



**NOTE DE TRAVAIL  
DU CONSEIL SCIENTIFIQUE DE TDIE**

**COMMENT FINANCER  
ET RÉALISER  
LES INVESTISSEMENTS  
NÉCESSAIRES  
À LA TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE ?**

Édition du 22 janvier 2025

# COMMENT FINANCER ET RÉALISER LES INVESTISSEMENTS NÉCESSAIRES À LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ?

**RAPPORT ÉTABLI PAR LE CONSEIL SCIENTIFIQUE DE TDIE**

**Cette contribution au débat sur les modalités de financement des investissements nécessaires à la transition écologique des transports a été préparée dans le cadre d'un groupe de travail du Conseil scientifique de TDIE composé de (par ordre alphabétique) :**

Deniz Boy  
Yves Crozet  
Jean-Philippe Dupeyron  
Philippe Duron  
Olivier Paul Dubois-Taine  
Pierre Van Cornewal

**Rédacteur**

Thierry Dallard

**Avec la contribution  
des collaborateurs de TDIE**

Laurent-Sébastien Carlier  
Nathan Fouénard  
Juliette Le Seac'h  
Mattéo Mazingue



# ÉDITORIAL

**PHILIPPE DURON ET LOUIS NÈGRE**  
COPRÉSIDENTS DE TDIE

## QUELLE STRATÉGIE POUR UNE DYNAMIQUE COLLECTIVE D'INVESTISSEMENTS SUR LE LONG TERME ?

**C**omment financer les investissements appelés par l'objectif de la neutralité carbone à l'horizon 2050 ? Cette question n'est pas conjoncturelle, elle n'est pas une conséquence éphémère d'une crise budgétaire passagère. Il s'agit d'un défi collectif qui concerne tous les secteurs de l'économie directement sollicités par la perspective d'un effort considérable : projeter les décisions des prochaines années à l'horizon 2050 à travers la quasi-disparition des émissions de gaz à effet de serre (GES) de toutes nos activités, penser notre développement dans une logique de transition écologique en préservant la biodiversité.

### **Une adaptation contraignante au changement climatique**

Comment faire ? Pour le secteur des transports, qui représente un peu moins d'un tiers des émissions de GES en France, et un quart de celles de l'Union européenne, la réponse à cette question se traduit dans un mix de leviers d'action publique. Comme les débats politiques des derniers mois le soulignent, et même si les solutions ne sont pas encore complètement établies, notre pays s'engage progressivement dans une stratégie qui mêle action sur la demande et action sur l'offre.

### **Une large mobilisation des acteurs publics et privés**

L'État, les collectivités territoriales et locales, et les opérateurs publics et privés se mobilisent pour imaginer et mettre en œuvre des décisions qui permettent de décarboner nos systèmes de transport (mobilité et logistique). Ils travaillent d'ores et déjà pour assurer leur adaptation aux événements climatiques qui éprouvent physiquement et les réseaux d'infrastructures, et les systèmes de production des services de transport.



### **Des besoins de financement qui dépassent nos ressources budgétaires**

Cependant, et quelle que soit la conviction et la mobilisation des acteurs, il apparaît que l'adaptation de nos réseaux de transport à ces objectifs établis par l'Accord de Paris (négocié par l'Union européenne et ratifié par la France) demande un effort d'investissement significatif et déterminé que les arbitrages réalisés à ce jour par l'Etat et le législateur ne permettent ni d'envisager ni d'atteindre. Il s'agit autant des ressources budgétaires disponibles que de la maturité des projets ; il s'agit autant des dispositifs réglementaires divers que des compétences et ressources humaines disponibles.

« L'adaptation de nos réseaux de transports aux objectifs de l'Accord de Paris demande un effort d'investissement considérable. »

### **Faire le pari de l'investissement, pourquoi pas, mais comment ?**

Faire le pari de l'investissement, pourquoi pas, mais comment ? C'est la question dont nous avons saisi le Conseil scientifique de TDIE en 2023. Dans la continuité des travaux menés par TDIE depuis plusieurs années, le travail qui suit propose de tracer des perspectives pour transformer ce pari en éléments cohérents de politique publique. Si le mandat présidentiel en cours s'est ouvert sous le signe de la planification, il reste à en établir les jalons, c'est-à-dire à en valider les différents objectifs intermédiaires, avec les outils adéquats.

Si nos orientations et objectifs politiques ne peuvent pas être transformés en actes, si nos outils de politique publique n'y sont pas adaptés, l'alternative est simple : changer les objectifs, ou changer les outils. Laisser ce dilemme en suspens, c'est alimenter la défiance de plus en plus forte envers les décideurs politiques comme les décideurs économiques. Notre pays peut-il s'en accommoder ?

### **Le contexte européen justifie une approche nouvelle**

Fidèle à ses missions et méthodes de travail, TDIE propose aujourd'hui aux différentes parties prenantes de poursuivre la réflexion, éclairer le débat, susciter analyses et partages de convictions. Cette contribution très ambitieuse du Conseil scientifique est publiée et mise en débat à un moment particulier, qui se définit par la conjonction de plusieurs échéances : nous entamerons dans quelques mois la deuxième moitié du mandat présidentiel 2022-2027 ; le nouveau mandat européen qui s'ouvre a été placé par la Commission européenne sous le signe de l'investissement à partir notamment du travail d'analyse et de propositions mené par Mario Draghi ; l'année 2024 a vu émerger un appel porté par le gouvernement à une réflexion collective sur le financement des mobilités.

Dans cette réflexion, trois sujets sont présentés de façon intimement liée, pour proposer en filigrane un plaidoyer raisonné et résolu « pour le rétablissement de la confiance » :

- Les conséquences des règles européennes en matière de comptabilité publique ;
- La recherche d'un dispositif permettant de générer des recettes fiscales sur la mobilité, et de les affecter de manière pérenne au financement des investissements de décarbonation ? ;
- La préparation de la maîtrise d'ouvrage nécessaire à la réalisation des projets.

### **L'engagement de TDIE pour des recettes affectées et une programmation rigoureuse des investissements**

Depuis plus de dix ans, TDIE contribue activement à l'éclairage des débats ouverts par les travaux de la commission Mobilité 21, qui avait posé le principe de la définition de priorités d'investissement à partir d'un montant de recettes budgétaires disponible.

« Les investissements de long terme doivent se penser et être mis en œuvre avec des outils adaptés, et des processus de décision-évaluation les plus consensuels. »

Les adhérents de TDIE militent depuis près de vingt-cinq ans pour la mise en œuvre d'une politique qui allie planification, programmation et mobilisation régulière du Parlement dans la définition des orientations et décisions de la politique d'investissement. La réalisation de la trajectoire vers la neutralité carbone souligne une évidence : les investissements de long terme doivent se penser et être mis en œuvre avec des outils adaptés, et des processus de décision-évaluation les plus consensuels. Certes, la transition écologique génère des débats parfois rugueux. Faut-il pour autant les fuir ?

### **À la recherche de financements pérennes et affectés à la transition écologique**

La réflexion qui suit est le fruit d'une démarche de réflexion collective, précisée dans la confrontation avec de nombreux regards d'experts. Si nos recettes budgétaires ne permettent pas de relever le pari de l'investissement, comment mobiliser les financements privés, en assurant un partage de l'effort entre la collectivité (le contribuable) et les acteurs économiques, entreprises, ménages et consommateurs ?

« Est-il possible d'envisager un dispositif qui permette d'assurer le financement de la mobilité par la mobilité ? »

Ce travail explore une des pistes identifiées par le Conseil scientifique de TDIE à l'automne 2023 à partir des interrogations ouvertes par l'échéance des concessions autoroutières historiques. Est-il possible d'envisager un dispositif qui permette d'assurer le financement de la mobilité par la mobilité ? Est-il possible d'établir un consensus politique comme un consensus au sein de la société civile pour assurer le financement des investissements d'avenir en mobilisant une partie des recettes fiscales prélevées sur la mobilité routière ? Le débat est ouvert, il comporte encore beaucoup d'interrogations. Nous espérons que ce travail contribuera à les préciser, à les documenter, et peut-être à préfigurer des éléments de politique publique concrets et... pérennes ! ■

# AUDITIONS ET CONSULTATIONS

Pour mener cette réflexion, le groupe de travail a mené plusieurs auditions ; un séminaire européen a été organisé à propos plus particulièrement des éléments présentés dans le chapitre 2 (dans l'ordre alphabétique des noms ; les fonctions sont celles occupées par les personnalités au moment de leur audition).

## AUDITIONS

- Pierre Auboin, Directeur délégué de la direction des investissements, Banque des territoires, groupe CDC
- Eric de Balincourt, DG de la branche Infrastructures Spie Batignolles
- Salim Bensmail, directeur seniOr, d'investissement Méridiam
- Pascal Berteaud, avec David Zambon, respectivement DG et DGA du Cerema
- Léa Boudet, directrice de programme budget et investissement, SGPE
- Frédéric Bredillot, membre du Directoire de la SGP
- Gilles Carrez, ancien député du Val de Marne
- Thomas Courtel, avocat au cabinet Gide Loyrette Nouel
- Matthieu Chabanel, avec Alain Quinet, respectivement PDG et DGA de SNCF Réseau
- Philippe Delelis, avocat au barreau de Paris, associé de Jones Day, ancien administrateur civil de la Direction du Budget
- Philippe Dupuis, Chef de la mission de contrôle des transports de l'IGF
- Laurent Guérin, Directeur général de Setec Organisation
- Rainier d'Haussonville (secrétaire général du groupe Sanef), avec Etienne Mercier (directeur délégué développement des concessions), Patrick Ferchaud (responsable des contrats de concession) et Louis-Henry Despaigne (responsable fin des contrats de concession)
- Franck Leroy, président de la Région Grand Est et président de l'AFIT-France
- Nicolas Pernot et Julien Beccherle, respectivement DGS et DGA de la Région Grand Est
- François Poupard, DGS de la Région Nouvelle Aquitaine
- Laurent Probst, DGS d'IDFM
- Gilles Rakoczy, président de l'AGIFI, directeur général d'Ocvia
- Dominique Riquet, député européen, président de l'intergroupe sur les investissements d'avenir
- Nicolas Samsoen, Maire de Massy
- Raphaëlle Simeoni, DGS de la Région Sud-Provence-Alpes-Côte-d'Azur
- Pierre Sorbets, président de la SFIL, conseiller du président de l'IGD

## SÉMINAIRE EUROPÉEN DU 9 AU 10 DÉCEMBRE 2024

**Pour confronter les analyses et réflexions relatives au cadre des règles européennes, un séminaire européen a permis d'échanger avec :**

- Frédéric Allemand, chercheur en droit sur les politiques monétaires et budgétaires européennes
- François Kalfon, député européen
- Florent Moretti, conseiller transport à la Représentation permanente de la France à Bruxelles
- Gilles Mourre, adjoint au directeur de la direction des Politiques macro-économiques et chef de l'unité Politique fiscale et contrôle (ECFIN.C1)
- Thomas Pellerin-Carlin, député européen
- Herald Ruijters, DGA de la DG Move

## CONSULTATIONS INTERMÉDIAIRES

- Pascal Béria, Maître d'Ouvrage (société de projet privée)
- Cedric Bourdais, directeur adjoint de la maîtrise d'ouvrage de NGE Concession
- Denis Charissoux, directeur adjoint de l'OFB
- François Durovray, président du Conseil départemental de l'Essonne
- Cécile Laugier, Directrice déléguée environnement DPN EDF
- Inouk Moncorgé, Directeur d'investissement infrastructures
- Julie Roussel, Energy Modeller International Energy Agency
- Frédéric Perrière, DGA au Conseil départemental de la Gironde
- David Préat, Avocat, Clifford Chance LLP
- Patrick Vieu, vice-président de l'ART

<b>ÉDITORIAL</b> .....	3
<b>AUDITIONS ET CONSULTATIONS</b> .....	5
<b>RÉSUMÉ OPÉRATIONNEL</b> .....	9
<b>MÉTHODOLOGIE ET AVERTISSEMENTS</b> .....	14
<b>CHAPITRE 1 : QUELLE EST LA PROBLÉMATIQUE ?</b> .....	17
1.1. <b>La transition écologique nécessite d'importants investissements publics</b> .....	17
1.2. <b>Les difficultés propres aux investissements publics</b> .....	21
1.3. <b>À la recherche de recettes pérennes</b> .....	21
1.4. <b>L'appel à l'emprunt, face aux règles comptables</b> .....	22
1.5. <b>Sans confiance, il ne se passera rien</b> .....	23
1.6. <b>L'organisation de la commande publique</b> .....	25
1.7. <b>Les travaux du conseil scientifique de TDIE</b> .....	25
<b>CHAPITRE 2 : UN ENVIRONNEMENT COMPTABLE INCOMPATIBLE AVEC LES AMBITIONS ANNONCÉES SUR LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE</b> .....	27
2.1. <b>Des investissements publics en danger</b> .....	27
2.1.1. Comparaison entre comptabilité publique et comptabilité générale .....	27
2.1.2. L'impuissance des mécanismes d'accélération par l'emprunt .....	28
2.1.3. Une réalité partiellement connue .....	28
2.2. <b>Conséquences pour les investissements publics de la transition écologique</b> .....	29
2.3. <b>Comprendre les principes justifiant cet environnement comptable</b> .....	31
2.4. <b>Comment neutraliser les effets de ces contraintes sur les investissements de la transition écologique ?</b> .....	33
2.4.1. Traiter de façon spécifique les projets adossés à des revenus affectés .....	33
2.4.2. Utiliser les possibilités du Sec 2010 .....	33
2.4.3. Remplacer la dette par des subvention remboursables .....	36
2.4.4. Plusieurs chemins existent mais ils nécessitent une volonté politique .....	37

#### TABLE DES ENCADRÉS

Les besoins de financement considérables dans le secteur des transports .....	18
Un scénario sur le besoin d'énergie électrique minoré sur le long terme .....	20
La sécurisation du financement .....	24
Le Grand Paris express : les limites d'un modèle a priori exemplaire .....	29
Un raisonnement illustré sur la base d'un ordre de grandeur de 600 Md d'euros d'investissements de 2035 à 2050 .....	30
Réforme des règles de gouvernance économique européenne (juin 2024) : La « non-comptabilisation » des dépenses relatives aux investissements cofinancés par l'Union européenne des indicateurs budgétaires, mais sous conditions .....	32
Le traitement de la dette de SNCF Réseau en dette publique .....	34
Une piste pour déconsolider la dette de la Société du Grand Paris .....	35
Fonds européen de stabilité financière, <i>European Financial Stability Facility</i> .....	36
Ébauche d'une chronologie de mise en œuvre .....	45
Répartition de 10 € de péage .....	47
La nécessité de formaliser l'existence d'une filière professionnelle : le métier de maître d'ouvrage .....	53
Un outil industriel national à recréer ou à renforcer .....	55

# SOMMAIRE

<b>CHAPITRE 3 : À LA RECHERCHE DE FINANCEMENT RÉCURRENT DÉDIÉ AUX FUTURS INVESTISSEMENTS DE LA TRANSITION</b> .....	39
3.1. Le champ des pistes examinées .....	39
3.2. La mise en place de la taxe carbone .....	40
3.3. L'anticipation de la fin des concessions autoroutières .....	40
3.3.1. L'acceptabilité d'un niveau de redevance inchangé .....	41
3.3.2. Questions et principes permettant de cadrer la recherche du meilleur montage .....	41
3.3.3. Le périmètre des concessions ou des nouvelles institutions .....	43
3.3.4. Mode opératoire .....	43
3.3.5. Une péréquation nécessaire à organiser .....	44
3.3.6. Les ressources potentielles pour les investissements futurs .....	47
<b>CHAPITRE 4 : ORGANISATION DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE ET MODES CONTRACTUELS</b> .....	49
4.1. Une faiblesse grandissante des maîtrises d'ouvrage publiques .....	49
4.2. La disparition du ministère de l'Équipement .....	50
4.3. La reconstruction d'une maîtrise d'ouvrage efficace .....	50
4.3.1. La création de structures dédiées publiques comme la SGP .....	50
4.3.2. Les sociétés de projet à capitaux privés .....	50
4.3.3. Les mandats de maîtrise d'ouvrage .....	51
4.4. La nécessité de formaliser l'existence d'une filière professionnelle et l'organiser : le métier de maître d'ouvrage .....	52
4.5. Attention aux multiples obstacles et forces contraires .....	52
<b>CHAPITRE 5 : LES SOCIÉTÉS DE PROJET : UN OUTIL EFFICACE AVANT TOUT AU SERVICE DES PROJETS UTILES</b> .....	57
5.1. Un ensemble de critiques concentrées sur le mécanisme de l'emprunt gagé par des recettes dédiées .....	57
5.2. Le vrai sujet : ne pas rendre plus facile la réalisation de « mauvais projets » .....	57
5.3. Une mobilisation juste des différentes générations .....	58
5.4. La maîtrise des coûts et la stratégie d'allotissement .....	58
5.5. Laisser plus de temps à la décision, puis privilégier l'efficacité .....	60
<b>CHAPITRE 6 : LE RÉTABLISSEMENT DE LA CONFIANCE</b> .....	63
6.1. Un déficit généralisé de confiance .....	63
6.2. La confiance de celui qui paye .....	63
6.3. La confiance des entreprises .....	63
6.4. La confiance du monde politique local .....	64
<b>ANNEXES ET LISTE DES SIGLES</b> .....	65
Annexe 1 : Les différents types d'organisation des sociétés concessionnaires .....	66
Annexe 2 : Une solution centralisée portée par l'État ? .....	68
Annexe 3 : Une solution décentralisée portée par les collectivités locales ? .....	68
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	71



# QUELS SYSTÈMES DE TRANSPORTS POUR UNE MOBILITÉ DURABLE ?

Les perspectives d'évolution des systèmes de mobilité portent aujourd'hui de multiples espoirs de progrès, fondés sur les mutations technologiques, la volonté de relever le défi de la transition énergétique, et la conviction que la mobilité est un droit. La mobilité, c'est la vie !

Entre prospective et réponse aux besoins du quotidien, la politique des transports vit aujourd'hui des mutations très rapides et plus profondes qu'il n'y paraît. TDIE propose un engagement collectif pour penser les politiques publiques du transport de demain.

Qualité de service, intermodalité, équité territoriale, efficacité énergétique, sûreté, les attentes des usagers à l'égard des acteurs publics et privés qui concourent à la mise en œuvre des systèmes de transport sont de plus en plus exigeantes.

## Trois défis bouleversent en profondeur l'économie des transports

Le premier est porté par la révolution numérique, qui remet en cause notre façon de penser, organiser et produire la mobilité. Le rythme des mutations est très rapide. Il donne aux nouveaux acteurs de la mobilité une place de plus en plus importante dans l'économie du transport. Le deuxième est colossal : comment le secteur des transports parviendra-t-il à atteindre les objectifs de l'accord de Paris ? Ses émissions de gaz à effet de serre continuent à croître.

La mobilisation collective nécessite un engagement politique de premier ordre afin d'encourager une évolution

des comportements, favoriser la R&D, développer les innovations industrielles, et mobiliser les financements nécessaires à l'entretien, à l'adaptation et à la modernisation de nos réseaux.

Enfin, de nombreuses responsabilités de l'État en matière de transport ont été décentralisées. C'est une bonne chose : les politiques de transport public sont portées par des autorités locales plus proches des besoins de nos concitoyens et des dynamiques économiques de nos territoires. Mais l'État conserve une mission et une responsabilité fondamentales : porter une vision pour l'avenir, définir des orientations et proposer un cadre pour fédérer les stratégies des acteurs publics et privés qui concourent au bon fonctionnement des systèmes de transport.

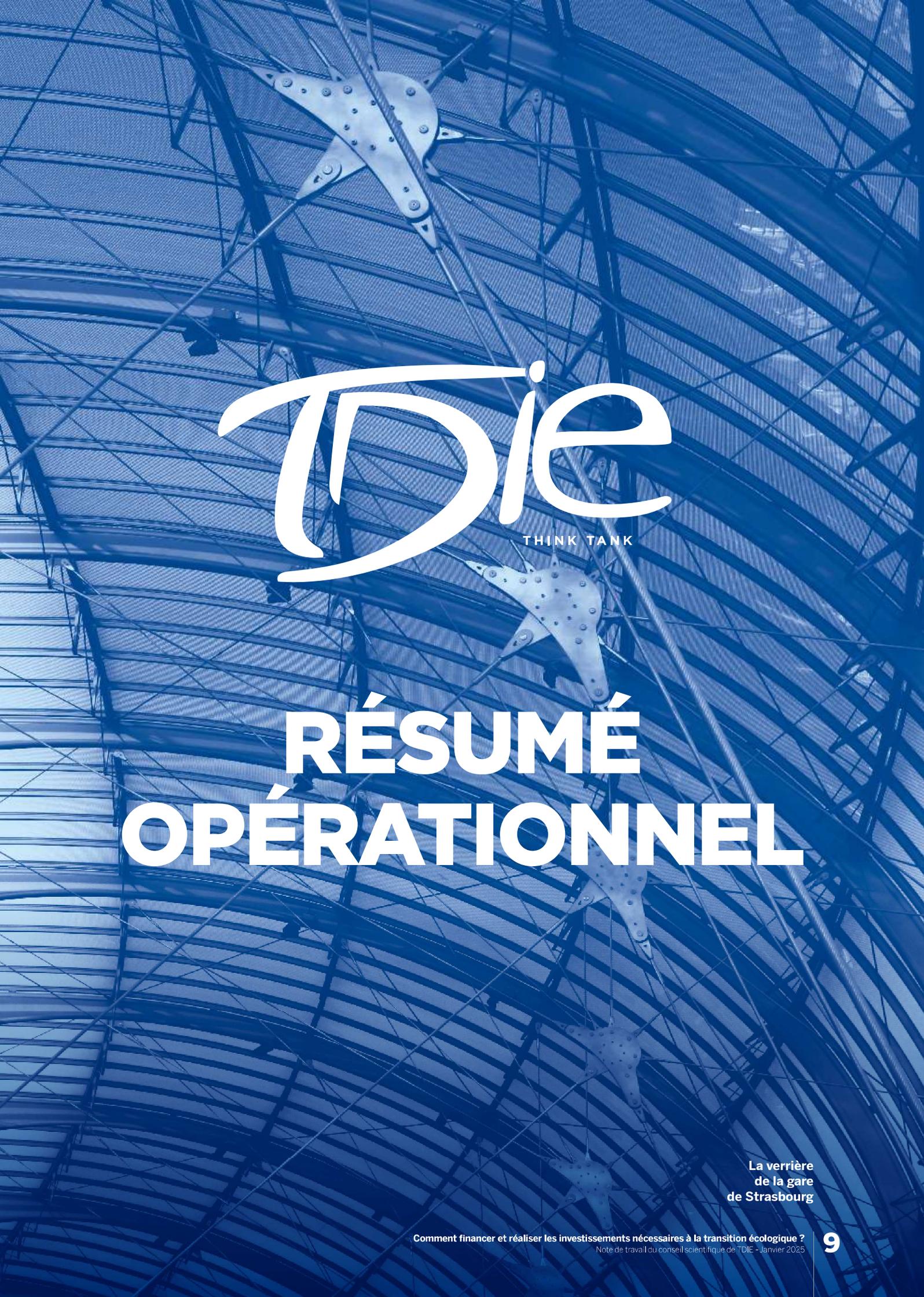
## Un effort collectif pour penser les politiques publiques du transport de demain

Relayer les questions de prospective, éclairer les débats préparatoires aux orientations politiques, au niveau national comme au niveau européen, rendre compte des préoccupations des professionnels et des autorités organisatrices, ce sont les objectifs du think tank TDIE depuis plus de 20 ans.

## TDIE – Transport développement intermodalité environnement –

est une association pluraliste coprésidée par **Philippe Duron**, ancien député du Calvados, et **Louis Nègre**, ancien sénateur des Alpes-Maritimes. TDIE rassemble professionnels et acteurs institutionnels du monde des transports de voyageurs et de marchandises pour faciliter une réflexion collective sur les questions de financement, de planification, et d'évaluation des politiques de transport, mobilité et logistique. TDIE a vocation à éclairer les débats et les questionnements concernant les infrastructures et la mobilité : pour ses adhérents, attentifs aux orientations portées par les pouvoirs publics, et pour les pouvoirs publics, de niveau national, régional ou départemental, attentifs aux préoccupations des professionnels des transports et des usagers.

**Contact :**  
01 44 13 31 80  
secretariat@tdie.eu  
www.tdie.eu  
Twitter : @tdiethinktank



**TdE**

THINK TANK

# RÉSUMÉ OPÉRATIONNEL

La verrière  
de la gare  
de Strasbourg

# LES INVESTISSEMENTS PUBLICS SONT DE PLUS EN PLUS DIFFICILES À PROGRAMMER

La croissance des déficits publics a conduit depuis plus de dix ans à en faire la variable d'ajustement des dépenses publiques. Ainsi, entre 2013 et 2023 les dépenses d'investissement de l'État ont été divisées par deux, passant de 15 % à 7 % du budget de l'État.

L'appel à l'emprunt, souvent nécessaire pour mener efficacement et à moindre coût un programme d'investissement, se trouve par ailleurs fortement contraint :

- Par le niveau historique de dette publique supérieur à 3 300 Md d'euros dépassé fin 2024 qui avec près de 112 % du produit intérieur brut, PIB, a presque doublé le plafond de 60 % prévu dans le Traité de Maastricht,

- Mais aussi par le niveau du déficit public annuel (avec près de 6,1 % en 2024 dépassant largement les 3 % du PIB, également prévu dans le traité de Maastricht. En effet, les dépenses publiques d'investissements ne sont pas amortissables sur plusieurs années et sont immédiatement comptabilisées dans le déficit public de l'année où les dépenses ont lieu. Les investissements publics sont par conséquent fortement pénalisés par ces règles de la comptabilité publique qui n'intègrent pas les concepts de dotation aux amortissements, qui permettent aux entreprises privées d'étaler comptablement dans leurs charges les dépenses d'investissements sur plusieurs années voire plusieurs décennies.

Par conséquent, sous le double effet de la réduction des crédits destinés à l'investissement et de la contrainte sur la dette, toute programmation de long terme est difficile à consolider et rapidement fragilisée, compromettant ainsi la confiance de tous les acteurs : les entreprises privilégient des marchés (notamment à l'export) qu'ils jugent plus fiables, et n'investissent guère dans les recrutements ou la formation pour des filières nouvelles (comme celles nécessaires à la rénovation thermique des bâtiments), car elles n'ont aucune visibilité sur la programmation d'une telle commande publique.

Les organisations en charge de la maîtrise d'ouvrage des projets publics se sont ainsi fortement affaiblies, tout particulièrement avec la disparition du ministère de l'Équipement, et de son réseau départemental qui répondait à la fois à la politique d'investissement de l'État, ambitieuse jusqu'au début des années 2000, et aux besoins des collectivités locales.

Or, les engagements pris par l'Union européenne et les États membres pour lutter contre les effets du réchauffement climatique et des atteintes à la biodiversité (Accord de Paris, *Green Deal* et *Fit For 55*) vont nécessiter des investissements massifs d'ici 2050, horizon de l'objectif de la décarbonation de nos économies.

Par ailleurs, les désordres et destructions croissants occasionnés par des catastrophes météorologiques d'une ampleur et d'une fréquence totalement inédites, font peser sur l'ensemble de nos réseaux (routiers, ferroviaires, électrique, etc.) une pression très forte. Des travaux importants visant à renforcer la résilience de ces réseaux seront nécessaires également dans les décennies à venir.

Les travaux du Secrétariat général à la planification écologique (SGPE), ainsi que ceux de Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz, convergent vers une évaluation du mur d'investissement de l'ordre de 100 Md d'euros par an à l'horizon 2050, dont la part publique est évaluée entre 30 et 70 Md d'euros par an à partir des années 2035.

Si cette évaluation a été rendue publique et se trouve régulièrement commentée ou citée en référence, la plupart des projets concernés n'ont pas fait l'objet de décisions, et leur financement n'est pas assuré. Dans le secteur des transports (qu'ils soient terrestres, maritimes ou aériens), premier émetteur de gaz à effet de serre (GES) et aux multiples conséquences sur la biodiversité, les besoins d'investissement portent sur trois types d'opérations :

1. - La décarbonation des mobilités (voyageurs et marchandises), qui resteront au cœur des mobilités et du transport de marchandises à moyen terme ;
2. - Le développement de la part des modes alternatifs à la route en interurbain comme en zone urbaine ; et alternatif au transport aérien ;
3. - Les opérations d'aménagement susceptibles, d'une part, d'améliorer l'efficacité globale du système de transport (nœuds intermodaux pour les personnes et plateformes multimodales pour le fret) et d'autre part d'en réduire les impacts directs sur l'environnement, et indirects via les effets induits sur les modèles de développement urbain, et économique.

Ce rapport est une contribution au débat sur les modalités de financement des investissements nécessaires à la transition écologique des transports. Il a été élaboré dans le cadre d'un groupe de travail du Conseil scientifique de TDIE composé de (ordre alphabétique) : Deniz Boy, Yves Crozet, Thierry Dallard, Jean-Philippe Dupeyron, Philippe Duron, Olivier Paul Dubois-Taine, Pierre Van Cornewal. La rédaction du rapport a été assurée par Thierry Dallard.

TDIE se préoccupe principalement des questions de transport. Cependant, il n'y aura pas de mobilité décarbonée sans les investissements nécessaires à la production, au transport, au stockage et à la distribution des énergies décarbonées nécessaires à cette mobilité. Une partie de la réflexion est donc fondée sur l'ensemble des défis d'investissement pour la décarbonation.

### **Le travail mené a mis en évidence trois questions centrales :**

- Quelles ressources fiscales (existantes ou à créer par une loi de finances) ou ressources d'une autre nature juridique (comme les redevances d'usage) peut-on raisonnablement envisager de mobiliser ?
  - Ces ressources ne seront à l'évidence pas disponibles à un rythme adapté au planning des investissements ; il sera donc indispensable de faire aussi appel à l'emprunt pour respecter les échéances de 2035 et 2050 pour la décarbonation de notre économie. Or, l'emprunt public est fortement contraint par le poids actuel de la dette. Comment sortir de cette impasse ?
  - Enfin, comment faire en sorte que les réponses à ces questions et les engagements associés soient fiables, afin que chacun des acteurs y croie et puisse se mobiliser pour mettre en place les compétences et les organisations nécessaires ?

