



MINISTÈRE
DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT
DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

MINISTÈRE
DU LOGEMENT,
DE L'ÉGALITÉ
DES TERRITOIRES
ET DE LA RURALITÉ

n° hors-série
HIVER - 2014

Actes de la journée

**Des Lumières à nos jours :
l'inventivité financière
au service de l'aménagement
et de l'environnement**

Pour COMITÉ D'HISTOIRE **mémoire**

REVUE DES MINISTÈRES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE ET
DU LOGEMENT, DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DE LA RURALITÉ



n° hors-série
HIVER - 2014

Actes de la journée

**Des Lumières à nos jours :
l'inventivité financière
au service de l'aménagement
et de l'environnement**

Pour COMITÉ D'HISTOIRE **mémoire**

REVUE DES MINISTÈRES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE ET
DU LOGEMENT, DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DE LA RURALITÉ

Au cours des mois où le comité d'Histoire préparait la journée d'études du 18 octobre 2013, « Des Lumières à nos jours : l'inventivité financière au service de l'aménagement et de l'environnement », il y avait des débats d'actualité sur le financement de la transition écologique et de la transition énergétique. Dans ce contexte, il était apparu intéressant de rappeler que des outils financiers parfois sophistiqués avaient pu être inventés au cours des décennies voire des siècles précédents.

Dans son introduction scientifique, Dominique Barjot, professeur d'histoire contemporaine à l'Université Paris- Sorbonne (Paris 4) dresse un panorama des raisons qui, dans le passé, ont poussé à l'inventivité financière pour résoudre des difficultés. Il rappelle les phases de transformation économique intervenues depuis la fin du XVIII^e siècle et l'impact des crises économiques sur les finances de l'État.

La première session, présidée par François Caron, est consacrée aux révolutions industrielles et à l'inventivité financière en matière de travaux publics et de services urbains.

Pour les projets d'aménagement, l'histoire de notre pays met en lumière l'importance du partenariat public-privé et de la notion de concession de travaux publics ou de service public à la française (François Caron).

Le XVIII^e siècle, à l'époque des Lumières, se caractérisait par une forte innovation fiscale et financière. L'administration des Ponts et Chaussées uniformisait les cadres comptables. Les physiocrates réfléchissaient intensément à la couverture financière des dépenses d'investissement. On regardait les expériences étrangères. Pour financer les routes, on cherchait à remplacer la corvée au travail par un impôt ou par le péage (Anne Conchon).

Le financement du réseau ferré français était assuré par des compagnies privées concessionnaires entre 1842 et 1937, jusqu'à la création de la SNCF, avec des tarifs de transport et de péage. Les rapports entre l'État et les compagnies fluctuaient en

matière de partage des coûts de travaux, d'emprunts obligataires, de subventions d'investissement ou d'exploitation (Georges Ribeill).

Le développement des compteurs d'eau à Paris au tournant des années 1870 a été une rupture : à la distribution gratuite par les fontaines se sont substituées l'alimentation des habitants par des eaux de source plus lointaines et diverses formules d'abonnement, afin d'alléger le budget général et de lutter contre les gaspillages (Kostas Chatzis)

Les contrats de concession remontent au droit romain (postes, aqueducs). Il en existait trois formes au Moyen-Âge. Le recours aux concessions se développa au XVII^e siècle, notamment à l'époque de Colbert (postes, canaux, ponts). Il recula au XVIII^e siècle, dans le contexte du recours à la corvée et de la ferme générale des impôts. Mais il se généralisa à partir de la Révolution, notamment sous le Second Empire, alors que la première moitié du XX^e siècle se caractérisa par des vagues de nationalisation (Xavier Besançon).

Pendant la session 2, présidée par Gabriel Dupuy, on s'est demandé si, depuis le XX^e siècle, des innovations financières avaient permis de développer des politiques nouvelles d'aménagement ou d'environnement.

Alors que la décennie 1964-1974 s'était traduite par une spirale de déclin du transport collectif urbain, la décision de ne pas chercher à adapter la ville à l'automobile s'est traduite depuis les années 1970 par un renouveau. La contribution des entreprises via le versement transports, créé en 1971, a représenté un apport décisif pour relancer l'investissement, notamment en site propre et dans les villes moyennes. C'est une ressource enviée à l'étranger. Mais des questions se posent, au regard notamment des politiques de tarification et des problèmes de déficit d'exploitation (Pierre-Henri Emangard).

L'invention des redevances dans la loi sur l'eau de 1964, a été présentée comme une application du principe pollueur-payeur, avec une mutualisation des financements. L'inspiration était venue du précédent allemand de la Ruhr. Depuis lors, le système des agences de l'eau a fait l'objet de controverses sur la notion de bien commun, le

poids des redevances payées par les usagers dans la facture d'eau et la nécessité d'être à nouveau inventif, par exemple pour gérer et renouveler les réseaux d'eau potable (Bernard Barraqué).

Le recours aux instruments économiques pour que des mécanismes de prix soient mis au service des politiques environnementales a été marginalisé par des processus de déformation politique et par l'absence de statut juridique des taxes incitatives. Trois exemples ont illustré cette situation depuis les années 1990 : Eco-emballages, les marchés de quotas d'émission de CO₂, les projets de taxe carbone (Olivier Godard).

Au nom de la recherche de l'optimum économique, EDF s'est orienté vers la tarification au coût marginal de l'électricité. Les principes de la tarification résultent de la contrainte liée à l'impossibilité de stocker l'électricité. Les prix de vente doivent refléter les coûts complets de la production, du transport et de la distribution. L'efficacité découle du fait que la production en période de pointe est celle qui coûte le plus cher (Paul Baudry).

Dans la session 3, présidée par Thierry Wahl, on évoque les rapports entre la fiscalité traditionnelle de rendement et la fiscalité destinée à modifier les comportements.

Depuis la création des redevances des agences de l'eau en 1964, le législateur a étendu la fiscalité écologique à d'autres domaines en matière de lutte contre la pollution ou de maîtrise des consommations (déchets ménagers, qualité de l'air, taxe générale sur les activités polluantes, carburants). On en a vu naître plusieurs types selon que les assiettes sont étroites ou larges, les taux incitatifs ou peu élevés, le consentement à payer aisé à obtenir ou non (Patrick Février).

Le projet du Grand Paris a vu resurgir l'idée de récupération des plus-values. Cette idée date de 1807. On peut faire payer les contribuables, les usagers ou les propriétaires. Dans ce dernier cas, quatre possibilités sont envisageables. Ces mécanismes étaient liés aux grandes ambitions cadastrales de la fin du XVIII^e siècle. Mais le principe de la récupération des plus-values fut vite abandonné en France (Joseph Comby).

Depuis 1985, se sont succédé en France plusieurs régimes d'incitation fiscale au développement de l'investissement locatif dans l'immobilier. Ces mesures de

défiscalisation ont eu comme effets l'émergence de nouveaux investisseurs motivés par le produit fiscal plus que par la détention d'un bien, un nouveau modèle économique de production de logement par les promoteurs ainsi qu'un déplacement géographique des logements défiscalisés vers les villes moyennes (Patrice Vergriete).

Le stationnement payant en ville pose le problème de l'acceptabilité sociale de la tarification de l'usage de l'espace public, comme le montrent les débats sur le péage urbain. Les problèmes de stationnement à Paris sont apparus dès les années 1890, avec plusieurs phases d'évolution, dont le stationnement payant à partir de 1971 puis une certaine contestation de l'usage urbain de l'automobile (Mathieu Flonneau).

La table ronde finale, présidée par Jean-Philippe Duranthon, fait état des discussions qui étaient en cours à l'automne 2013 sur le besoin d'innovations financières pour la transition écologique.

Le Conseil économique, social et environnemental a rendu en septembre 2013 un avis sur le financement de la transition écologique et énergétique, en tenant compte des enjeux de la compétitivité et des prélèvements obligatoires. L'avis concerne l'incitation fiscale aux investissements et la cohérence écologique de l'ensemble des aides publiques, avec trois préconisations : investissements d'avenir, création monétaire, système partenariat de financement (Gaël Virlouvet).

La législation française traite peu du rapport entre la gestion déléguée et le développement durable alors que cette gestion y contribue fortement : les services environnementaux, les services énergétiques, les services à impact environnemental. Comment développer des leviers donnant confiance aux banques ou cantonnant les risques ? Cela pose le problème de la question du prix comme donnée de la mise en concurrence (Laurent Richer).

Les outils de financement actuels sont divers. On peut inventer des outils plus complexes, avec des objectifs de résultat, comme pour les certificats d'énergie. Les conditions de réussite sont l'existence d'objectifs clairs et contraignants, la résilience des systèmes en cas de choc externe, la lisibilité des règles, l'encadrement des dispositifs. Les outils et les politiques sont interdépendants (Laurent Michel).

Depuis que les contrats de partenariat public-privé sont apparus en 2004, on les a appliqués aux infrastructures de transport, tandis que les systèmes de concession ont été utilisés depuis longtemps. S'il y a des points positifs, on manque encore de recul. La vision nouvelle consiste à discuter et à se partager le risque. On est confronté à l'attitude des banques et à la fragilité juridique en cas de contentieux. Il faudrait améliorer le financement (Michel Hersemul).

La puissance publique a recouru aux initiatives privées depuis au moins trois siècles. Du point de vue des entreprises, on manquait de contrats globaux avant 2004. Mais des maîtres d'ouvrage sont perdus devant leur diversité. On a ouvert récemment le financement obligataire aux contrats de partenariat. Les entreprises cherchent à s'impliquer dans la transition écologique et énergétique (Xavier Bezançon)

Les conclusions de la journée sont prononcées par Bruno Verlon, directeur, adjoint au commissaire général au développement durable.

Des mécanismes voisins de ceux auxquels on réfléchit aujourd'hui, pour les enjeux du réchauffement climatique et de la préservation de la biodiversité, ont déjà fait l'objet de débats et d'initiatives au cours des siècles. Il s'agit maintenant de favoriser la prise en compte des écosystèmes dans les investissements. Des travaux sur le financement de la transition écologique sont en cours. D'autres pays sont en avance en matière de fiscalité écologique. Mais on atteint des limites en matière de capacité des entreprises et des ménages à payer des taxes nouvelles. Un autre débat porte sur l'opportunité d'affecter ou non la fiscalité écologique.

Patrick FEVRIER

secrétaire délégué du comité d'Histoire 

sommaire

Allocution d'ouverture

9

❖ **Patrice Parisé**

Introduction scientifique

12

❖ **Dominique Barjot**

Révolutions industrielles et inventivité financière en matière de travaux publics et de services urbains

30

❖ **François Caron** : Introduction

❖ **Anne Conchon** : Innovations financières et financement des infrastructures de transport au XVIII^e siècle

❖ **George Ribeill** : Des grandes artères rentables aux petites lignes électorales, les innovations au service du financement du réseau ferré français au XIX^e siècle

❖ **Kostas Chatzis** : Comment financer les réseaux urbains ? Le cas du service d'eau potable et d'assainissement dans l'agglomération parisienne au XIX^e siècle

❖ **Xavier Bezançon** : L'histoire des concessions jusqu'aux contrats de partenariat public-privé, du droit romain à nos jours

Échanges avec la salle

Depuis le XX^e siècle, des innovations financières ont-elles permis de développer des politiques nouvelles d'aménagement ou d'environnement ?

53

- ❖ **Gabriel Dupuy** : Présidence
- ❖ **Pierre-Henri Emangard** : La création du versement transport et le développement des transports collectifs urbains
- ❖ **Bernard Barraqué** : L'invention des redevances dans la loi sur l'eau de 1964 a-t-elle été une application du principe pollueur-payeur ?
- ❖ **Olivier Godard** : La maltraitance des instruments économiques des politiques environnementales en France depuis les années 1990 ? Éco-emballages, marchés de quotas, taxe carbone
- ❖ **Paul Baudry** : La tarification historique de l'électricité en France

Échanges avec la salle

L'inventivité fiscale

78

- ❖ **Thierry Wahl** : Présidence :
- ❖ **Patrick Février** : Inventivité financière et fiscalité écologique
- ❖ **Joseph Comby** : Du Premier Empire au Grand Paris, comment mobiliser les plus-values d'aménagement ?
- ❖ **Patrice Vergriete** : L'innovation fiscale dans l'investissement locatif a modifié les logiques de la production de logements
- ❖ **Mathieu Flonneau** : Inventer le marché du stationnement payant urbain à Paris, des années 1960 à nos jours

Échanges avec la salle

Table ronde

99

❖ **Jean-Philippe Duranthon** : Présidence, avec la participation de : **Gaël Virlouvet, Laurent Richer, Laurent Michel, Michel Hersemul, Xavier Bezançon** : **Des innovations financières pour la transition écologique**

Échanges avec la salle

Conclusion

118

❖ **Bruno Verlon**

Comité d'Histoire

122

De gauche à droite, Dominique Barjot et Patrice Parisé



Des Lumières à nos jours : l'inventivité financière au service de l'aménagement et de l'environnement

Patrice Parisé

Vice-président du Conseil général de l'environnement et du développement durable

Au moment où la question du financement de la transition écologique et de la transition énergétique est clairement posée (le gouvernement ayant notamment décidé d'organiser une conférence bancaire sur ce financement) et au moment où les administrations concernées travaillent à la mise en place de l'écotaxe « poids lourds », nul ne contestera que le sujet soit d'actualité.

Rares sont d'ailleurs les époques où la question de ce financement, en matière d'aménagement, n'a pas été d'actualité.

Au-delà du regard historique qui sera porté sur ce sujet tout au long de la journée, nous aurons l'occasion d'avoir des échanges sur des questions actuelles ainsi que des outils qui existent dont certains nécessitent des évolutions.

Pour l'avoir constaté moi-même, je dois dire que l'inventivité financière a été telle qu'on est parfois surpris de constater que l'on revient sur des sujets qui, pour certains d'entre eux, ont été largement explorés dans un passé proche ou lointain. On croit défricher des champs nouveaux alors même qu'il s'agit parfois d'outils qui avaient été mis en œuvre de façon sophistiquée au cours des décennies précédentes, en particulier au XIX^e siècle. ★

Dominique Barjot

Professeur d'histoire économique contemporaine, directeur de l'école doctorale 188 d'histoire moderne et contemporaine, Université Paris-Sorbonne (Paris IV)

En période de difficultés économiques et budgétaires et pour faire face aux défis de l'aménagement et de l'environnement, l'inventivité financière s'impose. Mais, à vrai dire, de quoi parle-t-on lorsque l'on emploie le terme d'inventivité financière ?

L'inventivité financière : essai de définition

Cette notion recouvre une double dimension. Elle s'identifie pour partie à l'innovation, c'est-à-dire à une modernité génératrice de progrès et aux conséquences durables. L'inventivité, si elle n'exclut pas l'innovation, ne s'y réduit pas : il s'agit d'abord de faire face à l'urgence, par tous les moyens, en maximisant les effets de la dépense publique. Elle est au service d'autres objectifs : lorsqu'elle s'exerce dans le domaine financier, elle répond à des buts autres que purement financiers, à l'instar de l'aménagement du territoire ou de l'environnement.

Le premier désigne les grands travaux ou plus précisément les travaux neufs du XIX^e siècle, mais aussi les dépenses d'entretien. Il s'agit de transformer l'espace pour le bien du peuple, de façon directe, mais aussi indirecte, en assurant la prospérité. La liaison apparaît donc étroite entre aménagement du cadre de vie et qualité de la vie.

L'environnement, quant à lui, s'identifie de manière assez large au cadre de vie. Ce dernier dépend d'abord de la préservation des espaces naturels (forêts zones humides par exemple), c'est-à-dire les paysages (sites classés, sites protégés), mais aussi le patrimoine dans la tradition des Beaux-Arts (Eugène Viollet-Le-Duc, Arcisse de Caumont, Prosper Mérimée).

L'effort porte aussi, de plus en plus, sur la lutte contre la pollution. Celle-ci s'est manifestée très tôt, avec l'insalubrité des villes ou la dévastation des forêts d'Ancien Régime, puis les odeurs du XIX^e siècle, si bien décrites par André Corbin, ou les paysages charbonniers et sidérurgiques précocement apparus sur le sol français (Compagnie d'Anzin, forges du Creusot). Cette époque a vu aussi la relance des pollutions urbaines, notamment par le cheval, puis l'automobile, mais aussi l'accumulation des déchets industriels, générateurs de risques et de nuisances, d'où des essais précoces de législation (lois de 1810, puis 1917 sur les établissements insalubres, incommodes et dangereux).

Enfin, la défense de l'environnement implique la maîtrise des phénomènes naturels : canaux, barrages, travaux d'irrigation et d'hydrauliques, marqués par le passage du moulin à la centrale hydroélectrique.

Avec les « Lumières », une accélération des évolutions

Tout ne débute pas avec les « Lumières », mais celles-ci marquent une accélération de l'évolution. De fait, il existe une

longue tradition d'intervention étatique dans les domaines de l'aménagement et de l'environnement. Inhérente à la construction de la Nation française, elle remonte notamment à Philippe Le Bel et à sa vision d'un État laïc.

Dès cette époque au moins se pose le problème du budget. Aux ressources ordinaires doivent s'ajouter des ressources extraordinaires.

Les premières viennent de l'impôt direct, ou sur le revenu, et de l'impôt indirect, sur la consommation. La difficulté de leur perception (sous-administration, impopularité) conduit à recourir à l'affermage de la perception : la fameuse ferme des impôts. Il est clair déjà que ces taxes ont un rendement plus élevé que l'impôt direct.

Les ressources extraordinaires apparaissent cruciales. La royauté doit recourir à l'emprunt à long terme, dont le remboursement, tant en capital qu'au titre des intérêts, donne naissance à la rente. Mais cela ne peut suffire, d'où la nécessité de recourir aux avances des financiers ou des « banquiers de cour ». Il est vrai que, de manière classique, les dépenses dépassent le plus souvent les recettes. Y concourent les dépenses militaires (les guerres de Louis XIV), mais aussi civiles (la Cour, les grands travaux), car ces dépenses constituent une manière démontrer sa puissance et de tenir son rang, donc d'assurer la prospérité du royaume.

Se trouve ainsi posée, de façon précoce, le problème de la réforme de l'État,

en particulier de la réforme fiscale. La question surgit au début de chacune des périodes de redressement de la royauté (Philippe-Auguste, Louis IX, Charles V, Louis XI, Henri IV et Sully, Louis XIII et Richelieu, Louis XIV et Colbert, Louis XV et le cardinal Fleury, Louis XVI et Turgot).

Pour aborder cette problématique de l'inventivité financière, à partir des XVIII^e et XIX^e siècles, il convient donc de combiner les échelles « macro » et « micro », d'où deux parties successives :
 ★ l'inventivité financière constitue une nécessité par l'État,
 ★ le partenariat public-privé apparaît comme une solution intéressante, à la fois du point de la Nation et de celui de l'entreprise.

L'inventivité financière : une nécessité pour l'État

L'approche adoptée ne peut qu'être centrée sur l'État. En France, son poids apparaît relativement plus grand, mais aussi plus moteur que dans beaucoup d'autres pays. Toutefois, il convient de ne pas minimiser le rôle des communes (et de leurs regroupements), des départements (voierie, assistance sociale) et, de façon plus récente, des régions.

Aux XVIII^e et XIX^e siècles, mise en place de l'État moderne

Une fois encore, il faut se garder de penser que tout commence avec « les Lumières ». La pensée moderne remonte au Moyen Âge, sous l'effet des avancées conceptuelles de Saint Thomas d'Aquin

(l'assouplissement de l'interdit du prêt à intérêt), puis de l'École de Salamanque (la place pleinement reconnue au marchand), enfin la Réforme (le calvinisme et le débat lance autour des thèses de Max Weber). Tout s'accélère cependant au XVII^e et, surtout, au XVIII^e siècle.

Au XVIII^e siècle, un vaste mouvement d'idées nouvelles

Un vaste mouvement d'idées renouvelle alors notre vision de l'économie, de la société et de la politique. Le mouvement part des Pays-Bas (Grotius, Spinoza) et de l'Angleterre (John Locke), tirant profit des progrès de la science moderne (Descartes, Newton, Leibniz). Il s'incarne dans le libéralisme, où se lit une influence anglaise incontestable (de John Locke à Montesquieu), à travers des personnalités telles que David Hume, James Stewart ou Adam Smith, qui tout passent ou vivent un temps en France. Mais ce libéralisme possède une origine purement française, avec Antoine de Boisguilbert et, surtout, la « secte des économistes » et les physiocrates. Réunis autour de Vincent de Gournay, les premiers prônent le « laisser faire, laisser passer ». Quant aux seconds, ils formulent des conceptions nouvelles, grâce notamment à François Quesnay (la théorie de la valeur, le circuit économique), et définissent les voies de la modernisation économique en la personne de Turgot¹ (la fiscalité moderne, le libre échange).

Ce mouvement d'idées nouvelles débouche sur l'apparition du commerce, de l'industrie et de la banque modernes.

Dans le secteur commercial, naissent de puissantes sociétés dont les Compagnies des Indes (1600-Angleterre, 1602-Pays-Bas, 1664 puis 1793-France, 1731-Suède) fournissent le prototype.

Du côté de l'industrie, si domine largement le modèle du marchand-fabricant et de l'industrie rurale dispersée, les corporations subsistent, réorganisées par Colbert (métiers jurés, métiers libres) dans une perspective mercantiliste (l'ordonnance de 1673), tandis que se développent, dans le secteur des produits de luxe et pour, l'exportation, les manufactures d'État (les Gobelins) et royales (Saint-Gobain). L'industrie s'affirme d'ailleurs au XVIII^e siècle, dans le textile (les indiennes notamment en Alsace, Oberkampf), le charbon (la Compagnie d'Anzin, la plus puissante société industrielle européenne de l'époque) et la sidérurgie (la fondation du Creusot).

Surtout c'est la période de la création des grandes écoles d'ingénieur. Si l'origine en réside d'abord dans la constitution d'écoles d'artillerie (dès 1679 à Douai), c'est au XVIII^e qu'apparaissent les véritables écoles d'ingénieur au sens moderne du terme tant dans le domaine militaire (l'École du Génie royal de Mézières en 1748), que civil (l'École des Ponts et Chaussées en 1747, puis l'École des Mines de Paris en 1783).

¹ En réalité Anne-Robert-Jacques Turgot (1727-1781), baron de l'Aulne.

Le papier monnaie constitue une autre dimension de la modernisation. Elle prend la forme de la création de banques centrales. La première naît aux Pays-Bas, avec la fondation, dès 1609, de la Banque d'Amsterdam, puis viennent les Banques de Suède, en 1668, d'Angleterre, en 1694, et d'Écosse. En France cependant, se produisent des expériences fâcheuses, comme la faillite de Law, en 1720, elle-même suscitée par l'échec de la Compagnie du Mississippi, puis la crise de la Caisse d'Escompte, lancée en 1776. Il s'ensuit que la France prend du retard dans la voie de la monétarisation.

La Révolution française voit toutefois une accélération du changement. La Constituante proclame la liberté du commerce et de l'industrie, dont découlent, en 1791, le Décret d'Allarde, qui abolit les corporations, et la loi Le Chapelier, qui interdit tout délit de coalition, d'origine tant patronale qu'ouvrière. Elle modernise la fiscalité, à travers l'adoption, en 1790, des quatre vieilles (les contributions foncières, mobilières, sur les portes et fenêtres et la patente). Cette modernisation demeure néanmoins fragile, du fait des mesures coercitives imposées par la Convention montagnarde et le mouvement sans-culotte, mais aussi de l'effondrement des assignats, basés sur les biens nationaux, selon un principe qui renouvelle l'erreur de Law. En revanche, la Révolution jette les bases du dispositif actuel des grandes écoles, avec la création de l'École Polytechnique (1794) et de l'École Normale Supérieure (1794), selon un modèle inspiré par Condorcet.

Dans la première moitié du XIX^e siècle, affirmation d'un « État libéral propulsif »

La première moitié du XIX^e siècle voit ainsi s'affirmer un « État libéral propulsif » (Pierre Rosanvallon).

Le libéralisme n'est cependant jamais total, comme le montre l'exemple du Premier Empire. Le régime voit l'introduction, en 1807, d'un nouveau code de commerce. Même s'il reprend en partie les dispositions du code de Colbert (droit des sociétés), il réaffirme le principe de la liberté du commerce et de l'industrie déjà défendu par la Constituante. En dépit de l'adoption du livret ouvrier, destiné à contrôler les flux de main-d'œuvre, il ouvre la voie à un soutien au capitalisme privé, dont témoigne par exemple la création, dès 1801, de la Société d'Encouragement pour le Commerce et l'Industrie. Dans le même sens vont la fondation de la Banque de France, puis, en 1803, la naissance du franc germinal.

L'interventionnisme étatique demeure constant, ce dont témoignent les grands travaux (la route du Mont-Cenis, le port de Cherbourg), la création de nouvelles industries (Chaptal et la production sucrière à partir des betteraves) et l'instauration des Écoles d'Arts et Métiers, à partir de 1803. La vision napoléonienne reste encore très imprégnée de mercantilisme. Pour Napoléon, la richesse constitue le moyen de la puissance, d'où l'importance accordée à la guerre et à ses tributs, mais aussi le Blocus continental, empreint de

protectionnisme, qui échoue face à la vision mondiale de l'Angleterre.

Sous la Monarchie Constitutionnelle se produit une évolution

Elle apparaît d'abord lente, sous la Restauration. Il existe cependant des velléités de modernisation, dont témoignent les efforts du duc de Richelieu et du baron Louis, mais aussi et surtout, la création, en 1816, de la Caisse des Dépôts et Consignations et le lancement, en 1821-1822, du Plan Becquey de modernisation des canaux. Mais ces initiatives se heurtent à l'opposition des ultras (Bonald, Chateaubriand, Joseph de Maistre), même si elles intéressent les libéraux (Benjamin Constant, Jean-Baptiste Say) et les saint-simoniens.

La Monarchie de Juillet témoigne d'une volonté modernisatrice plus forte. Le roi Louis-Philippe a fait appel à des personnalités de premier plan : le banquier Jacques Lafitte, puis François Guizot. Le régime bénéficie en effet du soutien de la Haute Banque. Admirateur de l'Angleterre, Louis-Philippe encourage la prospérité économique. De ces années datent les débuts de la modernisation agricole, mais aussi et surtout l'essor de la Bourse (grâce à l'introduction des actions de 100 francs) et de l'entreprise moderne, comme l'atteste la première fièvre de commandites, de 1828 à 1837. La loi de 1842, dite charte des chemins de fer, instaure un régime de concessions affectant à l'État la charge des infrastructures tandis que les superstructures incombent à des

compagnies privées. Elle fournit ainsi un cadre financier adéquat au service public, même si le mot n'existe pas encore. Avec Jules Dupuit, apparaît, dès 1844, la notion d'utilité marginale décroissante.

Mais il subsiste de sérieux obstacles à la modernisation. En premier lieu, l'État français demeure protectionniste, même si le débat gagne en vigueur autour des avantages et des inconvénients du libre échange (David Todd). La question ouvrière apparaît et, avec elle, le socialisme. Surtout, la crise économique mixte de 1846-1847 puis la dépression des années 1848-1851, bien analysées par Ernest Labrousse, freinent l'essor bancaire français : l'expérience des Comptoirs d'Escompte s'avère un échec autant que celle des Ateliers nationaux.

Les ambitions modernisatrices du Second Empire et de la République conservatrice

Le Second Empire engage, pour sa part, une modernisation économique sans précédent, mais ruinée par les ambitions militaires.

Le contexte apparaît plus favorable à l'économie. Elle se situe au cœur du projet impérial. Napoléon III admire l'Angleterre et semble ouvert à la question sociale. Il éprouve des sympathies saint-simoniennes : autour de lui, l'on rencontre des hommes comme Michel Chevalier, ministre du Commerce en 1860, les frères Emile et Isaac Pereire ou François-Barthélémy Arlès-Dufour. Mais l'Empereur se rallie aussi la Haute Banque. S'il se concilie

d'emblée les masses paysannes, il obtient aussi le ralliement d'une partie de la classe ouvrière. Napoléon III prône une France moderne, d'où l'importance des Expositions universelles de Paris en 1855 et en 1867.

Au sortir de la dépression des années 1848-1851, s'opère une reprise incontestable, marquée par une seconde fièvre de commandites, entre 1851 et 1857, le développement des grands travaux (les chemins de fer, les canaux, les ports, mais aussi l'assèchement de la Sologne ou la lutte contre la déforestation), l'essor des exportations (les articles de Paris, les constructions métalliques et mécaniques, le génie civil). Toutefois, vers 1857, la croissance économique paraît s'essouffler : les exportations connaissent une inflexion de leur taux de croissance et les investissements ferroviaires stagnent, sinon s'orientent légèrement à la baisse.

Cependant, la croissance reprend. La relance économique est assurée par la modernisation. Elle repose d'abord sur une active politique conjoncturelle. Tandis que la Banque de France joue de la manipulation du taux de l'intérêt, l'État et les collectivités publiques (le Paris d'Haussmann, mais aussi Marseille et Lyon) recourent largement aux emprunts. L'Empire engage aussi des réformes structurelles majeures : libéralisation du régime des sociétés, grâce notamment à la loi de 1867 introduisant la liberté de former des sociétés anonymes par actions ; adoption du libre échange d'abord avec le Royaume-Uni et la Belgique, puis les

autres pays. La liberté des échanges concerne les marchandises, mais aussi les capitaux. Dans les années 1860, la France devient exportatrice nette de ces capitaux.

Dans un contexte marqué par un renouvellement de la pensée économique (Jules Dupuit poursuit ses travaux autour de la notion de surplus du consommateur, alors qu'Antoine-Augustin Cournot met en évidence celles d'élasticité de la demande par rapport aux prix, de rationalité individuelle et d'utilité marginale), le Second Empire ouvre même la voie à une coordination internationale des politiques monétaires, qui fait l'objet de la conférence de Paris en 1867.

Plus encore, les années 1860 voient la mise en place d'un dispositif bancaire moderne, dominé par l'opposition entre banques d'affaires (les Rothschild) et banques de dépôt (le Crédit Industriel et Commercial dès 1859, la Société Générale en 1864, le Crédit Lyonnais en 1865). Néanmoins, jusqu'en 1883, la distinction demeure imparfaite, avec la subsistance d'importantes banques à tout faire (le Crédit Mobilier des frères Pereire jusqu'en 1867) ou conçues sur le modèle anglais (Donon et Morny).

L'époque est aussi celle de la reconnaissance du droit de grève (1864) et donc de la modernisation sociale, dont témoigne la préparation, autour de Frédéric Le Play, de l'Exposition universelle de 1867 (Edouard Vasseur). On y voit monter des préoccupations de service public. À l'époque, cette

notion juridique n'existe pas encore, mais l'expropriation pour cause d'utilité publique lui prépare la voie.

Cette politique se poursuit largement par delà la défaite de 1870-1871. Durant cette décennie en effet, le retour des monarchistes s'accompagne d'un rôle majeur accordé aux ingénieurs (Ponts et Chaussées, Mines, Centrale) dans la vie tant économique que politique. Sous leur impulsion, les orléanistes notamment, mais aussi une partie des légitimistes poursuivent la politique de modernisation.

On voit cependant s'ouvrir un vaste débat entre les ingénieurs, protagonistes du Plan Freycinet, et les financiers autour de l'orléaniste Léon Say. Ce débat se développe parallèlement à celui qui oppose, mais pas tant que cela, monarchistes et républicains. De fait le Plan Freycinet marque la fin d'un cycle, puisqu'il prévoit un gigantesque programme de travaux publics, surtout le développement des chemins de fer d'intérêt local, mais aussi l'équipement national en canaux et en ports.

L'inventivité n'est pas cependant que du côté des ingénieurs. Les emprunts Thiers de libération du territoire sont un succès majeur, grâce à la mobilisation exemplaire des banques. La période voit d'ailleurs la constitution de la banque d'affaires moderne, qui, dans les années suivantes, supplante la Haute Banque (la Banque de Paris et des Pays-Bas en 1872, la Banque Parisienne en 1874).

La Troisième République : moins d'ambitions économiques, mais pas d'inversion des tendances de fond

À partir de l'abandon du Plan Freycinet, en 1882, la Troisième République mène une politique moins active. La priorité, désormais, va à la stabilité sociale, d'où l'importance accordée à l'éducation et aux dépenses d'intervention sociale. La majorité au pouvoir, celle des opportunistes, réunit des libéraux économiquement parlant, mais conservateurs du point de vue social. C'est pourquoi la fusion des républicains et des orléanistes s'effectue sans trop de mal.

Le régime favorise une réorientation économique. Elle concerne d'abord l'investissement : alors que les dépenses en faveur des infrastructures de base (chemins de fer, canaux, ports et routes) tendent à se réduire, la formation de capital fixe industriel s'accroît. Entre 1883 et 1914, la seconde industrialisation gagne en force. Au même moment, la France opte, sous l'impulsion de Jules Méline notamment, en faveur du protectionnisme avec la loi du cadenas de 1890, mais cette mesure demeure modérée en raison de l'application systématique de la clause de la nation la plus favorisée. L'économie française souffre à cause d'un manque croissant de compétitivité de ses produits.

En même temps, les milieux d'affaires et, plus encore, les petits porteurs perdent confiance : le scandale de Panama non seulement discrédite certaines pratiques telles que la société civile ou les obligations à lots, mais aussi ruine plus

ou moins 2,4 millions de Français détenteurs de titres de la Compagnie. Enfin, tandis que la France se réoriente vers son Empire, à l'instigation de leaders comme Jules Ferry, des débats de nature plus économique s'engagent autour des pratiques de l'adjudication, du marchandage (ou tâcheronnat) ou des ententes.

À partir du milieu des années 1900, l'économie française connaît une relance forte. De nouvelles opportunités technologiques s'ouvrent : aluminium et ciment armé, électricité, automobile et avion. Elles dominent l'Exposition universelle de Paris en 1900, avant d'exploser en France dans la seconde moitié des années 1900.

En même temps s'affirme le socialisme municipal, déjà présent dans la décennie 1880. C'est le moment aussi où s'impose la théorie du service public, autour de la vision d'un État providence opposé à celui de l'État gendarme. Même si l'influence des expériences britanniques, allemandes ou nordiques paraît évidente, il existe une filiation spécifiquement française, qui ressort bien à la lecture des grands arrêts de la jurisprudence du conseil d'État.

Cette continuité paraît plus évidente au regard de la préoccupation inégale mais réelle de l'aménagement et de l'environnement. Il s'agit de préserver les espaces naturels, d'assurer une protection contre la pollution, de réglementer l'exploitation des ressources minières, voire d'aménager le territoire. La préservation des espaces naturels, vise à atténuer l'effet du mouvement

de transformation des campagnes, avec la disparition des communaux par exemple, de mener à bien la reforestation et d'assainir les zones humides. Ce mouvement débouche sur la volonté de défendre les paysages, ce qui a donné lieu à la notion de sites protégés dans la loi de 1930, et de préserver le patrimoine, dans la suite de l'action qu'ont menée des personnalités comme d'Arcisse de Caumont, Prosper Mérimée ou Eugène Viollet-Le-Duc sous la Monarchie de Juillet puis sous le Second Empire.

On a alors en héritage des réglementations datant du Premier Empire.

Le décret de 1810 sur les établissements classés, qui vise à limiter les contestations environnementales ou sanitaires contre les manufactures, est remplacé par la loi de 1917, qui renforce les contrôles d'inspection.

La loi minière de 1810 sur le régime des concessions et l'exploitation des mines et des carrières n'était pas dépourvue d'antécédents avec le droit imminent du souverain sur la propriété du sous-sol. Elle se trouve aménagée par le décret de 1866, qui substitue la concurrence au monopole en matière de concessions minière et, surtout, par la loi de 1890, qui fait entrer les compagnies minières dans le droit commun commercial. Ce régime minier ouvre aussi la voie à une politique d'aménagement du territoire, qui corrige la logique libérale dominant le XIX^e siècle.

Les historiens comme Antoine Picon, André Guillerme et André Thépot ont

bien mis en lumière le rôle des ingénieurs des Ponts et des Mines dans cette vision d'un espace national structuré par les réseaux. De ce point de vue, trois tentatives majeures méritent d'être soulignées : la rénovation de Paris sous le préfet Haussmann, le Plan Freycinet (1879-1882) et le programme Baudin de 1902, lequel visait à rattraper le retard français en matière d'équipements portuaires et de voies navigables.

À la veille de la Première guerre mondiale, le modèle français de la concession s'est déjà imposé à l'étranger. Il est de plus en plus fréquemment utilisé pour réaliser les grands travaux d'infrastructures de transport.

On connaît l'exemple fameux des canaux de Suez mais aussi, plus tard et avec beaucoup moins de bonheur, Panama et Corinthe.

Les applications les plus nombreuses et fructueuses se rencontrent dans les chemins de fer (en Autriche-Hongrie et en Espagne, voire en Italie (où s'affrontent les Rothschild et les Pereire), dans l'empire colonial français, avec la construction des lignes du Bône-Guelma et du Yunnan, puis en Amérique du Sud, notamment en Argentine (avec la Société des Batignolles et la Maison Hersent). C'est aussi le cas pour les ports (Lisbonne, Rosario, Bahia Bianca, Pernambouc par exemple). À moindre échelle, l'eau (Compagnie Générale des Eaux pour l'Étranger), le gaz (Égypte) et l'électricité (Empire ottoman, Russie) ont suscité la constitution de compagnies françaises concessionnaires hors des frontières nationales.

Au XX^e siècle, une évolution contrastée sous une pression accrue de l'extérieur

Le XX^e siècle a connu une évolution plus contrastée. Elle résulte d'une double influence majeure : les deux guerres mondiales et les reconstructions que les ont accompagnées d'une part ; les crises économiques mondiales comme celles des années 1930 et 1970, à quoi l'on peut ajouter celle amorcée en 2007-2008.

Dans la première moitié du XX^e siècle, trois événements majeurs

La première moitié du XX^e siècle a connu trois événements majeurs : la Première Guerre mondiale, la crise des années 1930, le second conflit mondial.

La Première Guerre mondiale voit s'affirmer l'effet cliquet des guerres (Haavelmo). En effet, l'affrontement des nations pousse à une intervention accrue des États dans l'économie. Une fois la paix revenue, l'engagement étatique connaît un point de non retour. En effet, le conflit suppose une inventivité financière accrue. La France par exemple recourt peu à la fiscalité. Il faut d'ailleurs attendre 1917 pour qu'entre en vigueur l'impôt sur le revenu. Quant à l'impôt sur les bénéfices de guerre, il n'obtient de véritables résultats qu'une fois le conflit terminé.

En revanche, la France recourt de façon massive à l'emprunt à long terme, auprès des Français eux-mêmes, mais aussi de l'étranger (Royaume-Uni, puis États-Unis). L'endettement long ne suffisant

pas à couvrir les besoins financiers induits par la guerre, il faut recourir à l'endettement à court terme (bons du Trésor et de la Défense nationale) et, même, aux avances de la Banque de France. Il s'ensuit une inflation spectaculaire (les prix multiplient par quatre durant la guerre) et un taux d'endettement jamais atteint qui entraîne la chute du franc.

En même temps, l'État intervient aussi dans l'économie réelle. Tel est le cas dans le domaine de l'énergie (électrification des Alpes, du Massif Central et des Pyrénées, prise de conscience de la nécessité d'une politique pétrolière française) et des transports (mobilisation des compagnies ferroviaires, développement du port de Rouen, etc.). Mais l'industrie en a aussi bénéficié, tant sur le plan militaire (armements, explosifs) que civil (aéronautique, automobile, textile, etc.). L'intervention étatique a aussi porté sur le contrôle du commerce extérieur, avec la mise en place des consortiums (pétrole, matières stratégiques).

L'héritage de la Première Guerre mondiale pèse très lourdement sur les années 1920

Le conflit induit de lourdes conséquences s'agissant de la reconstruction.

L'État se montre d'emblée très généreux (indemnisation des dommages de guerre et des victimes, qu'il s'agisse des veuves, des mutilés et des anciens combattants), parce que le discours dominant est que « l'Allemagne paiera », selon la célèbre

formule de Louis-Lucien Klotz. En outre deux écoles s'affrontent : d'une part, les tenants des dirigismes, au premier rang desquels Étienne Clémentel, et ceux d'un retour au libéralisme, mais un libéralisme organisé, tels que Louis Loucheur. Ce dernier admet en effet la nécessité d'une politique pétrolière d'État et voit dans les ententes entre producteurs une solution pour la France et pour l'Europe. Un compromis s'esquisse d'ailleurs entre les deux tendances, avec la constitution des offices (brevets par exemple), des sociétés d'économie mixte (Compagnie Nationale du Rhône) et des sociétés de caution mutuelle.

Les réparations allemandes dominent les débats politiques et économiques de l'époque. Elles le font d'autant plus que l'économie allemande s'enfonce dans la crise, avec l'occupation de la Ruhr et la grande inflation de 1923. Une fois encore, il faut trouver des solutions financières inventives : ainsi le Plan Dawes de 1924 repose sur le principe des prestations en nature. Celles-ci ont déjà été explorées par l'accord de Wiesbaden entre Louis Loucheur et Walter Rathenau dès 1921. Portant sur trois types de prestations (les matériels, les services et surtout les travaux publics) elles impliquent l'association d'entreprises françaises et allemande en vue de reconstituer l'outillage national détruit par la guerre.

L'inflation engendrée par le conflit a commencé à se manifester dès les années 1900. Ce qui change, c'est son ampleur. D'abord monétaire, elle s'accompagne d'une inflation par les coûts. Les prix français, de gros comme

de détail, quadruplent à nouveau durant les années 1920. Se trouve donc posé le problème de l'indexation des marchés et des tarifs des services publics concédés. L'arrêt Compagnie Gaz de Bordeaux ouvre la voie à l'application des théories de l'imprévision et du fait du prince. Il mène à l'introduction, dans les concessions de travaux ou de services publics, de clauses d'indexation des marchés. L'inflation atteint son apogée à l'époque du « Cartel des Gauches ». Face au « mur d'argent » et à la chute du franc, le gouvernement doit demander à la Banque de France de relever le plafond d'émission des billets de banque.

Seul le retour au pouvoir de Raymond Poincaré permet de rétablir une situation économique plus normale. Il s'effectue en deux temps.

Dès 1926, le franc est stabilisé grâce à l'institution de la Caisse d'amortissement de la dette de l'État, une modalité qui anticipe sur ce que sera bien plus tard la séparation entre la SNCF et Réseau Ferré de France.

En 1928 intervient une dévaluation des quatre-cinquièmes de la valeur du franc germinal. Cette dévaluation dépasse même ce qui aurait été nécessaire. Parce qu'elle équivaut à une prime aux exportations, elle autorise un rétablissement des grands équilibres, budgétaires et extérieurs, et le lancement de programmes de grands travaux, par Poincaré déjà, André Tardieu surtout, à travers le Plan d'outillage national. Il est vrai qu'à l'époque les investissements de l'État déclinent en part relative de même que ceux des compagnies

concessionnaires de service public en matière de chemins de fer (mais non d'électricité). A contrario, l'on observe une expansion régulière et soutenue des dépenses des collectivités locales, notamment pour les routes.

À l'automne de 1931, la **crise mondiale des années 1930** atteint la France et affecte en profondeur le fonctionnement de l'État. Il s'agit certes d'une crise économique tardive, qui s'amplifie entre 1932 et 1934. Elle voit la chute du commerce extérieur, de la production industrielle et des recettes fiscales ainsi que la hausse du chômage. Engendrée dans une large mesure par la dépréciation de la livre, toujours en 1931, elle se trouve aggravée par la dévaluation du dollar en 1934. En même temps la crise met fin à l'espoir des réparations allemandes (moratoire Hoover en 1931, puis conférence de Lausanne en 1932).

L'État français se trouve confronté à une crise budgétaire grave. En effet, alors que les recettes fiscales se contractent, le poids des charges structurelles résiste à la baisse : les dettes internationales, notamment envers les États-Unis, les pensions de toutes natures, l'achèvement des dépenses de reconstruction, les dépenses de la ligne Maginot, le traitement des fonctionnaires.

Il s'ensuit une aggravation continue du déficit budgétaire, mais aussi l'émergence d'une nouvelle conception de l'État. Les uns veulent confier le pouvoir aux technocrates plutôt qu'aux politiques (le Redressement Français

d'Ernest Mercier et d'Auguste Detœuf). Les mêmes et d'autres aussi (néo-socialistes, membres des diverses ligues) prônent un État fort ou, à tout le moins, une organisation corporative, dont l'une des formes pourrait consister en des cartels privés ou organisés par l'État : c'est le projet Flandin-Marchandeau. Dans un certain nombre de cas, ce même État doit voler au secours du secteur privé : l'Aéropostale, la Banque Nationale de Crédit.

La recherche de solutions prend différentes formes.

La première réside dans le protectionnisme commercial (des taxes, des contingentements) et monétaire (l'échec du bloc Or, la mise en place de la zone franc). Mais le résultat déçoit : la diminution des exportations l'emporte sur celle des importations. Le déficit extérieur s'accroît, ce qui menace à nouveau la monnaie, alors que l'essentiel de la classe politique rejette la dévaluation (Paul Reynaud fait figure d'exception). La France se replie donc sur son Empire (Algérie, Afrique noire), sans pouvoir épargner la crise mondiale aux territoires les mieux intégrés à l'économie mondiale (Maroc, Indochine).

Les gouvernements de centre droit optent pour la déflation, reprenant une analyse prônée par les économistes classiques du XIX^e siècle : diminuer les salaires afin d'assurer la compétitivité et de relancer les exportations. Cela doit aussi s'accompagner d'une limitation des productions agricoles

(primes d'arrachage de la vigne par exemple) et industrielles (des accords de branche). Enfin, la déflation implique une réduction des dépenses publiques (-10% sur les traitements des fonctionnaires et les tarifs publics). Mise en œuvre notamment par Pierre Laval, cette politique s'avère un échec, car l'économie ne repart pas.

Le Front populaire, en 1936, fait le choix de la reflation. Sa politique relève pour partie de l'influence du New Deal, mais elle traduit surtout le compromis politique réalisé au sein du Front populaire. Il s'agit donc d'une politique contradictoire visant à accroître le pouvoir d'achat par la hausse des salaires, tout en conduisant à réduire la production par la diminution du temps de travail dans la loi des 40 heures, et à accroître les charges, avec les congés payés. Les conséquences en sont lourdes : une inflation accélérée, du retard au réarmement, l'insuffisance des programmes de grands travaux sauf dans l'électricité à travers le démarrage tardif du Plan de 3 milliards, la dévaluation de 1937, sous la forme d'un accord franco-américano-britannique. Cette dévaluation s'avère très insuffisante, puisque deux autres surviennent encore avant la Seconde Guerre mondiale.

