



FINANCES
ET FISCALITÉ

Assises de l'investissement : Propositions pour un investissement public levier de croissance

Introduction

Depuis le début de l'année 2014, l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) a proposé la tenue d'une **Conférence nationale de l'investissement public** réunissant l'Etat, ses grands opérateurs et les collectivités. Les Assises de l'investissement, annoncées par le président de la République en septembre, devraient permettre de donner suite à cette demande.

L'AdCF, comme d'autres associations de collectivités, s'inquiète des effets négatifs que peut avoir la réduction des dotations aux collectivités sur leurs programmes d'investissement compte tenu :

- des engagements pris par les élus (campagnes municipales et intercommunales) à stabiliser les taux de la fiscalité locale au cours de ce mandat,
- de la faible évolution spontanée des bases fiscales (effets de la chute de la production de logements sur les impôts fonciers, cyclicité de la CVAE...),
- de la difficulté des collectivités à réduire (à court terme) leurs dépenses de gestion.

L'AdCF a souligné qu'il serait dommageable que l'effort fourni par l'Etat en 2013 pour favoriser l'accès des collectivités à des financements externes (création du nouveau pôle bancaire public, feu vert donné à l'agence de financement des investissements locaux, enveloppe des 20 milliards d'euros sur fonds d'épargne, élargissement des prêts BEI...) se traduise soit par la sous-utilisation des nouveaux instruments soit par un accroissement excessif de la dette publique faute d'autofinancement.

Dans leurs échanges tant avec le Premier ministre qu'avec le ministre des finances et des comptes publics et le secrétaire d'Etat au budget, les représentants de l'AdCF ont convenu qu'il était impératif de trouver les moyens de maintenir le volume de l'investissement public sans pour autant accroître la dette ou augmenter la pression fiscale. La préservation d'un volume soutenu d'investissements publics ne tient pas, par conséquent, à de nouvelles offres de prêts. Les collectivités françaises ne doivent pas dégrader leur bonne capacité de désendettement (d'une moyenne de quatre ans et demi) qui est un atout pour l'économie nationale et qui leur permet de bonnes conditions d'accès au crédit.

Une telle ambition n'est possible, de fait, que par une maîtrise très volontariste des dépenses de fonctionnement. Mais il n'est envisageable d'atteindre un tel objectif que de manière progressive et graduée compte tenu de l'inertie de ces dépenses, de l'impact de décisions exogènes et des incidences durables de réformes récentes (rythmes scolaires, nouvelle compétence de gestion des



milieux aquatiques et prévention des inondations, hausse des taux de TVA sur les services publics locaux, incitations au recrutement d'emplois d'avenir...) et des effets différés des réformes institutionnelles annoncées (projet de loi NOTR).

Limiter l'effet récessif de la réduction des dotations

L'une des premières demandes des collectivités tient à la juste répartition des efforts budgétaires entre les différentes composantes des administrations publiques (Etat et opérateurs, sécurité sociale, collectivités) et d'une répartition qui « sanctuarise » les dépenses d'investissement. C'est donc au prorata des seules dépenses de fonctionnement que les 50 milliards d'€ d'économies devraient être répartis. (Cf. encadré ci-dessous)

Veiller à la soutenabilité de l'effort demandé aux collectivités et le calculer en excluant leurs dépenses d'investissement

Les collectivités ont appris en avril 2014 que l'effort qui leur serait demandé à l'horizon 2017 serait de 11 Mds d'€ de réduction de l'enveloppe des dotations, mise en œuvre de manière graduée. Cette réduction triennale s'ajoutera à la baisse de 1,5 md déjà programmée en 2014 ; la baisse des concours annuels de l'Etat atteindra de fait en cumulé 12,5 mds d'euros par rapport à 2013.