Il ressort des débats et des auditions qui ont été menées auprès des grands acteurs de l'investissement public que la première des priorités est le rétablissement de la confiance de tous les acteurs, et spécifiquement la confiance dans la parole publique, qui a été largement compromise par les innombrables stop and go. Cela ne pourra se faire qu'au travers d'une planification pluri-

annuelle, rigoureuse et exigeante en termes d'efficacité publique, des projets retenus et d'une programmation financière sécurisée au service de cette planification.

Cette programmation financière ne sera possible qu'au travers de la mise en œuvre d'un programme d'emprunt seul à même de permettre la réalisation des investissements d'ici 2050, et d'une affectation de ressources budgétaires annuelles dédiées, programmées sur la durée nécessaire pour le remboursement de ces emprunts.

Les capacités des territoires à lever une fiscalité dédiée pour financer de grands projets, comme cela a été fait pour le Grand Paris express, sont cependant très limitées, à la différence de l'Île-de-France.

Ce rapport propose d'imaginer un dispositif assis sur un flux annuel suffisant, pouvant être sécurisé sur près de cinquante ans, à même de financer par l'emprunt (en prenant une valeur basse de la fourchette de 30 à 70 Md d'euros) 40 Md d'euros d'investissements annuels entre 2035 et 2050, soit un total de 600 Md d'euros d'emprunt. Il faut également que ces emprunts soient mobilisables de manière cohérente avec les besoins générés par l'avancement des travaux, tout en respectant les contraintes maastrichtiennes et les règles comptables. La réalisation des investissements identifiés par diverses sources, dont certaines portées par le sseau des institutions gouvernementales, peut-elle aboutir dans le cadre des règles européennes actuelles ?

### **Une particularité française : le système autoroutier et sa redevance d'usage**

La fin, entre 2031 et 2036, des contrats de concessions autoroutières dont la privatisation fut décidée en 2005, offre une opportunité historique pour créer ce flux annuel, à la double condition que :

- Les péages et taxes autoroutiers soient maintenus à un niveau inchangé dans le respect de la directive Eurovignette révisée en 2022<sup>1</sup> ;
- D'anticiper sérieusement et sans tarder la préparation du système qui leur succédera.

1. - [Directive \(UE\) 2022/362 du Parlement européen et du Conseil du 24 février 2022](#) modifiant les directives 1999/62/CE, 1999/37/CE et (UE) 2019/520 en ce qui concerne la taxation des véhicules pour l'utilisation de certaines infrastructures.

Dans ce projet de rapport, le groupe de travail poursuit la réflexion ouverte par le Conseil scientifique en 2023 dont un premier livrable<sup>2</sup> a été mis en débat le 5 décembre 2023. Pour cela, **il approfondit un des scénarios présentés**, en imaginant que les futures recettes issues des autoroutes soient affectées :

- À l'exploitation et à la décarbonation de la route (qui restera quoi qu'il arrive le mode de transport prépondérant des biens et des personnes), aux investissements nécessaires au maintien de la résilience de nos infrastructures terrestre, et à la fourniture d'énergie décarbonée nécessaire à la mobilité ;
- Au développement des offres de mobilités alternatives à la route et au transport aérien (LGV, TER, métro, tramways, etc.) ;
- Et le cas échéant aux grands investissements indispensables à la décarbonation de notre économie (la production, le stockage et le transport d'une électricité décarbonée, la rénovation énergétique des bâtiments publics).

Différentes options sont envisageables à l'échéance des concessions actuelles, de la renationalisation complète de l'ensemble de la gestion à la définition d'un nouveau cadre de concessions. La question principale est celle des objectifs et priorités en termes de qualité de service rendu aux usagers, d'efficacité de la gestion, et d'acceptabilité sociale et politique du paiement par l'utilisateur. Les options envisageables doivent être conçues comme des outils au service de la mise en œuvre de ces objectifs et priorités : comment articuler la définition des objectifs de politique publique et les savoir-faire des acteurs privés ?

Sur la base de ces trois natures d'affectation, le scénario développé dans ce rapport explore plus particulièrement la voie d'une renationalisation des flux de revenus futurs, payés par les usagers de ces autoroutes, en procédant à une remise en concession de ces réseaux à des sociétés concessionnaires publiques (État et/ou, collectivités territoriales). Ces nouvelles concessions publiques continueraient à faire appel à des opérateurs privés (désignés après appel d'offre) pour la réalisation de l'ensemble des missions opérationnelles (maintenance, exploitation, travaux). Elles porteraient en direct les investissements à venir, notamment nécessaires à la décarbonation, sur le réseau autoroutier mais

également sur une partie du réseau actuellement non concédée restant à définir. Cette partie du réseau, actuellement non concédée, devrait pouvoir bénéficier dans l'organisation à venir des revenus issus du paiement d'une redevance d'usage sur la partie actuellement concédée, sans être mise en péage.

- Les bénéfices annuels de ces sociétés concessionnaires seront versés à ses actionnaires publics (qui pourraient être l'État, les régions, et les métropoles avec des parts variables, dépendant notamment de l'autorité concédante). Les deux familles de collectivités (régions et métropoles) ont été privilégiées car elles sont en effet les plus engagées sur les investissements à venir dans les modes ferroviaires (TER, métro, tramway) et les Services express régionaux métropolitains (Serm, qui concernent les modes ferroviaire et routier).
- Dans le même temps, il est proposé de reverser l'ensemble des taxes perçues par l'État, dans le respect de la directive Eurovignette, à l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (Afit France), ou à toute autre agence en charge du financement des investissements de la transition écologique afin de permettre une redistribution des ressources sur le territoire. Une telle redistribution sera nécessaire notamment pour les collectivités locales qui ne seraient pas actionnaires de ces nouvelles concessions publiques (notamment les départements, confrontés aux enjeux d'adaptations de leur réseau de 400 000 km de routes départementales aux aléas climatiques), et qui ne disposeront donc pas des dividendes comme ressources, et de façon générale pour les projets ne pouvant pas être portés dans le programme d'investissement de l'une de ces concessions.

Ce scénario pourrait être mis en œuvre par une loi-cadre définissant les grands principes (notamment la création des nouvelles sociétés concessionnaires ou de l'institution qui par cette loi aurait la compétence sur le réseau concerné), puis par voie réglementaire pour la mise en œuvre de la réorganisation. Des lois de programmation visant à ne pas être remises en cause par les lois de finances annuelles, définiront l'affectation des ressources, donnant ainsi de la visibilité à tous les acteurs, publics et privés.

2. - Note de travail du Conseil scientifique de TDIE, [Engagements climatiques et mobilités : à la recherche du bien commun](#), 16 janvier 2023, 52 p.

**Les règles de la comptabilité publique  
et les critères du Traité de Maastricht limitent  
les dépenses d'investissement**

Seule une solution européenne qui consisterait à comptabiliser à part (et en dehors du plafond) la dette affectée aux investissements de la transition écologique, permettra de répondre aux contraintes s'appliquant à la consolidation des dettes considérées comme maastrichtiennes. Tous les pays confrontés aux mêmes enjeux d'investissements massifs pour la transition écologique, sont face aux mêmes contraintes : les objectifs d'une décarbonation d'ici 2050 approuvés par le Parlement européen dépassent les seuls enjeux de normes comptables et ne pourront pas être atteints sans un aménagement des règles. La Commission européenne partage le constat sur le besoin de trouver des solutions à ces contradictions entre les objectifs politiques européens sur la transition écologique et les contraintes comptables issues du pacte de stabilité.

Pour s'affranchir du mode de comptabilisation des dépenses d'investissement dans le déficit public annuel, trois solutions peuvent être mises en place au niveau national :

- D'une part en reconsidérant le caractère maastrichtien de certaines dettes par application des critères du Système européen de comptabilité (Sec 2010). L'interprétation des critères a en effet par le passé souvent fluctué, sans réels arbitrages politiques (cas des partenariats publics-privés, PPP).

- D'autre part en faisant appel, lorsque cela est possible, au mécanisme des avances remboursables, plutôt qu'à des dettes. En effet, les avances remboursables sont considérées comme des revenus qui viennent ainsi annuler les dépenses dans le calcul du déficit public de l'année. Les dépenses d'investissement ne disparaissent pas de la comptabilité publique mais elles seraient ainsi étalées dans le temps, au rythme du remboursement des avances.

- Une troisième solution, nécessitant un accord européen, consisterait à ne pas comptabiliser la dette des projets adossés à une recette dédiée qui sécurisent et garantissent le remboursement de cette dette.

**Mobiliser une dynamique d'expériences et d'expertises pour assurer la disponibilité de la maîtrise d'ouvrage nécessaire à la réalisation des projets**

Enfin, la reconstruction d'une maîtrise d'ouvrage professionnelle pourra prendre différentes formes : création de sociétés de projet dédiées à un grand projet, ou territorialisées pour un ensemble de projets, de statut public ou privé comme dans les marchés de partenariat ou les concessions, renforcée par des contrats de mandat de maîtrise d'ouvrage. Les solutions les mieux adaptées au besoin devront rapidement être décidées, avec la programmation financière, là aussi pour consolider la confiance des entreprises qui devront se mobiliser, souvent plusieurs années à l'avance, pour répondre aux appels d'offres.

# MÉTHODOLOGIE ET AVERTISSEMENTS

**La réflexion est menée en constatant que de nombreuses décisions politiques sont suspendues et qu'elles nécessiteront des débats, délibérations et arbitrages à l'éclairage desquels ce projet de rapport se propose de contribuer :**

Si plusieurs organismes (dont certains sous le sceau des institutions de la République) proposent une quantification et une catégorisation des besoins d'investissements pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris et des orientations portées par l'Union européenne, cette quantification n'a pas fait l'objet d'une validation politique (les propositions du Conseil d'orientation des infrastructures, COI, n'ont par exemple pas été transformées en actualisation du titre I de la Loi d'orientation des mobilités, Lom). Cela conduit à travailler sur des ordres de grandeur, mais entretient une forme d'imprécision et donc de doute sur l'ampleur, les échéances et le rythme de l'effort à initier et à mettre en œuvre. Le présent rapport s'est ainsi appuyé sur les hypothèses inférieures à la moyenne des besoins d'investissements publics parfois annoncés comme nécessaires.

Cette absence de validation politique qu'il paraît opportun et nécessaire d'inscrire dans la projection pluriannuelle qui accompagne les documents d'orientation et de mise en œuvre que sont par exemple la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) et le plan national énergie-climat, PNEC), qui définissent des budgets carbone et des sectorisations des budgets carbone à économiser, laisse les acteurs dans une indécision préjudiciable compte-tenu des délais très courts imposés par l'échéance de la neutralité carbone à l'horizon 2050 (c'est dans 25 ans, soit une génération). Quels sont les projets que les décideurs publics souhaitent réaliser pour atteindre les objectifs portés dans les traités signés par la France, les orientations de l'Union européenne, et les politiques publiques nationales ?

Au cœur de l'indécision actuelle se trouvent plusieurs raisons :

- La question des moyens financiers nécessaires ;
- La question de la répartition de la charge des coûts (entre l'État, les collectivités locales, les ménages, les entreprises) et de l'acceptabilité d'un mécanisme de type signal-prix pour orienter les demandes de l'utilisateur ;
- La question du consensus social et politique sur quelques grandes options et leurs modalités de mise en œuvre concrète : nucléaire vs énergie renouvelable par exemple ;
- Les véhicules de financement de l'investissement suscitent eux aussi des débats et controverses politiques.

Est-il possible d'imaginer un dispositif qui lève certaines réserves liées aux modalités de contractualisation public-privé ? Comment accompagner de façon vertueuse le développement des sociétés de projet publiques ?

Enfin, il faut nous assurer de disposer des moyens humains et industriels de réaliser et faire fonctionner les projets d'infrastructures et de services qui seront validés par les pouvoirs publics.

**En partant de l'expérience de la mise en œuvre du projet de Grand Paris express (GPE) porté par la Société des grands projets (SGP) dans le cadre d'un montage original défini par la loi, et en reconnaissant la spécificité de la situation parisienne, la réflexion a été ouverte avec trois préoccupations :**

Devant le constat du hiatus très fort entre les besoins d'investissement et les moyens de financement courant disponibles, réfléchir aux modalités de génération de sources de financement fondées principalement sur le principe de la redevance d'usage et sur le signal prix à destination du financement des investissements nécessaires à la transition.

En cohérence avec les travaux de TDIE, et notamment la réflexion sur le bien commun et la réflexion sur le financement de la transition de la route<sup>3</sup> :

- Assurer la mise en œuvre d'un système qui propose le financement de la décarbonation de la mobilité par des recettes issues de la mobilité, **à travers le principe de l'affectation** et sa mise en œuvre effective, pérenne, garantie ;
- Formuler des propositions qui contribuent à lever les problèmes d'acceptabilité sociale et politique identifiés autour d'une part du signal-prix, et d'autre part du système actuel des concessions transférées dans les années 2000 des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes (Semca) aux sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA), sociétés complètement privées.

3. - Voir références précédentes et la note de travail du conseil scientifique de TDIE, [Engagements climatiques et mobilités : à la recherche du bien commun](#), 16 janvier 2023, 52 p., ainsi que le compte-rendu de sa mise en débat le 30 janvier 2023, [Quelle feuille de route pour la décarbonation des transports ?](#)

TDIE a présenté en décembre 2023 une analyse des différents scénarios qui peuvent être envisagés dans la perspective de la fin des trois principales concessions « historiques », en soulignant l'articulation de trois critères : le mode de gestion (le véhicule de financement, le périmètre, etc.), le montant des recettes envisageable en valeur absolue, et le montant des recettes éventuellement disponible pour d'autres dépenses que celles demandées par l'entretien et la modernisation du réseau routier en transition vers la neutralité carbone.

Les préconisations de ce rapport ne doivent en rien être interprétées comme un encouragement à se lancer dans des projets démesurés sans véritable démonstration, approfondie et partagée, de leur utilité publique au sens le plus strict, et de leur efficacité pour accompagner la décarbonation et la préservation de la biodiversité.

L'établissement d'une gouvernance vertueuse, démocratique et sélective dans sa hiérarchisation des projets, pour bien identifier, choisir et programmer les investissements, est une étape nécessaire indispensable. L'importance de la dette publique actuelle et celle de la transition écologique que l'on doit réussir, nous obligent.

*Voir notamment*

[Quel système autoroutier à l'issue des concessions ? Modes de gestion, entretien, modernisation, financement. Cinq scénarios pour ouvrir le débat](#), Note de réflexion, Yves Crozet pour le groupe de travail du Conseil scientifique de TDIE, TI&M N° 541, septembre-octobre 2023, 9 p.

[Quel système autoroutier à l'issue des concessions ? modes de gestion, entretien, modernisation, financement : cinq scénarios pour ouvrir le débat](#), compte-rendu du petit-déjeuner débat TDIE, TI&M et Mobilettre, 5 décembre 2023, 16 p., TI&M n°542, novembre-décembre 2023

[Comment mener le débat sur l'avenir du système autoroutier français ?](#), Yves Crozet pour le groupe de travail du Conseil scientifique de TDIE, TI&M n° 543, janvier-février 2024, 8 p.



Le quartier  
de la Défense

# CHAPITRE 1

## QUELLE EST LA PROBLÉMATIQUE ?

Les enjeux de mobilité et de protection de l'environnement ont conduit depuis de nombreuses années à la mise en évidence d'un besoin majeur en investissements publics dans les infrastructures de transport. Les rapports successifs<sup>4</sup> des dix dernières années n'ont cessé de mettre en avant ce besoin en investissements, sans réelles inflexions significatives des arbitrages gouvernementaux au-delà de quelques annonces, malheureusement sans réelle programmation financière fiable de long terme.

Par ailleurs, au-delà des enjeux d'investissement, l'équation financière des moyens mobilisés pour assurer l'exploitation et la maintenance de ces infrastructures est le plus souvent laissée sans réponse.

Or, en dix ans, les enjeux n'ont fait qu'augmenter avec une difficulté budgétaire supplémentaire : aux besoins considérables de financements des transports viennent s'ajouter ceux nécessaires à la transition écologique, indispensables dans les décennies à venir si l'on souhaite respecter nos engagements tant dans la lutte contre le réchauffement climatique que pour la préservation de la biodiversité.

Le groupe de travail a donc jugé souhaitable, à la fois parce que les arbitrages financiers seront encore plus difficiles dans les années à venir qu'au cours de la décennie écoulée, mais aussi en raison de l'imbrication entre politique de transport et transition écologique, d'examiner de façon globale la problématique des investissements publics à venir.

### 1.1. LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE NÉCESSITE D'IMPORTANTS INVESTISSEMENTS PUBLICS

La transition écologique visant à décarboner notre économie et à préserver la biodiversité nécessite de nombreux changements de comportements à la fois des acteurs du monde économique et des entreprises, mais également de chaque citoyen dans sa vie personnelle.

Ces changements de comportement ne seront cependant pas suffisants, voire ne seront pas possibles sans la réalisation d'investissements très importants, notamment publics. En effet, vouloir réduire la part

modale de la voiture individuelle au-delà des enjeux de décarbonation, pour maîtriser l'étalement urbain et atteindre en 2050 les objectifs du Zéro artificialisation nette (Zan), ne se fera pas sans la réalisation de multiples projets d'infrastructures de transports publics (tramway, métro, lignes ferroviaires, etc.), apportant une réponse aux besoins de mobilité, en complément de la réalisation d'infrastructures adaptées et sécurisées pour le développement de la mobilité douce (marche, vélo, etc.).

Seuls des transports publics à grande capacité sont en effet à même de répondre aux besoins de mobilité pour des territoires plus densément habités, en cohérence avec la reconstruction de la ville sur la ville.

La décarbonation de l'énergie consommée en France nécessitera une électrification massive des usages. Pour cela, une augmentation considérable des moyens de production d'énergie électrique, de son transport, mais aussi de son stockage (pour gérer la problématique de l'intermittence du solaire et l'éolien) sera nécessaire, mais celle-ci ne pourra se substituer entièrement aux énergies carbonées sans une maîtrise de la consommation d'énergie.

Cette électrification nécessitera quant à elle un programme d'investissement considérable. En effet, les différents scénarii de Réseau de transport d'électricité (RTE) ont montré que, pour atteindre l'objectif de 2050, il sera indispensable de mener simultanément un fort développement des investissements dans les énergies renouvelables (solaire et éolien) seules à mêmes de répondre aux objectifs de décarbonation d'ici 2035, et un programme d'investissement dans de nouvelles centrales nucléaires. Ces scénarii ont en effet démontré qu'il n'était pas possible, sans remettre en cause significativement à la baisse les prévisions de consommation, de se passer du nucléaire pour produire les volumes d'électricité décarbonée et pilotable nécessaires. Un abandon du nucléaire (même partiel comme il a pu être envisagé au début du mandat présidentiel précédent) aurait nécessité la réalisation de nombreuses unités de production consommant du gaz ou du charbon.

4. - Cf. les rapports rédigés sous la présidence de Philippe Duron : Commission « Mobilité 21 » en 2013, Conseil d'orientation des infrastructures de transport en 2018, et les rapports du COI établis sous la présidence de David Valence en 2022 et 2023.

D'énormes moyens financiers devront donc être mobilisés, à la fois par les maîtres d'ouvrage privés (que ce soit un propriétaire d'immeubles ou de logements pour procéder aux travaux de réhabilitation thermique, ou une famille qui décidera d'acheter une voiture électrique, ou une entreprise qui devra investir massivement dans la décarbonation de son outil de production) et par les maîtres d'ouvrages publics : c'est le cas du financement des politiques d'incitations (aides à l'achat de véhicules électriques, aides aux travaux d'isolations, etc.), des investissements dans les transports publics (SGP, RATP, SNCF Réseau, Autorité organisatrice des mobilités), ou dans l'énergie.

Quelle que soit la part respective d'un mode de production d'énergie électrique par rapport à l'autre, énergie

renouvelable et nucléaire nécessiteront des investissements publics massifs, pour relier les unités de productions au reste du réseau (solaire et éolien), pour pallier les conséquences de l'intermittence en créant des unités de stockage (batteries chimiques, ou stockage mécanique comme avec les barrages mis en série, pour créer des Stations de transfert d'énergie par pompage, Step) en complément aux actions pouvant modifier les comportements d'usage (par exemple en chargeant son véhicule électrique en journée plutôt qu'à 19h) et pour les nouvelles centrales nucléaires (EDF étant aujourd'hui détenue à 100 % par l'État) et toute la filière amont et aval (Orano, acteur central de la production de l'uranium des centrales puis de leur traitement après usage, est également détenue majoritairement par l'État français).

## Les besoins de financement considérables dans le secteur des transports

Le projet de Schéma national des infrastructures de transport (Snit) élaboré en 2010 et 2011 en application de la loi Grenelle en 2009 avait procédé à un recensement extrêmement ambitieux des besoins d'investissements de transport. Il prévoyait 245 Md d'euros d'investissement à l'horizon 2040. Trop ambitieux au regard des capacités budgétaires d'investissement, il a servi de référence pour le travail de la commission Mobilité 21. Celle-ci a entamé une démarche de programmation et de hiérarchisation en 2013, poursuivie avec la création du Conseil d'orientation des infrastructures (2017-2018) pérennisé par la Loi d'orientation des mobilités (Lom, 2019) et placé auprès du ministre chargé des Transports.

Finalement, le dernier rapport du COI publié en février 2023, dans la continuité de la démarche de Mobilité 21, intègre le champ des contraintes budgétaires dans son analyse et tente de hiérarchiser les besoins. Bien que significativement inférieur à ceux du Snit, et tout en privilégiant l'optimisation de l'existant et la régénération des réseaux, les besoins d'investissement en matière de transport pour la période d'ici 2040 n'en restent pas moins très élevés et représenteraient, tous financeurs confondus, 175 Md d'euros, tout cela sans prise en compte des « coups partis » que sont le Grand Paris express (dont le financement est assuré) ou les grands projets du Canal Seine-Nord et du ferroviaire (Lyon-Turin ferroviaire).

Un tel programme dépasse le cadrage donné par l'État au COI. Aucune programmation ne permet donc d'affirmer que ces projets seront réalisés un jour et a fortiori dans les temps. Sans une telle programmation, aucune maîtrise d'ouvrage ne peut s'organiser, ni aucune entreprise anticiper les moyens futurs nécessaires. Chaque exercice est de fait un éternel recommencement, face à une remise en cause par le ministère des Finances. Les arguments sont souvent les mêmes depuis plusieurs décennies : « la France est un pays déjà fort bien équipé », « est-il nécessaire de toujours plus développer une offre de TGV, pour des usages récréatifs ? », « N'y a-t-il pas d'autres priorités ? » Ces questions peuvent être pertinentes mais le recentrage depuis une dizaine d'années des priorités des maîtres d'ouvrage, sur les enjeux de régénération, ou les transports du quotidien (incontournables pour chacun) n'a eu un succès que modéré en termes de programmation financière, même si certaines autorités organisatrices (comme IDFM ou le Sytral) ont mobilisé plusieurs Md d'euros pour la régénération des réseaux ferrés. Les difficultés rencontrées par SNCF Réseau pour moderniser et centraliser les commandes d'aiguillages constituent un bon exemple des blocages rémanents : de tels investissements sont rentables à la fois socio-économiquement et financièrement, mais l'importance des financements à mobiliser conduit encore à les reporter.

Enfin, les bouleversements climatiques sont déjà présents et l'augmentation en intensité et en fréquences des multiples catastrophes météorologiques peut être constatée d'année en année. Routes départementales emportées par les inondations de la Vésubie et de la Roya dans les Alpes-Maritimes, route nationale d'accès au tunnel du Somport, emportée dans la vallée d'Aspe, voie ferrée internationale entre la France et l'Italie fermée en raison d'un éboulement dans la vallée de la Maurienne : autant d'exemples qui illustrent les menaces qui pèsent sur nos réseaux de transport terrestre, et dont la pérennité et la capacité à jouer leur rôle, est remise en cause.

Face à ces menaces qui pèsent sur les grands réseaux structurants mais aussi sur les réseaux diffus (notamment le réseau départemental de 400 000 km de routes), les besoins d'investissement seront énormes.

Les travaux du Secrétariat général à la planification écologique et le rapport de Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz<sup>5</sup> font ainsi apparaître une évaluation consensuelle du besoin annuel d'investissement complémentaire de l'ordre de 100 Md d'euros par an à l'horizon 2050.

5. - Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz, [Les Incidences économiques de l'action pour le climat](#), rapport à la Première ministre, mai 2023, 154 p.

Le rapport de la Cour des comptes sur la Société du Grand Paris en janvier 2018<sup>1</sup> a rendu publiques les contraintes exercées par Bercy sur la SGP, l'empêchant d'embaucher d'abord, essayant de remettre en cause sa capacité d'emprunt ensuite, ralentissant ainsi chacune des étapes pouvant permettre au projet d'avancer conformément à la commande politique.

Les débats sur la pertinence des investissements colossaux du canal Seine Nord ou du tunnel de la liaison Lyon-Turin, en sont une autre illustration. La décision de réaliser un projet est ainsi sans cesse réinterrogée, y compris quand les travaux sont largement engagés (la Cour des comptes a de nouveau interrogé la pertinence d'arrêter certains travaux sur le GPE dans son rapport de 2024<sup>2</sup>).

L'arbitre que devraient être les évaluations socio-économiques, n'a pas joué son rôle : critiquées par les uns comme incarnation d'une hégémonie technocratique de l'administration et des experts, jugées incomplètes et incapables de prendre en compte la complexité des avantages et des impacts difficilement monétisables, elles ne contribuent pas toujours à faciliter la prise de décisions politiques fédératrices. Par ailleurs, le mode de calcul des avantages (ou des coûts) futurs n'est pas en mesure de prendre en compte

les effets de très longs termes du fait des coefficients d'actualisation qui écrasent les gains futurs (au-delà de 10-15 ans), alors qu'ils sont essentiels pour des investissements amenés à jouer un rôle ou exercer une influence, directe ou indirecte, pendant des siècles.

Ce constat sur la difficulté d'avancer de façon sereine, planifiée et partagée, sur les décisions d'investissement, n'est pas du fait de la seule responsabilité de Bercy. La pertinence de nombreux projets décidés et réalisés ou en cours de réalisation, continue de susciter des débats.

Le travail mené et synthétisé dans ce rapport n'a pas revisité les classements et les priorisations de grandeurs des besoins, même s'ils seront encore certainement ajustés, restent bien au-delà de la trajectoire des investissements réalisés par le passé. Les questions posées dans la note de problématique examinée par le Conseil scientifique de TDIE en octobre 2023 pour ouvrir ce travail restent donc totalement d'actualité, indépendamment des travaux et débats restant à mener pour arrêter une feuille de route consensuelle.

1. - Cour des comptes, [La Société du Grand Paris](#), Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, décembre 2017, 175 p.

2. - Cour des comptes, [La Société du Grand Paris](#), rapport particulier, avril 2024, 140 p.

## Un scénario sur le besoin d'énergie électrique minoré sur le long terme

Les scénarii établis par RTE en octobre 2021 et actualisés depuis<sup>1</sup> sont construits sur une hypothèse de consommation d'énergie équivalente à celle de la France dans les années 1960. Or, cette hypothèse suppose une réduction de consommation s'appuyant en particulier sur une politique massive d'investissements portant sur la performance énergétique de l'ensemble des bâtiments (logements et bureaux). Cette politique nécessite non seulement des besoins financiers colossaux (entre secteur public et secteur privé, on avoisine les 1000 Md d'euros) mais également une volonté des propriétaires qui restent à trouver : complexité de la gouvernance des copropriétés, absence de rentabilité financières, difficulté de trouver des professionnels à même de s'engager sur la performance future, sont autant de frein à cette politique dont le réalisme reste à démontrer.

D'autres pays semblent envisager de répondre à cet enjeu autrement : face à une ambition d'isoler le patrimoine immobilier, qui peine à trouver sa voie, pourquoi ne pas privilégier l'accélération de la construction d'une production d'énergie décarbonée, peu chère, et dont le pilotage plus centralisé est plus facile à appréhender ?

La cible retenue pour les besoins d'énergie en 2050 suppose également un développement important et volontariste de la sobriété, selon un slogan mainte fois rappelé : « *l'énergie la plus économique et la plus décarbonée est celle que l'on ne consomme pas* ».

1. - Voir RTE, [Futurs énergétiques 2050 : les scénarios de mix de production à l'étude permettant d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050](#), 2021, 992 p. et mises à jour.

Or, aucune inflexion n'a à ce jour permis de valider la faisabilité de cette hypothèse, les baisses de consommation de ces dernières années, constatées lors du risque de coupure de l'hiver 2022-2023, étaient davantage la conséquence d'une baisse de consommation des industries, frappées de plein fouet par la hausse des coûts de l'énergie, que par un changement structurel du comportement des consommateurs.

Ce changement de comportement semble d'autant plus difficile à obtenir que le signal prix, qui pourrait en être le principal moteur, est très vite anesthésié par les mesures publiques d'aides pour en atténuer les effets, au regard de la très grande sensibilité sociale et donc politique au coût de l'énergie pour les ménages.

Ce rapport ne traite pas de ces questions et de la multitude des difficultés et débats que chacune de ces options peut soulever. Il apparaît seulement que les hypothèses actuellement en vigueur dans le rapport de 2021 de RTE sur les besoins d'investissement, de transport et de stockage de l'énergie électrique, indispensables pour décarboner notre économie d'ici 2050, reposent sur des hypothèses assez minorantes. À noter par ailleurs que RTE est actuellement en train de réviser à la baisse les prévisions de consommation à court et moyen terme de la demande industrielle, en France et en Europe, du fait de la poursuite voire de l'accélération de la désindustrialisation.

La part publique de ces investissements reste encore en débat mais elle varie de 30 à 70 Md par an, ce qui conduit, en se limitant à la période allant de 2035 à 2050, à un volume d'investissements publics pouvant aller de 450 à 1 050 Md d'euros d'investissements publics consacrés à la transition écologique.