La relance s'effectue bien tardivement. Le programme Blum de 1938 ne peut aboutir, même s'il constitue un véritable manifeste keynésien, faute d'une majorité suffisante. En revanche, le plan Reynaud-Daladier jette les bases de la reprise économique. Il prévoit des mesures en faveur de la famille,

du logement et de crédit, notamment l'introduction du crédit à moyen terme d'équipement et de taux d'intérêt bonifiés. En même temps, il contourne la loi de 40 heures, grâce à l'instauration des heures supplémentaires. Toujours en 1938, la loi sur la mobilisation de la Nation en état de guerre fournit les bases d'une mobilisation économique réussie, grâce notamment à l'action de la Caisse nationale des marchés de l'État. Mais elle ne peut empêcher l'échec militaire, il y a trop peu d'avions, les chars sont mal utilisés. Comme dans le domaine de l'économie, la France paie le prix d'une stratégie trop strictement défensive.

Lors de la **Seconde Guerre mondiale**, la guerre puis la défaite ouvrent la voie à l'expérience vichyste. Si le débat sur la collaboration d'État a été tranché depuis l'œuvre fondatrice de Robert Paxton, personne ne nie que la période ait conduit à des initiatives d'avenir : la régionalisation, l'adoption de la tranche de démarrage annonçant le premier plan Monnet, des mesures en faveur des exportations, déjà amorcées entre les deux guerres, une esquisse de reconstruction. Mais ces options ont été corrompues par la collaboration, d'où l'opposition radicale entre la technocratie de Vichy (Bichelonne, Lehideux) et celle du Conseil National de la Résistance (notamment programme de nationalisations).

Dès la libération, s'engage une reconstruction massive. Elle se caractérise par le fait que la reconstitution et la modernisation des infrastructures passent avant celles des villes. Par son

ampleur, cette reconstruction pose de graves problèmes de financement. L'aide américaine s'impose : de l'aide d'urgence (1945-1947) on passe au Plan Marshall (1947-1953) puis au «production drive», basé sur l'aide militaire accordée à la France jusqu'au départ de ce pays de l'OTAN à l'initiative du général de Gaulle. Mais cela ne suffit pas. Les gouvernements français doivent adopter des plans successifs de stabilisation, dont notamment ceux de René Mayer, en 1948, d'Antoine Pinay, en 1953. La planification s'impose aussi, surtout pour le programme des investissements comme le premier plan Monnet (1946-1953).

Durant la seconde moitié du XX^e siècle, une conjoncture contrastée

La seconde moitié du XX^e siècle n'est pas non plus linéaire, en raison d'une conjoncture contrastée.

Dès la Libération s'ouvre, en France, une phase inédite de croissance rapide et prolongée, **Les «Trente Glorieuses»**, à laquelle on peut, d'une certaine manière, rattacher encore les années 1970.

Trois sous-périodes se succèdent sous la Quatrième République (1945-1958).

La France surmonte finalement assez bien la décolonisation, même si, jusqu'en 1953, le pays joue vraiment la carte de l'Union française. Mais ensuite la situation se dégrade, selon un processus plus ou moins maîtrisé. Les guerres d'Indochine puis d'Algérie coûtent fort cher et accélèrent plutôt

l'accès à l'indépendance du Maroc et de la Tunisie, avec qui, cependant, les liens paraissent mieux préservés. En revanche, et malgré les indépendances de 1960, la loi-cadre Defferre de 1956 a ouvert la voie au «France-Afrique». Dans le court terme néanmoins, cette décolonisation engendre des problèmes économiques et financiers accrus : inflation supérieure à la moyenne de l'Europe de l'Ouest, des déficits budgétaires et extérieurs récurrents, des tensions sociales fortes en matière de salaires, de durée du travail, et de retraite.

Cette époque voit cependant une modernisation spectaculaire de l'économie de la France. La comptabilité nationale constitue, de ce point de vue, une innovation majeure depuis la fin des années 1940, avec la création du Service des études économiques et financières (SEEF) en 1950, l'appui de l'INSEE, puis la mise en place d'une direction de la Prévision au ministère des Finances.

S'y ajoutent un certain nombre de réformes structurelles :

- ★ les nationalisations, qui favorisent le passage de la concession (à un agent de droit privé) à la délégation (à une entreprise publique) de service public (EDF, SNCF, RATP) ;
- ★ le développement des institutions de caution mutuelle (le Comptoir central des matériels d'entreprises, les sociétés auxiliaires de matériel) ;
- ★ la coordination de la politique du crédit par le Conseil National du Crédit ;
- ★ les réformes fiscales ; le plan comptable de 1947, l'adoption de la TVA par la loi du premier avril 1954.

Se manifeste en même temps une volonté d'aménagement de l'espace national, avec comme facteurs décisifs :
 ★ le boom du logement, à partir de 1953-1954 ;

★ la modernisation de l'agriculture, accélérée à partir de 1954 et dans laquelle le Crédit Agricole joue un rôle majeur, parallèlement à la Caisse des Dépôts ;

★ le rôle majeur des entreprises publiques (l'électrification des chemins de fer), notamment d'EDF (le passage de l'hydraulique au thermique, du transport à la distribution, la recherche d'un nucléaire commercialement compétitif face notamment au Commissariat à l'énergie atomique) ;

★ l'apparition d'une véritable politique d'aménagement du territoire avec les primes de décentralisation des années 1955-1956 ;

★ l'ouverture internationale dont profitent par exemple les secteurs du bâtiment et des travaux publics, de l'automobile, du gros matériel électrique et du prêt à porter. Ils tirent avantage de l'action de la Banque française du commerce extérieur (BFCE) et, plus encore, de la Compagnie française du commerce extérieur (COFACE), constituée en 1946.

La Cinquième République gaullienne amplifie le mouvement. On voit un spectaculaire redressement de l'État. Le gouvernement poursuit une décolonisation rapide : la fin de la guerre d'Algérie et le retour massif des «pieds-noirs» en métropole en 1962, l'accord temporairement satisfaisant sur le pétrole algérien, la coopération avec les pays d'Afrique subsaharienne.

Le Plan Rueff-Armand accompagne efficacement la dévaluation de décembre 1958, grâce à laquelle la France retrouve sa compétitivité à l'international.

Le pouvoir gaulliste s'identifie dans une large mesure à la politique des grands projets.

Cette politique bénéficie de la mise en place d'une authentique rationalisation des procédures de passation, d'exécution et de liquidation des marchés publics : la substitution de l'appel d'offres à l'adjudication d'abord pour les marchés de l'État (1956) puis pour les collectivités locales (1967), l'institution de la Commission centrale des marchés.

Ces grands projets concernent d'abord l'énergie. Grâce à Jean-Marcel Jeanneney et à Pierre Guillaumat, est mis en place un secteur pétrolier d'État dynamique et puissant avec la création d'Elf-ERAP en 1967. On développe une filière nucléaire française (uranium-graphite-gaz). Dans l'aéronautique, on assiste au lancement du Concorde, cadre d'une coopération franco-britannique, et à la percée internationale de l'aviation militaire française (Mirages III et IV de Dassault). On installe de grands complexes sidérurgiques sur l'eau à Dunkerque puis à Fos.

Certes les difficultés persistent. La France conserve un taux d'inflation supérieur à la moyenne de l'OCDE, même si elle ne diffère guère de celle des États-Unis. Il s'ensuit une perte de compétitivité, notamment par

rapport à l'Allemagne et aux Pays-Bas, la dégradation progression du solde commercial extérieur et le retour aux politiques du stop-go.

Les pouvoirs publics réagissent avec énergie avec le plan Giscard d'Estaing de stabilisation de 1963-1964. Une réforme bancaire intervient en 1965, mettant fin à la distinction banques d'affaires-banques de dépôt. La Banque nationale de Paris est créée par fusion de la Banque nationale pour le commerce et l'industrie (BNCI) et de la Caisse nationale d'épargne et de prévoyance (CNEP). Dans la recherche du franc fort, Jacques Rueff inspire le général de Gaulle dans sa lutte contre le dollar. S'y ajoutent un certain nombre de mesures moins visibles, mais importantes dans le contexte de l'époque : l'encouragement à la pratique du crédit-bail ; l'introduction en 1967 des pratiques de l'amortissement accéléré et de l'avoir fiscal pour encourager l'investissement ; l'adoption, cette même année, du rapport Nora prônant de renforcer l'autonomie des entreprises publiques. Mais la crise de mai 1968 compromet les efforts : les hausses de salaires et la quatrième semaine de congés payés, jointes à la réduction consécutive du temps de travail réveillent l'inflation, tandis que le franc redevient une monnaie faible. En 1969, le général de Gaulle démissionne.

★ Georges Pompidou, élu Président de la République, assure un redressement rapide. Avec son ministre des Finances Valéry Giscard d'Estaing, il procède à une dévaluation réussie du franc, grâce à laquelle l'économie française retrouve sa compétitivité. Il relance la

politique énergétique : conformément aux dispositions du rapport Couture, la France abandonne, dès 1969, la filière française au profit de celle proposée par Westinghouse et appuyée par EDF, à savoir l'uranium enrichi, et non plus naturel, et l'eau pressurisée.

Georges Pompidou se fait aussi le chantre de la concentration industrielle, en vue de créer des champions nationaux, ce qui conduit à la formation, en 1970, de Saint Gobain-Pont-à-Mousson, largement portée par la Compagnie Financière de Suez, de Pechiney-Ugine-Kuhlmann (PUR) et de Rhône-Poulenc. Cette politique comporte un important volet social, porté par Jacques Chaban-Delmas, le Premier Ministre : la formation continue, les contrats de programme. Au niveau européen, il y a la conférence de La Haye, l'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté Économique Européenne (CEE). La France connaît une croissance économique record en Europe occidentale.

Sous la République giscardienne, la continuité l'emporte sur le changement. Mais l'environnement devient moins favorable. Le pays doit faire face aux deux chocs pétroliers de 1973 et de 1979. L'instabilité monétaire s'accroît, d'où les accords de la Jamaïque sur la démonétisation de l'or, l'adoption ainsi que l'adoption, à l'échelle de la CEE, du serpent dans le tunnel monétaire et la difficulté du franc à conserver sa solidarité avec le deutsche mark, en raison d'une inflation trop forte. L'économie revient aux alternances de stop-go. Le plan de relance Chirac

de 1975-1976 échoue car il relance l'inflation.

La période voit cependant des résultats non négligeables. Les grands programmes se poursuivent : le programme de centrales nucléaires, les lignes de trains à grande vitesse, les télécommunications. La France s'impose alors comme un grand exportateur de services, notamment dans le génie civil et l'ingénierie pétrolière, ainsi que dans les industries agricoles et alimentaires qualifiées de « pétrole vert de la France ». Le pouvoir s'essaie aussi à des réformes structurelles, à travers les trois plans Barre successifs. Le troisième, en 1978-1979, ouvre la voie à un redressement, entravé depuis le second choc pétrolier, instaurant la libération des prix, une relance de la Bourse (SICAV Monory) et la recapitalisation de la sidérurgie, qui anticipe sur la future nationalisation.

Des années 1980 à nos jours, l'alternance entre la droite et la gauche engendre des périodes de cohabitation au sein de l'État. Elle induit un changement de climat avec moins d'idéologie, mais aussi des lignes politiques hésitantes et peu claires, d'autant plus qu'elles apparaissent de plus en plus contraintes par les règles européennes.

Les années 1981 à 1986 constituent une expérience majeure. Elles voient l'adoption de mesures structurelles de grande ampleur : dès 1981, les nationalisations et l'introduction des trente-neuf heures, puis, en 1982-1983, la décentralisation. Par leur caractère largement anticycliques,

ces mesures aggravent en profondeur les déséquilibres économiques dont souffre le pays : la France s'endette, le franc ne cesse de s'affaiblir, d'où des tensions permanentes au sein de l'Europe. En 1983, comme pour Léon Blum en 1937, vient l'heure de la « pause », c'est-à-dire du retour aux plans Barre, même si l'on ne peut l'avouer.

Par trois fois ensuite, la gauche revient au pouvoir. En 1988-1993, la réélection de François Mitterrand à la Présidence de la République, mais avec une majorité parlementaire très étroite, conduit au choix du « ni-ni » (ni nationalisations, ni privatisations). Les impératifs d'aménagement du territoire prennent notamment la forme de délocalisations d'emplois publics en région, tandis que le social reste à l'affiche (RMI, CSG).

En revanche, avec Pierre Bérégovoy aux Finances, la France suit une politique plutôt orthodoxe. Il n'en va pas de même de 1997 à 2002, même si la victoire de la gauche peut paraître modeste en voix (un tiers des électeurs seulement ont voté pour elle). Les mesures adoptées apparaissent beaucoup plus radicales, même si l'on se situe désormais dans un contexte de cohabitation. Une conjoncture économique plutôt favorable atténue en partie l'effet de perte de compétitivité durable induit par l'adoption des 35 heures.

2012 et l'élection de François Hollande à la présidence de la République ouvrent une époque très différente, car la gauche doit d'abord faire face à la crise. Dans

un contexte de contraintes extérieures accrues, la priorité est donnée au freinage de l'insolvabilité croissante de l'État, sans que l'on voie se dégager les axes d'un consensus, comme en atteste le débat autour des «pacte de compétitivité».

De son côté, la droite, ou plutôt le centre droit a connu par trois fois l'expérience du pouvoir.

De 1986 à 1988, en deux ans seulement, s'est amorcée une rupture libérale, marquée notamment par une vague importante de privatisations, freinée en fait par le krach boursier international de 1987, mais aussi par une reprise économique spectaculaire. Cet épisode s'interrompt très vite, suite à la réélection de François Mitterrand à la Présidence de la République.

De 1993 à 1997, portée par une vague de fond électorale, la majorité RPR-UDF se trouve en mesure de reprendre la politique de privatisation. Mais la conjoncture économique difficile de 1993-1996 impose la priorité au désendettement et au franc fort afin de passer, dans de bonnes conditions, à l'euro.

La période 2002-2012 offre un cas à part, compte tenu de la longueur pendant laquelle l'UMP a tenu le pouvoir. Marquée par une reprise progressive de la croissance, la période voit le retour à un interventionnisme d'État, dont on trouve trace dans le nucléaire et à travers le sauvetage d'Alstom et la constitution de Sanofi-Aventis. Ensuite,

de 2008 à 2012, l'essentiel réside dans la nécessité de se coordonner au niveau européen pour éviter une crise mondiale majeure, même si, par exemple, s'esquisse sans pouvoir aller jusqu'à son terme une réforme majeure du dispositif universitaire et de recherche français ; la loi de 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, l'appel aux fondations, le développement des partenariats public-privé.

Le partenariat public-privé : vision macro et vision micro

En France, l'influence de l'État demeure forte. On s'explique ainsi l'importance des réflexions menées sur les partenariats public-privé. Au XIX^e siècle, elles concernent les concessions minières, de travaux publics, puis de service public, notamment autour des chemins de fer, de l'eau, de gaz et de l'électricité. Les débats reprennent dans la seconde moitié du XX^e siècle, avec la construction des autoroutes, puis celle de grands ouvrages comme le tunnel sous la Manche ou le Stade de France. Elles tendent alors, de plus en plus, à se combiner avec des pratiques anglo-saxonnes : les BOT (Build Operate Transfers) et les PPP (Public Private Partnerships).

Les partenariats publics privés

Ces partenariats publics privés s'expriment notamment à travers l'héritage de la concession, dont Xavier Bezançon entre autres a bien souligné la profondeur historique.

La concession : une longue tradition

Au cours du XIX^e siècle la concession de service public et celle de travaux publics se sont peu à peu différenciées. La concession de services publics recouvre deux définitions.

D'un point de vue organique, il consiste en un ensemble de moyens humains et matériels affectés à la réalisation d'une tâche administrative. Matériellement parlant, le service public correspond à une activité d'intérêt général, gérée par l'administration ou placée sous son contrôle et soumise à un régime dérogeant totalement ou partiellement au droit privé.

Il existe différents modes de gestion déléguée du service public : l'affermage, le contrat de prestations de services, la régie directe ou intéressée, la concession.

La concession se définit comme un mode de gestion pour lequel une collectivité publique, le concédant, charge une personne privée, le concessionnaire, de faire fonctionner un service public contre rémunération. Possible avec une société d'économie mixte (SEM), il prend la forme d'un contrat prévoyant une convention et un cahier des charges, lui-même organisé en trois éléments (les clauses administratives générales, les prescriptions communes, les prescriptions spéciales). Cela implique différents modes de passation : l'adjudication ouverte ou fermée, l'appel d'offres ouvert ou fermé, le marché de gré à gré, le concours. Cette diversité

autorise une large marge d'innovation financière. Ce type de contrat de concession laisse la possibilité de modifications unilatérales : l'imprévision et, contre indemnisation, l'application du fait du prince.

Il existe aussi différents moyens d'exécution des travaux publics : la régie, l'entreprise et la concession. Au XIX^e siècle, la concession était en effet d'usage courant pour la réalisation des travaux publics. Au contraire, au XX^e siècle, la notion de travaux publics s'est trouvée de plus en plus souvent absorbée par celle de service public, d'où un déclin, suivi, depuis les années 1950, par une renaissance. Trois textes, y ont contribué : les lois du 18 avril 1955 autorisant la concession d'autoroutes à des SEM, du 17 mai 1957 concernant le pont de Tancarville, et du 12 mai 1970, permettant la concession d'autoroutes à des compagnies privées. Elles se sont développées à l'étranger : les deux ponts sur la Humber au Royaume-Uni (Groupe GTM), celui de la Confédération au Canada (Groupe GTM) ou le pont Vasco de Gama, au Portugal (Société Générale d'Entreprises ou SGE).

La concession à la française : levier de développement ?

La tradition de ces concessions remonte à longtemps. Dès l'antiquité, on en trouve trace (X. Bezançon), d'où sa redécouverte avec celle du droit romain au Moyen Âge, puis son essor sous l'Ancien Régime (Anne Conchon). Si le XIX^e siècle, en France, a été souvent assimilé à une sorte d'âge d'or des

concessions, le Conseil d'État, mais aussi les parlementaires y ont beaucoup contribué. Sous la Troisième République, comme l'a bien montré Bruno Marnot, les ingénieurs sont très actifs, dans les mines et les chemins de fer surtout, mais aussi l'électricité (loi de 1906).

Le modèle français de la concession recouvre cependant des pratiques complexes. C'est ce que montrent trois expériences spécifiques.

La concession de l'exploitation du Tunnel du Mont Blanc a été étudiée par Daniel Berthereau : à partir des archives de la Commission de vérifications des comptes des entreprises publiques (CVCEP), ce dernier a révélé que cet ouvrage a été financé par un endettement à long et moyen termes, presque sans capitaux propres. Le secteur de l'eau constitue un domaine privilégié pour les concessions (Christophe Defeuilley), tandis que le groupe Vinci s'est imposé, grâce à Vinci Park, comme le leader mondial des parkings souterrains.

L'expérience acquise par les entreprises et les ingénieurs français en matière de concession en ont fait une formule souvent utilisée à l'étranger. Dans cette perspective, la concession ne constitue-t-elle un levier de développement ?

Certains défendent l'idée que, dans le cas français, s'opposent deux modèles : celui des grands services nationaux, organisés et contrôlés par l'État (EDF par exemple) et les grands groupes privés (Société Lyonnaise des eaux et de l'éclairage, Compagnie générale des eaux).

Mais la plupart des historiens conviennent du caractère fructueux du système français de concession en matière de travaux publics : ainsi dans le cas de la Compagnie universelle du canal de Suez (Caroline Piquet) ou la Société du port de Rosario (Dominique Barjot ; Andrés Regalsky). À cet égard, la Méditerranée orientale a offert un champ d'action privilégié, dans le sillage justement de la Compagnie de Suez : si elle a constitué une réussite économique et financière, elle est devenue aussi un symbole de l'entreprise du capital étranger, d'où sa nationalisation de 1956. Dans ce même ordre d'idées, l'on peut mentionner la Banque de Syrie et du Liban (Samir Saul), ou, plus anciennement, la Société de Construction des Batignolles, initiatrice et de la Compagnie du Bône-Guelma, en 1974, puis de la Société des chemins de fer helléniques, à partir du milieu des années 1900 (Rang-Ri Park). Mais ce modèle a été mondialement exporté : en Espagne ou en Italie (Denis Varaschin) ou en Argentine par exemple (Andrés Regalsky).

Les entreprises : secteurs et firmes

Les entreprises concessionnaires se sont particulièrement épanouies, sans s'y limiter, aux travaux publics, mais aussi aux services publics urbains.

Premier secteur privilégié : les travaux publics

L'administration préfère souvent ne pas exécuter elle-même, de façon directe, les grands travaux publics, ce, surtout à

partir de l'expérience du Plan Freycinet. Cela a ouvert la voie à l'apparition de leaders mondiaux tels que Vinci, Bouygues ou Eiffage. La concession constitue un moyen efficace d'optimiser la dépense publique.

Dès le milieu du XIX^e siècle, elle bénéficie de la rivalité entre les Rothschild et les Pereire pour équiper l'Europe (Rondo Cameron). Cette efficacité explique l'importance des réalisations de firmes telles que Hersent (ports de Bizerte, de Lisbonne et de Rosario), Régie des chemins de fer et de travaux publics (chemins de fer de l'État serbe, Ottomans, et, plus encore, nord-sud du Chili) et Société de construction des Batignolles (ports de Tunis et de Pernambouc, chemin de fer du Yunnan). Elle se trouve relancée au XX^e siècle, entre 1889 et 1914, par l'électricité, avec la Parisienne Électrique et ses filiales Sociétés d'électricité de la Seine (SES) et d'électricité de Paris (SEP) et la SGE (Énergie électrique du Nord de la France, Compagnie électrique de la Loire et de Centre, Société des forces motrices de la Truyère). Le système de la concession reprend de la vigueur à partir de surtout des années 1970. Récemment, le viaduc de Millau (Eiffage et la Caisse des Dépôts et Consignations) en fournit un bel exemple.

Pour Vinci, surtout, les concessions se situent au cœur du système de captation des marchés. Le groupe Vinci résulte de la fusion, survenue en 2000, entre la Société générale d'entreprises (fondée en 1908, mais remontant à 1899) et les Grands travaux de Marseille (formés en

1891), deux firmes souvent associées avant la Seconde Guerre mondiale, plus fréquemment concurrentes ensuite. La SGE constituait, à la veille de la nationalisation en 1946, le quatrième plus grand groupe français d'électricité. Après celle-ci, elle a relevé le défi, s'imposant comme le leader français du BTP et le troisième de la CEE vers 1965-1966 avant d'intégrer les groupes de la Compagnie Générale d'Électricité, entre 1967 et 1983, puis de Saint-Gobain-Pont-à-Mousson, de 1983 à 1987. C'est une époque de développement par croissance externe (rachat de Sainrapt et Brice en 1979, intégration de SOBEA en 1986). En 1987-1988, Saint-Gobain en cède le contrôle à la Compagnie générale des eaux, d'où la fusion SGE-Campenon Bernard dès 1988 et la percée de ce groupe en Allemagne, Belgique, Europe de l'Est et Royaume-Uni.

De son côté, la Société des grands travaux de Marseille a été le leader français de la construction de 1907 à 1939. Caractérisée par ses liens étroits avec la Compagnie française (des procédés) Thomson-Houston, l'Énergie électrique du littoral méditerranéen et l'Énergie électrique du Sud-Ouest, la Société des GTM exploite, en régie, les égouts de Marseille ainsi que, sous la forme de concession, un certain nombre de réseaux d'adduction-distribution d'eau.

De tradition exportatrice plus forte que la SGE, la firme connaît une brillante relance après 1945 (Argentine, Brésil, Canada), s'impose dans le béton précontraint (rachat de la licence

d'exploitation des brevets Dywidag pour contrer Campenon Bernard, le leader mondial), se diversifie vers le parapétrolier (création d'ETPM en 1965). Devenus holding en 1968, les GTM jouent un rôle pionnier dans les secteurs des concessions de parking et d'autoroutes (Cofiroute avec Entreprise Jean Lefebvre, SGE et Colas), prennent une participation significative dans Ejl (dès 1973), puis fusionnent avec Entrepose, en 1981, pour donner naissance à GTM Entrepose. En 1986, survient la prise de contrôle par Dumez. Dès 1990, cependant, suite à la fusion Dumez-Lyonnaise des Eaux (1990), GTM regagne son indépendance, filialise Dumez (1993), puis devient Groupe GTM. L'objectif recherché est celui d'une diversification fondée sur les concessions de parkings, d'autoroutes et de grands ouvrages (pont de Rion Antirion, aéroport de Pékin).

Vinci naît en 2000 d'une séparation d'avec ses deux sociétés mères (Générale des Eaux, puis Vivendi, aussitôt, Suez-Lyonnaise des Eaux de façon progressive et partielle). La fusion s'avère rapidement un succès, grâce notamment à l'ouverture internationale du capital. Vinci apparaît comme un groupe associant une vocation d'entrepreneur ou « *contracter* » et d'exploitant de « *public utilities* » (parkings souterrains, autoroutes, ports, aéroports, notamment en Chine et au Mexique, ouvrage publics tels que Stade de France ou *Confederation Bridge*). Il se renforce aussi par croissance externe (acquisition de Solétanche, Taylor Woodrow Construction, Entrepose

Contracting, Cegelec, mais aussi, en 2006, Autoroutes du Sud de la France ou ASF). Il constitue un groupe géant (170 000 salariés travaillant dans quatre-vingt-dix pays). Il tire sa rentabilité d'abord de ses concessions : *(Voir tableau 1)*

La plus gros des concessions demeure en France, assurant au groupe un taux de profit supérieur à la moyenne de ses concurrents nationaux et internationaux, en particulier Bouygues et Eiffage : en 2009, le ratio cash flow/chiffre d'affaires hors taxes de Vinci s'élevait à 15,3% contre 10,9% pour Bouygues.

Ce dernier groupe a adopté une stratégie différente de celle de Vinci, mais également une bonne rentabilité : *(Voir tableau 2)*

À partir de 1983-1984, avec l'achèvement d'un grand cycle mondial de l'industrie de la construction, l'expansion du groupe se ralentit. Il adopte une active stratégie de diversification. Telle est l'origine du rachat, en 1983, de Saur, renforcée, en 1995, par sa fusion avec CISE, filiale de Saint-Gobain, mais cédée en 2005 à PAI Partners. 1986 a vu le rachat de TF1, leader européen de la télévision. Enfin, en 1993, le groupe pénètre dans

le secteur des télécommunications, numéro trois du téléphone en France, récemment relancé par la 4G, puis qu'en tête des opérateurs nationaux sur ce créneau.

Second secteur privilégié : les services publics urbains

La concession constitue en effet un instrument privilégié de l'aménagement urbain. Les services publics urbains incluent notamment quatre branches dominantes : la distribution d'énergie ; l'eau et l'assainissement ; la collecte, le traitement et la valorisation des déchets, les services de transport et de stationnement.

La première de ces branches compte surtout des acteurs publics (EDF) ou semi-publics (GDF-Suez), c'est-à-dire à participation majoritaire ou minoritaire de capital d'État : avec environ 110 000 salariés à la fin des années 2000, elle constitue le second employeur après les services de transport et de stationnement.

De ce point de vue, elle l'emporte sur l'eau et l'assainissement, deux domaines d'activité très rentables, employant environ 50 000 salariés aux mêmes dates, et dominé par un oligopole : Veolia Environnement (Eau), Suez, Ondéo et Saur contrôlent respectivement 40%, 20% et 10% du marché.

Ces mêmes acteurs se retrouvent dans la branche collecte, traitement et valorisation des déchets, dont les effectifs atteignent environ 65 000

Tableau 1 – Répartition du chiffre d'affaires et des profits de Vinci en 2009 (en % du total)

	Concessions	Contracting
Chiffre d'affaires hors taxes	15	85
Résultat brut d'exploitation	60	38
Cash flow	62	35
Profit net	47	50

Source : Vinci

Tableau 2 – Répartition du profit de Bouygues en 2009 (en % du total)

	Chiffre d'affaires hors taxes	Cash flow
Bouygues Construction	29,3	17,0
Bouygues Immobiliers	9,5	5,4
Colas	36,7	31,9
TF1	7,5	5,6
Bouygues Telecom	17,0	40,1

Source : Bouygues

salariés : Veolia Environnement (Veolia propreté) représente 34% du marchés, Suez Environnement (Sita) 20% et Saur 10%.

Quant aux services de transport et de stationnement, s'ils constituent le plus gros employeur (environ 120 000 salariés), ils voient une domination des acteurs publics (SNCF, RATP), à l'exception du stationnement, où Vinci fait figure de leader incontestable.

La Générale des Eaux (CGE) s'est imposée d'emblée comme le leader dans la branche.

Fondée sous le Second Empire, le 24 décembre 1853 en vue de desservir en eau la ville de Lyon, elle a été longtemps dirigée par le comte Henri Siméon (1803-1874). Soutenu par la Haute Banque, ce dernier souhaitait obtenir la concession des eaux de Paris, d'où la cotation de la Compagnie en Bourse dès 1854. C'est un échec, qui contraint la société à un changement de stratégie. Désormais elle s'intéresse aux concessions de banlieues autour de Paris, de Nantes et de Lyon (1867), mais aussi aux concessions urbaines (Nice). Elle se tourne vers l'étranger avec Sir Edward Blount (1809-1905), son second président. En résulte, la fondation de la Compagnie générale des eaux pour l'étranger (CGEE), qui obtient les concessions de Venise (1880), Constantinople (1883) et Porto (1883).

Dans les années 1880, la Compagnie Générale des Eaux se diversifie vers le traitement des eaux usées. En 1889,

naît le Laboratoire central de Paris, qui promet le remplacement de la chlorure par l'ozone dans la filtration et la stérilisation. La Générale des Eaux se relance après la Première Guerre mondiale. Tout en développant des coopérations locales avec la Société Lyonnaise des eaux et de l'éclairage, son principal concurrent, elle obtient de nouvelles concessions (Champagne, Nord, Normandie) et se dote de filiales spécifiques de travaux publics (Bonna, SADE).

La Générale des Eaux monte en puissance après la Seconde Guerre Mondiale, sous les directions successives de Georges Huvelin (1907-1976) et de Guy Dejouany (1924-2011). Dès 1956, la Compagnie prend une participation au sein des Entreprises Campenon Bernard, devenant même, dix ans plus tard, le plus important actionnaire de l'entreprise après la Banque de Paris et des Pays-Bas. De cette époque date le début de la conquête du bâtiment et des travaux publics (entrée au capital de Fougère, puis de SGE). La Générale des Eaux s'intéresse aussi à la distribution d'énergie (Compagnie générale de chauffe en 1967, Dalkia en 1998), aux déchets urbains (Onyx, 1989) aux marchés étrangers, dans l'eau (US Filter, États-Unis, 1990) ou le BTP (FCC, Espagne, 1998), ainsi qu'à la télévision (Canal +, 1984) et aux télécommunications (SFR, 1998).

En 1996, Jean-Marie Messier succède à Guy Dejouany aux fonctions de PDG. Il veut constituer autour de CGE un leader mondial des médias et de la

communication, d'où l'adoption d'un nouveau nom, Vivendi. C'est ce point de départ d'une phase de croissance rapide, mais profondément déséquilibrée. Après l'acquisition d'Havas (1998), l'alliance avec Mannesmann contre Vodafone ouvre la voie à une succession d'échecs. Dans un contexte marqué par la compétition avec Suez-Lyonnaise des Eaux, Vivendi tente de prendre le contrôle de Seagram Group, dans le but de s'assurer celui d'Universal (2000). Il s'ensuit la fusion avec Seagram et Canal + et, surtout, en 2002, des pertes colossales.

Une nouvelle histoire commence, avec l'indépendance de Vinci et de Vivendi Environnement. La création, dès 1999, de cette dernière société constitue un événement majeur. Elle découle de la fusion Vivendi Water-Onyx-Dalkia-Connex (transport collectif). Cotée en Bourse, au CAC40 dès juillet 2000, puis au NYSE, en octobre 2001, Vivendi Environnement s'allie avec EDF en 2000, avant d'adopter, en 2003, sa dénomination actuelle de Veolia Environnement.

La Lyonnaise des Eaux, de son côté, s'est affirmée assez tôt comme un groupe mondial de services à l'énergie et de développement.

Fondée en février 1880 à l'initiative du Crédit Lyonnais, elle obtient assez vite d'importantes concessions en France (Toulon, 1884, Dunkerque 1892, Bordeaux 1906) et à l'étranger (Barcelone 1892, Société Marocaine de Gaz et d'Electricité 1914), devenant

dès lors le premier concurrent de la Générale des eaux.

Mais la Société Lyonnaise des eaux et de l'éclairage (SLEE) joue aussi un rôle majeur dans le développement de l'industrie du gaz et de l'électricité, sous l'autorité d'Albert Petsche (1860-1933), puis d'Ernest Mercier (1878-1955), et grâce à une active stratégie de croissance interne et externe. Dans le domaine gazier, la SLEE fusionne avec la Compagnie française du Centre et du Midi (1914), l'Union des gaz (1929) et la Compagnie gazière Europe (1935). Dans l'industrie électrique, la compagnie constitue l'Union d'électricité (1919), puis l'Union française pour l'industrie électrique (UNIE, 1930) et l'Union électrique de l'Outre-Mer (1935).

La nationalisation du gaz et de l'électricité, en 1946, constitue un défi formidable. La SLEE y fait face en se diversifiant vers l'installation électrique (Forclum 1947, Trindel 1972), l'équipement des pipelines (COFOR 1957), les travaux routiers (Cochery 1947) et le bâtiment (Maisons Phénix 1961). Elle renforce aussi des positions dans l'eau et la propreté. Dotée depuis 1933, du Laboratoire central du Pecq, en Région parisienne, elle prend, en 1972, le contrôle de Degrémont ainsi qu'en 1970, une participation dans SITA. Parallèlement, avec le désengagement du Crédit Lyonnais, entre 1967 et 1974, la Lyonnaise des Eaux passe dans l'orbite de Suez. Dans cette évolution, deux dirigeants jouent un rôle majeur.

Le premier, Jérôme Monod, est PDG de 1980 à 1997. Venu de la DATAR, ancien

secrétaire général du RPR. Il met en place une stratégie efficace : réduction de la part des activités cycliques (GTM, Dumez) au profit des activités de service, notamment la communication (création de M6 en 1987) et l'environnement (prise de contrôle d'Elyo en 1994).

C'est Gérard Mestrallet qui lui a succédé. PDG de la Compagnie financière de Suez, il mène à bien fusion Suez-Lyonnaise des eaux, devenu, à sa constitution, en 1997, le second plus puissant de France. Sous son impulsion, Suez-Lyonnaise des eaux se dégage de la construction (Vinci, en y conservant une participation), de la télévision (TPS 2002, Paris Première 2003, M6 2004) et des télécommunications (Noos 2005).

En revanche, il renforce ses positions dans le secteur de l'environnement : prise de contrôle de SITA (1998), acquisition de United Water (1999), rachat d'Agbar (Espagne, 2008). Cette stratégie débouche sur la constitution, en 2008, de Suez Environnement au terme d'une fusion entre Degrémont, Ondéo et SITA. G. Mestrallet ne renonce pas non plus à l'énergie : rachat de la majorité du capital d'Electrabel en 2003, puis fusion Suez-GDF, fusion qui donne naissance, le 22 juillet 2008 au principal concurrent européen d'EDF.

Conclusion

L'époque actuelle a vu l'ascension des grandes firmes urbaines et d'un marché pour les infrastructures (Dominique Lorrain). Cette évolution résulte de l'urbanisation et du développement

corrélatif de réseaux techniques complexes et de nouveaux services. En la matière, les firmes françaises ne manquent pas d'atouts.

En reprenant la typologie définie par D. Lorrain, il est possible d'identifier sept groupes d'acteurs majeurs des infrastructures :

- ★ opérateurs du secteur de l'eau (le plus souvent publics, la France étant efficace dans ce domaine) ;
- ★ opérateurs de traitement des déchets urbains (également le plus souvent publics) ;
- ★ électriciens ;
- ★ ingénieristes ;
- ★ constructeurs ;
- ★ producteurs de biens d'investissement ;
- ★ surtout grands groupes «*multi-utilities*».

À cette dernière catégorie appartiennent, à l'étranger, des groupes comme RWE et E.on en Allemagne, ENEL en Italie, Mitsui et Mitsubishi au Japon, Cheung Kong Holdings à Hong Kong. En France, Bouygues, GDF-Suez, Veolia Environnement et Vinci jouent dans cette catégorie. Suez offre même un archétype, grâce à une ascension en trois étapes : prise de contrôle de la Générale de Belgique en 1988, fusion Suez-Lyonnaise des Eaux en 1997, fusion GDF-Suez en 2008.

En définitive, les lignes qui précèdent n'ont pour but que d'introduire modestement les contributions présentées au cours de la journée. Riche et varié, le programme s'articule autour de trois axes majeurs :

1/ La révolution industrielle et l'inventivité financière en matière de travaux publics et de services publics.

À cet égard le XVIII^e siècle apparaît particulièrement intéressant s'agissant du financement des infrastructures de transport. Comme le montre Anne Conchon, l'inventivité financière s'est trouvée poussée à fond. Le XIX^e siècle a poursuivi dans cette voie : Georges Ribeill se penche sur l'exemple des innovations mises au service du financement du réseau ferré français, entre 1842 et 1937, notamment pour permettre le passage des grandes artères rentables aux petites lignes électorales. Il fallait aussi financer les réseaux urbains : à nouveau il fallait de l'inventivité pour mettre en place les réseaux d'eau potable et d'assainissement en Région parisienne (Kostas Chatzis). De ce point de vue, il existe un long cheminement des premières concessions issues du droit romain aux contrats contemporains de partenariat public-privé (Xavier Bezançon).

2/ Depuis le XX^e siècle, des innovations financières ont-elles permis de développer des politiques nouvelles d'aménagement et d'environnement ?

Telle est la question à laquelle tentent de répondre, chacun à leur manière Pierre-Henri Emengard (« l'invention du versement transports et le développement des transports collectifs urbains »), Bernard Barraqué (« l'invention des redevances dans la loi sur l'eau de 1964 a-t-elle été une application du principe

pollueur-payeur ? ») et Olivier Godard (« la maltraitance des instruments économiques des politiques environnementales en France depuis les années 1990 ») et Paul Baudry (la tarification historique de l'électricité en France).

3/ L'inventivité fiscale. Il s'agit d'une question complexe, mais essentielle.

Patrick Février s'interroge ainsi sur « l'inventivité financière et la fiscalité écologique ». De son côté, Joseph Comby traite de la mobilisation des plus-values d'aménagement (« du Premier Empire au Grand Paris, comment mobiliser les plus-values d'aménagement ? »). Patrice Vergriete montre « comment l'innovation fiscale dans l'investissement locatif a modifié les logiques de la production de logement ». Enfin, Mathieu Flonneau se penche sur l'invention du marché du stationnement payant urbain à Paris, des années 1960 à nos jours.

Les différentes communications présentées au cours de la journée ouvrent à l'évidence sur l'actualité, objet de la table ronde finale « Des innovations financières pour la transition écologique ». cinq intervenants y prennent part : Gaël Virlovet (« adapter la fiscalité aux besoins de la transition écologique »), Laurent Michel (« les perspectives d'évolution des financements innovants en matière de transition énergétique et de lutte contre le réchauffement climatique »), Michel Hersemul (« les modèles de concession et du contrat de partenariat sont-ils adaptés à l'évolution du contexte économique et financier ? »), Xavier Bezançon (« les

besoins d'innovation financière pour le développement durable du point de vue des entreprises ») et Laurent Richer (« les besoins d'évolution de la gestion déléguée pour le développement durable des territoires »).

Toutes ces questions, d'une actualité brûlante, montrent cependant combien un éclairage historique de longue durée est nécessaire lorsqu'est en cause l'avenir à long terme de nos sociétés humaines. ★

Révolutions industrielles et inventivité financière en matière de travaux publics et de services urbains

Présidence : **François Caron**, professeur émérite à l'université Paris-Sorbonne (Paris IV)

Participants :

Anne Conchon, maître de conférences à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, IDHE : Institutions et dynamiques historiques de l'économie UMR 8533

Georges Ribeill, docteur en sociologie et en histoire, chercheur associé à l'École des Ponts/Paristech/LATTS

Kostas Chatzis, chercheur au LATTS (École des Ponts/Paristech, université de Marne-la-Vallée, CNRS)

Xavier Bezançon, docteur en droit, docteur en sciences économiques, délégué général d'Entreprises Générales de France-BTP

Introduction

François Caron

Je voudrais, à propos de la SNCF, évoquer trois dates. En 1988, au moment où trois lignes de TGV étaient en projet, Philippe Rouvillois avait établi un rapport où il concluait que le recours au capital privé était impossible en raison du caractère insuffisant de la rentabilité des TGV. En 1994, Monsieur Ruhmeger, qui était alors directeur général adjoint de l'entreprise ferroviaire, avait dressé un rapport dramatique devant le Conseil



d'administration, considérant que l'on ne pouvait continuer de financer le schéma directeur avec des capitaux publics. En 1997, enfin, le contrat de plan a admis le financement privé des TGV.

Ces trois dates montrent comment la forte pression des schémas directeurs dans le domaine de l'aménagement débouche sur la contrainte du recours au secteur privé. Cela n'a pas été fait sans bien des regrets de la part de certains dirigeants de la SNCF. C'est donc, dans certains cas, la contrainte absolue qui entraîne l'inventivité financière.



Rame TGV sur la ligne à grande vitesse Est européenne © Arnaud Bouissou/MEDDE-MLETR

Innovations financières et financement des infrastructures de transport au XVIII^e siècle

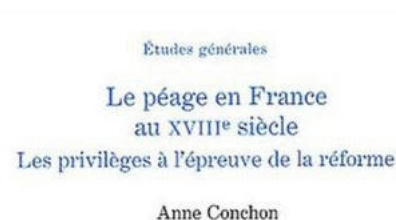
Anne Conchon



Réfléchir à la notion d'inventivité au XVIII^e siècle présente un certain paradoxe, d'autant plus que le terme n'apparaît dans la langue qu'au début du XX^e siècle. Au XVIII^e siècle, la notion d'invention était avant tout réservée au domaine technique et scientifique, tandis que les vocables de « nouveauté » ou « d'innovation » s'appliquaient aux questions politiques, généralement pour être dénoncées comme attentatoires à la stabilité de la tradition¹.

Aux critiques et aux contestations qui se développèrent au XVIII^e siècle contre l'instauration de nouveaux impôts répondit toutefois une floraison de projets portés par les tenants de l'économie politique ou plus largement par des esprits éclairés.

Dans l'historiographie, les innovations techniques relatives aux revêtements routiers et aux constructions hydrauliques ont été bien plus étudiées que les solutions mises en œuvre par la



COMITÉ POUR L'HISTOIRE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE DE LA FRANCE

¹ Monzani (Pierre), « Innovation et nouveautés au XVIII^e siècle », 'L'innovation : approches historiques', Economies et Sociétés. Cahiers de l'I.S.M.E.A, 1985, p. 57-70.

monarchie pour financer son ambitieuse politique en matière de construction et d'entretien d'infrastructures de transport². Alors que l'effort financier concernait prioritairement les routes, l'administration des Ponts et Chaussées se décida dans la seconde moitié du XVIII^e siècle à augmenter significativement les investissements pour améliorer la navigation intérieure, en même temps qu'elle assumait désormais le coût d'aménagement de plusieurs ports maritimes dissociés du département de la Marine.

L'augmentation croissante des dépenses constituait alors un véritable défi financier en même temps qu'elle impulsait une réflexion sur les possibilités de réformes. Non seulement la monarchie rechercha des ressources fiscales supplémentaires pour mener à bien sa politique d'équipement et de nouvelles modalités de répartitions des coûts, mais elle se dota de nouveaux instruments en matière de gestion et de comptabilité.

Ces enjeux nouveaux en matière de financement des infrastructures engagent à une réflexion dialectique sur l'invention, au sens de propositions de solutions nouvelles, et sur l'innovation, qui renvoie aux conditions pratiques de leur mise en application et aux transformations des usages et du système de valeurs qui en découlent. Après un bref rappel des moyens de financement qui étaient pensés à l'époque à travers les catégories de la tradition et de l'innovation, il conviendra d'évoquer la nature des propositions nouvelles et les conditions de leur émergence, avant d'envisager

les procédures de leur reconnaissance à travers une consécration institutionnelle.

Prendre la mesure du caractère novateur d'un projet ou d'une décision suppose d'abord de les situer par rapport aux dispositifs existants et aux procédures en vigueur.

Au XVIII^e siècle, le système de financement reposait sur une combinaison de ressources qui relevaient de circuits relativement autonomes selon qu'elles étaient affectées aux infrastructures routières ou à la navigation intérieure.

Alors que les principaux axes routiers ressortaient très largement d'un financement par l'impôt, la concession fut, entre le début du XVII^e siècle et jusqu'au milieu du XVIII^e siècle, l'outil privilégié pour promouvoir la seconde catégorie d'infrastructures. La monarchie se défaussait ainsi du coût et du risque financier d'entreprises de canalisation sur une société concessionnaire qui se chargeait de réaliser l'ouvrage dans un délai prescrit, et d'en assurer ensuite l'entretien, en échange de l'érection du fonds en fief et de la perception d'un péage.

À une différenciation des modes de financement selon la hiérarchie juridique des infrastructures et leur utilité relative pour les besoins de l'État, s'ajoutait un facteur supplémentaire de complexité lié à la géographie administrative de la France d'Ancien Régime.

Les pays d'élection, qui ressortaient de la compétence de l'administration des

Ponts et Chaussées, bénéficiaient de fonds alloués par la monarchie. Cette dotation budgétaire était abondée principalement par les recettes des impôts directs, complétées par celles d'impositions locales, circonscrites à une généralité ou à une ville, pour couvrir la dépense de travaux spécifiques. On y ajoutait des revenus divers, comme des droits de péage domaniaux ou le produit de la vente de bois. Ces fonds servaient à rémunérer les personnels appartenant au corps des ingénieurs ainsi que les agents subalternes préposés à l'encadrement des chantiers.

Ils servaient aussi à payer les travaux réalisés par les entrepreneurs sous contrat avec la monarchie pour le pavage des routes, l'édification des ouvrages d'art ou l'entretien des infrastructures.

Dans les pays d'État, comme la Bretagne, la Bourgogne ou le Languedoc, il revenait aux assemblées provinciales de lever les fonds affectés au financement des infrastructures sous le contrôle du Conseil du roi. Pour cela, elles eurent largement recours à l'emprunt pour compléter le revenu des impositions locales. Ce n'est qu'à l'extrême fin du XVIII^e siècle que les États provinciaux recouvrirent l'entière administration de leurs infrastructures et la mainmise sur leurs financements.