L'AdCF a réagi en considérant que si les collectivités devaient prendre leur juste part à l'effort d'économies de dépenses publiques, la contraction des dotations devait demeurer soutenable et être progressive pour leur permettre d'absorber les surcoûts de nombreuses décisions récentes mais aussi tirer parti dans le temps des rationalisations administratives programmées. L'AdCF a souhaité que cet effort soit étalé sur la durée du mandat. A défaut, elle demande que le rôle spécifique des collectivités et leur fonction d'investisseur public soient mieux pris en compte. En appliquant une répartition des 50 milliards d'économies budgétaires entre les trois composantes des administrations publiques (Etat, collectivités, protection sociale) proportionnelle à leur poids respectif dans l'ensemble des dépenses publiques, le choix du gouvernement ne tient pas assez compte du poids spécifiquement élevé de l'investissement dans les dépenses locales. L'AdCF considère plus juste et plus équitable que la répartition de l'effort entre administrations soit opérée au prorata des dépenses de fonctionnement et d'intervention, en excluant explicitement les dépenses d'investissement de chacun. Ce choix serait un signal fort adressé en faveur de l'investissement public.

En appliquant cette méthode, les dépenses publiques des collectivités locales réellement à prendre en compte seraient de 170 Mds d'€ soit environ 15% des dépenses de fonctionnement des administrations publiques. Ce chiffre exclut les dépenses des autres administrations publiques locales (APUL) qui ne peuvent être assimilées aux collectivités (cf. chambres de commerce...).

Selon ce mode de calcul, l'effort demandé aux collectivités devrait être fixé à 15% du plan d'économies de 50 milliards d'euros sur trois ans soit 7,5 Mds et non de 11 Mds.

Imposer un gel en matière de dépenses contraintes

L'autre demande des collectivités et de l'AdCF en particulier tient au respect strict d'un objectif de gel des dépenses supplémentaires imposées aux collectivités. Sur les progressions annuelles de 3% de leurs dépenses de fonctionnement, près de la moitié est imputable à des décisions nationales selon la Cour des Comptes.

L'AdCF souhaite par conséquent que l'Etat s'engage de manière résolue à :

- poursuivre la simplification des normes et dépenses obligatoires génératrices de dépenses contraintes et de surcoûts en fonctionnement (ex. taux d'encadrement dans certains équipements publics),
- lever également les obstacles réglementaires ou les procédures qui bloquent les projets d'investissement et/ou accroissent de manière excessive leurs délais de réalisation,
- échelonner par ordonnance certaines échéances législatives fixant des obligations de travaux (cf. loi handicap),



- offrir aux collectivités de nouveaux outils de maîtrise des évolutions de leur masse salariale et de leurs dépenses de gestion (contrats, délégations...),
- respecter sur la durée du mandat un moratoire absolu en matière de fiscalité nationale impactant les coûts de gestion des services publics locaux (cf. taux de TVA sur les déchets et les transports, TGAP...) ou appliquer le « 1 pour 1 » (compensation à l'euro près, via les dotations, des impacts des hausses de taux).

-
Sans un signal fort adressé par l'Etat, la réduction des dotations sera ressentie comme « punitive » et consécutive à une augmentation des dépenses locales dont elles ne sont pas seules responsables.

Ne pas amplifier les effets du « cycle électoral » sur le bloc communal

Dans le cadre des Assises de l'investissement, Etat et collectivités pourraient s'engager sur un objectif partagé : **tout mettre en œuvre pour préserver, au sein du secteur public local, un volume de dépenses d'équipement supérieur ou égal à 2% du PIB au cours des années 2015-2020.**

Particulièrement ciblé par la baisse des dotations, le « bloc local » qui demeure de très loin le principal porteur de l'investissement public (80% de la dépense d'équipement du secteur public local en maîtrise d'ouvrage cf. annexe 1) risque de sur-réagir aux annonces. Le traditionnel « cycle » électoral menace d'être particulièrement amplifié en ce début de mandat sous l'effet direct des réductions de dotation le concernant mais aussi des effets cumulés des restrictions budgétaires affectant ses partenaires (agences de l'Etat, départements, régions...). De fait, il existe une division du travail implicite entre acteurs publics qui fait du « bloc communal » l'investisseur public de premier rang. Pour autant, sa solvabilisation provient largement de ses partenaires et de leurs concours. Compte tenu de ces interdépendances, l'AdCF a souhaité que soit mesuré l'impact cumulé des baisses de ressources sur l'ensemble des maillons de la « chaîne de financement » de l'investissement public. Les prélèvements opérés sur la trésorerie des agences de l'eau comme les pertes de ressources de l'AFITF (agence de financement des infrastructures de transport de France) affecteront directement les capacités d'intervention des communes et intercommunalités.