Le groupe de travail a retenu par prudence une hypothèse inférieure à la moyenne, en partant sur une référence annuelle de 40 Md d'euros investis sur quinze ans, entre 2035 et 2050, soit 600 Md d'euros au total.

Par construction des processus budgétaires, de la rareté des ressources, des critères dits de Maastricht du pacte de stabilité et des règles comptables permettant de vérifier le respect de ces critères, il y a mécaniquement une concurrence très forte entre ces grandes thématiques d'investissements (transport, énergie, bâtiments, etc.).

Or, la lutte contre le réchauffement climatique rendra probablement bien des investissements aussi nécessaires les uns que les autres :

- Par quels mécanismes (sur les recettes potentielles et les modes de financements envisageables), pourrait-on y répondre ?
- En l'absence de solutions, comment les arbitrages pourront-ils se construire, démocratiquement, et ce dans un objectif d'efficacité ?

**L'objet de ce rapport est d'identifier les conditions à réunir pour permettre la réalisation des investissements publics indispensables à l'atteinte des objectifs de décarbonation et de préservation de la biodiversité affichés à l'horizon 2050.**

## 1.2. LES DIFFICULTÉS PROPRES AUX INVESTISSEMENTS PUBLICS

La question des financements publics est souvent la première qui apparaît, bien avant celle de l'organisation de la maîtrise d'ouvrage : l'argent reste le nerf de la guerre, y compris dans la lutte contre le réchauffement climatique et contre la destruction de la biodiversité.

Or, leur programmation est souvent incertaine : quels que soient les gouvernements, ce sont eux qui sont reportés (la dérive des Contrats de plan État-Région, CPER, par exemple), voire annulés (cf. la chute des investissements publics après la crise des subprimes qui a nécessité une aide publique importante pour sauver les banques privées). Il est en effet plus facile de suspendre une prévision de dépenses d'investissement que de réduire une dépense de fonctionnement récurrente. Les investissements publics servent ainsi de variable d'ajustement aux politiques budgétaires. La part des investissements dans le budget de l'État est ainsi passée de 15 % en 2013 à 7 % dix ans après.

Par ailleurs, les dépenses d'investissements publics (le mandatement des crédits de paiement associés à ces investissements, pour être précis) sont comptabilisées comme des dépenses de fonctionnement, au fur et à mesure des années où elles ont lieu, sans prendre en compte la durée d'amortissement, qui permet à une entreprise d'étaler la charge sur 10 à 50 ans à travers le mécanisme des dotations annuelles aux amortissements. Le respect du critère de Maastricht relatif à la maîtrise du déficit public annuel conduit ainsi à les pénaliser lourdement.

De la même manière, une entreprise privée identifie une contrepartie à l'actif par l'approche bilancielle, faisant des emprunts levés pour investir un outil de création de richesse. Le critère de Maastricht relatif à la maîtrise de la dette publique ne fait aucun rapprochement avec l'usage de ces emprunts.

### **Apparaissent ainsi trois questions :**

- Quelles ressources fiscales (existantes ou à créer en loi de finances) ou d'une autre nature juridique (telles les redevances d'usages d'infrastructures publiques aujourd'hui gratuites) peut-on raisonnablement envisager de mobiliser ?

- Ces ressources ne seront à l'évidence pas disponibles à un rythme adapté au planning des investissements. Il sera donc indispensable de faire appel à l'emprunt pour décorrélérer la réalisation des investissements du rythme des recettes.

Ce recours à l'emprunt sera également indispensable au respect des échéances de 2035 et 2050 pour la décarbonation de notre économie.

Or, l'emprunt public est fortement contraint par le poids actuel de la dette. Comment répondre à cette contrainte ?

- Enfin, comment faire en sorte que les réponses à ces questions et les éventuels engagements associés soient fiables, afin que chacun des acteurs y croie et puisse se mobiliser et mettre en place les compétences et les organisations nécessaires ?

## 1.3. À LA RECHERCHE DE RECETTES PÉRENNES

Parmi les recettes possibles, la recherche de ressources fiscales n'est pas chose facile dans un pays qui se caractérise par le taux de prélèvement le plus élevé des pays de l'Union européenne (deuxième derrière le Danemark en 2021, avec plus de 47 % du PIB, pour une moyenne de 41,7 % au sein des 27 pays de l'Union).

Le franchissement de la barre des 3 300 Md d'euros de dette n'est pas qu'une limite symbolique : le montant est effectivement énorme avec de multiples conséquences en cascade : le coût annuel de la dette ne cesse d'augmenter dans le budget de l'État, et reste exposé aux évolutions des taux de référence des marchés financiers.

Au-delà des enjeux économiques et budgétaires, il s'agit également d'un enjeu d'indépendance stratégique car 48 % de cette dette sont possédés par des investisseurs étrangers. L'importance de cette dette mettra par ailleurs clairement en concurrence les besoins d'investissements avec l'objectif de réduire la dette : plusieurs prises de parole avant l'été 2023 de Bruno Le Maire et de Pierre Moscovici ont clairement exprimé la primauté de la réduction de la dette sur la politique de transition écologique.

La création d'une fiscalité spécifique ou d'une redevance d'usage ciblée ont pu apparaître comme des solutions plus acceptables car elles garantissent la transparence de l'usage de la recette. La décision en 2014 d'abandonner la mise en œuvre d'une « écotaxe » poids-lourds a malheureusement constitué un précédent dans cette tentative de mise en place d'un mécanisme de recettes dédiées à des investissements, rendant très difficile la mise en place d'un dispositif semblable. Certaines collectivités locales essayent cependant de réouvrir ce débat sur certains axes (cf. RN4/RN44 et A31 notamment pour la Région Grand Est, l'A31 pour la Communauté Européenne d'Alsace).

Le financement du Grand Paris express, avec une taxe d'équipement additionnelle répartie sur un grand territoire a quant à lui fonctionné et permis de sécuriser le financement des 45 Md d'euros (en valeur courante) du GPE ; mais il s'agit d'un cas assez unique bénéficiant

de la dynamique de l'économie d'Île-de-France. Il n'est pas immédiatement reproductible sur d'autres territoires pour des investissements aussi massifs<sup>6</sup>.

La plus grande prudence doit être observée par tous ceux qui imagineraient une transposition immédiate du modèle de la Société du Grand Paris (SGP) sur leurs territoires. Pour le financement de la LGV Bordeaux-Toulouse et du Grand projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO) dans son ensemble, la société de financement créée à cet effet bénéficie d'un flux de recettes dédiées de l'ordre de 50 M d'euros par an.

Par ailleurs, soulignons que le financement de l'exploitation et de la maintenance du GPE et des autres projets ferroviaires en cours de réalisation en Île-de-France nécessite de mobiliser un montant de ressources voisin de celui levé annuellement pour financer la construction. Il existe une autre solution que la fiscalité appliquée à une grande échelle, pour générer les recettes nécessaires : le paiement par l'usager. Ce dernier a permis de développer depuis les années 1960 le réseau des autoroutes. Ce système a cependant ses limites correspondant au niveau d'acceptabilité par l'usager. Les débats récurrents sur le prix du billet de train, jugés excessifs, en sont une illustration.

#### Quelles pistes peut-on imaginer dans ce contexte ?

- Un débat – éminemment – politique portant sur la réallocation de dépenses publiques anciennes ?
- Un débat – éminemment – politique portant sur la création de nouvelles taxes ? En particulier celui visant à instaurer une taxe carbone (représentant de 30 à 43 Md d'euros par an suivant les hypothèses) dont une partie serait allouée à ces investissements, tout en garantissant une redistribution vers les plus modestes afin d'en sécuriser l'acceptabilité sociale ?
- Certains mécanismes pourraient être optimisés afin de dégager des marges d'investissements publics : c'est le cas par exemple, pour une autoroute où l'usager paye le coût complet via un péage, de faire appel à un modèle de type partenariat public-privé (PPP) au lieu de la concession. L'absence du portage du risque trafic par l'investisseur privé génère une économie dont la personne publique pourrait bénéficier pour la réinvestir.
- Enfin la question du devenir du réseau autoroutier à la fin des contrats de concession comporte également une opportunité : comment réorienter l'acceptabilité – politique et économique – des usagers à payer, en changeant l'affectation de ces recettes.

## 1.4. L'APPEL À L'EMPRUNT, FACE AUX RÈGLES COMPTABLES

**Pour bon nombre de projets, l'appel à l'emprunt sera à l'évidence indispensable du fait des montants considérables qu'il s'agira de mobiliser annuellement. L'appel à l'emprunt est nécessaire pour respecter les objectifs d'une décarbonation à l'horizon 2050.**

Cet horizon de 2050 peut sembler lointain, et 26 ans largement suffisants pour répartir les efforts budgétaires à réaliser pour consolider une programmation financière. Malheureusement, la plupart des projets de la transition écologique sont encore au début du processus d'étude et de validation administrative.

C'est le cas pour les moyens de production électrique mais aussi des multiples projets d'infrastructures de transports publics. Avant même que les premiers travaux (marquant le début d'appel massif de capitaux) ne débutent, ces projets sont précédés non seulement d'études de conception, mais aussi des délais de mise en concurrence propres aux investissements publics. Et cela est sans compter les innombrables étapes de concertation et d'instructions administratives. Avant toute chose, un projet fut-il le plus efficace possible pour répondre aux objectifs de la transition écologique, doit faire l'objet d'un consensus (des politiques, des citoyens, des acteurs économiques) sur les territoires qui vont l'accueillir. Or, la construction de ce consensus prend du temps. Ainsi la montée des investissements se fera-t-elle non pas dans les années à venir, mais au-delà de 2030-2035, ce qui ne laisse plus que quinze à vingt années d'ici 2050.

L'exemple du Grand Paris express (malgré tout relativement atypique car il a bénéficié d'un portage politique très fort et résistant aux alternances politiques de 2012 et de 2017) est intéressant pour illustrer cette longue marche vers tout investissement : le consensus politique obtenu en 2010 aura nécessité de cinq à dix années, selon les étapes retenues. Mais, il aura surtout fallu dix années supplémentaires, entre 2010 et 2020 (date de l'accélération des investissements avec de l'ordre de 4 Md d'euros par an) pour réellement passer à la vitesse supérieure.

Grâce à la possibilité d'emprunter, le projet sera réalisé (sur la base des seules contraintes techniques) en dix ans, sur la base d'un flux annuel de recettes de l'ordre de 800 M d'euros par an, et qui servira au-delà de la mise en service à rembourser cette dette, à l'horizon 2070-2080.

6. - NB : le financement de la part des collectivités locales (représentant de 5 à 6 Md d'euros), des LGV Grand projet du Sud-Ouest (GPSO) s'est traduit par l'instauration d'une taxe dédiée analogue à celle du GPE. Cette taxe est perçue à l'échelle régionale. Mais la capacité contributive de ce territoire ne sera probablement pas suffisante pour financer d'autres projets d'ampleur, notamment de transports urbains.



Sans cette capacité d'emprunt, tout en conservant le même flux de recettes, la mise en service n'aurait pas été envisageable au mieux avant 2080.

Cette capacité d'accélérer en tant que de besoin, pour respecter l'horizon 2050, grâce à l'emprunt la réalisation d'un projet n'est pas nouvelle : les entreprises, les concessions, les sociétés de projets titulaires d'un Contrat de partenariat (CP), font toutes appel au même schéma. Cela permet de faire face à un besoin de dépenses d'investissements supérieur aux recettes annuelles, et d'en accélérer la réalisation par rapport à la disponibilité des recettes.

Cet avantage financier doit cependant être reconsidéré lorsque ces investissements sont maastrichtiens : en effet, comme il a été précisé plus haut, les dépenses publiques qui sont prises en compte pour calculer le déficit public annuel (dont le montant doit rester inférieur aux 3 % fixés dans le traité) restent égales aux dépenses effectives, sans étalement possible (comme le font toutes les entreprises à travers les dotations annuelles aux amortissements) et cela même si 80 % de ces dépenses sont couvertes par des emprunts qui seront remboursés sur trente, quarante ou cinquante ans.

En d'autres termes, lorsqu'un investissement est maastrichtien, l'appel à l'emprunt, quelle que soit la forme contractuelle retenue (CP, concession ou modèle SGP), ne permet en aucun cas d'étaler le déficit public sur un échéancier semblable à celui du remboursement de la dette (ou du paiement des loyers pour un CP). Même si, une fois réalisé, cet investissement génère des recettes couvrant largement le remboursement des emprunts, le déficit public reste calculé uniquement sur les dépenses effectuées durant la période de construction. On mesure ainsi à quel point une telle contrainte comptable aura des effets majeurs dans une période où de très nombreux investissements seront à réaliser simultanément, conduisant à dépasser significativement la règle des 3 % (largement dépassé en 2023, puis en 2024, l'objectif du gouvernement en début 2024 étant de repasser à 3 % en 2031).

**La question du traitement comptable de ces investissements, ou l'appréciation de leur caractère éventuellement non-maastrichtien, est donc majeure. Et la question technique ne doit pas occulter les enjeux politiques qu'elle recèle.**

### 1.5. SANS CONFIANCE, IL NE SE PASSERA RIEN...

Une fois que les deux grandes questions du financement (c'est-à-dire les recettes durables et le recours à l'emprunt) auront été traitées, il restera ensuite à mettre en place les moyens, humains et techniques, pour réaliser les projets. D'ores et déjà, l'objectif de réduction des gaz à effets de serre de -55 % en 2030 apparaît impossible à tenir. Et il ne reste plus que 27 années pour respecter l'échéance de 2050, et pour mener de front tous ces projets qui viendront inmanquablement puiser dans des ressources humaines, des compétences et des expertises communes, à la fois chez les maîtres d'ouvrage (État, entreprises publiques, collectivités locales), les sociétés d'ingénierie et les entreprises de travaux, avec un très grand risque de télescopage.

Pour chacun de ces acteurs, s'organiser suppose par ailleurs un arbitrage engageant sur de nombreuses années : si une entreprise ne croit pas aux intentions publiques françaises, elle concentrera ses efforts sur d'autres marchés, à l'international ou sur d'autres types de prestations. Conduire les entreprises à privilégier les marchés de la transition écologique et à renoncer à d'autres relais de croissance suppose qu'elles aient totalement confiance dans la stabilité dans le temps de la programmation des projets sur lesquels elles souhaitent se positionner.

Il en va exactement de même pour les collectivités locales, qui ont pu très souvent constater à travers les dérives des contrats de plan État-Région l'absence de fiabilité dans les annonces et cela malgré un engagement contractuel (juridiquement, les CPER traduisent

## La sécurisation du financement

L'absence de visibilité sur les capacités de financement bride parfois l'ambition politique de lancer de grands projets, mais l'inverse est vrai également. Il n'est pas rare que des maîtres d'ouvrages publics, les collectivités locales mais aussi l'État et ses établissements publics, engagent des études et des procédures d'utilité publique, voire des travaux, alors que de sérieuses impasses financières existent encore.

Ce fut longtemps le cas de la programmation des contrats de plan, où la somme des projets actés dépassaient allègrement les sommes allouées aux infrastructures de transport. Retard pour raison de concertations difficiles, de remises en cause lors d'une alternance politique, de reprogrammations budgétaires : les causes ne manquaient pas pour à la fin permettre aux deux ou trois projets suffisamment matures de consommer l'intégralité des crédits prévus pour la dizaine de projets initialement annoncés.

Cette absence de visibilité dans la programmation est tout sauf vertueuse pour l'économie de ces projets qui avancent ainsi en accordéon, au gré des gels et dégels de crédits, de rendez-vous politiques aléatoires et de relances où l'on se scandalise du retard pris. Elle ne permet en effet pas d'optimiser la passation des contrats et génère par ces incertitudes une part importante des dérives des coûts et des délais.

Le Conseil d'État a durci progressivement ses attentes lors de la production des dossiers d'enquête d'Utilité Publique, d'abord en exigeant d'avoir une

vision globale et non plus une succession de sous projets, puis en exigeant une programmation effective des financements associés à ce projet global. Mais cette sécurisation reste encore très symbolique et peu engageante dans les faits.

L'absence d'une véritable sécurisation des financements, traduite par une programmation pluriannuelle sincère, alimente inévitablement le scepticisme qui accompagne le plus souvent les grandes annonces politiques sur les projets. Elle introduit également un énorme malentendu sur l'efficacité de la parole politique quand elle s'aventure sur le champ toujours délicat de l'annonce des délais : si elle était en mesure de sécuriser effectivement une programmation budgétaire, cette prise de position politique aurait tout son sens. Mais le non-respect fréquent de cette programmation, soumise aux vicissitudes de l'annualité budgétaire, ainsi que la confusion avec une hypothétique capacité à maîtriser les aléas techniques hors du champ de la commande politique, contribuent à cette perte de crédibilité et de confiance.

Un plus grand formalisme dans la sécurisation des financements grâce à une programmation pluriannuelle respectée serait un progrès majeur dans la reconstruction d'un lien de confiance entre les acteurs : sécuriser réellement les projets décidés, et ne pas décider d'un projet sans en avoir sécurisé le financement. Un changement majeur de comportement.

de facto davantage des engagements ou des intentions politiques qu'un véritable engagement contractuel au sens strict du terme).

Cette absence de confiance et de visibilité pluriannuelle entraîne une conséquence : de nombreuses collectivités locales ne sont aujourd'hui pas prêtes, elles n'ont pas préparé les projets ambitieux que la transition écologique suppose. Le lancement actuel des Serm l'a montré : l'absence de visibilité sur le financement rend la démarche complexe. C'est une des raisons pour lesquelles le législateur a demandé que le statut de Serm ne puisse être attribué sans la présentation d'un plan de financement des investissements et de l'exploitation. Cela rejoint par ailleurs une évolution de la politique du Conseil d'État qui depuis 10 à 15 ans exige des maîtres d'ouvrages publics un plan de financement consolidé au moment de l'instruction de la Déclaration de l'utilité Publique de leurs projets.

La question du financement est donc essentielle en soi, mais elle doit être traitée de façon rapide, et durable : il ne s'agit pas en effet de simplement enchaîner des effets d'annonces donnant l'illusion qu'une dynamique est engagée, mais de réellement mettre en place les mécanismes durables, fiables et sécurisés, du financement. Cette fiabilité sera la condition sine qua non permettant de mettre les acteurs (politiques et collectivités locales, entreprises et filières industrielles) en situation de confiance et de capacité à s'organiser.

La gestion des compétences ne s'improvise pas et le GPE, comme la réalisation de l'EPR, ont démontré que les discontinuités de la commande publique ont des effets dramatiques dans la constitution et la conservation des compétences sur le long terme. Reste enfin aux maîtrises d'ouvrage à s'organiser.

## 1.6. L'ORGANISATION DE LA COMMANDE PUBLIQUE

Depuis deux décennies, la baisse des investissements publics a considérablement affaibli les capacités de l'État à faire, vite et bien, des projets complexes. La compétence a parfois simplement disparu ; elle a également pu être récupérée par les entreprises, pour leurs propres opérations.

Cet affaiblissement de la capacité à faire, et le départ des compétences des services publics de maîtrise d'ouvrage sont encore plus préoccupants qu'une raréfaction des crédits, qu'un nouvel arbitrage politique peut in fine facilement rétablir. Les compétences ne se décrètent pas, elles se développent et s'acquièrent sur de nombreuses années.

Disposer d'une maîtrise d'ouvrage compétente est à la fois indispensable à l'État pour préparer tous ces projets (programme technique et fonctionnel, concertations politique et citoyenne, préparation des autorisations administratives, gestion des risques, programmation budgétaire, etc.) mais également pour faire les bons choix en termes contractuels : faut-il réaliser ces futurs projets selon les canons de la loi maîtrise d'ouvrage publique (Mop) ? Faut-il rechercher un flux de recettes payables par l'utilisateur et retenir le modèle de la concession ? Les contrats de partenariat ou les marchés globaux de performance peuvent-ils apporter une solution efficace à la gestion du risque ?

Disposer d'une maîtrise d'ouvrage expérimentée est indispensable, mais les ingénieries doivent dans leur ensemble pouvoir répondre aux enjeux, avec en particulier un écosystème d'ingénierie sur les techniques pointues (travaux souterrains, grands ouvrages, grande vitesse, courants forts, signalisation ferroviaire, béton, fluides, nucléaire, etc.) qui doit pouvoir disposer de suffisamment de visibilité sur son plan de charge pour gérer ses ressources humaines.

L'ampleur des montants à investir rend d'autant plus sensible la nécessité de parfaitement maîtriser les coûts et les délais, pour mettre à disposition des projets qui répondront aux attentes et aux besoins. Et pour cela il est indispensable d'entretenir une communauté de femmes et d'hommes, dimensionnée dès les écoles et les universités d'ingénieurs, en prenant en compte les générations partant à la retraite, les carences dans les secteurs annoncés il y a encore peu comme devant engager un déclin (absence de programme de nouvelles centrales nucléaires), et les fluctuations de la commande publique nationale par rapport aux différents marchés à l'international.

## 1.7. LES TRAVAUX DU CONSEIL SCIENTIFIQUE DE TDIE

De cette mise en perspective, quatre thèmes importants ont été approfondis par le groupe de travail du conseil scientifique de TDIE :

- L'appel à l'emprunt étant fondamental, comment ne pas paralyser toute politique d'investissement par une régulation comptable via les critères maastrichtiens, et tout particulièrement la règle du plafond de 3 % de la dépense publique, compte tenu du traitement comptable des investissements ?
- Quelles recettes publiques pourraient être mobilisées de manière fléchée pour financer ces investissements ?
- La question financière étant l'arbre qui cache la forêt du monde réel, comment permettre aux entreprises et aux collectivités locales de mobiliser leurs moyens et leurs compétences afin d'être en mesure de faire face de façon opérationnelle à ce « mur d'investissements » et d'en anticiper toutes les conséquences ?
- En matière d'organisation des maîtrises d'ouvrage et le partage de risques, quelles formes contractuelles seront les mieux à même de réaliser efficacement des investissements aussi colossaux, en maîtrisant notamment les coûts et les délais ?

Ce travail a été mené en procédant aux auditions d'une vingtaine de personnalités du monde des infrastructures, à la fois côté privé et côté donneurs d'ordre publics, du monde de la finance et de l'industrie, élus, ingénieurs et juristes afin de recueillir le plus grand nombre d'avis et de réflexions sur ces questions essentielles.

L'ensemble des réponses à ces questions a enfin été passé au crible du test de la crédibilité et la durabilité des engagements... En effet, les annonces tonitruantes ont très souvent généré de grandes déceptions : donner les éléments de confiance permettant à chacun des acteurs (entreprises et collectivités locales) de s'engager doit être un élément commun à chacune des réponses qu'il faudra construire.



Le plateau de Kirchberg, à Luxembourg, où se situe le siège d'Eurostat

# CHAPITRE 2

## UN ENVIRONNEMENT COMPTABLE INCOMPATIBLE AVEC LES AMBITIONS ANNONCÉES SUR LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

La comptabilité publique est construite autour du principe d'une comptabilité de caisse unique : les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement réalisées au cours d'une année donnée sont traitées comptablement de la même façon, sans concept d'amortissement, à la différence de la comptabilité générale des entreprises qui fait la distinction entre dépenses de fonctionnement (comptabilisées dans le compte de résultat) et dépenses d'investissement (comptabilisées dans le compte de bilan).

En l'état, cela conduit à compromettre la capacité à financer les investissements publics nécessaires à la transition écologique.

### 2.1. DES INVESTISSEMENTS PUBLICS EN DANGER

#### 2.1.1. Comparaison entre comptabilité publique et comptabilité générale

En comptabilité générale (celle des entreprises), les dépenses d'investissement seront comptabilisées d'abord dans le compte de bilan, puis décomposées annuellement en autant de dotations aux amortissements, qui seront quant à elles comptabilisées dans la colonne des dépenses (des charges) du compte de résultat. Une dépense d'investissement de 100 M d'euros réalisées en une année, amortissable sur vingt ans, fera l'objet pendant vingt ans d'une prise en compte dans les charges annuelles, à hauteur de 5 M d'euros

En comptabilité publique, cette dépense d'investissement sera intégralement comptabilisée l'année où elle a été effectuée, et additionnée à l'ensemble des autres dépenses de l'année, des autres investissements publics et de toutes les dépenses de fonctionnement.

Ce principe, purement conventionnel et historique, pourrait ne pas avoir de conséquences majeures en

soit. La difficulté vient du fait qu'en parallèle à ces univers comptables différents, certaines règles ont été instaurées pour les pays de la zone euro à travers le traité de Maastricht. L'une d'entre elle va avoir des conséquences fortes sur les marges de manœuvre permettant d'investir : il s'agit du plafonnement du déficit public à 3 % du PIB.

Décider de réaliser un investissement nouveau de 100 M d'euros conduit ainsi à augmenter de 100 M d'euros le déficit public de l'année où cet investissement a lieu, du fait des règles de la comptabilité publique.

Si la règle avait été celle de la comptabilité générale, pour un investissement amortissable sur vingt ans, l'impact sur le déficit public n'aurait été que de 5 M d'euros.

Imaginons que cet investissement permette d'économiser 10 M d'euros une fois réalisé. Une entreprise, suivant les règles de la comptabilité générale, fera assez vite un calcul de rentabilité sur son retour d'investissement : 10 M d'euros économisés par an, comparés à 5 M d'euros de dépenses annuelles supplémentaires (les dotations aux amortissements associées à cet investissement), qui plus est limitées à vingt ans : le gain est évident et la décision logiquement rapide.

Dans le cas de la comptabilité publique, dans un contexte où la projection pluriannuelle n'est guère pratiquée (en raison du principe de l'annualité budgétaire), creuser le déficit de 100 M d'euros de l'année en cours n'est pas une décision facile et rapide, même si cela générera une économie récurrente de 10 M d'euros les années suivantes (ou dans le quinquennat suivant).

### 2.1.2. L'impuissance des mécanismes d'accélération par l'emprunt

Le paradoxe est d'autant plus important qu'il est fréquent que l'on fasse appel à de la dette pour financer un investissement, et pas uniquement à l'excès de trésorerie dégagé une année donnée, par la production de l'entreprise (ou dans le cas présent par un excédent budgétaire, hypothétique).

On arrive ainsi à une situation paradoxale où :

- Il n'y a aucune recette budgétaire dépensée pour faire cet investissement ;
- La dépense est financée à 100 % par un emprunt ;
- Cet emprunt sera, par exemple, remboursé sur vingt ans ;
- Générant (en termes de logique de caisse) une sortie d'argent « budgétaire » étalé sur vingt ans ;
- Mais les 100 M d'euros restent néanmoins bel et bien comptabilisés en une seule fois : l'année de leur dépense.

Faire appel à l'emprunt est un choix rationnel et économique, dès lors qu'il permet d'accélérer la réalisation d'un investissement qui va créer des richesses (ou permettre des économies). Réduire la durée d'un investissement, qu'il soit industriel ou en génie civil, est par ailleurs la meilleure façon de maîtriser les coûts. Les processus d'investissement où le rythme de réalisation est dicté par un étalement des financements, sont in fine plus coûteux que ceux où le calendrier technique est le déterminant premier du calendrier de réalisation.

Or, du fait de la double contrainte des règles de la comptabilité publique et des critères de stabilité, l'accélération permise par l'emprunt (ou la réduction de l'étalement induit par la contrainte budgétaire) va bien permettre un étalement budgétaire de la dépense via le remboursement de la dette, mais ne changera absolument rien sur le plan comptable.

Par ailleurs, l'augmentation de la dette publique induite par une dépense d'investissement rentrera en conflit avec la dette récurrente couvrant les dépenses de fonctionnement, du fait d'un deuxième critère de stabilité instauré par le Traité de Maastricht, qui plafonne à 60 % du PIB le volume de la dette publique.

Les pratiques du marché français, et les règles du ministère des finances en termes de consolidation de la dette des sociétés de projets privées constitués lors de la signature des CP, conduit exactement aux mêmes conséquences qu'une maîtrise d'ouvrage publique levant en direct la dette nécessaire à ses investissements : la dette, pourtant levée par une entreprise privée, est considérée comme « maastrichtienne » et consolidée dans l'ensemble de la dette publique.

Les deux principaux mécanismes d'accélération des investissements publics (la dette et les CP) sont ainsi incapables d'apporter une réponse à la contrainte comptable.

### 2.1.3. Une réalité partiellement connue

C'est ainsi qu'est apparue peu à peu une régulation de fait des investissements publics, sans que cela ne fasse l'objet d'un quelconque débat politique. On peut constater ainsi que les investissements publics sont passés entre 2013 et 2023 de 15 à 7 % du budget de l'État.

Le caractère moins sensible politiquement consistant à différer un investissement futur de plusieurs années, plutôt que de réguler et de baisser des dépenses de fonctionnement récurrentes déjà instaurées, est un arbitrage malheureusement connu et classique. L'incapacité d'amortir sur plusieurs années une dépense d'investissement en comptabilité publique est moins connu et fait de ces dépenses une cible privilégiée des arbitrages budgétaires. Les contrats de partenariat, ou la capacité de lever une dette dédiée comme dans le cas du financement du Grand Paris Express (GPE) par la Société du Grand Paris (SGP), sont encore généralement perçus comme une façon efficace de desserrer la contrainte et de réaliser les projets nouveaux sans étaler sur des décennies des projets réalisables techniquement en quatre ou cinq ans. La contrainte budgétaire est certes desserrée grâce à l'étalement du remboursement des emprunts, mais la contrainte comptable est totalement inchangée.

Peu de maîtres d'ouvrage publics sont confrontés directement et ouvertement à cette régulation car le montant de leurs investissements annuels est en général largement inférieur au milliard d'euros. Mais tous le sont de fait, y compris les collectivités locales qui ne sont pas engagées au respect d'un ratio de stabilité (au sens du Traité de Maastricht) car l'ensemble des investissements publics (État, établissements publics, collectivités locales, investissements privés associés à des contrats publics, etc.) est in fine consolidé au niveau national par le ministère des Finances.

L'examen concret des conséquences du mode de comptabilisation des dépenses dans la comptabilité publique, en partant de l'exemple du GPE, permet de prendre la mesure des implications politiques, et des arbitrages non explicites à ce jour.