² Conchon (Anne), « Ressources fiscales et financement des infrastructures en France au XVIII^e siècle », *La Fiscalità nell'economia europea XIII-XVIII secolo*, XXXIX settimana di studi della Fondazione istituto internazionale di storia economica F. Datini, Prato 22-26 avril 2007, Firenze University press, 2008, p. 1055-1063.



Le Temps passé les plus utiles étaient foulés aux pieds : taille, impôts et corvées : estampe, 1789
Recueil. Collection Michel Hennin

Loin d'être une innovation en 1737-1738, la décision de recourir à la corvée royale dans les pays d'élection ne fit que systématiser un système de réquisition en travail déjà largement utilisé dans les régions frontalières pour aménager les routes empruntées par les troupes et assurer les transports militaires. Cette prestation en travail, imposée aux communautés riveraines des routes à construire ou à entretenir, fut pourtant qualifiée d'invention par ses détracteurs. Mirabeau la qualifia « d'invention moderne » en 1759, tandis

que Dupont de Nemours évoquait « une des plus pernicieuses inventions qui seraient sorties de tête administrante »³.

Cette dénonciation présente un certain paradoxe, car, tout en critiquant une invention, les physiocrates dénonçaient le caractère archaïque et rétrograde de la corvée royale en l'assimilant aux corvées seigneuriales.

Le financement des infrastructures de transport alimenta au XVIII^e siècle une intense réflexion de la part des agents

de la monarchie et d'érudits extérieurs à l'administration, qui déployaient une inventivité relative pour proposer de nouveaux outils et renouveler des dispositifs existants susceptibles de dégager des fonds supplémentaires et de répartir le coût de la façon plus équitable.

À partir des années 1760, plusieurs auteurs appartenant ou non à la mouvance physiocratique (Dupont de Nemours, Isnard, Fer de la Nouerre...) réfléchissaient aux modalités de financement des infrastructures de transport considérées comme un levier essentiel du dynamisme de la circulation et un vecteur déterminant de la richesse. Inscrites pour l'immense majorité d'entre elles dans des logiques modales, ces propositions s'attachèrent tantôt à imaginer des solutions alternatives à la corvée des grands chemins, tantôt à concevoir des nouveaux outils de financement pour les voies d'eau, contribuant ainsi à faire de la navigation intérieure une catégorie d'action administrative⁴.

Les académies savantes, qui s'imposèrent au Siècle des Lumières comme des vecteurs privilégiés de mobilisation de l'opinion publique éclairée, développaient une réflexion innovante en matière de financement des infrastructures. Par exemple, à l'occasion du concours organisé par l'académie de Châlons-sur-Marne, en 1777, autour

³ Dupont de Nemours (Pierre-Samuel), « Analyse critique de la 'Lettre à M. N*** sur l'administration des chemins' », Ephémérides du citoyen, t. VIII, 1769, p. 130.

⁴ Szulman (Eric), La Navigation intérieure sous l'Ancien Régime. Naissance d'une politique publique, Rennes, PUR, 2014.



Percement de la Route de Bastia à Saint-Florent par l'expédition française de Monsieur de Marbeuf (1712-1786) : dessin, 1775 © Bibliothèque nationale de France, département Estampes et photographie

Certains de ces projets de financement s'appuyaient par ailleurs sur des expériences novatrices.

C'est le cas notamment du comte de Thélis, militaire de carrière et grand propriétaire foncier du Forez qui, à la fin des années 1760 et 1770, fit travailler conjointement des militaires et ses paysans sur un tronçon de route, entre Lyon et Clermont. Fort des résultats de cette initiative appliquée, il en tira argument pour donner une caution scientifique aux propositions des physiocrates⁵.

L'innovation réside aussi dans les possibilités d'imitation d'expériences étrangères en matière de tarification des infrastructures.

À partir des deux modèles communément avancés, le Brabant et l'Angleterre, la question était de déterminer si le recours généralisé à l'emprunt et la tarification des infrastructures routières (la concession de péages ne concernait alors que des canaux et quelques ponts) étaient transposables en France.

Les réticences à adopter un tel modèle tenaient en partie au fait que la monarchie avait engagé depuis 1724 une politique de suppression des péages seigneuriaux à l'échelle du royaume⁶. La

⁵ Thélis (Claude-Antoine, comte de), *Idées d'un citoyen sur les chemins*, s.l., 1771.

⁶ Conchon (Anne), *Le Péage en France au XVIII^e siècle. Les privilèges à l'épreuve de la réforme*, Paris, CHEFF, 2002.

de la question des « moyens les moins onéreux au peuple de construire et d'entretenir les grands chemins », les mémoires avancèrent toute une série de propositions alternatives à la corvée en travail (tarification des infrastructures, mobilisation des soldats, réquisition des mendiants...). Elles posent le problème de la qualification de l'innovation : qui, de l'historien ou des contemporains, la définit comme telle ? Les dispositifs rhétoriques mis en œuvre par ces auteurs tendent à montrer que c'est moins l'inventivité qui était revendiquée que la conformité aux attendus des organisateurs du concours.

L'originalité des propositions prend un sens nouveau quand on l'apprécie

non pas par rapport aux systèmes de financement existants mais au regard de leurs implications en termes d'ordre social.

Toussaint Richebourg, un noble breton, proposa ainsi en 1776 d'imposer les célibataires, les veufs, les veuves, les nobles en dormance et les nobles de fraîche souche, c'est-à-dire les anoblis, pour remplacer la fiscalité destinée à financer les routes. La contribution supplétive à la corvée était conçue à la fois comme un moyen censé stimuler la croissance démographique et comme un dispositif au service de la réaction nobiliaire pour marquer les nuances statutaires d'une société d'ordres figée dans ses hiérarchies.

transposition de solutions étrangères à la situation française posait par ailleurs des problèmes évidents liés aux longueurs de routes dans un royaume plus considérable par sa superficie et aux capacités de drainage du crédit dans un contexte de forte augmentation des taux d'intérêt à long terme.

Ces différents projets, loin de se cantonner dans des réformes spéculatives, s'attachaient ainsi à définir la faisabilité de leur mise en œuvre et à les ancrer dans la réalité de leur possible application.

Les réformes engagées dans la seconde moitié du XVIII^e siècle interrogent les conditions de l'institutionnalisation de l'innovation financière et des modalités de sa mise en œuvre.

L'affirmation d'une politique de navigation intérieure s'était d'abord traduite par la création d'une administration spécifique dotée d'un financement spécifique. Contre le régime de la concession qui avait prévalu jusqu'aux années 1760, la monarchie affirma désormais sa préférence pour une prise en charge par l'État du coût de la construction et de la dépense d'entretien des voies navigables. En août 1775, fut ainsi décidée la création d'une imposition de 800 000 F en remplacement des impositions locales jusqu'alors levées dans les pays d'élection.

En matière de financement des routes, on peut rappeler deux initiatives localisées de François Jean de Fontette dans la généralité de Caen et d'Anne Robert Jacques Turgot en Limousin. Ces

initiatives transformèrent à partir des années 1760 les modalités d'exigibilité de la corvée en substituant à la prestation en travail une contribution en argent. Alors que Fontette laissait aux communautés riveraines le choix de racheter leurs obligations en travail, Turgot recomposait l'assiette de l'imposition, supportée désormais par tous les contribuables de la circonscription.

Dans cette alternative, c'est la solution expérimentée par Fontette qui inspira jusqu'en 1786 la plupart des initiatives réformatrices dans les généralités d'Alençon, de Montauban, de Moulins et de Rouen. C'est sans doute qu'elle présentait l'avantage de ménager une forme d'équité dans le cadre territorial

de l'institution originelle et qu'elle correspondait dans une large mesure à l'idée même que l'on se faisait de l'utilité économique d'une route. Le débat que suscita la corvée dans la seconde moitié du XVIII^e siècle se cristallisa par ailleurs très largement sur le rôle individuel de ces deux intendants réformateurs dans la promotion de deux options innovantes. Une fois nommé au Contrôle général des finances, Turgot entreprit en 1776 une innovation de rupture en tentant de mettre en œuvre la proposition des physiocrates de remplacer la corvée en travail par une imposition sur les propriétaires fonciers, nobles ou non, qui avaient un intérêt à la construction et à l'entretien des routes pour la valorisation des surplus agricoles.



Vue d'Optique nouvelle représentant les ruines du pont de pierre à Rouen, avec le superbe Pont de Bateau dans l'éloignement, Estampe 1790 © Bibliothèque nationale de France, département Estampes et photographie

Source gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France

Une telle mesure suscita, outre le scepticisme de plusieurs administrateurs, une vive opposition de la part des nobles attachés à la défense de leurs privilèges fiscaux. Dans les remontrances que le parlement de Paris, composé majoritairement d'officiers nobles, opposa à cette réforme, l'innovation devint un argument de contestation politique pour dénoncer le désordre politique et la subversion sociale. Après l'échec de Turgot, la suppression de la corvée en travail et son remplacement par un impôt indexé sur la taille, le principal impôt direct levé sur les non privilégiés, furent finalement décidés en 1786. Sans attendre la fin de la période d'expérimentation initialement prévue pour une durée de trois ans, la mesure entra en vigueur dès 1787.

Dans la seconde moitié du XVIII^e siècle, la monarchie engagea ainsi une réforme de grande ampleur dans les modes de financement des infrastructures. Cette réforme devait l'amener à rompre avec les péages seigneuriaux, la concession et la logique de la corvée, et à privilégier les ressources de l'imposition.

Ce choix politique de nouveaux instruments financiers était lui-même porté par une réflexion active dans les milieux éclairés et par l'affirmation d'exigences nouvelles en matière d'équité sociale.

Les projets de réforme, qui, par nature, se heurtent à une situation institutionnelle qu'ils aspirent à changer, ne supposent toutefois pas nécessairement une invention radicale.

Les innovations proposées ou expérimentées peuvent se limiter à l'adaptation circonstancielle d'une pratique existante ou à la réactivation de moyens traditionnels. C'est ainsi que l'État, après la suppression des derniers péages seigneuriaux par la Révolution française, put renouer avec la tarification de l'usage des infrastructures, sous des appellations nouvelles (la «taxe d'entretien» en 1797, l'«octroi de navigation» en 1802-1824), faute de pouvoir réutiliser le terme de «péage», qui évoquait les droits dont le nouveau gouvernement voulait précisément se démarquer. ★

Des grandes artères rentables aux petites lignes électorales, les innovations au service du financement du réseau ferré français au XIX^e siècle

Georges Ribeill



Le 1^{er} janvier 1900, les valeurs inscrites à la cote officielle de la Bourse de Paris étaient composées au total de 58 milliards de francs de valeurs nominales dont 53 milliards relevant d'obligations et de rentes d'État à revenu fixe. Quant aux 10 % des actions industrielles restant, 30 % étaient des actions de chemins de fer français.

Au total, en 1900, un tiers des valeurs mobilières de la Bourse française se composait ainsi de valeurs ferroviaires. On comprend ainsi d'emblée l'ampleur de l'épargne qu'il avait fallu mobiliser pour financer au XIX^e siècle le réseau national des voies ferrées.

Alors que les premières petites compagnies fondées empruntaient aux compagnies minières leur allure aristocratique du fait de leurs actions nominales de 5 000 francs, la première innovation importante fut portée par la Compagnie de Paris à Saint-Germain qui, en 1835, « cassa » la valeur nominale de ses actions, ramenée à 500 francs, soit des valeurs ainsi délibérément rendues accessibles à la bourgeoisie. De même, les actions ferroviaires furent largement, à partir de 1837, **des actions au porteur** et non plus nominatives : une option favorisant la spéculation de la part des souscripteurs dans le contexte de railway mania à répétition (1837-1838, 1842-1845 ; 1852-1856)¹. Mais, par ces excès, les actions au porteur déclenchèrent en 1845 des mesures devant limiter la spéculation auxquelles elles se prêtaient trop bien.

La deuxième innovation importante résulta d'une décision de l'État, à savoir que toute ligne concédée pourrait être traversée par les trains d'une compagnie tierce, moyennant le versement d'un péage. Ce principe du « libre parcours », appelé aujourd'hui « de libre accès aux infrastructures », reste d'une grande actualité². On distinguait d'ailleurs un **tarif de transport et un tarif de péage** appliqués aux trains qui traversaient un réseau.

La compagnie de Paris à Saint-Germain fut la principale compagnie intéressée par ces dispositions, puisque circulaient sur son tronc initial les trains des deux compagnies de Paris à Versailles-rive droite et de Paris à Rouen. En 1852, à la veille de la fusion, 47 % de ses revenus provenaient de ces péages. Ce partage des lignes d'accès à la gare Saint-Lazare et de ses quais s'avéra cependant vite un nid à conflits, tranché par la fusion de toutes les compagnies opérant sur ces lignes en 1852.

Inversement, point positif de cette règle du libre accès, l'imposition dans les cahiers des charges de toutes les compagnies d'un écartement des rails standard fixé à 1,4735 mètres, garantissait la faculté d'interpénétration des trains !

La loi de 1842 constitue une étape importante car elle tranchait enfin une question politique de fond, celle du partage du financement des voies ferrées entre public et privé. L'acquisition des terrains revenait pour deux tiers aux collectivités locales « intéressées » et pour un tiers à l'État qui prenait en charge **l'infrastructure** : plates-formes, ouvrages d'art et bâtiments, La

¹ G. Ribeill, « D'un siècle à l'autre, railway-mania, TGV-mania... La répétition d'un « modèle ferroviaire français » ? », Transports, Territoires et Société, Picard, 2011, p. 115-133.

² En 1937, cette clause de libre concurrence fut même reproduite dans les cahiers des charges de la SNCF. Voir G. Ribeill, « Le principe du libre parcours sur les premiers chemins de fer concédés français. Fondements théoriques et obstacles pratiques », Revue d'histoire des chemins de fer, n° 16-17, Les chemins de fer en temps de concurrence. Choix du XIX^e siècle et débat actuels, printemps-automne 1997, p. 29-46.

superstructure (pose de la voie et des installations fixes) était à la charge du concessionnaire exploitant.

Il est intéressant de souligner un argument du député Gauthier de Rumilly : l'exécution par l'État de la part la plus aléatoire de l'établissement des lignes (expropriations plus ou moins faciles, ouvrages d'art singuliers et onéreux, travaux) devait permettre aux compagnies concessionnaires de bénéficier de conditions facilitées et harmonisées ainsi qu'en matière d'exploitation technique et commerciale.

Duvergier de Hauranne proposa un important amendement, retenu dans l'article 2 de la loi : la possibilité que l'ensemble des travaux et coûts afférents soient à la charge d'une compagnie pressée de construire et d'exploiter la ligne concédée, en fait sûre de sa rentabilité sans risque, telle que la Compagnie du Nord.

La répartition des subventions entre départements et communes³ se révélant d'une interprétation trop délicate, les seules communes traversées par la ligne n'étant pas forcément les plus bénéficiaires, cette clause fut abolie dès 1845.

À la sortie de la crise économique puis politique des années 1847-1848, qui conduisit à l'été 1848 à la « nationalisation » de la Compagnie Paris-Lyon en déconfiture, les gouvernements successifs s'efforcèrent de relancer les affaires ferroviaires. C'est au fond pour mieux garantir les investissements



La locomotive de 1844 exposée à la Gare Saint-Lazare, Agence de presse Mondial Photo-Presse 1933. Source : Bibliothèque nationale de France, département Estampes et photographie

requis que de nouvelles innovations majeures se firent jour.

Pour poursuivre la construction de la ligne de Versailles vers Rennes, c'est-à-dire vers un lointain et incertain « far west », en 1851, faute de candidats français, l'État prit à sa charge la plateforme, conformément à la loi de 1842, et fit appel à des capitalistes anglais pour former une compagnie à laquelle il octroyait directement une concession de 99 ans, en garantissant un intérêt de 4 % sur les dépenses qu'elle aurait à faire pour la superstructure et le matériel roulant, jusqu'à concurrence de 55 millions de francs.

Mais c'est le recours aux obligations qui allait devenir la règle commune.

Les frères Pereire évoquèrent en 1849 un projet de relance par le privé de la grande artère Paris-Lyon-Avignon, fondé sur l'émission simultanée d'actions et d'obligations, voire d'obligations garanties par un intérêt de 5 %. Si ce projet avorta, l'idée continua toutefois de mûrir.

On la retrouva notamment mise en œuvre à la Compagnie du Nord, dont l'assemblée générale d'août 1851 annonça une émission d'obligations pour assurer ses propres besoins financiers. De la même manière, peu après le coup d'État, le 10 décembre, Napoléon III

³ « Dans chaque département, le Conseil général délibérera sur les deux tiers à la charge du département, sur la désignation et la part à supporter des communes intéressées » (article 4 de la loi)

proposa l'adjudication de la ligne Lyon-Avignon, avec la faculté de faire émettre aussitôt par la compagnie retenue 30 millions de francs d'obligations, soit la moitié du capital d'établissement prévu de 60 millions.

Dans les 6 grandes compagnies en voie de constitution par absorption de leurs embranchements provinciaux (Nord, Est, Paris-Orléans, Paris à Lyon et à la Méditerranée, Midi, Ouest) le capital obligataire devint ainsi prédominant à partir de 1855. Leurs dernières émissions d'actions eurent lieu en 1862.

Enfin, l'expérience ayant montré que des concessions d'une durée trop courte pour les compagnies étaient l'une des causes majeures de la stagnation des chemins de fer, celles-ci furent accordées désormais pour 99 ans.

Les conventions de 1859, négociées avec le directeur général des ponts et chaussées de Franqueville, consacraient toutes ces orientations, dont la garantie d'intérêt offerte au taux de 4,65% et pendant 50 ans à toutes les lignes imposées à chaque compagnie pour former un «second réseau», assurément peu rentable mais bénéficiant du «système du déversoir» : les lignes profitables du «premier réseau» devaient combler par une partie de leurs excédents le déficit des secondes. Du fait de l'augmentation du trafic qu'elles apporteraient aux lignes anciennes, le «système du déversoir» correspondait à l'idée qu'il n'eût pas été équitable que l'ancien réseau profitât seul de cet accroissement induit. À

l'occasion de ces négociations, toutes les compagnies obtinrent que la durée de leur concession fût étendue à 99 ans.

Troisième relance en 1878 en vue du déploiement d'un grand système national de voies ferrées, contribution idéologique à la «républicanisation des campagnes», le plan Freycinet constituait un «schéma directeur» de lignes d'intérêt général, soit 17 000 km au total, estimé à la somme colossale de 3,2 milliards de francs. Tout comme le «second réseau» du Second Empire devait conforter les «candidatures officielles», le troisième réseau n'était pas dénué de visées électorales, mais au profit des authentiques républicains cette fois.

Dans ses Souvenirs, Freycinet rappelle comment fut décidé le financement de son plan, convenu dans la nuit du 8 janvier 1878 entre Léon Gambetta, Léon Say et lui-même. Selon son témoignage, Gambetta, ne voulant pas surcharger la dette de l'État par une émission d'obligations à long cours, proposa le principe d'obligations à 3% soumises à un amortissement progressif durant la durée d'exploitation de la compagnie. Léon Say se chargea de mettre au point son fameux «3% amortissable», titre public analogue aux obligations 3% des compagnies, bien diffusées et appréciées.

La réalisation du plan, étalée sur 10 ans, prévoyait une dépense annuelle moyenne de 320 millions de francs par an, montant somme toute inférieur aux dépenses d'investissement ferroviaires pendant la période du Second Empire.

L'État devrait donc lancer chaque année des emprunts amortissables en fonction de l'urgence des travaux des chantiers, les obligations étant amorties par des tirages au sort continus.

Mais ce plan connut un fiasco certain en raison de la récession des années 1880, affectant les ressources fiscales de l'État. Décidé toutefois à réaliser ses promesses, l'État fit alors appel aux compagnies, un virage marqué par rapport aux orientations antérieures.

Ce fut l'objet des conventions de 1883. L'État finançait l'essentiel des travaux, les compagnies y participant à raison d'un modeste forfait kilométrique de 25 000 francs, soit environ 1/8ème des dépenses. Ce nouveau régime financier tourna au profit des compagnies dont la garantie d'intérêt allait désormais s'étendre à l'ensemble de leurs lignes anciennes et à venir, jusqu'à l'expiration de la concession. Leur «crédit» devait faciliter les emprunts nécessaires accomplis pour le compte de l'État⁴ tandis que les ingénieurs d'État ne contrôlaient pas toujours bien les devis des travaux engagés. Ainsi se poursuivit très incomplètement le réseau Freycinet.

Dans ce contexte des années 1870-1880 était intervenue, sans que la date précise de cette innovation n'ait pu être retrouvée, l'émission des obligations par les compagnies elles-

⁴ Depuis un certain temps, les compagnies recouraient aux guichets de leurs gares pour leurs obligations. Alors qu'étaient ainsi supprimées les commissions dues aux banques intermédiaires, les chefs de gare recevaient une prime pour leur concours.

mêmes dans les guichets des gares. Il était effectivement important, pour supprimer les intermédiaires des banques, de faire appel aux chefs de gare en leur versant accessoirement une prime d'intéressement, c'est-à-dire une commission.

Il faut évoquer l'histoire des chemins de fer formant le « quatrième réseau ». Dès 1863, l'Alsace, terre fertile en innovations ferroviaires, plus précisément le préfet du Bas-Rhin, eut l'idée de détourner les crédits destinés aux chemins vicinaux pour créer un chemin de fer sur route avec des crédits routiers.

Cette expérience réussie allait inspirer la loi du 12 juillet 1885, fondatrice des chemins de fer d'intérêt local concédés par les conseils généraux. Mais la loi fut viciée du fait d'une subvention de l'État couvrant une partie des travaux de construction : des entrepreneurs de travaux publics, après avoir empoché les bénéfices du chantier, abandonnaient l'exploitation.

La loi du 11 juin 1880 instituant les voies ferrées d'intérêt local et les tramways voulut corriger le tir par des subventions d'exploitation de l'État et du département. Les ingénieurs des ponts et chaussées s'efforcèrent, par de savantes formules mathématiques, de plafonner cette subvention. Mais cette complexité même pouvait parfois pousser l'exploitant à n'assurer aucun trafic afin de toucher la subvention la plus élevée⁵.

Telles sont les modalités financières, en partie novatrices, qui allaient contribuer au XIX^e siècle au développement des voies ferrées en France, fondées très

largement in fine sur l'épargne et la faveur dont allaient jouir des valeurs mobilières en grande partie « garanties » quant à leur revenu, reconnues comme des « valeurs de bon père de famille ».

Pour conclure, de ce point de vue, on peut s'interroger, un siècle plus tard, sur le financement de la modernisation de la SNCF durant les Trente Glorieuses (électrification, automatiser). Que sont devenues les émissions de bons à lots kilométriques à taux de 4,5 %, promues par de belles affiches avec en prime, l'octroi chaque année, après tirage au sort, de kilomètres gratuits offerts en 1^{re} ou en 2^e classe aux souscripteurs chanceux ? Ce dispositif se serait, paraît-il, en réalité, avéré beaucoup trop coûteux. C'est ce qui a conduit la compagnie nationale à préférer emprunter à l'étranger, même si le retournement de la conjoncture financière mondiale lui a joué par la suite, à certains moments, des mauvais tours.

On reste encore plus interrogatif devant l'accomplissement de cette « seconde révolution ferroviaire française », ouverte en 1981 par le premier TGV sud-est et son financement très laborieux,⁶ tout comme le fut finalement celui de la première révolution ferroviaire. On reconnaît, derrière l'invention récente des partenariats public-privé pour la construction des lignes à grande vitesse, les habits neufs des vieilles formules de l'économie mixte ferroviaire du XIX^e siècle. Les débats actuels sur les modalités de l'exploitation des trains express régionaux entre public et privé, confiée encore obligatoirement par les régions à la SNCF, nous renvoient au moment

où ces lignes secondaires étaient déjà l'affaire des départements et aux mêmes types de débats.

L'histoire des infrastructures, d'une modernisation à l'autre, semble parfois n'être qu'un éternel recommencement. ★

Chemins de fer de l'Ouest. Versailles. Tramways électriques desservant les gares Rive gauche, Rive droite et les Chantiers Source : Bibliothèque nationale de France, département Estampes et photographie



⁵ Cf. G. Ribeill, « Les chemins de fer d'intérêt local à l'épreuve du régime de 1880 : de graves pathologies congénitales ? », Revue d'histoire des chemins de fer, n° 24-25, Les chemins de fer à la conquête des campagnes, printemps-automne 2001, p. 104-137.

⁶ G. Ribeill, « La grande vitesse ferroviaire « à la française : Un système trentenaire à bout de souffle ? », Revue d'histoire des chemins de fer, Actes du colloque Trente ans de TGV, à paraître.

Comment financer les réseaux urbains ? Le cas du service d'eau potable et d'assainissement dans l'agglomération parisienne au XIX^e siècle

Kostas Chatzis



Commençons par une scène ordinaire : l'ouverture du robinet. Ce geste quotidien relève aussi de l'univers économique. Au débit de l'eau qui sort de l'appareil correspond, en effet, un débit financier qui va de nos poches au service gestionnaire du réseau. Les deux flux, physique et pécuniaire, sont pris, par ailleurs, dans des rapports

plus ou moins proportionnels : plus on consomme de l'eau, plus on débourse pour notre consommation. Quoi de plus naturel, dirait-t-on ? Pour maints biens consommés, on consent de payer proportionnellement à la quantité achetée.

Or, ce qui est considéré aujourd'hui comme allant de soi peut avoir démarré comme une innovation, voire une rupture dans l'ordre existant des choses. L'eau n'avait pas toujours été un bien marchand. Même une fois qu'elle est devenue telle, cette transformation en objet dont le prix est proportionnel à la quantité achetée n'a rien de naturel.

Cette brève intervention porte sur l'histoire de cette « naturalisation ». Elle raconte, à travers l'expérience parisienne, l'accès de l'eau (urbaine) au statut d'un bien dont le prix (total) varie en fonction de la quantité consommée. Elle prend la forme d'une biographie. Non pas celle d'un être humain mais la biographie d'un objet : le compteur d'eau.

C'est par l'intermédiaire de ce menu objet, installé à titre facultatif par la ville de Paris dans son réseau en 1876, que l'eau est devenue un bien marchand dont le prix est proportionnel à la quantité achetée. Voici donc une brève histoire du compteur, vu comme une innovation technique certes, mais aussi comme le dispositif choisi par les ingénieurs de la ville de Paris à partir des années 1880 pour vendre de l'eau aux Parisiens et pour financer, justement grâce aux recettes engendrées, le fonctionnement

et l'extension du service des eaux de la capitale française.

En quoi le compteur constituait-il une nouveauté, voire une rupture, au moment où il fut introduit dans le réseau d'adduction d'eau à Paris ? Pour répondre à cette question, présentons, fût-ce rapidement, **la situation qui prévalait à Paris en matière de distribution d'eau avant les années 1870.**

Avant l'introduction du compteur, *les propriétaires des immeubles*, les seuls ayant droit à contracter un abonnement, lorsqu'ils optaient pour la distribution à domicile, avaient le choix entre deux types d'abonnement.

D'après l'abonnement au robinet libre (*ou au forfait*), aucune mesure sur la quantité de l'eau consommée n'était requise. L'abonné payait un prix forfaitaire fixé par l'administration de la Ville en fonction d'un certain nombre de paramètres, comme le nombre de personnes et d'animaux ou la superficie des terrains à arroser.

Dans l'abonnement à la jauge, l'abonné recevait chaque jour une *quantité fixe* d'eau, qui était livrée à l'aide d'un petit diaphragme placé dans le branchement de l'abonné afin de limiter le débit par vingt-quatre heures au seul volume souscrit.

Derrière ce double système d'abonnement, se devinait une dualité concernant l'origine de l'eau distribuée à Paris à l'époque. Alors que l'abonnement au robinet libre concernait surtout l'eau

en provenance du canal de l'Ourcq, une eau abondante et peu chère, l'abonnement à la jauge s'appliquait principalement aux eaux de la Seine, plus rares et réputées à l'époque de meilleure qualité.

Jusqu'aux années 1850, la distribution de l'eau à domicile via le raccordement au réseau progressait mais sans qu'on puisse parler pour autant d'une percée de ce mode de distribution. En 1854, par exemple, seulement le cinquième du parc immobilier dans le Paris de l'époque était connecté au réseau. Pour une bonne partie des Parisiens, l'eau demeurait un bien non marchand que l'on pouvait se procurer gratuitement. Ainsi, la quantité d'eau distribuée par l'intermédiaire de différents types de fontaines au puisage gratuit était de 4 à 5 fois (ordre de grandeur) plus importante que le volume délivré par voie d'abonnement aux maisons.

Suite aux grands travaux de la période haussmannienne (1853-1870), le nombre des abonnements augmenta de façon significative. Mais en 1874 encore, pour l'ensemble de la ville, seule une maison sur deux était abonnée au service des eaux. C'est l'abonnement au robinet libre qui dominait, en couvrant, en 1878, 60% des abonnements. On peut noter que, parallèlement à l'augmentation du nombre des abonnés, on assistait au déclin des eaux en provenance de l'Ourcq, jugées impropres à la consommation. Ce déclin s'accompagnait d'une montée en puissance des eaux de sources, captées au loin : les premières eaux de sources arrivèrent à Paris en 1865.

Malgré les progrès incontestables de l'époque haussmannienne, la ville de Paris devait toujours, à la fin des années 1870, satisfaire simultanément plusieurs objectifs en matière d'eau.

Il y avait des objectifs quantitatifs d'abord, du fait notamment de l'augmentation de la population, de la hausse des normes de consommation ou de la lutte contre les incendies. Mais à l'impératif de la quantité s'ajoutait celui de la qualité. La Ville devait distribuer aux ménages une eau potable de qualité, à savoir, selon les critères de l'époque, une eau en provenance de source ou, du moins, une eau de rivière qui fût traitée. Dans les deux cas, il s'agissait d'une eau « rare », dont la production et la distribution coûtaient cher.

C'est dans ce contexte particulier que la ville de Paris découvrit, ou plus précisément redécouvrit, le compteur. Le service des eaux de la capitale française, peuplé d'ingénieurs appartenant au corps des ponts et chaussées, connaissait l'objet en question depuis le milieu du siècle. Ainsi, au début des années 1850, Jules Dupuit (1804-1866) expérimenta un compteur breveté en 1852 par un certain Werner Siemens. Mais le même Dupuit déclarait que ce « n'est pas l'eau qui manque, c'est l'abonné », cet abonné que la ville de Paris essayait alors d'appâter à l'aide de modes d'abonnement attractifs, comme celui au robinet libre (au forfait), à coup sûr le plus intéressant pour le consommateur final.

Mais à partir des années 1870, « c'est l'eau qui est venue à manquer », pour



Ingenieur des Ponts et Chaussées, Georges Bechmann (1848-1927) entre dans l'administration de la Ville de Paris en 1878 où il devient responsable du service des eaux puis de l'assainissement, avant de cumuler les deux fonctions en 1898. crédit domaine public

reprendre l'expression de l'ingénieur de la ville Georges Bechmann (1848-1927). Pour distribuer aux Parisiens des quantités plus importantes d'une eau qui était devenue en même temps plus « chère », qualité oblige, d'après les responsables du service, la ville devrait désormais compter moins sur

son budget général et miser davantage sur les recettes engendrées par la vente de l'eau aux Parisiens, tout en luttant sévèrement contre les gaspillages éventuels. **C'est dans ce nouveau contexte que le compteur se présentait alors comme la solution idéale.**

Contrairement à l'abonnement à la jauge, il supprimait tout rationnement en matière d'eau et satisfaisait par là les vœux hygiénistes. Quant aux eaux des sources, dont on généralisait l'usage, elles pourraient garder leur fraîcheur. Contrairement au robinet libre, le compteur se présentait comme un outil efficace dans la guerre déclarée contre le gaspillage : le consommateur, peint aux couleurs de l'homme économique, tout en disposant de l'eau à volonté, avait désormais tout intérêt à (auto) limiter sa consommation puisqu'il payait à la ville un montant qui était fonction de la quantité consommée et non pas une somme forfaitaire.

Le nouveau dispositif technique se présentait enfin comme une solution juste et équitable pour les deux parties contractantes, à savoir le service et l'abonné, en sauvegardant à la fois les intérêts du vendeur, qui recevait une somme correspondant à la quantité livrée, et ceux de l'acheteur, qui se voyait livrer l'eau qu'il avait payée.

Mais si le compteur concentrait toutes les faveurs des ingénieurs de la ville de Paris, **il n'eut pas que des amis.**

Sans surprise, des industriels, qui proposaient des dispositifs alternatifs, censés être aussi, voire davantage,

efficaces que le compteur dans la lutte contre le gaspillage de l'eau, ne partageaient pas l'enthousiasme des partisans du compteur.

Le compteur rencontrait aussi des adversaires parmi certains hygiénistes. Ces derniers trouvaient que le nouveau venu dans le réseau, outre le fait, admis par tous, qu'il augmentait le prix de l'eau – dans lequel s'incorporaient désormais les coûts d'achat ou de location ainsi que les coûts d'entretien de l'appareil et les frais de traitement du relevé –, établissait également un rationnement de fait, le consommateur ayant tendance à freiner sa consommation pour éviter des notes trop élevées.

Et ce n'est pas tout. **Le bien fondé de la transformation, opérée par le compteur, de l'eau en marchandise dont le prix est proportionnel à la quantité achetée était contesté à l'aide de raisonnements économiques.**

Contrairement à d'autres biens, dans le cas de l'eau distribuée à domicile, il n'est pas vrai que les frais de production sont proportionnels aux quantités produites. D'après les tenants de ce raisonnement, Jules Dupuit en premier lieu, l'eau devrait être vendue par abonnement à discrétion, à un prix proportionnel à l'utilité qu'en retire l'abonné». Autrement dit, la base du prix doit être recherchée dans l'utilité tirée de la consommation plutôt que dans la quantité consommée. Il vaudrait mieux alors suivre l'exemple des Anglais qui pratiquent une tarification forfaitaire, fondée sur la valeur locative du logement.

Cette question de la proportionnalité du prix de l'eau aux quantités consommées continuait à agiter encore les esprits au début du XX^e siècle. Ainsi, un défenseur du compteur, l'ingénieur des ponts et chaussées Georges Lidy (1858-1917) tenta de justifier cette proportionnalité sur une toute autre base : « En d'autres termes, la rétribution légitime des concessions [abonnements] d'eau n'est pas le paiement de l'eau consommée, mais la contrepartie obligée de l'économie de temps et de travail que le concessionnaire [abonné] réalise en ayant constamment l'eau à sa portée ». Et il continuait : « Quelle est la meilleure manière d'évaluer cette contrepartie ? C'est, évidemment, de la proportionner au service rendu, au nombre de mètres cubes consommés ».

Malgré ces débats qui continuèrent à animer la scène parisienne jusqu'aux premières années du XX^e siècle au moins, **Paris restait attaché au compteur**, même si tous les espoirs placés sur lui dans la lutte contre le gaspillage, d'après les aveux même de ses promoteurs, ne devaient pas être honorés.

Depuis l'introduction des premiers compteurs dans les années 1870, la Ville de Paris et ses ingénieurs avaient beaucoup investi sur le compteur.

En termes d'infrastructure juridique, toute une série de règlements et de traités avaient vu le jour à partir des années 1880. En termes d'infrastructures matérielles, l'organisation du service des eaux de la Ville était aussi affectée par la montée en puissance de l'abonnement au compteur.



Le service des eaux à Paris : les sources et Aqueducs - Dessinateur : Fraipont 1887 - Paris illustré
Impr. photomécanique - Héliogravure

Fortement prôné par les ingénieurs de la ville de Paris, qui voyaient en lui la traduction matérielle d'une transaction juste entre la ville, rémunérée enfin pour la quantité d'eau réellement fournie, et l'abonné, qui payait pour la quantité de l'eau effectivement consommée, le compteur d'eau ne pouvait honorer les espoirs de « justice » placés en lui qu'à la seule condition d'être fiable. Pour cela, un laboratoire d'essai fut fondé par la ville en 1883 afin d'homologuer, après une série de tests très sévères, parmi les compteurs proposés sur le marché ceux que l'abonné parisien était en droit d'utiliser.

L'objet, de toute façon, suite à plusieurs mesures incitatives ou coercitives, se diffusait très bien, avec une répercussion



positive sur le produit de la vente de l'eau pour le service des eaux de la capitale : moins de 9 millions de francs de produit brut en 1878, avant l'introduction du compteur, un peu plus de 19 millions en 1899, soit en une vingtaine d'années après son introduction. En effet, l'abonnement au compteur progressait vite, dans un premier temps au détriment du robinet libre : en l'espace de 10 ans, de 1878 à 1889, celui-ci passa de 60% du nombre d'abonnements à 3,7%.

Au début du XX^e siècle, l'abonnement au compteur était pratiquement le seul mode d'abonnement à Paris. Quand un arrêté préfectoral de 1934 rendit l'abonnement au compteur obligatoire, quelle que soit l'origine de l'eau distribuée (eau de sources ou pas),

l'affaire était déjà pour l'essentiel réglée dans les faits.

Pour plus d'informations et d'analyses, le lecteur peut consulter les articles suivants :

K. Chatzis, «Le service des eaux de Paris (1810-1914), exemple (ignoré) de la grande entreprise moderne», dans E. Godelier, M. Le Roux, E. Briot, G. Gareil et A. David (éd.), *Pensée et pratiques du management en France. Inventaire et Perspectives, XIX^e-XXI^e siècles*, 2011 (<http://mtpf.mlab-innovation.net/fr/sommaire/>).

K. Chatzis, «Eaux de Paris, eaux de Londres : quand les ingénieurs de la capitale française regardent outre Manche, 1820-1880», dans P. Bret, I. Gouzévitch et L. Pérez (éd.), *Les techniques et la technologie entre la France et la Grande-Bretagne (XVII^e-XIX^e siècles, Documents pour l'Histoire des Techniques*, Nouvelle série, n°19, décembre 2010, p. 209-218.

D. Bocquet, K. Chatzis et A. Sander, "From free good to commodity: universalizing the provision of water in Paris, 1830-1940", *Geoforum*, vol. 39, n°6, 2008, p. 1821-1832.

K. Chatzis, «Breve storia dei contatori dell'acqua a Parigi, 1880-1930», *Storia Urbana*, n° 116, 2007, p. 77-99. ★

L'histoire des concessions jusqu'aux contrats de partenariat public-privé, du droit romain à nos jours

Xavier Bezançon



L'intervention que je vais faire ici s'appuie sur plusieurs écrits qui s'inscrivent dans une histoire longue, en particulier une thèse sur l'histoire des contrats de service public, deux ouvrages sur l'histoire des services publics et un résumé de cette thèse portant sur 2 000 ans d'histoire du partenariat public-privé. Ces travaux montrent que le partenariat public-privé remonte à la nuit des temps, même si mon propos ne

portera que sur 2 000 ans de l'Histoire française.

Concedere, en latin, voulait dire « mettre à la place de ». Le Prince contractait avec une personne pour prélever l'impôt, mettre en valeur le domaine, construire des équipements ou gérer des services publics. **On retrouve le principe du contrat de concession tout au long de l'histoire de France**, d'une façon plus ou moins prégnante selon les époques.

En droit romain, il existait un principe selon lequel il était permis à tout un chacun de participer à la création des grands chemins publics. On retrouve de nombreux principes dans le digeste qui avait été rédigé au VI^e siècle. Celui-ci prévoyait même un ensemble de contrats (fermes fiscales, locatio censoria, baux emphytéotiques appliqués aux sols, etc.), qui ont permis d'édifier dans la

Rome antique les thermes, les marchés, les routes, les ports, les aqueducs, la fiscalité et la monnaie, certains grands travaux, les dessèchements et même la poste.

La poste jouait un rôle important en pratiquant le contrat de manceps où l'on confiait à des entrepreneurs le soin de construire, financer, gérer les innombrables stations postales (les stations mantiones, d'où vient d'ailleurs le mot « maison ») qui jalonnaient les routes impériales d'Auguste tous les 36 km environ.

Ces manceps étaient à la fois un hôtel pouvant recevoir l'empereur ou son représentant et un garage. Elles deviendront, cinq siècles plus tard, les premières formes de villes telles que nous les connaissons par exemple à Tours ou à Tournus. Les manceps étaient

Le Pont du Gard classé au patrimoine mondial de l'Humanité par l'UNESCO est le monument antique le plus visité de France. Il s'inscrit dans un cadre naturel de 165 hectares. © Laurent Mignaux/MEDDE-MLETR



payés par la collectivité publique, c'est-à-dire par le municipe, dans le cadre de contrats de cinq ans. Il s'agissait véritablement d'une forme de partenariat public-privé. Cette institution dura près de cinq siècles puisqu'on en a encore la trace dans les écrits des évêques des Gaules qui se rendaient au concile d'Arles ou dans les autres réunions se tenant dans le sud de la France.

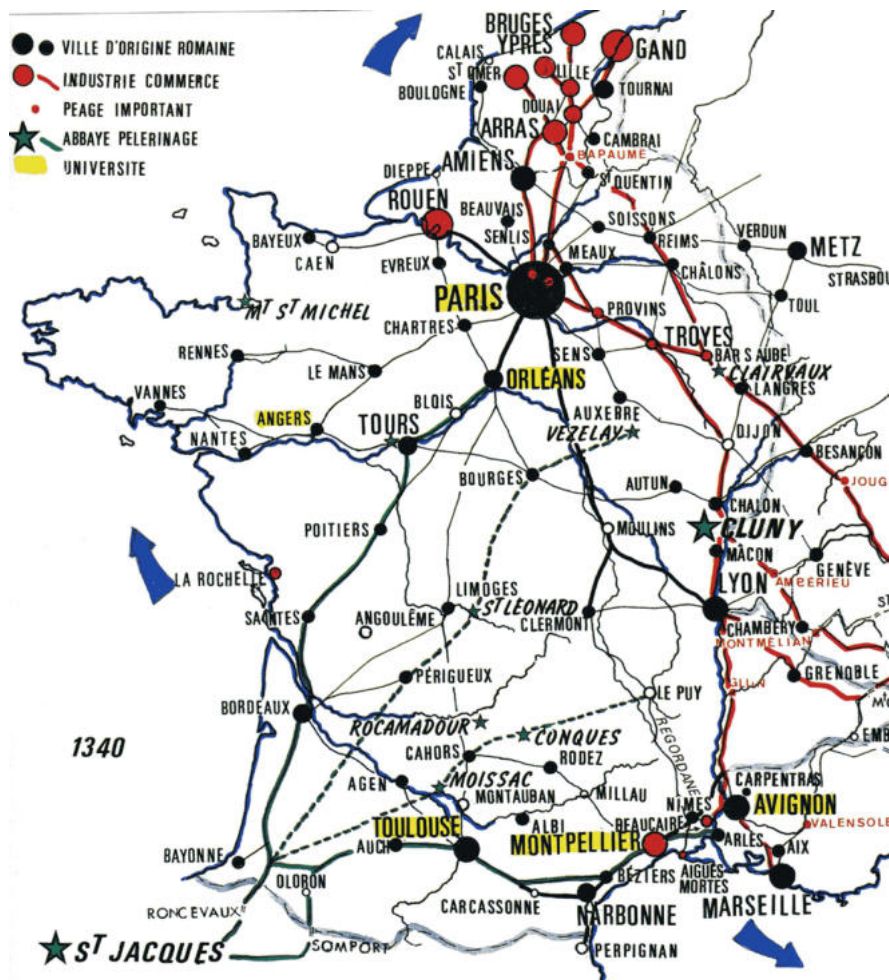
Rome avait aussi un extraordinaire système d'aqueducs qui amenaient 1,5 million de mètres cubes d'eau de source par jour dans la ville et qui employaient 450 personnes. S'il existait neuf aqueducs au moment du règne d'Auguste, leur nombre atteignit plus tard une vingtaine d'ouvrages.

Au Moyen Âge, il y avait trois formes de systèmes de concession : les concessions banales dérivées du pouvoir du ban, les œuvres et les bastides.

Les concessions banales étaient surtout des fermes fiscales. Elles correspondaient à des métiers monopolisés (moulins, pressoirs, fours). Les ponts pouvaient aussi entrer dans ce schéma de gestion.

Il existait trois types d'œuvres : les œuvres d'hôpitaux, les œuvres de pont et les œuvres de cathédrale. Ces œuvres (operis) fonctionnaient comme des systèmes concessifs. Elles levaient l'argent, le plus souvent par des quêtes, concevaient l'édifice, le construisaient et l'entretenaient.

Une troisième forme de concession était la bastide, qui dura de 1220 à 1370. Il



Carte des voies de circulation au Moyen Âge, d'après Georges Reverdy «L'Histoire des Routes de France du Moyen âge à la Révolution»

s'agissait d'une institution d'emphytéose collective. L'emphytéose était déjà un système de droit romain assez étendu. Dans la dernière emphytéose qui ait été créée pour la ville de Revel, en 1370, le roi Charles V annonçait clairement qu'il donnait le bien à la collectivité.

Nous étions donc dans des systèmes de mise en valeur domaniale qui étaient financés par des seigneurs, par des personnes privées ou par l'Église.

Au cours du XVI^e siècle, des lignes de transport furent concédées, de même

que les premiers canaux. Ainsi le canal de Craponne, qui assurait la desserte en eau de toute la Provence, fit l'objet en 1554 d'un bail perpétuel. C'est le premier grand contrat de concession de travaux publics.

Au XVII^e siècle, Henri IV créa des concessions pour les coches, la poste, les colonies ou encore les ponts. Dans l'acte de concession des postes, on voit apparaître d'ailleurs le mot de service public. En 1599, Henri IV accorda à Humphrey Bradley la concession du dessèchement de tous les marais de France puis, en 1607, la concession de villes nouvelles.

La pompe à eau de la Samaritaine, qui a donné son nom au magasin, était attachée au pont réalisé sous le régime de la régie entre 1578 et 1604 : elle fit l'objet d'une concession accordée en 1604 à Lintlæer, ingénieur flamand. Celui-ci obtenait la concession, sous la forme de fief en fonction de la construction et de l'exploitation de la pompe prélevant les eaux de Seine pour le quartier du Louvre. Harlay, président du Parlement de Paris, obtint à la même époque la concession de l'aménagement de la place Dauphine à Paris, ce qui permit d'achever l'aménagement du quartier du Pont Neuf.

La rue Richelieu, des ponts, des quartiers entiers ou encore le pavage des rues et l'enlèvement des ordures de Paris faisaient l'objet de concessions. Dans le contrat d'enlèvement des ordures de Paris, signé pour une durée de 30 ans, il était demandé au titulaire du bail



Portrait de Colbert attribué à Claude Lefebvre

d'employer 200 personnes pauvres. Le Pont-Marie a été baptisé ainsi en raison du nom du concessionnaire, Christophe Marie, qui s'était auto-baptisé « entrepreneur des ponts du royaume de France ». L'île Saint-Louis fut concédée au cours de la même année, en 1614.