Les baisses des co-financements

Selon une récente étude de la Banque postale, les subventions des départements et régions vers les communes et intercommunalités sont passées de 4,3 milliards d'euros en 2007 à 3,4 Mds en 2012. Alors que les concours des régions demeurent stables, ce sont les concours des conseils généraux qui marquent une baisse continue, de 3 Mds en 2007 à 2,1 Mds en 2013 soit presque 30%. 41% de ces concours profitent désormais à l'intercommunalité. Les subventions départementales contribuent à « solvabiliser » 8% de la dépense d'investissement des communes en moyenne, 20% des dépenses d'investissement des plus petites (moins de 500 habitants) et 13% de celles de 500 à 2000 habitants. De fait, la crise des finances départementales rétroagit directement sur les capacités d'investissement du bloc communal.

Un nouveau pacte Etat-collectivités en faveur de l'investissement devrait ainsi évoquer les finances locales mais également l'avenir des concours budgétaires de l'Etat et de ses opérateurs. Une présentation consolidée des crédits d'intervention ministériels et des moyens des agences serait utile, ainsi qu'une réflexion concertée sur leurs conditions d'emploi et les priorités éligibles. Les assises de l'investissement devraient offrir cette transversalité et cette transparence sur les moyens de l'Etat, leur destination thématique et territoriale. Certains dispositifs ou fonds pourraient être revisités à cette occasion (dotations d'équipement des territoires ruraux, fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle, dotations de développement urbain...) ainsi que les techniques d'appels à projets.

Inviter les collectivités à hiérarchiser leurs priorités

Dans ce « pacte », les collectivités pourraient, via leurs associations représentatives, s'engager dans un effort d'optimisation de leurs politiques d'investissement. Si la présentation caricaturale qui est parfois faite de l'investissement local est inacceptable, il est néanmoins opportun de réinterroger les priorités des collectivités et de renforcer les mécanismes de coordination entre elles. Sans remettre en cause leur libre administration ou leur imposer des choix, il est souhaitable d'encourager des démarches de programmation plus rigoureuses et une évaluation constante de l'utilité sociale des équipements.

Les Assises de l'investissement interviendront dans un moment opportun pour une discussion de haut niveau entre l'Etat et les collectivités. L'automne 2014 sera marqué par :

- la négociation des contrats de plan dans les régions,
- la préparation des nouveaux contrats de ville (à élargir en contrats d'agglomération),
- la montée en puissance de la mise en oeuvre du programme d'investissement d'avenir (PIA),
- la phase d'élaboration des nouveaux projets de territoire intercommunaux (2014-2015)
- des disponibilités bancaires et des taux favorables (retour sur le marché des banques privées, prêts CDC...),

Des déclinaisons des Assises en région seraient extrêmement mobilisatrices et pourraient faire l'objet des premières réunions des Conférences territoriales de l'action publique (CTAP) créées par la loi du 27 janvier 2014 (dite MAPTAM).



Faire de l'investissement public local un facteur de relance

A l'horizon 2020 ou 2025 (cf. rapport France 2025), il semble nécessaire de se donner une trajectoire des finances publiques comprenant une prospective de l'investissement public à la fois physique et immatériel.

Au niveau européen et international, une conviction est de plus en plus partagée au sujet d'une nécessaire relance de l'investissement privé et public (OCDE, FMI, Commission européenne, BCE, patronat allemand...). Dans l'attente d'une reprise de l'investissement des entreprises mais aussi des ménages (logement), l'investissement public constitue l'un des principaux moteurs de la croissance. La poursuite même des objectifs du programme national de réforme (PNR) et du rétablissement de nos comptes publics repose ainsi sur le soutien de la croissance par des investissements de long terme programmés aussi bien par l'Etat et les opérateurs que par les collectivités.