## Le Grand Paris express : les limites d'un modèle a priori exemplaire

Au premier abord, le GPE est financé intégralement par une fiscalité affectée aux investissements financés par la SGP, prélevée sur les entreprises et habitants de l'Île-de-France via un panier de taxes (principalement assises sur les surfaces de bureaux). Sur le plan financier, il n'y a donc aucune raison pour que les autres territoires, les autres métropoles, les autres ministères, aient à subir les conséquences de la décision politique de 2010 (décision confirmée en 2013 puis en 2018) de réaliser ces 200 km de métro. Pourtant, le mode de comptabilisation des dépenses publiques va impacter les arbitrages de l'ensemble des autres postes de dépenses publiques pendant toute la durée des travaux du nouveau métro.

Prenons une année où la SGP a investi (en crédits de paiement) 4,8 Md d'euros en études et travaux. Ce montant a été intégralement pris dans le calcul des dépenses publiques de la nation de cette année-là. De la même façon, les 8 Md d'euros de recettes de l'année seront également pris en compte. La contribution du GPE au déficit public de l'année sera donc de 4 Md d'euros. Pour permettre de réaliser cette dépense, la SGP a emprunté 4 Md d'euros, qui seront remboursés sur les quarante à cinquante années à venir. Mais la règle comptable en vigueur impose de

prendre en compte l'intégralité des crédits de paiement de la dépense d'investissement l'année où elle a lieu, et pas la dépense de remboursement de la dette.

Deux arbitrages sont alors possibles :

- Soit le déficit imputable au GPE vient s'ajouter à l'ensemble du déficit national, dégradant ainsi davantage le ratio déficit sur PIB d'environ 0,15 % (dans l'hypothèse d'un PIB de 2,6 Md d'euros) ;

Soit afin de ne pas dégrader le ratio, le déficit est réduit de 4 Md d'euros par le différé d'autres dépenses d'investissement (soit, en guise d'illustration, l'équivalent d'un report d'acquisition de cinquante avions Rafale pour la Marine – évalués à 80 M d'euros l'unité).

- Même s'il n'est pas possible de connaître l'arbitrage réel, on constate que la décision de faire un tel projet, alors que son financement est entièrement assuré, a des conséquences bien au-delà du secteur des transports et au-delà de la seule région Île-de-France, et cela sans que l'arbitrage budgétaire ait été explicitement débattu dans les termes de la stratégie d'investissement à adopter.

## 2.2. CONSÉQUENCES POUR LES INVESTISSEMENTS PUBLICS DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Dans un régime de croisière où les investissements publics seraient assez inchangés en volume d'une année sur l'autre, les conséquences décrites dans le point précédent n'auraient pas beaucoup de conséquences, dès lors que les dépenses publiques courantes sont sous contrôle.

Le fait que, depuis plusieurs décennies, les gouvernements successifs n'aient pas été en mesure de contenir les dépenses de fonctionnement (à la différence de l'État, les collectivités locales n'ont pas le droit d'emprunter pour financer des dépenses de fonctionnement) a progressivement creusé le déficit de l'État et ainsi augmenté la dette publique, très au-dessus du maximum de 60 % du PIB prévu dans le Traité de Maastricht, et mis en danger le respect des 3 % maximum de déficit annuel (le déficit de l'année 2024 est ainsi supérieur à 6 %).

Cette situation est la première des causes faisant peser un risque majeur sur l'investissement public, et cela depuis déjà plusieurs décennies (voir la baisse de la part du budget de l'État consacré aux investissements).

Qu'en sera-t-il avec les 600 Md d'euros d'investissements publics pour la transition écologique<sup>7</sup>? Il est évident que, avec un tel mur d'investissement à franchir, on sort totalement d'un quelconque régime de croisière qui s'étalera sur vingt à trente ans suivant les priorités effectivement retenues.

Si on ramène ces investissements sur la période 2035-2050 (avant 2050, car l'objectif est la décarbonation avant 2050 ; à partir de 2035, car il est difficile d'imaginer des investissements massifs sur des projets non encore décidés dix ans avant), cela représente 40 Md d'euros de déficit supplémentaires par an induit par ces investissements, soit 1,5 % du PIB (cette valeur est dans la fourchette des 30 à 70 Md d'euros du débat concernant la part publique des 100 Md d'euros d'investissement ciblés dans le rapport Pisani-Ferry-Mahfouz).

7. - Le travail de réflexion mené par le groupe de travail a retenu une hypothèse inférieure à la moyenne des réflexions du secrétariat général à la transition écologique, dont la fourchette des dépenses publiques d'investissement se trouve entre 30 et 70 Md d'euros, en partant sur une référence de 40 Md d'euros investis sur 15 ans, entre 2035 et 2050, soit 600 Md au total (cf. encart « Un raisonnement illustré sur la base d'un ordre de grandeur de 600 Md d'euros d'investissements de 2035 à 2050 »).

## Un raisonnement illustré sur la base d'un ordre de grandeur de 600 milliards d'euros d'investissements de 2035 à 2050

L'objectif de ce travail n'était pas de rentrer dans la multitude des projets au service de la transition écologique qui peuvent être envisagés, étudiés voire déjà décidés, mais de rester au niveau des grandes problématiques macro-économiques posées par les enjeux d'emprunt, de remboursement de ces emprunts et d'organisation des maîtrises d'ouvrage. La question de leur légitimité, de leur efficacité, de leur pertinence, n'a donc pas été abordée, prenant les résultats d'autres rapports comme éléments de départ.

Le montant de 600 Md d'euros d'investissements pour évaluer l'ampleur des enjeux a été estimé en prenant les besoins pour la période 2035-2050 pour les raisons suivantes :

- À partir de 2035 car la plupart de ces investissements nécessitent encore de nombreuses études, concertations publiques, et validations administratives ;
- Jusqu'en 2050 car l'objectif est d'avoir réalisé ces investissements afin qu'ils permettent d'atteindre l'objectif de décarbonation, et l'application de la loi Zéro artificialisation nette (Zan).

Les thématiques retenues sont au nombre de trois :

- Le développement des transports en site propre, s'inscrivant à la fois dans un objectif de décarbonation (cas des investissements ferroviaires alternatifs à l'avion) et dans la logique de massification des déplacements, en cohérence avec l'évolution d'un développement urbain plus dense. Deux évaluations ont été retenues : celle du scénario « transition » du

dernier rapport du COI (175 Md d'euros) et une évaluation des besoins d'aménagement (sur le modèle du GPE) des grandes métropoles en projets de transports collectifs structurants (sur le modèle du GPE)

- Le développement de la chaîne de production d'électricité décarbonée de la filière nucléaire par EDF (hypothèse de 9 EPR à 10 Md d'euros chacun), le renforcement de la filière de traitement du combustible et des déchets par Orano (40 Md d'euros) et l'Andra (25 Md d'euros), et le renforcement des infrastructures de transport et de stockage par RTE (100 Md d'euros).

- La rénovation thermique des bâtiments : ce thème suivant les orientations prises est probablement le poste le plus important si le patrimoine privé devait recevoir une aide massive des finances publiques. Le travail de recensement s'est limité au seul patrimoine public, et a retenu 70 Md d'euros (source SGPE).

Rapport COI (2023).....	175 Md€
Estimation besoin TCSP métropole de province .....	100 Md€
Nouvelles centrales nucléaires .....	90 Md€
Filière combustible .....	65 Md€
Transport et stockage énergie électrique .....	100 Md€
Rénovation énergétique bâtiments publics .....	70 Mds€
<b>Total .....</b>	<b>600 Md€</b>

NB : les investissements de la filière énergie recensés sont, à la différence des investissements dans les infrastructures de transport, adossés à un modèle économique marchand (la vente d'énergie). La difficulté posée tient aux montants colossaux à emprunter et à investir dans une courte période, ce qui justifie leur prise en compte dans l'évaluation des besoins.

Alors que le ratio de déficit public pour l'année 2023 a été de 5,5 % et que la prévision pour 2024 dépasse les 6 %, la tendance est plutôt de chercher à réduire ce ratio que de l'augmenter fortement.

La conséquence de la situation actuelle est donc claire : soit on ne réalise pas les investissements annoncés (100 Md d'euros pour le ferroviaire, les Serms, la réalisation des nouvelles centrales nucléaires, etc.) ; soit on les réalise, non pas en quinze ou vingt ans, mais en trois fois plus de temps (au rythme de la réduction du déficit public), de l'ordre de quarante-cinq, à soixante ans, renvoyant ainsi les objectifs de la décarbonation de 2050 à la fin du XXI<sup>e</sup> siècle.

**Or, l'enjeu premier est de parvenir à créer les conditions d'un calendrier ambitieux, permettant ainsi de réaliser les investissements nécessaires dans un délai compatible avec l'urgence climatique et celle de la décarbonation.** Pour cela, résoudre les problèmes comptables et budgétaires actuels est nécessaire mais la question comptable se posera même si la question des recettes budgétaires est entièrement résolue, et acceptée, économiquement, budgétairement, et politiquement.

Elle est donc d'une importance politique majeure, alors que paradoxalement elle reste très peu connue des élus et de leurs collaborateurs.

### 2.3. COMPRENDRE LES PRINCIPES JUSTIFIANT CET ENVIRONNEMENT COMPTABLE

Le risque pesant sur la faisabilité des investissements de la transition écologique est clairement démontré. Pour trouver une solution, il est nécessaire de bien comprendre les fondements de cet environnement comptable et ne pas le voir uniquement comme un champ de contraintes à remettre purement et simplement en cause : la situation actuelle des finances publiques nous impose cette rigueur.

Une approche brutale, mais sans grande chance de succès, pourrait aussi être de plaider pour une baisse rapide et significative des dépenses publiques actuelles dans leur ensemble, et donc tout particulièrement des dépenses de fonctionnement, à hauteur des 1,5 % de PIB, correspondant aux besoins des investissements de la transition écologique. Tout cela dans le respect des 3 %, et au regard des 6,1 % de déficit prévus en 2024, cela reviendrait à une baisse de 4,6 % à faire en quelques années, soit 134 Md d'euros de dépenses annuelles en moins.

Les débats au Parlement sur le projet de loi de finance 2025 suffisent à démontrer la difficulté de cette approche et le risque de condamner toute ambition de transition écologique.

Cet environnement comptable est le même dans l'ensemble de la zone euro et traduit les fondamentaux de la comptabilité publique où on ne distingue pas les dépenses pour les investissements des dépenses de fonctionnement. Comme nous l'avons vu précédemment, tout étalement des paiements grâce à la dette ou à des financements privés apportés dans des contrats de partenariat ne changera rien, car ce sont bien les dépenses d'investissement de l'année qui seront intégralement prises en compte, quelle que soit l'origine du financement.

Cette logique, aussi appelée « comptabilité de caisse », est une règle dont aucune des personnes auditionnées ayant une maîtrise du processus n'a laissé penser qu'il pouvait être facile de la remettre en cause. Ni facile, ni même souhaitable, encore une fois, si cela devait apparaître comme une facilité conduisant à contourner les efforts nécessaires à un retour de la maîtrise de nos finances publiques. Elle constitue pourtant un obstacle majeur à l'un des volets les plus essentiels de l'action publique de notre époque, et se doit d'être portée politiquement au plus haut niveau de l'État et du Parlement. Il ne s'agit pas d'une contrainte juridique ou réglementaire anodine dont la solution serait à trouver entre administrations centrales de l'État français, et avec la Commission européenne.

Même si la comparaison des transpositions d'un même référentiel communautaire au sein des états membres fait apparaître des interprétations réglementaires et des pratiques sensiblement différentes, ces contraintes finissent par s'appliquer et par freiner les gros investissements partout en Europe.

Les adaptations locales et temporaires avec les règles que l'on a pu identifier (Paris, Bruxelles et Madrid par exemple, n'ont pas eu la même stratégie pour comptabiliser les dépenses d'investissement d'agrandissement de leurs métros), ne peuvent pas être considérées comme des pistes de solutions. Et si changer la règle apparaît trop complexe, dans un contexte où l'endettement français ne pourra guère se permettre la moindre négligence au risque de fortement déplaire à nos partenaires, il apparaît indispensable de revenir aux fondamentaux de ces règles et de mesurer quels dispositifs permettraient d'en respecter la logique, sans pour autant condamner une politique d'investissement vitale pour notre avenir.

Aussi paradoxal que ce soit, la logique de la comptabilité de caisse conduit à ne pas distinguer investissement et fonctionnement, mais continue de distinguer recettes et dettes. En d'autres termes, il n'y a pas de notion de dépenses amortissables pour les investissements (à travers une comptabilité de bilan distincte des flux annuels) : ils sont amortis en quelque sorte en une seule année, celle de la dépense. Mais la dette levée pour couvrir cette dépense d'investissement reste quant à elle comptabilisée à part, dans une logique de tableau de ressources, comme dans un bilan d'entreprise.

Cette incohérence entre une notion de bilan prise en compte pour les recettes et pas pour les dépenses peut s'expliquer par la logique de la comptabilité publique où la dette n'est pas affectée à une dépense mais constitue la variable d'ajustement du tableau des dépenses comparées aux recettes fiscales. La ligne explicitant le montant de la dette donne ainsi la valeur nécessaire pour équilibrer recettes et dépenses, et cela sans l'affectation en miroir de cette dette d'un actif valorisé.

Or, il existe une différence majeure entre une dépense budgétaire classique (qu'elle soit de fonctionnement ou d'investissement, mais sans recettes clairement identifiées et affectées pour la couvrir) et les dépenses relatives à un projet d'investissement disposant d'une fiscalité affectée qui permette de sécuriser le remboursement de la dette levée uniquement pour ce projet-là. Cette différence réside dans l'anticipation et la sécurisation de l'équilibre entre recettes et dépenses : pour un tel investissement (comme le GPE), cet équilibre est en effet parfaitement assuré de façon pluriannuelle, encapsulé et sécurisé juridiquement (par la définition de ses recettes et par l'autorisation d'emprunt). Ce qui n'est pas le cas pour le déficit annuel.

À l'inverse une dépense budgétaire lambda est couverte en partie par une recette et en partie par une dette dont le remboursement sera à équilibrer dans les budgets des années à venir, sans plus de précision ni de visibilité. C'est cette course en avant que les critères de Maastricht cherchent à encadrer, afin de la maîtriser.

L'incohérence réside aussi dans le fait que l'actif engendré par une dépense d'investissement n'est pas mis en face de la dette : que cette dette serve à du fonctionnement ou à de l'investissement est indifférent dans la comptabilité de l'État, et dans l'énoncé du critère de Maastricht relatif à la maîtrise de cette dette.

## Réforme des règles de gouvernance économique européenne (juin 2024) : La « non-comptabilisation » des dépenses relatives aux investissements cofinancés par l'Union européenne des indicateurs budgétaires, mais sous conditions...

Les nouvelles règles de gouvernance économique validées à l'unanimité par la Commission en juin 2024 prévoit la présentation de « plans budgétaires et structurels à moyen terme », d'une durée de quatre ou cinq ans, qui remplaceront le programme de stabilité qui était présentée tous les ans par les États membres.

Ainsi, tous les quatre ans, les États membres présenteront :

- Un « plan structurel de moyen terme » incluant la trajectoire budgétaire de l'État membre
- Un « plan d'investissements et de réformes » (PIR) de l'État membre sur la durée du plan.

Cette durée de quatre ou cinq ans pourra être étendue à sept ans, permettant ainsi un retour plus progressif dans les limites de déficit et de dette publiques des règles budgétaires. Dans ce cas, le plan structurel à moyen terme sera accompagné d'engagements détaillés de réformes et d'investissements contenu dans le PIR. Contrairement au programme national de réformes relativement souple qui existait dans le pacte de stabilité et de croissance, le PIR reposera sur un mécanisme de suivi proche de celui du plan de relance européen, relativement exigeant.

Tous les ans, les États membres devront publier un rapport de progrès détaillant l'exécution du plan de moyen terme, détaillant la trajectoire en dépenses nettes et le PIR.

Une communication de la commission européenne du 21 juin 2024 a indiqué que :

• « L'élément central d'un plan à moyen terme est l'engagement pris concernant le taux de croissance des dépenses primaires nettes financées au niveau national » ;

• « Les dépenses nettes excluent les dépenses nationales de cofinancement de programmes financés par l'Union. [...] Dans le cadre de l'actuel cadre financier pluriannuel (2021-2027), les cofinancements nationaux conformes à la définition ci-dessus correspondent aux dépenses des administrations publiques nationales consacrées à cofinancer des programmes [...] du mécanisme pour l'interconnexion en Europe. »

Cependant, le plan budgétaire et structurel de moyen terme devra respecter les exigences des règles budgétaires, du bras préventif ou du bras correctif en fonction de la situation de l'État membre, c'est-à-dire de l'existence d'une procédure pour déficit excessif ou non. Or, le 26 juillet 2024, le Conseil de l'Union européenne a approuvé la recommandation de la Commission européenne d'ouvrir une procédure de déficit excessif à l'encontre de la France et de six autres États membres. En conséquence, la France sera « jugée » sur sa capacité à respecter un ajustement structurel primaire (hors charge de la dette) de l'ordre de 0,6 point de PIB par an entre 2025 et 2031, sous réserve qu'une extension d'ajustement structurel de trois ans soit accordée à la France (cf. supra).

**Ce n'est donc qu'au sortir de cette procédure pour déficit public excessif que les engagements budgétaires de la France pourront exclure la part nationale des investissements cofinancés par l'Union, tout en continuant à respecter des objectifs de dette et de déficit publics.**

## 2.4. COMMENT NEUTRALISER LES EFFETS DE CES CONTRAINTES SUR LES INVESTISSEMENTS DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ?

Remettre en cause les règles structurantes de la comptabilité publique, ou revenir sur les critères de stabilité arrêtés dans le traité de Maastricht, apparaît à tous les acteurs rencontrés comme une démarche trop ambitieuse.

Par ailleurs, la Commission européenne est parfaitement consciente des enjeux posés par le besoin d'investir plus massivement (cf. rapport de Mario Draghi, septembre 2024), et elle a su faire preuve de souplesse récemment, en juin 2024, lors de la réforme des règles de gouvernance économique, sans toucher pour autant ni aux principes de la comptabilité publique ni au Traité de Maastricht (cf. encadré page 32).

Il est par conséquent pertinent de rechercher, dans le prolongement de l'ouverture admise dans le cadre de cette réforme, des solutions permettant de ne pas pénaliser les investissements.

Trois pistes de solutions, respectant les principes analysés dans le paragraphe 2.3. ont été identifiées.

### 2.4.1. Traiter de façon spécifique les projets adossés à des revenus affectés : ne plus comptabiliser les dépenses des investissements adossés à une dette remboursable grâce à des revenus affectés (solution la plus ambitieuse, car structurante et éminemment politique).

Sur la base du rappel précédent sur les fondamentaux, il s'agirait de porter au niveau européen le principe d'explicitier (et traiter à part) le cas des investissements dont les dépenses sont assurées par une dette sécurisée par des recettes affectées (via une société publique chargée de réaliser ces investissements, ou un budget annexe, comme c'est le cas pour la Direction de l'aviation civile). Le reste des équilibres budgétaires reste totalement inchangé par le fait de réaliser ou pas ces investissements (dans la mesure où cette fiscalité affectée n'existerait pas pour abonder le budget général). En effet :

- Soit le principe de ne pas comptabiliser les investissements dans les critères de Maastricht est accepté, et ils pourront se faire sans dégrader les critères du reste des dépenses et du déficit, calculés en comptabilité publique.
- Soit ce principe n'est pas accepté, et ces investissements ne pourront pas être réalisés dans les délais nécessaires (avec les conséquences extrêmement coûteuses pour l'avenir), laissant à court terme l'évolution du déficit public inchangé.

La non-comptabilisation de ces dépenses d'investissement peut prendre des formes plus ou moins fortes. On pourrait ainsi mettre en place un dispositif où la prise en compte serait étalée conformément aux remboursements des emprunts, soit le rythme effectif des dépenses budgétaires de remboursement des emprunts ou du paiement des loyers des CP (ce qui reviendrait à une forme d'amortissement, miroir du remboursement des emprunts).

### 2.4.2. Utiliser les possibilités du Sec 2010 : affiner l'appréciation du caractère maastrichtien de ces investissements.

La procédure permettant de qualifier ou pas une dette de maastrichtienne est décrite avec soin dans le document définissant le Système européen de comptabilité, datant de 2010.

Bien qu'applicable dans tous les pays de la zone Euro, des différences notables d'interprétation sont à relever.

En France, certaines interprétations ont pu varier au cours du temps. À titre d'exemple, la Caisse nationale des autoroutes (CNA), établissement financier, devrait normalement par nature être non-maastrichtienne. Levant des capitaux, prêtés ensuite aux sociétés concessionnaires d'autoroute, c'est au niveau de ces dernières que la question de la consolidation devrait être examinée.

Lors des auditions, il a cependant été fait état d'une décision de consolider la totalité de la dette de la CNA, décision dont nous n'avons pas pu retrouver la trace.

Les cas de Réseau ferré de France puis de SNCF Réseau, est également intéressant à rappeler (*voir encadré page suivante*).

Enfin, la différence de traitement entre les pays de la zone euro des dettes levées par des investisseurs privés dans le cadre de contrat de partenariat (les PPP) est notable : seul le ministère des Finances français les considère systématiquement maastrichtiens. Plus concrètement, Eurostat a même édité un guide des conditions de transfert de risques permettant à la dette de ces contrats de ne pas être consolidée. Ce guide a été largement commenté et diffusé par l'Institut de la gestion déléguée.

Il ne s'agit pas ici de défendre la promotion et l'usage des PPP pour échapper à une consolidation maastrichtienne, mais lorsque l'usage d'un PPP est pertinent (voir le chapitre 4, consacré à la maîtrise d'ouvrage et aux formes contractuelles adaptées en fonction des projets) en termes de coût global et de transfert de risques, de s'assurer simplement que le montage juridique respectera les critères d'Eurostat pour rendre cette dette non-maastrichtienne.

## Le traitement de la dette de SNCF Réseau en dette publique

Le système européen des comptes nationaux et régionaux (Sec10) est le cadre comptable de l'UE qui permet, entre autres choses, de calculer le déficit et la dette publique des différents États membres en suivant une méthodologie commune. En France, c'est l'Insee qui a la responsabilité de mettre en œuvre ces dispositions en accord avec Eurostat.

Selon ce cadre, la comptabilisation de la dette publique d'un organisme ou d'une entreprise en dette publique est binaire : un « test de marché » permet de déterminer si l'activité est marchande ou non. Si l'activité est non marchande, la dette est considérée comme une dette publique consolidée.

Le test de marché est simple : une activité est commerciale (et donc hors champ des administrations publiques) si au moins 50 % des coûts sont couverts par les recettes commerciales, hors subventions directes ou indirectes.

En 1997, Eurostat avait avalisé la décision de l'Insee de classer RFF hors du périmètre des administrations publiques au motif que ses recettes marchandes, essentiellement constituées des péages acquittés par la SNCF, couvraient plus de 50 % de ses coûts de production.

En 2013, une révision de ce cadre (règlement n°549/2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne) a défini un nouveau plan comptable européen, applicable au 1<sup>er</sup> septembre 2014.

Ce cadre a modifié les principes de consolidation de la dette des organismes publics en dette publique :

- Dans ce nouveau cadre, les coûts considérés comprennent « la charge d'intérêts nette », qui n'étaient pas incluse dans le précédent cadre comptable européen ;

- Par ailleurs, la consommation de capital fixe doit être calculée sur des bases économiques et non sur des bases comptables (qui ne prennent pas en compte la hausse des prix intervenue depuis la mise en service des infrastructures).

Soucieux de limiter au maximum le risque d'une sous-estimation des coûts de production, Eurostat a demandé à l'ensemble des pays européens de retenir désormais des hypothèses partagées.

En France, la mise en œuvre de ces recommandations a conduit l'Insee à revoir à la hausse la base de coûts, ce qui dégrade mécaniquement le ratio recettes commerciales/coûts et à requalifier entièrement la dette de SNCF dans le périmètre des administrations publiques en 2018 (avec effet rétroactif à partir de 2016). Il en avait été de même pour le financement de la ligne à grande vitesse Tours-Bordeaux (3,4 Md d'euros de dettes supplémentaires en 2016). Aujourd'hui, toutes les dettes ferroviaires sont publiques et consolidées pour cette raison.

Cela n'empêche cependant pas pour autant de pouvoir déconsolider une dette contractée pour investir dans un projet ferroviaire, dès lors que les flux marchands représentent plus de 50 %, comme cela fut le cas avec le projet de Charles-de-Gaulle express, réalisé dans le cadre d'une concession dont les actionnaires sont 100 % des entités publiques.

Il ne s'agit pas ici d'une solution nécessitant une démarche politique de grande ampleur à l'échelle européenne, comme la première solution, mais simplement d'une décision nationale de chaque maître d'ouvrage faisant appel aux PPP, d'aligner nos pratiques contractuelles de partage des risques sur celles préconisées par Eurostat et suivies par les autres pays européens.

Quant aux projets pour lesquels l'usage d'un PPP ne serait pas pertinent, lorsqu'il n'y a pas d'enjeux à transférer à un maître d'ouvrage privé la maintenance et/ou l'exploitation<sup>8</sup>, il est utile de revenir sur les critères permettant de confirmer ou d'infirmer le caractère maastrichtien en utilisant pleinement la possibilité du test de la valeur marchande décrite dans le Système

européen de comptabilité de 2010 (Sec10) – voir illustration suivante.

Une structure de projet, fut-elle publique (comme un Établissement public à caractère industriel et commercial, Epic, ce qui était le cas de Réseau ferré de France, RFF, avant 2015 ou de la SGP), n'est pas considérée comme maastrichtienne dès lors que la dette porte sur des investissements constitutifs d'un actif permettant de générer un revenu à caractère marchand couvrant au moins 50 % des coûts. Tel était le cas de RFF jusqu'en 2016, où les péages payés par les opérateurs ferroviaires (en l'occurrence principalement SNCF Mobilité durant cette période) permettaient de satisfaire à ce critère.

8. - Comme dans le cas du GPE où la SGP a privilégié le transfert des risques uniquement lors de la période de travaux, avec des contrats de conception-réalisation ; en effet, la maintenance étant attribuée par la loi à la RATP, il n'y avait pas matière pour la SGP à engager un PPP.

### Une piste pour déconsolider la dette de la Société du Grand Paris

Elle consistait à modifier la nature des recettes de la SGP, qui n'aurait plus bénéficié de la fiscalité affectée mais de loyers ou péages payés par les exploitants ferroviaires qui circuleraient sur le GPE. Ces redevances (loyers ou péages) conditionnées par la qualité du service fourni par la SGP, seraient alors des recettes marchandes.

Ce scénario n'a pas été mis en œuvre, mais analysons-le en détail pour en examiner les contours.

Le paiement de cette redevance n'aurait pas pu être assumé par les exploitants ferroviaires sans une augmentation soit des tarifs payés par les usagers, soit par la contribution financière de l'autorité organisatrice (IDFM). Plusieurs options pour les flux financiers pouvaient alors exister :

- Une augmentation du versement mobilité (VM) des entreprises, compensée par un ajustement de la fiscalité (grâce à la redistribution des sommes qui n'étaient plus allouées à la SGP) ?

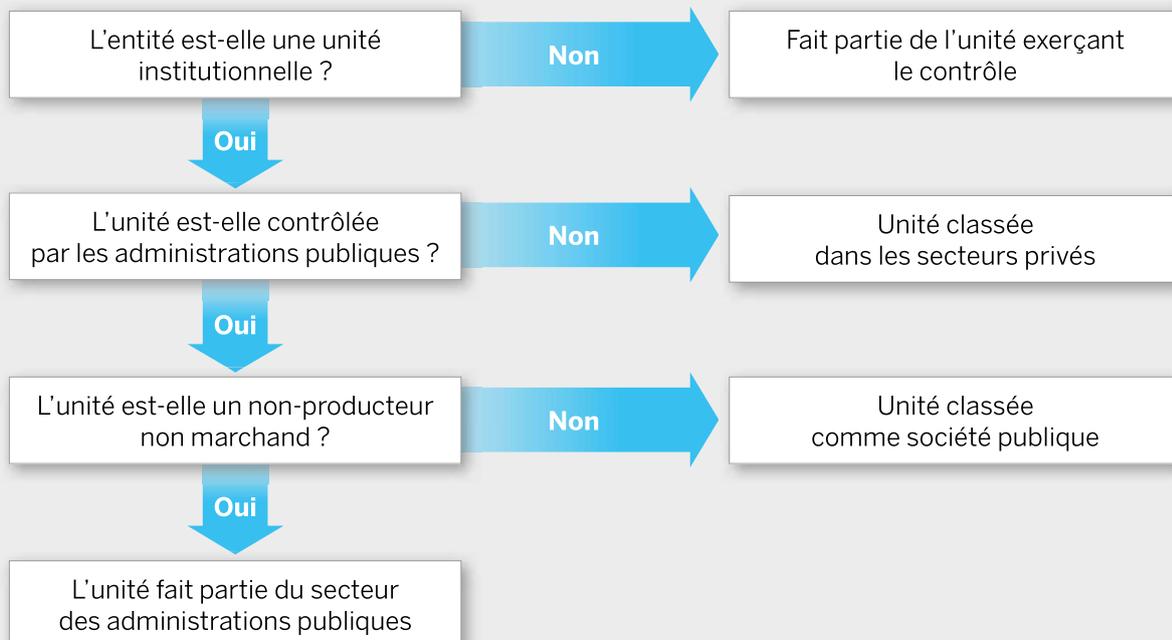
- Une fiscalité complémentaire directement adressée à IDFM (c'est-à-dire la réaffectation des sommes qui n'étaient plus allouées à la SGP) ?

La SGP ne bénéficie plus des recettes fiscales affectées mais reçoit des redevances lui permettant de rembourser les emprunts et de payer les intérêts.

Une première approche restrictive considérera que l'on n'a fait que déplacer le problème mais que, financièrement, la question reste inchangée : la dette peut-elle être maastrichtienne ?

Une approche plus ouverte, et constructive, en s'appuyant sur le strict respect des critères du Sec 10, gardera en tête le fait que cette dette, toujours levée par la SGP, est parfaitement sécurisée et ne constitue en rien un risque pour l'avenir des finances publiques, ne nécessitant pas de venir dégrader les ratios maastrichtiens. Elle acceptera donc de sortir cette dette d'investissement de l'enveloppe de la dette publique consolidée.