Les canaux étaient également réalisés sous le régime de la concession, avec deux actes majeurs. Le premier concernait le canal de Briare, concédé aux sieurs Guyon et Bouteroue en 1638. Il y est clairement mentionné la notion de service public. Un peu plus tard, Riquet réalisa sous le régime du fief, qui était une concession perpétuelle, le canal du Languedoc, long de 260 kilomètres. Enfin, en 1662, le marquis de Sourches et peut-être Blaise Pascal obtinrent une concession pour le carrosse à cinq sols, ce qui représenta le premier transport public à Paris.

On le voit, le système concessif était très actif au XVII^e siècle.

Ce fut alors le grand siècle de la concession dans les temps de l'Ancien Régime, avant le XIX^e siècle.

Colbert avait beaucoup encouragé la concession. Il déclarait en 1671 à l'intendant de Châlons : « comme rien ne peut être plus avantageux pour faciliter le commerce, vous ne devez pas douter que j'en excite aussi le plus grand nombre de personnes que je pourrai à s'intéresser dans de semblables entreprises ».

La place Vendôme fut concédée en 1699. **Colbert institua surtout le partenariat public-privé en 1669**, en invitant ses intendants pour les routes de France à « observer avec soin à l'avenir de ne faire aucun marché pour le rétablissement des ouvrages desdits

ponts et chaussées que vous n'obligiez en même temps les entrepreneurs à se charger de les entretenir pendant huit ou dix années, en leur donnant par chacun an la somme que vous croirez raisonnable...». Ce bail décennal ou contrat d'entretienement fut donc le pendant de la concession pendant toute l'histoire du XVIII^e siècle.

Louis XVI lui-même en fit l'éloge au moment où il le réinstaura après avoir supprimé la corvée.

Le recours à la concession fut moindre au XVIII^e siècle car le système de la corvée avait alors écrasé l'Histoire. La concession recula du fait du développement de la corvée.

Quelques concessions furent néanmoins accordées. En 1763, Sartine accorda une concession de 20 ans pour l'éclairage de la ville de Paris. La concession des eaux de Paris fut confiée en 1777 à Augustin et Maximilien Perrier, qui opéraient grâce à une pompe à feu. Celle-ci, installée au quai de New York, fut la première machine à vapeur achetée en France. Elle montait des eaux, ce qui a donné sa très belle forme au square des États-Unis. À partir de cette citerne, l'eau partait vers Paris au moyen d'un système gravitaire.

Au moment de la Révolution française, toutes les rues de Paris étaient couvertes car on était en train d'installer les tuyaux en bois et en fonte pour desservir la capitale via ce système.

La ferme générale des impôts fut aussi une des plaies du XVIII^e siècle. C'est

un système fiscal qui donna lieu à la construction de la ville industrielle d'Arc-et-Senans. La Révolution supprima ces systèmes de fermes fiscales, avant qu'ils ne fussent réintroduits au XIX^e siècle.

Juste avant la Révolution, quelques contrats de concession avaient été signés sans que les ouvrages prévus n'aient été construits. La concession du canal de l'Ourcq avait brûlé. Un autre canal avait été concédé. Il s'agissait de contrats attribués pour 50 ans, sans don domanial et avec une très forte caution. On était donc déjà passé, à la veille de la Révolution, au contrat moderne.

La Révolution et le XIX^e siècle ont vu la généralisation du système de la concession.

Une loi sur le domaine public de décembre 1790 nous dit, avec une belle vision physiocratique : « puisque les possessions foncières de l'État, livrées à une administration générale, sont frappées d'une sorte de stérilité, tandis que, dans la main de propriétaires actifs et vigilants, elles se fertilisent, multiplient les subsistances, animent la circulation, fournissent des aliments à l'industrie et enrichissent l'État ... ».

Quatre institutions majeures se développèrent au moment de la Révolution.

La liberté d'entreprendre fut reconnue, avec le décret d'Allarde et la loi Le Chapelier de 1791. L'emphytéose fut ramenée à 99 ans par trois lois, notamment en 1791 et en Brumaire an XI.

On avait alors la conception d'un État modeste qui considérait qu'il n'avait pas à réaliser lui-même les grandes infrastructures. Des péages furent maintenus par plusieurs lois en contrepartie de la construction de canaux.

Tout ceci est assez peu connu mais il s'agit d'une réalité intéressante.

Au XIX^e siècle, on se posait peu de questions sur le plan juridique mais on développa considérablement les systèmes concessifs.

La vapeur, le gaz, l'air comprimé, l'électricité, le télégraphe, le téléphone, le chemin de fer, le métro et le tramway sont nés sous l'égide de la concession.

Par exemple, le canal de l'Ourcq fut réalisé in fine par la compagnie concessionnaire Vassal et Saint-Didier, après qu'il avait été constaté que les travaux réalisés du temps de Napoléon n'étaient pas de bonne qualité.

L'échec des concessions à terme des années 1820 conduisit à la reprise en main de la notion de concession par François Louis Becquey de Beaupré, directeur des Ponts et Chaussées et des Mines entre 1817 et 1830, qui écrivit tous les modèles possibles et imaginables, y compris le partenariat public-privé.

La décennie 1830-1840 vit se développer un débat virulent entre les partisans de la concession et ceux de la gestion par l'État, ce qui aboutit à la loi de 1842 déjà évoquée par Georges

Ribeill et complétée par l'amendement de Prosper Duvergier de Hauranne pour son article 16. On peut penser que cet amendement répondit à une inspiration libérale. C'est en effet à partir de ce moment que s'est déployée la concession totale aux compagnies privées. Des inventions financières assez nombreuses eurent lieu, notamment la garantie d'intérêt, qui a constitué à mes yeux l'invention de politique économique la plus intelligente de tous les temps. Nous étions en crise et chacun vendait ses actions. La garantie d'intérêt ne coûta rien l'État et rencontra, dans un tel contexte, un très vif succès.

Tout fut mis en concession à partir de Napoléon III.

Ce fut le cas par exemple des travaux de construction pour les chantiers urbains tels que les 42 contrats du baron Haussmann, les compagnies maritimes, les chemins de fer, la distribution d'eau potable, les enlèvements d'ordures, les tramways ou encore la tour Eiffel.

Haussmann développa surtout, par ses contrats de concession à paiement public et privé, le réaménagement de Paris. Les entrepreneurs devaient exproprier, construire la voirie, les égouts, l'adduction de gaz et d'eau puis les immeubles. Le concept hygiéniste de la salubrité dominait l'urbanisme. Il s'agissait de rattraper Londres et de construire un réseau d'assainissement qui n'existait pas dans Paris. Rendons, à ce titre, l'hommage qui est dû à Haussmann.

Affiche publicitaire pour les lignes aériennes Latécoère



On peut signaler que, sous la III^e République, il y eut une tentative de captation du Lac Léman pour alimenter Paris. Ce projet fut même examiné par le Conseil de Paris. Il avait été calculé que cette utilisation ferait baisser le lac Léman d'un centimètre. Mais ce projet ne s'est pas réalisé.

En 1888, on vit apparaître le premier contrat de concession pour la distribution d'électricité à Paris. Puis vint la concession du métro de Paris, qui fonctionna jusqu'en 1947. Entre temps, Ferdinand de Lesseps avait répandu le système concessif dans différentes régions du monde.

La multiplication des concessions d'eau s'opéra au début du XX^e siècle. Même Latécoère obtint en 1919 la concession de la ligne aérienne Toulouse-Rabat, qui fut la première ligne régulière au monde. Le contrat confié à Latécoère constituait surtout un vrai contrat de partenariat public-privé.

Le XX^e siècle ouvrit une période de mutation entre nationalisations et concessions.

Divers avis ou arrêts du Conseil d'État refusèrent aux collectivités locales d'aventurer les deniers publics dans les affaires commerciales jusqu'en 1914. La tradition administrative du XIX^e siècle était inspirée par la loi Le Chapelier : la commune recevait l'argent public et l'entreprise réalisait («qui paie patente peut entreprendre») mais celui qui recevait la patente ne pouvait pas entreprendre. La collectivité publique devait donc passer par la concession : c'est le seul siècle

de l'Histoire de France où celle-ci ait été véritablement érigée en principe.

Cette période prit fin à partir de 1914 où le problème dominant était devenu celui de l'inflation. Le charbon, qui coûtait 3 francs par mètre cube en 1914, valait 620 francs en 1918, soit une multiplication du prix par 210. La règle de l'équilibre financier du contrat était fixée par le Conseil d'État mais cela posait problème. En réaction, les élus locaux obtinrent en 1926 l'autorisation de fonctionner en régie. Cela dit, la réalité de la régie n'est devenue prégnante qu'après la Seconde Guerre mondiale.

On a constaté que 300 sociétés privées d'électricité fonctionnèrent très bien jusqu'en 1948. Au lendemain du second conflit mondial, le Conseil national de la Résistance, marqué par la pensée communiste, considéra qu'il fallait monopoliser les grands systèmes de l'État et les grands moyens de production. Le programme du Conseil se traduisit par la vague de nationalisations de l'après-guerre.

En 1955, on redécouvrit le système concessif, à travers les sociétés d'économie mixte, pour la construction d'autoroutes. On abandonna par là même une loi de 1888 qui avait supprimé les concessions, au moment où l'on avait racheté les concessions de ponts, innombrables au XIX^e siècle.

Le système de concession s'est développé un peu dans les années 1970 pour les nouveaux services publics (transports, restauration, etc.). En 2002-2003, on a assisté à la renaissance du bail

d'entretienement de notre ami Colbert, à travers l'instauration du contrat de partenariat public-privé, qui a donné lieu à ce jour 180 ou 190 exemples en France, associés à des baux emphytéotiques administratifs, encadrés par une loi de 1988, pour 700 ou 800 opérations. Il s'agit en fait de concessions à paiement public en majeure partie. ★

François Caron

J'ouvre le débat.

Bernard Barraqué

Après l'invention du compteur d'eau, que représentait-il en pourcentage du financement des infrastructures ? A-t-il permis de financer les infrastructures ou s'agissait-il d'un apport marginal au regard du besoin de financement de celles-ci ?

Kostas Chatzis

Il me semble que tu diriges une thèse sur ce sujet, j'attends donc avec impatience sa soutenance. L'ingénieur de la ville Bechmann affirmait, en 1900, que les recettes du service étaient en mesure d'assurer le service des emprunts contractés par la ville pour l'extension du réseau, ce que je n'ai pas vérifié. Je pense que cela doit être plus ou moins vrai. En tout cas, l'extension du réseau (et son financement) a pu se poursuivre jusqu'aux années 1930, époque où l'accès de la totalité des Parisiens au réseau d'eau potable devient enfin une réalité.

Georges Ribeill

La Générale des Eaux pesait-elle auprès des élus parisiens dans le débat sur le compteur ?

Kostas Chatzis

Il me semble que tel fut le cas, dans la mesure où elle fut accusée par l'opinion

publique de proposer des tarifs de location très élevés. Mais nous ne disposons pas de document précis à ce sujet. En théorie, c'est la ville seule qui décidait.

Mohamed Ali Dakkam, *doctorant enseignant, université d'Orléans*

Je suis doctorant en fin de thèse et travaille notamment sur la comptabilité ferroviaire. J'ai l'impression que les concessions de chemin de fer nous sont présentées comme un élément positif dans l'absolu. Il me semble qu'il faut un peu relativiser l'impact de ce mode de gestion sur les techniques managériales et plus précisément sur la comptabilité ferroviaire.

Ce point a été moins étudié en France qu'aux États-Unis et en Angleterre. Ce type de concession a encouragé les compagnies à ne pratiquer aucun amortissement. Puisque les chemins de fer devaient être rendus à la collectivité publique au terme de 99 ans, il n'y avait aucun encouragement à entretenir le matériel.

Ce problème qui surgit dans les pratiques comptables continue d'ailleurs de se poser aujourd'hui. Lorsqu'un contrat est signé entre l'État et une entreprise, celle-ci engage des investissements dont elle espère une rentabilité. L'État, de son côté, espère retrouver les installations dans un état au moins aussi bon que celui dans lequel elles étaient au départ. La comptabilité s'efforce d'améliorer la prise en compte de ces réalités en s'inspirant aujourd'hui des normes IFRS, les « International Financial Reporting Standards ».

François Caron

L'amortissement industriel n'avait jamais été conçu, du temps des compagnies, de façon cohérente. C'est à partir de la création de la SNCF qu'une réflexion profonde a émergé sur la question de l'amortissement. Les compagnies privées considéraient que la mise hors service du matériel était un moyen de réaliser un véritable amortissement, sans avoir besoin d'un autre prélèvement. C'est à partir de 1945 que de nouvelles règles ont été définies, régularisant petit à petit l'amortissement de la SNCF, au terme d'un long processus qui a rencontré de fortes réticences au sein des services.

Georges Ribeill

Il n'est pas exact d'affirmer que la compagnie privée perdait ses avoirs au moment de la reprise de ses actifs par l'État. Elle avait donc intérêt à entretenir le matériel.

Monsieur Bezançon a affirmé que la garantie de l'État était un merveilleux système, d'autant plus qu'il n'avait rien coûté à l'État. Pourtant, ce système coûte chaque année de l'argent à l'État et la dette accumulée est devenue considérable.

Xavier Bezançon

L'État abandonnait les compagnies qui ne se développaient pas lorsque l'économie française stagnait. Vous avez raison en ceci que ce système représentait un coût. Mais ce coût avait été compensé par le développement de l'économie française et notamment de

son industrialisation à partir des années du chemin de fer.

Nous le voyons par exemple avec la construction des Batignolles, en 1846, qui devint rapidement une société de construction de locomotives et une société d'infrastructures. Je fais un raccourci parce que nous avons trop peu de temps. L'économie française s'est formidablement développée grâce à cet outil.

Georges Ribeill

La garantie se généralisa en 1883. Par la suite, tout fut garanti.

Xavier Bezançon

Il est vrai que le système s'était perverti à la fin du XIX^e siècle. Il était devenu très complexe.

Odile Jacquemin, *docteur en histoire*
du paysage

J'ai notamment travaillé sur l'adduction d'eau dans le Var et suis administrateur de l'association « Terres de liens ». Je voudrais revenir sur la chute de l'intervention de Monsieur Bezançon, avec cette dernière diapositive qui montre la forte réaction des élus locaux face aux concessions imposées par le modèle étatique pour faire différemment. Nous voyons aujourd'hui que tous les mouvements alternatifs, pour le logement participatif ou pour l'implication de la société civile, sont à la recherche de partenariats public-privé. Nous voyons réapparaître tous

ces modèles aujourd'hui (concession, partenariats, emphytéose...).

Patrice Parisé

On a le sentiment qu'en matière d'inventivité financière, ce sont surtout les aménageurs, les constructeurs et les ingénieurs qui ont été à l'origine de ces innovations. À l'inverse, les administrations financières semblent plutôt les avoir subies. Pour autant, la finance n'est pas le métier des ingénieurs. Cette situation n'a-t-elle pas nui à l'optimisation d'un certain nombre d'outils ?

Xavier Bezançon

Quand le mot d'ingénieur n'existait pas, il y avait bien des ingénieurs, c'est-à-dire des gens qui avaient le génie de créer et de faire.

C'était le cas lorsqu'Adam de Craponne, qui était maître d'ouvrage public, demanda au roi et obtint son bail à cens perpétuel, qui a été la première grande concession. C'était aussi le cas quand Riquet, qui était fermier des gabelles, lança son contrat. Ces personnalités surent apporter une solution financière à un problème que l'État ne se posait pas. Le transport public entre le Languedoc et Marseillan-Plage n'intéressait ni Louis XIV ni Colbert. En revanche, l'apport d'une solution financière était apprécié. Je vous relis le début de la lettre patente qu'adresse le roi à Riquet : « Bien que la proposition qui nous a été faite de joindre la mer océane à la Méditerranée par un canal de trans-navigation et d'ouvrir un

nouveau port en la Méditerranée, sur les côtes de notre province de Languedoc ait paru si extraordinaire au siècle passé que les princes les plus courageux et les nations qui ont laissé les plus belles marques à la postérité d'un infatigable travail, aient été étonnés de la grandeur de l'entreprise et n'en aient pu concevoir la possibilité, néanmoins, comme les desseins les plus élevés sont les plus dignes des courages magnanimes et qu'étant considérés avec prudence, ils sont ordinairement exécutés avec succès, aussi la réputation de l'entreprise et les avantages infinies que l'on nous a représentés pour voir réussir au commerce de la jonction des deux mers nous a persuadé que c'était un grand ouvrage de paix, bien digne de notre application et de nos soins, capable de perpétuer aux siècles à venir la mémoire de son auteur, et qui vient marquer la grandeur, l'abondance et la félicité de notre règne ».

C'est ainsi que l'on voyait l'avantage d'un canal. Nous étions et nous sommes toujours, historiquement, devant l'impécuniosité de l'État. Il en était de même du temps de Rome.

L'État n'avait pas l'argent nécessaire mais des entrepreneurs avaient des idées, proposaient leur ouvrage et obtenaient souvent le droit de le réaliser. Certains n'y sont pas parvenus. L'histoire du canal de Bourgogne, qui était techniquement difficile à réaliser, est amusante à cet égard. D'autres se sont montrés très courageux et ont réussi. D'autres encore se sont arrêtés en cours de chemin. ★

Depuis le XX^e siècle, des innovations financières ont-elles permis de développer des politiques nouvelles d'aménagement ou d'environnement ?

Présidence : **Gabriel Dupuy**, professeur émérite à l'université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Participants :

Pierre-Henri Emangard, directeur du pôle déplacements au Centre national de la fonction publique territoriale, maître de conférences en géographie à l'université du Havre

Bernard Barraqué, directeur de recherches au CNRS, CIREA AgroParistech

Olivier Godard, directeur de recherches au CNRS, Laboratoire d'économétrie de l'École Polytechnique de Paris

Paul Baudry, EDF Recherche & Développement



La création du versement transport et le développement des transports collectifs urbains

Pierre-Henri Emangard

Le versement transport est une taxe sur les salaires, prélevée auprès des employeurs privés ou publics de plus de neuf salariés qui sont localisés dans un périmètre de transport urbain (PTU), défini par une collectivité. C'est une création volontaire par délibération de cette autorité organisatrice du transport. Son taux est un taux « plafond » variable selon la taille de l'agglomération urbaine. Il s'agit donc d'un taux maximum que la collectivité ne peut dépasser. Il existe

quelques possibilités d'exonération ou de remboursement, notamment lorsque l'employeur assure le transport gratuit de son personnel, de même que pour les employeurs qui logent de façon permanente leur personnel sur le lieu de travail.

Ce taux est défini de façon assez complexe. Il est compris entre 0,5% et près de 3%, avec des différences entre l'Île-de-France et les agglomérations de province. Au sein des agglomérations de province, il varie aussi en fonction de la taille de l'agglomération, de la structure de l'intercommunalité et de l'existence ou non d'un transport en site propre. Son produit s'élève en 2011 à environ 3,4 milliards d'euros en Île-de-France et 3,1 milliards d'euros en province.

Le versement transport a été créé à Paris en 1971 avec les trois départements de la Petite Couronne, les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne. En 1973, a eu lieu son extension aux agglomérations provinciales de plus de 300 000 habitants, avec un taux maximum de 1%, avant l'abaissement du seuil dès 1974 au niveau des agglomérations de plus de 100 000 habitants, pour un taux inchangé. Il fallut ensuite attendre l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981 pour voir ce seuil à nouveau abaissé, au niveau des agglomérations de plus de 30 000 habitants, avec un taux maximum de 0,5%.

De façon quasi-simultanée, on a introduit la possibilité, pour les agglomérations adoptant un projet de transport en site

propre, d'augmenter le taux pour le porter de 1% à 1,5%.

En 1992 le seuil fut encore abaissé au niveau des agglomérations de plus de 20 000 habitants. En 2000, la loi Solidarité et Renouvellement urbain (SRU) a abaissé ce seuil aux agglomérations de plus de 10 000 habitants, avec un taux maximum de 0,5%. La loi SRU prévoit également la création d'un versement transport additionnel, sur les territoires non couverts par le versement transport urbain, lorsqu'on crée un syndicat mixte du type « loi SRU », c'est-à-dire un syndicat mixte dédié aux transports pour assurer la promotion et la coordination des services.

Le contexte de la création du versement transport fut particulier.

La décennie 1964-1974 avait été marquée par une spirale de déclin du transport collectif urbain. À partir de 1964, l'entrée des Français dans la société de consommation des « Trente Glorieuses » se traduisit, au niveau urbain et interurbain, par une baisse de trafic et par des difficultés financières croissantes des réseaux qui ne parvenaient plus à renouveler leur parc.

En 1974, une évolution a mis fin à cette spirale de déclin, pour trois raisons :

1/ L'existence de tensions sociales au lendemain de la crise de mai 68. La période d'instabilité sociale des années 1968-1970, dans un contexte de très forte croissance urbaine, créait des tensions sociales parmi les usagers des

réseaux de l'agglomération parisienne. C'était l'époque de la parution des livres tournant autour des thèmes « métro, boulot, dodo » et « elle court, elle court, la banlieue ». Dans son ouvrage, Jean-Claude Ziv indique qu'en 1970, le Président de la République, Georges Pompidou, déclara en Conseil des ministres que la situation des transports en commun pouvait déclencher un nouveau mai 68. De fait, le 18 novembre 1970, des manifestations eurent lieu dans l'agglomération parisienne, regroupant plusieurs dizaines de milliers de personnes mécontentes du coût et de la qualité des transports collectifs. Il y avait là une poudrière sociale. Il fallait agir pour que le réseau de transports collectifs urbains rattrape l'urbanisation de l'agglomération parisienne. On devait financer alors la construction rapide du Réseau Express Régional (RER) et l'extension du métro dans des communes de banlieue.

2/ La montée des préoccupations environnementales à partir de 1972. C'est cette année là qu'est publié le rapport du club de Rome sur les limites de la croissance. Les débats générés par ce rapport vont marquer les esprits et par la suite la sensibilité aux questions environnementales va aller croissante au sein de la société française.

3/ Enfin il y eut à l'automne 1973 le premier choc pétrolier dont on commémore actuellement le quarantième anniversaire dans un silence assourdissant, ce qui témoigne du malaise de la société vis-à-vis de la question énergétique. En passant brutalement de 3 à 10 \$ le baril, le prix du pétrole remit en cause le postulat

d'une énergie durablement abondante et bon marché.

On décida de mettre un terme à la politique consistant à adapter la ville à l'automobile, ce qui a marqué le début du renouveau des transports collectifs urbains. Il a été désormais impossible de faire, comme le proposait Christian Gérondeau dans son « Que sais-je ? » sur les transports urbains, du « tout voiture » que l'on compléterait par quelques lignes de bus pour les quelques usagers captifs résiduels des transports collectifs.

Le versement transport devait permettre de rénover les réseaux et de les remettre à niveau dans un contexte d'émergence de la coopération intercommunale. Son taux variant suivant la taille de l'intercommunalité, il allait donner à cette dernière un coup de fouet, en particulier autour des extensions de réseaux. On est passé ainsi d'une logique de déclin des transports collectifs à une logique de croissance du trafic mais aussi à un développement des déficits, à la faveur d'une politique tarifaire nouvelle incitant à utiliser ces modes de transports.

La tarification horaire a ainsi remplacé peu à peu la tarification définie en fonction de la longueur du déplacement, par sectionnement. La correspondance gratuite fut instaurée. Ce fut aussi le moment de la création de cartes offrant un nombre de voyages hebdomadaires ou mensuels illimité. Les cas de gratuité commencèrent à fleurir. Dans le même temps, on assistait à un dévoiement juridique du versement transport :

Tableau récapitulatif du versement transport

		Régime général	+ bonus intercommunalité ¹	+ bonus commune touristique ²
Agglomération de plus de 100 000 habitants	TCSP	1,75 %	1,80 %	2,00 %
	sans TCSP	1,00 %	1,05 %	1,25 %
Agglomération de 50 à 100 000 habitants	TCSP	0,85 %	0,90 %	1,10 %
	sans TCSP	0,55 %	0,60 %	0,80 %
Agglomération de 10 à 50 000 habitants		0,55 %	0,60 %	0,80 %
Agglomération de moins de 10 000 habitants dont au moins une commune touristique		0,55 %		

¹ Bonus de 0,05 % accordée aux communautés d'agglomération, syndicats, de cantons et aux syndicats mixtes de droit commun.

² Bonus de 0,20 % accordée aux agglomérations dont le PTU comprend au moins une commune touristique.

initialement créé pour financer des investissements et des tarifs sociaux au profit des salariés, il servit aussi, au moins durant les premières années, à faire de la voirie.

Une autre conséquence a résidé dans le renouveau des transports collectifs urbains en site propre, avec en particulier la résurrection du tramway. Le premier tramway reconstruit en France a été mis en service en 1985. Ce type de transport a été financé par un effet de levier particulier : on a porté le taux du versement transport à 1,5 % : avec la subvention de l'État, les emprunts à réaliser ont alors été remboursés par l'augmentation du taux du versement transport.

À partir de l'extension et de l'abaissement du seuil du versement transport, on a constaté un développement très important des réseaux de transport collectif dans les villes moyennes, voire dans des petites villes, et surtout dans les agglomérations de province.

Comment peut-on juger l'impact du versement transport, au-delà des conséquences concrètes qu'il a eues pour le renouveau des réseaux de transport collectif ?

Cet instrument a d'abord permis la promotion des réseaux de transport collectif sans pour autant dissuader l'usage de l'automobile. Nous avons bénéficié d'un renouveau indéniable et indispensable de l'offre de transport collectif. Pour autant, entre 1975, la date de la généralisation du dispositif, et 2000, nous n'avons pas vu une augmentation de la part de marché des transports collectifs, faute de l'instauration parallèle de politiques de dissuasion à l'égard des automobilistes. Réduire l'usage de l'automobile implique en effet d'agir simultanément dans deux directions : offrir une solution alternative et dissuader l'usage de l'automobile.

Il s'est produit aussi un phénomène d'addiction.

Une course à l'extension des réseaux et à l'élévation des taux a été lancée par les collectivités territoriales, doublée par une recherche frénétique de ressources nouvelles. Le versement transport a en effet été épongé par les déficits des réseaux de transport collectif en matière d'investissement puis d'exploitation. L'ensemble de la profession et les élus locaux, regroupés au sein du Groupement des autorités responsables de transport (GART) n'ont cessé, dès



Tramway place du Lieutenant-Aubert à Rouen, 1950 © Henri Salesse/MEDDE-MLETR

lors, de demander son extension spatiale et l'augmentation de son taux.

Lorsque nous sommes entrés dans une période où il n'était plus question d'augmenter les taxes pesant sur les employeurs, des ressources alternatives ont été recherchées, notamment la récupération d'une partie de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), ce qui s'est heurté au veto de Bercy. Le versement transport a entraîné un renchérissement géographiquement modulé du coût du travail. La charge supplémentaire sur

les entreprises qu'il représentait a été alourdie par une double peine après les années 2000. En effet, avec la loi SRU, en plus du versement transport, les employeurs ont dû rembourser une partie des frais d'abonnement aux réseaux de transport de leurs salariés.

Au total, le versement transport constitue effectivement une ressource fondamentale pour le renouveau des transports collectifs urbains et notamment pour le développement des transports collectifs en site propre (métro, tramway, busway). Sans le versement

Tramway à Nice © Laurent Mignaux/MEDDE-MLETR

Chaque rame de tramway niçois peut embarquer 215 passagers dont 54 assis à une vitesse maximale de 70 km/h et garantit une accessibilité pour tous grâce à son plancher bas intégral à hauteur de quai. L'énergie est assurée par caténaires sauf lors des traversées des places Masséna et Garibaldi où des batteries embarquées prennent le relais. Ce système est une spécificité niçoise afin de préserver les sites historiques.



transport, nous n'aurions pas connu en France le renouveau du transport collectif urbain qu'on a connu depuis 25 ou 30 ans. Il s'agit d'ailleurs d'une ressource enviée par les exploitants dans les pays étrangers.

Du point de vue de la **fiscalité environnementale**, on peut considérer le versement transport comme une tentative d'imputation des coûts internes du système des transports collectifs auprès d'une catégorie de bénéficiaires externes, puisqu'il consiste à demander aux employeurs installés dans de grandes agglomérations une contribution financière, dès lors qu'ils bénéficient d'infrastructures de transport collectif leur permettant d'attirer des salariés venant de plus loin et ainsi d'élargir leur vivier d'emploi.

Cette manne est vite devenue insuffisante, car **elle a encouragé le choix de la « facilité » dans la gestion sociale de la profession** ainsi que dans la politique spatiale et tarifaire des réseaux. En outre, dans une profession assez fortement syndicalisée, le versement transport a constitué un moyen de chantage assez fort : une grève des conducteurs d'autobus, trois semaines avant Noël, pouvait vite devenir un problème politique local très sensible, ce qui a conduit souvent les élus à céder aux revendications salariales. La création du versement transport a été ainsi contemporaine d'une dérive des coûts salariaux dans les réseaux, notamment pour la profession de conducteur.

Une telle mesure ne peut, en tout état de cause, se juger indépendamment du contexte.

Il faut souligner le climat de facilité fiscale qui prévalait alors, auquel s'est ajouté le refus d'effectuer, au cours des dernières décennies, des choix ou d'aller au bout des logiques auxquelles auraient dû conduire les affichages annoncés des politiques de réduction de « l'auto-mobilité » (la loi d'orientation des transports intérieurs de 1982, la loi sur l'air de 1996, la loi Solidarité et renouvellement urbain de 2000). On a multiplié des textes poursuivant les mêmes objectifs alors que leurs résultats ne commencent à se dessiner que trente ans plus tard.

Force est également de constater l'absence d'évaluation et d'adaptation empirique du versement transport, sujet qui est devenu tabou. Il n'est plus question d'y toucher ni de revoir ses conditions d'application, car tout changement pourrait susciter une levée de bouclier des autorités organisatrices, quand bien même celles-ci doivent apporter des fonds très importants, au-delà de cette manne, pour assurer l'équilibre du financement des réseaux de transports collectifs urbains. ★

Construits en 1942 pour les ouvriers « Renault », les jardins familiaux du tram « Val-de-Seine » se composent de 28 parcelles, mises à disposition par la mairie de Saint-Cloud à des particuliers qui peuvent ainsi cultiver ces potagers pour les besoins de leur famille.
Tramway et jardins familiaux à Saint-Cloud
© Arnaud Bouissou/MEDDE-MLETR



L'invention des redevances dans la loi sur l'eau de 1964 a-t-elle été une application du principe pollueur-payeur ?

Bernard Barraqué



Xavier Bezançon a indiqué qu'en 1890, des ingénieurs avaient eu le projet de desservir Paris avec l'eau du lac Léman. La proposition se trouve encore dans les archives d'Eau de Paris. Ce projet fût abandonné après la Première Guerre mondiale, par crainte d'une nouvelle invasion allemande. Mais dès la fin du XIXe siècle, une épidémie de typhoïde avait conduit à mettre en cause une des sources lointaines d'eau,

ce qui convainquit les ingénieurs et les hygiénistes du besoin de traiter l'eau d'où qu'elle vint.

Les Parisiens se décidèrent, alors enfin, à imiter les Anglais et à filtrer puis **traiter l'eau**, ce qui rendait faisable le captage de l'eau de surface de proximité. L'eau traitée avait un coût visible qu'on pouvait faire payer aux usagers.

L'inventivité financière conduisant à généraliser le compteur d'eau a facilité le changement de technologie et l'abandon des grands projets d'aqueduc, en remplaçant par l'autofinancement local de grands projets hydrauliques considérés comme un investissement de l'État. Il existe d'ailleurs en ce moment en Languedoc un projet, Aqua Domitia, qui demande un financement par des

fonds publics au motif qu'il rend un service d'intérêt public. Mais c'est typiquement un projet qui ne répond pas à une demande et qui la crée ! Il est insensé que nous en soyons encore là, car c'est de « l'anti-économie ». L'invention de l'environnement, dans les années 1970, a fait éclore la gestion intégrée et participative, à l'encontre du modèle antérieur, celui de la gestion hydraulique multi-fonctions (exemple : la Tennessee Valley Authority) : s'auto-organiser pour partager la ressource existante et gérer les demandes, avant de demander à l'État d'augmenter son offre par la grande hydraulique.



La Ruhr : 3 rivières, 4 Genossenschaften qui ont un pouvoir de police et la maîtrise d'ouvrage



Spécialisation des 3 rivières :

Emscher au centre : évacuation eaux usées

Ruhr au Sud : Usages nobles donc barrages réservoirs et stations d'épuration.

Lippe au nord : autres usages mais de la partie du BV qui est dans la région administr.

L'inventivité financière des agences de l'eau a été tout à fait frappante et importante dans ce contexte.

L'eau est un « actif spécifique » : il requiert de très lourds investissements qui s'amortissent sur de très longues périodes. Ce problème s'est posé à toutes les époques, appelant des solutions telles que la mutualisation des financements, afin d'éviter que chaque acteur prélevant ou rejetant de l'eau ne se retrouve dans une situation de ruine.

Prévoir la mutualisation des investissements conduit aussi à accepter une redéfinition de l'eau comme un bien commun, c'est-à-dire ni un bien public qui serait financé par l'État ni un bien de marché qui serait financé par le marché. Ce sont les Allemands qui ont inventé en premier

les institutions correspondantes, et les Français les ont imité dans le cadre du « retour de la colonie ». Rappelons à ce propos que le Comité d'Histoire avait organisé une journée sur les ingénieurs des Ponts et Chaussées ayant œuvré au début de leur carrière dans les colonies et qui furent tous rapatriés au moment des indépendances africaines au tout

Usine d'épuration de Valenton : intérieur d'un digesteur, bassin couvert par bache tendue afin de contenir les odeurs © Laurent Mignaux/MEDDE-MLETR.

Créé en 1970, le SIAAP épure les eaux usées de 8 millions d'habitants des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et de Paris, ainsi que de 180 communes de l'Île-de-France.



début des années 1960. Ils étaient alors en surnombre. Le ministère leur confia différents travaux.

Ivan Chéret, qui s'était retrouvé à la DATAR (Secrétariat permanent pour l'étude des problèmes de l'eau, SPEPE), m'a expliqué qu'il était assez atypique dans sa génération : d'origine russe, il parlait plusieurs langues, ce qui le conduisait à se rendre souvent à l'étranger. Un jour, il emmena un groupe de sénateurs et de députés en Allemagne pour visiter les Genossenschaften de la Ruhr, une région qui avait connu un formidable essor industriel entre 1870 et 1914.

La croissance industrielle y avait été si rapide que les problèmes environnementaux et de santé y étaient devenus dramatiques. Les ingénieurs, les industriels et les villes de la Ruhr



avaient obtenu de l'empire prussien la possibilité de s'auto-organiser de façon mutualisée afin de mieux gérer leurs trois rivières.

Celle du centre, l'Emscher, était devenue un réseau d'égout à ciel ouvert, géré par une Genossenschaft, c'est-à-dire un syndicat coopératif d'usagers de l'eau. La Lippe, au nord, avait évolué comme une rivière réservée aux usages liés aux processus industriels et agricoles et disposait d'un comité (Verband) approprié. La Ruhr, au sud, était devenue la rivière « noble », avec deux institutions coopératives de gestion : l'une dédiée à la construction de stations d'épuration et à leur exploitation en commun, l'autre à la construction de barrages réservoirs en amont afin d'offrir de l'eau propre à tous et de permettre des activités aquatiques de loisirs. Aujourd'hui les deux institutions ont fusionné et la RuhrVerband fête ses 100 ans en 2014. Le modèle a ensuite été copié dans toute la région de Rhénanie du Nord-Westphalie. Ce sont ces institutions qui ont inspiré la création des agences financières de bassin, devenues depuis les agences de l'eau, et des Comités de bassin en France en 1964.

Cette création s'est inscrite dans le cadre du **principe de subsidiarité** inventé par l'évêque Ketteler en Allemagne, à la fin du XIX^{ème} siècle. Dans la version institutionnelle de ce principe, on considère qu'il faut que l'action publique se déroule au niveau le plus local possible tant que les autorités responsables à ce niveau sont capables de la conduire. Lorsqu'elles n'ont pas la capacité d'agir,

ce sont d'abord les instances du même niveau territorial qui peuvent leur venir en aide. C'est seulement si elles n'y parviennent pas que l'on va remonter à une échelle territoriale supérieure.

Dans ce mode de gestion de type communautaire, le comité est composé des parties prenantes, les élus territoriaux, les industriels, les agriculteurs etc. Les Genossenschaften et les agences de l'eau, qui s'en sont inspiré, fournissent une illustration déformée du modèle théorisé par Elinor Ostrom, à propos de la 'gouvernance des communaux'. L'étude des capacités d'auto-organisation des communautés de gestion des biens communs lui a valu le Prix Nobel d'économie. Peut-on encore parler, toutefois, de communautés de gestion « ostromiennes » lorsque des institutions gèrent de l'eau à l'échelle de districts hydrographiques réunissant des millions d'habitants, comme ceux de la France ?

Les agences de l'eau furent attaquées d'emblée dès 1964, de tous côtés, en particulier par ceux auxquels la notion de bien commun était étrangère, ce qui était singulièrement le cas parmi les ingénieurs des corps au sein de l'État.

Ivan Chéret a dit que le corps des Eaux et Forêts, en particulier, craignait de perdre, au profit des agences de l'eau, le monopole des travaux publics que ses agents effectuaient pour le compte des collectivités rurales et sur lesquels ils percevaient des honoraires. Mais le principal adversaire des agences fut et reste cependant encore l'Inspection des

Finances, qui ne comprend pas que l'on puisse appliquer le principe pollueur-payeur de façon mutualisée, et qui œuvre depuis le début pour intégrer d'abord le produit des redevances dans le budget de l'État.

Entre la loi du 31 décembre 1964 et le début de l'application des redevances, en 1970, le débat était vif quant à la nature de celles-ci et au statut des agences de l'eau : on leur a finalement accordé **un pouvoir de taxer les usagers** mais aucun pouvoir de police ni de maîtrise d'ouvrage. Il s'agit donc d'une subsidiarité assez faible. Et pourtant ce seul pouvoir de taxation leur a toujours été contesté, au motif que le prélèvement « d'impositions de toute nature » ferait des agences des établissements publics de l'État qui devraient, dès lors, être contrôlés tous les ans par le Parlement.

Je vous propose ici **d'envisager les agences de l'eau dans une autre perspective** : puisque 80% des redevances perçues par les agences, voire davantage, sont apportées par les usagers domestiques, raisonnons sur la facture d'eau.

Une facture d'eau se compose du prix de l'eau potable, de la 'redevance' (avant 1968 la taxe) d'assainissement, des taxes nationales (dont la TVA) et de deux ressources fiscales de bassin, la redevance de « prélèvement » et la redevance de « pollution ». Une présentation qui associe les deux redevances, l'une à la redevance d'assainissement, l'autre à la facture d'eau potable, permet de se rendre

compte que **les redevances payées par les usagers** servent à mettre de l'argent de côté pour aider financièrement les investissements dont ils ont collectivement besoin pour se mettre en conformité avec le principe de paiement des 'coûts sociaux' (Ronald Coase). Il existe un coût social lié aux rejets polluants et un coût social lié aux risques de pénurie. En ajoutant d'une part les redevances de pollution à l'assainissement et d'autre part celles de prélèvement à l'eau potable, on approche des coûts à long terme que les usagers doivent payer pour avoir de l'eau en qualité et en quantité acceptable et de manière financière.

Entre 1990 et 2000, **la structure de la facture d'eau** a profondément changé, notamment du fait de l'adoption en 1991 de la directive «eaux résiduaires urbaines» (91/271 CE), qui a conduit tous les pays européens à consentir un effort considérable d'amélioration de l'assainissement et de l'épuration : il a alors fallu augmenter fortement la redevance de «pollution» pour moderniser les stations d'épuration françaises, rénover et achever les réseaux, inventer une gestion mutualisée des fosses septiques (SPANC). Depuis 1996 en moyenne, le coût à long terme de l'assainissement a dépassé celui de l'eau potable.

En 2000, l'Union européenne a adopté la directive cadre sur l'eau (2000/60 CE) qui recommande aux bénéficiaires des services «rendus par l'eau» d'en payer le coût complet ou de s'en rapprocher. On en est en général assez loin en

Europe mais, là encore, les agences de l'eau mettent la France en position originale : on peut en effet considérer, en lisant la définition du coût complet par Peter Rogers, professeur à Harvard, que la redevance de «prélèvement» correspond au coût de la ressource (users' cost), tandis que la redevance de «pollution» correspond au coût social environnemental (environmental cost). Ces deux redevances aident ainsi les usagers à se rapprocher du coût complet. Celui-ci n'est pas strictement appliqué (les redevances sont trop faibles) mais l'état d'esprit est bien celui-là.

Oui mais, comme le prix de l'eau a considérablement augmenté depuis 1990, nous sommes confrontés aujourd'hui à la nouvelle problématique de la durabilité, qui conduira sans doute à une nouvelle phase d'inventivité financière : désormais, s'ajoute à la question de la prise en compte du coût économique et du coût environnemental celle de l'acceptabilité sociale et de l'équité. De nombreux acteurs, y compris parmi les distributeurs d'eau privés, se demandent aujourd'hui si certains éléments inclus dans la facture d'eau ne devraient pas en être retirés car de nombreux ménages ne peuvent plus payer. De nombreux députés, élus locaux et associations de défense de l'environnement ou des consommateurs estiment aussi que la facture d'eau est devenue trop lourde.

Il existe notamment une controverse née de l'observation (partiale et partielle) que les usagers domestiques paient 85% des redevances alors qu'ils

n'utilisent que 15% de l'eau. Paul-Louis Tenailon, ancien Président du Comité national de l'eau, avait déjà utilisé cet argument, ce qui prouve les limites de la réflexion chez les élus de la Nation.

Établi pour la seule année 2000 grâce à Pierre-Alain Roche, qui était alors directeur de l'agence de l'eau Seine-Normandie, le tableau décomposant les recettes et les dépenses des 6 agences, montre que les usagers domestiques ont effectivement payé 85% du total. Mais les collectivités locales, dont ils sont les électeurs et les administrés, ont récupéré plus des quatre cinquièmes des redevances des usagers domestiques : les trois quart des fonds perçus par les agences de l'eau allaient aider les collectivités locales à ce moment. Et ces dernières préfèrent limiter les primes pour épuration qui allègerait leur contribution, pour bénéficier de davantage d'aide pour mettre leur assainissement aux normes. Mais ce sont les usagers qui payent (jusqu'à la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006).

Les industriels, pour leur part, paient modérément et reçoivent presque l'équivalent sous la forme d'aides parce qu'ils bénéficient des primes d'épuration depuis qu'ils ont fait leur effort de dépollution. Ils préfèrent payer moins et être moins aidés. Ils ne «volent pas les usagers domestiques». En revanche, se pose la question des polluants émergents, produits essentiellement par l'industrie, à l'image des fameux polychlorobiphényles, les PCB. Yves Martin, ingénieur des Mines

et premier directeur de l'agence de l'eau Artois-Picardie, estimait qu'il fallait inventer des redevances pour faire payer les industriels au titre des pollutions passées. Mais quel gouvernement va le faire dans cette période de crise ? Et faut-il en rendre les agences de l'eau responsables ? Que de mauvaise foi entend-on s'exprimer...

Ce tableau mettant en rapport, pour l'année 2000, les dépenses et les recettes montre d'ailleurs que les grandes catégories d'usagers retrouvent à peu près les fonds qu'ils ont versés, à l'exception des agriculteurs qui reçoivent à peu près le quintuple de ce qu'ils ont versé. À cette époque, les sommes en jeu ne représentaient que moins de 5% du budget des agences. Or, alors même que certains usagers ont dénoncé à tort le détournement par les agriculteurs de 'leur argent', et qu'ils ont mis les agences en crise, c'est aujourd'hui que la dérive semble avoir lieu ! L'agence de l'eau Loire-Bretagne apporte en effet son aide à la construction des 'bassines', c'est-à-dire à des ressources de substitution au bénéfice des agriculteurs, bien que ceux-ci ne paient pas de redevance à hauteur. La redevance sur les produits phytosanitaires a été créée dans le cadre de la taxe générale sur les activités polluantes et elle n'a pas montré son efficacité. Rendue aux agences de l'eau, elle a encore été divisée par deux. Mais pourquoi donc rendre les agences responsables de cette situation ? Et aucun gouvernement n'a créé la redevance « nitrates » dont on aurait bien besoin pour financer la reconquête de la qualité de l'eau des captages. Les

retards d'application de la directive nitrates nous emmènent tout droit vers une nouvelle condamnation par la Cour de justice européenne. Grâce à un certain nombre de rapports établis par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (qui montre le coût social énorme de la pollution diffuse) et par les agences de l'eau, la situation pourrait cependant évoluer, à condition de convaincre la Fédération

d'avoir à augmenter le prix de l'eau avant les élections. Mais le tableau montre que c'est aussi l'année où une ministre de l'environnement préleva sur les recettes des agences de l'eau 75 millions d'euros pour achever la réalisation des plans de réduction des risques d'inondation, alors qu'il s'agit d'une politique dont les agences de l'eau ont toujours été exclues. On aurait dû en effet créer une nouvelle redevance sur l'aggravation des risques

 **Globalement, les recettes correspondent assez bien aux dépenses, malgré la complexification**
exemple de l'année 2000
(en millions d'Euros)

Dépenses	Recettes
• Ressource et milieux: 231	• Remboursements: 354
• Collectivités locales: 1.069	• Usagers domestiques: 1.346
• Industries non raccord.: 191	• Industries non raccord.: 196
• Agriculteurs (PMPOA): 72	• Agriculteurs: 15
• Mesures, contrôles: 49	
• Fonctionnt agences: 118	
• Total: 1.730	• Total: 1.911
• Fonds de solidarité eau: 76	• Reste (augment. Fonds roulement & provisions): 105

nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) d'un changement profond dans cette répartition des coûts. Le tableau montre aussi qu'il restait 180 millions d'euros non dépensés en 2000. C'est peut-être parce que des opérations en cours n'avaient pas encore été aidées (les agences payent sur «service fait»), et c'est peut-être aussi parce que 2000 était une année pré-électorale, conduisant des élus à reporter des investissements pour éviter

d'inondation et l'État n'a jamais voulu le faire. Plus tard, il a préféré jouer la carte de la mutualisation autour des surprimes d'assurance avec le système cat'nat', mais avec la directive inondations (2007/60 CE), il faut accélérer la réduction des vulnérabilités sans attendre que les catastrophes aient eu lieu. Désormais la maîtrise d'ouvrage est confiée principalement aux Établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) mais ils manquent de moyens.

