contexte, la France attachée à la tradition républicaine, au centralisme et à la tradition des régions n'est pas un cas isolé. Chaque nation a bâti son propre système administratif en fonction des événements historiques, et de l'évolution des forces sociales. Selon H. Portelli (2004), « *l'argument d'une indispensable normalisation française par rapport à un supposé standard européen est donc purement et simplement faux.* »[274]

---

[273] Communiqué du 11 décembre 2008 de la FMVM à propos d'une enquête menée entre le 15 octobre et 15 novembre 2008.

[274] H. PORTELLI (2004), « Etat, organisation territoriale. Union Européenne : des systèmes fédéraux ou régionalisés », *Cahiers Français*, n°318, janvier -février, Paris, La Documentation française, p. 21.

### 1.2.1. Les investissements publics reflétant l'architecture institutionnelle des pays membres

En 1996, le rapport Denoix de Saint Marc avait reproché à la France de confondre tous les services (secteur public marchand et non-marchand) et de ne pas avoir défini clairement le périmètre des investissements publics. En regardant les différents systèmes, nous pouvons observer qu'il est impossible de s'appuyer sur un modèle européen, ni sur un pays membre en particulier, étant donné que la gestion des services publics est propre à chacun. Afin de ne pas prendre d'exemples au hasard, nous nous limiterons aux pays proches de la France en choisissant trois catégories :

- les Etats fédéraux à travers l'Allemagne et la Belgique ;
- les Etats unitaires où nous prendrons le cas du Royaume Uni ;
- les Etats fortement régionalisés : nous analyserons le fonctionnement du système en Italie.

Nous prendrons ces quatre exemples pour montrer qu'il n'y a pas de modèle communautaire dans le domaine des transferts des investissements publics. A cela, il faut ajouter que la décentralisation n'a pas évolué au même rythme et qu'il est bien difficile de trouver un schéma clair et bien défini au niveau des méthodes de transfert, quand elles existent.

En observant comment les pays voisins de la France gèrent leurs investissements publics, nous constatons que la transparence n'existe nulle part. Chaque nation a institué un modèle de gestion en fonction des évènements historiques et de l'évolution des forces économiques et sociales.

- ***L'Allemagne :***

Pour l'Allemagne, C. Welz (2002)[275] explique les liens qui unissent les *Länder* à l'Etat Fédéral et aux autres collectivités territoriales que sont les communes (*Gemeinden)* et les arrondissements (*Landkreise).* Les *Länder* sont des Etats fédérés qui jouissent d'un statut sans comparaison avec celui d'autres collectivités territoriales au sein des

[275] C. WELZ (2002), « Collectivités locales en Allemagne : entre fédéralisme et subsidiarité, La décentralisation dans les Etats de L'Union Européenne », *Notes et Etudes Documentaires*, n° 5162-63, Paris, La Documentation Française, p. 27-48.

différents Etats non fédéraux de l'Union Européenne. Ils partagent la souveraineté étatique avec l'Etat Fédéral et il est important de noter que ce partage est clairement inscrit dans l'article 30 de la Constitution allemande. En France, ce n'est que le 28 mars 2003 (vingt ans après la mise en application de la décentralisation) que les ressources des collectivités territoriales feront l'objet d'un texte constitutionnel.
De même, l'autonomie des communes (*Gemeinden)* et des arrondissements a une longue tradition en Allemagne. Il existe d'ailleurs une multitude de textes figurant dans la Constitution. Malgré tout, c'est le *Länd* qui exerce un contrôle sur les actes des collectivités locales. L'Etat Fédéral *(Le Bund)* n'est pas présent au niveau des collectivités locales. Il existe plusieurs types de communes en fonction du nombre d'habitants mais quelle que soit la taille des communes, ces dernières ne sont soumises à aucun pouvoir directif de la part des autorités étatiques. Ces dernières n'exercent qu'un contrôle de légalité. Les communes assurent deux principales formes de compétences : propres (définies par la loi) et facultatives (compétences étatiques assurées par délégation).

Par conséquent, les compétences dans le domaine des investissements publics sont très étendues et peuvent se manifester sous différentes formes :

- création et entretien des infrastructures de transport public ;
- construction de logements ;
- assainissement urbain et rénovation des quartiers ;
- viabilisation des lotissements ;
- compétences en matière d'hygiène et de sécurité avec la construction des locaux correspondants ;
- gestion des entreprises de production et de distribution d'énergie (gaz, électricité, etc.) ;
- urbanisme (planification et aménagement de l'espace communal) ;
- construction et entretien de la voirie ;
- entretien et gestion des voies d'eau ;
- création d'aires de jeux.

Afin de multiplier les sources financières en dehors de la collecte d'impôts, les communes peuvent créer des entreprises économiques à condition qu'elles produisent des services correspondant à un besoin public. La taille de l'entreprise, comme le projet doivent être en rapport avec les possibilités financières de la commune. La rentabilité n'est pas orientée vers des fins privées, mais publiques, car le surplus d'exploitation est obligatoirement affecté au budget de la commune. Pour créer une telle entreprise, les communes ont la possibilité de recourir au droit public ou au droit privé. Dans le premier cas, la commune devient propriétaire et dans le second cas, la personne privée gère mais ne dispose pas de la totalité des profits. Cette manière d'alimenter financièrement les communes en dehors des impôts n'existe pas en France.

En Allemagne, ce sont généralement les impôts (sous forme de taxes) qui constituent les principales ressources financières, et non les activités économiques. Le reproche émis envers la France, pourrait également être formulé à nos voisins d'Outre-Rhin. Malgré les apparences, l'Allemagne est plus centralisée que la France dans le domaine des investissements publics. Il y a une forte coexistence dans le domaine des transports entre l'Etat Fédéral (*le Bund*) et les *Länder*.

Le gouvernement fédéral définit l'objectif, le programme, le cadre technique et assure la cohérence de l'ensemble. Il délègue la responsabilité de construction et de l'entretien des routes aux autorités des *Länder* (toujours maîtres d'ouvrages) et aux municipalités lorsqu'elles comptent plus de 80 000 habitants. Selon M. Le Duc (1995),[276] les investissements publics concernant le réseau routier ne sont pas imposés aux collectivités territoriales. De plus, en 1995, un an avant la publication du rapport Denoix de Saint Marc, nous pouvons être surpris d'apprendre, qu'il n'existe aucune construction privée de routes en Allemagne. Les études de trafic et les études techniques sont sous-traitées à des organismes publics comme le BAST[277]

---

[276] M. LE DUC (1995), « Services publics de réseau et Europe », *Notes et Etudes Documentaires*, Paris, La Documentation Française, p.11-114.

[277] BAST : Equivalent de l'INRETS (Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité, dépendant du ministère de l'Equipement) et du CERTU (Centre d'Etudes et de Recherches sur le Transport et l'Urbanisme).

ou les SNV[278], à des services universitaires ou à des cabinets d'études privés. Depuis le début des années 1990, la tendance *des Länder* est d'accroître leur propre capacité d'expertise technique. De ce fait, la position de l'Allemagne en matière d'infrastructures évolue en sens inverse de la position française. Dans notre pays, les lois relatives à la décentralisation confient de nombreuses responsabilités économiques à des collectivités territoriales dont la taille est inférieure aux *länder* allemands. M. Le Duc insiste sur le fait qu'en 1995, on ne décèle aucune perspective de désengagement du *Bund* par rapport au financement des routes et autoroutes. Dans la conception allemande, si des contraintes financières obligent le *Bund* à ralentir ses projets, les *Länder* n'ont aucune possibilité de les accélérer. Il est hors de question de demander aux collectivités territoriales, principalement les *Länder* et les communes (*Gemeinden)* d'effectuer des investissements si elles ne disposent pas de capacités financières suffisantes.

- ***La Belgique :***

Afin de mieux comprendre la gestion des investissements publics en Belgique, il est nécessaire de connaître son schéma administratif. Au fil des réformes institutionnelles entamées depuis les années 1970, la Belgique est devenue une véritable fédération. Celle-ci est particulièrement complexe, fragmentée selon des clivages économiques, politiques et culturels. Dans les années 1970, les difficultés de coexistence entre les deux communautés flamande et francophone ont rendu le cadre institutionnel unitaire inadapté. C'est donc en 1970 qu'ont été créées les communautés et les régions.

Le processus s'est développé en plusieurs étapes (1970, 1980, 1989, 1993 et 2001) pour aboutir à une structure fédérale à quatre niveaux représentée de la manière suivante :

- trois communautés : flamande, française et germanophone ;
- trois régions : flamande, wallonne et bruxelloise ;
- 10 provinces ;

[278] Organisme dépendant de L'Etat, des *Länder,* des collectivités locales, spécialisé dans les études de trafic de proximité.

- 589 communes.

Les communautés et les régions n'ont pas de constitution qui leur soit propre et ces deux catégories s'imbriquent les unes dans les autres selon une architecture complexe. Ce puzzle est également marqué par des asymétries entre communautés et entre régions. Dix huit communes forment l'agglomération bruxelloise. Les communes et les provinces ont dû trouver leur place dans cette structure administrative déchirée et c'est la loi du 21 juillet 2001 qui clarifie les principes de la décentralisation. Le transfert de compétences s'est fait en faveur des régions, laissant aux communes et aux provinces peu de prérogatives.

Selon CH. E. Lagasse (1999)[279], les communes belges sont très dépendantes des autorités supérieures. Elles ont peu de moyens financiers et c'est par l'intercommunalité qu'elles ont la possibilité de développer des investissements. Les groupements de communes s'occupent de la distribution d'électricité, du gaz, du captage des eaux et de la gestion des déchets. Elles ont aussi des prérogatives importantes dans la gestion et la construction d'infrastructures culturelles ou sportives et dans la gestion des hôpitaux. Elles peuvent passer des contrats avec des établissements publics ou des entreprises privées et on ne retrouve pas comme en Allemagne, le surplus d'exploitation dans le budget du groupement de communes. Quant aux provinces, elles ont peu de moyens et peu de prérogatives étant clairement dépassées par les décisions émanant de l'intercommunalité et des régions.

En Belgique, comme en France, malgré les régimes administratifs différents, les communes se retrouvent très sollicitées dans le domaine de la protection de l'environnement. La distribution de l'eau, de l'électricité ou la gestion des déchets demandent de lourds investissements et c'est en développant l'intercommunalité que ces deux pays pourront envisager les investissements imposés par l'Union Européenne. Ce phénomène n'est pas indispensable en Allemagne où le *Bund* et les *Länder* exercent leurs fonctions en collaborant davantage.

---

[279] C.- E. LAGASSE (1999), *Les nouvelles institutions politiques de la Belgique et de l'Europe*, 2ème édition, Namur, Artel, p. 423-430.

- ***Le Royaume-Uni :***

Nous pourrions penser qu'en Grande-Bretagne, les investissements publics sont davantage liés au secteur privé qu'en Allemagne, en France ou en Belgique. Or, l'organisation n'est pas si catégorique. Au Royaume Uni, les comtés et les paroisses existaient avant la conquête normande. Au XIX$^{e}$ siècle, l'urbanisation rapide fait apparaître des responsables administratifs spécialisés pour répondre aux besoins croissants en matière de santé publique, d'éducation et de maintien de l'ordre public. Cette situation plus précoce que dans les autres pays du continent engendra une croissance significative de services industriels et commerciaux comme les marchés, les abattoirs, l'élimination des déchets, la distribution d'eau, de gaz et la multiplication des réseaux ferroviaires. De la fin du XIX$^{e}$ siècle aux années 1960, ces services sont pris en charge par les communes. Une autorité locale est alors responsable de tous ces services.

A partir de 1919, l'administration locale se porte garante de la planification urbaine (transport, fourniture de gaz, électricité, construction de logements, etc.). Les autorités locales prennent également en charge les services de santé publique, les bibliothèques et ce n'est qu'à partir des années 1930 que l'intervention des collectivités locales diminue. Le gouvernement local reprend certains services comme l'aide aux pauvres (qui était assumée par les paroisses), la construction des routes principales, les hôpitaux et autres services. La distribution de l'eau est nationalisée en 1974.

Au Royaume-Uni, il n'y a pas de constitution écrite qui détermine le champ d'activités des collectivités locales et du gouvernement. Les collectivités locales britanniques n'ont pas de compétences générales. Depuis la loi intitulée « *Local Government Act* » de 1972, il existe Outre-Manche (Angleterre, Ecosse, Pays de Galles, Irlande du Nord) un système à deux niveaux, réparti entre les *comtés* et les *districts*. Matthew Warburton (2002)[280] explique qu'en Angleterre, le niveau supérieur est composé de 34 conseils de comtés et le niveau inférieur est composé de 238

[280] M. WARBURTON (2002), « Les transformations du gouvernement local : la décentralisation dans les Etats de l'Union Européenne », *Notes et Etudes Documentaires*, n° 5162-63, Paris, La Documentation Française, p. 283- 304.

conseils de districts. Les paroisses ont subsisté. Elles s'occupent des affaires sociales et non des investissements publics.

Les comtés métropolitains ne sont pas responsables de l'éducation, du transport, des routes à grande circulation, des déchets. Ce sont les conseils de districts qui s'occupent des principaux investissements. Les comtés non métropolitains, quant à eux, ont davantage de compétences que les districts.

Depuis les années 1990, on assiste à des modifications géographiques, disparitions et regroupements de comtés, souvent non métropolitains. Ces derniers ont la possibilité de transférer leurs compétences à de grandes villes importantes comme Bournemouth, Milton Keynes, Nottingham et Derby. La ville de Londres est administrée par une autorité unique qui exerce de multiples prérogatives.

D'une manière générale, les comtés et les districts se partagent le pouvoir et les décisions en matière d'investissements. Cela inclut plusieurs domaines tels que :

- les transports publics ;
- les plans d'Occupation des Sols ;
- les routes locales ;
- la fourniture d'eau et assainissement ;
- le traitement des déchets ;
- le logement ;
- l'éducation ;
- les bibliothèques ;
- les équipements sportifs et de loisirs.

Les appels d'offres soumis à des entreprises privées sont obligatoires et l'administration locale est supervisée par le gouvernement central.

Dans cette perspective, chaque ministère, en fonction de son domaine d'activités, peut exercer un contrôle sur les collectivités locales. Néanmoins, celles-ci sont en principe libres d'agir comme elles l'entendent, dans un cadre prévu par la loi. Par conséquent, nous voyons que l'organisation des services et des investissements publics n'est pas entièrement ouverte aux règles de la concurrence. Il en est de même en Italie.

- ***L'Italie :***

L'Italie présente encore une autre configuration, considérée comme une République « une et indivisible » depuis la création de l'Etat unitaire en 1861. Cependant, après la Seconde Guerre mondiale, l'Assemblée Constituante de 1946, redonne vie à une certaine décentralisation autour de l'Etat. On retrouve ainsi, l'Etat au centre, entouré d'un système de relations directes et croisées, regroupant les *régions*, les *provinces* et les *communes*. Le système administratif italien est assez complexe et nous ne pourrons pas l'exposer en détail. Cependant nous pouvons dire que la régionalisation a été marquée par plusieurs étapes :

- de 1945 à 1953, on assiste à la constitution de 5 régions à statut spécial[281] ;
- de 1972 à 1977, la décentralisation se précise avec la création de quinze régions à statut ordinaire, auxquelles ont été transférées des fonctions étatiques ;
- de 1977 à 1990, une multitude de réformes viennent modifier les statuts des autres collectivités territoriales. Une Réforme plus importante est scellée par la loi n°142 de 1990 qui bouleverse le « *Recueil des lois sur les communes et les pouvoirs* » datant de 1934.

Par conséquent, quand nous regardons toutes ces étapes, nous constatons que l'Italie est caractérisée de 1946 à 2001 par une décentralisation inachevée. De ce fait, elle ne peut être qualifiée de modèle idéal pour les autres pays de l'espace européen. Selon F. Merloni (2002)[282], jusqu'en 1997, la législation nationale essaie de réaliser, en gardant la même Constitution (loi n 59 de 1997), un système fédéraliste allemand, consistant à transférer la plupart des fonctions administratives aux régions, aux provinces et aux communes.

La Constitution vise l'Unité mais ne s'oppose pas à un pouvoir croissant des régions sous forme de fédéralisme. Cette position va alors faire naître de nombreuses ambiguités, notamment dans la réalisation de grands travaux et dans le domaine de la responsabilité financière. Afin d'éviter d'accentuer les paradoxes, une réforme est

---

[281] Sicile, Sardaigne, Trentin-Haut-Adige, Frioul-Vénétie julienne, Val d'Aoste.

[282] F. MERLONI (2002), « Du Centralisme de l'Etat à la République des autonomies locales », *Notes et Etudes Documentaires, n°5162-63* , Paris, La Documentation française, p. 213-231.

décidée au niveau constitutionnel. Deux lois de 1999 et 2001 vont organiser le transfert des compétences de l'Etat aux régions de la manière suivante :

- la région devient l'agrégation de plusieurs provinces (*Article 131*),
- la Constitution prévoit le principe de l'autonomie financière *(Article 119).*

Depuis la loi n° 3 de 2001, l'Italie est composée de cinq régions à statut spécial, de quinze régions ordinaires, de 103 provinces et d'environ 8 100 communes.

Jusqu'en 1990, les grandes agglomérations ne connaissent pas de statut particulier. Le rôle principal est joué par la *Grande Commune* qui possède un pouvoir plus important que la province ou la région. Cependant la loi n°142 de 1990, reconnaît les grandes agglomérations en créant le statut des *Villes Métropolitaines* à la place des provinces correspondantes (Turin, Milan, Venise, Gênes, Bologne, Florence, Rome, Naples). Nous ne retrouvons pas ce statut dans les autres pays d'Europe, ni ce mélange de centralisme et de fédéralisme.

Depuis 2001, les critères de répartition des investissements publics effectués par les différentes administrations locales nous permettent d'établir le tableau n° 34.

***Tableau n° 34 : La répartition des investissements publics en Italie***

| Régions | Provinces | Communes |
|---|---|---|
| - Politique d'urbanisme<br>- Politique d'aménagement du territoire<br>- Gestion des transports régionaux et du réseau routier<br>- Gestion des ressources en eau | - Aménagement du territoire<br>- Défense de l'environnement<br>- Transport<br>- Viabilité des routes<br>- Infrastructure<br>- Certains aéroports (ce sont des sociétés autonomes qui gèrent tous les aéroports depuis 1995)<br>- Responsabilité du contrôle de l'eau | - Urbanisme<br>- Logements<br>- Zones industrielles et commerciales<br>- Infrastructure<br>- Foires et Marchés<br>- Gestion de l'eau |

En Italie, les régions ont un pouvoir assez étendu. Elles disposent d'une autonomie statutaire qui a été élargie par une loi constitutionnelle en 1999. Elles bénéficient également d'une autonomie d'organisation (article 123) et d'une autonomie

financière (article 119 de la Constitution). Les prérogatives de l'Etat et des collectivités locales ne sont pas définies clairement et on retrouverait dans ce domaine des situations similaires à celles de la France.
Comme dans l'hexagone, il existe une multitude de concessions et d'entreprises mixtes, dans lesquelles, les régions, les chambres de commerce ou les municipalités détiennent une part de capital. Depuis 1990, une norme empêchant l'installation de tentatives d'abus de position dominante sur les opérations de concentration a été introduite en Italie. Cette norme a institué une autorité chargée de veiller au respect de la concurrence. L'Italie, tout comme la France, entretient une confusion entre le rôle de l'Etat et celui des collectivités territoriales sur les programmes d'investissements publics. Ces programmes font aujourd'hui l'objet de nombreux débats.

A travers tous ces exemples, il est intéressant de noter qu'aucun système ne ressemble à un autre. Chaque pays a établi ses structures administratives en fonction de son histoire. Il n'y a pas de modèle standard. Depuis 1990, l'instauration des normes européennes met chaque gouvernement devant des difficultés plus ou moins importantes. C'est néanmoins en Allemagne, que l'Etat semble garder le plus de responsabilités ; les autres pays membres de l'Union Européenne seraient davantage liés par une politique territoriale. Dans le rapport Denoix de Saint Marc, on trouve pourtant l'affirmation selon laquelle il existerait un conflit entre la conception du service public en France et la conception européenne.
Cette affirmation qui a provoqué des transformations de la gestion des services publics et des investissements ne s'appuie pas sur une comparaison internationale. De plus, ces critiques formulées vis-à-vis de la France pourraient concerner également d'autres pays. Même si nous n'avons pas étudié scrupuleusement chaque système, nous sommes en capacité de dire que l'Union Européenne impose à tous les pays membres, un modèle standardisé qui n'a jamais été expérimenté sur le territoire d'un pays membre.

### 1.2.2. Des Livres Blancs au Traité de Lisbonne : l'uniformisation des investissements publics

La critique envers la conception française du service public reste très vive. Dès 1980, elle touche les GEN et leur rôle dans l'organisation et le financement des investissements publics.

La conception est jugée comme étant contraire aux principes de la concurrence[283], acceptés depuis la signature du Traité de Rome, le 25 mars 1957. R. Denoix de Saint Marc constate qu'il y a eu une évolution, depuis la publication du rapport Nora-Minc en 1967 mais que celle-ci demeure insuffisante. La concurrence s'est aiguisée vis-à-vis des monopoles concernant la distribution de certains services (transport aérien et ferroviaire, électricité, gaz, télécommunication) mais elle est jugée trop limitée.

L'Article 86 § 2 du Traité de Rome, stipule que la libéralisation des services publics est vivement souhaitée. La Commission de Bruxelles introduit les *Livres Blancs* afin de parvenir le plus rapidement possible à cet objectif.

Les publications se sont succédé de 1985 à 2008[284]. Les *Livres Blancs* sont des documents de travail qui servent de guide et de calendrier afin d'aider les pays membres à mettre en place la libéralisation des échanges de biens et de services dans le cadre d'un marché unique. Dès 1985, il est mentionné (article 4) que les auteurs du Traité de Rome ont, dès leur origine, désiré la création d'un marché intérieur unique libre, où les biens, les services, les personnes et les capitaux circuleraient en toute liberté. Le fonctionnement serait alors assuré par des garanties contre les distorsions de la concurrence (article 86 §2 du Traité de Rome). L'article 4 n'examine pas tous les aspects de l'intégration des économies nationales de la Communauté. Il se limite au marché intérieur et aux mesures nécessaires pour créer un vaste marché unique jusqu'en 1992. Dans ce contexte, l'article 18 stipule que les entreprises pourront tirer de nombreux avantages du Grand Marché. La base

---

[283] L'Article 86 § 2 du Traité de Rome à propos du respect de la concurrence, est le principe fondateur de droit communautaire. Il inclut cependant un statut dérogatoire temporaire en ce qui concerne la distribution de services publics.

[284] Le premier Livre Blanc a été publié le 30 mars 1985.

technologique et industrielle va changer de dimension, délaissant les territoires nationaux pour devenir européenne.

Le Premier *Livre Blanc* trace ainsi la route aux entreprises, leur permettant de s'adresser à 320 millions de consommateurs[285]. Il est alors nécessaire d'établir des normes communes, applicables à tous les pays membres. Ces domaines concerneront :

- la santé (articles 39- 43) ;
- les transports (article 44) ;
- l'harmonisation des normes industrielles (article 66) ;
- les marchés publics (articles 81-85). Ces articles énoncent clairement : « *Afin de promouvoir l'ouverture des marchés publics à un plus grand nombre de signataires, il est absolument nécessaire d'améliorer d'urgence les directives pour assurer davantage de transparences.* »[286]

Les autres domaines comme l'eau, l'énergie, les transports ou les communications ne sont pas visés par les directives de 1985 mais ils le seront ultérieurement. Cette remarque est précisée dans l'article 86. Il est fascinant de constater que le premier *Livre Blanc* sacralise le mot « Harmonisation ». C'est d'ailleurs ce mot qui va bouleverser et imposer au cours des années suivantes des normes standardisées qu'aucun pays membre ne possédait jusqu'alors.

En novembre 1995, un autre *Livre Blanc* consacré à l'éducation et la formation stipule le désengagement de l'Etat de chaque pays membre en ces mots : « *C'est par une plus grande autonomie d'acteurs responsables clairement informés des missions qui leur sont confiées que les systèmes d'éducation et de formation pourront le mieux s'adapter.* »[287].

---

[285] Livre Blanc de la Commission à l'intention du Conseil Européen, Milan, 28 et 29 juin 1985.

[286] Directives de libéralisation ou d'harmonisation des réseaux d'infrastructures. La primauté du principe de concurrence est retenue dans les articles 2, 3.g, 5, 11 et 14 relatifs aux objectifs communs et les articles 81 à 89 (ex-art. 85 à ex-art.94.)

[287] Livre Blanc (1995), « L'éducation et la formation », *Commission des communautés européennes*, novembre.

De même, c'est le *Livre Blanc,* publié le 9 février 2000[288], qui va mettre en place un système de responsabilités environnementales. Cette publication est très importante car elle fixe le cadre dans lequel les collectivités territoriales doivent travailler, quelle que soit leur configuration ou leur taille. Les auteurs évitent d'entrer dans des comparaisons nationales complexes et fixent deux éléments majeurs :

- la responsabilité environnementale permet de mettre en œuvre les grands principes de la politique environnementale (article 174, paragraphe 2) affirmant la supériorité du droit communautaire sur le droit des pays membres ;
- la réglementation environnementale définit des normes et des procédures obligatoires en vue de préserver l'environnement. Cette procédure limite le choix des investissements publics. Ces derniers devront désormais être conformes aux normes communautaires.

Il faut également ajouter que les collectivités territoriales sont désormais considérées comme des acteurs responsables en cas d'accident majeur dans le domaine de la pollution :

> La partie responsable dans le cadre d'un système communautaire de responsabilité environnementale devrait être la personne (ou les personnes) qui exerce le contrôle de l'activité… Si l'activité est exercée par une société ayant la personnalité juridique, la responsabilité reposera sur la personne morale et non sur la direction de la société (les décideurs) ou d'autres employés ayant pu participer à l'activité.[289]

Par cet article, une collectivité territoriale qui prendrait le risque d'être laxiste vis-à-vis des normes européennes risquerait de payer très cher ce comportement en cas de problème. Nous comprenons mieux le constat que fait C. Demons, dans le rapport qu'il publie en 2002 à propos de la chute de l'investissement public pour la période 1990-1998. Tous les pays membres de l'Union Européenne sont devant la même situation. Avant d'envisager des investissements nouveaux dans ce domaine, les collectivités territoriales doivent engager des dépenses afin que les différents équipements soient conformes aux normes européennes. Le tableau n° 35 apporte les preuves des variations concernant les dépenses d'une année sur l'autre et nous

---

[288] Livre Blanc (2000), « La responsabilité environnementale *», Commission des communautés européennes,* février.

[289] Livre Blanc, 9 février 2000, ouv.cit., p.19

pouvons constater que les dépenses d'équipements ne sont pas celles qui augmentent le plus.

***Tableau n °35 : L'augmentation des dépenses de fon ctionnement.***

| | 2001 | | 2003 | |
|---|---|---|---|---|
| | **Mds €** | **%** | **Mds €** | **%** |
| ***Dépenses de fonctionnement*** | 81.94 | 63.1 | 92.59 | 64.1 |
| - Salaires | 30.21 | 23.2 | 33.29 | 23 |
| - Intérêts de la dette | 4.21 | 3.2 | 3.51 | 2.4 |
| - Frais de fonctionnement | 47.52 | 36.7 | 55.79 | 38.7 |
| ***Dépenses d'Equipement*** | 48.02 | 36.9 | 51.95 | 35.9 |
| - Remboursement d'emprunts | 13.84 | 10.6 | 14.37 | 9.9 |
| -Travaux d'équipement et nouveaux investissements | 34.19 | 26.3 | 37.57 | 26 |

*Source : La Lettre de la Vie Publique, n 118, 6 novembre 2007*

Les directives concernant les nouvelles normes en matière d'environnement ne seront qu'une étape dans l'engagement financier des collectivités territoriales. Par ailleurs, le 12 septembre 2001, un autre *Livre Blanc*[290] définit un plan d'action dans le domaine du transport. A partir de 1990, la Commission Européenne propose près de soixante mesures, dont l'objectif sera de rééquilibrer les modes de transport. Une étape supplémentaire est franchie dans une stratégie de développement durable et les mots d'ordre sont les suivants :

- revitaliser le rail ;
- promouvoir le transport maritime ;
- maîtriser la croissance du transport aérien.

[290] Livre Blanc (2001) « La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix », *Commission des communautés européennes*, septembre.