Il n'est plus à démontrer le rôle contra-cyclique de l'investissement public. Celui-ci a été mis en évidence en 2009-2010 lors du plan de relance de l'économie pour limiter les effets de la récession et s'en extraire au plus vite. L'investissement public a des effets collatéraux sur l'investissement privé (cf. projet du Grand Paris sur les stratégies des promoteurs) en valorisant des sites et des territoires. Il suscite des plus-values patrimoniales de long terme pour les acteurs privés (entreprises et ménages). Celles-ci sont mal évaluées faute d'une bonne connaissance des marchés fonciers et des valeurs locatives. La constitution des observatoires des valeurs immobilières et la révision des valeurs locatives constitueront des progrès considérables à ce titre.

Ceci doit conduire à disposer d'une **vision de long terme de nos politiques d'investissement public**, de définir la part du PIB à leur consacrer en moyenne annuelle, mais aussi de réinterroger des priorités collectives au regard des besoins. Le PIA a permis d'initier cette réflexion à partir de la commission Rocard-Juppé et du grand emprunt mais en la ciblant sur les priorités de l'Etat, en occultant le rôle considérable des collectivités dans l'effort d'investissement public de la nation. Le programme national de réforme (PNR) transmis par le gouvernement français à la Commission européenne au printemps 2014 est révélateur de cette lacune. A hauteur de 5 milliards d'euros par an, le PIA représente dix fois moins que l'effort budgétaire annuel consolidé des collectivités. Si l'Etat se doit d'être stratège dans ses choix d'investissement, il est donc fondamental d'inciter les collectivités à l'être tout autant.

Afin d'éviter un effet « grand-messe », les Assises devraient faire l'objet d'un réel travail préparatoire permettant de dégager un état des lieux approfondi et de propositions concertées. Elles devraient s'inscrire dans la durée et s'appuyer sur un dispositif de suivi et d'évaluation des effets des décisions prises.

Objectifs :

- Mieux mesurer et objectiver le rôle direct de l'investissement public sur l'économie nationale et les économies locales,
- Evaluer l'effet catalyseur des projets publics sur les stratégies des investisseurs privés (cf. transports, universités, renouvellement urbain, TIC...),
- Disposer d'une analyse beaucoup plus fine des composantes de l'investissement public local (répartition thématique, types d'équipements, coûts moyens, dépenses de fonctionnement (*extrait du rapport Ridoret pour le compte du CESE, juin 2012*) induites, maîtres d'ouvrage, modes de financement, concours financiers extérieurs...)



Les assises de l'investissement doivent être l'occasion de cerner les programmes susceptibles d'avoir les plus fortes utilités sociales au cours des prochains années, en usant une grille d'analyse complète qui ne saurait se limiter aux seuls emplois directs induits (court terme) ni même au seul effet potentiel sur le PIB (celui-ci ne prenant pas en compte la destruction de valeur ou les richesses non-marchandes), mais qui doit aussi tenir compte de la valorisation des actifs (cf. annexe 4).

Les assises doivent être l'occasion de :