En définitive, depuis le début, l'État et la représentation nationale ne comprennent pas bien ni la notion de bien commun, ni celle de gestion intégrée et participative de l'eau. Pire, ils tendent à faire jouer aux agences de l'eau le rôle de bouc émissaire, les accusant d'être responsables de ce qui ne va pas. Certes, elles ne sont pas à l'abri de toute critique, mais il ne faut pas oublier qu'elles emploient essentiellement des contractuels qui n'ont pas le poids des fonctionnaires de l'État. Surtout, on leur reproche souvent de ne pas avoir fait ce qu'on les a empêchés de faire. Il existe de la part de la haute fonction publique, dans ce pays, en particulier au ministère des Finances, et de la part de la représentation nationale, une perversité fondamentale vis-à-vis de cette inventivité financière.

Malgré le développement d'une politique de contrats de rivière, d'agglomération, de bassin d'alimentation de captages etc., le système n'est pas encore assez tourné vers la gestion intégrée. Or la directive-cadre fixe à juste titre l'objectif

de reconquête de la qualité du milieu aquatique, du « bon état des eaux ». Il ne s'agit plus seulement de lutter contre la pollution ou de trouver des ressources de substitution en cas de pénurie. Il faut gérer le milieu aquatique, ce qui invite les agences à proposer et à mettre en œuvre des contrats beaucoup plus tournés vers des actions territoriales et moins vers les seuls investissements dans des objets techniques.

Les agences de l'eau ont tout de même permis de faire passer notre parc de stations d'épuration de 300 à 17 000 et notre linéaire de réseaux d'égouts de 50 000 à 200 000 kilomètres, auxquels s'ajoutent 150 000 kilomètres de réseaux séparatifs. On atteint maintenant 950 000 kilomètres de tuyaux d'eau potable !

Il faudra trouver demain une nouvelle invention financière car on ne pourra pas gérer dans la durée un tel réseau de tuyaux d'eau potable. Il faudra donc trouver de nouveaux systèmes d'approvisionnement en eau, fondés sur

des technologies gérées en commun par des villages, comme autrefois. Ce modèle existe déjà en Irlande, dans certains Länder d'Allemagne à faible densité, de même qu'au Portugal, en Espagne, dans le sud de l'Italie, en Suède, en Finlande et dans tous les pays de l'Est de l'Europe. Il faudra aussi développer l'expérience des SPANC, pour mieux gérer un parc de 5 millions de fosses septiques que nous allons devoir garder. Enfin, il faut s'occuper de la pluie avant qu'elle n'arrive dans les tuyaux de drainage, donc par des politiques de 'l'eau dans la ville'. Encore faut-il que l'on permette vraiment aux agences de financer ces nouvelles politiques, et aussi qu'elles se dotent de profils d'animateurs pour mieux construire une gestion de l'eau en bien commun. Mais on va peut-être plutôt assister à leur perte d'identité et à la réduction de leur rôle. ★

La maltraitance des instruments économiques des politiques environnementales en France depuis les années 1990 ? Éco-emballages, marchés de quotas, taxe carbone

Olivier Godard



Performance économique et performance financière

Derrière les études de cas évoquées ici, se profile **le problème du lien qui peut exister entre la logique financière et la logique économique**, cette dernière étant comprise au sens de la recherche de l'efficacité économique, c'est-à-dire de la minimisation des coûts pour atteindre un objectif donné.

Formellement, les instruments économiques et financiers sont d'allure similaire. Il s'agit par exemple de taxes prélevées sur une assiette par une autorité publique. **Pourtant les mécanismes en jeu sont, en réalité, totalement différents.** Or on a longtemps voulu, en France, nous faire prendre des instruments financiers pour des instruments économiques alors même qu'ils contribuaient à dégrader l'efficacité économique ou qu'ils n'étaient pas calibrés pour engendrer l'efficacité attendue.

Bernard Barraqué a déjà souligné **les ambiguïtés de l'application du principe pollueur-payeur**, souvent interprété en France comme signifiant le recours à des taxes ou à des redevances.

Tel n'était pas la conception des inventeurs de ce principe au sein de l'OCDE, puisque la définition, d'ailleurs reprise dans la loi Barnier de 1995 et le code de l'environnement, vise l'imputation aux pollueurs des dépenses de protection de l'environnement nécessaires pour mettre l'environnement dans un état acceptable, ce que fait par exemple un industriel qui se met

en conformité, sans subventions, par rapport à une réglementation à finalité environnementale. Il n'est donc pas besoin de taxer pour appliquer le principe pollueur-payeur.

De plus, la France a voulu ajouter une clause au principe pollueur-payeur : c'est **«qui pollue paie»**, mais **«qui dépollue doit être aidé»**, à la faveur d'une mutualisation dans l'emploi des fonds collectés. Or ce chemin n'a pas de raisons particulières de conduire à l'efficacité économique, tant qu'on ne précise pas comment est déterminé ce qui est payé et en fonction de quels critères est employé l'argent collecté.

Lorsque le Commissariat général au Plan avait expertisé, il y a près de 20 ans, le système des agences de l'eau, il avait conclu que ce système n'était organisé pour atteindre ni l'efficacité économique ni l'efficacité environnementale.

Confondre instrument financier (but : collecter des fonds pour financer des dépenses ou des activités identifiées par une instance collective) et instrument économique (but : promouvoir une allocation économiquement efficace des moyens à l'aide de signaux économiques donnant la bonne information sur la rareté économique ou le coût social à internaliser par les agents décentralisés) est une constante de l'approche française qui s'est prolongée ces vingt dernières années.

Pour comprendre d'où cela vient, il faut se pencher sur le processus de déformation imposé aux instruments économiques par le processus politique

de concertation et d'élaboration des projets en amont des choix publics. Ce processus conduit généralement à blesser l'instrument économique au cœur de ce qui fait son efficacité économique potentielle : exonérations, dérogations, abattements divers, modulations des taux en fonction de considérations étrangères à l'efficacité économique.

Ceci s'explique par **une prédominance absolue, dans le débat politique, des enjeux distributifs et des intérêts corporatistes, sur toute considération d'efficacité économique**. Dans la période récente, un poids démesuré a ainsi été accordé aux intérêts à court terme, voire aux rentes, des entreprises industrielles et des entreprises de transport, ainsi que des milieux professionnels qui leur sont liés, aux dépens de l'efficacité économique et des aspects environnementaux qui n'apparaissent rétrospectivement, contre toute apparence, que comme des éléments périphériques.

En outre, culturellement et institutionnellement, on doit reconnaître que plus de deux siècles après la Révolution et plus de cinquante ans après le traité de Rome, il n'existe pas de soutien majoritaire, en France, à l'idée selon laquelle une coordination économique efficace peut être obtenue par des mécanismes de prix, et donc de taxation incitative pour tenir compte des externalités négatives et des coûts environnementaux, en vue de réorienter de façon cohérente les comportements des nombreux agents décentralisés qui composent l'économie du pays.

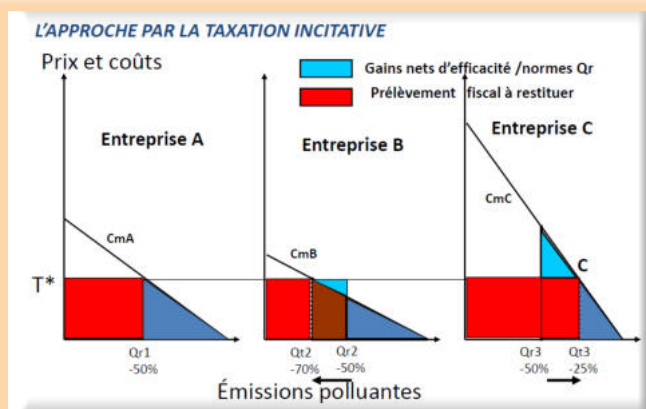
La preuve ? Aucun statut juridique spécifique n'a été donné aux taxes incitatives, qui visent l'efficacité économique en délivrant le bon signal économique aux agents, mais demeurent assimilées à un impôt ayant pour objet de procurer des ressources à des personnes publiques pour financer leurs activités, ce qui n'a rien à voir.

La catégorie d'impôt implique le respect du principe d'égalité devant les charges publiques. Le fondement en est la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui énonce que «pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable. Elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés».

Une taxe incitative qui n'a pas de finalité budgétaire ne saurait, en bonne logique, être placée sous l'empire de cet article 13. C'est pourtant ce qui est fait avec constance par le Conseil constitutionnel,

même si ce dernier reconnaît que le principe d'égalité «ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des motifs d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi».

En dépit des propositions que j'avais faites alors (on m'a affirmé qu'un statut spécifique n'était pas nécessaire car la censure constitutionnelle subie par le gouvernement Jospin en 1999-2000 ne se reproduirait pas à l'avenir), l'adoption de la Charte de l'environnement, qui a été adossée à la Constitution en 2005, n'a permis aucune avancée sur ce plan : il n'a été jugé ni digne ni utile de doter les instruments économiques que sont les taxes «pigouviennes» ou les marchés de quotas d'un statut juridique propre qui aurait permis de préserver l'intégrité économique de ces instruments, au service de l'objectif du développement durable que cette charte assigne à l'action publique.





Mention de l'indice carbone sur l'emballage d'une brique de lait
© Arnaud Bouissou/MEDDE-MLETR

Je voudrais évoquer trois illustrations des défaillances des propriétés économiques de trois instrumentations introduites depuis 1990.

Eco-emballages

Le premier exemple est celui du dispositif Eco-emballages, mis en place au début des années 1990 afin de favoriser le recyclage des déchets d'emballage ménagers.

Une directive communautaire était alors en préparation sur **la fin de vie de ces déchets**. Les Allemands avaient déjà mis en œuvre une solution, le Duales System Deutschland (DSD), reposant sur l'obligation des producteurs et distributeurs d'emballages recyclables de reprendre leurs emballages après usage en vue de leur traitement et de leur recyclage, avec la possibilité conjointe de transférer cette obligation à une entreprise privée moyennant le paiement de contributions. Cette responsabilité et ce secteur d'activité

avaient donc été retirés aux collectivités locales, qui en avaient précédemment la charge.

Soumise à une pression pour agir, le gouvernement français avait été saisi d'une demande des industriels des secteurs concernés et de la grande distribution de ne pas importer en France la solution allemande, jugée excessivement coûteuse et irréaliste, comme le suggéraient les déboires initiaux (menace de faillite du consortium DSD, accumulation de déchets sans capacités suffisantes de recyclage conduisant à la recherche de solutions hors des frontières allemandes).

Le ministre de l'environnement de l'époque, Brice Lalonde, proposa aux acteurs industriels français d'élaborer de concert une solution à leur convenance mais permettant d'atteindre des objectifs ambitieux de recyclage, faute de quoi il adopterait la solution allemande. Deux missions successives furent confiées à

des industriels, qui ont débouché sur les rapports Riboud, à l'été 1991, et Beffa en octobre 1991. Ce sont ces rapports qui, après validation par le ministre, ont accouché de la solution Eco-Emballages. Cela a été une innovation financière puisque le dispositif consiste à concéder à une entreprise privée, sans que cela constitue un monopole, un rôle clé dans le financement des collectivités locales pour des opérations qu'elles n'effectuaient pas jusqu'alors de manière ordinaire, à savoir la collecte sélective et le tri en vue de la mise à disposition de déchets valorisables de différentes manières (recyclage matière, compostage, valorisation énergétique).

Ceci a été rendu possible par la création de l'obligation de reprise, par les conditionneurs, des déchets de leurs emballages. Comme en Allemagne, ces derniers ont pu toutefois se décharger de cette obligation sur une entreprise spécialisée, moyennant le paiement d'une contribution. Les collectivités locales qui ont contracté avec Eco-emballages ont reçu un financement en contrepartie, selon un barème précis, tandis que cette entreprise a collecté ses ressources financières au moyen, principalement, des contributions versées par les entreprises. S'est ajouté à cela, au bénéfice des collectivités locales ayant collecté et trié les déchets, un système de prix garantis de reprise des matières par les entreprises des filières concernées (verre, acier, papiers-cartons, aluminium, plastiques) dès lors que ces matières triées étaient conformes à des prescriptions techniques minimales.

On a ainsi mis en place un nouveau circuit de financement entre agents privés et collectivités locales, mais géré par une entité privée dans un cadre contractuel, tant avec les entreprises cotisantes qu'avec les collectivités locales ainsi transformées en prestataires au service d'entreprises privées.

Le système a fait néanmoins l'objet d'un agrément public et d'une surveillance par les pouvoirs publics.

Tout a-t-il été pour le mieux d'un point de vue économique ?

Non. En premier lieu Eco-emballages n'avait vocation à financer que le surcoût associé à la collecte sélective et au tri et non le coût complet lié à la gestion de la fin de vie des déchets. C'était ce que souhaitaient les industriels et conditionneurs car cela diminuait la charge qui leur incombait. En conséquence, la filière de production des matériaux d'emballage, comme celle qui les utilisait, n'avaient pas à payer le coût complet de la fin de vie des matériaux utilisés. Ce coût comprend toutes les opérations de traitement mises en œuvre, mais aussi le coût social et environnemental résiduel engendré par les nuisances et pollutions de ces opérations et par l'existence de déchets ultimes non recyclables.

Les agents économiques décisionnaires pour l'emploi d'emballages ne recevaient donc qu'un signal économique partiel : le coût de traitement en aval et le coût des externalités résiduelles n'étaient pas imputés à l'amont. De ce fait, il n'existait

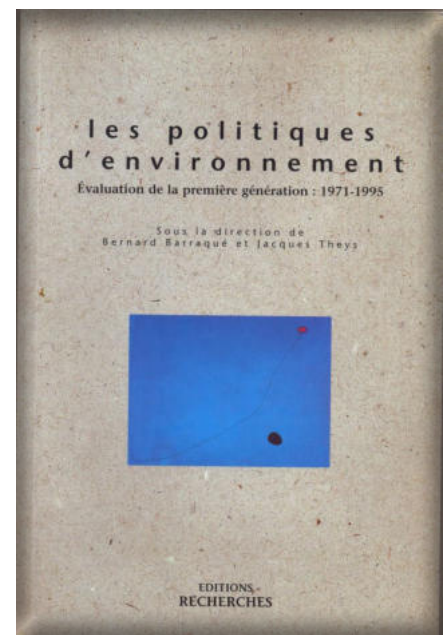
pas d'incitation forte à la « réduction à la source » du volume de déchets produits, ce que l'expérience allait confirmer durant les deux décennies suivantes.

Un deuxième facteur d'inefficacité économique résidait dans le fait que le barème initial des cotisations payées par les entreprises à Eco-Emballages ne faisait pas de distinction entre les matériaux et ne considérait que les volumes, alors que les coûts de traitement et les effets résiduels, en aval, varient fortement suivant ces matériaux (par exemple entre le verre et les plastiques). Cette neutralisation reflétait directement le processus de conception du dispositif. Cette conception ayant été déléguée aux industriels eux-mêmes, ces derniers ont choisi un système qui n'affectait pas les conditions préexistantes de concurrence entre les différents matériaux utilisés (verre, carton, aluminium, etc.) : la recherche du consensus interindustriel rendait nécessaire l'accord des acteurs de chaque filière. Aucun ne voulait naturellement voir sa position de marché se dégrader du fait du nouveau dispositif. Entre concertation et efficacité économique, il fallait choisir. Il y a là une leçon à méditer dans une période où l'on concerte à tout vent.

En troisième lieu, il a été décidé, à travers les barèmes choisis et les logiques de subventionnement des collectivités locales, que chaque matériau devait se financer lui-même (le verre finance le verre, le carton finance le carton, etc.). En conséquence, moins une filière recycle ses matériaux, plus les volumes sont réduits et moins les frais

sont élevés. Pour limiter ses coûts, un secteur a donc un intérêt direct à limiter les volumes traités et recyclés, ce qui va directement à l'encontre de l'objectif officiellement poursuivi.

Au total, au bout d'une quinzaine d'années et après de nombreux audits, le dispositif n'a pu être crédité d'un effet significatif de réduction à la source de l'emploi d'emballages. Il n'a pas non plus bouleversé le choix entre les matériaux d'emballage là où des plages de substituabilité existaient. Les taux de recyclage restent décevants au regard des moyens employés. On peine toujours à évaluer le niveau de performance du dispositif, puisque le système n'a pas été doté d'indicateurs permettant de savoir



s'il est performant ou non. La recherche de la performance environnementale et économique du dispositif n'était manifestement pas la préoccupation première de ses concepteurs.

Référence : C. Defeuille & O. Godard, « *La nouvelle politique de gestion des déchets d'emballages. Quand concertation et décentralisation ne riment pas avec incitation* », in B. Barraqué et J. Theys (dir.), *Les politiques d'environnement. Évaluation de la première génération : 1971-1995*. Paris, Éd. Recherches, 1998, pp. 189-208.

Le marché européen de quotas de CO₂

La création du marché européen de quotas de CO₂ représentait une opportunité formidable. Pour la première fois, nous avions la possibilité de créer un marché européen reposant sur des règles unifiées pour l'ensemble de l'Union européenne, puisqu'il s'agissait d'un dispositif nouveau pour un problème nouveau et qu'on n'avait pas à prendre en compte la variété des dispositifs nationaux et des approches qu'on connaît pour des problèmes traités depuis plus longtemps.

Pourtant, cette opportunité n'a pas été exploitée car les États membres ont chacun voulu garder la main sur les variables essentielles. La directive adoptée en 2003 fixait un cadre général et des principes mais le texte renvoyait aux États pour le choix des principales variables (hauteur du plafond national, modalités de répartition entre secteurs et entre entreprises, statut juridique).

Lors des deux premières phases 2005-2007 et 2008-2012, s'est mis en place un jeu pervers de mise en concurrence des États, chacun s'efforçant d'adopter les règles les plus favorables à son industrie davantage que de promouvoir l'efficacité environnementale d'ensemble et l'efficacité dynamique du système à plus long terme.

Ainsi en France, pour la première période 2005-2007, l'État avait réuni les industriels pour leur demander de lui faire connaître leurs besoins de quotas. Ils prirent tous pour hypothèses **des perspectives de croissance élevée de leur activité sur la période considérée**, synonymes de besoins d'émissions de gaz carbonique en forte croissance par rapport à leurs émissions courantes. C'est sur cette base que le plafond national a été défini, avec toutefois une défalcation de 2,5% au titre du progrès technique.

Dès 2005, j'avais montré que le dispositif prévoyait un plafond national trop élevé de 20 millions de tonnes, soit 15% du plafond total d'émissions, et qu'il revenait à faire porter l'essentiel des réductions d'émissions attendues sur les activités industrielles non soumises au programme européen.

Le gouvernement allait adopter la même méthode pour la seconde période 2008-2012, mais la Commission européenne y a mis le holà, imposant à la France un abaissement de son plafond en s'appuyant sur les résultats d'un exercice de modélisation macro-économique choisi par la Commission comme référent irréfutable.

Le dispositif présentait d'autres défauts.

L'approche financière d'une action ou d'un programme suppose que quelqu'un sait ce qu'il faut faire mais qu'il faut trouver les moyens de le financer.

Dans un système économique décentralisé, ce sont les agents économiques qui décident de l'allocation des moyens et du choix des solutions techniques ; ce sont eux qui détiennent les informations pertinentes pour faire ces arbitrages. Dès lors l'intervention publique sur le système ne peut pas raisonnablement viser à se substituer à ces agents, mais à compléter leurs informations pour des aspects étrangers à leur environnement économique ordinaire. Si elle est soucieuse d'efficacité économique, l'autorité administrative doit alors se contenter de donner le bon signal pour que les agents décentralisés fassent les bons choix, au vu de leurs situations propres et de l'information qu'ils détiennent.

La logique même des marchés de quotas est de laisser aux entreprises le soin de déterminer leurs choix techniques et d'investissement en fonction des contraintes physiques représentées par les quotas et des conditions de marché (disponibilité et prix des quotas). C'est ainsi que cet instrument peut être plus économiquement efficace qu'une approche réglementaire dans laquelle la tutelle impose ses choix à chaque agent décentralisé, bien qu'elle ne dispose pas de l'information requise pour optimiser les choix.

Or selon les règles choisies en France pour le marché du CO₂ une entreprise qui fermerait une installation perdrait les droits à quotas correspondants. Apparemment de bon sens, cette disposition constituait une incitation forte à maintenir en activité des installations économiquement peu performantes, afin de conserver le bénéfice des quotas, quitte à faire fonctionner les installations en « sous-régime ».

Pour éviter cet effet, l'administration a choisi d'édicter des normes technologiques, reprenant d'une main ce qu'elle avait donné de l'autre. Nous sommes ainsi retombés dans une posture courante en France, mais non conforme à la logique des instruments économiques : l'administration pense savoir ce que doivent faire les industriels. Dans ces conditions, il n'est vraiment pas utile d'organiser un marché du carbone.

Enfin la principale limite des règles d'organisation de ce marché est de l'avoir organisé sur des périodes de quelques années seulement (3 ans, puis 5 ans, puis 8 ans) sans donner de réelle visibilité à long terme (30 ans ?), alors même que la politique de l'effet de serre se joue principalement sur l'innovation et sur l'investissement, et pas sur l'optimisation de la gestion courante d'équipements donnés.

Référence : O. Godard (2005), « *Politique de l'effet de serre - Une évaluation du plan français de quotas de CO₂* », Revue française d'économie, XIX(4), pp. 147-186.

La taxe carbone

En vingt ans, l'idée d'intégrer une taxe carbone dans la fiscalité écologique a essuyé trois échecs, dont deux liés à une censure constitutionnelle.

Le premier, relevant du renoncement gouvernemental, date de 1992, peu avant le Sommet de Rio. Le second, fin 1999-début 2000, frappait le projet d'extension de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) au contenu en CO₂ et en énergie, pour moitié chacun, des consommations intermédiaires d'énergie. Le troisième frappait en 2009 le projet de contribution climat-énergie du Président Sarkozy.

Les deux censures constitutionnelles de 1999 et de 2009 mobilisaient les mêmes motifs visant les dérogations, exemptions ou modulations incorporées au projet gouvernemental du moment : la rupture de l'égalité devant l'impôt et les charges publiques ainsi que l'inadéquation des mesures prévues à l'objectif affiché. En arrière-plan c'est à chaque fois les questions du statut et des modalités de mise en œuvre de l'instrument qui étaient posées.

Pour ne parler que de l'échec du projet le plus récent, force est de constater qu'il ne suivait aucunement, ni pour le niveau de taxation ni pour les principes

Voiture en vente présentant l'étiquette « énergie » dans un garage. Depuis 2008 a été mis en place un système de bonus-malus s'appliquant sur le prix de vente des véhicules neufs en fonction de leurs rejets de CO₂ © Laurent Mignaux/MEDDE-MLETR



de fonctionnement, les préconisations de la conférence préparatoire tenue en juillet 2009 sous la présidence de Michel Rocard. Avocat déterminé de la fiscalité écologique incitative, ce dernier avait été à l'origine du premier projet en 1989.

Cette conférence avait préconisé un niveau minimum initial de 32 euros par tonne de CO₂, afin de mettre le pays sur la trajectoire du « facteur 4 » à l'horizon 2050. Elle soulignait l'importance de l'universalité du signal-prix à introduire. Pour assurer l'efficacité économique de ce signal, les problèmes distributifs devaient être traités par des mesures compensatoires forfaitaires ciblées sur les segments de population qui en avaient vraiment besoin, soit parce qu'ils étaient frappés à l'excès, soit parce qu'ils ne disposaient pas d'alternatives concrètes comme certaines populations rurales dépendantes du déplacement automobile.

Dans le projet gouvernemental, au contraire, des dérogations très larges et des prix réduits avaient été mis en place pour de nombreux acteurs (pêcheurs, agriculteurs, transporteurs...), sans parler de la mise à l'écart des gaz à effet de serre autres que le CO₂, de l'exclusion totale de toutes les installations industrielles participant au marché européen du carbone et d'un principe de compensation universelle, non ciblée. Seuls les consommateurs particuliers allaient finalement payer la taxe carbone pour leur voiture ou pour leur chauffage. Au total 91% des émissions industrielles et 50% des émissions totales de CO₂ devaient échapper au paiement de

cette contribution, d'où la censure constitutionnelle.

Référence : O. Godard (2011), « *La contribution carbone entre expertise économique et jeu politique* », Revue française de finances publiques, (114), avril, pp. 137-148.

Ces trois exemples montrent que la sphère dirigeante française n'a toujours pas compris ce que sont des instruments économiques pour les politiques

environnementales, en quoi ils se distinguent d'instruments financiers et quelles conditions doivent être visées pour assurer leur efficacité. Le plus étonnant, dans ce contexte, est que cette sphère dirigeante veuille persister dans cette direction, sans manifester un apprentissage dans la durée, voire estime que l'expérience française doive être donnée en exemple au monde entier. ★



La tarification historique de l'électricité en France



Paul Baudry

Contexte historique

La création d'EDF, en 1946, est née de la nationalisation de l'industrie électrique, avec la création du service public de l'électricité sous la forme d'un monopole.

Le premier impératif fut la reconstruction puis le développement des capacités de production électriques. S'il fallait d'abord éviter la pénurie, la demande électrique crut rapidement, cette croissance atteignant 7% par an. Cette

situation conduisit à la loi théorique, connue au sein d'EDF, du doublement des capacités de production tous les dix ans, ce qui fut très structurant pour la définition des conditions de tarification. Ce dispositif a été plutôt considéré comme un succès, avant l'étape de la dérégulation du marché.

Après l'urgence de l'impératif de la fourniture sans optimisation, les dirigeants d'EDF avaient pu s'atteler, à partir de 1949-1950, à la recherche de l'optimum économique. Nous étions alors dans l'ère de la planification, avec des plans successifs. C'est à ce moment que fut mise au point une doctrine, alors qu'on avait repris jusque-là, entre 1945 et 1950, pour l'essentiel, les éléments qui existaient antérieurement pour la définition de la tarification.

Deux démarches importantes allaient conduire à orienter l'entreprise vers la tarification au coût marginal de l'électricité.

Il s'agit d'abord du rapport Taix de 1952. Le parc était alors principalement thermique, avec une faible part d'énergie provenant des ouvrages hydrauliques. Ces deux types d'énergie étaient en concurrence.

L'hydraulique est une énergie plus capitalistique, puisqu'elle requiert un investissement très élevé pour un coût de fonctionnement très réduit. Dans les installations thermiques, fonctionnant alors à partir du charbon puis du pétrole, les coûts d'investissement sont réduits mais le coût du combustible est

élevé. Taix, qui n'était pas ingénieur des Ponts et Chaussées, considérait que l'énergie hydraulique coûtait trop cher : dans une période de rareté du capital, la France aurait plutôt intérêt à exploiter le charbon.

Puis arriva une équipe d'économistes, avec «la note bleue» de 1953 où ils proposèrent un changement de perspective.

Selon ces auteurs, le rapport Taix ne prenait en compte que la production et non la croissance très importante de la consommation. Or la recherche de l'optimum économique devait tenir compte de cette croissance à venir de la consommation. Autrement dit, ces deux énergies n'étaient pas à considérer comme étant concurrentes mais comme étant complémentaires sur le long terme.

En outre, comme les ressources hydrauliques étaient limitées, l'exploitation de cette énergie devait s'accompagner d'une exploitation des énergies thermiques. Il s'agissait alors d'une innovation dans la mesure où cette nouvelle vision prenait en compte l'ensemble de la chaîne énergétique, depuis la production jusqu'à la consommation. Elle introduisait aussi la notion de planification de long terme et prenait en compte la prévision des investissements futurs. Il en résulta le premier tarif jaune, appliqué aux gros consommateurs en 1950.

Parallèlement, la théorie économique marginaliste gagnait du terrain et

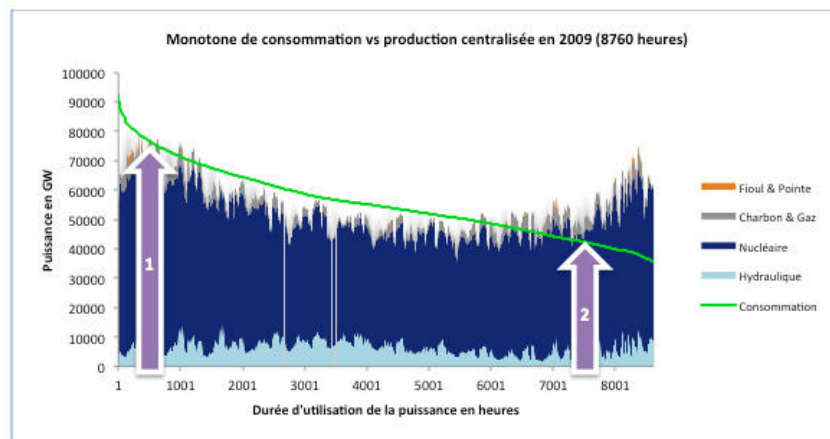
acquérait une influence croissante. En 1956, on créa le Service des études économiques générales, qui a fait ensuite figure de « gardien de la doctrine » d'EDF. Cette prise de pouvoir progressive des économistes au sein d'EDF, sous l'impulsion de Pierre Massé, se poursuit avec Gabriel Dessus puis avec Marcel Boiteux, qui devint directeur général d'EDF en 1967 après avoir exercé les responsabilités de directeur des études économiques générales en 1958.

Principes de tarification

L'électricité présente une contrainte liée à l'impossibilité de la stocker.

Dans le cas d'un système fermé non interconnecté, l'ensemble de la production doit être consommée, ce qui implique un équilibre instantané entre l'offre et la demande. Il en résulte des creux et des pointes de consommation. La courbe clé, dite « monotone de production », indique la puissance installée du parc de production, en fonction du nombre d'heures utilisées dans l'année.

Il y apparaît par exemple que le niveau le plus élevé de production, au cours de l'année 2009, s'était établi à 90 GW. À l'opposé, la courbe fait apparaître le minimum de puissance, pour des centrales représentant la « base », avec un niveau d'environ 40 GW. La production ne coïncide pas nécessairement avec la courbe de consommation en raison d'échanges et d'interconnexions, car nous sommes dans un système ouvert.



Courbe dite « monotone de production »

À l'époque prévalait un système fermé, avec peu d'interconnexions.

Selon les fondements théoriques de la tarification de l'électricité, les prix de vente aux consommateurs doivent refléter les coûts complets de la production, du transport et de la distribution. Un « signal prix » doit être envoyé au consommateur en fonction du moment où il consomme l'électricité.

Cette situation a dessiné ainsi un tarif en binôme, avec la « prime fixe » qui couvre les coûts d'investissement et de maintien en état de marche des centrales. Il s'y ajoute la part variable, qui reflète la variation des quantités consommées suivant les saisons. La tarification au coût marginal correspond au coût de production du dernier kilowatt/heure produit.

L'exemple du tarif vert, qui est le plus flexible et qui est dédié aux industriels, illustre ces principes. Il dépend de plusieurs paramètres : la puissance du compteur donnée, une option (la base, les jours de pointe, la part modulable), la version qui correspond à la durée d'utilisation et la saison. En décembre, en janvier et en février, soit les mois durant lesquels la demande de puissance est la plus importante, le prix est le plus différencié suivant les heures. Mars et novembre sont considérés comme des mois d'intersaison, durant lesquels deux tarifs seulement s'appliquent en fonction de l'heure (les heures pleines, les heures creuses) de même que dans la période de l'année entre avril et octobre.

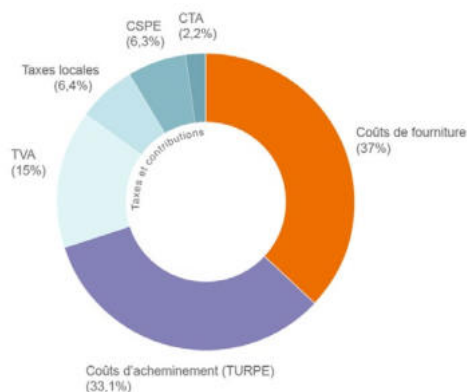
Cette tarification a démontré son efficacité, même si l'évolution des usages, au fil du temps, ne permet pas

cette démonstration toutes choses égales par ailleurs. La courbe de charge a en tout cas été lissée, au regard de ce qu'elle était en 1950. Cela constitue l'objectif d'un dispositif efficace de tarification, dans la mesure où la production en période de pointe est celle qui coûte le plus cher.

Je n'ai pas eu le temps d'aborder la question des tarifs d'achat pour les énergies renouvelables, qui ont donné lieu à la formation de « bulles » sur lesquelles nous pourrions revenir au cours des échanges.

Les contrats de performance énergétique se heurtent à une autre difficulté, puisqu'il n'existe pas de compteur d'économie d'énergie. Cette situation constitue une réelle difficulté pour établir les contrats de performance énergétique. C'est une des raisons pour lesquelles ceux-ci s'appuient pour une part importante sur des partenariats noués par les collectivités locales. ★

La structure des tarifs actuels



Tarifs d'électricité EDF



Gabriel Dupuy

Nous voyons, en écoutant ces différents exposés, que l'inventivité financière ne surgit pas de n'importe quelle manière ni n'importe quand : elle surgit souvent dans une situation où le statu quo n'est plus tenable.

On se rend compte également que la puissance publique est souvent confrontée à une double exigence : remplir les caisses d'une part et modifier les usages ou les comportements d'autre part. On peut se demander dans quelle mesure des conflits peuvent naître, en termes d'inventivité financière, du fait de ce double objectif.

J'ai eu aussi l'impression que nous étions dans un monde hanté par la dérégulation. À partir des années 1980, s'est produit une sorte de « tsunami » venu des États-Unis, en touchant d'abord les télécommunications, pour mettre fin aux monopoles naturels dans les secteurs de réseaux, au profit d'une très large ouver-

ture à la concurrence. Une telle transformation doit avoir des impacts particuliers pour l'inventivité financière.

Il est vrai que la dérégulation est beaucoup moins souvent évoquée depuis quelque temps. Peut-être faut-il y voir l'effet de la crise, comme le suggérerait Pierre-Henri Emangard, si ce n'est un délaissement d'intérêt de nature plus idéologique. Peut-être aussi les monopoles se sont-ils refondés. Toujours est-il que quelque chose me gêne, comme si le tsunami était amnésique.

Enfin, je n'ai pas toujours compris, en écoutant vos exposés, quelles leçons devaient être tirées du passé pour aujourd'hui, voire pour demain.

Un participant

Un des effets de la dérégulation est de faire apparaître les prix négatifs de l'électricité, du moins sur le marché de gros. Il y a matière à se montrer inventif, car un prix négatif ne devrait guère inciter les industriels à construire de grosses centrales à charbon. Il peut aussi donner des idées à ceux qui cherchent à mettre de l'intelligence dans l'utilisation de l'électricité. Les électriciens, qui ont pris l'habitude d'anticiper l'évolution de la demande, anticipent aussi sa répartition et les sources d'approvisionnement en électricité d'origine renouvelable. Anticipe-t-on le développement du véhicule électrique et les formidables opportunités qu'il pourrait offrir pour résoudre le problème des pointes de consommation, en proposant une part de stockage dans les véhicules ?

Paul Baudry

Nous avons modélisé l'impact potentiel du véhicule électrique dans nos études prospectives. Il s'agit en effet d'une source potentielle d'effacement si l'on retient certaines hypothèses. Cette évolution ne va toutefois se produire que très progressivement. Il faut que le parc électrique atteigne plusieurs millions de véhicules pour qu'un effet d'effacement devienne tangible sur la « pointe ».

Je voudrais également préciser que, si mon exposé comportait une forte dimension historique, la tarification électrique a sensiblement évolué du fait des effets de la dérégulation et d'une « politisation » de la facture. Cela inclut aujourd'hui l'environnement et la contribution au service public de l'électricité (la CSPE), qui couvre notamment le coût de la précarité énergétique et la part du développement des énergies renouvelables. Du fait de ces différents facteurs, la CSPE « gonfle » considérablement la facture.

Il ne faut pas oublier pas non plus que l'Europe structure considérablement les marchés et l'évolution du système électrique européen. Les marges de manœuvre sont réduites au plan national. Nous sommes passés d'un optimum économique à des rapports de force et à des arbitrages politiques.

Michel Affholder

C'est en 1975, avec la loi sur les déchets, qu'a été posé le principe nouveau de responsabilité générale du producteur

de déchets et celui de la responsabilité de ceux qui mettent sur le marché des produits posant des problèmes d'élimination ou de récupération.

Deux voies d'action ont été alors privilégiées : la voie réglementaire, à travers l'énoncé de contraintes particulières ; la voie incitative, en prévoyant la possibilité de mettre tout ou partie du coût d'élimination à la charge de ceux qui mettent sur le marché les produits considérés. À l'époque du vote de cette loi, chacun avait en tête des exemples tels que les emballages usagés, les pneus, les voitures, etc. Il a fallu attendre trente ou quarante ans pour que ces mécanismes trouvent une application partielle, qui a été particulièrement critiquable dans le cas d'Eco-emballages.

Je ne me considère pas visé par les commentaires ciblant la haute administration. Il faut néanmoins préciser que ce sont avant tout des choix politiques qui ont conduit à ne pas aller au bout de la logique de certaines propositions d'innovation financière.

Le premier produit auquel le principe de responsabilité des producteurs a été appliqué a été les huiles usagées, qui ont fait l'objet d'une taxe parafiscale.

Il nous avait alors été indiqué qu'il n'était pas question d'instaurer des redevances perçues par les agences financières de bassin puisque de telles redevances n'étaient pas constitutionnellement valables. Dès lors, seules deux options s'offraient à nous : des redevances pour

service rendu ou des taxes. C'est cette seconde option, une taxe parafiscale, qui a été choisie.

Dominique Barjot

Bernard Barraqué a posé la question de la responsabilité de Bercy. Il faut cependant tenir compte des époques. Bercy ou plutôt Rivoli, avant 1945, n'était pas nécessairement le Bercy d'après cette date.

Jusqu'aux années 1940-1950, les fonctionnaires du ministère des Finances recevaient une formation juridique. La science économique n'était pas encore émancipée du droit. Ceci explique, au moins en partie, pourquoi l'inventivité financière a été beaucoup plus féconde après 1945.

On peut penser, par exemple, au développement du crédit de moyen terme mobilisable, à la mise en œuvre systématique des procédures de la Caisse nationale des marchés de l'État, à l'introduction de la TVA ou encore à l'amortissement accéléré.

En outre, le ministère des Finances n'est pas homogène. Il faut y distinguer le Budget et le Trésor. La Direction de la prévision a souvent joué un rôle différent, plus ouvert aux propositions des ingénieurs, de celui du Trésor.

En ce qui concerne l'exposé de Monsieur Baudry, je voudrais rappeler que des débats très intéressants sur la tarification avaient vu le jour dès les années 1920, notamment à cause des

sociétés d'interconnexion qui posaient d'importants problèmes de péages.

Il ne faut pas oublier qu'il y avait davantage de ressources d'énergie hydraulique que vous ne l'avez dit au sujet de la période de la Libération. Ainsi, on se posait la question en 1949 de la trop grande dépendance de la France vis-à-vis de l'énergie hydraulique, du fait de la sécheresse subie cette année-là.

Par ailleurs, se trouvait posé le problème de l'effet du financement d'EDF sur l'ensemble du système financier français, puisqu'il s'agissait d'une des causes de notre dépendance par rapport aux États-Unis. Ce constat rejoint la question du charbon, puisque les Américains étaient très soucieux, à l'époque, de pouvoir vendre du charbon.

Enfin, Gabriel Dupuy a soulevé la question de la dérégulation. L'exemple de l'électricité a bien montré que les monopoles naturels pouvaient prendre leur revanche. On peut penser par exemple au cas de la Californie. La régulation peut s'opérer par l'État mais elle peut aussi résulter d'une entente entre les producteurs, ce qui pose la question des cartels et des ententes, alors que nous sommes dans un modèle qui prône la concurrence à tout prix.

Olivier Godard

J'ai effectivement été rapide dans mon appréciation sur la « haute administration ». Il me semble néanmoins que le processus administrativo-politique n'est pas conçu, actuellement, de façon

à conserver l'intégrité des mécanismes économiques, comme si ceux-ci étaient considérés comme secondaires au regard des enjeux redistributifs, face à des intérêts catégoriels et territoriaux en revendication constante.

Je ne nie évidemment pas l'importance de ces enjeux redistributifs. Nous devrions cependant parvenir à travailler sur des variables redistributives distinctes du signal économique qui est envoyé, plutôt que d'altérer le signal économique pour faire face à ces problèmes redistributifs. Cette voie ne semble pas être comprise par les responsables politiques ni par certains hauts responsables : on cède très facilement à la tentation d'altérer les mécanismes économiques mis en place, à travers l'octroi de dérogations multiples, comme si la logique financière cannibalisait toute logique économique.

Xavier Bezançon

Les exposés étaient extrêmement intéressants. Nous devrions avoir plus aisément accès à toutes ces données. Nous avons vu, à travers l'intervention de Bernard Barraqué, ce qu'avaient rapporté les agences de l'eau en terme d'équipement du territoire en kilomètres de tuyaux pour l'eau potable et l'assainissement.

Pourrions-nous savoir, Monsieur Emangard, ce qu'a rapporté le versement transport et ce qu'il a permis de faire ? Force est de constater que nous avons souvent plus de difficultés pour raconter

l'histoire du XXème siècle que pour retracer celle des siècles précédents.

Pierre-Henri Emangard

Le versement transport a permis le développement des réseaux. Il a assuré le développement de la totalité des transports collectifs en site propre, c'est-à-dire les cinq métros existant en province ainsi que la vingtaine de réseaux de tramways mis en exploitation dans des agglomérations de province et la douzaine de busways créés dans des villes françaises.

Deux sources vous permettent de retrouver ces informations : le bilan annuel du Groupement des autorités régulatrices de transport (GART) et l'annuaire annuel du Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU). Ces données permettent de suivre les flottes et les kilométrages des lignes de transports collectifs en site propre.

Odile Jacquemin, *docteur en histoire du paysage*

Avec quelle inventivité peut-on aujourd'hui envisager de traiter l'interface terre-mer ? Vous avez évoqué la gestion intégrée. Ce principe pourrait être étendu à l'interface terre-mer car chaque goutte d'eau douce de la planète rejoint la mer. On a vu, au début du XVIIIème siècle, les génies des corps des Ponts et Chaussées se substituer peu à peu aux grands génies maritimes. Des alliances intéressantes sont nées. La question de cette nouvelle alliance terre-mer se pose aujourd'hui

de façon prégnante en termes de gestion environnementale. On peut souhaiter qu'elle soit au cœur des réflexions des agences de l'eau.

Bernard Barraqué

La directive-cadre sur la « stratégie pour le milieu marin » a été adoptée en 2007. La France la met en œuvre à travers les « aires marines protégées », dont certaines ont déjà été identifiées. Les agences de l'eau contribueront à la mise en œuvre de cette politique, dans la mesure où elles pourront juridiquement le faire et avec les moyens qui leur sont propres, en escomptant que Bercy ne se serve pas au passage en puisant dans leur budget.

Je voudrais dissiper tout malentendu. Je n'ai pas affirmé que les agences de l'eau n'avaient pas appliqué le principe pollueur-payeur. Elles l'ont appliqué de manière mutualisée.

Sur ce point, je vous renvoie aux travaux de juristes comme Isabelle Doussan. Lorsque nous travaillions à l'évaluation des agences de l'eau, nous avons détrôné cette idée. Nous étions minoritaires au regard des économistes qui inspièrent Michel Matheu, rapporteur de ce travail d'évaluation. Le rapport du Commissariat au Plan, intitulé « évaluation du dispositif des agences de l'eau », porte la trace de la discussion que nous avons eue. Le point de vue que nous avons défendu, avec Patrice Durand et Isabelle Doussan notamment, figure dans le rapport.

La France a réalisé 17 000 stations d'épuration. L'exemple des barrages de la Loire montre qu'après la réalisation de quelques ouvrages, l'effort s'est arrêté. On délaisse aujourd'hui les solutions technologiques au profit de solutions territoriales souvent moins onéreuses que la sophistication technologique. La difficulté consiste à aider les agences de l'eau à faire le bon choix.

Olivier Godard est plus pigouvien que je ne le suis. J'estime pour ma part que, dans de nombreux cas, il vaut mieux amener les usagers de l'eau à se réunir et à réduire leurs coûts de transaction. Les économistes de l'environnement ont la fâcheuse tendance à méconnaître les coûts de transaction, ce qui les conduit à proposer des solutions en réalité très difficiles à mettre en œuvre.

Enfin, dans les services publics sur lesquels nous travaillons, nous sommes assis sur une énorme infrastructure qui crée une forte rigidité. Dès lors, quelle que soit l'inventivité financière mobilisée pour améliorer la pertinence et la justice d'un système de tarification, elle peut perdre sa justification dans certains cas de figure. ★



L'inventivité fiscale

Présidence : **Thierry Wahl**, inspecteur général des finances, secrétaire général du débat national sur la transition énergétique

Participants

Patrick Février, Secrétaire délégué du comité d'Histoire, ancien adjoint au directeur de l'eau

Joseph Comby, ancien directeur de la revue *Études Foncières*

Patrice Vergriete, membre du Conseil général de l'environnement et du développement durable, ancien directeur de l'agence d'urbanisme de Dunkerque

Mathieu Flonneau, maître de conférences en histoire contemporaine à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne et à l'Institut d'Études Politiques



Thierry Wahl

Je suis ravi que Patrick Février m'ait demandé de présider cette séance.

En tant qu'inspecteur général des finances, j'ai eu l'impression, en écoutant Monsieur Barraqué, de faire partie de la tribu la plus abhorrée au regard du jugement qu'il porte sur Bercy mais aussi parce que

j'avais suggéré à une ministre de l'environnement la plus mauvaise mesure qu'elle aurait prise, disiez-vous, à propos des agences de l'eau. Elle me semble pourtant avoir décidé une excellente mesure.

Ce type de différend fait le charme de colloques comme celui-ci. Mais je ne crois pas que les barbelés protègent les meilleurs instruments que constituent notamment les agences de l'eau.

Olivier Godard décrivait parfaitement la manière dont l'inventivité fiscale pouvait être pertinente lorsqu'elle s'éloigne de la fiscalité « traditionnelle » du rendement pour aller vers la fiscalité du comportement. Je rejoins tout à fait son analyse à cet égard et je suis partisan de ce type d'inventivité.

Il existe une autre forme d'inventivité. Celle-ci a pour objet de produire une fiscalité de rendement mais avec des rendements séparés ou affectés, qui rompent avec ce qui fait l'un des fondements de la République, c'est-à-dire le principe d'universalité. Ce sujet me paraît tout aussi important mais force est de reconnaître que, si cette inventivité existe et que le principe d'universalité est ainsi détourné, c'est aussi parce que les usagers sont devenus méfiants vis-à-vis de l'État, notamment dans son incapacité à tenir ses engagements budgétaires de financement. En acceptant, voire en autorisant cette affectation directe de la fiscalité, l'État lui-même prend acte de la méfiance qu'il s'inspire à... lui-même : cela pourrait constituer un objet de débat. ★

Inventivité financière et fiscalité écologique



Patrick Février

Le terme de fiscalité écologique est assez communément utilisé dans le débat public en France, comme on l'a vu à nouveau au cours de l'été 2013.