La Commission se retrouve confrontée aux problèmes suivants :

- la croissance inégale des différents modes de transport. La route représente 44 % du transport de marchandises contre 8 % pour le rail et 4 % pour les voies navigables. Le transport routier de passagers représente 79 %, l'aérien 5 % et le ferroviaire 6 % ;
- la congestion sur certains axes routiers et ferroviaires dans les grandes villes et dans certains aéroports ;
- les problèmes environnementaux sur les routes.

*Les Livres Blancs* servent de programmes d'investissements au niveau communautaire et ils se substituent aux plans nationaux que certains pays, comme la France, avaient mis en place dans la seconde partie du XX$^{e}$ siècle. L'objectif majeur était de préparer le Traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007 par les représentants des Etats membres. Ce traité modifie les traités précédents du 27 mars 1957 et du 7 février 1992, sans les remplacer. Il s'agit de rendre l'Union Européenne plus démocratique, plus transparente sur la scène internationale (ce qui signifie que tous les marchés doivent s'ouvrir à la concurrence). Le Traité de Lisbonne est une étape fondamentale, qui va bouleverser la conception des investissements publics, pour tous les pays membres. Désormais, plus aucun investissement ne peut être conçu en dehors des appels d'offre lancés sur la scène internationale. Pour la France, c'est la remise en cause totale des marchés publics. Comme les anciens plans, chaque *Livre Blanc* s'inscrit dans une période souvent à moyen terme, définie par un calendrier, et les acteurs doivent tout mettre en œuvre pour respecter les délais. Néanmoins plusieurs points éloignent ces principes de la conception des plans nationaux :

- les *Livres Blancs* imposent des directives sans tenir compte des disponibilités financières des pays membres et encore moins de celles des collectivités territoriales. De nombreuses contradictions vont apparaître au niveau du financement et de grandes inégalités territoriales vont s'accentuer. Les normes imposées à tous les pays membres nécessitent une certaine technicité et un savoir-faire particulier. Les collectivités territoriales, quel que soit le pays, vont alors faire appel à des entreprises privées ;

- les auteurs imposent les mêmes mesures à tous les pays membres en ignorant l'hétérogénéité des collectivités locales.
- les différentes structures institutionnelles qui se sont construites sur le long terme ne sont pas considérées.

L'histoire de chaque nation est gommée, voire niée et les acteurs doivent agir sur un territoire dans un périmètre dont les contours sont flous.

### 1.2.3 Les investissements publics : reflet d'un vide institutionnel

Les investissements publics dirigés vers les NTIC et les dépenses liées à l'environnement ont subi des modifications et ont entraîné de nombreuses contradictions.

La diversité des équipements publics a été considérablement réduite mais la situation financière des communes s'est aggravée après l'augmentation des contraintes liées aux dépenses de l'environnement dans les années 1990 et l'entrée en vigueur du deuxième volet de la décentralisation en 2000.
Ce sont donc des territoires hybrides (EPCI et pôles de compétitivité) qui n'ont pas de véritable reconnaissance administrative qui deviennent les principaux centres de décisions dans le domaine des investissements publics mais ces derniers continuent d'être financés par les collectivités territoriales traditionnelles. Cette contradiction est exacerbée lorsque l'on considère la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 qui ne garantit plus les ressources des départements mais qui assure celles des groupements de communes, dont les frontières ne sont pas fixes. Les pôles de compétitivité et les EPCI représentent des « territoires fantômes » qui vampirisent les collectivités territoriales. Ces dernières se sont transformées en nourricières et nombreux sont les maires qui s'inquiètent désormais de cette situation aussi, en 2008, 74 % d'entre eux étaient déjà favorables à l'identification des conseillers communautaires lors des élections municipales[291].

[291] Fédération des Maires des Villes Moyennes (FNVM), Paris, 11 décembre 2008.

Si en Europe, nous n'avons pas assez de recul pour analyser les pôles de compétitivité, nous pouvons observer les analyses relatives aux *clusters* américains.
Depuis les années 1980, la dynamique des clusters a fait l'objet de nombreuses études, aux Etats-Unis et dans d'autres pays d'Europe. De récents travaux menés par J. Vicente et R. Siure (2006)[292] ont montré que la « *clusterisation* » cachait des réalités très différentes selon les cultures et qu'il était dangereux de vouloir importer un modèle. Les conditions de succès ou d'échec dépendent de multiples paramètres incluant des facteurs sociaux, institutionnels et organisationnels, ce qui revient à dire qu'un *cluster* sera performant dans un cadre et non dans un autre.
Selon R.-A. Boschma (2004)[293], ce sont les proximités géographiques et organisationnelles qui seraient à l'origine de la performance d'un *cluster*. Cet avis est également partagé par J. Vicente et R. Siure. Tous deux pensent qu'il faudrait ajouter à ces paramètres, celui de la proximité relationnelle. Ce paramètre met en avant le capital humain très qualifié. Les hommes diffusent leur savoir lorsqu'ils travaillent dans un cadre propice où ils peuvent trouver des talents complémentaires. Le *cluster* serait un point d'ancrage d'un savoir collectif. Cette découverte est de grande importance parce qu'elle implique le management des entreprises qui se trouvent dans l'espace géographique d'un *cluster.* J. Vicente et R Siure reprennent ainsi une phrase d'A. Marshall (1890), qui serait toujours d'actualité : « *Ils préfèrent parcourir une surface de quelque deux cents milles carrés, visiter de nombreuses usines où ils peuvent voir étalées "en pièce" des variétés de certaines catégories d'articles qui les intéressent particulièrement. »*[294]*.* Ainsi, la réussite d'un pôle de compétitivité ne se décide pas par une simple décision des collectivités territoriales. Au management formel, il serait nécessaire d'inclure le management de l'invisible qui repose sur l'animation d'espaces relationnels. Cet aspect avait été découvert par P.

---

[292] J. VICENTE et R. SUIRE (2008), « Théorie économique des clusters et management des réseaux d'entreprises innovantes », *Revue Française de Gestion,* n°184, p. 119-132.

[293] R.-A. BOSCHMA (2004) « Proximity and Innovation : a Critical Assessment », *Regional Studies,* n° 39, p. 61-74.

[294] A. MARSHALL (1890), *Principes d'économie politique*, livre IV, chapitre X, traduction française 1906, Paris, Giard et Brière, p. 137.

Krugman (1994)[295]. Il signale que les concepts de compétitivité développés à l'échelle territoriale peuvent devenir une « dangereuse obsession » en déséquilibrant l'organisation nationale et en créant de profonds déséquilibres, dans les domaines industriels et d'équipements publics.

Les études de P. Krugman sont complétées par les travaux de G. Colletis (2006)[296], pour qui les modalités d'insertion des entreprises sur un territoire sont primordiales. Elles ne peuvent pas évoluer indépendamment du développement local. Si ce dernier est mené de manière incohérente, l'entreprise devra supporter des coûts complémentaires. Le manager est obligé de dépasser la dimension de l'entreprise qu'il dirige. En dehors de son domaine d'activités et de l'approche sectorielle, l'entreprise devra gérer des contraintes locales. La réussite ne peut donc être disjointe de la rencontre et de la relation établie entre l'acteur économique et la structure territoriale. Nous pouvons alors en déduire qu'un territoire sous-équipé en investissements publics ne peut devenir le gage d'une réussite économique.

Comme M. Fujta et J.- F. Thisse (1997), G. Colletis fonde ses travaux sur l'hypothèse selon laquelle toute entreprise tente de maximiser ses profits. Cette maximisation fait continuellement référence à une combinaison productive optimale qui limite les coûts d'utilisation des ressources. Ainsi, un environnement concurrentiel inclut différents coûts (transport, énergie, distribution) dont les effets sont issus d'une stratégie de développement territorial. De cette stratégie, dépendra le choix de localisation de l'entreprise. S'il peut être très dangereux de sacrifier et de sélectionner les investissements publics sur les territoires qui accueillent les entreprises, il est peut être tout à fait illusoire de croire qu'il est facile de créer à court terme une politique territoriale et d'axer la Recherche et le Développement, seulement sur les concepts de *Compétitivité et* de *Rentabilité.*

Ces divers travaux se complètent pour démontrer que dans une économie mondialisée, il est important de tenir compte de tous les critères qui entourent l'entreprise.

---

[295] P. KRUGMAN (1994) « Competitiveness : a Dangerous Obsession » *Foreign Affairs, n° 73-2* , mars-avril, p. 28-44.

296 G. COLLETIS et Y. LUNG (2006), « La France industrielle en question, analyses sectorielles », Etudes de la Documentation française, Paris, La Documentation Française, p. 24-30.

Les nouveaux paramètres intégrés à la nouvelle micro-économie des années 1980-1990, et le concept de transformation de la forme organisationnelle développée par A. Chandler (1977) et O.- E. Williamson (1981) ne suffisent pas à expliquer le succès d'une entreprise. La Recherche et le Développement ne peuvent apporter une réduction du coût global si le territoire qui accueille l'entreprise ne présente pas de facilités d'accès.

En prenant appui sur ces études nous pouvons nous poser la question suivante :
La performance des *clusters* est-elle due à leur autonomie ?
De nombreux territoires situés dans les pays de l'OCDE, y compris en France, ont importé le label « *Silicon* » pour rappeler le plus ancien *cluster* américain, la *Silicon Valley* installée depuis 1937 en Californie. Or, plusieurs expériences montrent que l'importation de l'image ne suffit pas, il faut aussi posséder les points d'ancrage qui peuvent assurer le succès sur le long terme. L'histoire d'un *cluster* n'est pas celle d'un pôle de reconversion industrielle ou d'un pôle technologique. Il est beaucoup plus facile de créer des espaces industriels que d'y placer des hommes qualifiés qui vont accepter de livrer leur talent et de travailler ensemble dans un projet collectif évolutif. Pour illustrer ces propos, J. Vicente. et R. Siure comparent les conséquences de l'éclatement de la Bulle Internet au printemps 2000 sur deux territoires différents : La *Silicon Valley* aux Etats Unis et le *Silicon Sentier* Parisien (rassemblant à cette époque plus de 300 *Start-Ups* de la « nouvelle économie »). La *Silocon Valley* a bien résisté alors que la *Silicon Sentier* a subi les délocalisations des grandes entreprises et la disparition des compagnies plus faibles. A ce phénomène financier, il faudrait ajouter le fait que les grandes firmes comme *Yahoo*, *Nomade*, *Lyos* ou *Liberty Surf* n'ont pas supporté la montée des loyers qui caractérisait la situation de la capitale française. La spéculation immobilière n'a pas touché les entreprises de la *Silicon Valley* comme elle a touché les entreprises de la *Silicon Sentier*.
En choisissant d'installer des pôles de compétitivité, les Européens auraient fait un choix trop hâtif. Ils n'auraient pas suffisamment analysé les paramètres qui entourent les conditions de réussite des *clusters* américains.

Aux Etats Unis, la politique territoriale a fonctionné parce qu'elle était orchestrée par une puissante politique industrielle nationale qui a évolué autour du secteur de la Défense. Ce secteur n'est pas opposé à celui de la société civile et par conséquent, il est indispensable de s'éloigner du schéma comptable qui dissocie les dépenses civiles et les dépenses militaires. Lorsque le Pentagone engage un projet militaire, ou aérospatial, il développe en même temps, un éventail de contrats avec tous les secteurs industriels (du textile, aux secteurs de haute technologie, en passant par l'agroalimentaire).

J.-M. Saussois (1985)[297] avait fait une analyse très intéressante du système américain. Selon ce chercheur, après la Seconde Guerre mondiale et jusqu'au milieu des années 1970, la compétitivité des entreprises américaines n'était pas une préoccupation majeure : 17 % des produits américains étaient exportés (produits agricole, voitures, biens de consommation) et 21 % étaient importés (acier, machines-outils, textile, biens de consommation). A cette époque, la Grande-Bretagne et l'Allemagne sont les partenaires privilégiés mais le climat commercial assez serein, à l'intérieur comme à l'extérieur du marché américain, aurait changé à partir de 1980.

Selon B. Bluestone et B. Harrisson (1982)[298], entre 1970 et 1982, les entreprises américaines ont, dans certains secteurs (automobiles, biens d'équipement, et produits agricoles) perdu l'écart de productivité qui leur avait été favorable jusqu'ici. La concurrence japonaise, devient de plus en plus active et même si les Etats-Unis, ont toujours été leader dans le domaine de la haute technologie, leur position dans le commerce international se fragilise. Selon J.-M. Saussois, ce serait donc la crainte d'une annonce du déclin américain qui aurait poussé le gouvernement fédéral à réagir. L'Administration Reagan aurait choisi le domaine des hautes technologies pour renforcer l'écart de développement entre les Etats-Unis et les autres nations. En misant sur la Défense, R. Reagan aurait tracé pour les entreprises innovantes, une véritable autoroute, qui n'était rien d'autre que le fondement d'une politique industrielle. Les entreprises (petites ou grandes) capables de miser sur la

---

[297] J-M. SAUSSOIS (1985), « ETATS-UNIS : Le soutien fédéral à l'industrie », *Notes et Etudes Documentaires n°4789* , Paris, La Documentation Française, p.15-34.

[298] B. BLUESTON et B. HARRISSON (1982), *The deindustrialization of America*, New York, Basic Book, p. 25-48.

performance technologique avaient une place dans ce nouveau projet. C'est donc une politique industrielle fédérale qui a encouragé les *clusters* et c'est cette même politique qui a guidé les investissements publics vers le développement des hautes technologies. Les *clusters*, contrairement à ce qu'ont cru les Européens, n'ont jamais fonctionné en vase clos. Ils étaient tous reliés à un immense projet national, dont l'objectif était clair : les Etats-Unis devaient restés leader sur le marché mondial. Les termes *Compétitivité* et *Attractivité du territoire* avaient une signification bien particulière. Il ne s'agissait pas de renforcer les territoires jugés dynamiques en condamnant ceux qui se rattachaient aux bassins d'emplois traditionnels, comme on pouvait le croire en Europe. Cette erreur d'interprétation a mené plusieurs pays membres de la Communauté, et plus particulièrement la Grande-Bretagne, dans une impasse.

Modernisation, hautes technologies et secteurs traditionnels ne sont pas partout des termes opposés, les Américains ont su créer des ponts entre ces différents concepts, comme ils ont su allier la stratégie nationale et la performance des territoires.

Les pays qui ont réussi le pari de la modernisation et de la mondialisation, sont ceux qui ont su coordonner, comme les Etats-Unis et le Japon, les hautes technologies et la diversité sectorielle autour d'un système qui ressemble à une politique industrielle authentique. Il faut cependant signaler qu'aux Etats-Unis, le gouvernement évite de parler de politique industrielle, parce que l'intervention étatique risquerait d'être interprétée comme une barrière aux règles de la concurrence mais personne ne peut nier que l'administration agit directement auprès des industriels pour aider ces derniers à exporter ou à moderniser leurs méthodes de production. A partir des années 1980, l'octroi de crédits et des dispositions fiscales protégés par des lois comme la *Domestic International Sales Corporation* (DISC), orientent les industriels vers une véritable politique offensive sur la scène internationale.

De même, c'est l'Agence *Defense Advanced Research Agency* (DARPA) qui est responsable du programme de recherche et qui retient les entreprises (petites ou grandes) intéressées par le projet. Les entreprises sont sélectionnées en fonction du *Business Plan*, proposé par le dirigeant. Un contrat de droit privé est établi entre l'agence et l'entreprise, afin que cette dernière soit aidée sur le plan financier par de

l’argent public, *via* l’agence.

A partir de 1990, les *Venture Capitalist* vont compléter le système d’agences et approfondir l’analyse du *Business Plan* en allant recruter dans les universités, les personnes adaptées au développement du futur projet et en allant chercher des capitaux sur les marchés financiers. A l’inverse de la France, il n’existe pas de code des marchés publics. Tous les projets publics et privés sont développés dans une sphère globale où s’entrecroisent des agences à vocations multiples, et pour ce qui concerne le domaine des investissements publics, le système américain n’est pas plus lisible que le système français. Avec toutes les mesures mises en place par le gouvernement fédéral, il n’est pas facile de distinguer la notion d’argent public/argent privé.

En France, avant les privatisations de 1986, les GEN intervenaient directement dans les domaines comme la distribution de l’eau, de l’électricité, des communications en général, en signant des contrats à long terme avec les collectivités territoriales. L’augmentation des prix était dérisoire parce que l’objectif (défendu au niveau national) était d’améliorer le confort de la société civile. Le code des marchés publics permettait de répertorier les différents acteurs, même s’il n’était pas évident d’établir des statistiques précises entre les GEN, leurs filiales et les autres entreprises privées.

## *SECTION 2 : LE CAPITAL MONOPOLISTE PORTÉ PAR DE NOUVEAUX CONTRATS DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ*

Les programmes d'investissements rendus obligatoires en matière d'environnement ont donné naissance à de nouveaux contrats de partenariat établis entre les collectivités locales et des entreprises privées. L'ordonnance du 17 juin 2004[299] introduit les contrats de partenariat public-privé en adoptant un procédé établi en Grande-Bretagne depuis 1992, les *public-private-partnership* (PPP). Même si la France a vécu une longue expérience dans le domaine des partenariats menés à travers le système de concessions, c'est la définition que donne le *Livre Vert* de la Commission Européenne du 30 avril 2004 qui est retenue : « *Les Partenariats Public-privé, mettent en cause des formes de coopération entre les autorités publiques et le monde des entreprises qui visent à assurer le financement, la construction, la rénovation, la gestion ou l'entretien d'une infrastructure ou la fourniture d'un service.* »[300]

### 2.1. Les caractéristiques des contrats de Partenariat Public-Privé mis en place par la loi du 17 juin 2004

En 2004, la France est confrontée à de nombreuses difficultés. Les collectivités locales engagées dans le processus de décentralisation depuis 1982, ont de plus en plus de difficultés à faire face aux lourdes charges en matière de protection de l'environnement. De même, lorsque le gouvernement transfère ses compétences dans le domaine des investissements publics et du patrimoine, par la loi du 13 août 2004, il ne prend pas soin de faire une évaluation précise des biens publics. Cette omission va mettre les collectivités territoriales dans une situation aussi délicate qu'inattendue.

---

[299] Ordonnance 2004- 559 du 17 juin 2004.

[300] § 1.1.1. Livre vert de la Commission Européenne sur les partenariats public-privé.

Le rapport Etchegoyen[301], relatif à l'avenir de l'Etat stratège, démontre que la France est très en retard dans le domaine de la Recherche et du Développement par rapport aux Etats-Unis et à d'autres pays de l'OCDE. Selon le gouvernement, les montages des contrats publics classiques ne permettent plus de mener à bien tous les projets de construction et de modernisation d'équipements et d'infrastructures, considérés comme indispensables à la croissance.

#### 2.1.1. La destruction du modèle traditionnel de gestion déléguée

Jusqu'au 17 juin 2004, la loi avait conçu deux grandes catégories de contrats publics, à savoir :

- *les marchés publics* : contrats par lesquels l'acheteur public acquiert des fournitures, services ou travaux nécessaires à l'exercice de ses missions ;
- *les délégations de services publics* : contrats de gestion déléguée assurée principalement sous deux formes : *l'affermage* (gestion des déchets) ou le *système de régie* (renforcé par Raymond Poincaré au début du XX$^{e}$ siècle).

Lorsqu'il n'y a pas de délégation concédée à des entreprises privées, c'est la commune ou un syndicat de communes, qui assure la responsabilité complète des investissements et du fonctionnement des services publics sous la forme de régie. Dans ce cas, les investissements sont entièrement réalisés par la commune. Les employés de la régie sont des agents municipaux ayant un statut public. Aujourd'hui, plus aucune grande ville ne fonctionne avec ce système. La régie s'applique davantage au sein des petites collectivités rurales.

La gestion peut également être partagée entre la collectivité locale et une entreprise privée, celles-ci pouvant constituer une société d'économie mixte. Dans ce cas, c'est la société d'économie mixte qui réalise les investissements et qui reçoit les factures.

Par ailleurs, le gouvernement français, comme ses homologues européens, s'est engagé dès 1992, auprès de l'Union Européenne, à orienter les politiques publiques vers les notions de *Compétitivité* et *d'Attractivité Territoriale*, en respectant des contraintes budgétaires fortes. La marge de manœuvre est donc très étroite ; afin de

[301] A. ETCHEGOYEN (2004), « Regards prospectifs sur l'Etat stratège », *Rapport du Commissariat au plan au Premier Ministre*, tome 1, juin, Paris, La Documentation Française, p. 15-19.

rester dans la logique de la décentralisation, le nouveau système de partenariat public-privé devait associer dans les conditions les plus favorables, les collectivités publiques et les opérateurs privés.

Avant la mise en application de la loi du 17 juin 2004, le système de concessions et d'affermage *(voir annexe n° 7)* avait été renforcé dès le début des années 1990, en privilégiant les groupes industriels dans les secteurs liés à l'environnement. Les contrats de concessions ont été multipliés dans le secteur de l'eau et les contrats d'affermage se sont développés dans le secteur lié à la gestion des déchets.

Rappelons que depuis la mise en application du premier volet de la décentralisation en 1982, la gestion de l'eau est devenue très complexe : l'Etat a vu son rôle limité à la police des eaux, c'est- à- dire à des actions très précises comme l'autorisation de prélèvement et de rejet, la garantie de la salubrité et la sécurité publique. Dans le domaine juridique, et plus particulièrement du droit public auquel la France est très attachée, ce sont les collectivités territoriales qui assurent le contrôle et le service des eaux. Nous assistons alors à plusieurs phénomènes :

- les communes et leurs groupements, responsables de l'organisation des services de l'adduction de l'eau potable, de la collecte, du traitement des eaux usées et pluviales ont de plus en plus de difficultés à maîtriser leurs dépenses ;
- les départements deviennent responsables des stations d'épuration. Ils doivent mettre en place les normes techniques imposées par l'Union Européenne. Ces normes sont par ailleurs vérifiées par la Direction départementale de l'agriculture et de la forêt, la Direction départementale de l'équipement et la Direction départementale des affaires sanitaires et sociales. Les contrôles contraignants accentuent la complexité administrative et financière ;
- la Région devient responsable d'une politique plus globale en matière d'environnement sur le long terme (construction de grands réservoirs, lacs artificiels).

A cela, il faut ajouter que c'est la Préfecture qui contrôle la légalité des contrats de marchés publics reliant les collectivités territoriales aux entreprises privées. Ces dernières ont su profiter de cette complexité administrative, devenue aussi incompréhensible qu'ingérable.

Dans ce climat confus, les investissements publics et le respect des normes techniques ont permis la progression d'un marché très rentable.
Depuis la deuxième partie du XIX$^{e}$ siècle, le secteur privé a développé une véritable « industrie », capable d'assurer la distribution, la gestion quotidienne des services, les services techniques et la liaison des responsabilités des différentes collectivités territoriales. Dans le secteur de l'eau, nous pouvons citer la Compagnie Générale des Eaux (créée en 1853) qui sera à l'origine du groupe Vivendi ou la Compagnie Lyonnaise des Eaux (créée en 1880) qui renforcera le groupe Suez, spécialisé au XIX$^{e}$ siècle dans le domaine de l'éclairage public. Très vite, les Compagnies attachées au secteur de l'eau développent rapidement de multiples tâches liées au domaine public. En s'appuyant sur les contrats de concessions de gestion déléguée développés par l'Etat et les collectivités territoriales, elles vont intensifier leur savoir-faire et se placer au premier rang mondial pour l'ensemble des fonctions intégrées à la production et distribution de services d'intérêt général.
Le groupe Bouygues fera le chemin inverse. Spécialisé dans le domaine de la construction et intégré aux grands programmes nationaux après la Seconde Guerre mondiale, il fera l'acquisition en 1984 de la Saur (à l'époque troisième société française de distribution d'eau).

Dans le cadre des PPP, nous nous intéressons uniquement aux systèmes de concessions et d'affermage.

- *La concession* permet de confier la construction d'une infrastructure publique et la gestion d'un service public, par un même contrat, à un concessionnaire qui se voit transférer la maîtrise de l'ouvrage. La concession est un contrat de longue durée, liée à l'amortissement des investissements réalisés. Elle est généralement limitée à 20 ans dans le secteur de l'eau, de l'assainissement et des déchets. En France, la distribution de l'eau est assurée à 75 %, sous forme de gestion déléguée par trois acteurs majeurs qui contrôlent le marché de l'eau : Ondeo (groupe Suez), Vivendi Water (filiale du groupe Vivendi Environnement) et la Saur (ex-filiale du groupe Bouygues).

- *L'affermage* se distingue de la concession par la fourniture des équipements obtenus pour la collectivité. Dans ce cas, la maîtrise d'ouvrage est publique et l'exploitation est privée.

  La gestion des déchets est généralement pratiquée sous cette forme. La commune et plus généralement les communautés de communes réalisent les investissements alors que des sociétés privées, comme Veolia (filiale de Vivendi- Environnement), gèrent le système de tri et organisent la collecte.

#### 2.1.2. Les nouvelles priorités assignées aux PPP

Un rapport a été publié dès 2005[302] à propos des nouveaux projets qui ont été mis en place par l'ordonnance du 17 juin 2004. Ce rapport permet de comprendre comment fonctionnent ces nouveaux contrats imposés à tous les pays membres de l'Union Européenne. Entièrement tournés vers les concepts de *compétitivité* et *d'attractivité territoriale*, ils bouleversent l'ensemble des structures administratives. La nouvelle procédure introduit ainsi plusieurs éléments :

- la définition de l'objet : tout contrat implique obligatoirement un préfinancement privé, la construction, la maintenance et l'exploitation d'ouvrage public ;
- la longue durée : cette forme de contrat doit permettre de sécuriser les investisseurs et d'introduire la notion de crédit bail ;
- la motivation : des clauses de performances doivent être établies afin d'encourager ou de sanctionner (*via* un système de rémunérations variables), les partenaires qui s'engageraient dans ces projets.

Tous ces éléments sont structurés autour de la contrainte budgétaire. Seuls les projets capables d'optimiser les coûts sur une longue durée sont retenus. Dans cette perspective, les PME demeurent dans l'incapacité de proposer des offres plus avantageuses que les grands groupes, et se retrouvent exclues.

---

[302] L. BAUMSTARK, A. HUGE, C. MARCADIER et C. MAUBERT, (2005) « Partenariats public-privé et actions locales », *Rapport Public*, Paris, La Documentation française, 2005, p. 30-55.

De même, ces projets ont pour but d'attirer des capitaux privés. Afin de ne pas alourdir le système des procédures, les PPP permettent de sortir du périmètre d'application du code des marchés publics et de bénéficier du savoir-faire du secteur privé dans la direction technique des travaux.

Avant l'entrée en vigueur de la loi du 17 janvier 2004, plusieurs instruments permettaient de sortir du cadre des marchés publics et des contrats de délégation de services publics. On pouvait ainsi distinguer :

- les Marchés d'entreprise et de travaux publics (METP) : il s'agissait de contrats de longue durée scellés entre une administration publique et une entreprise privée unique ;
- la Vente en état futur d'achèvement (VEFA). Le Conseil d'Etat du 8 février 1991 autorise l'utilisation d'instruments de contournement des contraintes de la maîtrise d'ouvrages publics, ce qui permettait à une administration publique d'acheter un immeuble non construit et de confier les travaux à une personne privée ;
- les Autorisations d'occupation temporaire du domaine public (AOT), introduites par la loi n° 94- 631 du 25 juillet 1994 pour encourager l'utilisation de crédits-bails. Néanmoins, les AOT n'étaient pas permises pour les constructions destinées à un service public ;
- les Baux emphytéotiques administratifs dits « sectoriels » qui permettaient l'obtention de marchés globaux. Des administrations publiques définies comme la Justice et la Police (loi n° 2002-1094 du 29 août 2 002), la Gendarmerie (loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002) ou la santé publique (ordonnance n° 2003-850 du 3 septembre 2003) pouvaient faire appel à des sociétés privées pour le financement de la construction et la maintenance ;
- les Baux emphytéotiques administratifs ou BEA (loi n° 88-13 du 5 janvier 1988) qui permettaient à une administration publique de faire financer certains équipements par une entreprise privée. Cependant, les collectivités territoriales ne pouvaient y recourir que pour des immeubles, dont elles étaient déjà propriétaires.

La nouvelle loi du 17 juin 2004 permet de dépasser la notion de Baux Emphytéotiques Administratifs Sectoriels et d'étendre les contrats de partenariat à

des domaines variés. De ce fait, elle ouvre la porte aux grands groupes de BTP qui vont se partager les marchés suivants :

- l'eau (distribution et assainissement) ;
- les déchets (collecte et traitement, épuration) ;
- l'énergie (distribution de gaz et d'électricité) ;
- le chauffage urbain (gestion des réseaux) ;
- les transports (en termes d'équipements et d'infrastructures) ;
- les services funéraires et crématoriums ;
- les TIC (télécommunications, Internet) ;
- les loisirs (infrastructures liées au tourisme, sport, activités culturelles) ;
- la restauration collective et scolaire ;
- les équipements accueillant des services publics sociaux (à destination des personnes âgées, précaires ou en incapacité).