- se doter d'une **vision prospective** des besoins de renouvellement des équipements et de déploiement de nouvelles infrastructures (cf. réseaux numériques, transports du quotidien, efficacité énergétique...) pour préserver un haut standard du « site France » ;
- approfondir **la connaissance de la nature des investissements publics** et de leurs spécificités mais aussi de leur localisation et de leur utilité collective (éclairer les arbitrages collectifs nationaux et locaux) ;
- mieux mesurer les **incidences des** différentes catégories d'investissement **sur la dépense de fonctionnement** (intégrer dans les projections budgétaires). Il doit être noté que certaines dépenses d'investissement contribuent à réduire les dépenses de fonctionnement (cf. rénovation énergétique, consommations d'eau dans les réseaux ou les piscines, métros automatisés, futur compteur Linky ...) ;
- **renforcer les capacités d'analyse des collectivités** sur les types d'équipement et les ratios coûts/service rendu pour éclairer les arbitrages (cf. choix des options de transports collectifs, équipements sportifs...) ;
- engager une réflexion nationale sur les **usages et les optimisations possibles des équipements collectifs publics** (cf. amphithéâtres universitaires), les horaires d'ouverture, leur polyvalence et intermodalité ;
- dresser un **bilan comparé approfondi des modes de financement** des investissements et leur adéquation, sur la durée d'amortissement ou d'usage, à leur spécificité (modèles concessifs, PPP...).
- proposer une **prospectif financière des collectivités** (scénario à pression fiscale constante) et de leurs capacités d'auto-financement d'ici 2020,
- **mieux connaître les différents financeurs de l'investissement public national** et les mécanismes de co-financement. Evaluer les capacités des différentes parties prenantes d'ici 2020 (durée des CPER) ou 2025 (stratégie France 2025), via :
 - *les crédits et fonds d'intervention ministériels (DETR, FNADT, DDU...),*
 - *les moyens budgétaires des agences nationales et opérateurs de l'Etat (rendement attendu des taxes affectées, évaluation des trésoreries).*
- **associer les acteurs privés** (entreprises, associations, citoyens) à ce débat sur les investissements porteurs de croissance.

Investir dans les outils de connaissance

En ce qui concerne l'investissement public, les Assises devraient mettre à l'agenda le renforcement des moyens de l'Observatoire des finances locales¹, organisme rattaché au CFL, dédiés à l'analyse des investissements locaux. Un partenariat devrait être organisé entre le commissariat général à l'investissement (CGI), la DGFIP, la DGCL, la CDC et les associations de collectivités (en lien avec l'AFIL). Les outils de la comptabilité fonctionnelle ne permettent pas, à ce jour, d'analyser finement la nature des

¹ . Le projet de loi NOTR prévoit la constitution d'un observatoire de la gestion publique locale qui peut être une très bonne chose si celui-ci ne double pas avec l'observatoire des finances locales du CFL et s'il constitue l'occasion d'en repenser d'une part la gouvernance (meilleure implication des associations de collectivités, partenariat avec les institutions de recherche...) et l'articulation avec d'autres observatoires (observatoire des territoires, ONZUS...).



investissements. Nombre d'opérations ne sont pas ventilées. La nomenclature est largement perfectible. Il serait utile de distinguer les investissements de maintenance ou renouvellement des investissements nouveaux. Ce progrès devrait être **accompagné d'une meilleure connaissance par les collectivités de l'état de leur patrimoine, de la valeur de leurs actifs, des efforts d'entretien et d'optimisation à fournir au cours des prochaines années**. Les chambres régionales des comptes pourraient, le cas échéant, proposer un appui méthodologique aux collectivités.

Cette réflexion pourrait être prolongée par **une réflexion sur les durées d'amortissement des différents types d'équipement et les dépenses d'entretien et de fonctionnement qu'ils induisent**. Cet effet de levier est aujourd'hui mal connu et donne lieu à des évaluations contradictoires. Il est naturellement très différent selon la nature de l'investissement (cf. crèche/parking ou tramway/route). L'Allemagne s'est dotée, à travers ses instituts statistiques d'un instrument de mesure de la durée de vie moyenne des équipements. La Suisse impose aux collectivités, lors de leur décision sur un projet d'investissement, d'éclairer leur assemblée délibérante par une analyse des coûts de fonctionnement induits.

Recenser les besoins prévisionnels

Les Assises devraient permettre de dégager un consensus sur les priorités thématiques de l'investissement public au cours des prochaines années, en analysant les besoins prévisionnels liés aussi bien au déploiement de nouvelles infrastructures (plan THD, petite enfance, autonomie des personnes âgées, maisons de santé...) qu'aux mises aux normes (handicap, amiante...) ou au renouvellement et à la maintenance des équipements (renforcement de réseaux, résorption de fuites, entretien des ponts...).