Dans le passé, d'autres mots ont été utilisés pour définir des modes d'action analogues ou voisins de ce terme : l'application du principe pollueur-payeur, les redevances, les taxes parafiscales sectorielles, la taxe générale sur les activités polluantes, les contributions volontaires, les tarifications spéciales, la fiscalité verte ou le verdissement de la fiscalité.

Quelles que soient les appellations utilisées ainsi que le contenu des

dispositifs fiscaux, parafiscaux ou quasi-fiscaux recherchés, dans chaque cas, **il a fallu déployer des efforts de créativité pour essayer d'inventer des solutions nouvelles** dans des contextes historiques assez différents et en essayant de trouver des formes diverses de consentement à l'impôt.

C'est ce que je propose d'évoquer très synthétiquement mais en me limitant, par manque de temps, au cas de la France.

Bernard Barraqué a évoqué ce matin l'étape importante **des redevances des agences de l'eau**, créées par le législateur il y a presque cinquante ans, en 1964, avec l'affirmation du principe pollueur-payeur.

Le consentement des usagers de l'eau au paiement des redevances de pollution ou de prélèvement, au sein de l'institution collégiale des comités de bassin, a été une grande invention législative des débuts de la Vème République. Pendant de nombreuses années, ce consentement a servi d'argument aux défenseurs du système des agences de l'eau pour contester les conséquences juridiques de la qualification d'imposition de toute nature formulée par le Conseil Constitutionnel.

Quoique ce système fût protégé par l'ancienneté de la « loi-écran » de 1964, le risque de recours empêcha pendant longtemps toute réforme en profondeur du régime des redevances alors que, au bout de plusieurs dizaines d'années, les enjeux avaient fortement évolué,

notamment dans le cadre des directives communautaires.

Quand, à la fin des années 1990 et au tout début des années 2000, la réforme était devenue inévitable, il fallut imaginer une solution originale.

L'objectif était de concilier la prérogative du Parlement en matière de fiscalité, normalement annuelle dans le cadre des lois de finances, et le rôle délibératif des comités de bassin, où ne siègent pas que des élus du suffrage universel mais aussi diverses catégories de représentants des usagers de l'eau et des milieux aquatiques, pour se prononcer sur le contenu et le financement des programmes pluriannuels d'intervention et aussi bien entendu sur les taux de redevance.

Au bout de 40 ans, on est donc passé d'une ressource de nature fiscale dont les taux étaient fixés par des assemblées non élues, dans le cadre de programmes d'intervention sur cinq ans arbitrés par le seul gouvernement, à une forme de double système de consentement à l'impôt. Le Parlement se prononce tous les cinq ans sur un cadrage et des plafonds, les instances de gouvernance des bassins hydrographiques adaptent ce cadre à leurs contextes particuliers.

À partir des années 1970, mais avec une certaine lenteur, l'extension du principe pollueur-payeur à d'autres types de pollution que celles de l'eau a donné lieu à la création de taxes spécifiques.

La question posée, déjà évoquée ce matin, était de savoir s'il fallait une

fiscalité de rendement à assiette large et à taux faible, comme dans le cas des redevances des agences de l'eau, une fiscalité à assiette étroite et à taux élevé en vue d'inciter fortement des agents à changer de comportement du fait d'un effet-prix ou bien une fiscalité sectorielle à taux faible destinée à affecter des ressources au financement d'investissements ciblés. La dernière option a plutôt dominé pendant cette période.

La politique des déchets ménagers a fourni un exemple d'extension de ce principe, comme le décrit Michel Affholder, présent dans notre salle, dans un article qui sera publié prochainement dans la revue du Comité d'histoire, Pour Mémoire.

La réflexion interministérielle menée à cette époque avait été largement influencée par ce qui se passait aux États-Unis puis avait été accélérée par la création du ministère de l'Environnement en 1971. L'innovation consistait à ne pas créer une nouvelle redevance pour service rendu et à privilégier une taxe portant sur l'achat de certains produits en vue de financer leur élimination et leur récupération. Le principe d'affectation d'une ressource particulière à un besoin particulier demeurait alors le principe dominant.

Ce n'est qu'à partir des années 1980 que, comme l'a écrit François Chalot, qu'on a commencé à voir «la politique des déchets entrer dans l'âge adulte des mécanismes de financement incitatifs». Cela a été constaté également dans

d'autres pays européens comme les Pays-Bas ou la Suède.

Comme l'a rappelé ce matin Olivier Godard, les milieux professionnels de l'emballage des déchets ménagers préférèrent trouver un accord avec le gouvernement pour internaliser le coût environnemental des produits dans leur prix d'achat afin d'alimenter une éco-contribution volontaire leur permettant d'échapper à une taxation.

Depuis 1992, cette ressource financière a été gérée par ces professionnels dans le cadre d'une entreprise privée, Eco-emballage, pour financer une filière chargée de la collecte, du tri et du recyclage des emballages. L'effet incitatif de la seule taxe pour l'élimination des déchets de 1992 restait limité. Mais il y avait quand même eu le signal d'une extension du principe pollueur-payeur aux déchets, en appliquant ce qu'on a appelé la «responsabilité élargie du producteur».

À la suite de controverses sur le fonctionnement de ce système purement privé, des priorités d'action ont été définies dans un cahier des charges approuvé par le ministère. Puis, le législateur a renforcé le contrôle public en instituant un agrément.

En matière d'évolution des comportements, il a fallu attendre le début des années 2000, quand le taux de la taxation de la mise en décharge, perçue par l'ADEME, a été fortement relevé, pour inciter les collectivités à recourir à d'autres solutions que la

mise en décharge ou l'incinération, afin de favoriser le recyclage et la valorisation.

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) fut créée en 1991 en regroupant l'Agence française de la maîtrise de l'énergie (AFME), l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets (ANRED) et l'Agence pour la qualité de l'air (AQA).

Elle hérita alors des ressources budgétaires et parafiscales des agences préexistantes. Il y avait notamment de la taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique, créée en 1990. Cette taxe n'était pas innovante dans son dispositif mais seulement dans son champ d'application.

Avec l'ADEME, le principe restait **l'affectation de ressources parafiscales particulières à des programmes d'action eux aussi particuliers**. Il est vrai que ce principe facilitait le consentement à l'impôt via la création de comités de gestion ou de commissions des aides assurant un «juste retour» des subventions et des prêts vers des investissements ou du fonctionnement correspondant à chacun des secteurs d'activité taxés. Il s'agissait ainsi de ce que certains ont qualifié ce matin de mutualisation ou de principe «pollueur-payé»

À la fin des années 1990, le débat s'orienta vers **des ambitions plus fortes visant à dépasser ces approches sectorielles**, avec une volonté de renforcer le caractère incitatif des taxes et redevances existantes.

Le président de cette session, Thierry Wahl, a bien connu cette période fertile en recherche d'innovations non seulement en tentant de s'inspirer davantage de la littérature des experts économiques mais aussi en voulant mieux l'insérer dans le débat politique. Ce type de débat avait cours parallèlement dans d'autres pays de l'OCDE, notamment en Scandinavie.

L'objectif était de déterminer comment une réforme fiscale à visée environnementale et plus large qu'une action sectorielle pourrait à la fois favoriser l'amélioration de la qualité de l'environnement (le « dividende environnemental ») et procurer suffisamment de ressources pour financer d'autres types de dépenses publiques et surtout pour abaisser le taux d'imposition pesant sur le travail (le dividende d'effi-

cacité du système fiscal). C'est ce qu'on appelait le double dividende provenant d'un verdissement de la fiscalité.

À cette époque, on ne parlait pas encore d'utiliser la fiscalité écologique en vue à la fois de réduire les émissions de gaz à effet de serre et de maîtriser à la fois les consommations d'énergies fossiles.

Mais, il y avait toujours des divergences d'opinion entre ceux qui privilégiaient l'augmentation des recettes fiscales provenant de la taxation de l'ensemble des activités polluantes et ceux qui défendaient au premier chef les applications spécifiques à des secteurs précis. Ce principe pollueur-payeur a d'ailleurs été inscrit depuis dans la Charte de l'environnement en 2005.

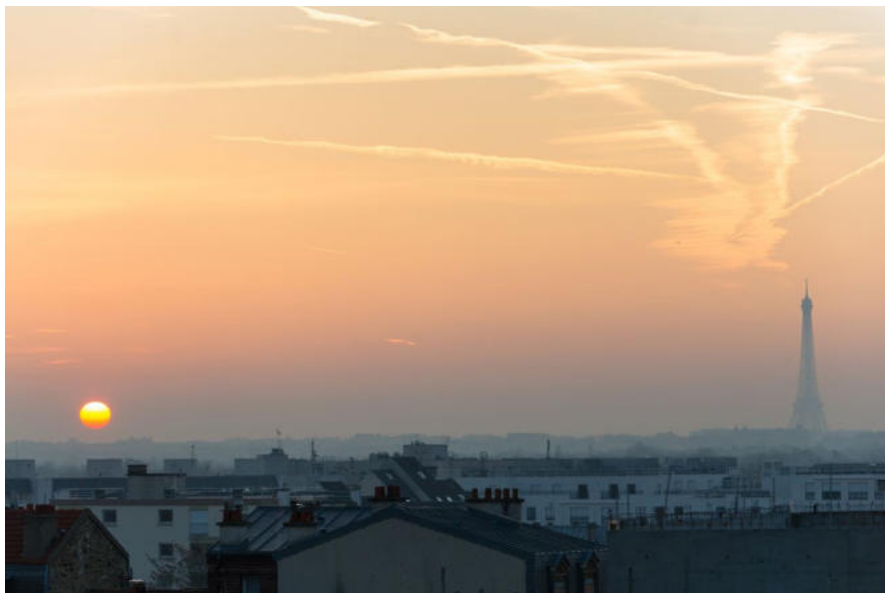
En 1999-2000, une décision majeure consista à regrouper 5 assiettes de taxes spécifiques perçues notamment par l'ADEME (pollution de l'air, huiles de base, nuisances sonores, déchets ménagers ou industriels spéciaux) dans un instrument fiscal politiquement plus lisible, doté d'une appellation générique : **la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)**.

L'idée de cet instrument consistait à insérer dans un dispositif global des assiettes particulières correspondant à des pollutions ou à des risques différents et de faciliter ainsi son extension progressive à d'autres assiettes.

D'ailleurs, le gouvernement décida alors une telle extension en vue de dissuader certains agents économiques de recourir à des produits ayant un impact polluant sur la qualité des eaux : les lessives comportant des phosphates, les substances les plus dangereuses présentes dans les pesticides, l'extraction des granulats en faisant renaître une taxation qui avait disparu. En revanche, le projet d'assiette lié au rejet dans les rivières des eaux chaudes provenant du refroidissement des réacteurs dans les centrales nucléaires ne fut pas retenu.

Il s'agissait aussi de mutualiser les ressources fiscales au sein du budget de l'ADEME en permettant l'affectation des divers produits en fonction des priorités d'action du moment et non en fonction du retour intégral d'une ressource spécifique vers les seuls contributeurs à l'origine d'une pollution particulière.

Pollution atmosphérique en Ile-de-France © Arnaud Bouissou/MEDDE-MLETR



Ce principe de mutualisation a toutefois fait l'objet de critiques de la part des élus locaux qui demandaient, par exemple, que les recettes provenant du secteur des déchets ménagers servent à financer des investissements seulement dans cette filière.

En conclusion, l'histoire nous enseigne, me semble-t-il, que l'on a pu et que l'on peut **inventer, au niveau national, plusieurs types de fiscalité écologique**. Le système des redevances des agences de l'eau, avec des assiettes larges et des taux faibles, a favorisé un rendement élevé et une acceptabilité forte. Ce rendement a ainsi permis de mobiliser des financements indispensables aux travaux importants de mise aux normes des stations d'épuration urbaines, ce qui a fini par éviter à la France le coût élevé d'un contentieux européen.

Il peut aussi exister des assiettes larges avec des taux élevés, ce qui favorise un rendement élevé mais aussi une forte sensibilité des comportements, avec parfois une réaction négative des agents économiques assujettis.

En France, lors des périodes de niveau élevé des cours du pétrole comme après 1973 ou 1979, l'augmentation des prix, avec la part importante qu'y occupe la taxe intérieure sur les produits pétroliers (la TIPP), avait eu un effet au moins temporaire sur des comportements plus économes des automobilistes en matière de consommation d'essence. La TIPP, rebaptisée très récemment «taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques», doit-elle pour

autant être rangée dans la catégorie de la fiscalité écologique ?

Thierry Wahl

Cela me semble être le cas, sans aucun doute.

Patrick Février

Les assiettes spécifiques avec des taux faibles, peu incitatifs, peuvent s'accompagner d'un certain consentement à payer, ce qui était le cas, en gros, de la taxation des déchets ménagers avant le tournant des années 2000.

Dans d'autres cas, des assiettes réduites peuvent être associées à des taux élevés et donc très incitatifs, ce qui n'existe pas en France, à ma connaissance, à la différence de la Suède.

Enfin, plusieurs assiettes avec des taux différents au sein d'une catégorie générique de taxe, ajoutées les unes aux autres, permettent de mobiliser des sommes assez importantes. C'est en partie la situation de la TGAP actuelle. ★

Du Premier Empire au Grand Paris, comment mobiliser les plus-values d'aménagement ?



Joseph Comby

En 2007, Nicolas Sarkozy, fraîchement élu, annonçait un ambitieux programme pour la Région capitale. Le futur « Grand Paris » devait se développer sur un territoire irrigué par un ambitieux réseau de transport en commun enfin à sa taille. En pratique, il allait falloir engager de grands travaux pour réaliser une double boucle de RER. Les chiffres annoncés après les premières études, jusqu'à une trentaine de milliards d'euros, donnaient le tournis, d'autant que l'on avait été rattrapé entre temps par la crise bancaire de l'immobilier, venu des États-Unis. Qu'à cela ne tienne. Puisque le nouveau réseau allait entraîner la création de dizaines de nouvelles gares



Percement de l'avenue de l'Opéra et boulevard Henri IV, Charles Marville (1813-1879), École nationale des Ponts et Chaussées

et qu'autour de chacune de ces gares allaient apparaître de nouvelles polarités urbaines et un surcroît de densification, ce n'était pas compliqué : il n'y avait qu'à organiser **la récupération des plus-values foncières** pour financer les nouvelles infrastructures.

Or, clin d'œil de l'Histoire, c'est précisément deux siècles plus tôt, que la loi napoléonienne du 16 septembre 1807, mal nommée « sur le dessèchement des marais », tentait pour la première fois de mettre au point un mécanisme précis de taxation des plus-values pour financer les travaux publics, tant urbains que ruraux. Un mécanisme parfaitement utopique qui devait avoir une longue postérité. Mais n'anticipons pas.

Dans les rapports et les discussions parlementaires sur le financement du Grand Paris, une série de success stories empruntées à différents pays et diverses époques, vint défendre et illustrer cette piste du financement des infrastructures par les plus-values induites. Une bonne partie de ces exemples étaient empruntés à **un rapport de la Banque Mondiale publié en 2002** qui citait en particulier parmi des « bonnes pratiques » financières que nous ont légué l'Histoire, ... les grands travaux parisiens du baron Haussmann sous le Second empire. Or on sait bien que moins de 10 % des coûts des travaux d'Haussmann furent récupérés grâce à la revente de terrains de part et d'autre des voies nouvelles dont les emprises

avaient été expropriées. Tout le reste avait été financé par de l'endettement à très long terme de la Ville de Paris dont les ardoises ne furent, en définitive, effacées que grâce à l'inflation galopante de la guerre de 1914.

La loi de 1807, restée pratiquement inappliquée en France, était d'une toute autre ambition. Avant de retourner aux mécanismes qui avaient été conçus à l'époque et voir ce qu'il en reste aujourd'hui, une parenthèse conceptuelle n'est pas inutile.

Pour financer une infrastructure, trois options sont possibles.

On peut tout d'abord faire payer les contribuables ou organiser des corvées voire, à d'autres époques historiques, faire travailler des esclaves. Cela s'est fait partout de tout temps, c'est la solution la plus simple.

Une deuxième méthode consiste à faire payer les usagers de l'infrastructure, ce qui suppose que l'on puisse facturer commodément cet usage, sans que le coût de la transaction ne soit réhibitioire. Il est facile d'instaurer un péage sur un nouveau pont. Il était impossible de faire payer de la sorte aux consommateurs, les travaux d'aménagement d'eau, avant que l'on ait inventé le compteur.

La troisième approche consiste à faire payer les propriétaires des terrains et des immeubles qui bénéficient d'une augmentation de valeur du fait des nouvelles infrastructures. Ce n'est pas simple.

Pour mettre en œuvre cette récupération totale ou partielle des plus-values induites, **quatre possibilités sont envisageables.**

La première méthode consiste, pour le souverain, à **prendre les terrains qui vont être valorisés et à les attribuer en tout ou en partie à l'aménageur**, au motif qu'il en est le maître ou qu'il dispose de la force nécessaire pour s'en saisir.

C'est le principe qui fut appliqué, à grand échelle, aux terres indiennes prises pour construire 3 800 kilomètres de lignes de chemin de fer dans l'Ouest américain au XIX^e siècle. Selon les estimations de différents auteurs, c'est entre 10 à 20 millions d'hectares de terres indiennes qui furent ainsi donnés aux compagnies

de chemin de fer entre 1862 et 1871, durant la décennie où la conquête ferroviaire de l'Ouest fut la plus active.

Ce type de solution, consistant à payer les infrastructures par des ressources foncières, est encore fréquemment utilisé aujourd'hui dans les pays du Sud. En 2008, le problème s'est par exemple posé à Madagascar où 1,5 million d'hectares de terres ont été négociés entre le gouvernement malgache et la firme sud-coréenne Daewoo, dans le cadre d'un bail de 99 ans, en échange de la construction d'infrastructures, sans égard pour les milliers de familles paysannes qui exploitaient ces terres sur la seule base de traditions ancestrales.

L'édit de Fontainebleau, pris par Henri IV en 1599 au profit de Bradley, consistait,

Chantier de construction de 800 logements dans la Zac de la Cerisaie à Fresnes © Arnaud Bouissou / MEDDE-MLETR



dans le même esprit, à donner à l'aménageur, soit un tiers, soit la moitié des terrains humides ou marécageux qui pouvaient être assainis par des travaux de drainage, sans égard pour les familles paysannes du voisinage qui y trouvaient des compléments de ressources.

La deuxième méthode consiste à acquérir les terrains à leur valeur initiale pour les revendre ensuite à leur nouvelle valeur après la réalisation des travaux. Cet instrument, bien connu en France sous le nom de ZAC (zone d'aménagement concerté) était un avatar, datant de 1967, des anciennes ZUP instaurées par la législation de 1958. Le principe était de délimiter un espace à aménager qui allait pouvoir être exproprié à sa valeur avant aménagement, puis à revendre des droits à bâtir incorporant les coûts des travaux. On doit malheureusement parler de ce système au passé, car la loi SRU (Solidarité et renouvellement urbain) de 2000, tout en conservant le mot ZAC, a détruit le mécanisme pour en faire un simple changement de règlement sans qu'il soit possible de distinguer une valeur avant travaux et après travaux.

La troisième façon de procéder consiste à faire réaliser et financer les travaux par les propriétaires et à leur charge.

Ce principe peut s'avérer intéressant s'il existe une obligation d'aménager. Il fonctionne beaucoup moins bien si l'on peut se défaire de cette obligation en ne construisant pas. Ce mécanisme est fort ancien puisqu'il est possible de le faire remonter à une décision de Philippe

Auguste mettant le pavage des rues à la charge des riverains, en 1184. Un lointain avatar en a été la «taxe de riveraineté» qui avait subsisté en droit germanique, et qui était restée applicable dans l'Alsace-Moselle redevenue française en 1918. Cette taxe devait inspirer un peu les PAE (programmes d'aménagement d'ensemble) de la loi aménagement de 1986.

En Allemagne le principe de «l'obligation d'aménager», faite aux propriétaires, au lieu et place du «droit d'aménager» est toujours d'actualité. Il explique sans doute pour une large part, le fait que les terrains à bâtir y soient nettement moins chers qu'en France, en dépit de plus fortes densités.

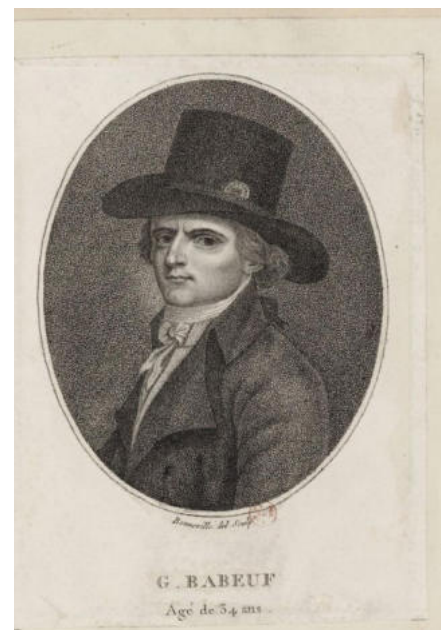
Des systèmes voisins existent en Suisse. Toujours en 2007, l'un des cantons discutait d'une loi détaillant le principe de la contribution d'équipement. En vertu de ce texte, une commune pouvait décider de réaliser une station d'assainissement desservant des terrains dont certains n'étaient pas encore construits et qui devraient pourtant s'acquitter de leur part du coût des travaux. Une sorte d'expropriation douce en quelque sorte, puisque le propriétaire d'une terre agricole sera obligé de vendre son terrain pour parvenir à en payer la viabilisation.

Reste enfin, la méthode la plus épurée qui consiste à calculer la plus-value qu'une infrastructure donnée procure à chaque terrain et à la confisquer en tout ou en partie pour en assurer le financement.

C'est cette approche qui fournit la trame de la loi du 16 septembre 1807, qui constituait à cette époque un dispositif étonnamment novateur, pour ne pas dire une vue de l'esprit.

Elle ne se comprend que par l'engouement cadastral apparu à la fin du 18^e siècle, combiné au goût du détail qui existait dans l'administration napoléonienne. La loi sur le dessèchement des marais, mais aussi, sur l'aménagement des routes, des voies urbaines et des canaux, avait l'ambition de mettre en place une procédure étatique. Les travaux d'aménagement étaient rendus obligatoires ; ils pouvaient être confiés par l'État à un concessionnaire. Tous

G. Babeuf Agé de 34 ans : Né à Saint-Quentin, département de l'Aisne : estampe, Bonneville del. Sculp. Bibliothèque nationale de France, département Estampes et photographie



les terrains concernés devaient faire l'objet d'une évaluation cadastrale avant la réalisation des travaux. Une seconde évaluation devait intervenir après. Il suffisait alors de calculer la différence entre ces deux valeurs. S'il existait une discordance entre l'évaluation du propriétaire et celle du concessionnaire, c'est le préfet qui tranchait.

Un problème se faisait jour toutefois : comment transformer un stock de plus-values potentielles en un flux de financement ? La loi donnait la solution : les propriétaires qui n'avaient pas les fonds nécessaires pour s'acquitter du paiement correspondant à la part des plus-values nécessaires au financement des travaux, pouvaient s'en acquitter en payant une rente de 4 % au bénéfice de l'opérateur. Celui-ci devenait ainsi une sorte de rentier, ce qui n'est pas absurde d'un point de vue économique si cela lui permettait d'amortir un emprunt.

Ces mécanismes étaient liés aux grandes ambitions cadastrales qui avaient marqué la fin du XVIII^e siècle en France avant la Révolution française. Le travail le plus abouti, en la matière, fut celui effectué par De Trosne (De l'administration provinciale et de la réforme de l'impôt, 1779).

Les premières expériences de cadastres fiscaux avaient eu lieu dans le Piémont (1731) et en Savoie (1738). Gracchus Babeuf voyait même dans le cadastre l'avènement de l'égalité entre les hommes, à travers son ouvrage Le cadastre perpétuel (1788).

Les révolutionnaires de 1789 firent preuve, dans un premier temps, d'un optimisme délirant. Le décret des 22 et 23 novembre 1790 instaura ainsi une contribution foncière devant s'appliquer le 1^{er} janvier suivant, soit six semaines plus tard, alors que l'ensemble de la France devait être cadastrée.

À la Restauration, il y eut une forte réaction contre le cadastre, dont on trouve une trace par exemple dans le fascicule de M. Puyvallée, ancien député de la noblesse du Berry : le cadastre était perçu comme une atteinte au droit de propriété. Les travaux cadastraux furent suspendus pendant une dizaine d'années puis reprirent pour être achevés en 1851.

Le principe de récupération des plus-values, au sens strict, fut rapidement abandonné. Lorsque le banquier Laffitte chercha, en janvier 1833, à relancer le dessèchement des marais, il s'inscrivit explicitement dans les pas d'Henri IV lorsque ce dernier concédait des espaces à aménager à Bradley. Décidément, l'histoire est longue. ★

L'innovation fiscale dans l'investissement locatif a modifié les logiques de la production de logements



Patrice Vergriete

Les questions méthodologiques en matière d'investissement locatif sont nombreuses. Je ne m'y attarderai pas pour me focaliser sur les résultats.

Le premier dispositif dit le Quilès, créé en 1985, était une forme de réponse à la loi Quilliot. Il traduisait une vague inspiration d'un dispositif qui existait alors en Allemagne. Mais il provenait surtout de la forte influence du ministère des Finances quant au choix de l'outil

fiscal : on récupère la TVA avant d'engager les dépenses. Il s'agissait d'une déduction forfaitaire appliquée au montant de l'investissement. Nous étions alors, à cette première époque de la défiscalisation, dans un niveau de dépenses avoisinant 200 millions d'euros par an.

Chaque changement de période a correspondu à un besoin important de relance macroéconomique. C'est ce qui a justifié le changement d'échelle constaté en termes d'investissement et de dépenses fiscales. Au cours de la période 1996-2008, on est passé de 200 à 600 millions d'euros de dépenses fiscales par an, à travers le dispositif Périssol. On s'est dirigé dans le même temps vers un mécanisme d'amortissement qui s'est substitué à un mécanisme de déduction budgétaire.

En 2009-2013, dans la troisième période des outils de défiscalisation, les dépenses ont monté encore d'un cran pour atteindre 900 millions d'euros avec le dispositif Scellier. Il s'est agi du montant le plus élevé observé pour de tels dispositifs. Les contraintes budgétaires ont ensuite inversé la vapeur. On est aujourd'hui dans une logique de diminution des dépenses fiscales associées à ces mécanismes. Je précise que je n'ai pas évoqué les dispositifs s'appliquant aux meublés ni les dispositifs connexes.

En termes de logique d'investissement, **ces dispositifs ont donné naissance aux sociétés civiles de placement immobilier (SCPI)** qui sont des fonds

communs de placement immobilier qui n'existaient quasiment pas en France. Cet instrument est resté très marginal, puisqu'il ne représente que 60 000 logements (SCPI et sociétés civiles immobilières confondues).

On a aussi vu apparaître **un nouveau profil d'investisseurs particuliers**. Nous nous sommes efforcés de distinguer, au cours de la période 1985-2012, les investisseurs « de référence », qui auraient investi dans le logement locatif en l'absence d'avantages fiscaux, et ceux qui y sont venus par la défiscalisation.

Cette enquête assez fouillée conclut qu'environ 45% des investisseurs, entre 1985 et 2012, ont investi dans ces supports de placement du fait de la défiscalisation. Ces investisseurs présentent des spécificités très particulières. Ils habitent davantage en région parisienne qu'en province. Ils exercent plus souvent des professions libérales et des responsabilités de cadres supérieurs. Ils sont aussi beaucoup plus éloignés de leur bien immobilier.

Ils ont été fortement attirés par des professionnels de l'intermédiation (conseillers en gestion de patrimoine, notaires, fiscalistes). Ils ont globalement fait confiance à cette intermédiation, beaucoup plus que l'investisseur de référence. Ils se sont aussi moins déplacés sur le site de leur investissement avant de prendre leur décision d'investir, puisqu'un quart d'entre eux ne se sont jamais déplacés sur ce site. Par ailleurs, ils ont beaucoup plus fait appel à des dispositifs de garantie locative. La

garantie « loyer impayé » des assurances a même quasiment été lancée par la défiscalisation, qui a pour ainsi dire créé ce marché en France.

La défiscalisation a ainsi fait émerger un nouveau type d'investisseurs, plus distants de leur bien à tous égards, géographiquement et en termes d'engagement personnel.

L'explication de ce constat réside dans une innovation commerciale : la vente privilégie un produit fiscal plutôt que la vente d'un logement. Celui-ci n'est finalement que le support de cet outil fiscal. En d'autres termes, l'investisseur acquiert un produit financier dans lequel l'acheteur n'a pas de rapport avec la logique de logement.

Cette technique a été diffusée par des réseaux de commercialisation sur la base de « phoning et de mailings ». Vous avez sans doute reçu ce type de publicité par courriel ou dans votre boîte aux lettres. Il peut aussi s'agir de contacts directs via des notaires, qui bénéficient de commissions en cascade. Ces réseaux vont parfois devenir des promoteurs, à l'image d'Akerys ou d'Omnium. À l'opposé, des promoteurs sont devenus des réseaux, à l'image de Carrère, qui s'est spécialisé dans l'investissement locatif défiscalisé.

Si les réseaux ont grandi dans la région toulousaine, au moment du Quilès-Méhaignerie, c'est à partir du Périssol, du Besson et du Robien qu'ils ont connu une croissance au niveau national. L'évolution des ventes de

l'un de ces réseaux, Akerys, et de son activité de promotion a montré que celui-ci était devenu en 2005-2006 le troisième promoteur national alors qu'il représentait peu de chose à la fin des années 1990.

Les réseaux bancaires se sont également intéressés à cette activité de vente de logements défiscalisés, du fait notamment des possibilités de vente au niveau de leur réseau décentralisé d'agences. Ces réseaux ont alors commencé à vendre des logements défiscalisés, notamment à partir de 2003.

S'agissant des effets sur la production de logements, il faut d'abord observer que ces nouveaux acteurs

ont fait émerger un nouveau modèle économique de production du logement, avec une déformation de la structure des coûts de production.

Leurs méthodes de commercialisation se distinguent en effet par un coût élevé : elles représentent 11% à 15% du coût du logement, contre 4% à 5% pour un promoteur traditionnel.

Cette évolution implique de regagner ailleurs l'équivalent de ce coût, qui est parfois venu gonfler le prix de vente. Cela peut aussi se traduire par une standardisation des produits afin de réduire les coûts de construction. C'est ce que nous avons vu apparaître dans les années 2000. Une image de réalisation du groupe Akerys montre la très

Exemples d'opérations du groupe Akerys (à Bellerive-sur-Allier en 2003, au Puy-en-Velay en 2005, à Limoges en 2004, à Saint-Laurent-sur-Saône en 2004, à Vétraz-Monthoux en 2003 et à Guéret en 2005)



forte standardisation des formes. Les architectes parlent d'une « architecture simple, voire simpliste, avec une standardisation des formes urbaines, cherchant peu l'innovation, jusqu'au pastiche de la villa romaine, privilégiant l'image pour l'investisseur éloigné plutôt que la qualité dans les logements ». Le but n'est évidemment pas d'intéresser celui qui habite dans ces logements. Il s'agit plutôt de vendre une image.

Ces réseaux de commercialisation ont aussi imposé de faire des concessions sur le foncier. Pour cette raison, ils ne sont pas allés dans les grandes villes

car leur modèle économique ne le leur permettait pas. Ils ont plutôt réalisé des opérations dans des unités urbaines de moins de 100 000 habitants, comme le montrent les implantations de Nexity et d'Akerys. Il en a résulté des situations de saturation de l'offre locative dans des villes moyennes comme Montauban, Albi ou Rodez. Le choc a été d'autant plus brutal, pour les investisseurs, qu'il existe souvent un décalage de dix-huit mois pour constater cet effet de saturation du marché locatif privé.

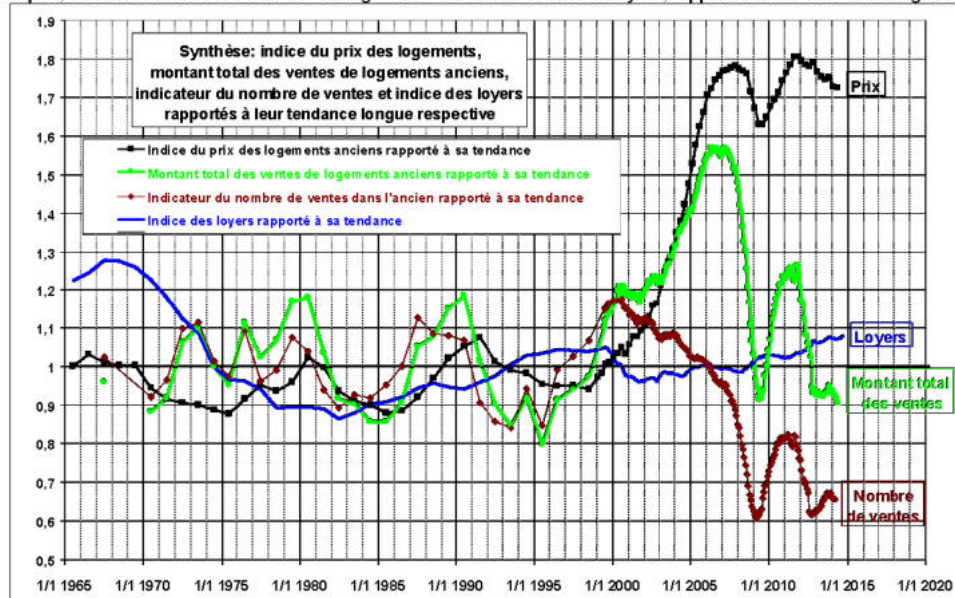
Ces dispositifs ont eu un impact sur les réseaux de production mais aussi sur les

promoteurs traditionnels. Ceux-ci n'ont pas convergé vers le modèle de production des défiscalisateurs. Ils ont conservé leur structure de coûts de production à l'identique, sans vouloir accroître la part consacrée à la commercialisation de manière massive. En revanche, ils ont repris les innovations commerciales des réseaux de défiscalisation. Ils ont ainsi proposé ainsi une bulle de vente, tournée cette fois vers la commercialisation de produits défiscalisés, en reprenant l'argumentaire de la défiscalisation.

Surtout, les dispositifs fiscaux ont engendré une évolution de la

Le prix des logements sur le long terme
Source : CGEDD (J.Friggit) d'après INSEE, bases de données notariales, indices Notaires-INSEE désaisonnalisés et DGFIP (MEDOC).

SYNTHESE
Indice de prix, nombre et montant des ventes de logements anciens et indice des loyers, rapportés à leur tendance longue respective



perception du risque. Au début des années 2000, les marchés immobiliers étaient entourés d'une perspective de développement favorable, engageant les promoteurs dans une course au volume, avec l'impression qu'ils pouvaient vendre n'importe quoi n'importe où. Cette perception les a incité à prendre des risques dans des villes où les marchés étaient plus étroits. Nexity s'est, par exemple, implanté à Saint-Etienne sur le site de Giat industries, ce qu'il n'aurait certainement pas fait pour des produits traditionnels. En 2008 est survenue la crise, ce qui a donné lieu au plan de relance de l'activité économique et au rachat des excédents de logements offerts sur le marché par les bailleurs sociaux.

Au cours de cette période, les promoteurs traditionnels sont devenus dépendants de la défiscalisation, qui représente aujourd'hui 50 % de leurs ventes, soit un enjeu considérable pour cette profession. Eux-mêmes ne représentent que 62,5 % de la production de logements défiscalisés en France. Un tiers de ces logements défiscalisés sont des logements individuels, ce qui se sait peu.

Au cours des années 2000, la montée en puissance des réseaux de commercialisation et la prise de risque des promoteurs ont donc **déplacé le curseur des logements défiscalisés vers des villes petites et moyennes.**

Dans le logement collectif, ce déplacement a été encore plus important puisque 57 % des logements défiscalisés se situaient dans des villes

petites et moyennes. Puis on a observé une régulation des zonages par l'État après laquelle on a retrouvé le niveau des années 2000.

Il demeurerait néanmoins un décalage très important, au milieu des années 2000, entre la production défiscalisée et les tensions qui se faisaient jour sur les marchés locatifs. Enfin, les dispositifs défiscalisés ont fait évoluer la réaction des collectivités, qui se sont dotées de systèmes permettant de mieux contrôler la production privée de logements.

Avec la défiscalisation, se sont fait jour de nouvelles problématiques, par exemple la question de la typologie des logements concernés. Au moment du Scellier, par exemple, la ville de Lyon s'est interrogée sur la place de l'enfant dans la ville, dans la mesure où la grande majorité des logements produits étaient des T1 et T2. Une petite ville du Nord, Bailleul, a quant à elle été victime d'un promoteur défiscalisateur : elle a instauré un dispositif de régulation publique en nouant des partenariats avec l'établissement public foncier du Nord-Pas-de-Calais et en inscrivant dans le plan local d'urbanisme (PLU) un quota de logements sociaux de 25 % alors qu'elle n'en avait pas besoin. ★

Inventer le marché du stationnement payant urbain à Paris, des années 1960 à nos jours

Mathieu Flonneau



Je voudrais remercier Patrick Février pour m'avoir invité à participer à cette journée. C'est toujours un plaisir, même lorsqu'il s'agit d'évoquer une question dont la perception par les usagers de l'automobile ne fait guère de place au doute : le stationnement payant a été perçu comme un racket depuis sa création¹.

En France, son existence a toujours été mouvementée, tout particulièrement dans la capitale. Le dispositif n'est pas toujours apparu comme exemplaire. Je m'en tiendrai au cas du marché parisien, non pas depuis les années 1960, car j'ai

largement étendu ce spectre historique en replongeant dans les travaux réalisés pour ma thèse.

Il s'agit de reconstituer la généalogie de cette limitation payante du stationnement sur la chaussée, en analysant la gestion fine du problème que pose « l'auto immobile » dans une capitale, c'est-à-dire dans un espace public confronté au problème de la rareté.

Cette problématique doit être étendue à la surface mais aussi au stationnement hors de la voirie. Il existe toute une gamme, au sens musical du terme, de notes qu'il faut considérer : le stationnement peut être rotatif, résidentiel ou mixte. Il peut désormais également être neutralisé pour des voitures ou des vélos en libre-service, dans le cadre de concessions de service public. Il peut enfin exister des places réservées aux personnes à mobilité réduite ou aux convoyeurs de fonds.

Pour le dire vite, sa gestion pose la question de la légitimité des pouvoirs urbains et de l'efficacité de leur gouvernance.

Ce stationnement tarifé représente aujourd'hui un secteur économique très dynamique, où de nouvelles technologies s'ingénient à gagner en efficacité. Siemens, cité au cours de la matinée parmi les premiers fabricants de compteurs d'eau, est aujourd'hui un leader dans la perception des paiements et la gestion d'espaces payants de stationnement, ce qui est assuré par exemple au moyen de drones capables

de circuler dans les parkings.

Le récent salon Parkopolis par exemple, où je suis intervenu pour livrer une analyse diachronique de cette question majeure, organisé par la Fédération nationale des métiers du stationnement (FNMS) en juin 2013, a constitué une vitrine pour certaines de ces innovations. L'Association pour le développement des techniques de transport, d'environnement et de circulation (ATEC) avait également consacré une journée d'étude à ce thème en 2011 (je me permets de renvoyer à mes travaux de doctorat publiés pour partie aux Presses de l'École nationale des Ponts et Chaussées et chez Hachette Littératures, ainsi qu'à ce texte : « Temps et lieux de l'auto-immobile. La bataille du stationnement payant de surface », Transport/Environnement/Circulation, n° 211, septembre 2011, p. 4-6).

L'inventivité est partout. Ce secteur appelle une réflexion sur l'acceptabilité sociale des mesures de tarification de l'usage de l'espace public. Les nouveaux usages perturbent considérablement une situation qui juxtapose une somme de rationalités formant finalement une image générale très floue.

La question du stationnement se trouve aujourd'hui au cœur du basculement des modèles urbains. On remet en question, comme l'avait fait Alfred Sauvy dans « Les quatre roues de la

¹Stéphanie SOUCHE, Économie du bien-être et liberté. Le cas du péage urbain et de son acceptabilité, Thèse de doctorat de Sciences Économiques, 2001.



européennes.

On peut citer au passage l'ouvrage de John. A Jakle et Keith A. Sculle (« Lots Parking, Land Use in a Car Culture, paru en 2005 aux presses universitaires de Virginie), qui est une réflexion fondamentale pour l'analyse de la manière dont une société fortement orientée vers le véhicule automobile fait de la question du stationnement une question économique et sociale à part entière, ce qui n'est pas encore le cas dans le paysage français.

L'avènement de cette question politique a été concomitante des âges de la révolution automobile. Cette préhistoire laisse ainsi de nombreux impensés jusqu'au moment où la congestion automobile est devenue frappante, c'est-à-dire à la fin des années 1960 et au début des années 1970. Nous sommes alors entrés dans une période d'arbitrages, suivie par une période de contestation et de régulation, voire de contre-révolution et de refoulement du mode automobile. **Des dates charnières ont jalonné cette histoire récente, éclairant le jeu complexe des acteurs.**

Si l'ordonnance de 1884 concernait toutes les municipalités, la question est devenue parisienne à partir du moment où le préfet de police s'est mêlé du problème du stationnement. En 1893, on interdisait de laisser une voiture stationnée sur la chaussée. La question était théoriquement ainsi résolue. Elle le resta longtemps puisque les voitures qui stationnaient sur les chaussées constituaient une nouveauté des années 1950, à partir du moment où la préfecture de police avait entériné une

fortune», le fait de laisser une voiture stationner sur la chaussée sans payer cet usage, ce qui apparaît désormais à certains aussi saugrenu que d'y laisser un réfrigérateur.

À New York, ont vu le jour les « No Parking Days » pour réinvestir l'espace dévolu au stationnement automobile.

Lorsque les commerçants parisiens, qui font partie des acteurs de ce système, ont à se plaindre de l'installation de bornes Autolib, ils peuvent aussi le faire savoir par des initiatives originales, à l'image du gérant d'une boutique de vêtements qui avait recouvert une borne Autolib par une chemise.

Il existe toutefois un risque d'anachronisme, en considérant de façon accusatoire le « lourd péage collectif » - reprenons les termes courants du débat - que la fiscalité appliquée à l'automobile aurait toujours représenté. L'expression remonte aux débats des années 1970. Celle de « ville mendicante » n'est guère plus récente puisqu'elle est apparue dès

les origines de l'automobile, à la suite d'une longue période pendant laquelle l'octroi avait été très présent dans les villes de France depuis l'Ancien Régime, y compris à Paris jusqu'en 1943.

L'archéologie de cette économie est donc problématique. Elle est aussi, en France, lestée de résistances.

L'idée d'instituer un péage urbain, étudiée notamment par Pierre-Henri Derycke, témoigne de résistances particulièrement hexagonales, ce qui est peut-être lié à des spécificités déjà évoquées ce matin. Le rôle joué par le ministère des Finances pèse évidemment de tout son poids dans ce constat.

Dans d'autres pays que la France, le saut du péage urbain a été franchi, notamment à Londres, pour une portion très réduite au centre de l'agglomération, et à Milan, pour une partie du centre historique. Cette question est à l'étude aux États-Unis, où le stationnement constitue un enjeu sans commune mesure avec ce que l'on connaît dans les agglomérations

pratique qui avait cours, moyennant un signalement lumineux la nuit : les usagers devaient laisser la nuit un feu de position allumé du côté de la chaussée pour signaler leur véhicule. Quelques modèles conservent d'ailleurs encore ce système.

Dans ce « premier âge » d'une politique du stationnement à Paris, on peut retenir la date de 1923 car le stationnement payant fut alors évoqué pour la première fois par le conseiller municipal Emile

Gardien des parcs de stationnement en tenue.
photographie de presse/Agence Meurisse, source
Gallica



Massard.

En 1930, on vit apparaître **les premières réglementations non payantes** du stationnement, avec une limitation dans sa durée, sur les grands boulevards à Paris. En 1937, moment révélateur qui correspondait à l'Exposition internationale, la ville de Paris entreprit à cette occasion un recensement de ses capacités de stationnement, notamment dans l'ouest. Un grand déficit était apparu, comblé partiellement par des parkings privés dont le taux de rentabilité ne cessait de diminuer par rapport à la rentabilité des fonciers dédiés à l'habitat ou aux bureaux. Le nombre de ces parkings avait décliné jusqu'aux années 1970, dès lors qu'il était plus rentable d'affecter ces emplacements, en ville, à de l'habitat.

Le « deuxième âge » est celui où l'impensé est devenu révélé. Des chiffres

commençaient à être effectués.

Une première réglementation publique porta sur les zones bleues, apparues à Paris en 1957, après Lyon, qui avait été pionnière en la matière.

À compter des années 1960, un plan d'équipement en places de stationnement souterrain dans la capitale fut lancé. Les acteurs de l'époque commençaient surtout à **chiffrer le coût d'une place de stationnement à Paris**. Le préfet Grimaud s'exprimait ainsi, à l'issue d'un débat avec les conseillers municipaux parisiens qui étaient vent debout pour refuser le stationnement payant : *« le coût de l'utilisation de l'automobile est insuffisamment apprécié par les usagers. Chaque fois qu'un usager de l'automobile stationne sur le domaine public, il occupe une surface dont la valeur foncière dépasse 30 000 à*

Véhicules stationnés place de la Concorde



40 000 francs. Cette valeur n'a en rien un caractère fictif car, pour élargir la voie publique en vue de faire face à l'augmentation de la concession, la puissance publique se trouvera bien dans l'obligation de procéder à l'acquisition d'une superficie équivalente». Le préfet suivant, Marcel Diebolt, avait estimé à 2 500 francs la valeur économique d'une telle place de stationnement à Paris.

L'État inscrit ces premières données économiques dans la partie de la loi d'orientation foncière de 1967 relative aux plans d'occupation des sols (POS). Cette décision a été la marque d'un « troisième âge » : on réservait aux places de stationnement une part de l'espace dévolu aux constructions nouvelles. L'année 1971 a marqué l'instauration du stationnement payant, après une célèbre bataille à Paris et le départ de Maurice Grimaud.

Le « quatrième âge » de cette politique est toujours celui que nous vivons, c'est-à-dire celui de la **régulation, voire du refoulement**, notamment avec la loi d'organisation des transports intérieurs de 1982 (LOTI) et la loi sur l'air de 1996.