### Critères à examiner pour qualifier une dette de maastrichtienne » ou pas (Sec 10)



En 2013, Eurostat a reprécisé et clarifié (cadrage applicable en septembre 2014) le périmètre des coûts à prendre en compte (notamment les charges de financement) mais ce test des 50 % reste applicable.

Un modèle assez semblable à celui de RFF avait été envisagé par la SGP pour sortir la dette du GPE de la dette publique (cette solution n'a pas été poussée plus avant à l'époque mais un examen de ses forces et limites est réalisé dans l'encart suivant).

L'ensemble des dettes levées dans le secteur de l'énergie (EDF, RTE, Orano) peut être considérée, en suivant le même schéma, comme non maastrichtienne et adossée à des revenus marchands : la vente de l'électricité et des services associés (transport, gestion des déchets, etc.).

Il semble ainsi tout à fait possible, sans pour autant ouvrir un énorme chantier politique à l'échelle européenne, d'utiliser au mieux les critères existants, tout en respectant les grands principes de prudence et de rigueur.

### **2.4.3. Remplacer la dette par des subvention remboursables : création d'un organisme financier au niveau européen sur le modèle de la Caisse nationale des autoroutes (CNA)**

À la différence d'une dette, une subvention remboursable entrerait intégralement dans le calcul des recettes cumulées. Ainsi, toujours dans le cas de la SGP pris en exemple au début de ce chapitre, en face des 4,8 Md d'euros de dépenses, on comptabiliserait les 800 Md d'euros de recettes fiscales affectées et les 4 Md d'euros de subvention, annulant ainsi le déficit induit par la dépense d'investissement, mais en assurant une répartition de celle-ci dans la durée de remboursement de la subvention. Cela reviendrait à procéder à un amortissement de l'investissement.

Une telle méthode a déjà été utilisée dans le passé pour financer les entreprises nationales de la défense sous le vocable de « avances remboursables en cas de succès ».

Pour décliner une telle solution dans le cas du GPE, il faudrait disposer d'un organisme financier (sur le modèle de la CNA) empruntant sur les marchés obligataires, et procédant à de telles « avances remboursables en cas de succès » à la SGP (l'Afit-France pourrait également jouer ce rôle, envisagé lors de sa création en 2003).

Une telle entité, proche dans l'esprit de la CNA, échapperait-elle pour autant à la consolidation ?

Comme institution financière, elle devrait y échapper mais même si la dette globale de cette « CNA-bis » devait se rajouter à la dette des États, la comptabilisation de la dépense d'investissement dans le déficit public annuel serait amortie car étalée conformément au calendrier de remboursement de la subvention. Pour que cette solution fonctionne, il faudrait donc a minima que la subvention donnée par la « CNA-bis » à la SGP ne soit pas considérée elle-même comme une dépense.

Par ailleurs, la seule prise en compte de la dette associée dans la somme de la dette publique, pourrait quant à elle trouver une solution via un mécanisme analogue à celui mis en place par le Fonds européen de stabilité financière (FESF ou *European Financial Stability Facility*, EFSF), créé en mai 2010 lors de la crise financière alors que la Grèce se trouvait en grande difficulté. Il avait ainsi été admis que cette dette, bien que consolidée in fine chez chaque État membre à hauteur de sa quote-part, pouvait être identifiée distinctement car relevant d'une nature différente de celle du reste de la dette publique de chaque état prêteur.

### **Fonds européen de stabilité financière, *European Financial Stability Facility***

Cette structure financière européenne, créée en 2010 au moment de la crise financière qui avait fortement touché la Grèce notamment, a pour objectif d'apporter son soutien aux États de la zone euro qui rencontreraient des difficultés économiques compromettant leur capacité à financer ou refinancer leur dette publique. Adossée à des garanties apportées par les États membres de la zone euro, elle a été autorisée à émettre des obligations, et à consentir des crédits de refinancement aux États. Compte tenu de son faible capital, l'EFSF a été considéré comme « transparent » par Eurostat et donc la dette a été affectée aux États actionnaires au prorata de leur

part de capital mais les Agences de la dette (dont l'Agence France trésor) ont été autorisées à en faire une présentation séparée.

Cette structure existe toujours mais a été complétée dans ses missions par le Mécanisme Européen de Stabilité en 2012. Cette institution financière peut lever de la dette pouvant aller jusqu'à 30 ans et dispose d'une autorisation pouvant aller jusqu'à 500 Md d'euro. Son capital a été jugé suffisant par Eurostat pour qu'elle n'ait pas le même problème que l'EFSF.

Si cette subvention devait être considérée comme une dépense, la seule façon de faire fonctionner cette solution serait de positionner cette « CNA-bis » à un niveau européen.

Cette solution ne peut donc pas être mise en œuvre au seul niveau national, mais reste moins ambitieuse que la première solution. Cet organisme européen assumerait le portage de la dette mais celle-ci resterait exclusivement remboursée par les États faisant appel à ses services. Il n'y aurait donc pas mutualisation de la dépense mais uniquement mutualisation du portage bilantiel de la dette.

#### **2.4.4. Plusieurs chemins existent mais ils nécessitent une volonté politique**

En conclusion, il existe des solutions permettant de ne pas compromettre les ambitions de la transition écologique tout en veillant au respect des principes légitimes de saine gestion des deniers publics.

Seule une volonté politique permettra de franchir les obstacles actuels, si une volonté politique de faire les investissements nécessaires à la transition écologique existe, cette même volonté permettra de franchir les obstacles actuels.

Cette volonté politique pourra emprunter plusieurs chemins :

- **Solution 1** : une volonté politique européenne de mieux expliciter les règles pour sauvegarder les investissements sécurisés (sociétés de projet avec recettes affectées et dettes associées à un actif, n'augmentant pas les risques pesant sur le reste de la dette publique) jugés stratégiques pour l'Europe ;

- **Solution 2** : une volonté politique nationale de clarifier les critères de consolidation permettant d'investir, tout en étant respectueux des grands principes ;

- **Solution 3** : semblable à la solution 1 par le besoin d'un accord européen, elle est nettement moins structurelle en ne touchant pas à l'architecture des règles mais crée un outil adapté au champ des contraintes à résoudre.

Rendre compatible l'environnement comptable avec les ambitions de la France et de l'Europe sur la transition écologique est donc parfaitement possible dès lors qu'une volonté politique existe, pour mettre en œuvre l'une ou plusieurs des solutions techniques envisageables.



Autoroute au-dessus  
de Menton

# CHAPITRE 3

## À LA RECHERCHE DE FINANCEMENT RÉCURRENT DÉDIÉ AUX FUTURS INVESTISSEMENTS DE LA TRANSITION

### 3.1. LE CHAMP DES PISTES EXAMINÉES

Nous n'avons pas abordé le champ des grands équilibres budgétaires ni procédé à un réexamen global visant à dégager les marges de manœuvre pour les financements nécessaires. Un tel exercice échappait aux moyens du groupe de travail.

L'examen des pistes d'économies possibles s'est limité à celui du meilleur usage de certains outils contractuels. Ainsi, il pourrait être pertinent pour les nouvelles concessions d'infrastructures de limiter fortement le transfert du risque trafic au partenaire privé. En effet, le risque trafic reste avant tout défini par des entrants macro-économique (les PIB régionaux, le prix du baril de pétrole, etc.) ou par des décisions administratives (telle que l'interdiction ou non de circulation des poids lourds sur des axes alternatifs gratuits) auxquelles les entreprises ne peuvent rien, ou pas grand-chose en dehors d'une politique tarifaire incitative ou inductive. Cela réduirait ainsi la prime de risque calculée par les concessionnaires et donc réduirait fortement le montant de la subvention d'équilibre, souvent indispensable aujourd'hui dans les projets en cours d'étude.

L'approche adoptée par la Métropole du Grand Lyon, consistant pour le contournement autoroutier à contractualiser simultanément un PPP pour les missions de construction, maintenance et exploitation, et à instaurer un péage payé à l'autorité publique, mérite d'être relevée. Elle pourrait parfaitement s'adapter aux projets nationaux (le fait que le ministère des Finances considère de façon systématique ces PPP comme consolidants n'est pas étranger au choix du ministère des Transports de ne pas utiliser ce type de montage. Nous verrons au chapitre suivant qu'il existe des méthodes permettant de rendre ces PPP non-consolidants).

Quoi qu'il en soit, cette piste, pertinente en soi, n'est pas à l'échelle des besoins de financement recherchés.

Deux pistes, non exclusives, ont ainsi été approfondies : celle de la mise en place future d'un système global de taxation carbone de notre économie et celle de l'anticipation de la fin des contrats de concessions autoroutières.

### 3.2. LA MISE EN PLACE DE LA TAXE CARBONE

Ce chantier d'une grande complexité technique, à décliner nécessairement au niveau européen, est également d'une forte sensibilité politique. L'origine du mouvement des Gilets jaunes est en effet souvent attribuée à l'introduction d'une taxe carbone dans le prix des énergies fossiles. Taxe qui n'était pas affectée à des investissements « verts » ou simplement identifiés, mais venait abonder le budget général et contribuer à combler son déficit.

Des mécanismes de redistribution imaginés par ailleurs pour rendre acceptable pour les populations les plus fragiles économiquement la création de ces taxes carbone, devront être mis en place. Ces dispositifs de redistribution pourraient ainsi consommer une partie importante des marges de financement mobilisables pour l'investissement. Par ailleurs, n'oublions pas que la fiscalité carbone a avant tout pour objectif de donner un signal prix aux acteurs économiques afin de les amener à orienter leurs comportements et leurs choix vers les produits et décisions favorisant et consolidant une économie décarbonés.

Ainsi, même en supposant que des ressources nouvelles puissent être mobilisées à moyen terme, elles ont par nature vocation à être fortement réduites à l'horizon 2050 où la décarbonation de l'économie est supposée être atteinte<sup>9</sup>. Or, les financements que l'on recherche doivent être pérennes jusqu'en 2100 afin de couvrir le service de la dette (le paiement des intérêts et remboursement) qui aura été levée entre 2030 et 2050 pour financer ces investissements.

9. - Même s'il est possible que les énergies fossiles soient encore utilisées en 2050 par certains pays, et qu'un marché d'échanges de quotas puisse encore exister à cet horizon, les ressources potentielles seront fortement en réduction.

La mise en place d'une fiscalité carbone, complétant les dispositifs déjà en place (les systèmes d'échange de quotas d'émissions (ou *Emissions Trading Schemes*, ETS1 et ETS2), telle qu'elle est envisagée à ce jour, ne semble pas en mesure de créer de nouvelles capacités significatives de financement des investissements publics, à la hauteur des sommes recherchées. Elle permet avant tout d'orienter les décisions en fonction de l'usage d'investissements nécessaires à la décarbonation.

NB : remarquons enfin qu'avec les boucliers tarifaires mis en place ces dernières années depuis la guerre en Ukraine, on a fait précisément le contraire de la logique de l'instauration d'une fiscalité carbone, et on a même persévéré au-delà de la flambée des cours de l'énergie liée à cette crise. Les débats du PLF en fin d'année 2024 montrent la très grande difficulté de revenir à la situation fiscale existante.

### 3.3. L'ANTICIPATION DE LA FIN DES CONCESSIONS AUTOROUTIÈRES

Les contrats des concessions autoroutières privatisées en 2005 arriveront à terme entre 2031 et 2036. C'est un moment historique à ne pas rater. Il marquera la fin d'une politique publique d'investissements réussie, décidée en 1955 et financée grâce au péage payé par les usagers et à l'emprunt. Une politique qui pourrait inspirer le financement de la transition écologique.

Par ailleurs, il n'existe pas d'infrastructures gratuites : usagers ou contribuables, il y a toujours quelqu'un qui paye. Face aux urgences de la réduction de la dette publique (3 Md d'euros) et de la transition écologique, tout en orientant les mobilités vers des modes plus vertueux, faire payer l'utilisateur est nécessaire.

Le consentement à payer l'usage de certains axes et l'utilisation de cette recette, notamment pour investir, doivent donc être préservés à la fin des concessions pour être orientés vers d'autres besoins. Il est fréquent qu'à la fin des concessions de parking, les villes continuent de faire payer aux usagers le même montant, après avoir changé la nature juridique du péage qui devient alors une redevance d'usage ou une taxe. Cette approche doit être appliquée aux autoroutes après la fin des concessions, en l'adaptant aux textes encadrant ce secteur.

Disposer de recettes récurrentes et relativement stables sur le très long terme permet de planifier des investissements. Cela permet aussi d'accélérer les projets urgents grâce à l'emprunt, le remboursement étant sécurisé par ces recettes.



Le ministère de l'Économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

Le niveau de recette futur ne pourra pas cependant être porté uniquement par un péage, redevance d'usage recouvrant un service offert à l'utilisateur, car dans la logique d'une concession, une fois les investissements amortis, la dette et les capitaux remboursés, seules les dépenses et la rémunération du risque et des aléas, pourront être facturés via ces nouveaux péages. Le maintien du niveau de recette supposera donc de compléter par un ensemble de taxes qui devront être conformes au principe de la directive européenne Eurovignette. Il s'agit là d'un **premier chantier**, complexe, que devront mener les services de l'État.

La question de l'acceptabilité politique et sociale du maintien d'un niveau de redevance égal à ce qu'est aujourd'hui le niveau de péage, constitue un **deuxième chantier** qui mérite d'être examinée avec soin.

#### 3.3.1. L'acceptabilité d'un niveau de redevance inchangé

À ce stade, les acteurs politiques et économiques ayant étudié le sujet convergent dans leur grande majorité vers la nécessité de préserver cette ressource. Les raisons sont multiples, au-delà du simple constat que les finances publiques ont besoin de ces recettes.

Ne pas anticiper la fin des contrats actuels conduirait inéluctablement à un retour à la gratuité : telle est la réalité contractuelle et juridique. L'Espagne a connu en 2018 une situation analogue. Après plus de six ans de recul sur les conséquences d'une telle décision, certains enseignements sont extrêmement clairs :

- Il faut évidemment trouver de nouvelles ressources financières publiques pour assurer les dépenses d'exploitation et de maintenance des itinéraires initialement à péages : c'est une première perte pour les finances publiques, que les contribuables doivent financer ;

- La gratuité a induit un trafic nouveau qui, à son tour, va générer des dépenses publiques nouvelles, non seulement de maintenance et d'exploitation, mais également des besoins d'investissement : besoin d'élargissement, de protections nouvelles de l'environnement, ou des riverains, besoin de voies nouvelles, etc. ;

- Ces dépenses nouvelles ne concernent pas que le concédant des autoroutes initialement à péage, mais également les autres maîtres d'ouvrage routier car le trafic induit concerne tous les réseaux ;

- Par ailleurs, un retour à la gratuité générera des effets d'aubaine, notamment pour le trafic poids lourds alors que les objectifs publics sont d'en limiter la croissance, au profit du transport ferroviaire ;

- Enfin cet effet d'aubaine bénéficiera à tous les usagers et véhicules étrangers, qui ne payent pas d'impôts en France, sans aucune contrepartie pour les contribuables français.

Ce constat étant fait sur les risques et conséquences négatives d'un retour à la gratuité, l'objectif de maintenir le niveau de recette à ce qu'il sera à la fin des concessions est-il pour autant crédible ?

Un point crucial différencie en effet la situation actuelle sur le réseau autoroutier concédé, de la situation future : les recettes futures dépasseront le cadre du service rendu aux usagers de l'autoroute. Les usagers de l'autoroute payeraient – sous la forme de dividendes versés à l'État ou à des collectivités publiques actionnaires, ou via des taxes nouvelles, le financement de l'entretien et de la construction d'autres infrastructures de transport que la section tarifée<sup>10</sup>. Tous les usagers doivent-ils ainsi être appelés à contribuer de la même façon, indépendamment de leur condition sociale ?

Par ailleurs, ne faudrait-il pas envisager dans le débat de venir une baisse des redevances à acquitter, afin d'éviter de faire du « maintien du niveau de ces redevances » un postulat cristallisant les oppositions et dont la non-réalisation hypothéquerait le reste de la démarche ? Pourra-t-on cependant s'affranchir de cet écueil difficile à délimiter, sans prendre le risque de ne pas être prêts pour les échéances de 2031, au risque de ne pas pouvoir éviter le retour à la gratuité ? Concrètement, à partir de quelle baisse globale du coût pour l'utilisateur considérera-t-on que l'acceptabilité sera sociale acquise ?

Le risque serait grand d'attendre d'avoir mené à bien l'ensemble de ce débat, avant d'engager le travail sur la définition et la mise en place d'une nouvelle organisation qui prendrait la suite des concessions.

Il est probablement possible de séparer les sujets, en recherchant techniquement une solution pour la suite des concessions qui soit construite autour d'un maintien des recettes, tout en ouvrant par ailleurs le sujet d'une redistribution sociale devant apporter une réponse aux enjeux sociaux et de pouvoir d'achat. La même question se pose en des termes assez semblables pour l'instauration des mécanismes de tarification du carbone : mettre en place un système très sophistiqué de taxes ou de redevances, qui puisse en même temps avoir une capacité de discernement social pour moduler la redevance, est techniquement et juridiquement extrêmement difficile, si ce n'est totalement impossible. En revanche, une fraction des sommes prélevées peut être redistribuée selon une approche visant à corriger les déséquilibres sociaux insupportables.

Dans tous les cas, la transparence sur l'usage de ces ressources (les péages et les taxes) est indispensable afin de construire un consensus durable, indissociable de la finalité qui est de financer la transition écologique. Le principe d'affectation de ces ressources est également la condition pour pouvoir engager le plus rapidement possible **le troisième chantier** : celui de l'élaboration du montage juridique et financier à mettre en place après la fin des concessions.

### 3.3.2. Questions et principes permettant de cadrer la recherche du meilleur montage

Les multiples expériences de ces trente dernières années sur les différentes tentatives de réformer permet de tirer quelques enseignements sur les risques et difficultés :

- Le projet de « Route de France » porté en 1997 par la Direction des routes, avait vocation de regrouper les routes nationales, et les anciennes sociétés d'autoroutes publiques (les Semca). Les dividendes des Semca auraient ainsi assuré le financement des besoins financiers de la route ; ce projet a été abandonné en 1999.

- Le projet de l'Afit, validé en 2003, avait pour objectif lui aussi de bénéficier des dividendes des Semca, afin de financer les grands projets ferroviaires notamment ; la décision de totalement privatiser les Semca en 2005 a privé l'Afit de la majorité de ses recettes.

- Le projet d'écotaxe approuvé par le Parlement en 2009 visant les poids lourds sur un réseau de 15 000 km devait générer un flux financier à peu près

10. - C'est déjà le cas actuellement de la taxe d'aménagement du territoire (TAT), incluse dans le péage elle alimente l'Afit.

équivalent à ce que coûtait la gestion du réseau routier national. Le revirement de la ministre de l'Environnement en 2014 et l'abandon de ce projet a compromis à nouveau les recettes prévisionnelles de l'Afit.

- La privatisation complète des anciennes Semca a permis au secteur privé de démontrer sa capacité à gérer correctement le réseau et d'en assurer le développement. Elle a aussi exacerbé le sentiment anti-péage, au niveau médiatique comme politique. La privatisation n'a en effet pas impacté les lois tarifaires d'origine. Les quelques sociétés publiques qui demeurent ont elles aussi des péages qui croissent en fonction de l'inflation.

### **Plusieurs constats méritent d'être tirés :**

- Ce n'est pas la première fois que l'on essaye de sécuriser dans la durée le financement d'une politique d'investissement par la fiscalité, et les bénéfices tirés de la gestion des autoroutes à péage.

- Une décision politique peut être ainsi totalement remise en cause deux à cinq années après. Lorsqu'il s'agit de mettre en place un processus durable de financement sur le long terme, cela constitue un point de faiblesse très fort empêchant de construire une véritable politique industrielle, pour les entreprises, pour les salariés et, in fine, une perte de confiance des citoyens.

- Les entreprises industrielles privées chargés de gérer les autoroutes privatisées ont rempli leur rôle et ont su innover (comme la mise en place des péages *free flow*). Elles ont donc un rôle industriel à jouer pour l'avenir.

- Les risques d'une concession autoroutières sont avant tout des risques macro-économiques (le prix de l'essence, les PIB national et régionaux) et publics (la décision d'interdire la traversée de telle ou telle commune sur les itinéraires gratuits concurrents de ceux à péage), qu'un investisseur privé ne peut pas maîtriser. Par ailleurs la courbe de rémunération des capitaux investis est extrêmement déséquilibrée, avec peu de dividendes au début, rendant ainsi les flux en fin de concession très importants. Bien que légitimes contractuellement, ils sont donc politiquement très difficiles à accepter.

Le bon montage sera donc celui qui après avoir fait l'objet d'un consensus, puis d'une décision politique, sera effectivement mis en place, de 2031 à 2036. Le processus de collecte devra lui aussi faire preuve de la résilience nécessaire afin de pouvoir accompagner le développement des investissements puis assurer le remboursement des emprunts.

Un équilibre doit également être trouvé entre les secteurs public et privé, chacun dans son domaine

d'excellence et sa légitimité. Le secteur privé doit pouvoir continuer à apporter son savoir-faire, mais dans une logique purement industrielle, sur des contrats de service et de performance. Il peut apporter, en dehors des entreprises, les administrateurs expérimentés, complémentaires de ceux issus du secteur public.

Le groupe de travail du conseil scientifique de TDIE a approfondi le scénario où le capital et sa rémunération, du fait des caractéristiques des risques de ces concessions, restent publics.

Au regard des multiples prises de positions politiques de ces dernières années, cela semble d'autant plus important pour faire accepter le principe de conserver, via les nouveaux péages et les nouvelles taxes, le niveau des péages actuels.

Enfin, le schéma contractuel historique de la concession a démontré à la fois son efficacité et sa robustesse :

- Il permet, grâce à la force du contrat, de sécuriser une construction financière sur plusieurs décennies – c'est important dans le cas présent ;

- C'est un schéma familier de l'État et des collectivités locales ;

- Il permet de structurer les flux financiers selon quatre natures :

- Ceux servant à financer les dépenses associées à l'objet de la concession (maintenance, exploitation, investissement du périmètre confié à la concession) ;
- Ceux issus du financement des risques, via la rentabilité des capitaux investis et la constitution des marges pour provision et aléas – ce sont les dividendes des actionnaires de la concession ;
- Ceux issus de la fiscalité de droit commun (la TVA, l'impôt sur les sociétés) ;
- Ceux issus de la fiscalité spécifique.

Cette robustesse et cette résilience, ont été démontrées aussi bien pour les concessions privées que publiques (Autoroutes et tunnel du Mont-Blanc, Société française du tunnel routier du Fréjus et les anciennes Semca avant leur privatisation).

Deux grands types de solutions s'appuyant sur le modèle contractuel de la concession, sont envisageables pour développer le scénario de concessions publiques : une solution centralisée portée par l'État seul, et une solution décentralisée portée par les collectivités locales, soit seules soit avec l'État. Bien entendu des solutions à actionnariat public intermédiaires existent et sont à définir plus finement, ou plus localement, avec ou sans d'autres actionnaires publics. La réflexion engagée est décrite en annexe.



L'autoroute A16,  
L'Européenne

Une autre approche, que l'on appellera « institutionnelle », alternative à la voie « contractuelle » précédente), pourrait être la voie « organique ». Elle consiste à créer un service public autoroutier par la loi, le confier à un Epic local (avec une place de l'État à déterminer). Il y aurait transfert par la loi des actifs et passifs à la fin des concessions actuelles. Aucun contrat n'est donc nécessaire : c'était le cas d'Aéroport de Paris avant la modification du cadre juridique, engagé pour ouvrir la privatisation. L'Epic serait responsable devant le Parlement (avec un conseil de surveillance pouvant s'inspirer de celui de la Caisse des dépôts). Le modèle économique serait à déterminer sans la contrainte des concessions mais il pourrait bien sûr s'en inspirer.

Cette solution présenterait plus de latitude, notamment pour mettre les collectivités locales au centre du dispositif, mais il faudrait un ensemble de textes législatifs et réglementaires plus important que dans l'approche « contractuelle », textes qui restent bien entendu à expertiser et à construire.

### 3.3.3. Le périmètre des concessions ou des nouvelles institutions

Ces solutions consistent dans chaque cas à mettre en place une architecture contractuelle permettant de percevoir un péage, de poursuivre l'exploitation et la maintenance du réseau autoroutier actuellement

concedé aux sociétés privatisées en 2005. La question pourra se poser d'intégrer à ce périmètre une partie des routes actuellement gratuites et non concédées, indépendamment de la famille de solutions choisie.

Même si l'on pourrait alors à nouveau s'interroger sur la pertinence d'établir des redevances d'usage sur les routes actuellement gratuites, rendant plus logique leur rattachement aux solutions imaginées pour les autoroutes supportant actuellement déjà un péage, nous sommes restés dans un cas de figure où les routes et autoroutes actuellement gratuites le restent, même dans l'hypothèse où leur exploitation et leur maintenance serait intégrées dans l'une des solutions mises en œuvre pour les autoroutes restant payantes.

Ce choix n'est pas sans poser des questions juridiques constituant **le quatrième chantier** : quels sont les critères qui permettront de financer l'exploitation et la maintenance d'une partie du réseau routier actuellement gratuit et sans y affecter demain une quelconque redevance d'usage ?

### 3.3.4. Mode opératoire

La création de nouvelles sociétés publiques, bénéficiant d'un contrat de concession ou d'un pouvoir défini par la loi (le schéma « institutionnel »), et la mise en place des taxes associées, appelle la rédaction d'une loi et un débat

parlementaire. Dès lors que la directive Eurovignette est respectée, il n'y a pas lieu de chercher à modifier un texte européen. **Une telle loi pourrait être votée avant 2027.**

- La première question sera de définir le périmètre de réseau concerné pour chacune de ces sociétés publiques, et les investissements à prendre en compte (par exemple les infrastructures de décarbonation, les couloirs ou équipements destinés aux transports collectifs, la protection de l'environnement, de nouveaux échangeurs, etc.). Elle pourra être clarifiée par décret.
- La seconde question sera la composition de l'actionnariat.

Si l'on privilégie une lisibilité géographique du dispositif, chaque périmètre pourrait porter sur le réseau routier et autoroutier structurant d'une seule région. La composition pourrait elle aussi être définie par décret, en fonction du contexte (la présence ou pas des régions voisines en fonction des périmètres de réseau retenu, de manière cohérente avec certaines logiques d'exploitation ; identification des métropoles et de certains départements ?). Cette méthode présente cependant la difficulté de couper les réseaux autoroutiers qui actuellement n'épousent pas les contours stricts d'une région. La logique d'une exploitation par itinéraires serait également fortement compromise : un axe comme l'A6 traversant trois régions serait éclaté entre trois sociétés, tout comme l'autoroute A10.

Une autre méthode plus simple et adaptée à la progressivité de la fin des contrats de concession actuels serait de répartir strictement du périmètre de chacune des concessions actuelles pour reconstruire une ou plusieurs nouvelles sociétés publiques. Sur ce périmètre, chacune des régions traversées disposerait d'un pourcentage de parts dans la nouvelle société, à définir en première approche en fonction du linéaire (pondéré, ou pas, avec les trafics) la concernant. La cohérence d'exploitation des axes serait préservée. Le réseau pourrait également dans cette méthode être enrichi des éléments structurants du réseau routier actuellement hors concession.

Ainsi, à la fin de chaque contrat de concession entre 2031 et 2036, une nouvelle société publique pourrait rapidement prendre la suite sur le même périmètre élargi. Les appels d'offre visant à identifier les futurs exploitants reprenant les équipes en place seraient à mener au préalable afin de garantir la continuité de service.

La répartition de la valeur dans un tel schéma décentralisé se fera vers un grand nombre d'acteurs :

- Les collectivités publiques (l'État, les départements) dont une partie de leur réseau aura été transférée vers ces concessions verront la garantie d'une affectation de recettes pour assurer leur mission de gestion du réseau, et une réduction de leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement sur ces réseaux, qui seront alors adossés par construction au sein de la même société publique aux réseaux à péage. Ces derniers permettent les investissements nécessaires à la modernisation du réseau et son adaptation aux nouveaux usages de la voirie.
- Les actionnaires (les régions et les métropoles principalement) seront bénéficiaires des dividendes et de la rémunération du risque ; l'objectif est de pouvoir leur apporter une source de financement récurrente à même de contribuer aux investissements nécessaires au développement des services de transports collectifs.
- L'État (Bercy) sera bénéficiaire des taxes génériques (la TVA et l'impôt sur les bénéfices), par nature destinées au budget général ; il appartiendra au législateur d'en affecter tout ou partie au financement des différents projets de la transition écologique, et aux besoins de renforcement de la résilience des réseaux terrestres d'infrastructures, fortement menacées par l'aggravation de certains événements météorologiques.
- L'État (l'Afit) sera bénéficiaire des taxes au titre d'Eurovignette (externalités négatives) qui viennent s'ajouter aux péages prélevés par les nouvelles sociétés publiques dans le cadre de leur nouveau contrat ; ces sommes pourront être réaffectées afin de jouer un rôle de péréquation par rapport aux dividendes que les régions et les métropoles actionnaires pourront percevoir directement.
- Les entreprises privées retrouveront après appel d'offres une activité d'exploitant autoroutier ; cela permet de bénéficier de leur expertise et répond notamment à leur souci de conserver des références en France, pour développer leur activité à l'étranger.

### 3.3.5. Une péréquation nécessaire à organiser

Dans l'analyse présentée et mise en débat par TDIE en décembre 2023<sup>11</sup>, plusieurs scénarios étaient envisagés pour l'avenir du système et des péages autoroutiers. Les options étaient très variées, allant de la gratuité au maintien d'un péage élevé, au niveau de ce qui est pratiqué aujourd'hui. Cette dernière option est privilégiée dans le présent projet de rapport en considérant qu'elle offrirait au secteur des transports au sens large des ressources dont il a besoin pour faire face à l'évolution

11. - Yves Crozet, [Quel système autoroutier à l'issue des concessions ? Cinq scénarios pour poser le débat](#), TI&M n° 541, septembre-octobre 2023.