Pour mettre en place ces nouvelles formes de PPP, le gouvernement ne s'est appuyé ni sur l'histoire, ni sur les expériences françaises portées pendant plusieurs années par le système de concessions. Il s'est inspiré d'un modèle étranger, apparu en 1992 en Grande-Bretagne, nommé *Private Finance Initiative* (PFI) et qui va être imposé à tous les pays membres de l'Union Européenne.

#### 2.1.3. Les *Private Finance Initiative* à l'origine des PPP

Les nouveaux contrats de partenariat permettent aux collectivités publiques de s'adresser à des maîtres d'ouvrage privés pour construire des immeubles publics très diversifiés comme les universités, hôpitaux, prisons (*voir annexe 8, tableaux n°1, n°2 et n°3* ). La nouvelle loi banalise la notion de contrat de partenariat qui doit malgré tout contenir un certain nombre de clauses relatives au partage des risques, aux notions de durée, de coûts, de recettes et de modalités de contrôle.
Le financement est aussi plus souple et développe le principe du crédit-bail qui peut s'étaler de 18 à 99 ans. L'occupation des locaux peut s'effectuer sous forme de Location avec option d'achat (LOA). Ce système considéré comme étant plus souple

et mieux adapté à une économie concurrentielle fait rapidement voler en éclat le système traditionnel français. Aujourd'hui, tous les pays (quel que soit leur niveau de développement) ont adopté la gestion déléguée portée par les PFI et abandonné leur propre modèle national.

Selon la Commission de Bruxelles, les PFI ont l'avantage d'englober le principe de concurrence qui paraissait plus opaque dans le système français.
Il est encore trop tôt pour analyser les effets des contrats de partenariat. Nous observons cependant que jusqu'à la fin de l'année 2005, ce sont les collectivités locales qui assurent la majorité des dépenses d'investissements. Selon le Bulletin d'informations statistiques de la Direction générale des collectivités locales[303], ces dernières ont augmenté de + 4,6 % par an de 1997 à 2003. En 2005, la contribution des acteurs locaux dans les dépenses d'investissements est prépondérante et représente 68,6 %. Le 9 décembre 2008[304], un nouveau plan de relance est envisagé pour les collectivités territoriales, afin qu'elles puissent assurer les investissements nécessaires à l'amélioration des transports publics, du développement des nouvelles technologies et de la mise aux normes environnementales. Les contrats de partenariat ont donc pour objectif de permettre le développement des investissements publics, en diminuant l'endettement des collectivités territoriales. Cette loi doit apporter plusieurs avantages :

- les collectivités locales évitent des emprunts lourds et coûteux ;
- la construction et l'entretien s'échelonnent pendant toute la durée du contrat ;
- les contrats de partenariat permettent d'envisager des opérations globales (travaux d'envergure) afin de réaliser des économies d'échelle et de réduire les coûts ;
- le partenaire privé est motivant, car le paiement ne débute que lorsque l'ouvrage est mis en service ;
- le partenaire peut avoir confiance car le contrat débute à partir de la signature et non de la mise en service ;

---

[303] Bulletin d'Informations Statistiques de la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL), n° 53, janvier 2007.

[304] Sénat 2008, *Lettre hebdomadaire du carrefour,* n°350 du 15 décembre.

- les Administrations publiques (centrales et locales) qui utilisent les contrats de partenariat bénéficient de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties, à condition que l'immeuble soit reconnu d'utilité publique.

L'Etat français s'est engagé dès 2004 à développer les PFI, dans des domaines variés, allant de la construction de centres de formation, de la rénovation de réseaux d'eau, à la rénovation des hôpitaux. Cette même année, 35 projets pilotes avaient été présentés par le CIACT.

### 2.2. Les contrats de partenariat, de nouveaux enjeux commerciaux

Afin de percevoir les enjeux et le développement des nouveaux contrats, il est intéressant de comparer des services indispensables. Nous pouvons donner l'exemple du secteur de l'eau, un an après la mise en application de la loi du 17 juin 2004.

#### 2.2.1. L'or bleu et la gestion des déchets : marchés convoités du XXI e siècle.

- ***La gestion et la distribution de l'eau***

Trois sociétés se partagent les marchés français et européen :
- Ondeo (groupe Suez), ex Compagnie Lyonnaise des Eaux (60 000 salariés) qui dessert 120 millions de personnes dont 107 hors de France. Il s'agit principalement des pays en voie de développement ;
- Vivendi Water division du groupe Vivendi Environnement, (ex Compagnie Générale des Eaux), avec 69 000 salariés. Cette entreprise dessert 110 millions de personnes dont 83 millions hors de France. Il s'agit surtout des pays de l'Union Européenne, Amérique du Nord et Afrique ;
- La Saur (filiale du groupe Bouygues), 6 800 salariés et 36 millions de clients.

Ces trois grandes sociétés intégrées dans des grands groupes internationaux (Suez, Vivendi et Bouygues) diluent leurs activités liées aux investissements publics dans une multitude de filiales où il est très difficile d'avoir des repères. Ainsi, Vivendi Water confie ses activités d'assainissement de l'eau à une autre filiale, Vivendi Water System, spécialisée dans le domaine de l'eau. Dans le cadre des contrats de partenariat, des sommes considérables sont progressivement engagées. Ainsi, en 2004, le Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne (Siapp) confie à Vivendi Water System[305] le traitement de nitrification totale et de dénitrification partielle des eaux usées de l'usine d'Achères. Cette mission représente alors un chiffre global de 390 millions d'euros pour une période de quatre ans. L'entreprise s'engage à respecter scrupuleusement les normes européennes définies depuis le début des années 1990. Grâce à sa couverture géographique et son savoir-faire opérationnel, elle met également à disposition des clients une gamme de services associés garantissant la totale performance des installations. Par l'intermédiaire de ces contrats, les investissements publics vont faire l'objet d'un partage d'activités entre les grands groupes et leurs filiales. Nous pouvons également signaler que ces conglomérats sont tous cotés sur les marchés financiers et que les contrats prévoient des provisions financières versées par les collectivités locales.

Selon une étude d'A. Retesse[306], le groupe Vivendi aurait recueilli 4,5 milliards de provisions pour le renouvellement des 8 000 contrats d'eau et d'assainissement en 2003. Seuls les grands groupes peuvent répondre aux contraintes standardisées imposées par l'Union Européenne. Leurs services de recherche avancée alimentent en permanence de nouvelles exigences. Par ce biais, le système des « Normes Standards » exclut les entreprises nationales et les PME (trop petites) et fortifie la position dominante de ces groupes. Ces derniers disposent en effet des capitaux nécessaires pour créer des équipements standardisés sur les marchés européens et

---

[305] VIVENDI WATER SYSTEM est une filiale du groupe VIVENDI WATER ; leader du traitement de l'eau. Avec VIVENDI WATER SYSTEM, les collectivités territoriales et les industriels bénéficient d'une double compétence de concepteur-constructeur d'usines et de fournisseurs d'équipements et de système standard ou sur mesure pour le système d'eaux, d'effluents et de boues de stations.

[306] A. RETESSE (2004), « VIVENDI-SUEZ-BOUYGUES : pas claire, l'eau privée », *Lutte Ouvrière*, n° 1853, 6 février, p. 8.

sur le marché mondial. Il est important de signaler qu'il y a une interaction au niveau des exigences entre l'Union Européenne et l'Agenda 21. Ces normes sont alors importées sur le marché français avec la naissance du projet lié au *Grenelle de l'Environnement* (envisagé dès 2004 et adopté le 25 octobre 2007).

- ***Le traitement des déchets.***

Que ce soit dans le domaine de l'eau comme dans celui des déchets, ce sont les mêmes sociétés qui prennent en charge ces activités. Cependant, le traitement des déchets, dont la place est centrale dans l'éventail des investissements publics, s'effectue le plus souvent dans le cadre de contrats de partenariats.

La gestion des déchets est devenue très rigoureuse depuis le début des années 1990, plus spécialement avec les directives de l'Union Européenne. La loi du 13 juillet 1992 pose les grands principes en matières de déchets (responsabilités du producteur, élaboration de plans des collectivités territoriales, information du public et traitement en toute sécurité). Depuis cette loi, les normes, comme celles de l'assainissement et de la gestion de l'eau, n'ont cessé d'évoluer. Ces mêmes groupes industriels accentuent leur présence en développant des filiales spécialisées dans le traitement des déchets. Parmi ces dernières, nous pouvons citer les sociétés suivantes : Sita-France (groupe Suez), Veolia Environnement (groupe Vivendi) et la Coved (filiale de la Saur, elle-même filiale du groupe Bouygues).

Le contrat de délégation sous forme d'affermage qui lie les collectivités locales aux grands groupes est très particulier. Ce sont les collectivités territoriales qui effectuent les investissements et qui fournissent des provisions financières afin que les services soient assurés. La gamme de services peut être très étendue. Ainsi, Sita-France, intervient dans plus de 8 domaines, tous très liés aux nouvelles technologies et à la recherche permanente (recyclage, dépollution des sols, collecte, transport, tri, valorisation des déchets, expertise, diagnostic des pollutions et certification).

Ces domaines sont alors des tremplins qui permettent à ces sociétés d'acquérir, par l'intermédiaire de leurs compétences multiples, des parts de capital dans de nombreuses entreprises proches du bâtiment.

Ainsi, entre 2006 et 2008, Sita-France[307] a racheté trois sociétés spécialisées dans le traitement des métaux : Aproval et Sirec en 2006 et Boone Comenor Metalimpex en 2008. Cette dernière société est actuellement à la tête de 17 sites industriels en France et de 19 implantations à l'étranger.

Grâce à l'argent public, obtenu par l'intermédiaire des contrats de partenariat, les entreprises privées peuvent se doter d'un capital industriel colossal sur les différents continents. Elles acquièrent les fonds nécessaires et effectuent les investissements qui les transforment en géants de l'industrie. La société Sita-France a pu, de cette manière, obtenir la gestion du plus grand site d'enfouissement situé dans le Nord de la France. Recevant quotidiennement 2 000 à 3 000 tonnes de déchets par jour, elle est autorisée à en stocker 600 000 tonnes par an[308]. Un compacteur de 62 tonnes, développant 600 chevaux permet à cette seule entreprise d'exploiter le site. Cet engin s'avère être le plus gros compacteur de France. Cette unité de stockage est aussi la plus importante des 13 sites, représentant un total de 210 hectares exploités par Sita-France. Cette activité a permis à Sita-France d'acquérir une filiale spécialisée (Ecolomat), dans la location de gros engins fabriqués par le groupe Vandel. Celui-ci a pris le créneau de la fabrication des compacteurs pour les groupes spécialisés dans le traitement des déchets. La société Ecolomat possède un parc de plus de 300 machines. La filiale « Matériel » de Sita-France gère ainsi, son propre parc de matériel de production, qu'elle met à disposition des sites d'exploitation.

Les marchés publics alimentent en permanence les trois groupes mondiaux (Suez, Vivendi, Bouygues) qui peuvent également étendre leurs activités à l'international et se partager les différents marchés. En se spécialisant dans des domaines précis, les groupes peuvent innover dans de nouvelles méthodes de traitement et les rendre obligatoires (*via* les normes imposées par l'Union Européenne). Ainsi, la Coved[309], filiale propreté du groupe Saur a signé son plus grand contrat de déchets industriels

---

[307] C. JANIS-MAZARGUIL (2008), « SITA renforce sa filière de recyclage des métaux », *Magazine Mat Environnement,* octobre, p. 2.

[308] Rédaction (2007), « Soixante-deux tonnes de puissance pure », *Magazine Mat Environnement*, décembre, p 6.

[309] Rédaction (2009), « COVED signe ici son plus important contrat de déchets industriels, *Magazine Mat Environnement*, mars, p. 5.

liés aux produits frais. A partir du 1er avril 2009, cette société va mettre en place avec le Marché d'intérêt national (MIN), une politique qui vise à recycler des milliers de tonnes de déchets (palettes, cartons, films plastiques, légumes et autres produits frais) qui ne peuvent être vendus. Ce contrat signé pour une période de 6 ans représente un chiffre d'affaires annuel de plus de 5 millions d'euros et gonfle le capital de l'entreprise de 30 millions d'euro. Pour la Coved, il s'agit de mettre en place un nouveau système de tri autour d'une collecte sélective des produits frais et de développer une nouvelle signalétique (qui deviendra également obligatoire pour le traitement des déchets liés aux produits frais). Les normes ainsi améliorées, se transforment en critères de sélection et ne permettent plus à d'autres entreprises d'entrer sur le marché de la protection de l'environnement.

#### 2.2.2. De nouveaux contrats et des garanties juridiques de plus en plus fragiles pour les PPP

Les nouveaux contrats de partenariat pourraient, à eux seuls, faire l'objet d'une thèse car ils montrent comment les investissements publics ont été, au cours des trente dernières années, une source phénoménale d'accumulation du capital.

En France, cette accumulation a été facilitée car elle s'appuyait sur le droit public, en particulier sur le système de concessions, renforcé depuis la fin du XIXe siècle. Nous avons vu que les administrations centrales et locales ont toujours utilisé les contrats de concessions dans un esprit bien particulier qui est celui d'encourager les particuliers et les industriels à investir. Le système juridique, sophistiqué, avait pour objectif de garantir l'accumulation du capital d'une bourgeoisie qui n'osait pas investir sans l'appui de l'Etat.

Le CME a pris en France un visage particulier après la Seconde Guerre mondiale. Le système de concessions, tel qu'il a été conçu et transformé, a permis à un petit nombre d'entreprises de dominer l'immense marché des investissements publics. Les administrations centrales et locales ont apporté des ressources considérables à quelques groupes privés comme Suez, Vivendi, Vinci et Bouygues qui, à l'inverse des GEN, n'ont jamais été accusés de leur situation de monopole. P. Boccara[310] a

[310] P. BOCCARA (1973), *ouv. cit.*, p. 48-54.

développé les caractéristiques du Capitalisme Monopolise d'Etat en France dans les années 1960, et nous constatons que les orientations des investissements publics après les années 1980 ont porté l'accumulation du capital à un niveau jamais atteint. La gestion déléguée internationalisée permet à ces groupes de prolonger le CME et de le mener à des niveaux économiques et géographiques de plus en plus élevés. La force de ces groupes est intimement liée à leur fonction : aucun être humain ne peut vivre sans eau. En retraçant l'histoire d'un de ces groupes, nous pouvons comprendre comment ils s'accaparent la première ressource indispensable à la vie sur terre.

En 1853, le comte Henri Simon crée la Compagnie Générale des Eaux. Son élan prend d'autant plus d'ampleur qu'il s'inscrit dans le mouvement Saint-Simonien animé par Prosper Enfantin, l'un des administrateurs de la compagnie, également membre de la société du chemin de fer de Lyon à la Méditerranéenne. Le domaine de l'eau devient très vite un enjeu international.

En 1879, La Compagnie Générale des Eaux crée sa première filiale en Italie avec l'objectif d'alimenter la ville de Venise en eau potable. Le premier laboratoire ouvre ses portes à Paris en 1889 et il sera suivi de l'ouverture d'autres pôles scientifiques, tel celui de Lyon en 1930 puis le centre de Recherche de Maisons-Laffitte en 1983 (centre de gravité des travaux scientifiques menés aujourd'hui par Veolia Water). Ces laboratoires contribuent à fixer des normes internationales issues de procédés très sophistiqués tels la « nanofiltration » découvert en 1999[311]. Cette technique, issue de l'univers médical a été adaptée par les chercheurs de Veolia Water pour permettre son utilisation aux grands volumes et produire massivement à des prix fixés par le groupe Veolia. Ce même procédé a été mis en œuvre en Australie en 2002 pour traiter 126 000 m3 par jour[312]. Aujourd'hui, Veolia Water étend ses activités de gestion déléguée du service de l'eau auprès de grandes métropoles comme Indianapolis aux Etats-Unis, Bucarest en Roumanie, Berlin en Allemagne et Shanghai en Chine. Le dernier contrat avec la ville de Shanghai a été signé pour une période de 50 ans.

---

[311] http://www.veolia.com : La nanofiltration à l'usine de Méry-sur-Oise, 1999.

[312] Communiqués VEOLIA (2006), « VEOLIA-EAU remporte le contrat de modernisation des usines de traitement d'eau de Bayswater en Australie », *Communiqué de Presse*, Paris, 22 juin.

C’est en répondant rapidement aux gouvernements dont les pays sont victimes de catastrophes humanitaires que la notoriété de Veolia Water grandit. Chaque lieu sinistré se transforme inéluctablement en marché. En 1998, le cyclone Mitch au Nicaragua et les inondations du fleuve Yangtzé en Chine conduisent Veolia Water a créé une équipe d’intervention humanitaire d’urgence. Veolia Waterforce a pour mission d’envoyer rapidement dans les régions sinistrées, une équipe d’experts et des équipements adaptés pour aider les autorités locales à faire face aux effets secondaires des catastrophes. Veolia Waterforce est intervenu en décembre 2004 en Asie du Sud-Est après le passage du tsunami, en 2005, aux Etats-Unis pour aider les populations de la Nouvelle Orléans dévastée par le cyclone Katrina et au Cachemire, victime d’un tremblement de terre laissant trois millions de personnes sans abri. En dehors des gouvernements et des administrations locales, les partenaires de Veolia Waterforce sont la Croix Rouge, l’Unicef et le Secours Catholique. Chaque sauvetage renforce leur position sur la scène internationale.
La gestion et la distribution de l’eau, confiée à Veolia Water, a permis le système de gestion déléguée de franchir une autre étape. Dès 2005, la Compagnie Générale des Eaux mue en Veolia Water et devient Veolia Eau en novembre. Le mot « Eau » permet au groupe Vivendi via sa filiale Veolia de s’adapter à toutes les versions linguistiques. On retrouve ainsi *Veolia Wasser* en Allemagne, *Veolia Voda* en République Thèque. Le groupe Vivendi, présent sur tous les continents, peut ainsi s’intégrer à toutes les cultures et continuer sa progression dans les domaines de la distribution de l’eau.

#### 2.2.3. Quelques illustrations des différentes formes d’accumulation du capital

Il suffit de prendre connaissance des comptes-rendus des conseils municipaux, pour comprendre l’évolution des situations devant lesquelles se retrouvent les maires de France. Nous pouvons analyser deux exemples. Le premier concerne les coûts d’une nouvelle station d’épuration, gérée par Veolia dans la petite ville de Pouézec, (3 200 habitants) située en Bretagne, et le second concerne la gestion de l’eau dans la Ville de Paris.

**- Exemple n° 1 : Une nouvelle station d'épuration pour la commune de Pouézec.**

Un simple tableau publié sur Internet après une réunion du conseil municipal de la ville de Pouézec, nous apporte des informations sur l'immense opportunité que représentent les marchés de l'eau et de l'assainissement. Dans le cas présent, il s'agit de remplacer une station d'épuration qui a fonctionné pendant plusieurs années sous forme de régie municipale. En 2007, après maintes délibérations au sein du conseil municipal, un nouveau projet de modernisation est confié à la société Veolia. Le tableau n° 36 permet de mesurer l'augmentation des coûts entre l'ancien système (géré par la commune) et le nouveau procédé proposé par Veolia.

Afin de supporter ces nouvelles charges d'investissements affiliées à la nouvelle station d'épuration, le conseil municipal a autorisé le Maire à contracter un emprunt bancaire.

***Tableau n°36 : La comparaison des coûts supportés par la commune de Plouézec pour une station d'épuration, avant et après l'introduction de la gestion de Véolia.***

| Augmentation exprimée en euros | Ancienne station<br>Prix courant 2003 | Nouvelle station<br>Prix courant<br>2008 | Variation de charges (%) | Techniques |
|---|---|---|---|---|
| **Personnel** | 3413 | 12 870 | + 277 % | |
| **Entretien des équipements** | 887 | 2 580 | + 191 % | |
| **Produits de traitement** | | 4 725 | | Déphosphatation |
| **Energie** | 3 600 | 17 000 | + 372 % | |
| **Entretien des abords** | 1 281 | 3 730 | + 191 % | |
| **Frais d'analyses** | 381 | 3 730 | + 391 % | Fréquence d'analyses plus élevées |
| **Evacuation des sous-produits** | | 810 | | Refus de tamis |
| **Frais téléphone** | 230 | 300 | + 30 % | |
| **Contrôle technique** | 228 | 320 | + 40 % | |
| **Produits de traitement des boues** | 1 | 2 236 | | Pour centrifugation<br>(495 kg) |
| **Evacuation des boues** | 480 | 18 860 | 3829 % | |
| **Suivi agronomique et analyse des boues** | 2 805 | | | |
| **Total hors frais de structure,** | 13 333 | 65303 | | |
| **Total hors frais de structure, valeur 2003** | 13 333 | 58 317 | | |
| **Frais de structure en valeur 2003** | 1 467 | 2817 | + 92 % | |
| **Total** | **14 800** | **61 134** | **+ 313 %** | |

*Source : compte-rendu du conseil municipal du 18 décembre 2008.*

***- Exemple n°2 : La gestion de l'eau à Paris.***

Le Syndicat des eaux d'Ile-de-France (SEDIF), créé depuis 1923, regroupe 142 communes de la petite et grande couronne parisienne. Le réseau de distribution d'eau potable comporte 8 600 kilomètres de canalisations sur un territoire de 800 kilomètres carrés[313]. Le syndicat est présent sur une vingtaine de sites regroupant des usines, des stations de pompage et des centres d'exploitation.

Jusqu'alors, seule la production de l'eau est sous régime municipal, gérée depuis 1987 par la société d'économie mixte nommée Eau de Paris (EDP).

La distribution plus complexe nécessite 1800 kilomètres de canalisation. Depuis 1987, EDP vend en gros des activités liées à la distribution de l'eau, à Eau et Force Parisienne des Eaux (EFPE), filiale de la Lyonnaise des Eaux, et à la Compagnie des Eaux de Paris (CEP), filiale du groupe Veolia.

L'augmentation du prix de l'eau potable (production + distribution) est décidée par la ville de Paris et votée au Conseil de Paris. Par ailleurs, l'article 45 du contrat de concession entre la ville de Paris et EDP, stipule qu'en cas de variation de plus de 6 % du volume annuel fourni par EDP[314], le tarif de vente en gros peut être soumis à réexamen. Il s'avère que dans la réalité, les choses ne sont pas si simples et de grandes disparités sont observables entre les augmentations de prix reliées à la production et celles qui concernent la distribution.

---

[313] SEDIF en chiffre 2009, p. 3.

[314] Projet de rapport soumis à l'approbation du Conseil de Paris, lors de la séance des 12 et 13 novembre 2007, p. 7.

***Tableau n°37 : La décomposition du prix de l'eau à Paris par m³ (2007/2006).***

| période | Eau potable | Préservation des ressources | Collecte des eaux usées | Transport et épuration des eaux usées | Lutte contre la pollution | Voies navigables | Total € HT | TVA | Total € TTC |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Prix en € 01/01/ 2006 | 0.9166 | 0.0580 | 0.229 | 0.6017 | 0.5315 | 0.007 | 23738 | 0.13 | 25044 |
| Prix en € 01/01/ 2007 | 0.9778 | 0.0667 | 0.249 | 0.6258 | 0.6484 | 0.0077 | 25954 | 0.14 | 27381 |
| Evolution % | 56 % | 15 % | 8 % | 4 % | 0 % | 22 % | 10 % | | 9.33 % |

*Source : Société Anonyme de Gestion des Eaux de Paris, 2008.*

Le Maire de Paris et le Conseil de Paris ne maîtrisent que la partie « *eau potable* » et les égouts « *transport et épuration des eaux usées* ». Les autres augmentations dépendent d'autres instances. En tenant compte de l'augmentation des prix de toutes les composantes, l'INSEE a transmis les informations suivantes (tableau n°38 sur l'évolution du prix de l'eau à Paris entre 1980 et 2007.

***Tableau n°38 : L'évolution du prix de l'eau à Pari s (1980-2007).***

| Années | Prix en F | Prix en € | IPE Paris | IPC Paris |
|---|---|---|---|---|
| **1980** | 2.64 | 0.4025 | 100.0 | 100.0 |
| **1984** | 4.12 | 0.6281 | 156.1 | 148.4 |
| **1987** | 5.59 | 08522 | 211.7 | 166.0 |
| **1990** | 6.69 | 1.0199 | 253.4 | 182.6 |
| **1995** | 12.33 | 1.8797 | 467.0 | 203.2 |
| **2000** | 14.91 | 2.2730 | 564 | 214.2 |
| **2004** | 14.82 | 2.2600 | 561.5 | 229.5 |
| **2006** | 16.43 | 2.5044 | 622.3 | 237.2 |
| **2007** | 17.64 | 2.6894 | 668.2 | 240.2 |

*Source : Marie de Paris, Eau de Paris- INSEE*

**IPE Paris** : Indice du prix de l'eau à Paris

**IPC** : Indice des prix à la consommation à Paris

Selon l'INSEE, de 1980 à 2007, le prix de l'eau a augmenté 2,78 fois plus vite à Paris, que le coût de la vie. Cet écart provoque le mécontentement des élus et des administrés. En 2008, le SEDIF fait savoir qu'il ne désire pas renouveler les contrats qui avaient été signés en 1987 avec Veolia Eau et le groupe Suez. Les raisons invoquées concernent le prix de l'eau (dont l'augmentation ne paraît pas entièrement justifiée), et l'entretien du réseau qui ne semble pas correspondre aux garanties exprimées dans le contrat.

Conformément à l'adoption des règles de la concurrence, imposée par l'Union Européenne à tous les pays membres, le SEDIF lance alors un appel d'offres international le 15 avril 2009, pour démarrer un nouveau contrat de Délégation de Service Public (DSP).

L'appel d'offres s'adresse à toutes les sociétés, y compris Veolia et le groupe Suez, qui se retrouvent ainsi sur les rangs d'un des plus importants contrats menés en Europe, estimé à 350 millions d'euros. La décision devrait être connue fin avril 2010 et le nouveau contrat de Délégation de Service Public devrait débuter en 2011.

On constate que dans le domaine de l'eau, les contrats de délégation de service public (DSP), aujourd'hui gérés dans le cadre des nouveaux contrats de partenariat public-privé (PPP), limitent les choix des collectivités territoriales.

Face à la rigueur des normes imposées par l'Union Européenne, elles sont obligées de respecter les procédés. Ces derniers sont mis au point par les laboratoires des grands groupes internationaux. Par ailleurs, elles ne peuvent choisir elles-mêmes les partenaires. Contraintes de respecter les règles de la concurrence (fondement de l'Union Européenne), elles sont dans l'obligation de lancer un appel d'offre sur les marchés internationaux. Nous pouvons noter que le Traité de Lisbonne renforcera cette obligation lorsqu'il sera ratifié par l'ensemble des pays membres de l'Union Européenne. En 2008, trois grands groupes se partagent le marché de l'eau potable et de l'assainissement au niveau mondial : Vivendi, Suez et Bouygues.

Pour ce qui concerne la ville de Paris, deux conceptions s'affrontent aujourd'hui :

- la première serait favorable au système de régie municipale ;
- la seconde privilégierait la gestion privée.

Un nouvel appel d'offres a été lancé pour les eaux en Ile-de-France, et en 2011, les deux grands groupes pourraient reprendre leur revanche sur Paris en contrôlant à nouveau la distribution. Ils pourraient également étendre leurs activités en maîtrisant la production. Les secteurs économiques qui se situent en dehors du marché de l'eau et de l'assainissement, sont également très prometteurs. A cela, il faut ajouter que la crise actuelle ne permet plus aux grands groupes de s'alimenter sur les marchés financiers. Ils sont obligés de trouver d'autres sources d'approvisionnement. Les administrations publiques (APUC et APUL) peuvent être des sources inépuisables, par l'intermédiaire de la fiscalité et des emprunts bancaires. Le tableau n°39 permet de relever le nombre de marchés acquis sous forme de PPP.