Le rapport Duron-Nègre réalisé sur les infrastructures de transport devrait servir de référence pour établir, dans chaque domaine de politique publique (national, décentralisé ou partagé²), une estimation des besoins prévisionnels et un classement des priorités².

Cette prospective financière devrait recenser et mesurer la part des programmes d'investissement contraints, répondant à des obligations normatives d'origine communautaire ou nationale. Les assises de l'investissement pourraient être l'occasion de proposer un agenda de réalisation plus réaliste en réexaminant les échéances prévues, à partir d'un recensement exhaustif. Cet « aggiornamento » devrait concerner :

- les obligations issues de textes législatifs ou réglementaires nationaux (impliquer la CNEN),
- les incidences des directives européennes, en réexaminant les textes de transposition français (la « sur-transposition » de certains textes conduit la France à s'exposer d'elle-même à des menaces de sanction financière comme en matière de qualité de l'air, de qualité des eaux...),
- les incidences des normes fixées par les fédérations sportives (cf. stades, patinoires, piscines...) et qui prennent une valeur quasi-réglementaire.

Hiérarchiser les priorités d'investissement

Un tel recensement devrait permettre d'évaluer la soutenabilité pour les finances publiques des différents chantiers programmés et de proposer un calendrier de réalisation plus réaliste, hiérarchisant les priorités à partir d'une analyse de coûts-bénéfices et une mesure de leur utilité sociale.

² . Le rapport Duron-Nègre constate que 2,26 Mds d'euros sont affectés annuellement aux infrastructures de transport, via l'AFITF, et établit plusieurs scénarios de financement des projets d'infrastructures en classant les priorités.



Parmi les domaines et chantiers prioritaires, déjà en partie identifiés par les programmes opérationnels européens et les priorités des CPER, l'AdCF recense notamment :

- le redressement productif et le soutien à l'économie de l'innovation (modernisation de nos parcs d'activité, centres de recherche, pôles d'excellence...),
- le renouvellement des réseaux d'eau/assainissement...³,
- les infrastructures numériques de très haut débit,
- le renforcement des réseaux d'énergie⁴,
- l'investissement dans des politiques d'attractivité touristique (patrimoine, culture, contrats de destination),
- le déploiement des services de proximité à forte utilité sociale (petite enfance, vieillissement...),
- les politiques locales de santé,
- la modernisation de nos campus universitaires,
- les transports du quotidien (entretien du réseau ferroviaire, projets de transports en site propre...)
- la poursuite du chantier de la rénovation urbaine,
- la relance de la construction de logements, notamment sociaux,
- la réhabilitation du parc privé dégradé,
- la relance de politiques d'acquisition foncière,
- le programme d'accessibilité des bâtiments publics et des ERP aux personnes en situation de handicap⁵,
- la rénovation thermique des bâtiments publics et des logements,
- le développement des énergies nouvelles.

Au vu de ces priorités, il serait illusoire d'espérer disposer de critères centralisés d'évaluation de leur utilité sociale ou de leur efficacité économique. Les appels à projets nationaux, généralisés au cours des années 2000, ont montré leurs limites en « décontextualisant » les critères d'analyse et en privilégiant les « bêtes de concours ». Il est donc souhaitable de **privilegier une approche décentralisée et contractualisée de l'investissement public**, tout en mettant en place des obligations de coordination et de programmation.

³ . En matière d'eau et d'assainissement, la valeur des nos réseaux est évaluée à 200 milliards d'euros. Sur la base d'une durée de vie de cent ans (au maximum), le coût de renouvellement est évalué ainsi à un effort minimal de 2 milliards d'euros par an par certains observateurs. L'ASTEE, dans le cadre du comité national de l'eau, a conclu à des besoins beaucoup plus élevés, de 6 à 10 milliards d'euros pour le seul renouvellement, mais aussi en raison des mises aux normes (cf. directive ERU) et opérations d'extension. L'effort annuel est évalué à 6,7 milliards d'euros (le chiffre d'affaires des seuls canalisateurs est de 5,5 milliards d'euros selon leur fédération) mais avec une capacité brute d'auto-financement limitée à 3,6 milliards. Cf. Pierre-Alain Roche, président de l'Association scientifique et technique pour l'eau et l'environnement (ASTEE), interview donnée à Intercommunalités, n°189, mai 2014. La fédération des canalisateurs regroupe des entreprises qui pèsent environ 15% du chiffre d'affaires des travaux publics.