Force est de constater que les grandes places parisiennes ont chassé l'automobile, à la faveur d'une reconquête symbolique de certains espaces. On peut penser au musée du Louvre, dont toutes les cours étaient dévolues au stationnement à une certaine époque, y compris dans la cour Marly avant le déménagement de l'ancien ministère des Finances, voire dans la colonnade du Louvre où il y avait une pré-fourrière de la

préfecture de police.

Il y a pourtant une légitimité historique de la constitution du système automobile, sur laquelle je n'ai pas le temps de m'arrêter, de même qu'une légitimité du travail dans des industries qui expliquent la prégnance de l'automobilisme en France et singulièrement à Paris.

L'explosion des « Trente glorieuses » fut marquée par l'adaptation nécessaire de la ville à de nouveaux flux de mobilité par l'usage de l'automobile. Mais cette cohérence profonde est devenue rapidement en certains endroits non soutenable. À cette période, les quais de Seine avaient cédé de l'espace pour le stationnement. De ce point de vue, on était alors partie prenante d'un grand dessein gaullien et pompidolien. On entraînait alors dans une tentation technocratique du « tout automobile » qui devait conduire à reconfigurer, voire, selon l'expression de certains, à « défigurer » la ville.

C'était l'avènement de la zone bleue, du disque de stationnement. La préfecture de police faisait de louables efforts d'humour en affichant sur ses panneaux d'information (et ses vœux de début d'année !) un discobole là où le stationnement était ainsi réglementé, sur la rive droite, dans la zone des affaires, autour des Grands Boulevards.

C'est aussi à cette époque que les premières taxations sont intervenues dans le contexte d'une meilleure compréhension générale du système.

L'évaluation de ce marché privé et de

ce service potentiellement public fut effectuée au cours des mêmes années. Quelques architectes utopistes envisageaient de généraliser le stationnement souterrain, d'autres le stationnement en élévation, à l'image du premier projet public conçu pour le parking du marché Saint-Honoré : transformé depuis lors en zone commerciale, il bénéficie, désormais à l'inverse, d'un parking souterrain. Le premier parc souterrain concédé par la ville de Paris a été celui des Invalides.

Sous le métro, se trouve également une ressource d'espace public qui a parfois été mise à profit pour le stationnement. Le récent projet du « nouveau Beaugrenelle » prévoit que 80 % des clients appelés à fréquenter le quartier n'utiliseront pas l'automobile. À l'époque, en revanche, c'est à l'occasion de ce projet qu'a été établi, par le cabinet Interorga, le coût d'une place de stationnement et de sa rotation dans l'espace parisien.

Il s'est agi là d'une politique publique cohérente, encadrée par la ville de Paris, dont se sont saisies les majors du secteur du bâtiment et des travaux publics (Fougerolles, Les Chantiers Modernes, Spie Batignolles, Bouygues, etc). Ceux-ci ont construit pour ce service urbain une véritable compétence reconnue, désormais largement exportée dans le monde.

La bataille du stationnement payant de surface fut concomitante. Quelques rendez-vous ont été manqués dans cette histoire récente, notamment les parcs-

La bataille du stationnement payant de surface



relais du Grand Paris. Cela a été un échec. Les concessions ont été doublées ; elles prévoyaient la construction d'un parc de centre-ville rentable, plutôt situé à l'ouest de l'agglomération, en échange de la construction d'un parc de périphérie. Or ces parcs, comme celui de la porte de Bagnolet, n'ont jamais été rentables. Les compagnies de travaux publics ont préféré payer des pénalités plutôt que de les construire.

Nous sommes clairement entrés, depuis quarante ans, dans l'ère de la contestation. C'est l'automobile qui

est radicalement contestée dans son usage. Cette politique de régulation, qui se substitue à un vaste impensé, se matérialise dans les plans de circulation et de déplacement urbains.

L'heure est à la culpabilisation de l'automobiliste, comme le montrent les cartes de stationnement vendues dans les bureaux de tabac : elles stigmatisent l'usager en pointant du doigt de façon imagée ses abus en matière de stationnement. Il se pose un problème de saturation et de dilution de l'espace public. L'automobile, qui apparaissait

un temps comme une solution, est de plus en plus perçue comme un problème urbain.

Le rapport comptable à la ville, qui tend à dominer le débat, pose également problème, car les délégations de service public font émerger de nouvelles problématiques du point de vue du service public. De nouveaux équilibres urbains se font jour, en particulier à Paris, où le stationnement résidentiel, apparu dans les années 1970, entre en contradiction flagrante avec une gestion rationnelle du problème du stationnement. ★



Thierry Wahl

Je remercie les intervenants pour ce panorama très complet.

Il faudrait sans doute poursuivre le débat pour développer davantage l'usage de la fiscalité comme élément de fluidification ou de régulation de la mobilité à Paris.

Le deuxième exposé, après celui de Patrick Février, nous a montré diverses facettes du financement de l'aménagement, y compris sous l'angle fiscal. Le troisième exposé a mis en évidence un ensemble de questions que l'on ne soupçonne pas en matière d'investissement locatif, ce qui est assez étonnant également.

J'ouvre maintenant la discussion.

Xavier Bezançon

J'ai apprécié l'exposé portant sur les dessèchements de marais, pour lequel des choses nouvelles avaient été expérimentées dès l'époque romaine.

Il existe une histoire similaire avec le droit des pollicitations : en droit romain, il s'agissait d'une promesse de don réalisée par un candidat à l'exercice d'une magistrature municipale. Dans notre droit civil, c'est devenu le fait de proposer la conclusion d'un contrat.

Du temps des Romains, lorsqu'un entrepreneur souhaitait construire un aqueduc ou un pont, ce projet était enregistré quelque part. S'il ne le faisait pas, l'entrepreneur était traîné devant les tribunaux.

Au XIX^e siècle, dans les chemins de fer, des personnes fortunées demandaient que le chemin de fer pût desservir telle ou telle ville. Elles étaient prêtes à verser un million de francs pour cela. On inscrivait alors la requête dans un registre. Si la personne ne versait pas la somme promise, elle était également traînée devant les tribunaux.

On retrouve donc éternellement les mêmes systèmes. On peut se demander si Henri IV s'était inspiré du droit romain mais cela paraît douteux. On retrouve donc spontanément les mêmes solutions.

Laurent Bonnaud, *gérant d'entreprise*

Pouvez-vous nous éclairer sur la rentabilité des concessions de stationnement et sur l'évolution de cette rentabilité dans la durée, surtout par comparaison avec d'autres concessions routières telles que celles concernant les autoroutes ou les ponts ?

Mathieu Flonneau

Je n'ai pas d'éléments précis sur ce sujet. J'ai l'impression que ces installations sont rentables, car les grandes compagnies comme Vinci disposent de sociétés (Vinci Park) qui sont dédiées aux activités liées au stationnement.

Il s'agit, de surcroît, de lieux de convergence de toutes les technologies : le pass' d'autoroute vous permet désormais de payer votre place de stationnement. Cette infrastructure

en système est recherchée par les compagnies.

Je ne connais pas les taux de rentabilité mais je n'ai jamais vu un concessionnaire affirmer qu'il était satisfait de sa concession. Il y a toujours des plaintes. On espère une meilleure répression en surface. Or, on prétendait, lorsque l'amnistie présidentielle avait cours, que seuls 10 % des stationnements payants en surface étaient acquittés. Les choses ont changé depuis.

Michèle Gonnet-Chaubet, *ministère du développement durable*

Je n'ai pas bien compris si les parcs-relais prévus dans le cadre du Grand Paris, que vous avez mentionnés, avaient été réalisés ou non.

Mathieu Flonneau

Plusieurs cas de figure existent : certains parcs-relais ont été réalisés, d'autres n'ont pas été construits, d'autres, enfin rapidement considérés comme des échecs ont été ensuite réaffectés à des surfaces commerciales. Fabienne Margail a étudié ce sujet dans sa thèse et vous pouvez vous y reporter pour avoir davantage de précisions.

Michèle Gonnet-Chaubet

Sans doute la taille de l'agglomération est-elle entrée en ligne de compte. Il est probable que les parcs-relais effectivement construits l'aient été principalement dans des villes de taille plus petite que Paris.

Mathieu Flonneau

Vous avez raison mais pour la région parisienne, il faut aussi tenir compte du fait que durant ce temps-là, le réseau express régional (RER) se développait. Dès lors, le parc-relais se trouvait plus éloigné de la station de RER, ce qui a pu constituer une façon d'évacuer le problème.

Dominique Barjot

En ce qui concerne les entreprises privées, je rappelle qu'un groupe de BTP a joué un rôle pionnier, celui des Grands Travaux de Marseille (GTM). Il s'agit du seul groupe qui ait réalisé une étude systématique du marché. C'est d'ailleurs lui qui remporta le premier contrat. Les autres ont suivi. Il faut également citer Sogeparc, une autre compagnie très importante dans les marchés du stationnement.

On observe dans les études de rentabilité des parcs souterrains de stationnement que la dispersion des taux de rentabilité est très forte, d'où l'intérêt d'occuper les niches les plus rentables. Le premier arrivé a donc un avantage important sur ses concurrents. C'est ce qui explique que Vinci soit devenu un leader sur ce marché : GTM était en avance sur les autres et a pris les meilleures positions. La stratégie de ces grandes sociétés mise sur la concentration. Elles ont intérêt à se focaliser sur des secteurs géographiques où la rentabilité des parkings est très importante. C'est la raison pour laquelle Vinci a énormément investi au Royaume-Uni, avec l'immense

marché que représente Londres. La société a beaucoup investi, de la même façon, à Hong Kong.

Les autorités organisatrices ont naturellement une autre vision, qui consiste à aménager le territoire en tenant compte des besoins de leurs usagers. C'est ce type de considération qui a conduit au désengagement de certains groupes. Je pense notamment à Eiffage.

Patrick Palus, *ancien membre du Conseil général de l'environnement et du développement durable*

Un domaine de formidable innovation financière n'a pas été mentionné : la transformation des fréquences en secteur domanial pour faire payer quelque chose d'immatériel. Il y a là un lien avec la mobilité ; Je ne sais pas ce que l'on fait de ces recettes mais il s'agit de sommes considérables. Peut-être y a-t-il là un champ à creuser.

Bernard Barraque

Patrick Février, pouvez-vous nous dire quelques mots de la « TGAP Phyto » et de son grand succès ?

Patrick Février

Cette mesure portait sur les pesticides (appelés aussi « produits phytosanitaires ») utilisés dans l'agriculture ou pour les activités horticoles privées, compte tenu de la nocivité pour la santé de certaines molécules chimiques et surtout de

certains « cocktails » de molécules contenus dans ces produits.

Dans la mesure où il existait une réglementation, avec des tableaux qui répartissaient les différents produits pouvant être mis sur le marché en fonction de leur degré relatif de dangerosité, il pouvait y avoir un intérêt pour l'environnement lui-même comme pour la santé des humains, y compris celle des agriculteurs et des jardiniers, à provoquer un effet-prix renchérisant l'usage des produits les plus nocifs et incitant à utiliser des produits plus « doux ».

Tel était le principe de cette taxe nouvelle. Ce domaine ne faisait l'objet, jusqu'à présent, d'aucune incitation fiscale. Une fois le principe défini, il fallut définir ses modalités d'application, ce qui donna lieu à un débat assez difficile, compte tenu des intérêts économiques en jeu et des habitudes.

Depuis, le dispositif a évolué.

Comme toujours lorsqu'on innove en matière de fiscalité, des forces contraires se font jour, ce qui conduit souvent à des effets limités au regard des intentions initiales des porteurs de l'innovation. Nous avons de nombreux autres exemples.

Bernard Barraque

Il faut également préciser que ce sont les agences de l'eau qui gèrent cette taxe aujourd'hui.

Patrick Février

C'est exact maintenant et assez logique dans la mesure où l'eau est un vecteur important de transmission de ces molécules. Le principe de tels mécanismes incitatifs doit être distingué de l'identité de la structure qui perçoit la taxe.

Thierry Wahl

Avez-vous chacun un mot de conclusion ?

Patrice Vergriete

J'ai tenté de montrer comment l'innovation fiscale pouvait bouleverser un marché

et la logique de production ou de commercialisation de certains biens. J'aurais également pu expliquer la façon dont de tels dispositifs génèrent des incohérences entre la politique de l'État et les politiques locales. Je ne citerai qu'un exemple.

La modification d'une loi de défiscalisation s'opère en deux mois lors du vote d'une loi de finances. Dès le 1^{er} janvier suivant, la règle du jeu change. Or, une politique foncière, pour une collectivité territoriale, se déploie pendant des dizaines d'années. Chacun peut donc imaginer la déconnexion qui se fait jour entre un choix politique national obéissant à des

impératifs politiques liés à la conjoncture et les choix structurels à moyen et long terme des collectivités. Là aussi, on se rend compte qu'un outil fiscal peut profondément modifier l'articulation des politiques publiques à différentes échelles.

Mathieu Flonneau

Il y a bien entendu de nombreux aspects que je n'ai pas eu le temps d'aborder. Je ne citerai que les problèmes considérables posés par la solution apparemment efficace de la dépénalisation récente des infractions au stationnement payant. Cette histoire s'écrit donc toujours et son interprétation reste un enjeu. ★



Des innovations financières pour la transition écologique

Présidence :

Jean-Philippe Duranthon, inspecteur général de l'administration et du développement durable
Conseil général de l'environnement et du développement durable

Participants : **Gaël Virlouvet**, membre du Comité pour la fiscalité écologique
au titre du Conseil Économique, Social et Environnemental

Laurent Richer, professeur agrégé de droit public, avocat associé au Barreau de Paris, Richer et Associés Droit Public

Laurent Michel, directeur général de l'énergie et du climat

Michel Hersemul, chef du département de partenariat public-privé dans les infrastructures de transport
direction générale des infrastructures, des transports et de la mer

Xavier Bezançon, docteur en droit, docteur en sciences économiques, délégué général d'Entreprises Générales de France BTP

De gauche à droite : Michel Hersemul, Gaël Virlouvet, Jean-Philippe Duranthon, Bruno Verlon, Laurent Michel, Laurent Richer et Xavier Bezançon



Jean-Philippe Duranthon

Après avoir remonté le temps durant quelques heures, nous allons revenir à la situation contemporaine pour nous demander si l'on reprend éternellement les mêmes interrogations en matière

d'inventivité financière, comme certains l'ont affirmé ce matin, et pour déterminer quels enseignements peuvent être tirés de l'histoire financière depuis trois siècles.

Adapter la fiscalité aux besoins de la transition écologique



Gaël Virlouvét

Je voudrais d'abord remercier le Comité d'histoire pour cette remarquable journée. Il est formidable de s'intéresser aux politiques financières. Une telle journée eût été bien utile en préparation de l'avis demandé au Conseil économique, social et environnemental (CESE). L'échange d'expériences et de contributions auquel nous assistons depuis ce matin est particulièrement riche.

L'avis rendu par le Conseil économique, social et environnemental, intitulé «financer la transition écologique et énergétique», a mobilisé la section «Économie et Finances» du CESE au cours des six premiers mois de l'année 2013, dans un contexte de tensions sur les finances publiques et de préoccupation générale sur la dette française.

voté contre le projet d'avis du fait de ce contexte, ce qui est dommage. Ceci n'efface pas le travail commun réalisé au sein de la section.

Je rappelle qu'il existe par ailleurs, en dehors du CESE et sous la double égide des ministères de l'Écologie et des Finances, le Comité pour la fiscalité écologique, présidé par Christian de



Tourterelle volant dans le désert, estampe de Jacques Callot (1628-1629)
Source Bibliothèque nationale de France, département Estampes et photographie

L'avis a été voté en septembre. L'été a malheureusement été marqué par des tensions politiques autour du projet de contribution climat-énergie, ce qui a conduit au recul de certains groupes qui s'étaient déclarés prêts, en juin, à voter pour le projet d'avis ou au pire à s'abstenir. Ces groupes ont finalement

Perthuis. J'ai le plaisir de représenter le CESE au sein de ce comité. Mais ce sont deux processus indépendants.

Le premier enjeu de ce projet d'avis consistait à relier une réforme de la fiscalité écologique à une réforme plus générale des prélèvements obligatoires.

Un consensus existait pour élever la part de la fiscalité écologique au sein des prélèvements obligatoires. Mais cette évolution mérite d'être considérée dans une approche plus large, permettant d'embrasser l'ensemble du spectre des prélèvements et leur équilibre général. Cette position était très largement partagée par les groupes représentés au CESE.

Un autre enjeu portait sur le consentement à l'impôt, sujet qui résonne avec la question déjà évoquée aujourd'hui – et non résolue à ce jour – de la fiscalité écologique : celle-ci a-t-elle pour seul but un objectif d'incitation ou lui assigne-t-on un objectif de rendement ?

La mise en place d'une fiscalité écologique au service du financement de la transition écologique se heurte à trois problèmes, immédiatement brandis par différentes catégories d'acteurs. Il s'agit de la compétitivité face à la mondialisation de l'économie, qui est mise en avant par les entreprises, de l'emploi, qui est défendu par les organisations syndicales, et du pouvoir d'achat, revendication qui est portée par les syndicats ou les associations de consommateurs.

Un quatrième problème se pose dès que l'on aborde l'équilibre général des prélèvements obligatoires : le financement de la protection sociale. En effet, nous avons été nombreux à affirmer, au cours des années 2000, qu'il fallait **abaisser le coût du travail et augmenter le coût de la pollution**

et des atteintes à l'environnement. Ce choix implique de préciser le mode de financement de la protection sociale lors de l'abaissement des cotisations sociales. Il devient donc un des sujets politiques liés au financement de la protection sociale.

Or les organisations syndicales sont divisées sur cette question. Certaines d'entre elles sont ouvertes sur l'idée d'un financement par une taxe environnementale (CFDT), tandis que d'autres se disent attachées au mécanisme traditionnel des cotisations sociales (CGT, FO).

Il faut aussi rappeler que l'idée de concevoir une fiscalité écologique au service de la transition écologique implique d'embrasser simultanément les trois dimensions que représentent les enjeux économiques, sociaux et environnementaux. Dès lors, une fiscalité spécifiquement écologique a-t-elle encore un sens ? N'est-ce pas l'ensemble de la fiscalité qui doit être mise au service du développement durable ? Enfin, la fiscalité écologique nous donne-t-elle des capacités d'investissement au service du bien commun ?

Pour tenir compte de ces enjeux, plusieurs approches de la question s'offraient à nous.

Nous pouvions envisager de jouer sur le signal-prix : la fiscalité peut-elle attirer les investisseurs vers des investissements favorables à la transition écologique ?

Une contribution « climat-énergie »

relativement forte peut favoriser, par exemple, le développement d'initiatives favorables à une meilleure isolation des logements d'une part, et une réduction des émissions de gaz à effet de serre issus des transports d'autre part. Il faut cependant tenir compte des enjeux économiques et sociaux, ce qui ouvre la voie à un débat qu'il n'est pas facile de trancher.

Le Conseil économique, social et environnemental a soutenu que certains outils vecteurs de signal-prix étaient fondamentaux, notamment la contribution climat-énergie. Nous avons appelé à sa mise sur pied, en soutenant les travaux du Comité pour la fiscalité écologique : celui-ci a proposé courant 2013 d'inclure une assiette « carbone » dans la TICPE (taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques), transformant cette taxe en une « taxe carbone ». Il n'est pas exclu qu'elle se heurte à une censure du Conseil constitutionnel, comme le projet de taxe carbone adopté en loi de finances s'y était heurté début 2010. Nous aurons la réponse en janvier 2014 sur ce point.

Une autre approche est la question **de la cohérence écologique de l'ensemble des aides publiques**, ce qui renvoie à la question des subventions défavorables à l'environnement.

Le rapport Guillaume, de l'Inspection générale des Finances (2011), a passé en revue l'efficacité économique, sociale et environnementale des niches fiscales existantes, soulignant les

progrès à réaliser en termes d'efficacité environnementale de ces dispositions.

Le rapport Sainteny sur les subventions défavorables à l'environnement et sur la cohérence des aides publiques a aussi apporté sa pierre à l'édifice, en 2012.

Si le CESE a toujours considéré qu'il fallait lutter contre les subventions défavorables à l'environnement, la question des modalités à privilégier reste entière. Le problème des subventions défavorables à l'environnement apparaît en fait comme une « fausse question ». Il convient plutôt, à mes yeux, de se demander comment concilier les enjeux économiques, sociaux et environnementaux dans l'ensemble des niches fiscales existantes.

Nous souhaitons enfin permettre la prise en compte de la dimension environnementale dans la fiscalité et l'investissement, dans le cadre d'une réflexion générale sur l'ensemble des prélèvements obligatoires. Nous avons aussi plaidé collectivement pour une lecture commune des différents enjeux, ce qui suppose de pouvoir s'appuyer sur des critères solides pour déterminer que telle ou telle mesure est favorable à la transition écologique.

Ces critères ne sont pas satisfaisants à ce jour. Il se pose aussi la question de la mise en débat de l'importance relative des différents critères. Des scénarios macroéconomiques sont à développer car ils sont extrêmement parcellaires aujourd'hui.

Enfin, la réforme de la fiscalité et des

outils d'investissement public doit poursuivre **des objectifs prenant en compte les enjeux environnementaux** et une gouvernance ouverte aux acteurs représentatifs des milieux et des problèmes économiques, sociaux et environnementaux. Or la dimension environnementale est oubliée parfois dans les objectifs, mais surtout dans la gouvernance de ces outils d'investissement. Je pense par exemple à la Banque publique d'Investissement.

Nous avons formulé **trois grandes préconisations** au terme de ce projet d'avis :

- ★ lancer une seconde phase des investissements d'avenir ;
- ★ mobiliser la création monétaire au niveau national et européen en faveur des investissements de long terme de la transition écologique ;

- ★ renforcer le « système partenarial

de financement de la protection environnementale ».

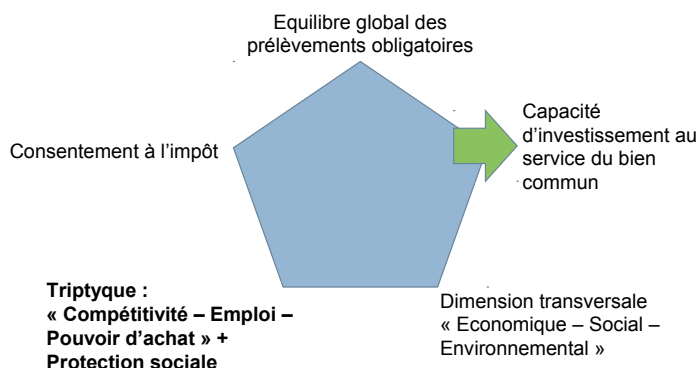
Ce dernier point appelle un commentaire.

Les instruments tels que les agences de l'eau et les éco-organismes présentent des points communs en ceci qu'ils collectent des flux affectés. En outre, des intervenants ont rappelé ce matin que, dans le cas de l'histoire de ces instruments, on a pu observer des avantages résultant de l'organisation d'une gouvernance incluant la délibération et la consultation de l'ensemble des acteurs dans les processus décisionnels.

C'est beaucoup moins vrai pour d'autres « flux affectés », telle que la contribution au service public de l'énergie (CSPE), dont la qualité de la gouvernance mérite de progresser.

On pourrait aussi imaginer que ce

CINQ ENJEUX POUR UNE FISCALITE AU SERVICE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE



système d'association des acteurs à la gestion des flux soit étendu aux certificats d'économie d'énergie.

À travers l'appellation «système partenarial de financement de la protection environnemental», le CESE soutient l'idée d'un système financier qui s'appuie sur la fiscalité ou sur des systèmes non-fiscaux, à l'image des éco-organismes, afin de créer des instruments économiques, caractérisés par des flux affectés et une gouvernance partenariale, au service du bien commun.

Jean-Philippe Duranthon

Merci pour cet exposé. Je retiens que, mise à part la taxe «énergie-climat», qu'il faut mettre en place, les instruments existent. Il faut les élargir mais on peut faire avec ce qu'on a.

Gaël Virlouvét

Certes, il existe aujourd'hui des instruments dans les domaines de l'eau, des déchets, des transports, de l'énergie... mais on considère aujourd'hui, ce qui n'était pas le cas jusque-là, qu'il y a en réalité quatre grands enjeux environnementaux : le climat, la biodiversité, la précarité des ressources et l'interface entre la santé et l'environnement.

En ce qui concerne le climat, une contribution climat-énergie devrait voir le jour.

Mais en matière de biodiversité, nous n'avons quasiment rien. La taxe

départementale des espaces naturels sensibles (TDENS) s'est transformée en taxe d'aménagement mais il s'agit d'un flux affecté au niveau local, dont la gouvernance n'est d'ailleurs pas partenariale. Cette taxe, qui a le grand mérite d'exister, ne couvre qu'un champ très restreint des enjeux de biodiversité. Nous n'avons aucun prélèvement adapté aux réels enjeux patrimoniaux de la biodiversité.

Il en est de même en ce qui concerne les ressources.

Enfin, nous n'avons pas exploré le domaine de la santé car cela nous aurait conduits à explorer le champ de la protection sociale, ce qui nous a semblé un champ trop vaste. Mais les questions santé-environnement méritent des financements de plus en plus conséquents, qu'il faudra bien un jour aborder sous cet angle. ★

Les besoins d'évolution de la gestion déléguée pour le développement durable des territoires



Laurent Richer

Mon propos portera sur la gestion déléguée des services publics, et plus précisément, sur l'innovation financière au regard de la délégation de service public et du développement durable.

La gestion déléguée est principalement utilisée par les collectivités locales, même si l'État s'appuie également sur un système concessif.

La législation française est assez sommaire en matière de gestion déléguée en ceci qu'elle traite très peu du rapport entre la gestion déléguée des services publics et le développement durable.

Le Code des marchés publics précise que les besoins de l'acheteur public doivent être déterminés en considération des besoins du développement durable, alors que les critères environnementaux peuvent être utilisés pour attribuer un marché.

En matière de délégation de service public, où il existe aussi une procédure de mise en concurrence, la législation est à peu près muette. Cela devrait changer en janvier 2015, date à partir de laquelle le Parlement européen et le Conseil devraient adopter la directive sur l'attribution des concessions, alignant le droit des concessions, sur ce point, sur le droit des marchés publics.

Nous aurons ainsi l'obligation d'insérer des spécifications, des critères et des considérations de développement durable dans les futures délégations de service public. Celles-ci devraient sans doute changer de nom pour revenir à l'appellation historique de concession qui a été largement évoquée ce matin.

D'ores et déjà, on constate que la gestion déléguée contribue de façon importante au développement durable.

Xavier Bezançon rappelait qu'il existait une très ancienne tradition d'insertion de clauses sociales dans les concessions. Cette tradition se maintient d'autant plus

que les services en gestion déléguée sont des services de proximité dont la grande majorité des emplois ne sont pas délocalisables, ce qui facilite le développement d'actions d'insertion.

La limite de l'exercice réside, en matière de marchés publics, dans l'obligation de choisir des critères d'attribution qui soient en rapport avec l'objet du marché. Récemment, un juge a annulé une procédure au motif qu'une commune de taille importante avait attribué un contrat de délégation de service public à une entreprise parce que celle-ci avait promis d'installer son centre d'appels national dans cette ville. C'eût été certainement profitable pour la ville mais cela n'avait rien à voir avec le contrat et la procédure a été annulée.

En ce qui concerne **les services environnementaux**, la situation n'est pas la même suivant le service public en cause.

On peut distinguer trois catégories de services.

Il s'agit d'abord des services « verts » ou environnementaux, en matière d'eau potable, d'assainissement et de déchets. Il s'agit de services dont l'activité elle-même a pour objet de protéger l'environnement. Par conséquent, tout investissement dans ce secteur est favorable au développement durable.

Il existe aussi des services à impact environnemental fort (l'électricité, le gaz, le chauffage urbain), où la plupart des investissements, à l'heure actuelle,

sont orientés vers le développement durable.

Il existe enfin les services à impact environnemental « standard » (les parkings souterrains de stationnement, les casinos, les centres de congrès...), qui ont un impact environnemental à travers la construction qu'ils impliquent. Dans tous ces domaines, l'enjeu consiste à favoriser l'investissement alors que ces entreprises souffrent de l'incapacité ou du refus des banques de financer ces opérations. Là où il suffisait d'une banque, il faut désormais syndiquer une trentaine d'établissements bancaires. En matière d'assainissement, par exemple, la Commission européenne a chiffré à 30 milliards d'euros, dans les prochaines années, le besoin d'investissement.

Jusqu'à présent, les interventions législatives ont été rares.

La seule mesure qui soit orientée vers le rapport entre la délégation de service public et le développement durable a été la modification, par la loi « Grenelle 1 », de l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales.

Elle autorise la prolongation des contrats de délégation de service public afin de permettre des investissements favorisant l'utilisation d'énergies renouvelables et quelques autres opérations favorables à la transition énergétique. Pour autant, la prolongation n'est pas le remède universel. Elle requiert, de toute façon, que l'on trouve un financement adapté.

On est aujourd'hui confronté au problème consistant à **développer des instruments permettant de déclencher un levier donnant confiance aux banques ou permettant de cantonner le risque.**

Lorsqu'on recherche un levier de financement, c'est largement vers le secteur public que l'on se tourne, en recherchant des subventions ou des prêts peu coûteux. C'est, par exemple, le cas des subventions que versait l'ADEME pour des chaufferies utilisant de l'énergie à base de biomasse. C'est aussi le cas des interventions financières de la Banque européenne d'Investissement, qui intervient largement dans le financement d'investissement d'intérêt européen dans le secteur de l'énergie.

On peut aussi renforcer la bancabilité des projets en cantonnant les risques. On assiste actuellement au développement du financement de projets dans le domaine de la délégation de service public, ce qui ne suscite guère l'enthousiasme des collectivités locales, qui ont parfois l'impression d'être dépouillées de leurs prérogatives au profit des banques.

Les entreprises recherchent également des instruments de déconsolidation. Des montages contractuels voient le jour en ce moment autour de principes de co-concession, par exemple, ce qui signifie qu'un premier concessionnaire finance et qu'un autre concessionnaire exploite. Encore faut-il organiser les flux financiers dans le contrat, ce qui suscite, là aussi, la méfiance des collectivités locales.

Vue générale du chantier de forage à Gentilly. Les villes d'Arcueil et de Gentilly réalisent un projet de géothermie profonde pour alimenter les deux villes en chaleur (chauffage et eau chaude) © Arnaud Bouissou/MEDDE-MLETR



Une difficulté consiste donc à convaincre les collectivités locales que les concessionnaires ne cherchent pas, au travers de tels montages financiers, à se soustraire à leurs obligations.

Enfin, en dehors des innovations financières, dont la portée peut être relative, **le problème du prix** est très présent.

Dès lors qu'une procédure de passation de contrats de délégation de service public est mise en place, les collectivités locales ont une tendance naturelle à privilégier le « moins-disant », comme en matière de marchés publics.

Par de tels choix, on risque de sacrifier des investissements favorables au développement durable. On peut, dès lors, se demander s'il est opportun de faire du prix une donnée de la mise en concurrence.

Les experts de la Banque Mondiale, en matière de concessions, préconisent de fixer le prix à l'avance, à travers un système de prix régulés ou même de mettre les concessions aux enchères, sans que l'enchère ne porte sur le prix. Il faut sans doute concevoir de nouveaux systèmes de ce type pour permettre de répercuter sur l'utilisateur le coût complet du service qui est délégué. Nous en sommes encore très loin, pour des motifs politico-électorales évidents.

Jean-Philippe Duranthon

Chacun perçoit l'importance du prix. Pour autant, aujourd'hui, rien n'interdit

à un concédant de retenir plusieurs critères de sélection des offres qu'il reçoit. Le prix peut constituer un critère parmi d'autres. Je crois que le délégataire a l'obligation d'afficher la part de chaque critère. Mais rien ne lui interdit d'en retenir d'autres que le prix et c'est d'ailleurs très souhaitable.

Laurent Richer

Absolument. Aucune législation ne fixe une liste des critères pouvant entrer en considération. La législation ne prévoit même pas l'obligation de publier les critères. C'est le Conseil d'État qui a exigé que les candidats en soient informés.

En pratique, toutefois, il est extrêmement difficile, pour un élu, d'expliquer à ses électeurs qu'il ne choisit pas le candidat proposant le prix le plus bas. J'ai vu des cas où, dès que la rumeur sur le choix d'un projet circulait dans la ville, des accusations de corruption se répandaient, obligeant l'élu à revenir en arrière.

Le critère du prix s'avère pourtant peu rationnel, car le prix est une donnée qui va nécessairement évoluer. Le délégataire va espérer disposer d'un avenant augmentant le prix. Il existe aussi des clauses de révision. En outre, ce critère n'obéit pas, dans certains secteurs, à une rationalité économique. Le Conseil d'État a eu l'occasion de juger que, dans une procédure de délégation de service public d'eau potable, il était tout à fait légal qu'un délégataire baisse son prix de 20 % au cours de la négociation. Chacun sait que certaines villes, à l'image de celle

d'Antibes, ont renouvelé le contrat de Véolia après une mise en concurrence, obtenant au passage une diminution du prix du contrat de 40 %, ce qui conduit évidemment à s'interroger sur le prix pratiqué au cours des douze années antérieures. À Lyon, le prix a baissé de 16 % et à Bordeaux d'environ 15 %, pour ne citer que ces exemples.

Dans certains secteurs, le prix est politique, ce qui est anormal. C'est la raison pour laquelle évacuer le prix des critères de sélection des offres constituerait peut-être une piste intéressante pour aboutir à d'autres solutions.

S'agissant de la durabilité du modèle de la délégation, on peut probablement expliquer ces énormes baisses par le fait que la partie « collectivités », dans le contrat d'affermage, se « sabre » elle-même.

On peut baisser le prix mais ce n'est pas forcément le délégataire qui baisse sa part. Il y a aussi le cas de la collectivité qui renonce à des investissements qu'elle doit consentir pour maintenir son réseau en bon état et qu'elle reporte pour des raisons politiques. Ce n'est pas un bon signe de durabilité.

Évidemment, le candidat délégataire ne va pas baisser le prix de façon « sèche ». Il va arguer que la consommation était plus importante que ce qu'il avait anticipé. ★

Les perspectives d'évolution des financements innovants en matière de transition énergétique et de lutte contre le réchauffement climatique



Laurent Michel

Je livrerai ici quelques considérants d'un point de vue de « passeur » entre les décideurs, les experts et les différentes parties prenantes, un rôle qui est, de mon point de vue, celui d'une administration comme la nôtre.

Les outils de financement disponibles, au niveau français et européen, voire mondial, ont des natures diverses.

Nous avons des outils classiques de subvention (budget de l'État ou des collectivités, fonds de chaleur renouvelable de l'ADEME, par exemple) et des outils adossés à des modes de financement un peu plus élaborés.

Dans le domaine de l'électricité, par exemple, un système de financement par les tarifs a été inventé. Il s'agit de la contribution au service public de l'électricité. Cet instrument ressemble à une taxe mais il peut prendre des formes très complexes suivant les orientations que l'on veut donner aux politiques publiques. Il existe, pour soutenir le développement des énergies renouvelables électriques, des arrêtés fixant un tarif d'achat standard, avec une priorité d'injection sur le réseau, ce qui veut dire que tous les producteurs bénéficient du même tarif.

Il est également possible de procéder par appel d'offres : par exemple, lorsqu'on est confronté à des conflits d'usage ou qu'on est en présence de technologies non matures, dont les coûts sont mal connus, le tarif est fixé projet par projet. Cela peut être pertinent également si les coûts baissent beaucoup, ce qui implique de prévoir un mécanisme d'adaptation, dispositif que l'on peut aussi prévoir pour les tarifs standard.

Dans les systèmes d'aide à la rénovation des logements, il existe des mécanismes de crédit d'impôt et/ou de subvention

directe. On s'efforce également d'améliorer la bancabilité des projets d'investissement en étudiant la possibilité de mettre en place des garanties des prêts par la puissance publique, à l'image de ce qui existe déjà au Royaume-Uni. Un tel système pourrait voir le jour en France.

Il existe bien sûr l'outil d'incitation par la fiscalité, par exemple la taxe générale sur les activités polluantes, qui est adossée à des objectifs particuliers.

Lorsqu'une politique de bio-carburants a été mise en place, deux incitations ont été installées, l'une par la défiscalisation, l'autre par la « surfiscalisation » à travers la taxe générale sur les activités polluantes en cas d'absence d'atteinte de l'objectif fixé en matière d'incorporation de bio-carburants.

Le produit d'une telle taxe peut, en tout ou partie, être alloué aux politiques d'adaptation des agents taxés ou aux politiques du domaine. Tel a été le modèle de base des agences de l'eau depuis bientôt 50 ans.

On peut inventer des outils plus complexes, qui représentent une combinaison d'obligations d'agir et de mécanismes de marché, notamment via des pénalités, si l'on ne parvient pas à atteindre ces objectifs.

Il ne s'agit pas, dans ce cas, de définir des objectifs uniformes, en fonction de normes techniques par exemple, mais plutôt des objectifs en termes de résultat. On prévoit en même temps une souplesse du dispositif en offrant la possibilité d'acheter ses résultats à d'autres acteurs qui auraient fait des

actions additionnelles. L'objectif est de parvenir à la formation de « signaux-prix » afin d'optimiser dans la durée la trajectoire de progression vers les objectifs fixés.

Tel est ainsi le **principe des quotas d'émission de gaz à effet de serre**, qu'on appelle improprement un « marché ».

Il s'agit d'abord d'un système d'obligations, dont on peut se libérer par réduction de ses propres émissions mais aussi en achetant des quotas. Ce dispositif a été mis en place à l'échelle européenne ; Mais il existe aussi dans d'autres pays du monde. Ces systèmes sont plus ou moins interconnectés. Il y a aussi, sous condition, la possibilité de s'acquitter de ses obligations en finançant des projets de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans d'autres pays, sous réserve d'un contrôle.

Il existe aussi en France **les certificats d'économie d'énergie**. Chaque vendeur d'énergie doit réaliser chaque année un montant d'actions générant des économies d'énergie. Il s'acquitte de cette obligation en apportant à l'administration la preuve de ces actions. Ou bien il en achète à d'autres acteurs, soit des vendeurs d'énergie (les « obligés ») soit certains autres acteurs dits « les éligibles », qui auraient des preuves d'actions d'économie d'énergie. Ces systèmes génèrent de facto des ressources, au travers du mécanisme d'échanges ou par le biais des pénalités. Certains quotas sont même en partie vendus. On attribue aussi des certificats d'économie d'énergie à des acteurs chargés d'actions d'accompagnement.

C'est le cas par exemple pour des organismes de formation professionnelle dans le secteur du bâtiment. Cela ne génère pas des économies directes mais la puissance publique et les acteurs du secteur ont considéré qu'un tel détour était nécessaire pour structurer les acteurs de la filière et agir de manière efficace, ce qui suppose que les travaux aient été bien faits.

Pour les quotas de CO₂, l'Europe a indiqué qu'une partie des permis devait être consacrée au bas carbone. Les pays choisissent ensuite les modalités d'application du dispositif. Certains pays exonèrent leurs industries les plus consommatrices. C'est le choix de l'Allemagne. En France, on a affecté les revenus des enchères à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH).

Il convient de signaler **quelques difficultés et conditions de réussite**.

Ce ne sont pas des marchés comme les autres, car rares sont les acteurs ayant envie d'acheter des quotas de quoi que ce soit. Il faut qu'il existe une politique, un objectif et une contrainte pour qu'un tel marché voie le jour. Les acteurs n'ont pas demandé des subventions aux agences de l'eau seulement parce que ces subventions existaient : il fallait aussi s'adapter aux objectifs de qualité et de quantité de l'eau.

Il faut que des objectifs soient clairs et contraignants. Le dispositif doit bien sûr prévoir des dispositifs de contrôle contre la fraude mais aussi contre les emballements.

Il peut exister des systèmes très ingénieux et très efficaces, comme les systèmes d'obligation d'achat pour l'électricité verte. S'ils sont mal calibrés, que la puissance publique a toujours un temps de retard sur le monde qui l'entoure ou que le système n'est pas auto-adaptatif, la collectivité paie ensuite beaucoup trop cher son énergie. Il existe évidemment des fraudes. Lorsqu'on vient nous montrer qu'on a fait plein de choses et que tel producteur gagne tant de mégawatts/heure par an sur la maison-type, il n'est pas facile de contrôler ces gains.

Il faut aussi que les systèmes soient résilients par rapport à diverses sources de chocs externes.

Au moment de leur création, les quotas de CO₂ ont d'abord été attribués gratuitement. On ne faisait pas payer tout de suite les quotas pour ne pas créer un « choc » sur les acteurs. La progressivité est importante dans ce type de dispositif, comme l'a souligné Gaël Virlovet.

Si, par malchance, la crise survient, conduisant à un mouvement créant plus de quotas que d'émissions en Europe, l'ensemble de l'industrie lourde se retrouve pour une longue période avec des quotas qui ont été attribués gratuitement. Le cours des quotas s'effondre. Il n'y a plus de signal de court ou de moyen terme de l'intérêt à agir.

Il en résulte une perturbation des acteurs qui avaient prévu d'investir dans des installations moins polluantes ou dans les énergies renouvelables.

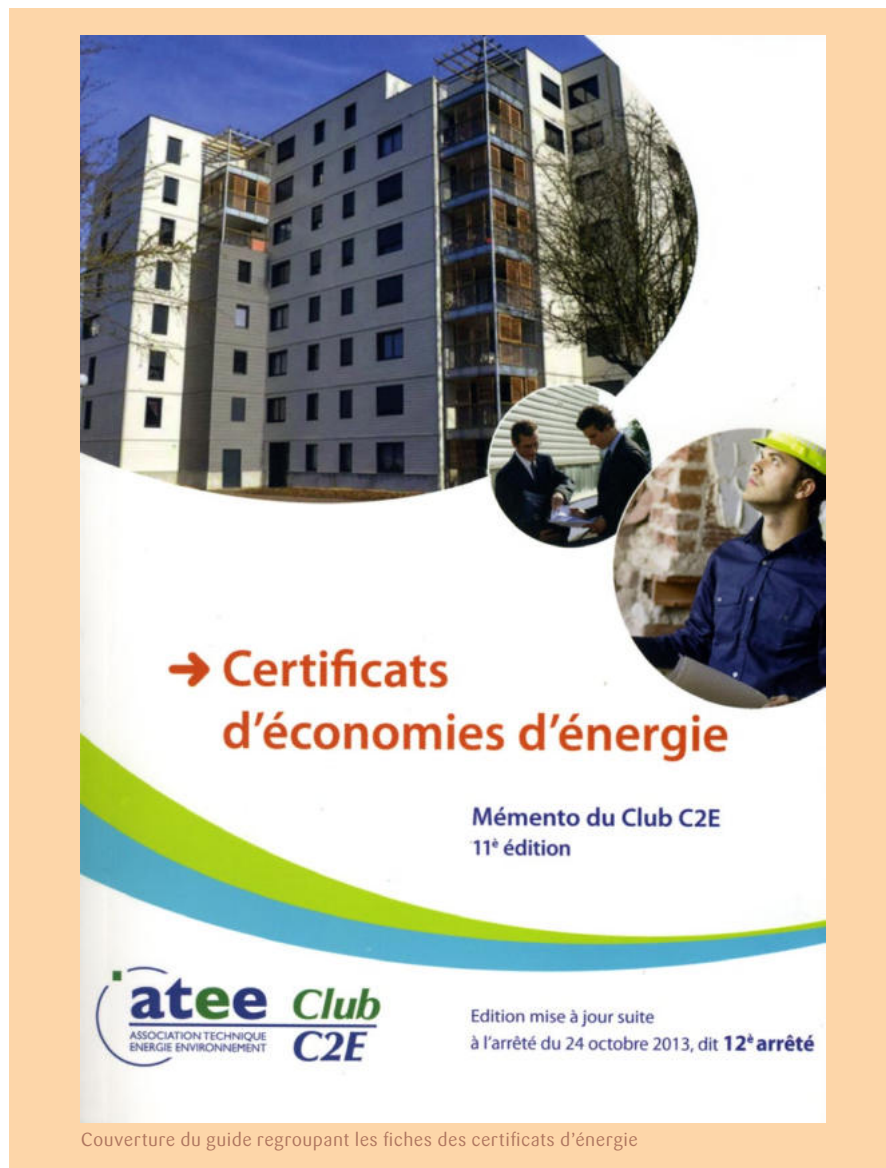
Il doit aussi exister des règles qui soient lisibles.

Si l'on se retrouve avec des centaines de millions de tonnes de CO₂ en trop sur le marché et que l'on souhaite les retirer, les acteurs du marché ont beau jeu de nous faire observer que ce n'est pas logique et qu'il faut attendre la période suivante. Si l'on attend la période suivante, c'est-à-dire 2020, le signal-prix du quota de CO₂ devient totalement inopérant.

On se retrouve coincé entre « l'éthique » intellectuelle, qui commande de ne pas modifier les règles au cours du jeu, et l'impératif d'efficacité. La question de la résilience de tels systèmes, face à des chocs de diverses natures (baisse des prix des énergies renouvelables, excédent de quotas de CO₂ gratuits, etc.) n'est pas simple à résoudre.

Il faut aussi que le dispositif soit encadré – car ce qui est flou donne lieu à des effets d'aubaine – tant qu'on ne se perd pas dans des détails ingérables et coûteux.

S'agissant des certificats d'économies d'énergie, nous nous interrogeons en permanence en voyant le temps que nous passons, en amont, à instruire des projets très pointus, par comparaison avec le temps consacré au contrôle. 250 fiches décrivent les opérations « standard ». Dans le même temps, nos interlocuteurs nous disent qu'ils veulent une fiche de nouvelle opération « standard » qui soit faite pour eux. Chacun veut son standard. Il faut



Couverture du guide regroupant les fiches des certificats d'énergie

trouver un équilibre entre ce qui serait intellectuellement exact et ce qui est pratiquement « gérable ».

Les outils et les politiques sont interdépendants.

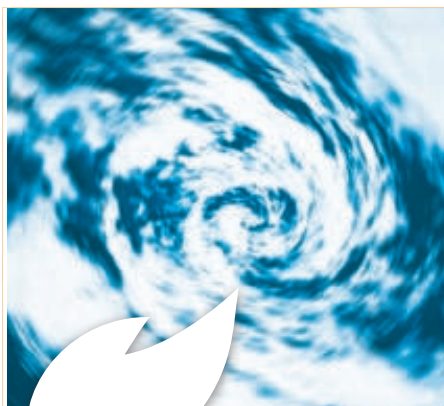
Le marché des quotas de CO₂ est influencé par les énergies renouvelables

électriques, qui perturbent les marchés traditionnels de l'électricité, et par les politiques d'efficacité énergétique dans le bâtiment, au travers divers mécanismes d'interconnexion, même si le bâtiment n'est pas soumis aux quotas de CO₂.