***Tableau n°39 : Les projets de partenariat public-p rivé prévus pour la période 2009-2015.***

| **Projets** | **Candidats** | **Coût total évalué (euros)** |
|---|---|---|
| Contournement de Nîmes et Montpellier (projet ferroviaire)<br>Début des travaux (2010) | - Eiffage<br>- Bouygues<br>- Vinci | 1,4 milliard |
| Tunnel Prado Sud à Marseille (2009- 2013) | - Vinci (58,5 %)<br>- Eiffage (41,5 %) | 193 millions |
| - Autoroute A63 (Bordeaux- frontière espagnole)<br>- Autoroute A 355, Contournement de Strasbourg<br>- Autoroute A 150 (Rouen - Le Havre) | - Vinci<br>- Eiffage | 800 millions |
| Nouveau stade du Mans (2010- 2011) | - Vinci | 102 millions |
| Construction du Canal Seine-Nord d'Europe (2011-2015) | - Vinci<br>- Albertis (filiale de Vinci)<br>- Sanef | 4 milliards |
| Construction du Canal Seine-Nord d'Europe (2011-2015) | - Vinci<br>- Ocidimi (filiale de Vinci) | 38 millions |

Selon une information officielle provenant de l'agence Batiactu (agence recueillant les appels d'offres publiques et privées), les groupes Bouygues, Sanef et Vinci[315] se

[315] Rédaction (2009), « BOUYGUES, SANEF et VINCI, (www.biatactu.com), candidats pour l'éco-taxe », *Biactu*, 10 juin.

sont porté candidats pour gérer la collecte de l’éco-taxe. Celle-ci, actuellement en discussion, devrait être applicable aux camions circulant sur les principaux axes routiers français à partir de 2012.

## Conclusion de la deuxième partie

### La synthèse de la nouvelle conception des investissements publics adoptée par la France depuis 1980

Les logiques territoriales européennes et nationales ne fonctionnent pas avec les mêmes objectifs. Dans ce contexte, il est difficile de coordonner les centres de décisions.

La crise favorise le retour des politiques libérales. La compétitivité, l'attractivité territoriale et la rentabilité deviennent les objectifs majeurs des nations engagées dans le processus de mondialisation. L'Etat s'efface devant l'Union Européenne et transfère ses responsabilités aux collectivités territoriales. Les investissements publics vont désormais être sélectionnés et orientés vers deux logiques territoriales qui se superposent :

- la première logique, choisie par les instances européennes reflète l'organisation américaine structurée autour des *clusters*. Ce procédé transposé dans l'espace communautaire donnera naissance à des territoires hybrides aux frontières mal définies, évoluant autour d'entreprises innovantes. La notion de « pôles » apparaît au début des années 1980 et donne naissance à des territoires économiques qui demeurent financièrement dépendants des collectivités locales traditionnelles. Cette *clusterisation* évoluera vers l'adoption des pôles de compétitivité en 2004 ;
- la seconde logique est nationale. L'Etat se désengage et transfère ses compétences aux APUL en mettant en place le processus de décentralisation. L'intérêt général glisse vers les besoins de proximité. L'absence de réformes fiscales et une superposition de territoires entraînent la multiplication de centres de décisions. Les groupes industriels privés, alimentés à la fois par les marchés financiers et par du capital public prennent la place des GEN et diversifient leurs activités sur la scène internationale. A l'inverse des entreprises publiques (qui étaient spécialisées dans un secteur), les groupes se transforment en conglomérats, s'appuient sur la législation européenne concernant le respect des règles de la concurrence (pour imposer leurs tarifs) et remettent en question le système de

péréquation tarifaire. La désarticulation de l'architecture institutionnelle s'effectue en deux temps :

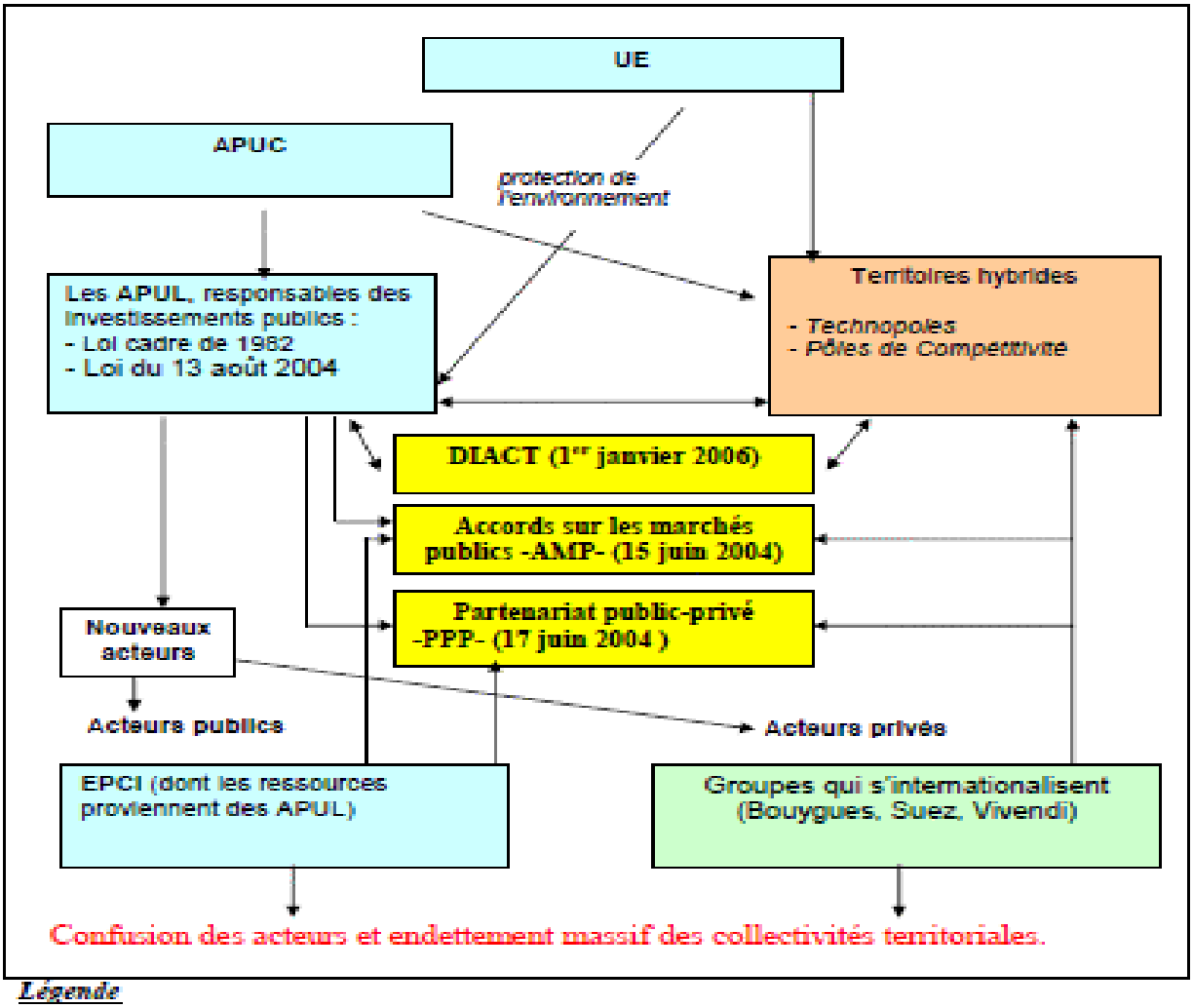
**De 1982 à 1990 :** cette période est caractérisée par l'entrée en vigueur du premier volet de la décentralisation (loi cadre du 2 mars 1982). Il existe un consensus entre l'Etat (préoccupé par la crise internationale) et les collectivités locales qui prennent en charge les besoins de proximité. L'Etat reste présent et continue de mener une politique sectorielle structurée autour des bassins d'emplois pour lutter contre la crise. Les pôles de conversion industrielle, les technopoles et technopôles constituent de nouveaux territoires économiques, qui dépendent financièrement des APUL. Les premières incohérences apparaissent à la fin des années 1980 et se manifestent essentiellement sous trois formes : confusion des centres de décisions (APUC ou APUL), objectifs mal définis (politique sectorielle ou territoriale) et accroissent la dette publique. L'absence de réformes fiscales et la superposition de territoires conçus autour de logiques différentes vont être à l'origine de multiples incohérences. L'Etat essaye de les corriger en déclarant des mesures d'urgence (multiplication de lois et de décrets) et il participe à la destruction de l'architecture institutionnelle qui avait été édifiée sur le long terme

**De 1990 à nos jours** : l'Etat s'efface devant l'Union Européenne qui impose aux APUL de lourdes charges d'investissements liées à la protection de l'environnement. Ces contraintes financières s'ajoutent aux dépenses en capital demandées par les entreprises qui s'installent sur les territoires hybrides (*technopoles, pôles de compétitivité*). Si les investissements publics demeurent insuffisants (G. Colletis, 2006), les entreprises menacent de délocaliser leurs activités. C'est donc dans un contexte financier très difficile pour l'ensemble des collectivités territoriales que l'Etat met en place le deuxième volet de la décentralisation (loi du 13 août 2004) relatif aux transferts des investissements publics et du patrimoine. Les collectivités locales sont contraintes de confier une partie de leurs responsabilités à d'autres acteurs (EPCI) et à des entreprises privées en développant un nouveau système de partenariat public-privé (PPP) choisi par les instances européennes.

Comme l’atteste le schéma ci-dessous, les liens entre les acteurs publics et privés via de nouveaux dispositifs institutionnels (DIACT, PPP, AMP) deviennent complexes.

**Schéma du modèle**

**Schéma global du modèle adopté depuis 1980**




***Légende***

- Acteurs du secteur public non-marchand
- Territoires hybrides portés par les entreprises innovantes
- Acteurs privés
- Dispositifs institutionnels

***Les flèches indiquent comment s'établissent les relations entre les acteurs, via les dispositifs institutionnels.***

**Bilan du modèle**

Le manque de concertation entre les acteurs s'applique à tous les niveaux de l'économie et pas seulement à la sphère financière. On assiste, depuis trente ans, à une désarticulation des différentes institutions au profit de l'accumulation du capital monopoliste. Les grands groupes industriels s'imposent aujourd'hui dans tous les secteurs indispensables à la survie des hommes et des sociétés (distribution de l'eau, collecte des déchets, construction des bâtiments destinés à la santé et à l'éducation, communication et infrastructures). Les administrations publiques (APUC et APUL) sont devenues des sources de financement inépuisables (grâce aux ressources fiscales). En observant l'évolution des investissements publics du début du XX$^{e}$ siècle à nos jours, on remarque que ces derniers présentent immense champ d'opportunités en fonction des événements qui se présentent dans l'économie mondiale :

- après chaque conflit et périodes de crises (1929 et 1974), c'est autour du mot « reconstruction » que l'Etat regroupe les entreprises du BTP, ce qui permet à ces dernières d'évoluer vers une concentration de plus en plus organisée ;
- de 1974 à 1990, l'Etat se retrouve devant un autre défi : celui de trouver de nouvelles sources d'énergie. La construction de centrales nucléaires et de barrages à l'intérieur et à l'extérieur des frontières nationales transformera les groupes de BTP en de puissantes firmes multinationales ;
- de 1990 à nos jours, le défi du développement durable et de la protection de l'environnement est à l'origine d'un nouvel envol. Structurés autour de solides centres de recherche et de développement, les groupes privés imposent leurs propres technologies aux administrations qui structurent les différentes organisations administratives. En France, l'Etat a définitivement abandonné les outils spécialisés qui avaient permis d'harmoniser les investissements publics sur l'ensemble du territoire national. Dès 1994, le système de concessions a été remis en question par une nouvelle forme d'Accords sur les Marchés Publics, dit AMP ou *Government Procurement Agreement* (GPA), adopté en même temps que l'OMC, le 15 avril 1994. L'AMP fut le premier accord de l'OMC accepté par l'Union Européenne. Il mit fin à la

géométrie variable du cadre des services publics et propulsa l'accumulation du capital à une dimension plus élevée.

Le 15 juin 2004, l'AMP[316] a été étendu à l'Union Européenne élargie à 25 membres. Au cours de cette extension, Mr Frits BOLKESTEIN, Commissaire chargé du marché intérieur déclarait : « *C'est une bonne nouvelle pour les nouveaux Etats membres, dont les entreprises pourront désormais soumissionner sur des marchés importants du monde entier. C'est également une bonne nouvelle pour le contribuable de l'UE, car une plus grande ouverture des marchés publics permet une utilisation plus judicieuse des ressources. »*[317] L'AMP établit des règles et des cahiers des charges très strictes (évinçant souvent les PME) dans la distribution de services publics, comme dans le domaine des investissements. La disparition des contrats de gestion déléguée (tels qu'ils étaient conçus dans l'économie française), la remise en cause du système de planification, la métamorphose de la DATAR devenue DIACT (1er janvier 2006) et la privatisation des GEN ont bouleversé totalement la conception nationale des investissements publics.

La décentralisation (qui devait permettre de développer les besoins de proximité) n'a pas atteint son but. Les transferts de charges de l'Etat n'ont pas été accompagnés de transferts de ressources suffisantes. Aujourd'hui, les différentes dotations (DGD, DGF, DGD) votées en 1983, ne permettent pas aux collectivités locales d'assurer leurs responsabilités. Ces dernières sont toujours financées par les sources de financement traditionnelles organisées autour de la taxe foncière (sur les propriétés bâties et non bâties), la taxe d'habitation et la taxe professionnelle. Depuis 1999, la taxe professionnelle unique (TPU) est devenue la principale ressource des groupements de communes.

Les incohérences qui s'ajoutent les unes aux autres dans le domaine du financement provoquent la paralysie des collectivités territoriales. Plus elles doivent assumer de responsabilités (charges de fonctionnement et investissements publics), moins elles disposent de moyens financiers. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003, ne garantit

---

[316]Accords du cycle d'Uruguay (Articles I-XIII). L'AMP (15 avril 1994) établit un cadre de droits et d'obligations dont sont convenues les Parties au sujet de leurs mois, règlements, procédures et pratiques en matière de marchés publics. L'AMP a été adopté par la Commission européenne le 15 juin 2004 et sera à l'origine des bouleversements du Code 2006 des marchés publics.

[317] Intervention orale, Commission européenne, Bruxelles le 15 juin 2004.

plus les ressources financières des départements, mais garantit celles des EPCI (qui restent essentiellement alimentées par les ressources fiscales des collectivités territoriales). La décentralisation, qui devait être un moyen de répartir les charges de fonctionnement et d'investissements en fonction des besoins de proximité, est devenue un véritable piège pour les collectivités territoriales. Ces dernières ont perdu leur pouvoir de décision et, afin d'assurer leurs nouvelles prérogatives, elles sont contraintes de confier la gestion des investissements publics à des groupes industriels privés, par l'intermédiaire de nouveaux contrats de partenariat (les PPP) imposés par les instances européennes. Ces contrats n'ont pas été expérimentés en France mais en Grande-Bretagne depuis seulement 1992. Ils ne ressemblent en rien aux contrats de gestion déléguée qui se sont constitués au cours des siècles en s'adaptant à l'évolution des besoins de la société civile. Les PPP sont standardisés (sous prétexte d'une simplification administrative) et ne sont pas conçus pour être adaptables à des situations complètement différentes. Les garanties juridiques qui étaient analysées et conçues en fonction des intérêts des différents acteurs (privés et publics) sont aujourd'hui beaucoup plus floues.

Selon les travaux de Jean-Luc BŒUF[318], sur la longue période, entre 1959 et 1998, les dépenses d'investissements (+ 5,1 %) augmentent plus vite dans les collectivités qu'au niveau national (+ 3,6 %), en moyenne annuelle. Elles assurent aujourd'hui 72,9 % des investissements publics sans avoir connu une véritable révolution dans le domaine du financement. Les ressources fiscales traditionnelles (les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle) demeurent les principales sources de revenus. Selon l'INSEE, en 2007), les investissements des APUL s'élèvent à 45,1 milliards d'euros, contre 61, 8 milliards pour l'ensemble des administrations publiques[319]. Ce ratio a augmenté au cours des dernières années. Il était de 68 % au début des années 1990, 70 % en l'an 2000 et 73 % en 2007.

---

[318] BŒUF J.-L. (1999), « 0rganisation et fonctionnement des collectivités locales : nouveaux enjeux », *Cahiers français*, n°293, Paris, La Documentation française, p. 47- 58.

[319] INSEE (2009), « Les comptes des administrations publiques en 2008 », *INSEE Première*, mai, n°1236, p. 43.

Les transferts de compétences de l'Etat envers les APUL n'ont pas permis de réduire la dette publique. Selon L'INSEE[320], la dette financière nette des administrations publiques atteint 856 milliards d'euros en 2002, soit 55 % du PIB, alors qu'elle n'en représentait que 16 % en 1978. Le stock total de la dette s'élève à 1 428 milliards d'euros en juin 2009, soit 73,9 % du PIB. La charge de la dette est considérable et représente 42, 4 milliards d'euros.

Nous pouvons en déduire que l'adoption des techniques américaines a été trop rapide. Que ce soit dans le domaine de la *clusterisation* ou des PPP, les points d'ancrage n'ont pas été étudiés avec soin. Cette carence (J.Vicente et R. Siure, 2008) a élevé les incohérences à un niveau supérieur. En voulant intégrer trop vite les critères de l'économie américaine, les acteurs ont été écartelés entre plusieurs objectifs contradictoires.

La transformation de la DATAR en une délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et de l'attractivité régionale (DIACT) a provoqué une confusion des rôles ; une nouvelle orientation se concentre à la fois sur la mise en œuvre de la nouvelle politique européenne de cohésion économique et sociale 2007-2013, articulée sur les objectifs de la stratégie de Lisbonne[321]et sur la négociation des contrats de projets Etat-régions (2007-2013). Les collectivités territoriales sont perdues entre la décentralisation (qui crée une situation anarchique) et la politique territoriale européenne constituée de puzzles inachevés

[320] INSEE (2005), « La dette publique en France : la tendance des vingt dernières années est-elle soutenable ? », *Les Dossiers de L'INSEE*, p. 62.

[321] Communication de la Commission européenne, « Vers des clusters de classe mondiale », 17 octobre 2008.

# CONCLUSION GÉNÉRALE

Les investissements publics ont un rôle majeur car ils permettent de relier les objectifs nationaux aux besoins de proximité et ne peuvent dépendre uniquement d'intérêts économiques. Ils sont directement attachés à un modèle de société et sont indissociables de l'architecture institutionnelle qui reflète l'identité d'une culture. C'est la raison pour laquelle ils ne peuvent être pensés à court terme, ni être conçus en dehors du contexte économique et social.

Jusqu'à la fin des années 1970, l'Etat n'opposait pas les intérêts des entreprises privées à ceux des administrations publiques et c'est ce consensus qui avait permis de hisser la France à un niveau élevé de développement. La cohésion entre les infrastructures, les équipements liés à l'éducation ou à la santé, était indissociable de la politique industrielle et malgré les effets engendrés par les chocs pétroliers, l'économie française continuait de porter de grands projets, dans le domaine des transports (TGV), de l'énergie (centrales nucléaires) ou des communications (Minitel accessible au grand public).

La crise actuelle nous rappelle également que la survie du secteur marchand repose sur la santé du secteur non-marchand. Le marché ne peut pas tout contrôler (D. Plihon, 2006)[322] et les crises qui se succèdent depuis une vingtaine d'années ont alimenté de sérieux doutes sur les capacités des marchés financiers à favoriser le progrès économique et social.

Les gouvernements des pays de l'OCDE ont fait des erreurs en accordant aux infrastructures, à l'éducation et à la santé, une place de second rang. En dirigeant ces derniers vers les NTIC, susceptibles d'accroître la taille des marchés (G. Rasselet, 2007)[323], les gouvernements ont créé les conditions de la formation de la bulle spéculative qui a fragilisé l'économie mondiale dans les années 2000. Aucune leçon n'a été tirée de cette crise, ce qui a permis aux capitaux de se diriger avec la même logique vers le secteur de l'immobilier et nous pouvons craindre que cette situation se renouvelle avec les secteurs liés à l'environnement ; lors du sommet de

---

[322] D. PLIHON (2006), Intervention orale : débat « Penser l'alternative en économie », le 15 novembre, Centre Gabriel Péri, Paris

[323] G. RASSELET (2007), *Les transformations du capitalisme contemporain*, Recherches économiques François Perroux, Paris, L'Harmattan, p. 9.

Copenhague (décembre 2009), de nombreuses entreprises américaines ont fait savoir que l'économie verte devenait le nouvel enjeu de la *Silicon Valley*.
Le moment est peut-être venu de réfléchir à nouveau sur la place et le rôle des investissements publics dans une économie mondialisée. Dans cette étude, nous avons vu que les équipements collectifs sont reliés en permanence à divers enjeux.

- Ils posent directement la question du partage de la valeur ajoutée. Les groupes Vinci, Bouygues, Suez s'approprient depuis le début des années 1990, les multiples domaines de la protection de l'environnement. Munis de laboratoires très sophistiqués, ils peuvent élever les exigences sanitaires et imposer des procédés techniques, en imposant des normes qu'eux seuls sont capables d'assurer.
En Europe, les PME qui étaient jusqu'alors liées aux APU (APUC et APUL) peuvent de moins en moins participer à la construction d'ouvrages publics. Afin de dénoncer cette situation, un vaste mouvement de contestations a été organisé le 23 juin 2008 à Paris. Les dirigeants de 350 000 PME-PMI, les représentants de l'Association des ingénieurs territoriaux de France (AITF), de la Fédération nationale des SCOP du BTP (FNSCOP BTP), du Syndicat national du second œuvre (SNSO), de l'Union nationale des syndicats français d'architecture (UNSFA) et de l'Union nationale des géomètres experts (UNGE) ont exprimé leurs inquiétudes. Tous ces acteurs craignent d'être désormais évincés des projets de construction menés dans le cadre des PPP. C'est la raison pour laquelle ils ont demandé le report du vote d'une loi (25 juillet 2008) qui n'accordait pas de contrat de partenariat en dessous d'un seuil de 50 millions d'euros. Les architectes craignent également de perdre leur statut d'indépendant et de devenir complètement tributaires des grands groupes du Bâtiment comme Bouygues, Eiffage, Suez, Vivendi ou Vinci. Il reste peu de place aux PME qui ne disposent pas des structures managériales et techniques leur permettant de répondre rapidement aux appels d'offres émis par les APU. Il est important de noter que ces derniers sont accompagnés d'un cahier des charges très sélectif. En contrôlant les investissements publics, les grands groupes industriels déstabilisent les liens qui unissaient depuis des décennies le secteur marchand au secteur non-marchand et dirigent à leur profit le partage de la valeur ajoutée. Ce

choix peut s'avérer dangereux car non seulement il provoque la disparition de nombreuses PME mais il ne résout en rien le problème de la dette publique. Depuis le début des années 1990, l'endettement des collectivités territoriales est devenu un problème majeur.

- Les investissements publics suscitent de nombreuses interrogations relatives à l'attractivité territoriale. Les nouveaux territoires économiques ne risquent-ils pas d'être fragilisés en dépendant uniquement des mouvements des entreprises innovantes ?

Si nous ne pouvons collecter suffisamment d'informations sur les récents pôles de compétitivité adoptés par les pays membres de l'Union Européenne, il est possible de disposer des travaux des chercheurs qui ont dirigé leurs études sur les *clusters* américains. P. Krugman (1991) insiste sur trois aspects[324] :

- un territoire est muni d'une véritable identité et il est primordial de connaître les impacts capables de modifier, à terme, la coordination des activités de l'entreprise. Tout espace, quelle que soit sa superficie, bénéficie d'attributs spécifiques qui peuvent en permanence, influencer les choix des acteurs. Les conditions d'utilisation et les possibilités d'accéder aux ressources sont variables d'un territoire à l'autre ;
- la mondialisation affecte en permanence les facteurs de production (capital et travail) dont la mobilité a tendance à croître. L'intégration économique, peut à terme, exacerber les disparités entre territoires ;
- l'organisation industrielle devient un facteur central pour expliquer les échanges internationaux et, dans ce contexte, le territoire sur lequel l'entreprise est implantée est aussi important que sa propre stratégie.

Selon P. Krugman, les concepts de compétitivité, développés à l'échelle territoriale, peuvent devenir une « dangereuse obsession »[325], déstabiliser l'organisation

---

[324] P. KRUGMAN (1994) « Competitiveness : a Dangerous Obsession », *Foreign Affairs, n° 73-2* , mars-avril, p. 28- 44.

[325] P. KRUGMAN (1994) ouv. cit., p. 33-40.

nationale, et engendrer de profonds déséquilibres dans les domaines industriels et d'équipements publics. Nous pouvons également nous poser la question suivante : comment une politique territoriale fondée sur la compétitivité et la rentabilité peut-elle attirer les entreprises innovantes si les infrastructures et les divers équipements publics nécessaires à la performance des entreprises restent médiocres ?

Les travaux de G. Colletis (2006), montrent qu'il est illusoire de penser qu'une entreprise innovante peut se développer sur le long terme sans investissements publics. Ainsi, un environnement concurrentiel inclut différents coûts (transport, énergie, distribution) dont les effets sont issus d'une stratégie de développement territorial. De cette stratégie, dépendra le choix de localisation de l'entreprise. Cette découverte nous incite à nous poser une autre question : les territoires désorganisés peuvent-ils mettre au point une stratégie cohérente pour attirer les entreprises ?

Il est peu probable que des territoires qui entrent en compétition puissent s'entendre pour développer des projets communs. En France, cette question ne se posait pas lorsque la DATAR réunissait les collectivités territoriales autour de projets d'envergure nationale, soutenus par une ambition politique unificatrice. La DATAR, conçue en 1963, n'était plus compatible au nouveau mode de régulation centré autour de la compétitivité territoriale. Transformée depuis le 1er janvier 2006 en Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT), cette institution s'est tournée vers deux objectifs contradictoires : poursuivre une politique de solidarité envers les zones fragiles et promouvoir l'attractivité du territoire. Il est sans doute très ambitieux, voire illusoire, de soutenir à la fois la compétitivité et la cohésion. C'est la raison pour laquelle de nombreux territoires sont aujourd'hui reliés à une autre structure dont les objectifs sont plus cohérents et plus proches de la réalité marchande : le réseau RETIS. Les *clusters* américains demeurent la référence majeure de ce nouveau système. En 2000, une coalition a été réalisée entre les technopoles et les centres européens d'entreprises innovantes (CEEI) pour former France Technopoles Entreprises Innovation (FTEI). En 2006, FTEI se rapproche de France Incubation (regroupement de tous les incubateurs de France) pour former le réseau RETIS. En avril 2009, le Ministère de l'Economie de l'Industrie et de l'Emploi a demandé aux dirigeants de favoriser les synergies entre

entrepreneurs, étudiants, acteurs de l'innovation et de développer des projets à l'international. Ces souhaits nous placent alors devant deux nouvelles questions :
- qui porte l'innovation ? Le réseau RETIS ou les pôles de compétitivité ?
- les problèmes rencontrés dans le domaine de la synergie ne reflèteraient-ils pas la culture traditionnelle française, à savoir une certaine retenue des industriels devant l'innovation et l'investissement ?

En observant la superposition des territoires aux frontières très floues, nous rejoignons les analyses de J. Vicente et R. Siure[326], qui insistent sur l'absence de points d'ancrage. Il est très dangereux d'importer un modèle sans les points d'ancrage. Il est plus facile de désarticuler une architecture institutionnelle que de créer un nouveau système cohérent qui fonctionne sur le long terme. Un modèle économique ne peut pas être dissocié des hommes et nous pouvons nous remémorer la phrase célèbre de J. Bodin (1530-1596) « *Il n'y a ni richesse, ni force que d'hommes.* »[327] Aujourd'hui, cette remarque concerne autant la politique territoriale que les nouveaux contrats de partenariat public-privé.
En abandonnant son propre système de concessions de gestion déléguée et en adoptant le nouveau type de contrats de partenariat expérimentés en Grande-Bretagne (seulement depuis 1992), la France n'a-t- elle pas cumulé les erreurs ?
Dès 2003, S. Weil et V. Biau relatent les résultats d'une enquête menée par la Mission interministérielle pour la qualité des constructions Publiques (MIQCP), sur les PFI britanniques[328]. En lisant les résultats de cette étude, il est intéressant de voir que les instances de l'Union Européenne, ont adopté ce modèle sans avoir établi, au préalable, une étude approfondie. Comme pour les pôles de compétitivité, le modèle a été adopté sans les points d'ancrage, qui, en Grande-Bretagne, fonctionnent autour de trois structures :

---

[326] J. VICENTE et R. SUIRE (2008), « Théorie économique des *clusters* et management des réseaux d'entreprises innovantes », *Revue Française de Gestion*, n°184, p. 119-132

[327] J. BODIN (1576/ 2006), « Les six livres de la République, Livre V, chapitre II » *Le journal de la logistique*, mai 2006, n°35, p. 74.