⁴ . Si l'extension du réseau a été le grand chantier du siècle précédent, celui des prochaines décennies sera celui du renforcement et de la sécurisation mais aussi de l'efficacité. Entre les syndicats d'électricité, les moyens du FACE, les fonds propres d'ERDF, un financement équilibré doit être trouvé, à partir d'une définition claire des priorités. L'enfouissement esthétique apparaît aujourd'hui secondaire par rapport à la sécurisation de réseaux vieillissants.

⁵ . Pour les collectivités, l'étude d'impact du projet de loi d'habitation du gouvernement à modifier la loi de 2005 par ordonnance, évalue l'effort financier à fournir à 43 Mds d'euros dont 16,8 Mds pour les ERP et 26,5 pour les transports collectifs, sans préciser néanmoins le déjà réalisé (étude Accesmetrie). Pour l'Etat, le coût estimé est de 3,6 Mds €..



Il est parfois difficile de rattacher certaines interventions à des champs thématiques puisque de nombreux projets ou chantiers peuvent être rattachés à diverses catégories. La rénovation thermique d'un lycée peut aussi bien figurer dans des dépenses d'éducation que d'environnement ou d'efficacité énergétique. La restauration du patrimoine peut se rattacher à la culture, au tourisme, au développement économique local. Des risques de double compte ne sont pas à exclure.

Il serait néanmoins utile d'essayer de désagréger les grandes masses de l'investissement public local par une analyse des marchés publics et des chiffres d'affaires des grandes fédérations du BTP.

Parmi les investissements, une première distinction utile serait d'identifier avec précision ceux qui correspondent d'un côté à des investissements de maintenance, d'entretien ou de renouvellement et, de l'autre, ceux qui correspondent des réalisations nouvelles (investissements de « capacités »).

L'investissement public est très majoritairement composé de petites opérations (le montant moyen d'un marché de TP est de l'ordre de 100 k€ selon la Fédération nationale des travaux publics) ce qui n'est pas pour autant synonyme de saupoudrage. Les interventions sur les réseaux, les voiries, les bâtiments... représentent souvent de faibles montants unitaires mais constituent des volumes considérables. Certaines opérations sont par ailleurs réalisées en régie et non comptabilisées dans les dépenses d'investissement faute d'une nomenclature comptable analytique.

Pour des programmes pluriannuels d'investissement de territoire (PPIT)

Dans ses propositions remises au gouvernement en juillet 2012, l'AdCF plaide pour la réalisation de **programmes pluriannuels d'investissement élaborés à l'échelle des communautés** (éventuellement fédérées dans le cadre d'un SCOT ou d'un pôle d'équilibre), adossés au projet de territoire et au schéma de mutualisation. Ces projets pluriannuels, fixant les grandes priorités d'un bassin de vie en matière de logement, de mobilité, d'environnement, de développement économique... pourraient être encouragés dans le cadre de la nouvelle contractualisation.

Dans un souci de bonne discipline budgétaire, l'ensemble des concours financiers externes aux projets locaux (agences nationales, conseils généraux et régionaux, crédits ministériels, DETR, FNADT, CDC...) devraient être mobilisés en priorité sur des programmes inscrits dans ces PPI de territoires. Cette pratique offrirait une certaine transparence sur les attributions de subvention et contribuerait à davantage d'équité entre territoires (éviter les stratégies d'« abonnés »). Elle serait l'occasion d'un effort de hiérarchisation des programmes, coordonné à une échelle intercommunale. Le pacte financier et fiscal communautaire devrait être le cadre de négociation du financement, à partir d'une bonne connaissance des concours externes possibles, des disponibilités de trésorerie, des marges de manœuvre fiscale, des capacités d'autofinancement et d'endettement.