Ces interconnexions existent à l'échelle de l'Europe, voire plus loin encore.

Dans le même temps, nous poursuivons de nombreux objectifs à la fois. Est-il possible de faire émerger des champions des énergies renouvelables tout en assurant des prix bas aux consommateurs ? Ce n'est pas évident du tout. Si le panneau solaire français est excellent mais qu'il doit être payé plus cher pendant cinq ans qu'un panneau importé, il faut faire un choix. Un trop grand nombre d'objectifs simultanés appliqués ou applicables à ces outils financiers les rendent très difficiles à gérer.

Il faut également souligner, pour conclure, que tout n'est pas qu'économie. Un court article des Echos signalait, à la lumière de travaux de chercheurs en neurosciences, qu'en Grande-Bretagne, où il existe de grands programmes d'aide à la rénovation des logements, un des principaux freins résidait dans la nécessité de vider son grenier. Depuis que j'ai lu cet article, je me demande comment le fonctionnaire peut dire qu'il faut aussi traiter ce genre de levier aux décideurs politiques et que ça ne passe pas forcément que par des subventions ! ★



Guide pratique du marché des quotas d'émissions de CO₂

Glossaire

A

Adaptation/atténuation

Les politiques d'adaptation regroupent l'ensemble des mesures (et des politiques) mises en place par des collectivités ou par des pays pour faire face aux conséquences du changement climatique, tels que les inondations, la montée des eaux marines, l'accroissement du nombre de tempêtes, les calamités agricoles, etc. Les politiques d'atténuation visent les actions de réduction d'émissions de gaz à effet de serre.

C

CO₂

Le dioxyde de carbone est l'un des composants naturels de l'air. Du fait de l'utilisation croissante des combustibles fossiles, sa concentration dans l'atmosphère s'est accrue de 32 % depuis 1850.

Convention cadre de l'ONU sur les changements climatiques (UNFCCC en anglais)

Signée lors du sommet de la terre, à Rio, en 1992, la Convention cadre de l'ONU sur les changements climatiques a, depuis, été ratifiée par 187 États. Premier texte législatif mondial encadrant la lutte contre le changement climatique, ce texte fixe

comme objectif, non contraignant, de « stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique ».

E

Échange de quotas d'émissions

Chaque année, l'État attribue aux entreprises des secteurs les plus émissives des quotas d'émissions de CO₂ et des limites de rejets. Le 30 avril de l'année suivante, l'entreprise doit restituer autant de quotas que de tonnes de CO₂ émises. Si les rejets ont été supérieurs à la limite, l'entreprise aura dû acheter, sur un marché ou à d'autres industriels, des quotas supplémentaires afin de présenter un bilan équilibré. Créé aux États-Unis, ce système a permis de réduire efficacement les émissions de soufre.

G

Gaz à effet de serre (GES)

De nombreux gaz ont la capacité de retenir dans l'atmosphère la chaleur terrestre : le CO₂, bien sûr, mais aussi la vapeur d'eau, le méthane ainsi que des créations de l'homme comme les gaz fluorés (HFC, PFC, SF₆).

Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)

Institué en 1988, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC ou IPCC en anglais) est un réseau de plusieurs centaines de scientifiques internationaux. Coordonné par l'Organisation météorologique mondiale, son rôle est d'organiser la synthèse et l'expertise des recherches menées sur le changement climatique. Régulièrement, le GIEC publie un rapport destiné à présenter l'état de la connaissance. Le prochain est attendu pour 2007.

M

Mécanismes de flexibilité

Pour réduire les coûts de la réduction des émissions de GES, le protocole de Kyoto autorise l'utilisation de trois « mécanismes de flexibilité » : l'échange de quotas d'émissions, la mise en œuvre conjointe (MOC) et le mécanisme de développement propre (MDP).

Mécanisme de développement propre (MDP)

Système de flexibilité admis par le protocole de Kyoto, le MDP permet à des entreprises de pays du Nord de financer des projets permettant de réduire les

émissions de CO₂ dans les pays du Sud. En contrepartie, l'investisseur reçoit des réductions d'émission certifiées utilisables pour son compte ou cessibles sur un marché.

Mise en œuvre conjointe (MOC)

Système de flexibilité admis par le protocole de Kyoto, la MOC permet à des entreprises de pays du Nord de financer des projets permettant de réduire les émissions de CO₂ dans les pays d'Europe centrale et orientale. En contrepartie, l'investisseur reçoit des unités de réduction d'émissions utilisables pour son compte ou cessibles sur un marché.

P

Pays de l'Annexe 1

La convention cadre de l'ONU sur les changements climatiques a classé les pays en deux catégories : les pays de l'OCDE et quatorze pays en transition vers une économie de marché les pays les plus industrialisés pouvant maîtriser leurs émissions de gaz à effet de serre (ils sont regroupés dans une liste baptisée Annexe 1) et les 130 autres pays, qualifiés de non Annexe 1.

Pays de l'Annexe B

Ce sont les 39 pays les plus industrialisés, dont la France, auquel

le protocole de Kyoto a fixé des engagements contraignants de maîtrise de leurs émissions de gaz carbonique. Considérés comme les pays industrialisés, ces pays devront, en 2012, avoir globalement réduit de 5,2 % leurs rejets de CO₂, par rapport aux émissions quantifiées en 1990.

Plan Climat

Publié en juillet 2004, le Plan Climat regroupe une soixantaine de mesures dans de nombreux domaines : industrie, transports, habitat, communication... Mises en œuvre, ces actions permettront à la France de réduire de 72,3 millions de tonnes ses émissions de gaz carbonique sur la période 2008/2012 par rapport à 1990 et d'honorer, et même légèrement dépasser l'objectif qui lui a été assigné, en 1997, par le protocole de Kyoto.

Pouvoir de réchauffement global

Tous les GES n'ont pas le même pouvoir de réchauffement global. Selon leur composition moléculaire, ils piègent plus ou moins la chaleur. Ainsi, un kilo de gaz fluorés retient-il 1 000 à 22 000 fois plus de calories que le CO₂.

Protocole de Kyoto

Entré en vigueur le 16 février dernier, cet accord contraignant les pays les plus industrialisés à maîtriser leurs émissions de GES.

Son objet est qu'une trentaine de pays aient réduit, vers 2012, leurs rejets de 5 % par rapport au niveau enregistré en 1990.

Q

Quotas d'émissions

Représentent une tonne métrique de CO₂, les quotas d'émissions sont l'unité de compte du système d'échange de quotas.

U

Unités d'absorption (UA ou RMU en anglais)

Quotas d'émissions générés par les puits de carbone.

Unité de quantité attribuée (UQA ou AAU en anglais)

Quotas d'émissions générés par les échanges internationaux de crédits de carbone.

Unités de réduction certifiées des émissions (URCE ou CER en anglais)

Quotas d'émissions générés par les projets MDP URCE - LD - URCE de longue durée (ICER en anglais). URCE - T - URCE temporaire (ICER en anglais).

Unités de réduction des émissions (URE ou ERU en anglais)

Quotas d'émissions générés par la mise en œuvre conjointe.

Les modèles de la concession et du contrat de partenariat sont-ils adaptés à l'évolution du contexte économique et financier ?



Michel Hersemul

Je me contenterai d'apporter quelques éclairages sur une expérience opérationnelle, puisque mon département est chargé de la passation des contrats com-

plexes de financement de projets dans le domaine autoroutier et de suivre ce qui se passe dans deux établissements publics, Voies navigables de France (VNF) et Réseau ferré de France (RFF).

Nous avons deux grands types de contrats pour assurer le financement de projets.

Le premier est le contrat de partenariat, où l'entreprise privée est rémunérée par un loyer : on délègue la construction de l'ouvrage à un délégataire auquel on garantit, dès lors que l'ouvrage est disponible, le paiement d'un loyer.

Le second est la concession où, d'une manière plus schématique, l'usager final paie l'usage direct du projet.

Depuis l'apparition du contrat de partenariat public-privé en 2004, plusieurs grands contrats ont été passés par RFF, VNF ou directement par la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM).

On peut citer le contrat de partenariat pour le réseau de téléphonie sans fil mobile GSM-R qui permet les communications entre les conducteurs de train et le sol sur la base de réseaux analogiques entre différents pays européens, en vue de renforcer la sécurité des trains.

On peut rappeler aussi les contrats en cours relatifs à la ligne ferroviaire à grande vitesse Bretagne-Pays de Loire ou au contournement ferroviaire de Nîmes-Montpellier.

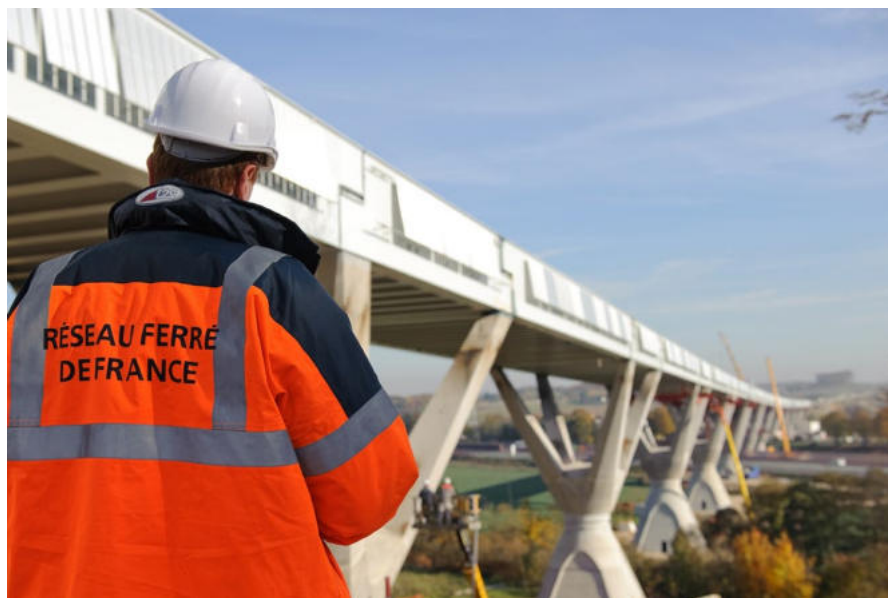
Nous avons récemment signé un contrat pour la L2, qui sera une autoroute urbaine de 10 kilomètres au cœur de Marseille. La DGITM a également signé un contrat de partenariat pour l'éco-taxe poids lourds, qui devrait être mise en œuvre au tout début de l'année 2014. Enfin, 63 centres d'exploitation et d'intervention destinés aux services routiers en charge de l'exploitation du réseau routier national et disséminés dans l'ensemble de la France ont fait l'objet d'un contrat de partenariat.

Si le dispositif du contrat de partenariat a encore moins de 10 ans d'âge, plusieurs points positifs se dégagent du premier bilan que l'on peut en tirer.

Il oblige à énoncer des besoins fonctionnels. On raisonne en coût global. Ainsi, personne ne peut affirmer, au moment de la signature du contrat, qu'il ne connaîtra pas le montant qu'il aura à payer pendant les 20 ou 30 ans du contrat.

Cet instrument comporte **un effet de levier** évident à travers la délégation de la maîtrise d'ouvrage. Je citais les 63 centres d'intervention dispersés dans toute la France. Il eût été très compliqué, pour la DGITM, de manager ces 63 implantations. Le contrat de partenariat correspondant s'est avéré particulièrement efficace en termes de délais et de coûts.

On peut également citer **la capacité de la personne publique à bénéficier de l'innovation fournie par le prestataire.** La taxe « poids lourds » en fournit une



Chantier de la branche Est de la LGV Rhin-Rhône. Le viaduc de la Savoureuse, entre Bermont et Trévenans, Territoire de Belfort (90), Franche-Comté, franchit l'autoroute A36, la Nationale 437, le canal de la Haute-Saône ainsi que la Savoureuse. Son tablier est mixte acier-béton armé, ses piles en acier béton armé, sa fondation en béton armé. C'est un pont dalle soutenu par 13 piles, d'une hauteur de 21,50 mètres et d'une longueur de 792 mètres. © Arnaud Bouissou/MEDDE-MLETR

bonne illustration, puisque l'État n'avait pas de préjugé sur l'opportunité du choix technique entre le GPS, la 3G ou le micro-ondes. C'est l'optimisation des offres techniques et financières qui a permis de faire les choix qui seront mis en œuvre.

En matière de **délais**, d'une manière générale, l'organisation de ces contrats permet de tenir des délais qui sont rarement tenus lorsque la puissance publique gère elle-même ces opérations.

Cela dit, **nous avons un recul extrêmement faible sur ces contrats de partenariat**, puisque, parmi ceux que j'ai cités, seuls les Centres d'exploitation et d'intervention ont été totalement livrés.

Les autres sont en cours de construction. Nous sommes notamment attentifs à l'expérience que nous aurons en matière d'entretien et de maintenance. Nous nous engageons pour 20 ou 30 ans. Or les technologies peuvent évoluer fortement au cours de cette période. Il y a là un point de vigilance.

Par ailleurs, le contrat de partenariat, du fait de sa structure, apporte beaucoup de rigidité sur un bien de service public à durée de vie longue. La gestion des modifications constitue donc un aspect qu'il est important d'anticiper.

Le contrat de partenariat a introduit **une vision nouvelle, consistant à considérer que le risque se discute et se partage**.

Du point de vue de la DGITM, dont la culture professionnelle reste marquée par son histoire dans le domaine des concessions, notamment pour les autoroutes depuis les années 1970, ce point est éminemment discutable. Il a manifestement ouvert une brèche dans laquelle les opérateurs privés et les banques ont tendance à s'engouffrer, avec parfois la tentation de refuser les responsabilités légitimes qui incombent au maître d'ouvrage. Il y a là aussi un point de vigilance important.

On ne peut pas nier que, si le contrat de partenariat permet d'accélérer un investissement, qui atteint parfois 5 à 7 milliards d'euros, **celui-ci est payé, in fine, par la puissance publique**, sachant que les recettes annexes, pour une infrastructure, sont faibles. Un tel principe peut poser un problème pour l'exécution du budget si tout cela n'est pas anticipé.

Les règles du contrat de partenariat ont d'ailleurs été récemment modifiées, prévoyant que tout contrat de ce type soit désormais approuvé par la Mission d'appui aux contrats de partenariat public-privé du ministère des Finances et par le ministère du Budget, tant au regard de son efficacité que du point de vue de sa soutenabilité budgétaire dans la longue durée.

A contrario, nous avons **un passé important en matière de concessions**.

Chacun connaît les exemples de grandes concessions historiques, telles que celle concernant les Autoroutes du sud de la

France, qui ont démontré leur efficacité en permettant de disposer aujourd'hui sur le territoire national d'un réseau concédé de plus de 8 600 kilomètres.

Nous conduisons aussi, depuis le début des années 2000, des procédures de mise en concession sur de petits tronçons, dans lesquels nous insérons des critères liés au développement durable et à l'environnement. Ces investissements font l'objet de financements de projets qui peuvent être mis en place au fur et à mesure.

D'une façon générale, nous apprécions **la grande liberté qui est aujourd'hui laissée aux autorités**, en matière de délégation de service public et de concession, dans des limites précises toutefois. En effet, les jurisprudences

européenne et française ont su introduire des garde-fous que les textes n'avaient pas écrits.

Il nous semble que ce cadre permet finalement d'optimiser les projets, les négociations et les montages financiers associés.

En revanche, nous sommes confrontés à un problème lié à l'attitude des banques.

Suite aux crises de liquidité depuis la crise de 2008 et aux nouvelles réglementations bancaires, nous avons face à nous des industriels et des investisseurs qui sont prêts à investir dans des projets mais qui ne parviennent pas toujours à trouver les établissements bancaires prêts à apporter les compléments de financement que nécessite le projet.

Il y a là une situation inquiétante, qui a des effets collatéraux dans la mesure où les exigences du monde bancaire accroissent les demandes de contribution en fonds propres, ce qui augmente le coût de la rémunération du partenaire et le coût global du montage de l'opération.

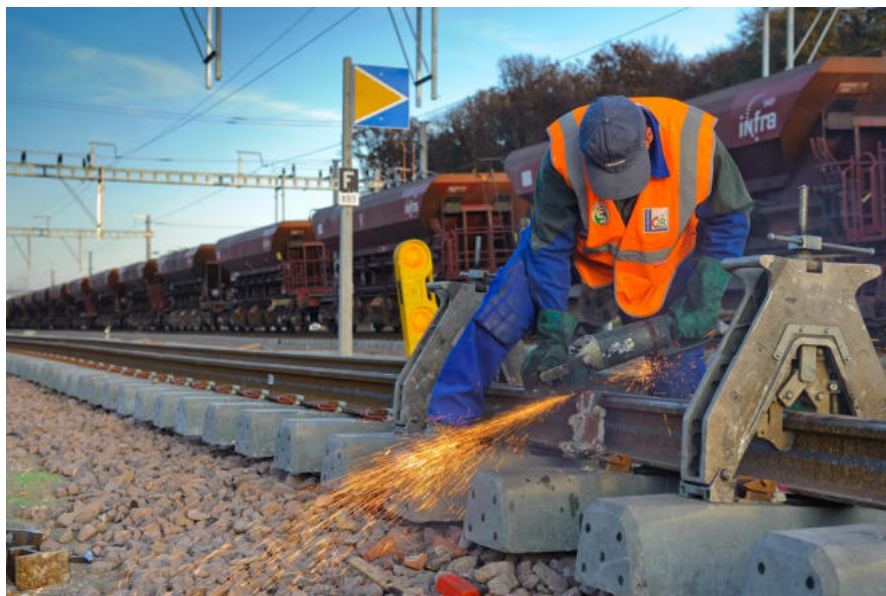
Des démarches sont envisagées afin de permettre aux investisseurs obligataires de s'intéresser au financement de projets, ce qu'ils ne font pas aujourd'hui. La Banque européenne d'investissement (BEI) a notamment mis en place le dispositif du « Project Bond », qui devrait permettre aux investisseurs obligataires d'accéder à ce type de financement, moyennant la prise en charge par la BEI d'un « coussin » de risques.

Les contrats de partenariat s'avèrent par ailleurs fragilisés par le régime juridique auquel ils sont soumis.

Le ministère de la Justice a un vaste projet concernant le Tribunal de grande instance de Paris. Ce chantier est aujourd'hui interrompu pour des raisons juridiques liées à des documents annexés au contrat.

Si un contrat de partenariat est attaqué, il devra passer au Tribunal administratif puis devant la Cour administrative d'appel, avant l'arrivée au Conseil d'État. Dans le cas des concessions autoroutières, un contentieux éventuel est directement transmis au Conseil d'État, ce qui va un peu plus vite. Il y a là, en tout état de cause, une difficulté importante, qui génère des inquiétudes

Chantier LGV Rhin-Rhône : soudure aluminothermique des rails © Arnaud Bouissou/MEDDE-MLETR



majeures parmi les banques. Celles-ci craignent tout particulièrement qu'un contrat auquel elles auraient commencé à apporter des financements ne soit annulé. Si des leçons ne sont pas assez rapidement tirées de ce constat, je pense que le contrat de partenariat, dans la forme de l'ordonnance de 2004, aura beaucoup de mal à vivre.

Enfin, le contrat de partenariat pourrait connaître quelques améliorations de son financement.

Une partie du loyer qu'il prévoit est aujourd'hui figée sous la forme de la « cession Dailly ». Autrement dit, la personne publique s'engage d'une manière définitive, lors de la livraison d'un bien, à payer aux banques une partie du contrat.

Il s'avère que ces dettes seront sans doute rémunérées à un prix un peu trop élevé. Il serait préférable de prévoir une subvention publique définitive, en lieu et place de ces aides garanties.

Jean-Philippe Duranthon

Tout ceci ne fonctionne que si des entreprises ont de l'appétit pour de tels montages. Monsieur Bezaçon va nous dire si tel est le cas. ★



Carte du réseau autoroutier en France © Antoine Rouveyrol, SDSIE-MEDDE-MLETR

Les besoins d'innovation financière pour le développement durable, du point de vue des entreprises



Xavier Bezançon

Disons-le d'emblée, pour répondre à la question posée par le Président en introduction de la table ronde sur la permanence des solutions de financement à travers l'Histoire : il y a trois siècles comme aujourd'hui, il existe toujours une possibilité de recourir à des initiatives privées.

Pour les canaux comme pour les chemins de fer, l'eau, l'électricité et le gaz, des entrepreneurs privés sont venus secouer l'État ou les collectivités locales en apportant des projets et des montages opérationnels.

Je pense, par exemple, à la première concession d'électricité, dans le secteur de Dieulefit et de Valréas en 1886, qui fut réalisée à l'initiative d'entrepreneurs. L'État ou la collectivité publique, d'une façon permanente, favorise ces types de financement, voire y participe ou donne le temps à l'entrepreneur de s'installer dans son contrat et de le faire vivre. Ce fut le cas par exemple pour le tunnel sous la Manche, où l'on a redonné du temps à l'entrepreneur. Ce schéma est assez stable.

Jusqu'en 2004, on manquait d'un dispositif de contrats publics globaux, du point de vue des entreprises. On n'avait pas de contrats dans le domaine de la performance ni dans celui du financement. Nous avons plaidé en ce sens.

Cela a abouti à l'ordonnance sur le bail emphytéotique hospitalier (BEH) du 3 septembre 2003 et à l'ordonnance sur le contrat de partenariat du 17 juin 2004 concernant l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

Auparavant, il y avait eu la loi du 13 janvier 1988 prévoyant les baux emphytéotiques administratifs, que personne n'utilisait. Mais ces baux ont été fortement réactivés par l'apparition de ces contrats de partenariat.

Il existe aujourd'hui environ 600 baux emphytéotiques administratifs, une cinquantaine de baux emphytéotiques hospitaliers et 180 contrats de partenariat. Tout ceci représente un peu moins de 50 milliards d'euros

d'investissement. Si ce montant est relativement faible au regard de la commande publique dans son ensemble, il représente tout de même des investissements très significatifs.

Avec les lois « Grenelle », ont été adoptées d'autres modalités de contrats globaux.

Nous avons vu se développer la vente en état futur d'achèvement (VEFA), les contrats de conception-réalisation-entretien-maintenance (CREM) et les contrats de réalisation-entretien-maintenance (REM) qui sont l'équivalent, pour les marchés publics, des contrats de performance énergétique.

Il existe ainsi de nombreux contrats globaux, auxquels s'ajoute une disposition ajoutée récemment au Code de la construction. Cette disposition, votée par l'Assemblée nationale, crée les sociétés de tiers financement, c'est-à-dire un nouveau mode de contrat qui peut être appelé à s'insérer dans un contrat de partenariat. Le tiers investissement y est défini comme une offre technique « portant notamment sur la réalisation de travaux et un service comprenant le financement partiel ou total de l'offre ». Cette idée était défendue par la Caisse des Dépôts et Consignations depuis plusieurs années. Elle pourrait être reprise par des sociétés d'économie mixte régionales, voire par des entreprises. Le schéma est ouvert.

Néanmoins, il s'agit presque d'un instrument de trop. Nous arrivons à une situation dans laquelle nous voyons des maîtres d'ouvrage qui sont perdus

devant l'abondance d'outils, de textes et de dispositions. On est tombé dans la surdose de contrats globaux, ce qui peut finalement ralentir les maîtres d'ouvrage, qui souhaitent avoir davantage de recul par rapport à cette diversité et une meilleure compréhension de tous ces dispositifs de contrats.

Un groupe de travail, auquel participaient notamment l'AMAP, des banques et Entreprise générale de France BTP, a été réuni il y a quelques années sur le financement des partenariats public-privé. Nous avons soumis des propositions à la ministre des Finances de l'époque, Madame Lagarde, en vue de créer un fonds de titrisation et d'obtenir une modification du Code des assurances. L'objectif était d'ouvrir le financement obligataire aux contrats de partenariat, en direct pour les contrats d'État ou via le refinancement de projets des banques, auquel cas le dispositif s'ouvrirait aux caisses de retraite, aux compagnies d'assurance et aux fonds de pension.

Un décret a été adopté, introduisant cette possibilité dans le Code des assurances. Nous avons discuté de cette initiative avec la Commission européenne, qui l'a jugée très intéressante. Ceci a inspiré la Banque européenne d'investissement. C'est un dispositif de ce type qui a permis de réaliser le contrat L2 que vient de citer Monsieur Hersemul. Le fonds commun «de place», qui était prévu au départ entre toutes ces banques, n'a pas vu le jour pour le moment. En revanche, les banques ont repris cette idée et ont développé un système de titrisation. Aujourd'hui, toutes celles

qui sont présentes sur des marchés de financement de projets ont ouvert un secteur de financement obligataire.

Nous sommes membres du plan «Bâtiment durable» et nous cherchons à nous inscrire dans le défi de la transition écologique, ce que nous aurions pu, il est vrai, anticiper depuis longtemps. L'industrialisation nous paraît une

réponse, de même que la recherche et développement. Les contrats de performance énergétique commencent à voir le jour dans le domaine du logement social et dans les bâtiments publics. Nous sommes en piste pour tenter de relever favorablement ces défis, que nous traitons avec le plus grand sérieux. ★



Immeuble de logements collectifs
(Bâtiment Basse Consommation) en
construction à Cergy Pontoise ©
Bernard Suard/MEDDE-MLETR

Un intervenant

Outre la question du Dailly, qui peut renchérir les loyers, les taux des financements accordés aux emprunteurs privés ne sont-ils pas supérieurs à ceux pratiqués vis-à-vis d'une entité publique étatique ?

Par ailleurs, quelles incitations pouvons-nous encourager afin de stimuler l'épargne à long terme, qui fait défaut dans le cas des investissements qui nous occupent ? Monsieur Bezançon vient d'évoquer la technique obligatoire. Existe-t-il d'autres possibilités d'encouragement de l'épargne à long terme, voire à très long terme ?

Michel Hersemul

Les contrats de partenariat font l'objet d'une évaluation préalable, qui tient compte de la différence entre le coût auquel l'État emprunte et le coût d'emprunt pour les partenaires du projet.

Il faut toutefois comparer des choses qui sont comparables. Le contrat L2 porte sur 10 kilomètres d'autoroute en milieu urbain. Le constructeur, les sponsors et les banques prennent leurs risques. On sait que de nombreux millions d'euros ont déjà été investis dans la construction de la L2 est à Marseille et que ces investissements ne sont pas encore en service pour le moment. Je me garderai donc de comparer les coûts d'emprunt constatés dans un tel contrat et les taux dont peut bénéficier l'État.

Le cas du dispositif Dailly est tout à fait différent : à partir du moment où le contrat de partenariat a fait l'objet d'une mise à disposition, il existe une acceptation irrévocable de payer une partie du loyer auprès des banques, ce qui est l'équivalent d'un emprunt d'État. Or les marges et les taux délivrés par les banques pour ces crédits spécifiques ont tendance à augmenter de manière importante, ce qui justifie de se poser la question de remplacer ce financement privé par une subvention publique financée directement par l'État à son taux habituel et versée lors de la mise à disposition des ouvrages par le partenaire.

Nos collègues de l'Agence publique pour l'immobilier de la Justice (APIJ), qui s'occupent des projets de nouvelles prisons, envisagent d'ailleurs de réduire fortement la durée du Dailly en le remboursant plus vite que le crédit.

Gaël Virlouvét

Le rapport Berger-Lefebvre sur l'épargne financière a porté sur le sujet de l'épargne à long terme.

Nos auditions ont montré que la question portait plutôt sur les placements à long terme. Il existe une épargne de long terme placée sur des supports de court ou moyen terme. C'est surtout là que le bât blesse. Du coup, les mécanismes obligatoires sont très séduisants pour allonger l'horizon d'investissement. On peut imaginer des mécanismes dans lesquels les avantages fiscaux seraient liés aux placements plutôt qu'aux produits financiers pour l'épargnant.

Laurent Richer

Vous avez soulevé la question du choix entre l'incitation fiscale et la subvention.

Je voudrais citer un exemple d'effet pervers qui peut nous faire préférer la subvention. Je pense au « crédit impôt compétitivité emploi » créé par la loi de finances rectificative pour 2012. Ce dispositif est en train de produire une conséquence tout à fait inattendue sur les contrats publics et sans doute aussi sur les contrats privés. Il s'agit de son incidence sur l'indice du coût horaire du travail - tous salariés (ICH-TS) publié par l'Insee.

Le crédit d'impôt y est analysé par l'Insee comme une subvention qui entraîne une diminution des charges sociales. Je connais une entreprise qui va perdre davantage sur ses contrats que ce qu'elle aurait dégagé en trésorerie grâce à ce crédit d'impôt. L'indice ICH-TS étant en diminution, presque tous les contrats de cette société, implantée non loin d'ici, généreront une perte de 10 millions d'euros alors qu'elle aurait sans doute réalisé un gain en trésorerie.

Xavier Bezançon

Le même effet peut être noté, dans le cas de l'Insee, à propos des indices d'été. Il est tout de même curieux d'être pénalisé avant même que le crédit d'impôt n'entre en application.

Jean-Philippe Duranthon

Merci à tous.

Bruno Verlon

Directeur, adjoint au commissaire général au développement durable



Je suis très heureux d'avoir l'occasion de clore ces journées. Je voudrais féliciter, à travers Patrick Février, le Comité d'histoire pour cette initiative.

Sur cette matière comme sur d'autres, il est frappant de constater que des sujets nouveaux qui font notre actualité ont déjà fait l'objet de débats et d'initiatives dans le passé. Des mécanismes auxquels nous réfléchissons aujourd'hui ont déjà été mis en œuvre au cours des siècles. On se rend compte également que des situations dont on dit qu'elles peuvent rendre les choses difficiles trouvent un écho qui nous replace subitement dans l'actualité. Nous avons beaucoup à

apprendre de l'Histoire pour essayer d'en tirer des enseignements et d'éviter de reproduire des erreurs déjà commises.

Vous avez évoqué le cas des infrastructures, des services de transport, des réseaux d'assainissement, des opérations d'aménagement urbain ou encore des réseaux d'alimentation en eau potable. La journée a également conduit à se pencher sur le recours aux entreprises privées pour assurer des financements collectifs, le principe pollueur-payeur et la fiscalité écologique ainsi que sur les instruments économiques d'une politique environnementale ou d'une politique d'aménagement (au sens de l'aménagement par la puissance publique).

Un fil conducteur a traversé ces débats : la transition écologique et énergétique chère à Laurent Michel.

Comme le Président de la République l'a rappelé lors de la dernière conférence environnementale, la transition écologique et énergétique constituera au cours des années à venir un vecteur profond de changement dans nos modes de consommation, de production ainsi que dans nos modes de vie, sans parler de nos modes de financement, sur lesquels je reviendrai dans un instant.

Il s'agit en tout cas de faire face à deux grands enjeux qui domineront certainement l'agenda mondial au cours du demi-siècle à venir : le réchauffement climatique et la préservation de la biodiversité. On peut observer que ces deux enjeux sont interdépendants

Pins tombés sur le golf de Gujan Mestras © Laurent Mignaux/MEDDE-MLETR
La tempête «Klaus» a touché la côte atlantique le 24 janvier 2009. Son intensité était équivalente voire supérieure à celle de 1999. La forêt des Landes a été fortement touchée.



puisque le réchauffement climatique se produit à l'échelle humaine, alors qu'il résulte d'effets accumulés sur une longue période au cours de l'Histoire. Nous ne sommes pas du tout sûrs que l'écosystème saura s'adapter aussi rapidement à ces changements.

Je ne doute pas que l'être humain puisse vivre et s'adapter si la température moyenne de la Terre augmente de trois ou quatre degrés, indépendamment des transformations considérables qui y seraient associées, en termes de migrations et de dérèglements climatiques divers.

Nous savons aussi qu'en matière de biodiversité, lorsqu'il existe une pluralité d'espèces et un milieu naturel disposant

des moyens de se régénérer, un certain nombre de cycles naturels sont préservés, permettant à des services écosystémiques de remplir leur fonction. Le changement climatique peut dérégler ces mécanismes ou les faire disparaître. C'est à la faveur de tels constats que monte en puissance une prise en considération de l'écologie qui n'est plus envisagée dans une vision patrimoniale mais comme un facteur favorable pour le milieu, auquel on peut appliquer des méthodes proches de celles de l'économie environnementale.

L'évaluation des bénéfices rendus par les services écosystémiques devient ainsi un thème de travail. La France est en train d'effectuer ce travail, avec l'appui de la communauté scientifique, dans une

visée à double perspective : l'évaluation du patrimoine lui-même et l'évaluation de méthodes d'évaluation, à différentes échelles, du territoire jusqu'aux échelles nationale, européenne ou internationale. Il ne s'agit pas de monétariser les écosystèmes mais de leur donner une valeur et de favoriser leur prise en compte dans les investissements.

Le deuxième volet est le financement de la transition écologique.

De nombreux ménages ne sont pas en mesure de faire face aux investissements qui seraient nécessaires pour assurer la rénovation énergétique de leur logement, ce qui impose de réfléchir à de nouveaux modes de financement. L'un d'eux, le « tiers financement », qui me paraît le plus novateur, a été évoqué tout à l'heure.

L'exemple des infrastructures a mis en évidence la défaillance de la puissance publique, qu'il s'agisse de l'État ou des collectivités locales, lorsqu'il s'agit d'assurer le financement de projets d'infrastructures dont la rénovation est indispensable. Là aussi, il faut inventer de nouveaux modes de financement tels que ceux que vous avez évoqués.

Plus largement, un travail a été confié conjointement par le Commissariat général au développement durable (CGDD) et la Direction générale du trésor à l'ancienne Commissaire générale au développement durable, Dominique Dron, sur le financement de la transition écologique.

Message de protestation sur un mur après le passage de la tempête Xynthia qui toucha la Vendée et la Charente Maritime en février 2010 © Laurent Mignaux/MEDDE-MLETR»



Le rapport qu'elle a remis à Monsieur Martin et à Monsieur Moscovici devrait être rendu public dans les tout prochains jours. Je vous engage à en prendre connaissance. Ce travail, qui formule un certain nombre de propositions novatrices, a été conduit en consultant et en réunissant un certain nombre d'experts du monde économique, du monde bancaire et de la finance. Le Président de la République a par ailleurs annoncé qu'une conférence bancaire aurait lieu dans les prochaines semaines afin d'imaginer de façon collective de nouveaux modes de financement.

Enfin, vous savez que la France est en retard sur un certain nombre de pays

européens et de pays de l'OCDE en matière de fiscalité écologique.

Nous nous sommes donné pour objectif de rattraper ce retard en mettant en place des outils d'incitation qui ont la vertu de modifier le comportement des acteurs qui y sont assujettis, à la différence de la fiscalité de rendement qui vise à faire entrer des recettes en fonction d'assiettes préalablement définies.

En l'espèce, nous atteignons les limites des capacités du monde économique et des ménages à payer des taxes. Il est difficile, dès lors, d'expliquer qu'une nouvelle fiscalité viendra en compensation d'une autre.

En outre, nous n'avons pas réellement l'expérience, même à l'échelle internationale, d'une fiscalité écologique fonctionnant « à plein », dans laquelle les taux seraient fixés de façon à exercer un effet réellement incitatif, ce qui suppose que le prix à payer soit supérieur au coût de réduction de la pollution émise.

Je me trouvais il y a quelques semaines à Toulouse dans un colloque européen des économistes de l'environnement. Ceux-ci se demandaient s'il était opportun que les économistes conseillent les décideurs sur ce sujet ou s'il valait mieux qu'ils s'abstiennent. Pour dire les choses clairement, même s'ils n'ont pas utilisé ces termes, ils observaient qu'accepter de travailler sur ces questions, si le taux préconisé n'était pas celui retenu in fine par les décideurs, s'apparentait à de la compromission ou à un alibi. Chacun sait que ce sujet est d'une actualité brûlante au Parlement.

Un autre débat porte sur l'opportunité d'affecter ou non la fiscalité.

Pour avoir dirigé durant sept ans une agence de l'eau, j'ai pu constater les vertus d'une telle affectation en termes de consentement à payer. Il apparaît d'ailleurs qu'un certain nombre de parties prenantes du comité « fiscalité écologique » mis en place par le gouvernement seraient d'autant plus enclines à accepter une fiscalité écologique que le produit de celle-ci serait utilisé pour lutter effectivement contre la pollution, plutôt que d'accroître les recettes de l'État ou de compenser la diminution d'une autre taxe.

14^e Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, du 1^{er} au 12 décembre 2008, devant aboutir, en décembre 2009 à Copenhague, à un accord sur les engagements « post-2012 », le « post 2012 » désignant les suites à donner aux réductions de gaz à effet de serre imposées par le Protocole de Kyoto © Laurent Mignaux/MEDDE-MLETR



«Réfugié climatique, filez moi un coup de main»
 «Pas besoin d'argent mais faites changer les choses»

Animation militante en faveur du climat : le compte à rebours avant la conférence de Copenhague © Laurent Mignaux/MEDDE-MLETR



Si ces questions traversent l'Histoire, elles sont aussi d'une grande actualité dans la perspective de la transition écologique ; Je voudrais remercier l'ensemble des participants d'avoir contribué à nous fournir un panorama de ces questions. Merci à tous. ★



Créé en 1995, le comité d'Histoire ministériel développe des activités dans les domaines de l'Écologie, du Développement durable, de l'Énergie, des Transports, de la Mer mais aussi dans ceux de l'Urbanisme, du Logement et de la Ville.

Afin de valoriser le patrimoine historique du ministère et de contribuer au sentiment d'appartenance à ce ministère de chacun de ses agents, quelle que soit son origine, le comité d'Histoire s'appuie sur un Conseil scientifique, composé de chercheurs et de spécialistes reconnus, pour définir ses priorités d'intervention en matière d'histoire et de mémoire des administrations, des politiques publiques menées ainsi que des techniques, des métiers et des pratiques professionnelles qui ont été développés. Il cherche également à répondre aux attentes exprimées par les services, les opérateurs et les partenaires du ministère.

Un programme prévisionnel de thèmes prioritaires (risques et catastrophes, innovations, territoires et milieux, mobilités et modes de vie) et de journées d'études a été arrêté pour les années 2012 à 2017.

Le comité soutient et accompagne scientifiquement et financièrement des études et des recherches historiques. Il publie la revue semestrielle « *Pour mémoire* » (3000 exemplaires). Il organise des séminaires et des journées d'études dont il peut diffuser les actes dans des numéros spéciaux de la revue. Il peut favoriser la publication d'ouvrages de référence. Pour les besoins de la recherche, il constitue un fonds d'archives orales d'acteurs des politiques ministérielles. Il gère un centre documentaire ouvert au public doté de plus de 4000 ouvrages. Il diffuse sur internet et sur intranet un guide des sources accessibles, la revue et les actes de journées d'études et de séminaires. Il peut participer à des manifestations avec des partenaires publics ou privés.

Le comité d'Histoire du ministère

L'ORGANISATION DU SECRÉTARIAT DU COMITÉ D'HISTOIRE

★ Secrétaire par intérim

Emmanuel Rebeille-Borgella

inspecteur général de l'administration du développement durable
secrétaire général (*pi*)
du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable
tél. 01 40 81 68 23

fax. 01 40 81 23 24

emmanuel.rebeille-borgella

@developpement-durable.gouv.fr

★ Secrétaire-délégué

Patrick FÉVRIER

administrateur général hors classe

Tél : 01 40 81 21 73

patrick.fevrier

@developpement-durable.gouv.fr

★ Adjointe au secrétaire délégué mission recueil de témoignages oraux

Christiane CHANLIAU

chargée de mission

tél. 01 40 81 82 05

christiane.chanliau

@developpement-durable.gouv.fr

★ Accueil, assistance

à la coordination et secrétariat

Yannick HILAIRE

secrétaire de rédaction

Tél. : 01 40 81 36 75

yannick.hilaire

@developpement-durable.gouv.fr

★ Secteur documentation communication électronique

Nicole BOUDARD-DI-FIORE

documentaliste

Tél. : 01 40 81 36 83

nicole.boudard-di-fiore

@developpement-durable.gouv.fr

★ Secteur études-recherches

Stève BERNARDIN

chargé de mission

Tél. : 01 40 81 36 47

steve.bernardin

@developpement-durable.gouv.fr

★ Secteur animation-diffusion

Marie-Thérèse RIEU

chargée de mission

Tél. : 01 40 81 15 38

marie-therese.rieu

@developpement-durable.gouv.fr

LE CONSEIL SCIENTIFIQUE

Dominique BARJOT

Professeur d'histoire contemporaine
à l'Université Paris IV

Bernard BARRAQUÉ

Directeur de recherche au CNRS, émérite,
CIRED-AgroParisTech

Alain BILLON

Ancien secrétaire délégué
du comité d'Histoire

François CARON,

Décédé le 14 décembre 2014

Professeur émérite à l'Université
Paris IV

Florian CHARVOLIN

Chargé de recherche au CNRS, Centre Max
Weber, Université Jean Monnet
de Saint-Etienne

Kostas CHATZIS

Chercheur à l'École des Ponts
ParisTech, LATTs

Viviane CLAUDE

Professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris,
Université Paris XII

Florence CONTENAY

Inspectrice générale de l'Équipement
honoraire

Gabriel DUPUY

Professeur émérite à l'Université
de Paris I

Philippe GENESTIER

Professeur à l'ENTPE, chercheur
au laboratoire RIVES-CNRS

Vincent GUIGUENO

Chargé de mission à la direction
des Affaires Maritimes, chercheur associé
au LATTs-CNRS

Anne-Marie GRANET-ABISSET

Professeur d'histoire contemporaine,
Université Pierre-Mendès-France, à Grenoble

André GUILLERME

Professeur au CNAM, directeur du Centre
d'histoire des techniques et l'environnement

Bertrand LEMOINE

Directeur de recherche au CNRS, directeur
de l'atelier international du Grand Paris

Geneviève MASSARD-GUILBAUD

Directrice d'études à l'EHESS

Alain MONFERRAND

Ancien secrétaire-délégué
du comité d'Histoire

Antoine PICON

Professeur à l'Université de Harvard,
enseignant-chercheur à l'École des Ponts
ParisTech, LATTs

Anne QUERRIEN

Ancienne directrice de la rédaction de
la revue « *Les Annales de la Recherche
urbaine* »

Thibault TELLIER

Maître de conférences en histoire
contemporaine à l'Université Lille III

Hélène VACHER

Professeur à l'ENSA de Nancy

Loïc VADELORGE

Professeur d'histoire contemporaine
à l'Université Paris-Est, Marne-la-Vallée,
Laboratoire d'Analyse comparée des
pouvoirs, EA 3350

L'ACTIVITÉ DU COMITÉ D'HISTOIRE

Depuis 2006, 14 numéros de la revue semestrielle « *Pour mémoire* » ont déjà présenté un panorama diversifié d'articles sur l'histoire de l'administration et des cultures professionnelles. Pour 2014-2015, des thématiques concernent la politique des villes moyennes, l'aménagement et la décentralisation, la politique des grands ensembles, les politiques de maîtrise de l'énergie, les fonds photographiques et cinématographiques.

www.developpement-durable.gouv.fr/Dernieres-parutions.html

Depuis 1995, le comité d'histoire a organisé **des journées d'études, des conférences et des séminaires**, avec les directions d'administration centrale, le réseau scientifique et technique et les opérateurs, des universitaires, des chercheurs et des partenaires extérieurs. Les prochaines manifestations prévues concernent : 50 ans de rapports entre la science et l'environnement (20 mai), les risques industriels (15 octobre), les rapports

entre la santé et l'environnement (8, 9 et 10 décembre). Les numéros spéciaux de la revue en préparation traitent de l'inventivité financière en matière d'aménagement et d'environnement et des travaux publics de guerre et d'après-guerre.

www.developpement-durable.gouv.fr/Histoire-et-archives.html

Le comité peut apporter **son soutien à l'édition d'ouvrages** issus de thèses dont les sujets ont un rapport avec les politiques ministérielles.

www.developpement-durable.gouv.fr/Publications-en-partenariat.html

Depuis sa création, le comité a recueilli près de **200 témoignages oraux** destinés à préserver la mémoire des réalisations professionnelles et des métiers dans le ministère. La constitution d'une banque de données est en cours.

LES OUTILS

★ La bibliothèque, ouverte au public, comprend plus de 4 000 volumes, ouvrages spécialisés ou usuels. Elle est accessible au public du lundi au vendredi, sur rendez-vous

★ Les sites consultables

internet : www.developpement-durable.gouv.fr/le_ministere/Histoire_et_archives

intranet : intra.comite-histoire.cgpc.i2/

★ Le guide des sources, accessible sur l'internet et l'intranet, a été conçu pour faciliter le repérage des sources historiques dans les domaines de compétence du ministère ;

★ Des dossiers bibliographiques et biographiques à consulter sur place ;

★ La revue « *Pour mémoire* » (semestriel et numéros spéciaux) ;

★ La consultation d'archives orales.

Vous souhaitez consulter les ressources du secrétariat du comité d'Histoire... Vous pensez que votre témoignage peut éclairer l'histoire du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie et des administrations dont il est l'héritier... Vous avez connaissance d'archives, de documents divers, d'objets intéressant l'histoire de ces administrations, alors...

N'HÉSITEZ PAS À NOUS CONTACTER

**Secrétariat du comité d'Histoire
Conseil général de l'Environnement et
du Développement durable**

7^e section - 29^e étage - bureau 29.13
Tour Séquoia - 92055 La Défense cedex
tél : 33 (0) 01 40 81 36 75

courriel: comite.histoire@developpement-durable.gouv.fr



« *pour mémoire* »
la revue du comité d'Histoire

rédaction ★ Tour Séquoia - bureau 29.13

92 055 La Défense cedex

téléphone : 01 40 81 36 75

télécopie : 01 40 81 23 24

comite.histoire@developpement-durable.gouv.fr

fondateurs de la publication ★ Pierre Chantereau et Alain Billon

directeur de la publication *par intérim* ★ Emmanuel Rebeille-Borgella

rédacteur en chef ★ Patrick Février

suivi de fabrication ★ Yannick Hilaire

conception graphique de la couverture ★ société Amarante Design graphique, 53 rue
Lemercier - Paris 75017

crédit photo couverture ★ Construction du viaduc de Millau © MEDDE-MLET-Setra

crédits photos des actes de la journée ★ Gérard Crossay, MEDDE-MLETR

réalisation graphique ★ Annick Samy

impression ★ **couverture** ★ Intérieur ★ SG/SPSSI/ATL 2

ISSN ★ 1955-9550

ISSN ressource en ligne ★ 2266-5196



Imprimé sur du papier certifié ecolabel européen



COMITÉ D'HISTOIRE

TOUR SÉQUOIA
92055 LA DÉFENSE CEDEX