[328] S. WEIL et V. BIAU (2006) « Evolution de la politique PFI, concernant les bâtiments publics en Grande-Bretagne », *Observer*, septembre, p. 50-59.

- *the Office of Government,* chargé des marchés publics de biens et de services pour le gouvernement ;
- *the Partnership UK*, représentant un organisme mixte public-privé, agissant comme conseiller et comme partie financière dans les projets de partenariat du gouvernement ;
- the *public-private partnership programs*, qui constituent des appuis techniques mis à la disposition des collectivités lors de la mise en œuvre de ces partenariats.

Autour de ces trois structures, se greffent d'autres acteurs comme les maîtres d'ouvrages qui ont construit des édifices publics (écoles, hôpitaux, équipements sportifs, châteaux d'eau, etc.) et des organismes de contrôle qui jouent un rôle de facilitation ou d'évaluation. Au sein de ces organismes, il faut noter la *Commission for Architecture and the Built Environment* (CABE) et le *National Audit Office* (NAO).

Le rapport fait état de points positifs. Les pénalités sont élevées en cas de non-respect des clauses (prix et qualité du service) et il semble que les risques soient répartis équitablement. Par ailleurs, les délais et les coûts apparaissent plus maîtrisés que les opérations organisées suite aux appels d'offre lancés dans le cadre des marchés publics. Il est important de noter également que le gouvernement se porte garant auprès des banques.

Le nombre de points négatifs, demeure cependant élevé. La mauvaise qualité de construction, notamment des écoles, a été plusieurs fois dénoncée et les entreprises privées ne se précipitent pas pour entrer dans ces programmes. La négociation est longue (35 mois dans le secteur hospitalier) et onéreuse (rémunération des assistants, agents techniques et spécialistes juridiques) ;

La commission ajoute que les opérations sont coûteuses. Celles qui concernent moins de 20 millions de livres sterling ne font pas l'objet de PFI. Nous pouvons en déduire qu'en Grande-Bretagne, rares sont les PME qui participent à de telles opérations.

Les instances européennes ont retenu ce modèle en insistant sur deux arguments :

L'Etat ne devait plus s'inscrire dans un rôle d'opérateur mais dans celui d'organisateur ; le financement devenait privé et non public. Or, il s'avère qu'en

Grande-Bretagne, l'Etat apporte une certaine garantie auprès des banques, et l'ouverture à la concurrence est limitée car les PME ont des difficultés à s'engager dans ces programmes. Il est possible de relater plusieurs expériences qui ont été menées à l'étranger en 2005, à l'aide des PPP (définis selon le modèle anglo-saxon). En Angleterre, le Centre hospitalo-universitaire de Londres, *University Center London Hospital* ou UCLH fonctionne avec ce dispositif. Celui-ci a été étendu à la construction des prisons, des bâtiments des ministères, des écoles, des services affiliés à la Défense Nationale, etc. Au Portugal, ce dispositif a été mis en place pour la construction et l'entretien des routes et des autoroutes. En Suède, il a été appliqué aux transports et aux hôpitaux. L'Italie s'est aussi inspirée de ce principe dans la construction de stades et autres équipements sportifs, de services publics locaux, d'équipements universitaires et de différents réseaux.

En France, l'expérience menée depuis 2004, soulève plusieurs interrogations. Un rapport public publié un an après la mise en œuvre de ce procédé, fait état du bilan suivant[329] : ces contrats signés dans le cadre des PPP suscitent un certain nombre d'inquiétudes de la part des collectivités territoriales, des entreprises et des conseils privés. La technicité utilisée avant de procéder à l'évaluation du projet paraît très complexe. D'autre part, les conduites juridiques sont très confuses et les coûts de transaction demeurent élevés.

Une autre étude concernant l'efficacité des PPP dans le secteur hospitalier a été menée en Grande-Bretagne par J. Shaoul[330] (2005). Afin de réaliser cette étude, ce chercheur a dû surmonter les défauts de l'information financière, concernant ces opérations très complexes et opaques. L'auteur a réalisé une enquête sur les douze premiers hôpitaux britanniques et il s'avère que ces derniers ont vu leur déficit augmenter depuis la mise en place des PPP en 1992. Plusieurs éléments provoquent un effet d'entraînement : afin d'obtenir le marché, les groupes industriels sous-estiment les coûts et ont tendance à sur-dimensionner la taille des hôpitaux.

---

[329] L. BAUMSTARK, A. HUGE, C. MARCADIER, C. MAUBERT (2005) « Partenariats public-privé et actions locales », *Rapport Public*, Paris, La Documentation française, p. 4-7.

[330] J. SHAOUL (2005), « The Private Finance Initiative or the Public Funding of Private Profit ? » in G. HODGE and C. GREVE (ed), *The challenge of public private partnerships : learning from international experience*, London, Edward Elgar, p. 190-195.

Les recettes sont également surestimées dans les *business plans* initiaux. Les collectivités se retrouvent alors dans l'impossibilité de respecter leurs engagements et réduisent les dépenses de santé envers les malades. La même étude révèle[331] que le taux d'intérêt associé à la dette sur les PFI hospitaliers en Grande-Bretagne oscille autour de 8 % contre 4,75 % pour la dette publique. La mise en place des PPP dans le domaine de la santé permet aujourd'hui de douter de la qualité des services publics qui seront assurés dans le futur. Dans les contrats qui sont désormais signés, les exigences du service public, à savoir l'égalité d'accès et de traitement des citoyens, la continuité (fonctionnement permanent), l'adaptabilité (qui permet d'ajuster le contenu du service public aux progrès technologiques et à l'évolution des besoins des usagers) ne sont plus garanties. La cohésion des sociétés modernes est sérieusement atteinte. En manque de ressources fiscales les APUL ne peuvent pas s'engager dans le processus des PPP sans emprunts bancaires. Dans son dernier ouvrage, P. Boccara (2008)[332] insiste sur la maturation de la crise systémique en décrivant la transformation du rôle des banques. Celles-ci ont participé massivement à la crise financière en ayant transformé la majorité de leurs créances en titres boursiers. Ces derniers sont composés d'un mélange de créances (produits dérivés) où il n'est plus possible de distinguer celles qui sont douteuses et celles qui proviennent des administrations. Sur les marchés financiers, les capitaux publics arrivent massivement par l'intermédiaire des banques et des groupes monopolistes. Nous pouvons mieux comprendre la rupture des équipements collectifs constatée par C. Demons dès le début des années 1990. Cette période correspond à l'accroissement du rôle du capital monopoliste, qui après avoir investi le secteur des NTIC, s'est dirigé vers les secteurs concernant la protection de l'environnement.

En dirigeant les investissements publics vers le secteur marchand, les Etats ont transformé leur rôle. Ils ne garantissent plus le bien-être de la société civile et, dans cette logique, la crise financière serait le fruit de la désarticulation de l'architecture institutionnelle des sociétés modernes. La superposition des centres de décisions a

---

[331] CCEES-CGT (2008), « D'où viennent les contrats de partenariat public-privé ? », *Note économique,* n° 115, janvier/février, p. 9.

[332] P. BOCCARA (2008), *Transformation et crise du capitalisme mondialisé. Quelle alternative ?* Le temps des cerises, Paris, Edition Espère, p. 144-156.

engendré de nombreuses confusions et c'est une des raisons pour laquelle la DIACT fut à nouveau remplacée par la DATAR en décembre 2009[333]. La complexité des sociétés modernes a entraîné l'interconnexion de toutes les institutions dont les activités se retrouvent sur les marchés financiers. De nombreuses analyses émanant de courants de pensées différents se rejoignent pour constater que la crise actuelle serait liée à une modification des valeurs collectives (R. Boyer, 2008, A. Orléan, 2009), à la suprématie des modèles américains, et au dépérissement de l'Etat.
G. Rasselet (2007) résume la situation en ces termes :

> L'Etat a été largement réorganisé selon une logique de "moins d'Etat" La déréglementation et les privatisations se sont imposées. Les organisations étatiques supranationales ont gagné en importance. Le FMI et la Banque mondiale ont imposé partout un agenda libéral, tandis que les Etats-Unis réaffirmaient leur domination internationale.[334]

L'analyse des transformations des institutions françaises permet d'observer sur une petite échelle les conséquences des décisions prises par les responsables politiques lorsque ces derniers encourent le risque de rompre l'équilibre qui soutient le secteur concurrentiel et le secteur non-marchand. C'est l'existence de ces deux domaines qui permet à l'Etat d'exercer un mode de régulation. L'étude des deux modèles français de l'investissement public suscite alors une nouvelle question : le capitalisme qui ne peut survivre sans la finance et sans l'Etat arrivera-t-il à se doter d'un autre mode de régulation, sans accorder une place spécifique aux investissements publics ?

---

[333] La DIACT créée par décret le 31 décembre 2005 a été à nouveau remplacée par la DATAR (décret du 9 décembre 2009) afin de coordonner l'ensemble des politiques territoriales menées sur le sol français.

[334] G. RASSELET (2007), *Les transformations du capitalisme contemporain*, Recherches économiques François Perroux, Paris, L'Harmattan, p. 23.

# ANNEXES

# Annexe n° 1

Les divisions territoriales des pays membres de la Communauté Européenne en fonction de la superficie et du nombre d'habitants en 1988

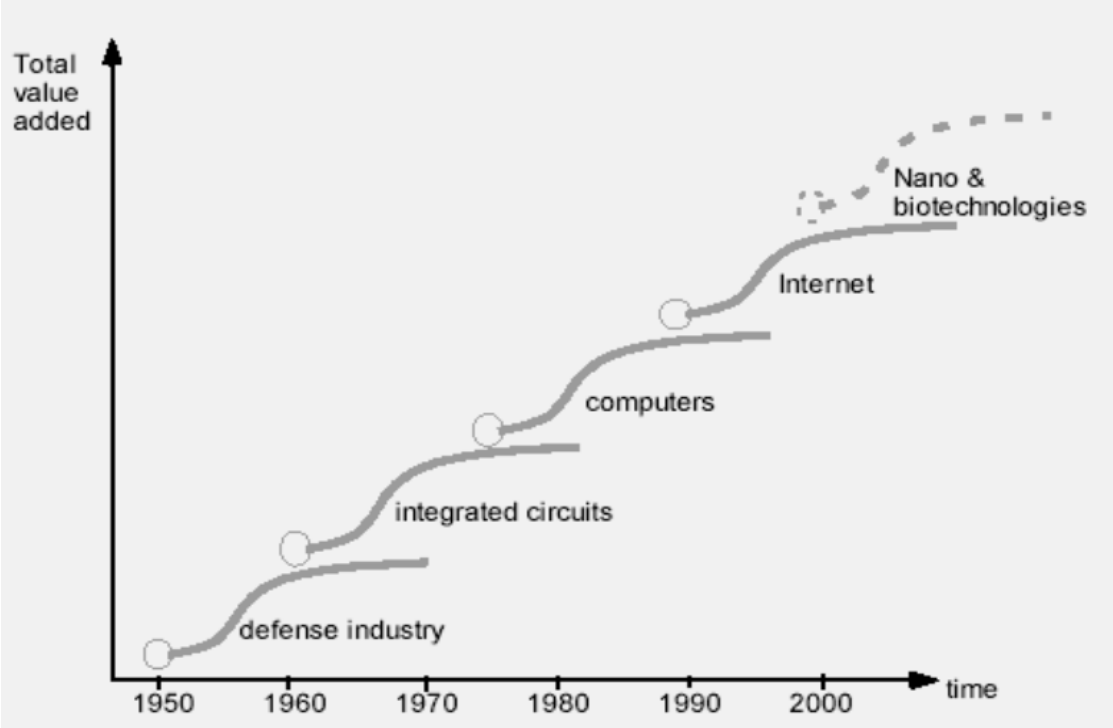
| **Pays** | **Superficie en km²** | **Population** | **Niveaux d'administrations** |
|---|---|---|---|
| ALLEMAGNE * | 249 000 | 61 000 000 h | 11 Länder<br>91 villes (>100 000 h)<br>8 500 communes |
| AUTRICHE | 83 800 | 7 456 000 h | 9 Länder<br>2 300 communes |
| BELGIQUE* | 30 000 | 9 900 000 h | 3 régions<br>9 provinces<br>2 359 communes |
| PAYS BAS * | 37 000 | 14 600 000 h | 12 provinces<br>714 communes |
| DANEMARK* | 43 000 | 5 100 000 h | 14 comtés<br>275 communes |
| **FRANCE** | **549 000** | **55 600 000 h** | **26 régions**<br>**100 départements**<br>**2 collectivités territoriales,**<br>**3 TOM**<br>**36 527 communes** |
| ESPAGNE | 505 000 | 39 000 000 h | 50 provinces<br>8 027 communes |
| ITALIE | 301 000 | 57 400 000 h | 20 régions<br>14 provinces<br>8 074 communes |
| PORTUGAL | 92 000 | 10 300 000 h | 2 régions<br>275 communes |
| RU (Angleterre, Pays de Galles, Ecosse, Irlande du Nord) | 255 000 | 56 800 000 h | 57 comtés<br>481 districts |
| IRLANDE | 70 000 | 3 500 000 h | 31 comtés<br>84 communes |
| LUXEMBOURG | 3000 | 400 000 h | 126 communes |
| GRECE | 132 000 | 11 000 000 h | 51 régions<br>6 022 communes |

*Source : Revue Départements et Communes septembre 1988, tableau réalisé par l'association des Maires de France à partir des informations communiquées par le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE).*

* : Ces pays ont accompli une réforme afin de regrouper les communes et d'en diminuer leur nombre à la fin des années 1970.

# Annexe n ° 2

Les clusters : Evolution des grappes technologiques




*Source : HENTON D, MELVILLE J. WALESH K. BROWN L. and NGUYEN C. (2002), "Preparing for the next Silicon Valley : opportunities and choices", Joint Venture Paper, Santa Clara ; la Silicon Valley.*

# Annexe n°3

L'augmentation des dépenses liées à la protection
de l'environnement

***Tableau n°1 : Les dépenses d'investissements et de mise aux normes européennes***

| Groupes | Domaines |
|---|---|
| Actions de protection de l'environnement | Gestion des eaux usées<br>Gestion des déchets<br>Protection de l'air et du climat<br>Lutte contre le bruit<br>Protection de la biodiversité et des paysages<br>Protection du sol et des eaux souterraines<br>Protection des eaux de surface, continentales et marines |
| Actions générales en faveur de l'environnement | Emplois verts<br>Études, recherche et développement<br>Éducation, formation, information<br>Administration générale de l'environnement<br>Environnement urbain |
| Gestion de la ressource en eau et maîtrise de l'énergie | Gestion de la ressource en eau<br>Maîtrise de l'énergie |
| Gestion des risques | Prévention des risques naturels<br>Prévention des risques technologiques<br>Restauration due aux catastrophes naturelles<br>Restauration due aux pollutions accidentelles |

*Source : IFEN, Les dépenses des départements et des régions, IFEN novembre 2005, p.6.*

***Tableau n°2 : La répartition globale des dépenses liées à l'environnement***

| en millions d'euros courants | 1995 | 2000 | 2004 | 2005 | 2006p | Taux de variation annuel moyen (%) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | 2006/1995 | 2005/2004 | 2006/2005 |
| Dépense courante | 15 529 | 20 336 | 23 686 | 24 367 | 25 372 | 4,6 % | 2,9 % | 4,1 % |
| Dépense en capital | 5 987 | 7 767 | 9 202 | 10 324 | 10 779 | 5,5 % | 12,2 % | 4,4 % |
| Total | 21 517 | 28 103 | 32 888 | 34 691 | 36 151 | 4,8 % | 5,5 % | 4,2 % |

*Source : les synthèses de l'IFEN, données 2008, p. 17.*

***Tableau n° 3 : La répartition des dépenses d'environnement selon les agents responsables***

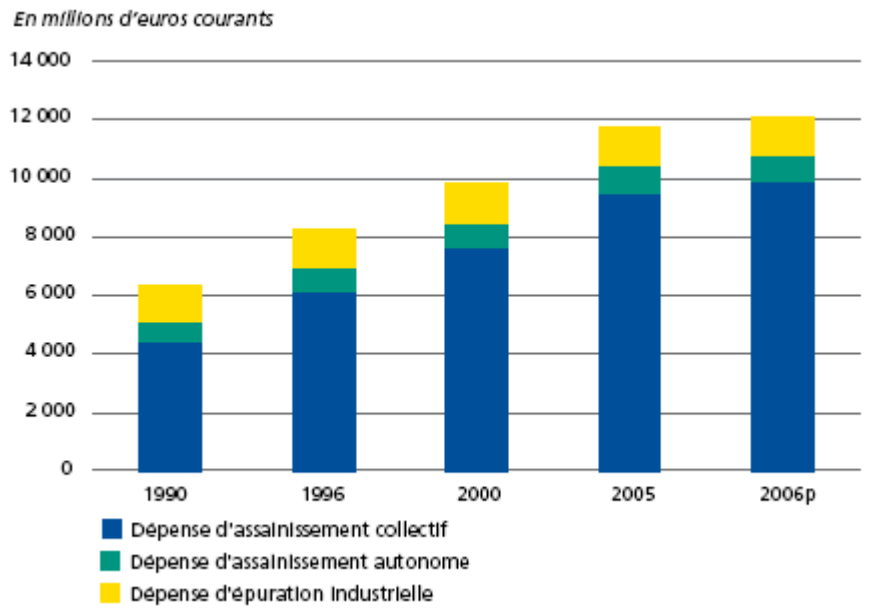
| en millions d'euros courants | 1995 | 2000 | 2004 | 2005 | 2006p | Taux de variation annuel moyen (%) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | 2006/1995 | 2005/2004 | 2006/2005 |
| Administrations | 12 796 | 17 152 | 21 319 | 22 741 | 23 667 | 5,7 % | 6,7 % | 4,1 % |
| Entreprises | 7 054 | 8 995 | 9 444 | 9 702 | 10 080 | 3,3 % | 2,7 % | 3,9 % |
| Ménages | 1 667 | 1 956 | 2 125 | 2 248 | 2 403 | 3,4 % | 5,8 % | 6,9 % |
| Total | 21 517 | 28 103 | 32 888 | 34 691 | 36 151 | 4,8 % | 5,5 % | 4,2 % |

*Source : les synthèses de l'IFEN, données 2008, p. 17.*

## Annexe n°4

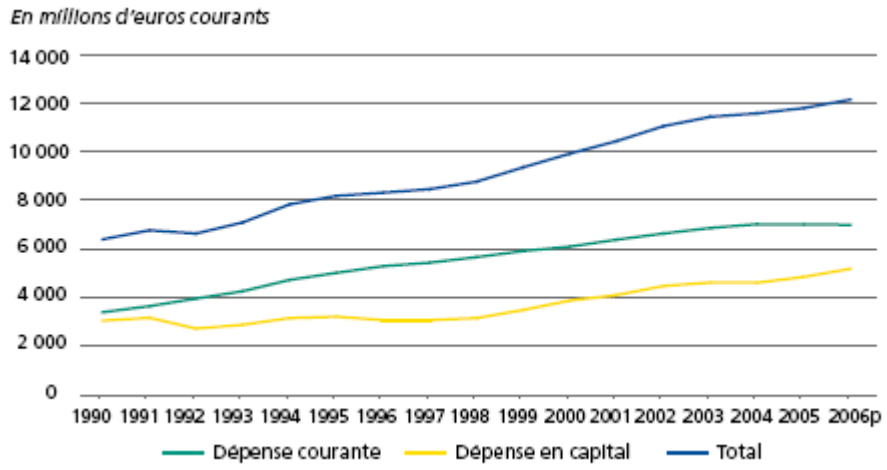
L'assainissement collectif devient un enjeu collectif

**Tableau n°1 : L'augmentation des dépenses d'assainissement entre 1990 et 2006**




*Source : les synthèses de l'IFEN, édition 2008, p. 25.*

**Tableau n°2 : les dépenses de gestion des eaux usé es, toujours en hausse**




*Source : les synthèses de l'IFEN, édition 2008, p. 22.*

# Annexe n° 5

Les dépenses environnementales des départements et des régions

***Tableaux n° 1: Les dépenses environnementales totales des départements et des régions.***

*En millions d'euros*

| Année | Départements | Régions |
|---|---|---|
| 1996 | 1 115 | 240 |
| 1997 | 1 089 | 301 |
| 1998 | 1 231 | 352 |
| 1999 | 1 231 | 450 |
| 2000 | 1 330 | 586 |
| 2001 | 1 248 | 607 |
| 2002 | 1 325 | 692 |

*Source : les synthèses de l'IFEN, n°2, novembre 2005, p. 7.*

***Tableau n° 2 : Contributions et dépenses environnementales moyennes des départements pour la période 1996-2002.***

| Domaines | Contribution moyenne | Millions d'euros 1996-2002 (moyenne an.)[1] | Euros par habitant (1996-2002) |
|---|---|---|---|
| Eaux usées | 39,20 % | 494 | 8,25 |
| Gestion de la ressource en eau | 19,10 % | 241 | 4,02 |
| Biodiversité et paysages | 10,10 % | 127 | 2,13 |
| Environnement urbain | 7,60 % | 96 | 1,60 |
| Déchets | 6,50 % | 82 | 1,37 |
| Risques naturels | 4,90 % | 62 | 1,03 |
| Protection des eaux de surface, continentales et marines | 2,60 % | 33 | 0,55 |
| Administration générale | 2,10 % | 26 | 0,44 |
| Maîtrise de l'énergie | 1,90 % | 24 | 0,40 |
| Protection du sol et des eaux souterraines | 1,30 % | 16 | 0,27 |
| Éducation, formation, information | 1,10 % | 14 | 0,23 |
| Restauration due aux catastrophes naturelles | 1,00 % | 13 | 0,21 |
| Aides aux emplois environnementaux | 1,00 % | 13 | 0,21 |
| Lutte contre le bruit | 0,70 % | 9 | 0,15 |
| Autres* | 0,90 % | 11 | 0,19 |
| Total | 100,00 % | 1 260 | 21,05 |

*Source : les synthèses de l'IFEN, n°2, novembre 2005, p.10.*

# Annexe n ° 6

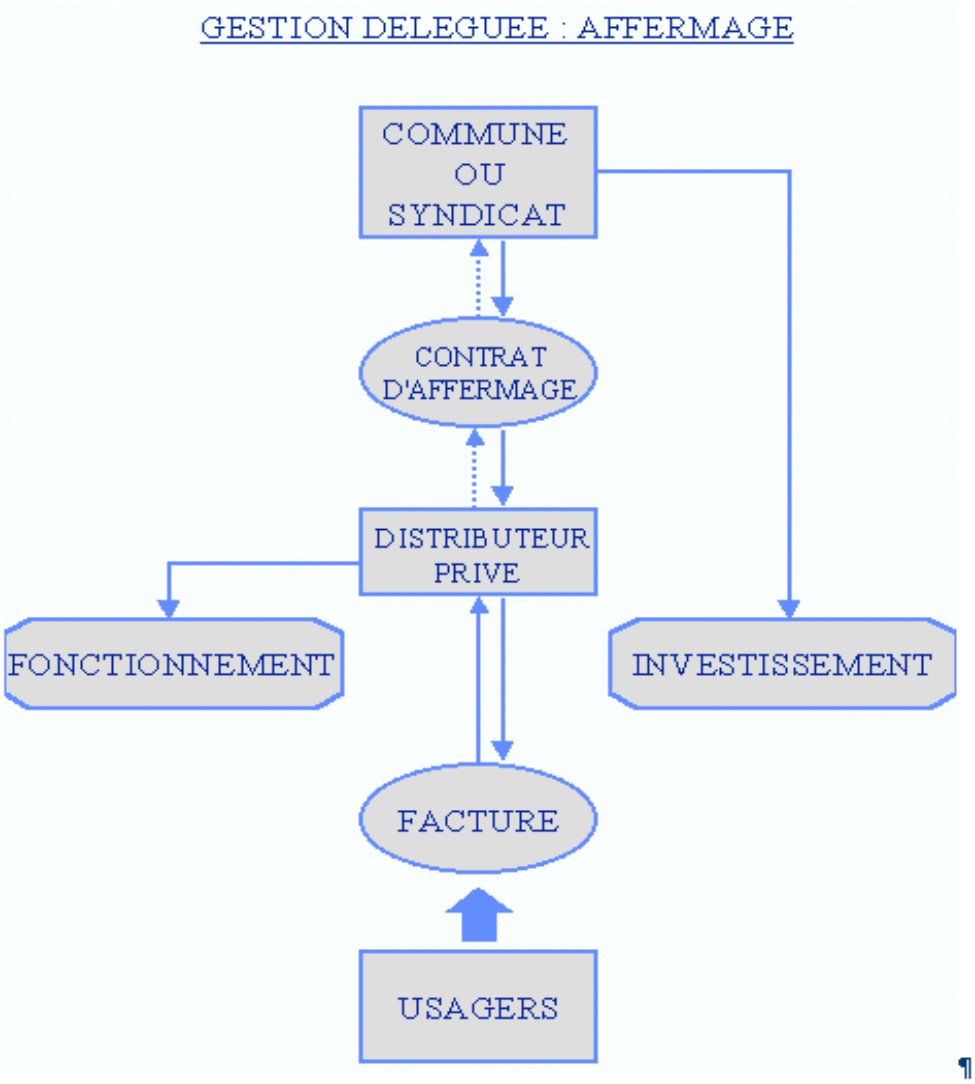
Les compétences de l'Etat et des collectivités territoriales
depuis la loi du 13 août 2004

| | Régions | Départements | Secteur communal | Etat |
|---|---|---|---|---|
| **Formation professionnelle, apprentissage** | Définition de la politique régionale et mise en œuvre | | | Définition de la politique nationale et mise en œuvre pour certains publics |
| **Enseignement** | Lycées (bâtiments, TOS) | Collèges (bâtiments, TOS) | Ecoles (bâtiments) | Universités (bâtiments,personnel) Politique éducative |
| **Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs** | Culture (patrimoine, éducation, création, bibliothèques, musées, archives) Sport (subventions) Tourisme | Culture (éducation, création, bibliothèques, musées, archives) Sport (équipements et subventions) Tourisme | Culture (éducation, création, bibliothèques, musées, archives) Enfance (crèches, centres de loisirs) Sport (équipements et subventions) Tourisme | Culture (patrimoine, éducation, création, bibliothèques, musées, archives) Sport (formation, subventions) Tourisme |
| **Action sociale et médico-sociale** | | Organisation (PMI, ASE) et prestations (RMI-RMA, APA) | Action sociale facultative (CCAS) | Organisation et prestations (AAH, CHRS) |
| **Urbanisme** | | | PLU, SCOT, permis de construire, ZAC[19] | PIG, OIN, DTA[20] |
| **Aménagement du territoire** | Schéma régional (élaboration) CPER | Schéma régional (avis, approbation) | Schéma régional (avis, approbation) | Politique d'ATR CPER |
| **Environnement** | Espaces naturels Parcs régionaux Eau (participation au SDAGE) | Espaces naturels Déchets (plan départemental) Eau (participation au SDAGE) | Espaces naturels Déchets (collecte, traitement) Eau (distribution, assainissement) Energie(distribution) | Espaces naturels Parcs nationaux Eau (police, SDAGE) Energie |
| **Grands équipements** | Ports fluviaux Aérodromes | Ports maritimes, de commerce et de pêche Aérodromes | Ports de plaisance Aérodromes | Ports autonomes et d'intérêt national Voies navigables Aérodromes |
| **Voirie** | Schéma régional | Voies départementales | Voies communales | Voies nationales |
| **Transports** | Transports ferroviaires régionaux | Transports routiers et scolaires hors milieu urbain | Transports urbains et scolaires | Réglementation |
| **Communication** | Gestion des réseaux | Gestion des réseaux | Gestion des réseaux | Réglementation |
| **Logement et habitat** | Financement | Financement, parc et aides (FSL), plan et office de l'habitat | Financement, parc et aides, PLH[21] | Politique nationale du logement |
| **Développement économique** | Aides directes et indirectes | Aides indirectes | Aides indirectes | Politique économique |
| **Sécurité** | | Circulation Prévention de la délinquance Incendie et secours | Police municipale Circulation et stationnement Prévention de la délinquance | Police générale et polices spéciales |

*Source : A. GEST, Les transferts et les délégations de compétences, p. 10.*

# Annexe n° 7

Gestion déléguée sous forme d'affermage




[19] Plans locaux d'urbanisme, schémas de cohérence territoriale, permis de construire, zones d'aménagement concerté.
[20] Projet d'intérêt général, opérations d'intérêt national, directives territoriales d'aménagement.
[21] Programme local de l'habitat.