## Ébauche d'une chronologie de mise en œuvre

- Un débat politique portant sur :
  - L'avenir du réseau autoroutier concédé historique, au-delà de la fin des contrats de concession (2031 à 2036) ;
  - L'opportunité et la faisabilité juridique de changer le mode de financement pour une partie du réseau magistral actuellement non-concédé, et exploité par les Directions interdépartementales des routes (pour l'État) et par les services routiers départementaux (pour les départements) ;
  - La pertinence de la concession comme outil contractuel de gestion et de financement du réseau magistral ou d'un modèle institutionnel s'en inspirant ;
  - Les bénéficiaires des dividendes de ces concessions (quelles collectivités locales pour quelle politique publique ?).
- L'hypothèse d'une convergence sur une architecture s'appuyant sur des concessions publiques dont les actionnaires sont les collectivités locales les plus engagées dans le développement des investissements dans les infrastructures ferroviaires : les régions et les métropoles ;
- **À ce stade, un projet de Loi cadre actant les principes de cette architecture et le rôle de chacun des acteurs (cf tableau en annexe 3) devra être voté afin de donner un cadre au travail réglementaire restant à mener ;**
- La définition précise du périmètre du réseau gratuit « intégrable » ;
- La définition des périmètres du réseau gratuit intégré pour chacune des futures sociétés publiques ;
- La définition de l'actionariat public de chacune des sociétés publiques et du pourcentage de chacune des collectivités locales ;
- À ce stade et en fonction de l'avancement pour chaque périmètre, la création par décret en Conseil d'État de chacune des sociétés publiques, telles que prévues dans la loi cadre ;
- La définition des programmes d'investissement à concéder (une estimation globale à l'échelle de la France, et des précisions par zones géographiques de chacune des futures concessions) ;
- Les sociétés publiques procèdent à la définition des cahiers des charges et anticipent la contractualisation avec les entreprises (par appel d'offre pour les entreprises privées, par convention pour les entités publiques en charge historiquement de certaines sections du réseau magistral) ;
- Le transfert de compétence pour les réseaux gratuits intégrés à l'autorité concédante des autoroutes à péage ;
- Les sociétés publiques signent simultanément les contrats et conventions avec leurs exploitants ;
- Les sociétés publiques assurent le suivi des opérations et se rémunèrent grâce aux péages qu'elles perçoivent directement, par lesquels elles remboursent les emprunts qu'elles lèvent et paient les entreprises ;
- Etc.

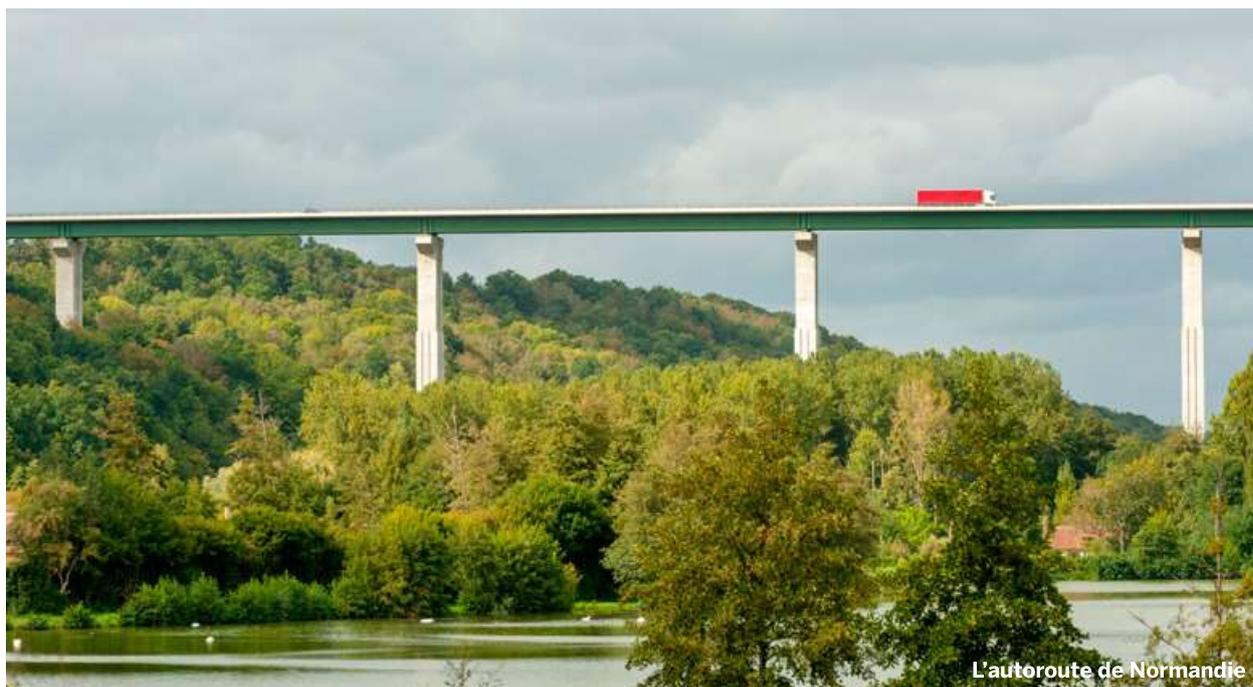
des mobilités et aux exigences climatiques et écologiques, mais également au-delà via la redistribution de la fiscalité.

L'objectif de la solution étudiée, à la différence d'approches envisagées dans le passé, est d'apporter une réponse claire pour l'ensemble des modes, selon des mécanismes différents suivant que l'on examine les mobilités routières ou ferroviaires.

La création de nouvelles concessions autoroutières publiques, comme à la création du réseau autoroutier dans les années 1950 ou d'institutions publiques également définies par la loi selon un modèle économique analogue à une concession (appelons-les « Sociétés publiques »), permet de sécuriser sur le long terme, selon un mécanisme connu et ayant fait ses preuves, la planification et l'exécution des travaux d'exploitation et de modernisation d'un réseau routier qui, bien que représentant moins de 3 % du réseau routier total, supporte plus de 35 % du trafic national.

La solution proposée comporte un premier changement majeur par rapport au système des concessions autoroutières actuelles : l'élargissement du périmètre concédé. Les recettes de péage, bien que prélevées sur le seul réseau actuellement payant, serviraient à l'exploitation et à la modernisation d'un réseau routier plus vaste restant à définir. Cette planification doit prendre en compte les aménagements de la voirie rendus nécessaires par les services routiers de mobilité planifiés par les régions et les agglomérations.

Concernant les services de mobilité s'appuyant sur des infrastructures ferrées planifiés par les régions et les agglomérations (TER, métro, tramways), ces dernières disposeront en étant actionnaires (seules ou à côté de l'État) des nouvelles Sociétés publiques, des bénéfices reversés sous formes de dividendes.



Ces dividendes sont les conséquences financières du principe même de la structure contractuelle de la Société publique, qui se voit transférer tous les risques par l'autorité concédante, sur une très longue période (cinquante ans minimum) : le risque sur les volumes de trafic et donc sur les recettes, le risque sur les coûts (le référentiel technique, le droit du travail, la fiscalité générale, etc.). Ce risque est couvert par le péage perçu via un niveau de provision qui génère, en l'absence de matérialisation du risque, une partie de la rémunération des actionnaires. L'autre partie proviendra de la rémunération des engagements pris en complément de l'endettement qui sera levé pour le programme d'investissement.

Il n'est donc pas facile à ce stade d'esquisser une évaluation géographique et temporelle précise des dividendes qui seront ainsi disponibles, mais il est certain que les montants ne seront en aucun cas spontanément corrélés aux besoins d'investissement dans les projets ferrés des régions ou métropoles qui en bénéficieront. Ainsi, à la différence de la programmation des dépenses routières couvertes par les péages, une source complémentaire de financement et une programmation spécifique sont nécessaires, afin de permettre une péréquation, dans le temps et dans l'espace, en fonction des besoins territoriaux.

La réponse à ce besoin complémentaire de financement se trouve dans le second changement majeur par rapport au système des concessions autoroutières actuelles : les recettes totales prélevées sur les usagers seront pour une part des taxes plus importante que par le passé, venant s'ajouter aux péages destinés aux sociétés concessionnaires.

En effet, le principe retenu est de conserver un niveau de paiement analogue à ce qu'il sera au moment de la fin des contrats de concessions actuelles. Dans la nouvelle organisation, le volume des investissements à venir assuré par les nouvelles Sociétés publiques ne permettra cependant pas de justifier un niveau de péage (au sens de redevance pour service rendu du droit français) à lui seul aussi élevé qu'auparavant. En revanche, dans le respect des règles fixées par Eurovignette, il sera possible d'instaurer un ensemble de prélèvements sous forme de taxes, au titre des externalités négatives, permettant d'atteindre le niveau recherché de paiement par l'usager.

C'est le cas d'ores et déjà avec la Taxe d'aménagement du territoire (TAT) qui alimente déjà aujourd'hui le budget de l'Afit France (Agence de financement des infrastructures de transport de France). En 2023, l'Afit France a reçu ainsi 560 M d'euros, soit l'équivalent de 0,56 centimes par véhicule.km. Si l'on y ajoute les 400 M d'euros de redevances domaniales également perçus par l'Afit, il existe donc déjà une recette publique d'environ 1 centime par véhicule.km, représentant un douzième (8,3 %) du montant des péages. Cette somme d'environ 1 milliard d'euros alimente déjà un système de péréquation très favorable au ferroviaire puisque la route fournit plus de 80 % des recettes de l'Afit France (qui a reçu en 2023 pour près de 2 Md d'euros venant de la TICPE) alors qu'elle ne bénéficie que d'un tiers de ses dépenses.

La taxe sera un moyen simple d'organiser la péréquation, via l'Afit France, une structure qui existe déjà et dont le rôle dans le financement des Serm, pourrait être renforcé.

Enfin, la perception de la fiscalité générale (la TVA et l'impôt sur les sociétés) constituera la troisième source de financements publics, pouvant être plus généralement mobilisée pour les investissements de la transition écologique autre que ceux de la mobilité financée par les péages dans les concessions ou par le produit des taxes reversées à l'Afit France.

Le scénario présenté, consistant à recréer un ensemble de Sociétés publiques, permet ainsi de disposer d'un outil opérationnel pour la gestion de ce réseau, mais également d'un outil financier permettant la perception auprès de l'usager d'un ensemble de flux financiers pouvant être parfaitement affectés :

- Un péage strictement destiné à la route via la concession ;
- Des taxes « Eurovignette-compatibles », venant compléter les revenus tirés des dividendes et assurer la péréquation géographique pour les besoins de la mobilité ferrée ;
- La fiscalité « de droit commun » pour les autres besoins prioritaires de la transition écologique.

### 3.3.6. Les ressources potentielles pour les investissements futurs

Disposer de recettes récurrentes sur le très long terme permet de planifier les investissements nécessaires à la transition écologique, jusqu'en 2050. Cela permet aussi d'accélérer les projets urgents grâce à l'emprunt, le remboursement étant sécurisé par ces recettes.

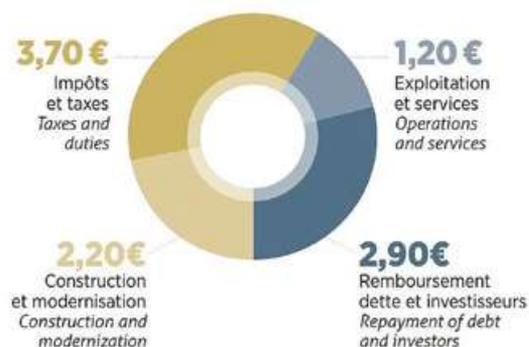
Lors des Assises nationales de la mobilité durable (de septembre à décembre 2017), l'Union des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts a rendu publique une étude (PCM-mai 2017 « Quel avenir pour les infrastructures routières ? »<sup>12</sup>) chiffrant les enjeux : 16 Md de péages annuels perçus à la fin des concessions, dont 20 à 30 % pour entretenir, exploiter, et continuer à investir sur ce réseau.

Si on ne retient prudemment que 50 % des 16 Md, cela représente dix fois les 800 M d'euros attribués tous les ans, via un ensemble de taxes, à la SGP pour le financement du GPE, soit environ 45 à 50 Md (en euros courants) investis en quinze à vingt ans.

L'estimation des investissements accélérables en appliquant le modèle SGP est ainsi facile à calculer : dix fois le GPE, soit 450 à 500 Md d'euros réalisables avant 2050.

Ces sommes sont vertigineuses, mais elles correspondent à l'ordre de grandeur des investissements

### Répartition de 10 € de péage



Source : Afsa - Chiffres clé 2023

Le maintien du niveau de péage à terme et son indexation (quelle que soit la forme juridique – maintien du modèle de la concession par délégation de service publique sous forme d'entreprise publique, ou gestion centralisée par l'État) semble en effet primordial avec une affectation aux investissements de transition écologique sur les réseaux de transport (réseau routier national ou autre, mais aussi via l'affectation des dividendes, vers les autres modes et transports collectifs).

Les impôts et taxes actuels que payent les sociétés concessionnaires d'autoroutes vont déjà pour une part importante vers l'Afit mais on peut aussi envisager dans cette optique que la part recette qui sert actuellement à rembourser la dette (environ 30 %) devienne une recette additionnelle pour financer des investissements de la transition écologique.

La part d'impôts et taxes et le remboursement des dettes et fonds propres représentent aujourd'hui 6,6 € sur les 10 € de péage.

En appliquant ce pourcentage aux 16 Md de revenus potentiels en 2035, cela représenterait un montant annuel de 10,56 Md d'euros mobilisables pour investir et pour le service de la dette. En appliquant le ratio de l'effet de levier constaté pour la SGP (de 0,8 pour 45 à 50), on arrive à un montant de dette allant de 594 à 660 Md d'euros.

publics nécessaires pour la transition écologique : 100 Md d'euros pour la rénovation du réseau ferré, 100 Md d'euros pour le développement de réseaux urbains, plusieurs centaines de Md d'euros pour la rénovation thermique des bâtiments, la production et le transport d'une électricité décarbonées, etc.

12. - Revue des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts et des diplômés de l'École nationale des ponts et chaussées n° 884, mai 2017, Quel avenir pour les infrastructures routières ou comment sécuriser leur financement ?, 74 p.



La rocade L2  
à Marseille

# CHAPITRE 4

## ORGANISATION DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE ET MODES CONTRACTUELS

### 4.1. UNE FAIBLESSE GRANDISSANTE DES MAÎTRISES D'OUVRAGE PUBLIQUES ET DES INGÉNIERIES PUBLIQUES

Représentants des entreprises de construction, de bureaux d'étude, de collectivités locales, le constat est unanime quant à la faiblesse croissante de la maîtrise d'ouvrage publique. La faiblesse, qualitative et quantitative, de cette filière professionnelle qu'est la maîtrise d'ouvrage, arrive alors que les besoins sont absolument colossaux !

Si l'on part d'une hypothèse de 500 Md d'investissements publics achevés avant 2050 (date cible des ambitions politiques de la décarbonation, réalisés entre 2030 et 2050, sur vingt ans (les gros investissements ne commenceront pas avant 2035, étant donné l'importance des études et des procédures à réaliser auparavant), en partant d'un coût RH de la maîtrise d'ouvrage de 5 % (hypothèse de 130 000 euros par personne), on arrive à une moyenne de 10 000 personnes par an sur vingt ans.

Les ressources et les compétences, de l'ordre de dix fois la taille de la Société des grands projets, n'existent pas à ce jour.

Les ingénieries publiques et privées constituent également une famille d'acteurs majeurs dans la chaîne à mobiliser pour réussir la transition écologique.

L'ingénierie publique du réseau départemental (les directions départementales de l'Équipement, DDE) du ministère de l'Équipement, très présente sur le territoire il y a une quinzaine d'années, notamment auprès des petites communes ne disposant d'aucun service technique, a totalement disparu. Le transfert des multiples compétences de l'État vers les collectivités locales n'a pas permis de conserver cette assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) auprès de ces petites communes (à de rares exceptions près, où les départements ont pu reprendre ces missions). L'ingénierie privée n'a de son côté que très rarement pris la place libérée par les DDE pour ces missions d'AMO des petites communes.

En revanche, l'ingénierie privée a parfaitement repris les missions de l'ingénierie publique (toutes les étapes de la maîtrise d'œuvre) lorsque cette dernière a réduit ses moyens d'intervention.

En dehors du secteur du nucléaire, qui reste l'un des rares secteurs où l'ingénierie publique (à travers EDF) est largement prépondérante, les entreprises privées d'ingénierie ont en effet repris une très grande partie de l'activité générée par les projets routiers de l'État et des départements, et ont développé ces dernières années leurs compétences sur l'ensemble du champ ferroviaire (grande vitesse, signalisation, automatisme, etc.), avec la réduction des équipes d'ingénierie de la SNCF, cette dernière priorisant la maîtrise d'ouvrage et l'ingénierie de la maintenance et des réhabilitations.

La réalisation du métro du GPE (en dehors de la ligne 14, dont la RATP a assuré la maîtrise d'ouvrage déléguée, et la maîtrise d'œuvre avec ses moyens propres) a également fait entièrement appel aux sociétés d'ingénierie privées.

Malgré ce fort élargissement des champs d'intervention des sociétés privées d'ingénierie, leurs capacités à entretenir les compétences acquises dépendent de la commande publique et donc de la visibilité sur les plans de charge que peut leur donner les maîtrises d'ouvrage publiques. Les ingénieries privées ont pu ainsi par le passé maintenir leurs savoirs faire de pointe grâce à l'exportation de leur expertise sur les marchés à l'étranger. C'est le cas par exemple des équipes compétentes sur les métros automatiques : n'ayant guère de perspective de commande en France entre la fin de la ligne 14 en 1998 et le lancement du Grand Paris express en 2010, les ingénieries françaises se sont positionnées avec succès sur les marchés à l'exportation, notamment dans les pays du golfe persique.

La suite de cette partie du rapport se concentre sur les enjeux de la maîtrise d'ouvrage publique, qui ne dispose pas des mêmes capacités à gérer les stops and go de la commande politique que l'ingénierie privée, et dont le positionnement entre le monde politique et l'univers technique est essentiel.

## 4.2. LA DISPARITION DU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT

La cause souvent mise en avant est la disparition du ministère de l'Équipement et de son réseau de directions départementales de l'Équipement (DDE), qui abritaient à la fois des compétences reconnues en conduite d'opération des investissements bâtimentaires de l'État, et la maîtrise d'ouvrage des opérations routières. Indépendamment de la disparition institutionnelle de ce ministère en 2007, et de l'évolution des structures qui en a découlé, c'est surtout la chute des investissements dont ce ministère avait la charge qui est à l'origine de cet effondrement.

Or, la plupart des maîtres d'ouvrages français, qu'il s'agisse des collectivités locales, des établissements publics, mais aussi des entreprises privées, ont utilisé pendant des décennies le vivier des agents de l'État qui avaient développé les compétences de la maîtrise d'ouvrage pour leurs propres besoins. Il ne s'agit pas en effet d'un métier que l'on apprend à l'université ou dans une école d'ingénieur, mais bien d'un savoir-faire acquis sur le terrain, au contact des élus, des entreprises, des riverains et de leurs associations, et de la pratique d'un droit évolutif (commande publique, loi Mop, droit de l'environnement etc.) et de ses jurisprudences.

Face à un tel constat assez pessimiste, plusieurs pistes d'espoirs existent et doivent être encouragées.

## 4.3. LA RECONSTRUCTION D'UNE MAÎTRISE D'OUVRAGE EFFICACE

**La reconstitution de cette maîtrise d'ouvrage a besoin d'une dynamique de confiance fondée dans l'engagement des décideurs politiques sur les projets à travers des décisions claires et formelles**, condition nécessaire à une dynamique industrielle de projet, et une dynamique d'attractivité économique et sociale en termes de ressources humaines.

La montée en puissance des équipes de la SGP entre 2018 et 2021, dès lors que le projet était incarné et la volonté d'aller au bout clairement affichée, a démontré qu'il y avait des compétences prêtes à se mobiliser en dehors du champ public (les entreprises industrielles et de services). Il est donc urgent de créer les conditions de cette confiance.

La reconstruction d'une maîtrise d'ouvrage doit également s'appuyer sur une mise en configuration durable du système d'enseignement supérieur (grandes écoles), l'enseignement intermédiaire (IUT) et technique (lycées professionnels, BTS, formation professionnelle, etc.).

Trois exemples de solutions pouvant pallier la faiblesse des maîtrises d'ouvrage des collectivités publiques ont par ailleurs démontré leur capacité à fonctionner.

### 4.3.1. La création de structures dédiées publiques comme la SGP

Disposant d'un flux de recettes sécurisées (une fiscalité affectée dans le cas présent), de la capacité d'emprunter pour être en mesure de payer l'avancement des travaux réalisés le plus rapidement possibles et le droit d'embaucher sur des contrats privés, la SGP dispose de tous les attributs et les moyens d'assurer une maîtrise d'ouvrage efficace. L'utilisation de contrats privés et de personnels venant des entreprises nécessite de disposer des ressources financières supérieures à celles correspondant aux grilles salariales de la fonction publique. Ces sociétés de projet publiques sont en concurrence avec les employeurs privés pour des compétences recherchées analogues.

Une attention particulière est à porter sur la globalité des moyens humains, financiers et contractuels nécessaires pour mener à bien un projet. Certaines structures de projet (par exemple pour réaliser les futures LGV) ont été mises en place pour financer la part des collectivités locales, mais cela ne représentera qu'une partie du financement (40 % pour le GPSO par exemple). La programmation des parts de l'Europe et de l'État reste donc incertaine, et constitue une zone à risque importante. La maîtrise d'ouvrage reste par ailleurs chez SNCF Réseau, avec un enjeu de ressources humaines mobilisables.

Au-delà des structures publiques dédiées à des gros projets emblématiques comme le GPE, une piste est certainement à explorer sur les territoires où chaque collectivité publique ne dispose pas d'un volume de projets justifiant des équipes professionnelles et expérimentées. Une piste pourrait consister, à une échelle donnée (Département ? Région ?) à disposer de structures communes, à la disposition de chacun des acteurs du territoire, et à même de mener à bien ses projets. Ce sont des missions qui étaient historiquement portées, là aussi, par les DDE et leur réseau de subdivisions.

### 4.3.2. Les sociétés de projet à capitaux privés

Les structures dédiées privées ont également démontré leur pertinence dans le cadre des montages en contrat de partenariat public privé ou de concession. En particulier, la capacité à maîtriser les interfaces, les coûts et les délais ont ainsi été maintes fois démontrées au cours de ces dernières années, tant sur des projets de transport que de bâtiments publics. Les critiques adressées quant au coût de financement plus onéreux car privé sont exactes mais insuffisantes pour



mesurer la performance de cette solution : il faut en effet prendre en compte le coût global du projet : financement, construction et maintenance-exploitation. Le surcoût du financement privé doit être associé à un transfert de risques. L'optimisation peut notamment être trouvée sur le portage global de long terme, prenant en compte l'exploitation-maintenance, et bien entendu vérifiée avant de s'engager dans cette voie contractuelle.

La seule période de construction ne suffit pas pour justifier un tel transfert au secteur privé : les contrats globaux que sont les contrats de conception-construction répondent parfaitement à cette exigence. Seule l'intégration des risques de la phase de maintenance-exploitation peut permettre de gagner de la valeur, net du surcoût financier.

Ces contrats sont par nature lourds à mettre en place en raison de la structuration juridique et financière. Cette structuration, coûteuse, est facile à amortir sur des projets importants de plusieurs centaines de millions d'euros ; elle l'est beaucoup moins pour des projets de quelques dizaines de millions d'euros.

Une solution existe dans le cas d'un grand nombre de petits projets : il s'agit de l'accord-cadre de contrats de partenariat, pour lesquels contrats et sous contrats ont été standardisés avec la collectivité publique. De tels contrats sont parfaitement adaptés aux collectivités territoriales, qui peuvent ainsi les utiliser pendant une

longue période afin de mettre en œuvre un ensemble d'investissements très variables. Très développé en Grande-Bretagne, l'Ecosse avait en 2016 déjà investi plus de 30 Md de livres avec ce type de contrats qui apportent ainsi tous les moyens de maîtrise d'ouvrage opérationnelle. Possibles en France depuis la loi Sapin 2 de décembre 2016, aucun n'a cependant encore été mis en œuvre.

Il existe un point de vigilance : qu'il s'agisse de contrats de partenariat, de concessions classiques, ou d'accords-cadres de contrats de partenariat, il n'en reste pas moins nécessaire de disposer d'une équipe de maîtrise d'ouvrage aguerrie pour négocier, attribuer puis gérer ce type de contrat. Moins consommatrices de ressources humaines, ces maîtrises d'ouvrages nécessitent des compétences pointues, expérimentées, que les personnes publiques peuvent avoir du mal à rémunérer dans les grilles traditionnelles. Un passage par une société publique locale, une société d'économie mixte ou tout autre établissement public, peut être nécessaire pour créer une telle maîtrise d'ouvrage experte.

#### **4.3.3. Les mandats de maîtrise d'ouvrage**

Ces contrats consistent à confier à un tiers la responsabilité de mener toutes les missions de maîtrise d'ouvrage. De nombreuses entreprises d'ingénierie ont créé pour ces prestations, des équipes dédiées, organisées en filiales, et surtout distinctes des équipes de maîtrise d'œuvre et d'expertise technique.

Réseau ferré de France dès 2008 (et bien avant la réforme de 2015 ayant conduit à intégrer les équipes de maîtrise d'ouvrage au sein de la SNCF), avait commencé à faire appel à ce type de contrats afin de limiter sa dépendance technique et opérationnelle vis-à-vis de son gestionnaire d'infrastructures délégué d'alors, SNCF Infra. Ce fut globalement un succès : en témoignent le respect des coûts et délais sur de multiples opérations ferroviaires en région.

Ce modèle a également été testé par Île-de-France mobilités sur ses opérations de TCSP, avant de revenir sur un modèle de conduite d'opération externalisée plus classique. Il est également parfois utilisé par les régions et les métropoles sur des opérations complexes sur leur patrimoine immobilier.

Les moyens pouvant être développés par le secteur privé restent cependant limités et représentent moins de 10 % des ressources mobilisables par les groupes d'ingénierie, soit l'équivalent environ d'une seconde SGP. Ces groupes seraient parfaitement en mesure de faire grossir ces moyens mais, pour cela, la visibilité et la confiance associée sur les futurs programmes d'investissement, font cruellement défaut, alors même que le modèle en question est plutôt en régression chez les maîtres d'ouvrage.

Développer de nouvelles compétences est donc long et difficile, mais l'énorme effort de mise en place d'une structure dédiée pour le GPE montre que c'est possible, bien que cela prenne du temps. Il est donc particulièrement important de savoir conserver les compétences développées et de savoir les partager pour les faire croître.

#### **4.4. LA NÉCESSITÉ DE FORMALISER L'EXISTENCE D'UNE FILIÈRE PROFESSIONNELLE ET L'ORGANISER : LE MÉTIER DE MAÎTRE D'OUVRAGE**

L'initiative des maîtres d'ouvrage ayant fondé en mars 2021 l'Institut de la maîtrise d'ouvrage (Imoa) mérite d'être soulignée.

Partant du constat établi par les structures de la maîtrise d'ouvrage des ministères de la Justice (l'Agence publique pour l'immobilier de la justice, Apij), de la Culture (l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture, Oppic) et de l'enseignement supérieur (l'Établissement d'aménagement universitaire de l'Île-de-France, Epaurif) qu'il n'était plus possible de s'appuyer sur les viviers de conducteurs d'opération des DDE pour le renouvellement de leurs équipes, de taille bien plus modeste que celle des grands maîtres d'ouvrage comme la SNCF ou la RATP, elles ont engagé la préfiguration avec

la SGP de l'Imoa dont le but est de réunir les maîtres d'ouvrage d'infrastructures publiques (aussi bien transport, énergétique, que bâtementaire) autour des trois axes fondateurs suivant :

- Partager les expériences : qu'il s'agisse de gestion des parties prenantes, de risques juridiques, de financement, de mode contractuel, de gestion de risques, les points communs sont innombrables même si l'objet est différent. La mise au point de formations, sur lesquelles des écoles ou universités peuvent apporter des solutions, s'inscrit dans cet objectif.
- Créer un réseau pour l'emploi : pouvoir permettre à des équipes en fin de projet (comme le sera prochainement la SGP) de trouver de nouvelles opportunités, et à des maîtres d'ouvrage de renforcer leurs équipes.
- Formaliser l'existence d'une filière professionnelle, interlocutrice de l'État régalién et des autres filières pour défendre les intérêts (projets de loi, etc.) et répondre à ses besoins.

Après trois années d'existence, l'Imoa compte quinze membres et a vocation à croître.

#### **4.5. ATTENTION AUX MULTIPLES OBSTACLES ET FORCES CONTRAIRES**

Un diagnostic lucide doit à la fois identifier l'ampleur des enjeux de la situation actuelle, et des chances de succès. Mais il doit de façon tout aussi lucide identifier les risques :

- Les compétences de maître d'ouvrage sont rares et les besoins existent aussi bien dans les secteurs privés que publics, conduisant ainsi à une concurrence sur les offres d'emploi et donc sur les salaires. Les contraintes sur les rémunérations qui subsistent dans les structures publiques peuvent compromettre la capacité à attirer les talents et les compétences d'équipes expérimentées.
- La mobilité professionnelle entre entreprises du secteur privé et maîtres d'ouvrage publics est utile et nécessaire. Elle est même absolument indispensable pour des compétences totalement absentes du secteur public. Ainsi, ce sont 88 % des effectifs recrutés à la SGP qui viennent du secteur privé. Or, l'évolution et le durcissement des textes visant à prémunir les conflits d'intérêts, sous l'œil vigilant de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, génèrent des contraintes qui restent encore peu connues, mais les nombreux exemples récents vont générer un frein sérieux à ces mobilités entre les secteurs privé et public.