*Source : Comité pour la réforme des collectivités locales (2009), « Il est temps de décider », La Documentation Française, avril, p. 31.*

# Annexe n° 8

La liste des PPP

En utilisant les informations données sur les notes bleues de Bercy, n° 328 mai 2007, nous pouvons établir le tableau suivant :

***Tableau n°1 : Les PPP peuvent être utilisés dans l es secteurs suivants.***

| **Administratifs** | **Industriels ou commerciaux** |
|---|---|
| Cantines scolaires | Eau |
| Pompes funèbres | Assainissement |
| Crèches | Electricité |
| Haltes-garderies | Gaz |
| Centres aérés | Ordures ménagères (tri des ordures) |
| Ponts à péage | Transports urbains |
| Ordures ménagères | Remontées mécaniques |
| Transports scolaires | Chauffage urbain |
| Piscines municipales | Offices de tourisme |
| Equipements sportifs | Parcs de stationnement |
| Installations aéroports | Ports de plaisance |
| Théâtres | Abattoirs publics |
| | Centres de Congrès |
| | Halles, foires et marchés |
| | Stationnement payant en ouvrage |
| | Gestion des plans d'eau |

Au 31 août 2008, 92 contrats de partenariat public-privé ont été lancés, représentant une valeur totale de 4 milliards d'euros.

En étudiant les archives du *Moniteur*, nous pouvons établir les tableaux suivants au 31 décembre 2008.

***Tableau n°2 : Opérations lancées en contrats de pa rtenariat par type de pouvoir adjudicateur, exprimées en %***

| **APU et Etablissements Publics** | **%** |
|---|---|
| Etat | 08 |
| Etablissements publics de l'Etat | 11 |
| Conseils régionaux | 04 |
| Conseils généraux | 08 |
| EPCI | 14 |
| Communes | 36 |

***Tableau n°3 : Total des contrats exprimés en %***

| **Secteurs d'activité** | **%** |
|---|---|
| Voirie urbaine | 31 |
| Education | 09 |
| Défense nationale | 03 |
| Justice, Sécurité intérieure | 04 |
| Santé, Hygiène | 09 |
| Services généraux | 02 |
| Sports et loisirs | 05 |
| Développement économique | 06 |
| Culture et Tourisme | 08 |
| Transports | 09 |
| Environnement | 06 |

# Annexe n ° 9

Les 12 propositions du réseau RETIS

1. Mutualiser les compétences des Grandes Ecoles et des réseaux d'appui au service de l'entrepreneur innovant.

2. Créer une plate-forme pérenne d'échanges entre les Grandes Ecoles et les structures d'appui.

3. Ouverture réciproque des organes de gouvernance des Grandes Ecoles et des structures d'appui.

4. Accroître les opportunités de rencontres entre les étudiants et les entrepreneurs.

5. Ouvrir les technopoles, les CEEI, les incubateurs et les projets accompagnés aux élèves.

6. Créer le concours national de l'entreprenariat étudiant.

7. Développer les moyens de détecter des futurs entrepreneurs au niveau des collèges et lycées, en intégrant les lycées professionnels.

8. Créer des parcours d'entrepreneurs-études.

9. Accroître la formation des créateurs de PME innovantes au management d'entreprise.

10. Créer le statut du dirigeant apprenant.

11. Inciter les élèves des Grandes Ecoles à effectuer leurs stages et missions dans les PME innovantes et dans les structures d'appui.

12 Faciliter l'accès des PME innovantes à l'expertise et au transfert des compétences des enseignants-chercheurs des Grandes Ecoles.

# BIBLIOGRAPHIE

ABRAHAM-FROIS G, (1991), *Dynamique économique*, Paris, Dalloz.

AGHION P., HOWITT P. (1992), « A model of growth through creative destruction », *Econometrica,* n°60, p. 323-351.

AGHION P., COHEN E. (2004 ), « Education et croissance », *Rapport du Conseil d'Analyse Economique,* Paris, La Documentation Française.

AGLIETTA M. (1976), *Accumulation et régulation du capitalisme en longue période. Exemple des Etats-Unis (1870-1970),* Paris, Calmann-Lévy.

AGLIETTA M., ORLEAN A. (1998), *La Monnaie souveraine*, Paris, Odile Jacob.

AGLIETTA M. (1999), *La globalisation financière, Paris, La Découverte. Coll. Repères.*

AGLIETTA M. (2001), *Macroéconomie financière,* Paris, La Découverte.

AGLIETTA M. (2009), *La crise. Pourquoi en est-on arrivé là ? Comment s'en sortir* ?, Paris, Michalon.

AGLIETTA M., Le CACHEUX J. (2000), « La France et l'Italie face à leur destin européen », *Revue de l'OFCE*, n°74, juillet, p. 131-139.

ALBERT M. (1991), *Capitalisme contre capitalisme*, Paris, Seuil.

ALBERT S., BUISSON C. (2002), « Les entreprises publiques, le rôle de L'Etat actionnaire » *Notes et Etudes de la Documentation française*, n°5160-5161, octobre, Paris, La Documentation Française, p. 9-126.

ALLAIS M. (1947), « Le problème de la coordination des transports et la théorie économique », *Revue d'Economie Politique,* mars-avril *1948,* p. 212-271.

ALLAIS M. (1964), « Programme d'investissements et exploitation optimum d'une infrastructure de transport », *Fédération Internationale de l'Automobile*, n°4, p. 447-493.

ALLAIS M. (1981), *Théorie générale des surplus*, Grenoble, PUG.

ALLAIS M. (1989), « L'Economie des infrastructures de transport et les fondements du calcul économique », *Revue d'Economie Politique 99*, n°2, p. 159-197.

ALLARD D. (2003), « Le gala du 7 novembre révèle un autre champion du commerce Québec-Italie », *Reportage de la Chambre de Commerce du Québec, Cyberjournal Commerce Monde*, 7 novembre, p. 1-2.

AMABLE B. (2005), *Les cinq capitalismes*, Paris, Seuil.

ARON R. (1967), *Les étapes de la pensée sociologique*, Paris, Gallimard.

ARROW K.-J. (1958), « Utilities, Attitudes, choices », *Review Notes, Econometrica*, vol. 26, p. 1-23.

ARROW K.-J. (1969), « Political and Economic Evaluation of Social Efffects and Externality », *Frontiers of Quantitative Economics*, North-Holland, Intriligator Edition, p. 3-25.

ASSELAIN J.-C. (1984), *Histoire économique de la France du XVIII*$^{e}$ *siècle à nos jours*, tome 1, Paris. Coll. Points Histoire.

ASSELAIN J.-C. (1995), *Histoire économique du XX*$^{e}$ *siècle : la montée de l'Etat (1914-1939)*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, Dalloz.

AUBY J.-B. et J-F. (1989), *Organisation administrative du territoire,* Paris, PUF. Coll. Thémis.

AUDARD C. (2009), *Qu'est-ce que le libéralisme ? Ethique, Politique, Société.* Essais, Paris, Gallimard. Coll. Folio.

BARJOT D. (1987), « L'innovation dans les travaux publics : une réponse au défi de la demande publique », *Histoire, Economie et Société*, n° 2, p. 403- 411.

BARJOT D. (1995), « Les grandes entreprises européennes de travaux publics face au marché international (1880-1914) », *Histoire, Economie et Société* n° 2, p. 40-383.

BARJOT D. (1995), « Travaux publics en France : un siècle d'entrepreneurs et d'entreprises (1883-1982) », *Revue d'Histoire des Sciences*, XVIII/1-2, p. 220.

BARJOT D. (2004), *La trace des bâtisseurs. Histoire du groupe Vinci*, Paris, Textuel.

BARJOT D. (2006), *La grande Entreprise française de Travaux Publics (1883-1974),* Paris, Economica.

BARRE R. (1976), *Economie Politique*, tome 2, Paris, PUF. Coll. Thémis.

BARRÈRE C., KEDADJIAN G., WEINSTEIN O. (1983), *Lire la crise*, Paris, PUF.

BARRÈRE C. (1996), « La grande révolte française contre l'Europe libérale. Citoyens, ou nécessiteux», *Le Monde Diplomatique*, janvier, p. 12-13.

BARRO R.-J. (1974), « Are government bonds net in wealth », *Journal of Political Economy ,82,* (6), p. 1095-1117.

BARRO R.-J. (1990/1998), *Determinants of Economics Growth : A Cross Country Empirical Study*, Cambridge, MIT Press.

BARRO R.-J., SALA-I-MARTIN X. (2003), *Economics Growth*, Cambridge, MIT Press.

BATOR F.-M (1957), « The simple analysis of welfare maximization », *American Economic Review*, vol. 47, p. 47-59.

BARTHE F. (1820), *Discours et opinions de Mirabeau,* tome 2*, Paris, Kleffer et Caunes Editeurs, p. 1- 23.*

BAUMOL W.-J. (1965), *Welfare Economics and the Theory of the State*, Cambridge, Harvard University Press.

BAUMSTARK L., HUGE A., MARCADIER C. et MAUBERT C. (2005) « Partenariats public-privé et actions locales », *Rapport Public*, Paris, La Documentation Française. p.30-55.

BEFFA J.-L. (2005), « Pour une nouvelle politique industrielle », *Rapport Public*, Paris, La Documentation Française, p. 10- 88.

BERNAL J.-D. (1939), *Social Function of Science*, London, Routlegde.

BERNIER L., BEDARD M. (1997), « Les entreprises publiques » in TREMBLAY P. (dir) et BERNARD A., *L'Etat administrateur, modes et émergences*, Québec, PUQ, p 81-87.

BERTHIER J.-P. (1992), « Une analyse sur 20 ans de l'activité du bâtiment-travaux public », *Economie et Statistiques*, n°253, avril, p. 3-10.

BESANÇON X. (2004), *2000 ans d'histoire du partenariat public-privé*, Paris, Presses des Ponts et Chaussées.

BESANÇON X., CUCCHIARINI C., COSSALTER P. (2007), *Le guide de la commande publique, édition juridique*, Paris, Le Moniteur.

BEVERIDGE W.-H. (1911), « Unemployment, a problem of Industry », *International Affairs Royal Institute of International Affairs 1931-1939*, vol. 10, n°2, March 1931,p. 177-256.

BEZES P. (2008), *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF.

BLANC J. (2002), *Finances locales comparées*, Paris, Edition LGDJ.

BLANC C. (2004), « Pour un écosystème de croissance *», Rapport au Premier Ministre,* Paris, La Documentation Française, p.10-32.

BLAUG M. (1986), *La pensée économique : origine et développement*, Paris, Economica.

BLUESTON B., HARRISSON B. (1999), *The Deindustrialization of America*, New York, Basic Book.

BOCCARA P. (1973), *Etudes sur le capitalisme monopoliste d'Etat, sa crise et son issue*, Paris, Editions Sociales.

BOCCARA, P. (1978), *Sur la mise en mouvement du capital*, Paris, Messidor. Coll. Notre temps

BOCCARA, P. (1990), « Suraccumulation et dévalorisation du capital », *La Pensée*, n°277, p. 13-30.

BOCCARA P. (1992), « Révolution informationnelle et débuts possibles d'un nouveau type de régulation dans un système mixte ouvert », *Mondes en développement*, tome 20, n°79-80, p. 125-132.

BOCCARA P. (2006), « Révolution informationnelle, dépassement du capitalisme et enjeux de civilisation », *Economie et Politique, n°626/627* , septembre-octobre, p. 42-48.

BOCCARA P. (2008), *Transformations et crise du capitalisme mondialisé. Quelle alternative ?* Paris, Edition Le temps des cerises.

BODIN J. (1576/2006), « Les six livres de la République », *Le journal de la logistique,* mai 2006, n°35, p. 74.

BŒUF J.-L. (1995), « L'aménagement du territoire : bilan et renouveau », *Problèmes Politiques et Sociaux*, n°750, Paris, La Documentation Française, p. 9-4 8.

BŒUF J.-L. (1997), « Quinze ans de Décentralisation », *Problèmes Politiques et Sociaux*, n°787, Paris, La Documentation Française, p. 10- 17.

BŒUF J.-L. (2003), « Décentralisation et expérimentations locales », *Problèmes politiques et sociaux, n°895,* Paris, La Documentation Française, p. 3-5.

BŒUF J.-L. (2004), « Territoires et Nouvelles Compétences. L'intercommunalité depuis 1999 : la révolution tranquille », *Cahiers français* n° 318, Paris, La Documentation Française, p. 22-43.

BOÎTEUX M. (1949), « La tarification des demandes de points : application de la théorie de la vente au coût marginal », *Revue Générale d'Electricité*, p. 321-340.

BOÎTEUX M. (1951), « La tarification au coût marginal des demandes aléatoires », *Cahiers des Séminaires d'Econométrie*, n°1, p. 56-69.

BOÎTEUX M. (1956), « Sur la gestion des monopoles publics astreints à l'équilibre budgétaire », Revue Econometrica, p. 22-41.

BOÎTEUX M. (2008), « Calculer pour décider », *Cahiers de l'Evaluation*, n° 1, septembre, p. 1-5.

BORDAS M. (1847), « De la mesure de l'utilité des travaux publics », tome 13, *Annales des Ponts et Chaussées*, p. 249-284.

BOURDON J., PONTIER J.-M., RICCI, J.-C. (1987), *Droit des collectivités territoriales*, PUF, Paris. Coll Thémis.

BOURG-BROC B. (2006), « La place de l'emprunt dans le financement de l'investissement local », *Fédération des Maires de Villes Moyennes*. Coll. Repères Municipaux, p. 17.

BOUVIER J. (1982), *Histoire économique et sociale de la France*, tome 4, vol. 3, Paris, PUF, p. 1577-1622.

BOSCHMA R.-A. (2004), « Proximity and innovation : a critical assessment », *Regional Studies*, n°39, p. 61-74.

BOSSERELLE E. (1994), *Le cycle Kondratieff, théories et controverses*, Paris, Masson.

BOSSERELLE E. (2004), « Les apports de l'histoire à l'économie : quelques éléments de réflexion à travers l'exemple de la dynamique économique » in DIEMER A. (dir), *Enseigner l'économie*, Paris : L'Harmattan. Coll. Acteurs de la Science, p. 203-221,

BOSSERELLE E. (2004), *Dynamique économique. Croissance, crises, cycles*. Mémento LMD, Paris, Gualino Editeur.

BOYER R. (1987), *La théorie de la régulation : une analyse critique*, Paris, La Découverte.

BOYER R., SCHMEDER G. (1990), « Division du travail, changement technique et croissance. Un retour à Adam Smith », *Revue Française d'Economie*, vol. 5, p. 125-194.

BOYER R. (1999), « Une lecture régulationniste de la croissance et de la crise » in *Nouveau manuel des sciences économiques et sociales,* sous la dir. de P. COMBEMAL et J.-P. PIRIOU, Paris, La Découverte, p. 290-304.

BOYER R. (2002), *Croissance au début du siècle. De l'octet au gène*, Paris, Albin Michel.

BOYER R., SAILLARD Y. (2002), *Théorie de la Régulation. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte.

BOYER R. (2003), « Variété du capitalisme et théorie de la Régulation », *L'Année de la Régulation*, n°6, 2002-2003, Presses de Sciences Politiques, p. 125-184.

BOYER R. (2004), *Théorie de la Régulation ; les fondamentaux*, Paris, La Découverte. Coll. Repères.

BOYER R. (2004), *Une théorie du Capitalisme est-elle possible ?* Paris, Odile Jacob.

BOYER R. (2005), « Quatre modèles de capitalisme », *Problèmes économiques*, n° 2881, Paris, La Documentation Française, p.34-38.

BRAUDEL F. (1949)*, La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II*, deuxième édition révisée, 1966, Paris, Armand Colin.

BRAUDEL F. (1967)*, Civilisation matérielle et capitalisme (XV$^{e}$-XVIII$^{e}$ siècles)*, tome 1, Paris, Armand Colin.

BRAUDEL F. (1985), *La dynamique du capitalisme*, Paris, Arthaud.

BRAUDEL F. (1986)*, L'identité de la France,* Paris, Arthaud.

BRAUDEL F., DUBY G. (1986), *La Méditerranée, les hommes et l'héritage*, Paris, Flammarion.

BRÉMOND C. (2000), « La réorganisation des territoires en marche », *Territoires 2020, Etudes et Prospective,* n°2, Paris, DATAR, p. 37-45.

BROUSSE P. (1885/2005), « Théorie des services publics », *Revue Cairn info*, *Entreprises et Histoire,* n °38, p. 24-32.

BUCHANAN J.-M., GORDON T. (1962), *The calculus of Consent. Logical foundations of constitutional democracy,* University of Michigan Press*.*

BUCHANAN J.-M., STULEBBINE, W.-C. (1962), «Externality », *Economica*, vol. 33, novembre, p. 404-415.

CAMDESSUS M. (2004), « Le sursaut. Vers une nouvelle croissance pour la France », *Rapport Public*, Paris, La Documentation française.

CARRE J.-J., DUBOIS P., MALINVAUD E. (1972), *La croissance Française*, Paris, Seuil.

CARON F. (1965), « Les commandes des grandes compagnies de chemins de fer en France (1850-1914) », *Revue d'histoire de la sidérurgie*, tome 6, juillet-septembre, p. 137-176.

CARON F. (1997), *Histoire des chemins de fer en France de 1840 à 1883*, Paris, Fayard.

CARON F. (1998), *Les deux révolutions industrielles du XX^e^ siècle*, Paris, Albin Michel.

CARON F. (2001), « Comprendre les révolutions industrielles », *Sciences Humaines*, n°120, octobre 2001, p. 42.

CARRE J.-J., DUBOIS P., MALINVAUD E. (1984), *La croissance française, un essai d'analyse économique causale de l'après-guerre*, Paris, Seuil.

CATINAT M. (1999), « Entrer dans la société de l'information : l'enseignement américain », *Fututibles,* n°242, p. 20-42.

CHABANAS N., VERGEAU E. (1996), « Nationalisations et privatisations depuis 50 ans », INSEE *Première*, n°440, avril, p. 4-10.

CHAMOUX J.-P. (1994), « La déréglementation des réseaux, un mouvement mondial et séculaire », *Annales des Mines, Réalités industrielles*, p. 9-16.

CHANDLER A. (1977), *The Visible Hand : The Managerial Revolution in American Business*, Cambridge, Harvard University Press.

CHANDLER A. (1990), *Scale and Scope. The Dynamics of Industrial Capitalism,* Cambridge, Harvard University Press.

CHANDLER A. (1997), *Big Business and the Wealth of Nations*, Cambridge University.

CHARLE C. (1991), *Histoire sociale de la France au XIX^e^ siècle*, Paris, Seuil. Coll. Point Histoire.

CHARZAT M. (1986), « Les nationalisations d'hier à aujourd'hui », *Les Cahiers du Centre Confédéral de la CGT*, juin, p. 55.

CHEVALIER J.-M. (1991), « Stratégie sectorielle des groupes », *Etudes de La Documentation Française*, Paris, La Documentation Française, p. 13-28.

CHEVALLIER J. (2006), *Le service public*, Paris, PUF.

CHESNAIS F. (1994), *La mondialisation financière*, Paris, Syros.

CHICOT P.-Y. (2005), *La compétence internationale des collectivités territoriales françaises*, Paris, L'Harmattan.

CHIPMAN J.-S. (1950), « The Multi-Sector Mulitiplier », *Econometrica,* vol. 18, n° 4, p. 335-374.

CHOAY F. (2000), *Georges Eugène HAUSSMAN*, *Mémoires*, tome 2, Paris, Seuil.

CIADT (2004), « Les pôles de compétitivité : bilan et perspectives d'une politique industrielle et d'aménagement du territoire », *Rapport Public*, Sénat, n° 40.

COASE R. (1960), « The problem of social cost », *Journal of law and Economics*, vol. 3, p. 1-44.

COHEN E. (1989), *l'Etat brancardier*, Paris, Calmann-Lévy.

COHEN E. (2004), *L'ordre économique mondial : Essai sur les autorités de Régulation*, Paris, Fayard.

COLLETIS G. (1992), « Eléments de caractérisation du district technologique », *Industrie et territoire les systèmes productifs localisés, IREPD, Série Actes de Colloques,* Grenoble, 21 et 22 octobre, p. 359.

COLLETIS G. (2005), « Révélation de ressources spécifiques et coordination située », *Revue Economie et Institution*, n° 6-7, p. 13-16.

COLLETIS G., LUNG, Y. (2006), « *La France industrielle en question, analyses sectorielles »*, Etudes de la Documentation Française, Paris, La Documentation Française, p. 15-126.

CONDORCET M.-J. (1792), « Rapport et projet de décret sur l'organisation générale de l'instruction publique », *Revue trimestrielle d'éducation comparée*, vol. 23, n° 1-2, p. 203.

CORIAT B., WEINSTEIN, O. (1995), *Les nouvelles théories de l'Entreprise*, Paris, Livre de Poche.

COURNOT A.-A. (1838), *Recherches sur les principes de la théorie mathématique de la richesse*, Paris, Calmann-Levy.

CROZIER M., THOENIG J.-C. (1982), « Le tissu décisionnel local », *Cahiers français*, n°204, Paris, La Documentation Française, p. 41.

DARMON D. (2005), « Les pôles de compétitivité », *Regards sur l'actualité, n° 315* , p. 67-97.

DARMON D., DEBATTE M., POMMIER R. (2004), « La France, puissance industrielle. Une nouvelle politique industrielle par les territoires », *Etude prospective de la DATAR*, Paris, La Documentation Française, p. 16-50.

DAVEZIES L., PRUD'HOMME R. (1993), « Economie du partenariat public/privé en matière d'infrastructures » *Economica*, p. 45-55.

DEBENE M., RAYMUNDIE O. (1996), « Sur le service universel : renouveau du service public ou nouvelle mystification », AJDA, p. 171-175.

DELEVOYE J.-P., HOEFFEL D. (2005), « l'Environnement et la sécurité : des charges nouvelles », *Rapport Public*, Paris, La Documentation Française.

DELORME, R., ANDRE C. (1983), *L'Etat et l'économie. Un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France 1870- 1980*, Paris, Seuil.

DEMAILLE F., AMANS L. (2003), « 1982-2002 : les enseignements de vingt ans de décentralisation », *La Gazette de la Société et des Techniques*, janvier, n°18, p. 4-9.

DEMONS C. (2002), « L'investissement public en France : Bilan et perspectives », *Rapport Public, Conseil Economique et Social*, Paris, La Documentation Française, p. 2-89.

DEMONS C. (2003), « Quel avenir pour les investissements publics ? », *Analyses et documents économiques*, n°92-93, février-mars, p. 3-38.

DENOIX de SAINT MARC R. (1996), « Le service public », *Rapport au Premier Ministre,* Paris, La Documentation Française, p. 3-66.

DIEBOLD J. (1953), *Automation*, New York, Van Nostrand.

DIEMER A. (1999), « De la différenciation des prix à la discrimination par les prix : œuvre et héritage de Jules Dupuit », *Cahiers du CERAS*, Reims, n°33, p. 1-29.

DIEMER A. (2000), « Valeur, utilité et demande : la controverse entre J.-B. SAY et Jules DUPUIT », *Colloque Jean-Baptiste SAY*, Lyon ISH, octobre, p. 1-12.

DIEMER A. (2001), « Léon Walras et le syndrome DUPUIT », *Cahier du CERAS*, hors série n°2, Reims, p.150-156.

DOMAR E. *(1947),* « Expansion and Employment», *American Economic Review, n° 37, March, p. 34-55.*

DROUET D. (1990), « Services publics de réseau et Europe », *Notes et Etudes Documentaires*, n°5016, Paris, La Documentation Française, p 11- 160

DROUET D. (1992), « Evolutions structurelles de l'organisation des services publics locaux en Europe depuis le début des années 1980 » in TERNY G. (1992), *La gestion des services publics locaux dans l'Europe de demain*, Paris, GREP-UNSPIC, Librairie de la Cour de Cassation, p. 177-199,

DRUCKER P. (1951), The New Society : The Anatomy of the Industrial Order, London, Heinemann.

DRUCKER P. (1954), *The Practice of Management*, New York, Harper Collins.

DUBY G. (1962), *L'économie rurale et la vie des campagnes dans l'Occident médiéval,* Paris, Aubier-Montaigne.

DUBY G. (1970), *Histoire de la France. Des origines à nos jours*, Paris, Bibliothèque historique Larousse, réédition 2007.

DUGUIT L. (1928), *Trait de droit constitutionnel*, tome 2, Paris, Boccard, p. 59- 75.

DUGUIT L. (1928/1981), *Libertés publiques, traité de droit constitutionnel*, Paris, Cujas.

DUGUIT L, (1923/2007), *Manuel de droit constitutionnel*, Editions Panthéon Assas.

DUMEZ H., JEUNEMAÎTRE A. (1991), *La concurrence en Europe : de nouvelles règles du jeu pour les entreprises*, Paris, Seuil.

DUPUIT J. (1842), « Considérations sur les frais d'entretien des routes », section 2, tome 3, *Annales des Ponts et Chaussées* p. 1-90.

DUPUIT J. (1844), « De la mesure de l'utilité des travaux publics », *Mémoires et Documents,* n°116, tome 8 *, Annales des Ponts et Chaussées,* p. 332-375.

DUPUIT. J. (1849), « De l'influence des péages sur l'utilité des voies de communication », *Annales des Ponts et Chaussées*, n°207, p. 170-248.

DUVAL G. (2000), *L'entreprise efficace de Swatch à Mc Donald's*, Paris, La Découverte.

EKELUND R.-B. (1968), « Jules DUPUIT and the early theory of marginal cost pricing», *Journal of political economy*, vol. 76, p. 462-471.

EKELUND R.-B., GRAMM W.P (1970), « Early French Contributions to Marschallian Demand Theory », *Southern Economic Journal*, vol. 36, p. 277-286.

EKELUND R.-B., HEBERT, R.-F. (1973), « Public Economics at the Ecole Nationale des Ponts et Chaussées », *Journal of Public Economics*, n° 2, p. 241-256.

EKELUND R.-B., HEBERT R.-F. (1999), «The Dupuit Marshall-Theory of Competitive Equilibrium *», Economica*, vol. 66, p. 225-240.

ESAMBERT, B. (1982), « Petite histoire de la planification française », *Le Figaro*, 9 /10 octobre, p.11.

ETCHEGOYEN, A. (2004), « Regards prospectifs sur l'Etat stratège », tome 1, *Rapport du Commissariat au Plan au Premier Ministre*, juin, Paris : La Documentation Française, p. 10-75.

ETCHEGOYEN, A. (2005), « Regards prospectifs sur l'Etat stratège », tome 2, *Rapport du Commissariat au Plan au Premier Ministre*, juin, Paris : La Documentation Française, p. 13-81.

ETNER, F. (1981), « Le calcul économique et le Corps des Ponts et Chaussées entre les deux Napoléon », tome 3, *Annales des Ponts et Chaussées*, p. 104-109.

ETNER F. (2009), *Microéconomie*, Coll. Quadrige, Paris, PUF.

FAUROUX R., SPITZ B. (2004), *Etat d'urgence*, Paris, Robert Laffont, p. 9-12.

FERRANDON B. (2002), « Les mutations du système productif. Entreprises, la nouvelle donne », *Cahiers français* n° 311, Paris, La Documentation Française, p. 39-44.

FEN CHONG S., PALLEZ F. (2008), « Le pôle nucléaire de Bourgogne ou l'art du décalage », *Les Annales des Mines, Réalités industrielles*, p. 117-123.

FERRY J. (1970), « La rationalisation du choix des investissements public », *Rapport Public*, *Conseil Economique et Social*, novembre.

FOIRRY J.-P. (2004), « Le choix des projets d'investissements publics : limites de l'analyse coûts-avantages et l'intérêt d'une approche planificatrice (application au secteur de la santé) », *CERDI*, Université d'Auvergne.

FONTENEAU A. (1983), « Le modèle OFCE annuel », *Revue de l'OFCE*, vol. 5, p. 67-69.

FONTVIEILLE L. (1969), *Les premières enquêtes industrielles de la France 1692 et 1703*, Paris, I.S.E.A.

FONTVIEILLE L. (1971), *Evolution et croissance de l'Etat français 1815-1969*, Paris, I.S.E.A.

FONTVIEILLE L. (1976), « Evolution et croissance de l'Etat français », *Cahiers de l'ISMEA, série AF*, n°13, p. 1647-2149.

FREYSSENET M., MAIR A., SHINUZI K., VOLPATO G. (2000), *Quels modes productifs ? Trajectoires et modèles industriels des constructeurs automobiles mondiaux*, Paris, La Découverte.

FRIEDMAN M. (1975), *A Program for Monetary Stability*, New York, Fordham University Press

GANDIN I. (2005), « Répertoire des entreprises contrôlées majoritairement par l'Etat », INSEE *Résultats*, Economie n°24, novembre, p. 6-8.

GAXOTTE P. (1961), *Histoire des Français*, tome 2, Paris, Flammarion.

GERBIER B. (1983), « Le Thatcherisme, vers une économie mondiale anglo-américaine ? » *Economie et Sociétés*, *Cahiers de l'ISMEA*, HS, n°25.

GERBIER B. (1983), « Le Royaume-Uni et la crise », Recherches Internationales, n° 7, 1er trimestre, p. 3-25.

GERBIER B. (2004), « Pour une théorie de la dynamique du capitalisme», in RASSELET G (2007), *Dynamique et transformations du capitalisme contemporain*, Recherches Economiques François Perroux, L'Harmattan, p.143-164.

GERBIER B. (2008), « Crise financière ou crépuscule du capitalisme rentier », *Recherches Internationale*, n°84, p.133-157.

GESCAUD F. (1998), « Italie : le succès des districts industriels », *le MOCI*, n°1337, mai, p. 53-55.

GEST A. (2006), « Rapport d'information sur la mise en application de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales », *Rapport d'Information n°3199,* Paris, La Documentation Française, p. 3- 88.

GIDE C., RIST C. (1909), *Histoire des doctrines économiques depuis les Physiocrates jusqu'à nos jours*, (2000), Paris, Dalloz.

GIBAUD D. (2005), « La ville dans l'espace. Les aires urbaines : diversité et évolutions », *Cahiers français,* n°328, Paris, La Documentation Française, p. 8-12 .

GIRAUD M.-T. (2004), « La réforme de l'intercommunalité (Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999) », *Les Notes Bleues de Bercy*, n° 172, Centre de Documentation de l'Urbanisme, p. 2-8.

GOODWIN R. (1949), « The Multiplier », *The New Economics*, p. 482-494.

GRALL B. (1997), *Economie de forces et production d'utilités : l'émergence du calcul économique chez les ingénieurs des Ponts et Chaussées (1831-1891*), Rennes, P.U.R.

GRALL B., VATIN F. (1997), « La machine et l'impôt : Jules DUPUIT, l'économie politique et la mécanique industrielle », *Revue Européenne des Sciences sociales*, vol. 35, n° 109, p. 25-53.

GRAVIER J.-F. (1947), *Paris et le désert français*, Paris, Editions Le Portulan.

GREVET P. (1976), *Besoins populaires et financements publics*, Paris, Editions Sociales.

GROU P. (1983), *La structure financière du capitalisme multinational : qui contrôle les multinationales,* Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

GROU P., MICHALET C.-A. (1989), « Profils financiers des groupes industriels multinationaux : réexamen d'un concept », *Revue d'Economie Industrielle*, n° 47, p. 66-82.

GUÉLAUD C. (2009), « Les déficits chroniques et la crise font exploser la dette de la France », *Le Monde*, 24 septembre, p. 14.

GUERRIEN B. (1995), « Une nouvelle microéconomie. Incitations et théories des contrats », *Cahiers français,* n° 272, Paris, La Documentation française, p. 3-8.

GUESLIN A. (1992), *L'Etat, l'économie et la société française, XIX-XX$^{e}$ siècle,* Paris, Hachette.

HALL P., SOSKICE D. (2001), *Variety of Capitalism : The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, University Press.

HALL P., SOSKICE D. (2002), « Les variétés du capitalisme », *L'Année de la Régulation 2002*, Paris, Presses de la Fondation Nationale de Sciences-Politiques, p. 47-115.

HAMDOUCH A.-I. (1984), *Les investissements publics en France en longue période, 1945-1982*, Thèse de Doctorat en Economie Publique et Planification, Université de Paris I-Panthéon-Sorbonne.

HARROD R.-F. (1947), *Towards a dynamic economics,* Londres, Macmillan.

HAUSSMAN G.-E. (1893),« Mémoires, Grands travaux de Paris », in HEBERT R.-F. (1974), « The Theory of Input Selection and Supply Areas in 1887», History of Political Economy, Cheysson, p. 109-113.

HAYEK F. (1976), *Law, Legislation and Liberty, The Mirage of Social Justice*, traduction Audouin R, Paris, PUF.

HAYWARD J. (1981), « Incorporer la périphérie : l'essor et la chute de régionalisation fonctionnelle en France. », *Pouvoirs*, n°19, p. 183-190.

HEFFER J. (1977), *La Nouvelle histoire économique*, NRF, Paris, Gallimard.

HEHERT R.-F., EKELUND R.-B., TOLLISON R.- D. (1992), « The economics of sin and redemption : Purgatory as a market-pull innovation, » *Journal of Economic Behavior and Organization*, Elsevier, vol. 19, September, p. 1-15.

HENTON D, MELVILLE J., WALESH K., BROWN L. and NGUYEN C. (2002), « Preparing for the next Silicon Valley : opportunities and choices », *Joint Venture Paper*, Santa Clara.

HERAULT B. (2005), « La prospective publique : thèmes et variations », *Futuribles*, n°312, octobre, p. 65-84.

HERZOG P. (1971), *Politique économique et planification en régime capitaliste*, Paris, Editions Sociales.

HERTZOG R. et SIAT G. (1992), « Dix ans de transformations dans les services publics locaux », *Administrations et Education*, n°3, p. 125-138.

HOORENS D. et CHEVALLIER C. (2006), *L'enjeu économique de l'investissement public et de son financement. La spécificité du secteur local*, Editions Dexia.

HOORENS D. (2008), *Les collectivités territoriales dans l'Union européenne. Organisation*. *Compétences. Finances*, Editions Dexia.

JACQUET N., ARMERO MONTES M. (2004), « Une nouvelle génération de pôles de compétitivité », *Les Echos*, 10 juin, p. 6.

JACQUET N., DARMON D. (2005), « Les pôles de compétitivité, le modèle français », Paris, *Etudes de la Documentation Française*, p. 8-71.

JACQUET P., RAY O. (2008), « La théorie des biens publics mondiaux », *Cahiers français*, n°343, Paris, La Documentation Française, p. 68- 73.

JANIS-MAZARGUIL C. (2008), « Sita renforce sa filière de recyclage des métaux », *Magazine Mat Environnement*, octobre, p.2.

JEGOUZO Y.(1987), *Droit du patrimoine culturel immobilier* , Paris, Economica.

JÉGOUZO Y. (2001), « La loi de la Solidarité et Renouvellement Urbain. Présentation générale », *L'actualité juridique-droit administratif*, p. 9-13.

JOBERT B. (1994), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan.

KALDOR N. (1957), « A Model of Economic Growth », *The Review of Economic Studies*, June, 1962, p. 174-192.

KNIGHT F. (1921), *Risk, Uncertainty and Profit*, Chicago, University Press.

KUISEL R. (1984), *Le capitalisme d'Etat en France. Modernisation et dirigisme au XXème siècle*, Paris, Gallimard.

KRUGMAN P. (1991), « Increasing returns and economic geography », Journal of Political Economy, n° 99, p.483-499.

KRUGMAN P. (1994), « Competitiveness : a Dangerous Obsession », *Foreign Affairs*, n° 73-2, p. 28-44.

KRUGMAN. P. (1995), *Developpement, Geography and Economic Theory*, Cambridge, MIT Press, p. 31-59.

KRUGMAN P., SAMUELSON P. (2000), *L'Age des rendements décroissants*, Paris, Economica.

KUISEL R. (1984) *Le capitalisme d'Etat en France. Modernisation et dirigisme au XXème siècle*, Paris, Gallimard.

LACAZE J.-P. (1986), DATAR, « Les grandes friches industrielles », *Rapport du groupe de travail interministériel*, Paris, La Documentation Française, p. 5- 54.

LACAZE J.-P. (2005), « La planification stratégique des territoires », *Fututibles*, n° 295, mars, p. 25-35.

LACAZE J.-P. (2005), *La transformation des villes et les politiques publiques de 1945-2005* , Presse de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées.

LACOUTURE J. (1985), *De Gaulle : le souverain*, Paris, Seuil.

LAGASSE C.-E. (1999), *Les nouvelles institutions politiques de la Belgique et de l'Europe*, 2ème édition, Namur, Artel.

LAJUGIE J. (1973), « Les villes moyennes », *Rapport au Conseil Economique et Social,* p. 554-604.

LAURENT E., LE CACHEUX J. (2009), « Comment le Traité de Rome peut à nouveau sauver l'Europe ? », *Lettre de l'OFCE*, n° 283, 19 mars.

LE DUC M. (1995), « Services publics de réseau et Europe », *Notes et Etudes Documentaires*, Paris, La Documentation Française, p. 11-114.

LEFEVRE P. (2008), « Pôles de compétitivité et centres de transferts : comment les articuler ? », *Réalités Industrielles*, mai, p. 88-94.

LEFOURNIER P. (1984), « Comment Madame Thatcher a changé les Anglais », *Cahiers français*, n° 218, Paris, La Documentation Française, p. 23- 29.

LEMERLE P. (1965) « L'expérience française du plan peut-elle servir aux pays qui veulent se développer ? », *Revue Tiers-Monde*, vol. 6, numéro 21, p. 135-146

LESOURD J.-A. et GERARD C. (1963), *Histoire économique XIX^e^ et XX^e^ siècles,* tome 1, Paris, Armand Colin.

LESOURNE J (1994), « Approches économiques et régulation » in STOFFAES C. (1995), *Services publics, questions d'avenir*, Paris, Odile Jacob, p.41.

LESOURNE J. (Dir), BRAVO A., RANDET D. (2004), « Avenirs de la Recherche et de l'innovation en France », *Etudes de la Documentation Française*, Paris, La Documentation Française, p. 21-131.

LESOURNE J., RANDET D. (2008), *La recherche et l'innovation en France*, Paris, Odile Jacob. Coll. Futuris.

LEVALLOIS B. (2002), « L'Evolution du contrôle des collectivités locales en Europe », *Problèmes Economiques et Sociaux,* n° 2783, novembre, Paris, La Documentation Française, p.10-17.

LEVEQUE F. (1995), *Economie de la Régulation*, Paris, La Découverte.

LEVEQUE F. (2000), « Concepts économiques et conceptions juridiques de la notion de service public » in KIRAT T., SERVERIN E*. Vers une économie de l'action juridique, CERNA*, Editions du CNRS.

LEVY-LEBOYER C. (1977), « La position internationale de la France, aspects économiques et financiers », *Second Congrès de l'AFHE*, Paris, Editions de l'EHESS, p. 387-397.

LIQIUIERE P. (1995), « Restaurer, Réformer, Agir. La France en 1945 », *Notes et Etudes Documentaires,* n°5019, Paris, La Documentation Française, p. 93- 110.

LOCKE J. (1690/1967), *Deuxième traité du gouvernement civil*, Paris, Vrin.

LOJKINE J. (1986), *La classe ouvrière en mutation*, Paris, Editions Sociales, p. 22-43.

LOJKINE J. (2008), « L'Etat et les enjeux des forces productives contemporaines », *La pensée*, avril, n°353, p. 19.

LORENZI J.-H., MARTINAND C. (1995) « La régulation des services publics : concilier égalité et efficacité », *Commissariat Général au Plan*, ASDE.

LORRAIN D. (1991), « *Public goods and private operators in France, in local government in Europe* », London, Batley & Stoker Editors, New York, Ed. Macmillan, p. 89-109.

LORRAIN D. (1991), « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail*, vol. 4, Paris, p. 461-484.

LORRAIN D. (1991), *The French model for urban services, West European Politics*, Oxford, Oxford University, p. 77-92.

LORRAIN D. (1993), « Les services urbains, le marché et le politique », in MARTINAND C. (1993), *l'Expérience française du financement privé des équipements publics*, Paris, Economica.

LORRAIN D. (2002), « Capitalismes urbains des "Modèles Européens en Compétition" », *L'Année de la régulation, Economie, Institutions, Pouvoirs*, n° 6, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, p. 195-235.

LUCAS E. (1988), « On the Mechanics of Economic Development», *Journal of Monetary Economic*, n°22, p. 3-42.

LUCAS Y. (1981), *La Révolution Scientifique et Technique, un débat pour l'homme et la société,* Paris, Editions Sociales.

LUCHAIRE Y. (1989), *La commune*, Paris, Economica.

MACHLUP F. (1939), « Period Analysis and Multiplier Theory », *Quartely Journal of Economics,* vol. 49, p. 203-234.

MADIES T., PATY S, ROCABOY Y. (2005), « Les stratégies fiscales des collectivités locales », *Attractivité, délocalisation et concurrence fiscale*, Revue de l'OFCE, n°94, p. 283- 315.

MAGE S., EL MEKKAOUI de FREITTAS N. (2004), « Les nouvelles théories de la croissance », *Cahiers français*, n° 323, Paris, La Documentation Française, p. 8-1 2.

MAIHLES L. (2006), « Stanford, berceau de l'innovation », *Les Echos*, 29 mai 2006, p. 10.

MALINVAUD E. (1992), *Voies de Recherche en macroéconomie*, Paris, Odile Jacob.

MARKOVITCH T.-J. (1968), « Les cycles industriels de la France », *Le Mouvement social,* n° 63, avril-juin, p. 11-40.

MARIS B. (2003)**,** *Antimanuel d'économie*, Paris, Bréal.

MARSEILLE J. (1984), *Empire colonial et capitalisme français, histoire d'un divorce,* Paris, Albin Michel.

MARSHALL A. (1890), *Principes d'Economie Politique*, tome 1, traduction française 1906, Paris, Giard et Brière,

MARSOLLAT B. (2008), « La réforme de l'Etat et son contexte : quels enseignements étrangers ? », *Cahiers Français*, n° 346, Paris, La Documentation Française, p. 16-21.

MATTELARD A. et M. (2004), *Histoire des théories de la communication*, Paris, La Découverte, Coll. Repères.

MARTINAND C. (1993), *L'expérience française du financement privé des équipements publics*, Paris, Economica.

MARTINAND C. (1993), « Réseaux, service public et territoire européen », *L'Evénemet Européen*, n° 21, Paris, Seuil, p. 107-118.

MARTINAND C., BARDET F. (2004), « L'expertise dans le diagnostic des problèmes publics. Ingénieurs et statistiques des politiques de transport en France », *Revue française de Sciences Politiques*, vol. 54, p. 1005-1023.

MASQUIN B. (2007), « Le retard français, quel responsable ? », *Rubrique Actualité* février, n° 33, Newsletter de l'ADMEO (Ecole Doctor ale Marchés et Organisation), p. 2-11.

MASSÉ P. (1959), *Le choix des investissements, critères et méthodes*, Paris, Dunod.

MASSÉ P. (1966), « Le plan ou l'anti-hasard », *Revue Tiers-Monde*, vol. 7, n° 26, p. 430-434

MAZET P. (2000), *Aménagement du territoire*, Paris, Armand Colin.

MAZIERES J.-A. (1982), « Une dialectique entre l'un et le multiple », *Cahiers Français,* n° 204 , Paris, La Documentation Française, p. 7-10.

MAZZOLA U. (1890), «The formation of the prices of public goods», in BERAUD A. (2004), *Le marché, les services publics et les monopoles*, Actes du Quatrième Colloque de l'Association Internationale Walras, hors série n° 4, les Cahiers du CERAS, avril 2005, p. 25-51.

MEADE J.-E. (1952), « External Economies and Diseconomies in a Competitive Situation *», Economic journal*, vol. 62, p. 54-67.

MENY Y., THOENIG J-C. (1989), *Politiques publiques*, *le tissu décisionnel local*, Paris, PUF.

MERAUD J. (1997), *Les collectivités locales et l'économie nationale*, Editions DEXIA.

MERGER M. (1972), *La politique de la troisième République en matière de navigation intérieure* (1870-1914). Thèse de 3ème cycle, CARON F (dir), Université de Dijon, p. 3-40.

MERLIN P. (1988), *Géographie de l'aménagement du territoire*, Paris, PUF.

MERLIN P. (2007), « L'aménagement du territoire en France », *Les Etudes de la Documentation Française,* Paris, La Documentation Française, p. 11-153.

MERLONI F. (2002), « Du Centralisme de l'Etat à la République des autonomies locales », *Notes et Etudes Documentaires*, n° 5162-63, Paris, La Documentation Française, p. 213-231.

MICHAEL L. et Liyod Consulting Association (1999), « L'investissement public et privé dans l'Union européenne », *Parlement européen*, *documents de travail*. Direction générale des études, Série Affaires Economiques, p. 29-36.

MILL J.-S. (1822), *L'Utilitarisme*, traduit par G. TANESSE, Toulouse, Privat Editions (1964), p. 110-135.

MONTEL N. (1999), « Guides des lieux de recherche. Histoire de l'Equipement ». *Conseil Général des Ponts et Chaussées*, octobre, p. 9-31.

MORIN F. (1974), *La structure financière du capitalisme français*, Paris, Calmann-Lévy.

MORIN F. (1997), « Service public, secteur public », *Rapport du Conseil d'Analyse économique*, Paris, La Documentation Française, p. 73-77.

MORVAN, Y. (2004), *Activités économiques et territoires, changements de décors ; la nouvelle politique d'aménagement du territoire*, Coll. Bibliothèque des territoires.

MULDUR U. (1997), « La politique américaine de Science et Technologie », *Fututibles,* n°220, p. 33-64.

MUSGRAVE R. (1959), *The theory of public finances, a study in public economy*, New York, Mc Graw-Hill.

NAVIER Cl.- L. (1832), « De l'exécution des travaux publics et particulièrement des concessions », *Mémoires et Documents*, *Annales des Ponts et Chaussées*, p. 1-31.

NAVIER Cl.- L. (1835), « Notions sur la comparaison des avantages respectifs de diverses lignes de chemin de fer et sur l'emploi des machines locomotives », *Annales des Ponts et Chaussées*, p. 129-179.

NIEWFIELD C. (2007) « Passé et Passif de l'enseignement supérieur américain », *Le Monde Diplomatique*, septembre, p. 6-7.

NEWMAN J., MORGENSTEIN O. (1944), *Theory of Games and Economics Behavior*, New Jersey, Princeton University Press.

NORA S., MINC A. (1968), « Rapport sur les entreprises publiques *», Rapport Public*, Paris, La Documentation Française.

NOEL L. (2007), « Un pôle de compétitivité globale », Rencontre organisée par le CDIF, 27 septembre (l'innovation au service des clusters).

NORTH C.-D., DAVIS L. (1971), *Institutional Change and American Growth*, Cambridge University Press.

NORTH C.-D. (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press.

OHME K., LE SEACH M. (1996), *De l'Etat-nation aux Etats-régions*, Paris, Dunod.

ORLEAN A. (2009), *De l'euphorie à la panique : penser la crise financière*, Paris : Editions Rue d'Ulm. Coll. Ceprémap.

OULIANOV V (LENINE,1917), *L'Impérialisme, stade suprême du capitalisme*, Pékin Editions. Du Peuple, 1964.

PCF (1971), *Traité Marxiste d'Economie Politique, le Capitalisme Monopoliste d'Etat*, tome 2, chapitre 2, Paris, Editions Sociales, p. 125-128.

PERNOUD R. (1962), *Histoire de la bourgeoisie en France*, tome 2, Les temps modernes, Paris, Seuil.

PERETTI M.-P., HOORENS D. (2001), *Les collectivités locales et l'emprunt*, Paris, LGDJ. Coll Politique Locale.

PHILIP A., L. (1963), *Histoire des Faits économiques et sociaux*, Paris, Editions Aubier-Montaigne.

PICQ J. (1994), « L'Etat en France : servir une nation ouverte sur le Monde », *Rapport au Premier Ministre,* Paris, La Documentation Française, p. 20-110.

PIGOU A.-C. (1920), *The economics of Welfare*, New York, Macmillan.
PILINSKI P. (1982), « Le secteur public élargi », *Analyses et documents économiques, Cahiers du Centre Confédéral de la CGT*, juin, p. 31-35.

PIORE M.-J., SABEL, C.-F. (1980), *The second industrial divide*. New York, Basic Books.

PLIHON D. (2001), *Le nouveau capitalisme,* Paris, Flammarion. Coll Dominos.

PLIHON D. (2004), *Les désordres de la finance. Crises, corruption, mondialisation : quelles politiques ? Le tour du sujet*, Paris. Universalis.

PLIHON D. (2009), *Le nouveau capitalisme*, Paris, La découverte. Coll Repères.

PORTELLI H. (2004), « Union Européenne : des systèmes fédéraux ou régionalisés », *Cahiers français*, n 318, Paris, La Documentation française, p. 18-21.

PORTER K., MAHONEY E.-A. (1954), « Cybernetics and Product Design », *The consulting Engineer*, February, p. 8-19.

PORTER M. (1986), *L'avantage concurrentiel*, Paris, Inter Edition.

PORTER M. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, New York, Free Press Edition.

PORTNOFF A.-Y. (2005), « Innovation, pour une nouvelle nuit du 4 août*, Futuribles,* mars, p.43-51.

RAMSEY F. (1927), « A Contribution to the Theory of Taxation », Economic Journal, n°37, p. 47-61.

RASSELET G. (1978), « La conjoncture dans le monde capitaliste », *Economie et Politique*, n°10/283, p. 15-17.

RASSELET G. (1985), « Cycles longs Kondratieff et périodisation de développement capitaliste en France », *Analyses des structures économiques et sociales*, n° 2, Université de Toulon et du Var, p. 166-177.

RASSELET G. (2001), « Le taux de profit et son évolution dans les analyses des économistes marxistes et radicaux américains contemporains » in DELAUNAY C. (éd), *Capitalisme contemporain. Des théorisations nouvelles*, Paris, L'Harmattan, p. 163-178.

RASSELET G. (2006), *Economie contemporaine* ; *Les fonctions économiques*, tome 1, Paris : Editions du CNPF.

RASSELET G. (2007), *Les transformations du capitalisme contemporain*, Recherches Economiques François Perroux, Paris, L'Harmattan.

REYNAUD L. (1988), *Les travaux publics de la France*, Paris, Presses des Ponts et Chaussées.

RETESSE A. (2004), « Vivendi-Suez-Bouygues : pas claire, l'eau privée », *Lutte Ouvrière*, n°1853, 6 février, p. 8.

REYNAUD L. (1988), *Les travaux publics de la France*, Paris, Presses des Ponts et Chaussées.

RICARDO D. (1821/1977), *Des principes de l'économie politique, et de l'impôt*, tomes 1 et 2, Paris, Gallimard.

RICHTA R. (1967), *La Civilisation au carrefour*, Paris, Anthropos.

RIVIERE D. et WEBER S. (2006), « Le modèle du district italien en question : bilan et perspectives à l'heure de l'Europe élargie », *Revue Géographique des Pays Méditerranéens*, n°106, p. 57-64.

ROBERT F. (2004), « La taxe professionnelle, ciment de l'intercommunalité de projet », *Cahiers français*, n°318, Paris, La Documentation Française, p. 56- 57.

ROMER P.-M. (1986), « Increasing Returns and long-run Growth », *Journal of Political Economy*, n°94, p. 1002-1037.

ROMER P.-M. (1990), « Endogenous Technical Change », *Journal of Political Economy* n°98, p. 71-102.

ROSANVALLON P. (1979), *Le capitalisme utopique*, Paris, Seuil.

ROSANVALLON P. (1990), *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil.

ROSSI P.-M. (1843), *Cours d'Economie Politique*, 2ème édition, Paris, Ebrard.

ROSSI P.-M. (1840-1854), *Cours d'Economie Politique*, Paris, Joubert et Thorel.

ROUBAN L. (2004), *La fonction publique*, Paris, La Découverte. Coll. Repères

ROUBAN L. (2007), « Public management and politics : senior bureaucrats in France », *Public Administration*, vol. 85, n°2.

SAMUELSON P. A. (1954), « The Pure Theory of Public Expenditure », *Review of Economics and Statistics*, vol. 36, p. 387-389.

SARGENT T.-J., WALLACE N. (1975), « Rational Expectations, the optimal monetary Instrument and the optimal money supply rule», *Journal of Political Economy*, 83, n°2, April, p. 241-255.

SAUSSOIS J.-M. (1985), « ETATS-UNIS : le soutien fédéral à l'industrie », *Notes et Etudes Documentaires*, n°4789, Paris, La Documentation Française, p.15- 32.

SAY J.-B. (1819- 1996), « Cours à Athénée », *Traité d'Economie Politique et autres essais*, Paris, Flammarion, p. 81-217.

SAY J.-B. (1826), *Traité d'économie politique*, édition 1971, Paris, Calmann-Levy.

SHAOUL J. (2005), « The Private Finance Initiative or the Public Funding of Private Profit » in G. HODGE and C. GREVE (ed), *The challenge of public private partnerships : learning from international experience*, London, Edwar Elgar, p. 190-195.

SCHNEIDER J.-L. (1971), « Les villes au temps de Saint Louis », *Comptes-rendus des séances de l'Académie des inscriptions et belles lettres*, vol. 115, p. 45-49.

SCHNITZER M. (1999), « Comparative Economic Systems », *South-Western College,* Publiching. Edition.

SCHUMPETER J.-A. (1912), *Théorie de l'évolution économique*, traduction française, Paris, Dalloz.

SCHUMPETER J.-A. (1954)/1983), *Histoire de l'Analyse Economique*, tome 2, l'âge classique, édition 1983, Paris, Gallimard.

SCITOVSKY T. (1994), « Two concepts of External Economies », *Journal of Political Economy,* vol 62, p. 70-82.

SENIMON M. (2003), « Regards sur le management public en Europe : quels enseignements pour la France », *Colloque au Sénat*, 12 novembre.

SHONFIELD A. (1965), *Modern Capitalisms*, New York, Oxford University Press.

SKINNER K.-K. (2007) *Turning points in ending the cold war*, Hoover Institution at Stanford University, Kiron SKINNER Editor.

SIEYES E. J. (1789) *Qu'est-ce que le Tiers-Etat* ?, Paris, Flammarion.

SIMON H.-A. (1958), MARCH J.-G., *Organizations*, Paris, Dunod.

SIMONI J.-P. et VATIN F. (dir) 2002, *L'œuvre multiple de Jules Dupuit (1804-1866), Calcul d'Ingénieurs, analyse économique et pensée sociale*, Angers : P.U.A.

SMITH A. (1776/1991), *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, traduction de Germain Garnier, tome 2, Paris, Flammarion.

SOLOW R. (1956) « A contribution to the Theory of Economic Growth », *Quartely Journal of Economics, v*ol. 70, p. 65-94.

STIGLITZ J.-E. (2002), *La grande désillusion*, Paris, Fayard.

STIGLITZ J.-E. (2003), *Quand le capitalisme perd la tête*, Paris, Fayard..

STIGLITZ J.-E., (2009), *Le triomphe de la cupidité*, Paris, LLL Les liens qui libèrent.

STOFFAËS C. (1994), *Entre monopole et concurrence*, New York , Observer Editor, Coll. E7.

STOFFAËS C. (1995), « Services publics, questions d'avenir », *Commissariat Général au Plan,* Paris, Odile Jacob.

STOFFAËS C. (1995), « L'Europe de l'utilité publique *», Rapport au Premier Ministre*, Paris, ASPE Europe.

SIURE R. (2003), « Stratégies de localisation des firmes du secteur TIC : du cybernétique au district lisière », *Géographie Economie Société*, n°5, p. 379-397.

TERNY G. (1992), « La Gestion des services publics locaux dans l'Europe de demain », *GREP-UNSPIC*, Librairie de la Cour de Cassation, p. 15-27.

THOENIG J.-C. (1992), « La décentralisation, dix ans après », *Pouvoirs*, n°60, p. 5-16.

THOMSON J.-R. (2000), « Reinventing as Reform Assessing the national performance », *Public Administration Review*, n°60, p. 508-521.

TOCQUEVILLE A. (1856)*, L'Ancien Régime et la Révolution*, Livre II, Paris, Gallimard (1962).

TOURATIER P. (2005), « Approaches to the notion of State in New-Zealand and comparison with Quebec», *Document de travail*, *LAME/OMI*, URCA, Reims, novembre.

TOURATIER P. (2006) « Approches théoriques et comparaisons des systèmes économiques dans la mondialisation », *Document de travail, LAME/OMI*, URCA, Reims, avril.

TOURATIER P. (2007), « Les investissements publics : Régulation et évolution du modèle français avant 1980 », *Document de travail*, *LAME/OMI*, URCA, Reims septembre.