## La nécessité de formaliser l'existence d'une filière professionnelle : le métier de maître d'ouvrage

Partant du constat établi par les structures de maîtrise d'ouvrage publique des ministères de la Justice (l'Agence publique pour l'immobilier de la justice, Apij), de la Culture (l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture, Oppic) et de l'enseignement supérieur (l'Établissement d'aménagement universitaire de l'Île-de-France, Epaurif) qu'il n'était plus possible de s'appuyer sur le vivier de conducteurs d'opération des anciennes DDE pour le renouvellement de leurs équipes, de taille bien plus modeste que celle des grands maîtres d'ouvrage comme la SNCF ou la RATP, la préfiguration de l'Institut a été engagée courant 2020 avec la Société du Grand Paris (SGP).

S'y sont rapidement joints d'autres maîtres d'ouvrage, représentant le monde des collectivités ou des opérateurs et services de l'État, exerçant dans une grande diversité de domaines : la construction de tunnels ou de routes, le renforcement du réseau électrique et ferroviaire, l'édification ou la réhabilitation d'équipements publics (musées, universités, collèges, stades, établissements pénitentiaires, palais de justice, bâtiments militaires, etc.).

Leurs interventions sont structurantes pour le territoire à l'échelle locale comme à l'échelle nationale. Ils ont été rejoints depuis 2023 par d'autres maîtres d'ouvrage, couvrant d'autres domaines (aéroportuaire, voies navigables, etc.) ou d'autres aires géographiques, qui souhaitaient également s'inscrire dans cette dynamique et y contribuer activement.

Leur objectif est de contribuer à structurer un cadre organisé pour un métier qui ne dispose ni de représentation transversale, ni de filière de formation initiale clairement identifiée. Bien que des réseaux d'échange existent, ils ne couvrent souvent que de façon morcelée ou sectorielle les questions relatives à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage de projets d'intérêt public. Les membres fondateurs souhaitaient pallier ce manque en ouvrant un espace d'échanges transparents et de partage d'expériences pour leurs équipes. Leur objectif est également de valoriser le rôle des maîtres d'ouvrage de projets d'intérêt public et renforcer leur attractivité – rôle essentiel à la qualité de l'aménagement du territoire et du cadre de vie.

L'Imoa est conçu pour dépasser les cloisonnements sectoriels, donner de la visibilité aux métiers et compétences des maîtres d'ouvrage et faire monter en puissance l'organisation de la filière.

L'institut structure le travail de ses membres et ses interventions autour de ces trois axes :

- Partager les expériences : qu'il s'agisse de gestion des parties prenantes, de risques juridiques et opérationnels, de mode contractuel, des démarches environnementales, les points communs dans le pilotage de ces projets sont innombrables, même si l'objet à réaliser est différent ;
- Définir, valoriser et faire connaître le métier pour favoriser l'emploi et la formation en :
  - Valorisant le métier dans l'objectif de le faire connaître dès les études supérieures et encourager les plus jeunes à envisager de le pratiquer au cours de leur carrière ;
  - Créant un réseau pour favoriser l'emploi des équipes en fin de projet et leur permettre de trouver de nouvelles opportunités, ainsi qu'à des maîtres d'ouvrage de renforcer leurs équipes ;
  - Accompagnant les maîtres d'ouvrage dans leur besoin en formation, en menant une réflexion sur les compétences et les modalités de formation, initiale ou continue ;
- Formaliser l'existence d'une filière professionnelle, interlocutrice des administrations centrales de l'État et des autres acteurs, pour porter le point de vue opérationnel de ces maîtres d'ouvrage d'intérêt public.

L'Imoa constitue enfin un espace réservé aux maîtres d'ouvrage d'intérêt public, où ils s'expriment librement entre eux. Sur la base de ces échanges, ils contribuent également à la discussion collective, avec l'ensemble des parties prenantes de la filière du BTP – dans sa diversité – et les pouvoirs publics. diversité – et les pouvoirs publics.



Le viaduc de Nantua

## Un outil industriel national à recréer ou à renforcer

La question des ressources humaines, du côté du maître d'ouvrage mais également du côté des entreprises, est un sujet central. On a pu mesurer sur les chantiers des nouvelles centrales nucléaires ou du Grand Paris express à quel point il pouvait remettre en cause fortement le respect des délais et des coûts. En parallèle à l'enjeu des ressources humaines, il faut également prendre en compte les enjeux de l'outil industriel nécessaire à la faisabilité de ces projets. Ils sont de nature extrêmement variée : cela peut être la capacité à disposer de tunneliers pour réaliser des métros, des chaînes de montage pour fabriquer des trains (TGV, TER ou métro), des panneaux solaires ou les éléments de chaudronnerie des futurs centrales nucléaires, etc.

Au croisement des enjeux de réindustrialisation, et de transition écologique, certaines filières sont parti-

culièrement stratégiques. Le rachat en 2024 par EDF (à des conditions très élevées, renforçant la polémique sur la vente en 2014 et l'absence de vision stratégique) de la branche réalisant les turbines d'Alstom vendue à l'américain General Electric en 2014, est une illustration de cet enjeu. Mais les difficultés que rencontrent tous les acheteurs français de matériels roulants ferroviaires à disposer de leurs investissements dans les délais prévus, posent la question de la capacité de l'outil industriel français à faire face à une demande qui ne va cesser de croître. Comme pour la voiture électrique, faut-il faire appel d'avantage aux industriels chinois pour atteindre nos objectifs nationaux de décarbonation de la mobilité et pour la lutte contre l'étalement urbain ? Cette question n'a pas été développée dans les travaux que résume ce rapport, mais constitue un sujet connexe stratégique.

- L'usage de l'externalisation de certaines compétences de maîtrise d'ouvrage, non pas sous forme de missions bien définies et intégrées, mais d'accords-cadres généraux, sans véritable explicitation de ce qui sera attendu précisément, est une dérive constatée, qui a tendance à s'amplifier ces dernières années. Le recours par de nombreux opérateurs à ses dispositifs de commande de prestations procède de deux objectifs principaux. En premier lieu, ils permettent aux donneurs d'ordre (et aux acheteurs) de se faciliter la vie en passant très rapidement des consultations simplifiées, sous forme de marchés subséquents, le plus souvent pour combler certains trous dans les organigrammes des équipes projets. En second lieu, ils permettent de faire pression sur les prix en mettant en concurrence des ingénieries généralistes ou spécialisées, dont les structures de coût correspondent à un modèle différent, et des sociétés de prestations, qui peuvent vendre leurs consultants entre 20 et 30% moins chers. Il n'est pas certain que la montée en puissance de ce nouveau modèle se traduise par une qualité de production améliorée et une meilleure maîtrise des fondamentaux d'un projet.

Enfin, il faut veiller à éviter la démobilité des hommes et des femmes engagées dans ces missions de maîtrise d'ouvrage, et qui peut se traduire par une très grande mobilité d'une mission à l'autre dans les contrats d'assistance technique externalisés avec une perte de capitalisation à la clé, voire par des départs définitifs des équipes de maîtrise d'ouvrage (comme ce fut le cas pour les DDE puis les services de maîtrise

d'ouvrage des directions régionales du ministère, du fait des incertitudes permanentes qui caractérisaient les contrats de plan).

En conclusion, la situation est difficile mais pas désespérée car l'attractivité de ces métiers demeure, à la fois au sein des organes publics mais aussi des entreprises privées. L'origine des recrutements de la SGP, provenant à plus de 85 % des entreprises, en témoigne.

Deux éléments clefs permettront de réussir : encore une fois la confiance et la crédibilité dans des projets, incarnés, et la mise en place de structures dédiées disposant des moyens, d'un plan de charge et d'un fonctionnement le plus en réseau possible. C'est aussi cette capacité de fonctionnement en réseau qui faisait la force des DDE.



L'Isère à Grenoble

# CHAPITRE 5

## LES SOCIÉTÉS DE PROJET : UN OUTIL EFFICACE AVANT TOUT AU SERVICE DES PROJETS UTILES

La création de la Société du Grand Paris en 2010 est souvent citée en exemple par de nombreux élus et techniciens. Elle a vu notamment en décembre 2023 son modèle reconnu et son champ d'intervention élargi aux futurs projets issus des Services express régionaux métropolitains.

Les sociétés de projets ne font pas pour autant l'unanimité et de multiples critiques sont exprimées. Ce chapitre a pour objectif d'analyser ces critiques et d'en esquisser les enseignements les plus pertinents.

### 5.1. UN ENSEMBLE DE CRITIQUES CONCENTRÉES SUR LE MÉCANISME DE L'EMPRUNT GAGÉ PAR DES RECETTES DÉDIÉES

Malgré l'efficacité des sociétés de projets, reposant sur leur capacité à lever de l'emprunt et à disposer d'une fiscalité dédiée, ce modèle de maîtrise d'ouvrage est parfois contesté dans le débat et ciblé comme une mauvaise solution, risquant d'amplifier bien des travers de la commande et de la gestion publiques.

Trois reproches principaux sont adressés au mécanisme de l'emprunt gagé sur des recettes fiscales qui caractérise la maîtrise d'ouvrage assurée par les sociétés de projet, bâtie sur le modèle de la SGP :

- La fiscalité dédiée est ainsi mise en avant comme risquant de rendre possibles, et irréversibles, de mauvais projets au sens de leur utilité publique.

Bien que critiqué, ce n'est donc pas l'outil en tant que tel qui est fautif, mais le processus de décision d'investir, et la facilité nouvelle qu'offrirait le montage proposé. Les tenants de cette critique reconnaissent que cette solution permet de sortir des aléas annuels voire pluriannuels de la programmation budgétaire, mais regrettent que cela fasse ainsi disparaître autant de verrous de régulation des décisions de faire ces projets. Face à un mauvais projet, décidé dans un contexte politique donné mais contesté plus tard, ces verrous permettant de revenir, même si cela peut être parfois après plusieurs années après la décision initiale, sur une décision politique in fine contestée.

- Par ailleurs, en faisant appel massivement à l'emprunt, sur la base d'une fiscalité dédiée minimisée, cela peut conduire à priver d'autant les générations futures de ressources, mobilisées sur cinquante ans et plus, pour résorber complètement la dette levée pour réaliser un projet dont l'utilité ne serait plus jugée prioritaire.

- Enfin, l'apparente et relative facilité de mise en place de cette fiscalité dédiée serait une incitation au manque de rigueur dans la gestion des projets, et donc propice à la dérive des coûts, le complément de ressources étant supposé plus simple à établir que dans le cas des tours de tables des contrats de plan État-Région. Cette non-maîtrise des coûts viendrait se rajouter au coût de portage de la dette.

### 5.2. LE VRAI SUJET : NE PAS RENDRE PLUS FACILE LA RÉALISATION DE « MAUVAIS PROJETS »

Ces trois familles de critiques sont assez paradoxales car elles consistent à critiquer et remettre en cause la pertinence d'un outil (notamment en raison de son efficacité qui empêcherait de remettre en cause une éventuelle mauvaise décision, rendue ainsi irréversible), plutôt que de s'interroger sur la façon de l'utiliser, et plus particulièrement sur le processus de décision elle-même :

- La décision initiale de faire est-elle bonne ou pas ?

- Faut-il faire tel projet ou pas ?

- Les dépenses d'investissements sont-elles mieux utilisées pour faire ce projet ou serait-il préférable de les mobiliser pour un autre projet plus utile, plus nécessaire ?

Les méthodes d'évaluation socio-économiques doivent pouvoir évoluer, s'adapter et prendre en compte les grands enjeux du siècle (décarbonation et défense de la biodiversité) mais également les enjeux territoriaux, porteur d'inégalités ou de décrochage qui peuvent impacter sévèrement le fonctionnement de notre démocratie. Les arbitrages « pour raisons politiques » ou « pour l'aménagement du territoire » sont trop

galvaudés et flous pour suffire à justifier à eux seuls parmi les investissements en concurrence, dans une période de forte rareté de la ressource. Ces méthodes d'évaluation doivent ainsi être justifiées sur le plan méthodologique, transparentes et partagées. Elles doivent pouvoir prendre une place essentielle dans les débats à venir, et ne pas être une donnée en marge du débat, à destination des seuls économistes.

C'est à cette condition qu'une décision de faire peut engager les efforts budgétaires sur plusieurs générations.

Mais certainement pas sans garde-fous.

### 5.3. UNE MOBILISATION JUSTE DES DIFFÉRENTES GÉNÉRATIONS

Il est assez normal qu'un investissement qui va rendre des services pendant plus d'un siècle puisse être financé sur cinquante ans : faire peser à l'inverse un tel investissement sur les seules générations ayant pris la décision, serait très injuste. Encore faut-il cependant que la durée économique de l'investissement, soit égale ou supérieure à la durée des emprunts.

Or, le modèle économique d'une société de projet peut conduire, si l'on n'y prend pas garde, à dimensionner la durée d'amortissement de la dette en fonction du seul revenu annuel disponible (budgétairement programmé ou adossé à une fiscalité dédiée) la plus faible possible, et dépasser ainsi la durée de pertinence de l'investissement.

Pour épargner les générations futures, il faut par exemple décider de mettre fin à la fiscalité dédiée au bout de vingt ans au lieu de soixante ; cela oblige alors d'amortir la dette trois fois plus vite. Or, cela ne sera possible qu'en augmentant très significativement le montant annuel affecté. C'est ainsi que l'on identifie et que l'on peut mesurer le véritable débat sur la répartition de l'effort intergénérationnel.

On peut donc effectivement craindre une décision de facilité en minimisant la fiscalité dédiée, perceptible et sensible politiquement à court terme, en renvoyant sur la poursuite de cette fiscalité sur des générations futures, au-delà de la capacité du projet à être pleinement utile pour ces générations.

Cette vérification importante est nécessaire pour des projets dont l'actif aura une durée de vie plus courte que le remboursement de la dette. Amortir la dette au-delà de cette durée serait pour le coup une vraie injustice pour les générations futures.

Cela peut être le cas sur des grands projets numériques ou sur des actifs dont la durée de vie serait de vingt ans ;

ou bien encore sur les investissements de la performance énergétique des bâtiments, par rapport au temps de substitution par des énergies décarbonées.

N'oublions pas cependant qu'en matière de factures laissées aux générations futures, le plus choquant est ailleurs. Comme on a pu le voir, la règle à suivre en termes d'investissement est assez simple à construire et à vérifier : création de richesse vérifiée, validée, partagée, et amortissement de la dette sur une durée inférieure ou égale à la durée de vie de l'actif.

La question se pose également pour des investissements publics financés par le budget de l'État et donc pas une grande partie de dette. Or, l'État français a un déficit public croissant depuis plus de quarante ans, et l'absence d'affectation de cette dette aux dépenses, ne permet pas de vérifier que bien des investissements réalisés par le passé, obsolètes aujourd'hui, ne sont pas encore remboursés par les générations actuelles.

Le plus choquant reste encore aujourd'hui de lever une dette pour financer des dépenses de fonctionnement, et des dépenses d'investissements, sans aucune affectation, ni vérification de la bonne adéquation entre la durée d'amortissement de cette dette et la durée d'efficacité de la dépense publique ayant nécessité cette dette nouvelle.

### 5.4. LA MAÎTRISE DES COÛTS ET LA STRATÉGIE D'ALLOTISSEMENT

Reprocher aux sociétés de projet, pouvant emprunter et ayant des ressources affectées, d'être une source majeure de non-maîtrise des dépenses publiques est probablement la critique la plus paradoxale.

En effet, la capacité des sociétés de projet de réaliser rapidement les projets est le premier facteur favorisant le respect du coût d'objectif. La réduction des délais est vertueuse pour deux raisons :

- Réduire les délais permet de réduire les coûts industriels car cela permet de réduire les coûts d'immobilisation.
- Cela réduit également les possibilités de remises en cause des programmes, causes de surenchérissements.

Enfin, la principale des raisons qui permet aux sociétés de projet de mieux maîtriser leurs coûts que n'importe quel autre maître d'ouvrage qui ne disposerait pas d'une programmation financière sécurisée, provient de la capacité à mettre en œuvre des contrats de conception-réalisation (comme le font tous les maîtres d'ouvrage privés), plutôt que de faire appel à des montages du type de la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique (loi Mop).



Utiliser des contrats de conception-réalisation impose en effet une parfaite maîtrise de sa trajectoire financière ; ce que permet la capacité à lever de dette, et ce que ne permettent pas les programmations budgétaires.

À contrario, les allotissements organisés via la loi Mop permettent des coups d'arrêt, et le redécoupage des futurs lots, en fonction des fluctuations de la programmation budgétaire. Bien moins optimale en termes de gestion des risques que les contrats de conception réalisation, la loi Mop est en revanche bien adaptée à la maîtrise d'ouvrage classique.

La critique qui subsiste néanmoins sur cette supposée non-maîtrise des coûts par une société de projet s'explique pour deux raisons. Elle part de l'hypothèse que la société de projet utilisera les mêmes allotissements qu'une maîtrise d'ouvrage classique, via la loi Mop. Un tel allotissement est plus difficile à maîtriser et occasionne de multiples occasions de dérives des coûts

et des délais. Or, le mécanisme de financement d'une société de projet présente un caractère plus indolore qu'un financement budgétaire : on peut en effet toujours absorber un surcoût en augmentant le montant de la dette, et en reportant de quelques années son remboursement, sans avoir de blocage aussi fort que dans la programmation d'un CPER. Cette facilité de financement est réelle mais elle ne doit pas se traduire par le moindre laxisme.

La gouvernance du projet, et le contrôle de la société de projet doit en effet veiller scrupuleusement sur le respect du coût d'objectif, et le respect de la durée prévisionnelle d'amortissement.

Un reporting régulier et exigeant doit ainsi permettre de clarifier les faits générateurs conduisant à revoir ces objectifs (évolution de l'inflation ? ou des taux d'intérêt ? ou mauvaise maîtrise des contrats ou évolution non validée des programmes ?).



Une société de projet dispose d'une très efficace autonomie, mais sa gouvernance doit pouvoir s'assurer du bon respect du cadrage initial, et procéder aux sanctions si ce cadrage n'est pas respecté.

Quant au supposé surcoût liée au coût de la dette levée par une société de projet, il existe tout autant pour toutes les maîtrises d'ouvrage publiques en mode budgétaire classique : l'état des finances publiques où les dépenses de fonctionnement de l'État sont-elles mêmes financées par de la dette, font que toutes les dépenses d'investissement sont-elles mêmes préfinancées par de la dette. Simplement, elle n'est jamais mise en avant ; il n'est jamais fait état dans les CPER, par exemple, du coût global d'un projet mais seulement des dépenses techniques d'investissement.

Par ailleurs, gagner une année d'avance pour la mise en service d'un projet, grâce à la dette, lorsque cela permet de gagner une année de travaux, est généralement plus économique par rapport au coût d'immobilisation et

à l'impact de l'inflation sur les coûts des travaux. La faculté de faire appel à de l'emprunt dans une société de projet n'est donc pas un surcoût, bien au contraire, mais la condition de minimisation des coûts globaux de réalisation, et de maximisation des avantages collectifs.

## **5.5. LAISSER PLUS DE TEMPS À LA DÉCISION, PUIS PRIVILÉGIER L'EFFICACITÉ**

De façon générale, il est souvent fait état de dérives des coûts d'un projet alors que les chantiers n'ont pas encore commencé, mais que les études sont assez avancées et qu'on les compare aux évaluations sommaires mise en œuvre lors des études préalables sur la base desquelles les décisions sont prises. Ces dérives existent quelle que soit l'organisation de la maîtrise d'ouvrage.

Afin de lever toute critique, peut-être serait-il souhaitable de prévoir avant la signature d'un contrat global qui constitue le véritable engagement financier, une dernière vérification sur la base d'un coût sécurisé et engageant de la part des entreprises de travaux et d'ingénierie, de la pertinence du bilan socio-économique.

Et aussi de la permanence du choix politique de faire ce projet, décision parfois prise plusieurs années avant la signature d'un contrat extrêmement engageant pour les finances publiques.

Entre le principe de faire un projet (à l'issue d'un grand débat public), la confirmation à l'issue de l'enquête d'utilité publique, et la validation d'engager un contrat global (un PPP, une concession ou un contrat de conception-réalisation), il y aurait ainsi trois décisions fortes sur une période allant de sept à dix ans. Cela justifierait de concentrer ensuite les efforts sur la réalisation au plus vite et au moindre coût (ce dernier ayant fait l'objet d'un engagement ferme d'un groupement d'entreprises), plutôt que de faire perdurer une incertitude de fond au gré des programmations budgétaires.

En conclusion, et cela a déjà été dit à plusieurs reprises dans ce rapport : les projets d'investissements doivent d'abord et avant tout être créateurs de richesse, pour la collectivité publique. L'état des finances publiques, particulièrement dégradées en début 2025, témoigne

de l'impératif sérieux de bien utiliser une ressource financière de plus en plus rare : la programmation, débattue, et respectée, des projets classés par priorité, est donc une nécessité.

La programmation des investissements ne saurait être la résultante du meilleur lobbying ou de l'impulsion ponctuelle et sans suite dans un contexte politique donné, remettant en cause des années de concertations et bouleversant un classement hiérarchisé au service d'une manœuvre de court terme. La situation actuelle est trop grave pour ne pas être rigoureux et cela pour deux raisons qui s'imposent à nous :

- Les finances publiques sont fortement contraintes par une dette dont la maîtrise semble nécessiter au moins sept ans d'effort (cf. le projet de trajectoire transmis par la France à la commission européenne en novembre 2024) ;

- La transition écologique va nécessiter des centaines de milliards d'investissement publics sur quinze à vingt ans, qui seront indispensables, à la fois pour la biodiversité mais aussi pour notre économie et éviter des dépenses bien plus importantes qu'une absence d'anticipation finirait par nous imposer.

On n'a pas le droit ni d'attendre ni de se tromper.



# CHAPITRE 6

## LE RÉTABLISSEMENT DE LA CONFIANCE

### 6.1. UN DÉFICIT GÉNÉRALISÉ DE CONFIANCE

Dans une période aux enjeux financiers, techniques, humains et environnementaux aussi importants, force est de constater que la confiance fait cruellement défaut, que ce soit au sein de la population à l'égard du monde politique, du monde politique local vis-à-vis du gouvernement et de l'État, des entreprises vis-à-vis du monde politique dans son ensemble. Au milieu de ce manque de confiance généralisé, les citoyens, sachants ou pas, fonctionnaires du secteur public ou salariés du secteur privé, sont des acteurs du débat public (indispensable pour asseoir l'acceptabilité d'un projet) et de la fabrication du projet (au sein de la maîtrise d'ouvrage et des entreprises) qu'il est bien difficile de mobiliser ...

Difficile dans un tel contexte de mettre en place une politique d'investissement ambitieuse pour les vingt-cinq prochaines années.

Loin d'imaginer la recette miracle au rétablissement de la confiance au sein d'une société passablement complexe, concentrons-nous sur quelques-unes des relations clefs indispensables pour lesquelles la reconstruction d'une confiance est fondamentale.

### 6.2. LA CONFIANCE DE CELUI QUI PAYE

La confiance du contribuable, ou de l'utilisateur, est la première des confiances à rétablir ou à consolider. La France, en étant championne de la fiscalité en Europe, a considérablement fragilisé le consentement de ses citoyens à payer l'impôt. Le rejet par une partie de la population du péage poids lourd et l'acceptation tacite de son abandon illustrent parfaitement cette situation.

Les témoignages d'acteurs économiques et politiques convergent tous sur la nécessité pour toute taxe ou redevance nouvelle de rechercher son affectation pour en justifier l'existence, et leur permettre de la défendre. C'est en effet ce qui se passe pour les Agences de l'eau dont les ressources sont adossées à une fiscalité sur l'eau, affichant clairement son emploi, depuis des décennies ; c'est le cas pour le Grand Paris express. C'est la solution adoptée par les régions ayant mis en place une fiscalité pour le financement de prochaines LGV (les régions Nouvelle Aquitaine, Occitanie et Sud).

Ce principe devra notamment être suivi pour la solution mise en œuvre pour la suite des concessions autoroutières : taxes et redevances devront être scrupuleusement fléchées.

La confiance du contribuable, c'est aussi celle du citoyen. Les promesses politiques de délais de mise en service d'une infrastructure ou de réouverture d'un service public, annoncées sans aucune prise en compte de la réalité technique ou juridique, ne font que disqualifier la parole publique mais aussi celle du maître d'ouvrage. Elles ouvrent en grand une perte de confiance sur toute annonce concernant les coûts et les délais, et rendent toute demande de financement suspecte.

### 6.3. LA CONFIANCE DES ENTREPRISES

Pour faire un projet, il faut pouvoir s'appuyer sur un très grand nombre d'acteurs économiques : bureaux d'études, industriels, entreprises de travaux publics, banquiers, investisseurs, etc. La confiance de ces entreprises est indispensable pour qu'elles anticipent les embauches et les formations qui seront indispensables dans trois à cinq ans, lorsque tel ou tel projet engagera une phase de travaux par exemple.

Or, plusieurs décennies de contrats de plan jamais respectés ont fini de totalement disqualifier la parole publique de l'État quant aux annonces de tel ou tel projet, qu'il soit routier ou ferroviaire. Dans ces conditions, comment donner les signes qui confirment que cette fois-ci, c'est du sérieux ?

Les trois facteurs de succès qui caractérisent la SGP ont été déterminants pour permettre aux entreprises de se mobiliser :

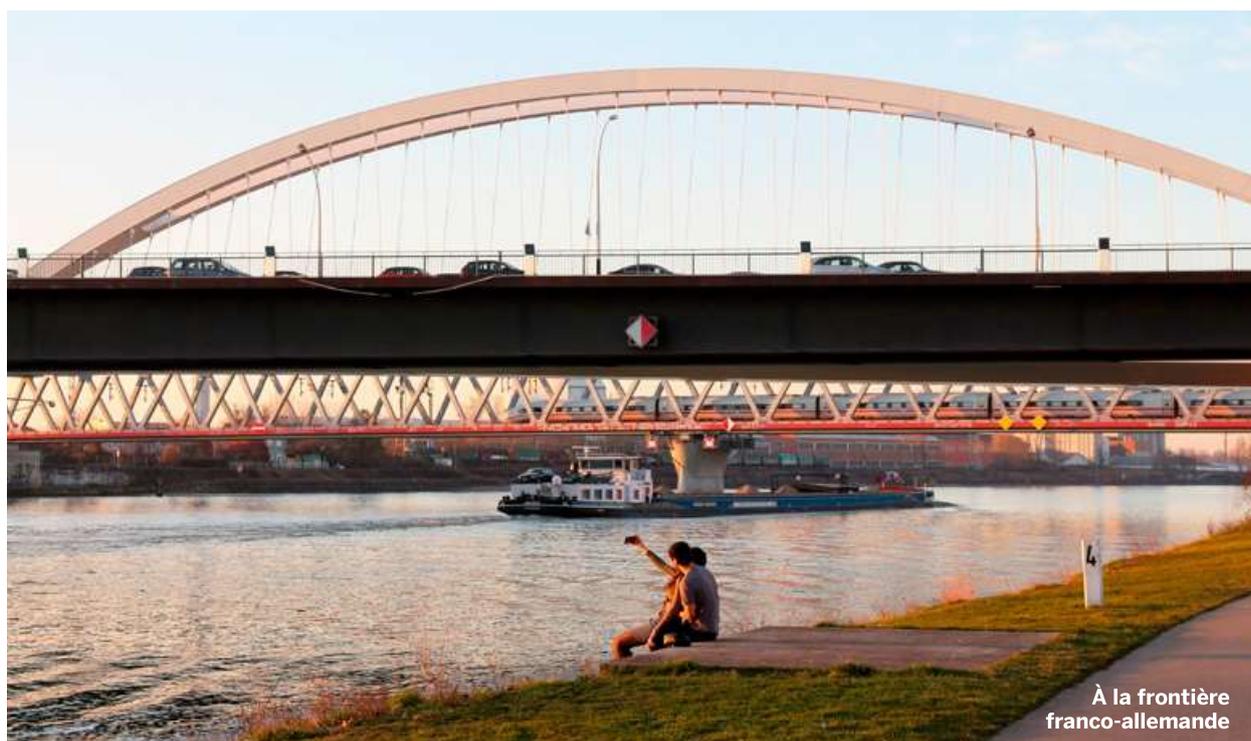
- Une maîtrise d'ouvrage dédiée a clairement matérialisé la sincérité des intentions de faire, dès lors que les embauches ont pu se faire ; avant, cette confiance était encore très imparfaite comme ont pu en témoigner certaines stratégies d'offre des entreprises qui ne croyaient pas dans la réalisation du projet du GPE dans son ensemble ;
- Une fiscalité affectée, qui met relativement à l'abri l'avancement des chantiers des fluctuations des arbitrages annuels sur les crédits budgétaires ;

- La capacité d'emprunt, qui permet de garantir que les paiements seront au rendez-vous du travail réalisé, dans la durée. Notons que cette capacité d'emprunt (et d'emprunter à des conditions proches de celles de la dette souveraine) a été rendue possible par l'affectation des flux mais aussi par le statut de droit public de l'emprunteur (un Epic). Le fait que ces emprunts aient été « verts » a également joué un rôle.

#### **6.4. LA CONFIANCE DU MONDE POLITIQUE LOCAL**

La confiance des élus locaux sera confortée par les mêmes décisions : mettre en place une fiscalité affectée et une structure de maîtrise d'ouvrage dédiée, sont les deux conditions qui aideront à lever leurs inquiétudes. Or, leur mobilisation est indispensable pour conforter l'acceptabilité des projets et incarner le bien-fondé de ces réalisations au plus près des riverains et des usagers, des contribuables et des électeurs.

L'aboutissement du débat sur la fin des concessions et la pérennisation, sous forme de redevance d'usages, de péage, de taxe, des péages actuels, présentée dans le chapitre précédent comme l'une des solutions les plus prometteuses en potentiel de ressources à prélèvement constant, serait indiscutablement un signal majeur quant à la sincérité des annonces et à la crédibilité de leur mise en œuvre. ■





# ANNEXES

## LISTE DES SIGLES

**AFIT France** : Agence de financement des infrastructures de France

**AMO** : Assistance à maîtrise d'ouvrage

**Apj** : Agence publique pour l'immobilier de la justice

**ATMB** : Autoroutes et tunnel du Mont-Blanc

**CNA** : Caisse nationale des autoroutes

**COI** : Conseil d'orientation des infrastructures

**CPER** : Contrat de plan État-Région

**CP** : Contrat de partenariat

**DDE** : Direction départementale de l'Équipement

**Dir** : Direction interdépartementale des routes

**EFSF** : European Financial Stability Facility, Fonds européen de stabilité financière

**Epaurif** : Établissement public d'aménagement universitaire de la région Île-de-France

**EPIC** : Établissement public à caractère industriel et commercial

**GPE** : Grand Paris Express

**GPSO** : Grand projet ferroviaire du sud-ouest

**IMOA** : Institut de la maîtrise d'ouvrage

**Lom** : Loi d'orientation des mobilités

**Mop (Loi Mop)** : Loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique

**Oppic** : Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la Culture

**PIB** : Produit intérieur brut

**Pnec** : Plan national énergie-climat

**PPP** : partenariat public-privé

**SCA** : Sociétés concessionnaires d'autoroutes

**Sec10** : Système européen de comptabilité de 2010

**Semca** : Société concessionnaire d'autoroute

**Serm** : Services express régionaux métropolitains

**SGP** : Société du Grand Paris

**SFTRF** : Société française du tunnel routier du Fréjus

**SNBC** : Stratégie nationale bas-carbone

**Snit** : Schéma national d'infrastructures de transport

**TAT** : Taxe d'aménagement du territoire

**TICPE** : Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques

# ANNEXES

## ANNEXE 1

### Les différents types d'organisation des sociétés concessionnaires

La piste de solution analysée en détail dans le rapport pour la suite des concessions privées dont les contrats prendront fin entre 2031 et 2035 est celle de la « concession publique ». Elle est une solution parmi d'autres : toutes associées, selon des schémas contractuels différents, les différents acteurs concernés, publics et privés.

Cette annexe a pour objectif de rappeler les modèles en vigueur, hier et aujourd'hui et de mettre en perspective les évolutions potentielles proposées, au profit de la qualité du débat d'orientation politique.

Elle permet ainsi, par rapport à la typologie d'acteurs amenés à se mobiliser dans cette hypothèse de réforme, d'identifier le rôle de chacun, la nature du risque porté et la durée de sa mission. ■

#### MODÈLE DE CONCESSIONS AUTOROUTIÈRES INTÉGRÉES

Le premier schéma présenté est celui des Semca, avant la privatisation décidée par le gouvernement en 2005.

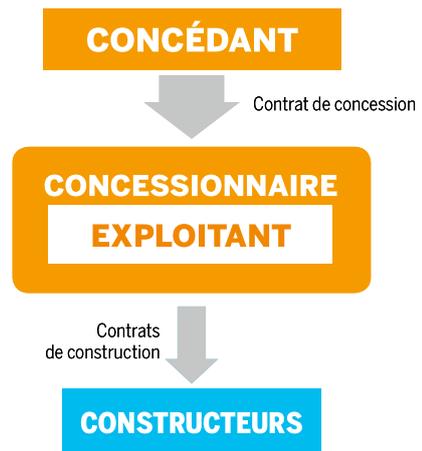
L'État était alors l'actionnaire principal (certaines collectivités locales complétaient le tour de table) d'une société concessionnaire reliée à l'État par son contrat de concession. Celui-ci avait été établi sans mise en concurrence.

Les travaux pour les nouvelles sections (ainsi que les travaux d'entretien ou d'élargissement) étaient réalisés, après appel d'offre, par les entreprises du BTP du secteur.

L'exploitation était réalisée par la société concessionnaire elle-même, les agents mobilisés étant ses salariés. La société concessionnaire était donc plongée dans les activités opérationnelles, au jour le jour, tout en portant l'ensemble du risque trafic et la structure financière.

Ce schéma est encore en vigueur dans les sociétés Autoroutes et tunnel du Mont Blanc (ATMB) et Société française du tunnel routier du Fréjus (SFTRF).

#### CONCESSIONS PUBLIQUES AVANT 2005 (SEMCA)



#### MODÈLE DE CONCESSIONS AUTOROUTIÈRES INTÉGRÉES

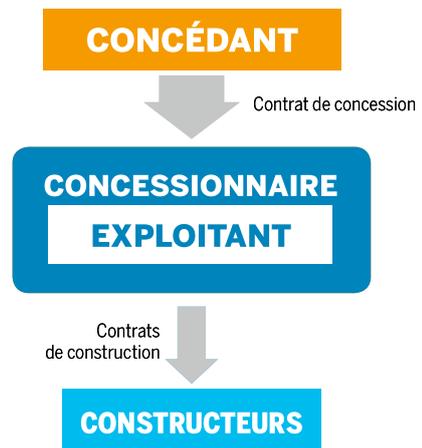
Le second schéma est celui d'une concession privée, intégrée, où l'activité d'exploitant est comme dans le modèle historique de la Semca, assuré par la nouvelle société privée résultant de la privatisation.

Dans le cas représenté sur le schéma, l'actionariat de la société concessionnaire est le même que celui des constructeurs. C'est un schéma que l'on peut trouver lors de certains appels d'offre. C'est aussi celui de certaines des structures issues de la privatisation des Semca (avec un actionariat variable pour certains, avec notamment des investisseurs financiers complétant le tour de table).

Dans le cas des nouvelles concessions, lorsque ce schéma est retenu, les constructeurs ayant le même actionnaire que la concession, réalisent la majorité des travaux.

Dans le cas des anciennes Semca privatisées, une obligation de mise en concurrence vient élargir le champ des constructeurs.

#### CONCESSIONS PRIVÉES APRÈS 2005



## MODÈLE DE CONCESSIONS AUTOROUTIÈRES NON INTÉGRÉES

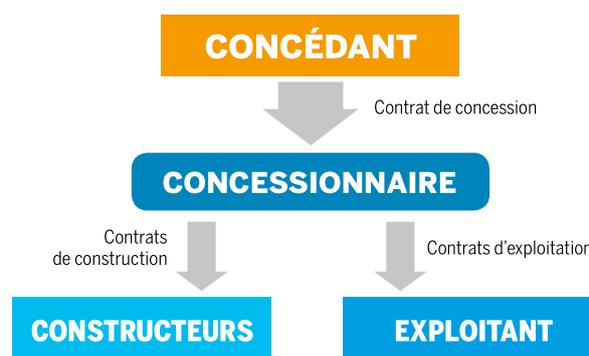
Ce troisième schéma se distingue des deux précédents par la séparation entre l'entité concessionnaire, titulaire du contrat de concession, et l'entité en charge de l'exploitation (maintenance, perception du péage, exploitation courante, maîtrise d'ouvrage des travaux de renouvellement et maintenance lourde, etc.). Il s'agit d'une entreprise distincte, avec son propre actionariat.

Cette société d'exploitation reprend l'intégralité des engagements pris par la société concessionnaire, et bénéficie en transparence des droits associés à ses missions, tels qu'ils sont décrits dans le contrat signés par le Concédant.

Les missions d'exploitation sont sous-traitées comme le sont les missions de conception et de construction. Les contrats d'exploitation peuvent être signés sur la durée de la concession (c'est en général une demande des industriels qui participent à l'appel d'offre). Mais il est aussi possible que ces contrats soient de durée plus courtes et renouvelés à intervalle régulier (c'est en général une demande des actionnaires purement financiers de la société concessionnaire, qui souhaitent garder une pression sur leurs sous-traitants).

La société concessionnaire continue de porter le financement (emprunts et capital apporté par les actionnaires), reçoit le

## NOUVELLES CONCESSIONS PRIVÉES



produit du péage, et pilote le contrat d'exploitation. Elle n'a donc que très peu de personnel à la différence de la société d'exploitation où se retrouve tous les effectifs opérationnels. Elle continue en revanche de porter le risque trafic, sur la totalité de la durée du contrat de la concession.

Ce schéma est extrêmement classique et se retrouve aujourd'hui dans la quasi-totalité des appels d'offre pour la réalisation des nouvelles concessions.

## MODÈLE DE CONCESSIONS AUTOROUTIÈRES NON INTÉGRÉES

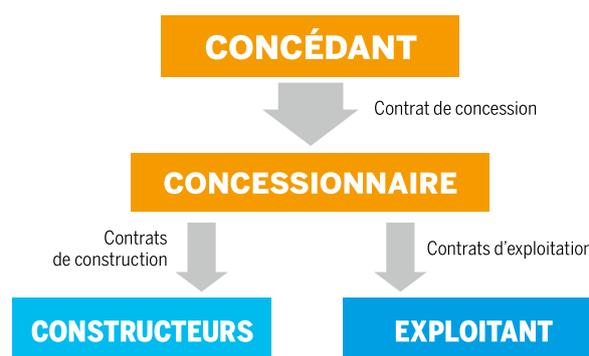
Ce quatrième schéma décrit l'organisation de la solution analysée en annexe 2 d'une future organisation articulée autour de concessions publiques (actionnaires État et/ou collectivités locales), avec une autorité concédante (État ou Région) attribuant ces nouveaux contrats de concession en gré à gré selon les principes du in house.

Dans un tel schéma, l'exploitation reste assurée par les entreprises privées, dans les mêmes conditions que les nouvelles concessions privées. Les entreprises privées des TP sont ainsi dans la même situation de pouvoir assurer des prestations dans la construction et dans la maintenance. Le savoir-faire des entreprises industrielles privées, dans l'exploitation et tout particulièrement dans la perception des péages (avec l'enjeu de l'évolution de la perception sans barrière : le « free flow ») est mobilisé dans des conditions analogues.

Le caractère public de la société concessionnaire vise uniquement à porter l'intégralité du risque trafic, et le risque de contrepartie de l'exploitation (NB : le risque opérationnel est bien porté par le sous-traitant, mais la société concessionnaire porte toujours le risque vis-à-vis du concédant, notamment en cas de défaillance du sous-traitant ou d'augmentation de ses coûts lors du renouvellement) et des travaux à venir.

C'est par conséquent la société concessionnaire qui reçoit le produit des péages (perçus concrètement par l'exploitant),

## NOUVELLES CONCESSIONS PUBLIQUES



et après paiement des différents contrats, les dividendes qui seront versés aux actionnaires publics.

Celle-ci n'intervient pas au jour le jour dans l'exploitation. C'est la principale différence avec le premier schéma (celui des Semca avant privatisation).

Le seul acteur qui disparaît par rapport aux schémas en vigueur, que ce soit pour les concessions privatisées en 2005 ou les nouvelles concessions signées pour de nouvelles autoroutes, ce sont les actionnaires privés (qu'ils soient purement financiers ou industriels).

## ANNEXE 2

### Une solution centralisée portée par l'État ?

L'État, actuellement concédant, pourrait parfaitement reprendre à la fin des contrats actuels de concession la gestion directe (comme avec les Directions interdépartementales des routes pour le réseau routier national) ou indirecte (avec des contrats d'exploitation et de maintenance sous-traités au secteur privé), et faire payer aux usagers une redevance couvrant à la fois l'ensemble des coûts d'exploitation et de maintenance, les investissements et leur financement, et couvrant également les externalités négatives tel que cela est autorisé avec la directive Eurovignette. L'ensemble ne devrait pas dépasser les niveaux de péages<sup>1</sup> que les usagers seront amenés à payer à la fin des contrats de concession actuels afin de préserver l'acceptabilité d'un non-retour à la gratuité.

Un tel dispositif, porté et mis en place par l'État seul, peut sembler simple mais il n'en demeure pas moins complexe et il devra se mettre en place sur une longue période, afin d'être rendu opérationnel entre décembre 2031 (date de la première échéance des concessions historiques, Sanef) et septembre 2036. Or, durant cette longue période, plusieurs échéances politiques créeront des moments de possibles remises en cause des décisions initiales. Ainsi, même si le retour à la gratuité sur des autoroutes concédées n'a à ce jour été porté politiquement par aucun parti, le sujet reste sensible et le sera d'autant plus que 2027 et 2032 seront des années d'élections présidentielles.

L'abandon en 2014 de la redevance poids lourd, pourtant largement votée par le Parlement en 2009 dans le cadre du Grenelle de l'environnement, reste dans tous les esprits. Par ailleurs, l'usage des sommes collectées par cette redevance restera un sujet politique majeur, dans la durée (il faudra affecter ces recettes en fonction des programmes d'investissement engagés, comme cela fut le cas avec le Grand Paris express et la taxe sur les bureaux franciliens). Les incertitudes et possibilités de remise en cause ultérieure de l'usage de cette ressource seront donc fortes. L'acceptabilité par l'utilisateur, qui pourrait revendiquer la gratuité, sera fortement conditionnée par la lisibilité de la poursuite des péages sous une autre forme.

## ANNEXE 3

### Une solution décentralisée portée par les collectivités locales ?

Une alternative existe à cette solution centralisée portée uniquement par l'État, s'appuyant à l'inverse sur un grand nombre de collectivités locales. Elle consiste à s'inspirer du modèle historique des concessions publiques d'avant la privatisation partielle réalisée en 2002, alors que certaines collectivités locales étaient des actionnaires (minoritaires) des sociétés concessionnaires d'autoroute. Pour cela, il faudra redéfinir de nouveaux contrats de concessions entre autorité concédante et de nouvelles sociétés concessionnaires publiques (à créer par la loi puis par décrets) dont les actionnaires seraient des collectivités territoriales ou établissements publics de coopération intercommunale.

La présentation qui suit propose un prolongement des réflexions présentées par TDIE à travers la description des différents scénarios en débat pour préparer les modalités de gestion du réseau autoroutier concédé après la fin des trois principales concessions<sup>2</sup>. Il s'agit ici de réfléchir à un scénario qui acte cinq éléments :

- Le maintien de la redevance d'usage, dans le respect de la directive Eurovignette révisée ;
- Le maintien du principe de la concession et de l'affectation ;
- Une concession publique ;
- La mobilisation des collectivités territoriales ;
- Le développement d'un système de financement des investissements dans le secteur des transports gagé sur les recettes du secteur des transports.

L'intérêt de la concession est de pouvoir s'appuyer sur un modèle connu de tous ayant fait ses preuves, avec un péage qui permettra de couvrir les investissements futurs qui seront prévus dans les nouveaux contrats, ainsi que l'ensemble des coûts d'entretien et d'exploitation sur le réseau routier structurant (ou « réseau magistral »). Ces péages seront inscrits dans le contrat, et donc protégés dans la durée. Cela permettra de donner à de la visibilité à l'utilisateur, mais aussi aux promoteurs des projets qui devront construire une programmation financière, ainsi qu'aux maîtres d'ouvrage routiers dont le réseau sera délégué à ces nouvelles sociétés concessionnaires. Ces promoteurs sont d'abord les nouvelles sociétés concessionnaires, pour les investissements concernant les réseaux concernés par ces nouvelles concessions.

1. - L'application de la directive Eurovignette en France suscite un débat : permet-elle de maintenir le niveau actuel de recettes de péage, ou conduira-t-elle à une baisse globale de ces recettes ?

2. - Voir [Comment mener le débat sur l'avenir du système autoroutier français ?](#), TI&M n° 543, janvier-février 2024, 8 p.

Mais ce sont également les collectivités locales actionnaires de ces sociétés concessionnaires, qui pourront s'appuyer sur les dividendes futurs pour planifier leurs propres investissements.

Le fait que ces sociétés concessionnaires soient des entreprises publiques est important afin de sortir du débat récurrent depuis la privatisation complète des concessions en 2005, qui a conduit à fragiliser l'acceptabilité du péage par l'utilisateur. Il est d'autant plus nécessaire que la question du maintien du niveau des coûts d'utilisateur (par le péage et la taxe) sera une position potentiellement sensible, et qu'une capitalisation privée ne ferait que rendre encore plus difficile ce débat.

En revanche le secteur privé a parfaitement démontré sa capacité à assurer les missions opérationnelles que sont la maintenance et l'exploitation. L'architecture décrite devra veiller à ce que ces missions restent attribuées, après mise en concurrence, à des entreprises privées. À l'instar des sociétés de projets mises en place par les opérateurs privés pour les nouveaux projets, ces sociétés concessionnaires seront donc avant tout des holdings maîtres d'ouvrage, gérant les sous contrats industriels et les flux financiers (cf Annexe 1).

Cet actionnariat pourrait être exclusivement assuré par l'État, comme l'étaient les Semca avant 2005. Mais il est important que cette réforme puisse être portée également par les grands acteurs territoriaux, afin de ne pas se retrouver dans une configuration comme le péage poids lourds où l'État était isolé. Par ailleurs, les grands besoins d'investissements, et de moyens de fonctionnement, resteront à l'avenir significatifs dans le domaine routier (la réorganisation et le partage de la voirie pour de nouveaux usages) et sont considérables dans le domaine du ferroviaire (où les régions sont aujourd'hui en première ligne ainsi que les métropoles, car la démarche des Serm concerne les modes routier et ferroviaire).

L'objectif d'orienter les bénéfices tirés de l'exploitation des autoroutes vers la transition conduit donc à privilégier dans la proposition décrite ci-après ces deux familles de collectivités locales, régions et métropoles, comme actionnaires (seuls ou aux côtés de l'État).

Afin de sécuriser de façon durable les financements nécessaires à la gestion et aux évolutions du réseau routier magistral, le réseau de chacune de ces nouvelles concessions pourrait enfin comporter à la fois les anciennes autoroutes à péage, mais également les grands axes routiers et autoroutiers structurants constituant le réseau « magistral », qu'il s'agisse du réseau national ou départemental. Cela concernerait notamment les voies rapides urbaines, et certains grands axes départementaux structurants. Ces réseaux seraient ainsi intégrés aux futures concessions, sans pour autant devoir supporter obligatoirement un péage : seuls les anciens itinéraires resteraient payants à des

niveaux semblables aux coûts des péages dans le régime actuel des concessions. Les nouveaux itinéraires pourraient selon les cas de figures, et si les conditions sont réunies, faire l'objet d'une tarification partielle, comme l'étudient actuellement certaines régions afin de remettre en place un dispositif comparable au péage poids lourds abandonné en 2015. Cette intégration de ces réseaux dans le périmètre des nouvelles concessions soulagerait les financements des collectivités qui en sont actuellement maîtres d'ouvrage. Ce schéma sécurise ainsi, sur l'ensemble du réseau magistral (les anciennes autoroutes actuellement à péage, les autoroutes non concédées, les voies rapides urbaines nationales et métropolitaines, le réseau structurant départemental), le financement de l'entretien, de l'exploitation mais aussi des investissements à réaliser afin de décarboner la mobilité routière.

Dans un tel schéma, où le contrat de concession est signé sans mise en concurrence, la théorie du in-house doit pleinement pouvoir s'appliquer.

Or, pour cela, il est nécessaire que l'autorité concédante ait le contrôle de la concession.

Ainsi, deux schémas sont alors possibles :

- Celui où l'État reste l'autorité concédante ; il devra alors être l'actionnaire principal (a minima en termes de décision, le partage des flux financiers pouvant quant à lui être réparti différemment et en privilégiant davantage les actionnaires collectivités locales) de chacune de concessions publiques.
- Celui où l'État n'est pas actionnaire des nouvelles concessions ou s'il n'en a pas le contrôle (bien qu'encore actionnaire), l'autorité concédante devra alors être la collectivité locale ayant la majorité de l'actionnariat de la concession.

NB : le début de la réflexion avait initialement envisagé que chaque concession aurait deux autorités concédantes : l'État, pour les actuelles autoroutes concédées dont les contrats arriveront à leur terme entre 2031 et 2036, et pour le réseau routier national actuellement non concédé, et les départements dont une partie du réseau aura été jugé structurant. Cette dualité de l'autorité concédante complexifie et fragilise l'établissement d'une solution robuste. En effet, les Départements seraient dans une position très délicates où les parties de leur réseaux transférés ne généreraient pas de recette, en l'absence de péage, et dépendraient intégralement des sommes issues du réseau à péage et dépendant de l'autre autorité concédante. La solution la plus simple et neutre financièrement pour les départements (qui n'auront plus à financer l'exploitation et la maintenance des réseaux concernés) est de transférer l'ensemble des réseaux gratuits à l'autorité concédante des réseaux à péage.

## Schématisme du dispositif : trois niveaux d'acteurs pour une solution de concession(s) publique(s) qui mobilise les collectivités territoriales

	Les acteurs	Modalités / actions	Processus de mise en œuvre
<b>Concedants</b>	L'actionnaire ayant le contrôle de la nouvelle société concessionnaire (État ou Région)	L'État et les départements transfèrent la maîtrise d'ouvrage de leur réseau magistral ainsi que les investissements associés prévus dans le contrat au concessionnaire des autoroutes à péages. Le périmètre pris en compte pour chaque concession pourrait s'appuyer sur le périmètre des anciennes concessions afin d'en faciliter la transition. S'y ajouteront les autres composantes du réseau magistral non concédé, en privilégiant les logiques de maillage et d'exploitation.	Les collectivités locales et l'État définissent conjointement les niveaux de service attendus, le champ des investissements (notamment ceux nécessaires au développement de la mobilité décarbonée), et la politique tarifaire associée. Le concédant est défini conjointement au choix de l'actionnaire ayant le contrôle de la société concessionnaire. Les péages redéfinis seront limités aux sections antérieurement à péage ; les autres parties du réseau concédé pourront ponctuellement faire l'objet d'une mise à péage au cas par cas. Une telle décision est prise par chaque concédant.
<b>Concessionnaires</b>	Sociétés publiques ayant des collectivités locales comme actionnaires : région(s) et métropole(s), éventuellement l'État	Le principe est d'affecter les dividendes aux collectivités en charge du développement des réseaux ferrés. Seraient ainsi retenues celles concernées territorialement par les réseaux concédés.  Quelques cas de figure : - Région 1 + métropoles A et B ; - Région 2 + métropole C ; - Régions 3 et 4 + métropoles D-E-F-G ; - Etc.	Chaque concessionnaire est titulaire d'un contrat de concession unique avec le concédant sur une longue période (cinquante ans) permettant d'amortir le plan d'investissement arrêté par le concédant. Les concessionnaires perçoivent les recettes de péage. Pour les autoroutes déjà concédées, elles contractualisent avec des entreprises privées chargées des missions d'exploitation, après appel d'offre. Les contrats peuvent être sur des durées plus courtes (de l'ordre de dix ans). Pour les autres composantes du réseau magistral, la concessionnaire peut contractualiser avec l'entité publique historiquement chargée de l'exploitation.
<b>Exploitant</b>	Entreprises privées industrielles (pour les anciennes autoroutes concédées) ou services publics historiquement en charge de l'exploitation du réseau structurant.	Les entreprises réalisent la prestation définie dans les appels d'offre émis par le concessionnaire. Pour les sections à péages, l'exploitant perçoit le péage pour le compte de la société concessionnaire.	Des évolutions de périmètre entre les différents exploitants seront possibles afin d'optimiser les coûts et la qualité du service pour les usagers. Ces contrats ont vocation à être attribués sur des durées plus courtes que celle de la concession (de l'ordre de dix ans, pour cinquante ans de durée de la concession).

### Quel réseau magistral prendre en considération ?

- Réseau autoroutier concédé historique, privatisé en 2005 (... km) ;
- Réseau routier national de l'État non concédé (... km) ;
- Partie du réseau routier départemental jouant un rôle structurant à l'échelle du territoire (... km).

# BIBLIOGRAPHIE

Mobilité 21, [Pour un schéma national de mobilité durable](#),

Rapport au ministre chargé des Transports, de la mer et de la pêche, juin 2013, 91 p.

[Quel avenir pour les infrastructures routières, ou comment sécuriser leur financement ?](#)

PCM, revue des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts et des diplômés de l'école nationale des ponts et chaussées, n°884, mai 2017.

France stratégie, [Les incidences de l'action pour le climat](#),

rapport à la Première ministre, Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz, mai 2023, 128 p.

Boris Ravignon, [Coûts des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constats et propositions](#), rapport au ministre délégué chargé des comptes publics et au ministre délégué chargée des Collectivités territoriales et de la ruralité, mai 2024, 240 p.

Éric Woerth, [Décentralisation : Le temps de la confiance](#), rapport au président de la République, mai 2024, 160 p.

[Préparation de l'échéance des contrats de concessions autoroutières](#),

rapport d'information n°65 (2024-2025) déposé le 23 octobre 2024, Sénat.

Frédéric Allemand, « Financer la transition écologique : quelle perspective juridique pour un "NGEU vert" ? », in Sébastien Adalid (dir.), Le plan de relance européen et l'impérative de transition écologique et numérique. Bruxelles : Bruylant, 2025 (à paraître).

## RAPPORTS DU CONSEIL D'ORIENTATION DES INFRASTRUCTURES (COI)

[Mobilités du quotidien : répondre aux urgences et préparer l'avenir](#), rapport à la ministre auprès du ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire en charge des Transports, janvier 2018, 207 p.

[Bilan et perspectives des investissements pour les transports et les mobilités, prendre le cap des nouvelles mobilités](#), rapport établi à la demande du ministre délégué chargé des Transports Jean-Baptiste Djebbari, mars 2022, 134 p.

[Investir plus et mieux dans les mobilités pour réussir leur transition](#), rapport établi à la demande du ministre délégué chargé des Transports, Clément Beaune, décembre 2022, 186 p. (publié en février 2023)

## RAPPORTS DE LA COUR DES COMPTES

[La situation et les perspectives des finances publiques](#), juillet 2024, 147 p.

[La Société du Grand Paris](#), décembre 2017, 175 p.

[La Société du Grand Paris](#), avril 2024, 140 p.

## LES RÉFÉRENCES PRODUITES PAR TDIE

Note de travail du conseil scientifique de TDIE, [Engagements climatiques et mobilités : à la recherche du bien commun](#), 16 janvier 2023, 52 p.

[Quelles priorités et quelle voie pour la programmation et le financement des infrastructures de transport ?](#) Dossier TDIE-TI&M, TI&M n°538, mars-avril 2023.

Note de travail du Conseil scientifique de TDIE, [Quel système autoroutier à l'issue des concessions ? Modes de gestion, entretien, modernisation, financement. Cinq scénarios pour ouvrir le débat](#), TI&M N° 541, septembre-octobre 2023, 9 p.

[Transition écologique et régulation du secteur autoroutier](#), dossier, TI&M N° 541, septembre-octobre 2023, 22 p.

Yves Crozet pour le conseil scientifique de TDIE, [Comment mener le débat sur l'avenir du système autoroutier français ?](#) TI&M n° 543, janvier-février 2024, 8 p.

[Quel système autoroutier à l'issue des concessions ? Modes de gestion, entretien, modernisation, financement : cinq scénarios pour ouvrir le débat](#), compte-rendu du petit-déjeuner débat TDIE, TI&M et Mobilette, 5 décembre 2023, 16 p.

*Le lecteur trouvera des informations utiles sur les différents modes de contractualisation public-privé dans les publications de l'Institut de la gestion déléguée.*

# COMMENT FINANCER ET RÉALISER LES INVESTISSEMENTS NÉCESSAIRES À LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ?

**L**e réchauffement climatique et la chute de la biodiversité nous mettent face à une situation très grave : l'absence de réactions à la hauteur, dans les temps, aura des conséquences vitales. Car, bien au-delà des enjeux économiques et sociaux habituels qui décident de nos politiques d'investissements, il s'agit de relever, au cours de la première partie du XXI<sup>e</sup> siècle, des défis vitaux pour l'humanité, et pour les espèces vivantes à la surface de la Terre.

Il ne s'agit plus cette fois-ci d'investir pour gagner plus de temps, plus d'argent ou plus de confort. Il s'agit de mettre en place les infrastructures et les outils à même de protéger le vivant et d'arrêter la machine infernale qui réchauffe exponentiellement notre climat.

Cet enjeu, d'une autre nature que celui qui anime les débats récurrents entre maîtres d'ouvrages « dépendants » et gestionnaires budgétaires « doctrinaires », rend indispensable de changer les règles et de repenser ce dialogue. Car les solutions existent, à condition de le vouloir. Il est encore temps si l'on agit rapidement, d'ici la fin du mandat présidentiel, pour respecter l'objectif d'une décarbonation de l'économie française d'ici 2050.

Ces solutions ne bouleversent pas la fiscalité des ménages ni des entreprises ; elles s'adosent à une dette qui sera maîtrisée car remboursable ; elles nécessitent une visibilité et une fiabilité seules à même de créer la confiance permettant de mobiliser les acteurs.

Mettre dix ou vingt ans de plus pour réaliser telle ou telle autoroute, telle ou telle ligne ferroviaire, est infiniment regrettable pour les populations directement concernées, mais cela n'a pas davantage de conséquences. Ne pas être en mesure de créer d'ici 2050 les outils de production d'énergie électrique décarbonée ou les infrastructures de transport

indispensables aux objectifs d'un développement urbain préservant les terres naturelles et les terres agricoles aura des conséquences vitales.

Il y a des solutions pour trouver les financements.

Il y a des solutions pour respecter les grands équilibres comptables et les engagements européens.

Il y a des moyens d'attirer des hommes et des femmes dans les métiers nécessaires à la réussite de ces énormes chantiers, dès lors que la confiance sera là.

Mais pour cela, il faut changer fondamentalement d'approche, le plus rapidement possible, en rompant le ballet des antagonismes entre « porteurs de projets », pas toujours exemplaires, et budgétaires faisant indifféremment usage de tout ce qui est en leur pouvoir pour ralentir et remettre en cause toutes dépenses d'investissement.

Les préconisations de ce rapport ne doivent en particulier en rien être interprétées comme un encouragement à se lancer dans des projets démesurés sans véritable démonstration, approfondie et partagée, de leur utilité publique au sens le plus stricte, et de leur efficacité pour accompagner la décarbonation et la préservation de la biodiversité. L'établissement d'une gouvernance vertueuse, démocratique et sélective dans sa hiérarchisation des projets, pour bien identifier, choisir et programmer les investissements, est une étape nécessaire indispensable. L'importance de la dette publique actuelle et celle de la transition écologique que l'on doit réussir, nous obligent. Sans changement fondamental d'approche dans nos façons de décider et de mettre en œuvre ces décisions, les propositions concrètes faites dans ce rapport ne changeront rien. ■



9, rue de Berri - 75008 Paris  
Tél. : 01 44 13 31 80  
[www.tdie.eu](http://www.tdie.eu)