TOURATIER P. (2008), « Regards sur l'investissement public : comment les ingénieurs et les économistes se rejoignent-ils pour envisager l'étude de ce domaine complexe ? » *Document de travail*, *LAME /OMI*, URCA, Reims, septembre.

TREMBLAY P. (1997), *L'Etat administrateur, modes et émergences*, Québec, PUQ.

VARIN R. (1982), « Recherche et nationalisation », *Analyses et documents économiques*, Cahiers du Centre Confédéral d'Etudes Economiques de la CGT, juin, p. 26-30.

VICENTE J. (2003), « Modeling decentralized and spatial interactions in industrial dynamics » *European Journal of economic and Social Systems* n°16, p. 65-87.

VICENTE J. (2005), *Les espaces de la Net-économie, clusters TIC et aménagement numérique des territoires*, Paris, Economica.

VICENTE J., SUIRE R. (2008), « Théorie économique des *clusters* et management des réseaux d'entreprises innovantes », *Revue Française de Gestion*, n°184, p.119-132.

VIDAL F. (2000), « Les districts italiens : un modèle de développement exemplaire », *Fututibles*, n°256, p. 95-116.

VIDAL J.-F. (2000), *Dépression et retour de la prospérité*, L'Harmattan.

VIDAL J.-F. (2003), « Les bouleversements du régime d'accumulation et les ajustements de la régulation-la croissance française sans mythes », *L'Année de la régulation, Economie, Institutions, pouvoirs*, n° 6, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, p. 333- 378.

VIDAL J.-F. (2006), « Régimes monétaires et financiers internationaux, et crises économiques et financières : contribution à l'étude des relations entre l'institutionnel et le réel », in BERTHAUD P., KEBADJIAN G. (dir), *La question politique en économie internationale*. Coll. Recherches, La Découverte, p. 146-158.

VIDAL J.-F. (2007), « Transformations des fluctuations cycliques et changements structurels : le cas du Royaume-Uni de 1873 à 2002 », in RASSELET G. (2007), *Les transformations du capitalisme contemporain*, Recherches Economiques François Perroux, L'Harmattan, p. 65-106.

VOLMAN D. (1997), *La reconstruction des villes françaises, histoire d'une politique*, Paris, L'Harmattan.

WALLAR F. (2007), « Radiographie non exhaustive des pôles de compétitivité », *Rapport du Conseil Economique et Social et Régional.*

WARBURTON W. (2002), « Les transformations du gouvernement local : la décentralisation dans les Etats de l'Union européenne », *Notes et Etudes Documentaires,* n°5162-63, Paris, La Documentation Française, p. 283-304.

WEBB D., BOULEY A.-L. (1909), « Royal Commission on the Poor laws and journal of Distress. Report Presented to Both Houses of Parliament by Command of His Majesty. », *Journal of the Royal Statical Society*, vol 72, March, p. 118-122.

WEBER L. (1978), *L'analyse économique des dépenses publiques*, Paris, PUF.

WEBER L. (1997), L*'Etat acteur économique*, Paris, Economica.

WEBER M. (1864/2005), *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.

WEIL S., BIAU V. (2006), « Evolution de la politique PFI, concernant les bâtiments publics en Grande-Bretagne », *Observer*, Septembre, p. 50-59.

WEILL T., FEN CHONG. S. (2008), « Les pôles de compétitivité », *Fututibles,* n°342, p. 6-26.

WELZ C. (2002), « Collectivités locales en Allemagne : entre fédéralisme et subsidiarité », *Notes et Etudes Documentaires*, n 5162-63, Paris, La Documentation Française, p. 27-48.

WILLIAMSON O.-E. (1981), «The Modern Corporation; Origins, Evolution, Attributs» *Journal of Economic Literature*, vol. 19, December, p. 1537-1568.

WILLIAMSON O.-E. (1985), *The economic Institutions of Capitalism*, New-York , Basic Books, Free Press Edition.

WIENER N. (1954), *Cybernetics or Control and Communication in the Animal and the Machine*, Paris, Hermann, 1958

ZIMMERMAN, B. (1989)**,** « Le concept de grappes technologiques », *Revue Economique*, vol.46, n°5, p. 1263-1295.

***Documents officiels***

- Le Code Général des Collectivités Territoriales : Version en vigueur le 17 août 2009.

- Direction Générales des Collectivités Locales.

***Ministère de l'Economie des Finances et de l'Industrie :***

- (2000), « La fiscalité directe locale jusqu'en 1998 », *Les Notes bleues de Bercy*, août, n°188.

- (2001), « Collectivités locales : les interventions économiques en 1999 »*, Les Notes bleues de Bercy*, juin, n°208.

- (2001), « La fiscalité directe locale jusqu'en 2000 », *Les Notes bleues de Bercy*, août, n°212.

- (2007), « Modernisation de l'Etat », *Les Notes bleues de Bercy*, janvier, n°320.

- (2007), « Les partenariats public-privé », *Les Notes bleues de Bercy*, mai, n°328.

- (2008), « Les pôles de compétitivité et la sécurité économique », *Les Notes bleues de Bercy*, janvier, n°340,

- MINEFI (2008), « Les pôles de compétitivité »*, La Lettre d'Information,* 10 juillet.

***Commission des Communautés Européennes :***

Journal Officiel des Communautés européennes (1989), n°L395/1, 30 décembre.

Journal Officiel des Communautés européennes (1994), 31 décembre.

Livre Blanc (1985), *L'achèvement du marché intérieur*, juin.

Livre Blanc (1995), *L'Education et la formation*, novembre.

Livre Blanc (2000), *La responsabilité environnementale*, février.

Livre Blanc (2001), *La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix*, septembre.

Livre Blanc (2004), *Les services d'intérêt général*, mai.

Livre Vert (1987), *Dévelopment of the Common Market of Telecommunications Services and Equipment*, juin.

Livre Vert (2003), *Les services d'intérêt général*, mai.

***INSEE :***

***INSEE Résultats :***

- (2002), *Comptes Nationaux. Rapport sur les comptes de la nation 2001*, juillet, n°2.

- (2005), *Répertoire des entreprises contrôlées majoritairement par l'Etat au 31 décembre 2004*, novembre, n°24.

- (2006), *Répertoire des entreprises contrôlées majoritairement par l'Etat au 31 décembre 2005*, novembre, n°26.

- (2009), *Répertoire des entreprises contrôlées majoritairement par l'Etat au 31 décembre 2007*, février, n°40.

- (2009), *Répertoire des entreprises contrôlées majoritairement par l'Etat au 31 décembre 2008*, novembre, n°45.

***INSEE Première*** :

- (1996), *Nationalisations et Privatisations depuis 50 ans*, mai, n°440.

- (2002), *L'investissement des administrations publiques locales*, octobre, n°867.

- (2005), *Les comptes de la nation en 2005*, mai, n°1077.

- (2007), *L'Economie française : rupture et continuité de 1959 à 2006*, mai, n°1136.

- (2009), *Les comptes des administrations publiques en 2008*, mai, n°1236.

- (2009), *Le patrimoine économique national de 1978 à 2007*, mars, n°1229.

***INSEE Références*** :

- (2006), « La France et ses régions », septembre.

- (2007), « Tableaux de l'économie française », septembre.

- (2008), « L'Economie française, comptes et dossiers », juin.

- (2009), « l'Economie française, comptes et dossiers », juin.

***Les collections de l'INSEE :***

- BERTHIER J.-P. (1992), « Une analyse sur 20 ans de l'activité du bâtiment-travaux public », *Economie et Statistiques*, n°253, avril, p. 3-10.

-(1974), « Fresque historique du système productif, » *Division Etudes des entreprises* , octobre.

- (2005), *La dette publique en France : la tendance des vingt dernières années est-elle soutenable ?*

***Fédération Nationale des Maires des Villes Moyennes :***

- (2006), *Gestion de la dette : quelle stratégie adopter ?,* 16 mars.

- (2006), *Villes moyennes : quels transports publics pour demain* ?, 12 septembre.

- (2007), *Achèvement des investissements et pause fiscale*, 5 mars.

- (2008), *Financement des universités*, 29 mai.

- (2008), *Directives Déchets*, 20 juin

- (2008), *Taxe professionnelle : les villes moyennes dénoncent une réforme précipi tée*, 12 septembre.

- (2008), *Gestion dynamique et patrimoine*, 30 septembre.

- (2008), *Quel avenir pour la libre administration des collectivités locales*, 10 octobre.

- (2009), *Suppression de la taxe professionnelle en 2010*, 27 avril.

- (2009), *La future stratégie de Lisbonne de doit pas se faire sans les élus locaux*, 25 mai.

- (2009), *La Taxe professionnelle*, 8 juillet.

- (2009), *Enquête sur l'enseignement supérieur dans les villes moyennes et Intercommunalités*, 23 septembre.

***OFCE** :*

- (1983), Prévisions quantitatives : perspectives étrangères et françaises, Revue n°4, juin.

- (2005), Attractivité, délocalisation et concurrence fiscale, Revue n°94, Juillet.

- (2006), Faut-il réduire la dette publique ?, Lettre n°271, 13 janvier.

- (2007), Comment le Traité de Rome peut à nouveau sauver l'Europe ?, Lettre n°283, 19 mars.

- (2009), Finances publiques 2009, aux maux les grands moyens, Lettre n° 29 janvier.

***Rapports d'activité du Syndicat des Eaux D'Ile de France :***
(2005), (2006), (2007), (2008).

***Revues :***
Alternatives Economiques, Le MOCI, CCCES-CGT, Magazine Mat Environnement, Batiactu, Rapports d'activité Véolia, BTP Magazine, Réseaux VRD, Terrassement & Carrières, BTP Matériaux.

# GLOSSAIRE

| | |
|---|---|
| ADP | Aéroports de Paris |
| ADEME | Agence de l’Environnement et de la Maîtrise de l’Energie |
| AGCS | Accord Général sur le Commerce des Services |
| AITF | Association des Ingénieurs Territoriaux de France |
| AMC | Accords sur les Marchés Publics |
| ANAH | Agence Nationale pour l’Amélioration de l’Habitat |
| ANPE | Agence Nationale pour l’Emploi |
| ANVAR | Agence Française de l’Innovation |
| AOT | Autorisations d’Occupation Temporaire |
| APU | Admonestations Publiques |
| APUC | Administrations Publiques Centrales |
| APUL | Administrations Publiques Locales |
| ASS | Administration de Sécurité Sociale |
| BDPME | Banque de Développement des petites et Moyennes Entreprises |
| BEA | Baux Emphytéotiques Administratifs |
| BFCE | Banque Française du Commerce Extérieur |
| BTP | Bâtiments et Travaux Publics |
| CABE | Commission for Architecture and the Built Environment |
| CAF | Caisse d’Allocations Familiales |
| CCCE | Caisse Centrale de Coopération Economique |
| CCTG | Cahiers des Clauses Techniques Générales |
| CCMP | Commission Centrale des Marchés Publics |

| | |
|---|---|
| CDC | Caisse des Dépôts et Consignations |
| CEA | Centre de l'Energie Atomique |
| CEEP | Centre Européen de l'Entreprise Publique |
| CEEI | Centres Européen d'Entreprises Innovantes |
| CFD | Charbonnage de France |
| CGCT | Code Général des Collectivités Territoriales |
| CIADT | Comité Interministériel pour l'Aménagement et le Développement du Territoire |
| CIALA | Commission Interministérielle des Aides à la Localisation des Activités |
| CIAT | Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire |
| CIDJ | Centre d'Informations et de Documentation Jeunesse |
| CNES | Centre National d'Etudes Spatiales |
| CNME | Caisse Nationale des Marchés de l'Etat |
| COB | Commission des Opérations Boursières |
| COFACE | Compagnie Française d'Assurance du Commerce Extérieur |
| COREP | Commissaire de la République |
| CPER | Contrat de Plan Etat-Région |
| CRADT | Conférence Régionale et du Développement du Territoire |
| CRDP | Centre Régional de Documentation Pédagogique |
| CRITT | Centres Régionaux d'Innovation et de Transfert Technologiques |
| DARPA | Defence Advanced Research Agency |
| DATAR | Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale |
| DDE | Direction Départementale de l'Equipement |

| | |
|---|---|
| DGCP | Direction Générale de la Comptabilité Publique |
| DGD | La Dotation Générale de Décentralisation |
| DGE | Dotation Globale d'Equipement |
| DGF | Dotation Globale de Fonctionnement |
| DIACT | Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires |
| DIREN | Directions Régionales de l'Environnement |
| DISC | Domestic International Sales Corporation |
| DSP | Délégation de Service Public |
| EDF | Electricité de France |
| EMC | Economie de Marché Coordonné |
| ENF | Entreprises non financières |
| ENM | Ecole Nationale des Mines |
| ENPC | Ecole Nationale des Ponts et Chaussées |
| EPCI | Etablissement Public de Coopération Intercommunale |
| EPIC | Etablissement Public à Caractère Industriel et Commercial |
| EPR | Etablissement Publics Régionaux |
| FAC | Fonds d'Aide et de Coopération |
| FBCF | Formation Brute de Capital Fixe |
| FEADER | Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural |
| FEDER | Fonds Européen de Développement Régional |
| FEOGA | Fonds Européen d'Orientation et des Garanties Agricoles |
| FIAT | Fonds d'Intervention à l'Aménagement du Territoire |

| | |
|---|---|
| FIC | Fonds d'Intervention des Caraïbes |
| FMVM | Fédération des Maires des Villes Moyennes |
| FNADT | Fonds National pour l'Aménagement et le Développement du Territoire |
| FNAT | Fonds National d'Aménagement de Territoire |
| FNSCOP BTP | Fédération Nationale des SCOP du BTP |
| FRDE | Fonds Régional pour le Développement et l'Emploi |
| FSE | Fonds Social Européen |
| FTEI | France Technopoles Entreprises Innovation |
| GDF | Gaz de France |
| GEN | Grandes Entreprises Nationales |
| GIRZOM | Groupe Interministériel pour la Reconversion les Zones Minières |
| GPA | Government Procurement Agreement |
| GPEM | Groupes Permanents d'Etudes de Marchés |
| GREP | Groupe de Recherche d'Economie Publique |
| GTM | Grands Travaux de Marseille |
| HCSP | Haut Conseil du Secteur Public |
| HLM | Habitations à Loyers Modérés |
| IFEN | Institut Français de l'Environnement |
| IPCT | Investissement Public Civil Total |
| ISTAT | Instituto Nazionale Di Statistica |
| LME | Economie de Marché Libéral |
| LOA | Location avec Option d'Achat |

| | |
|---|---|
| METP | Marchés d' Entreprises et de Travaux Publics |
| MIQCP | Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques |
| MIT | Massachusetts Institute of Technology |
| MTETM | Ministère des Transports, de l'Equipement, du Tourisme et de la Mer |
| NAO | National Audit Office |
| ODAC | Organismes Divers des Administrations Centrales |
| ODAL | Organes Divers d'Administrations Locales |
| ODASS | Organismes Dépendant Des Assurances Sociales |
| OMC | Organisation Mondiale du Commerce |
| ONERA | Office National d'Etudes et de Recherches Aérospatiales |
| PAT | Prime d'Aménagement du Territoire |
| PFI | Private Finance Initiative |
| PLU | Plans Locaux d'Urbanisme |
| POS | Plans d'Occupation des Sols |
| PRE | Plan Régional à l'Emploi |
| PSDF | Parti Socialiste de France |
| RATP | Régie Autonome des Transports Parisiens |
| RECME | Répertoire des entreprises contrôlées majoritairement par l'Etat |
| REOM | Redevance d'Enlèvement des Ordures Ménagères |
| SDRAU | Schéma Directeur Régional d'Aménagement et d'Urbanisme |
| SDEC | Schéma de Développement de l'Espace Communautaire |
| SFEDTP | Société Française d'Entreprise de Dragage et de Travaux Publics |

| | |
|---|---|
| SGE | Société Générale d'Entreprises |
| SIAPP | Syndicat Interdépartemental pour l'Assainissement de l'Agglomération Parisienne |
| SIVOM | Syndicat Intercommunal à Vocations Multiples |
| SIVU | Syndicat Intercommunal à Vocation Unique |
| SNCF | Société Nationale des Chemins de Fer Français |
| SPA | Service Public Administratif |
| SPIC | Service Public à caractère Industriel et Commercial |
| SPL | Système Productif Local |
| STCAU | Service Technique Central d'Aménagement et d'Urbanisme |
| TEOM | Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères |
| TIPP | Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers |
| TSCA | Taxe Sur les Conventions d'Assurance |
| UNGE | Union Nationale des Géomètres Experts |
| UNSFA | Union Nationale des Syndicats Français d'Architecture |
| VEFA | Vente En Etat Futur d'Achèvement |
| ZAC | Zone d'Aménagement Concerté |
| ZUP | Zone Urbaine Prioritaire |

# Table des matières

**INTRODUCTION** ..... **1**

1- Les recherches contemporaines : une diversité d'approches ..... 5

2- Un questionnement spécifique ..... 12

3- Méthode et sources ..... 17

4- Plan de l'étude ..... 19

**PREMIERE PARTIE** ..... **21**

***L'architecture institutionnelle du modèle français de l'investissement public, avant 1980***

Introduction ..... 22

**CHAPITRE 1 : DÉFINITION ET PÉRIMÈTRE DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC** ..... **24**

**SECTION 1 : LES MULTIPLES DIMENSIONS DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC** **25**

1.1. Un périmètre complexe difficile à définir ..... 25

1.1.1. La confusion des acteurs ..... 25

1.1.2. L'évolution des interprétations des équipements collectifs de 1950 à la fin des années 1970 ..... 28

1.1.3. Le premier inventaire du service public non-marchand établi par les parlementaires ..... 32

1.1.4. L'investissement public : variable-clef de l'investissement global ..... 35

1.2. Les multiples orientations des équipements collectifs ..... 38

1.2.1. Le secteur public non-marchand ..... 39

1.2.2. Le secteur public marchand ..... 41

1.2.3. La métamorphose permanente des investissements publics ..... 46

**SECTION 2 : LES OBSTACLES FREINANT L'ÉTUDE DES INVESTISSEMENTS PUBLICS** **51**

2.1. Les difficultés de rassembler de manière cohérente les données chiffrées ..... 51

2.1.1. L'insuffisance des statistiques ..... 51

2.1.2. Les confusions des systèmes de comptabilité et la dispersion des archives ..... 52

2.2. La complexité du sujet confirmée par les débats théoriques ..... 57

2.2.1. Les problèmes d'identification posés par les biens publics ..... 58

2.2.2. La difficulté de mesurer la notion d'utilité ..... 59

2.2.3. La prise en compte des investissements publics dans la pensée économique ..... 62

2.3. De nouvelles polémiques engendrées par les effets externes ..... 63

2.3.1. Les nouvelles approches envisagées par les économistes ..... 63

2.3.2. La conception contemporaine des externalités ..... 67

**CHAPITRE 2 : COMMENT L'ETAT EST-IL DEVENU BÂTISSEUR ? ..... 74**

**SECTION 1 : DES LIENS ÉTROITS ENTRE SERVICES ET ÉQUIPEMENTS PUBLICS 75**

1.1. Un régime centralisé, aboutissement d'une longue histoire ..... 75

1.1.1. Les héritages de l'Empire romain ..... 75

1.1.2. Les principes d'égalité renforcés depuis la Révolution de 1789 ..... 77

1.2. Le droit public : socle conceptuel des investissements publics français ..... 79

1.2.1. Une approche singulière attachée à l'éthique républicaine ..... 79

1.2.2. Une structure multidimensionnelle à l'origine de nombreuses confusions ..... 81

**SECTION 2 : LES ACTEURS REGROUPÉS AUTOUR DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL 84**

2.1. Les forces constitutives de l'investissement public ..... 84

2.1.1. L'origine lointaine des contrats de partenariat public-privé ..... 84

2.1.2. Le rôle déterminant des ingénieurs d'Etat ..... 93

2.2. L'Etat rassemble et divise les forces sociales ..... 97

2.2.1. De nombreux acteurs associés autour de projets communs ..... 98

2.2.2. Les intérêts d'une bourgeoisie conservatrice sauvegardés et renforcés ..... 100

2.2.3. L'Etat au secours des investisseurs privés défaillants ..... 104

**CHAPITRE 3 : L'ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE DU MODÈLE FRANÇAIS ..... 111**

**SECTION 1 : LES INVESTISSEMENTS PUBLICS À LA CROISÉE DES CHEMINS, ENTRE SECTEUR MARCHAND ET SECTEUR NON-MARCHAND 113**

1.1. Les concessions en gestion déléguée renforcent le pouvoir des groupes privés ..... 113

du secteur du BTP ..... 113

1.1.1. Le rôle majeur du capital monopoliste dans la réalisation des ouvrages collectifs ..... 114

1.1.2. Les entreprises de BTP : représentantes de l'Etat à l'extérieur des frontières nationales ..... 120

1.2. L'implication des GEN de 1950 à 1970 ..... 123

1.2.1. La force de l'Etat représentée par les GEN ..... 123

1.2.2. Le rôle des entreprises publiques dans la régulation sectorielle ..... 125

**SECTION 2 : LA POLITIQUE SECTORIELLE CONFORTÉE PAR LA DIVERSIFICATION ET L'HARMONISATION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS 136**

2.1. Les points d'ancrage renforcés par la planification ..... 136

2.1.1. La progression des investissements publics ..... 136

2.1.2. Les contradictions et la cohérence du modèle français ..... 142

2.2. L'aménagement du territoire : une affaire d'Etat ..... 144

2.2.1. L'implication de la DATAR et du Ministère de l'Equipement ..... 144

2.2.2. Les actions spécifiques menées par la DATAR ..... 146

**SECTION 3 : LA PLACE ET LE RÔLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LE MODÈLE NATIONAL 151**

3.1. Comment les collectivités territoriales sont-elles reliées au pouvoir central ? ... 151

3.1.1. L'architecture construite sur une longue période ... 152

3.1.2. Les failles permettant à l'Etat d'exercer son droit de tutelle ... 156

3.2. Le rôle des collectivités territoriales dans la cohérence du modèle ... 158

3.2.1. La reproduction du comportement de l'Etat au niveau local ... 158

3.2.2. Le rôle fédérateur des contrats de garantie ... 161

Conclusion de la première partie ... 164

La synthèse du modèle français de l'investissement public avant 1980 ... 164

Schéma du modèle ... 168

Bilan du modèle ... 169

**DEUXIEME PARTIE ... 172**

***L'évolution des investissements publics entre la compétitivité, les NTIC et l'accroissement du capital monopoliste***

Introduction ... 173

**CHAPITRE 1 : L'INVESTISSEMENT PUBLIC AU CŒUR DE L'ATTRACTIVITÉ TERRITORIALE 176**

**SECTION 1 : LA CONCEPTION AMÉRICAINE, MODÈLE DE L'EXCELLENCE 178**

1.1. L'influence des nouvelles technologies de l'information et de la communication ... 178

1.1.1. Les biens collectifs : reflets de l'architecture institutionnelle d'une nation ... 178

1.1.2. La diversité des investissements publics réduite par les NTIC ... 184

1.1.3. La position de la France dans le domaine de la Recherche et du Développement depuis le milieu des années 1980 ... 188

1.2. Le choix de l'attractivité territoriale et la valorisation des clusters ... 193

1.2.1. Les caractéristiques des *clusters* américains ... 194

1.2.2. Les caractéristiques des districts italiens ... 197

1.2.3. Les expériences de développement territorial en France de 1970 à 2005 ... 202

**SECTION 2 : LA CRÉATION DES PÒLES DE COMPÉTITIVITÉ 212**

2.1. L'abandon d'une politique sectorielle au profit d'une politique territoriale ... 212

2.1.1. La *clusterisation* et la nouvelle ambition des pays membres de l'Union Européenne ... 213

2.1.2. La conception des pôles de compétitivité adoptée par la France en 2004 ... 215

2.2. Une dynamique des Pôles programmée dans le temps ... 220

2.2.1. Entre 2004-2008 : l'identification des pôles ... 221

2.2.2. Entre 2008 et 2011, les « *clusters* » américains deviennent la référence de l'excellence ... 224

**CHAPITRE 2 : LA DÉCENTRALISATION ET SON IMPACT SUR LES INVESTISSEMENTS PUBLICS ..... 227**

**SECTION 1 : LA LOI CADRE DE 1982 FACE À LA CRISE ÉCONOMIQUE 229**

1.1. La décentralisation et ses conséquences sur l'investissement public entre 1982 et 1990 ..... 229

1.1.1. Un nouveau partage des responsabilités assuré par l'Etat et les collectivités locales ..... 230

1.1.2. La conception républicaine sauvegardée de 1982 à 1990 ..... 232

1.2. Le gouvernement et les collectivités locales en quête d'un objectif commun : enrayer la crise ..... 235

1.2.1. En 1982, l'Etat conserve son pouvoir de tutelle ..... 235

1.2.2. L'évolution des investissements publics entre 1982 et 1990 ..... 237

1.2.3. L'apparition des contradictions ..... 241

**SECTION 2 : LE GRAND TOURNANT DES ANNÉES 1990 : DES INVESTISSEMENTS PUBLICS SOUS L'INFLUENCE DES CHOIX DE L'UNION EUROPÉENNE 247**

2.1. La transformation du concept d'investissement public ..... 247

2.1.1. Les charges financières inhérentes à la protection de l'environnement ..... 248

2.1.2. Les collectivités territoriales confrontées à l'augmentation de l'endettement ..... 249

2.2. L'organisation institutionnelle française bouleversée par les contraintes européennes ..... 252

2.2.1. De nouveaux enjeux commerciaux : la distribution de l'eau et la gestion des déchets ..... 253

2.2.2. L'Etat s'efface devant le droit communautaire ..... 259

**SECTION 3 : LA LOI DU 13 AOÛT 2004 ET LE DÉSENGAGEMENT DE L'ETAT 261**

3.1. L'émiettement des investissements publics ..... 261

3.1.1. La répartition hâtive des charges d'investissement ..... 261

3.1.2. La complexité des transferts de l'Etat dans le domaine des équipements collectifs ..... 267

3.2. Les situations paradoxales engendrées par l'adoption de décisions hâtives ..... 271

3.2.1. La difficile adaptation des ressources ..... 271

3.2.2. Les incohérences financières et administratives exacerbées par la mise en place de la loi. ..... 275

3.2.3. La marge de manœuvre des élus de plus en plus réduite ..... 279

3.2.4. Les nouvelles techniques de management adoptées par les APUL ..... 283

**CHAPITRE 3 : DE NOUVEAUX ACTEURS ENGAGÉS DANS UNE AUTRE FORME DE RÉGULATION ..... 286**

**SECTION 1 : LA MULTIPLICATION DES CENTRES DE DÉCISIONS 287**

1.1. La décentralisation se heurte au concept d'attractivité territoriale ..... 287

1.1.1. Les groupements de communes, produits des NTIC et de l'augmentation des dépenses liées à la protection de l'environnement ..... 287

1.1.2. La confusion des ressources fiscales et la complexité du financement de l'investissement ..... 295

1.2. Les instances de l'Union Européenne en quête d'un modèle standardisé ..... 299
1.2.1. Les investissements publics reflétant l'architecture institutionnelle des pays membres..... 300
1.2.2. Des Livres Blancs au Traité de Lisbonne : l'uniformisation des investissements publics..... 310
1.2.3 Les investissements publics : reflet d'un vide institutionnel ..... 315

**SECTION 2 : LE CAPITAL MONOPOLISTE PORTÉ PAR DE NOUVEAUX CONTRATS DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ 322**

2.1. Les caractéristiques des contrats de Partenariat Public-Privé mis en place par la loi du 17 juin 2004..... 322
2.1.1. La destruction du modèle traditionnel de gestion déléguée ..... 323
2.1.2. Les nouvelles priorités assignées aux PPP ..... 326
2.1.3. Les *Private Finance Initiative* à l'origine des PPP ..... 328

2.2. Les contrats de partenariat, de nouveaux enjeux commerciaux ..... 330
2.2.1. L'or bleu et la gestion des déchets : marchés convoités du XXI e siècle. ..... 330
2.2.2. De nouveaux contrats et des garanties juridiques de plus en plus fragiles pour les PPP ..... 334
2.2.3. Quelques illustrations des différentes formes d'accumulation du capital..... 336

Conclusion de la deuxième partie ..... 344
La synthèse de la nouvelle conception des investissements publics adoptée par la France depuis 1980 .. 344
Schéma du modèle..... 347
Bilan du modèle..... 348

**CONCLUSION GÉNÉRALE ..... 352**

**ANNEXES ..... 361**

**BIBLIOGRAPHIE ..... 372**

**GLOSSAIRE ..... 404**

**TABLE DES MATIÈRES……..411**