S'il est difficile de coordonner les politiques de plus de 50 000 autorités locales (communes, syndicats, EPCI à fiscalité propre...), il semble **plus réaliste de rendre vers 1500 à 2000 plans d'investissement territoriaux réalisés à l'échelle des agglomérations et bassins de vie**. Le renforcement du pouvoir de coordination des communautés doit ainsi être un enjeu du mandat. L'hypothèse d'une DGF territoriale, la bonification des concours financiers externes en cas de maîtrise d'ouvrage intercommunale, les règles favorables du FCTVA (remboursement dans l'année n)... sont de nature à encourager cette coordination intercommunale.

Des optimisations réelles et des économies d'échelle, porteuses d'efficience (efficacité/coût), pourraient être attendues de groupements de commandes et de mutualisations des achats :



- les coûts fixes (gestion administrative, prestations d'AMO, procédures...) seraient amortis sur des volumes de commandes plus importants,
- un rapport de force plus favorable peut être établi avec les fournisseurs et prestataires (sans nécessairement exclure les PME de la commande publique)...
- les programmes d'investissement pourraient être accélérés à travers une bonne maîtrise technique des dossiers,
- une mutualisation de l'expertise pourrait être aménagée au sein de collectivités chefs de file.

Renforcer le degré d'intégration des dépenses d'investissement au sein du bloc communal

Le rapport France stratégie « Quelle France dans dix ans ? », remis par Jean Pisani-Ferry au chef de l'Etat et au gouvernement en juin 2014, formule des **propositions très volontaristes pour accentuer le degré d'intégration financière des intercommunalités** au cours de la décennie. Il préconise de **porter la part des intercommunalités dans l'ensemble de la dépense publique locale (fonctionnement et investissement) de 17,5% en 2012 à 50% en 2025** ce qui représente un saut qualitatif considérable, nécessitant des transferts de compétences tant des communes que des départements. Une première étape pourrait consister à encourager un haut degré d'intégration des dépenses d'investissement au sein du bloc communal au cours du nouveau mandat. L'objectif de 50% de la dépense d'investissement à l'horizon 2020 n'est pas hors de portée, surtout si l'on comptabilise les budgets annexes. Les communautés urbaines sont déjà au-delà de ce ratio et les communautés d'agglomération n'en sont pas éloignées (avec budgets annexes). Cf. annexe n°1. Une forte intégration permet des économies d'échelle importantes et une meilleure hiérarchisation des priorités au sein d'un bassin de vie.

Améliorer le partenariat avec les entreprises

Des programmes pluriannuels d'investissement permettraient de donner davantage de visibilité aux entreprises. Que celles-ci agissent dans le secteur du BTP et soient directement intéressées par les appels d'offre, ou qu'elles aient des projets de développement tributaires de certains investissements publics (ex. disponibilité d'accès THD...), il serait utile de renforcer dans les territoires un dialogue constant avec les milieux économiques sur les stratégies d'investissement public ou de co-investissement public-privé.

En lien avec le CGI, la CDC, la BPI... les Assises de l'investissement devraient permettre de réfléchir à la création de « véhicules » nouveaux (types de contrats ad hoc, nouvelles sociétés d'économie mixte à objet unique...) permettant d'organiser le co-investissement public/privé sur des grands projets d'aménagement (rénovation urbaine, requalification de friches...) ou de mise en valeur de territoires.

La mission d'appui aux partenariats public-privé constituée au cours des années 2000, et critiquée récemment par un rapport sénatorial pour son prosélytisme en faveur des seuls PPP, pourrait être transformée en une mission d'appui aux programmes d'investissement les plus complexes en capitalisant les savoir faire, en lien avec le pôle d'assistance juridique de Lyon sur lequel s'appuient les collectivités pour leurs procédures de marché.

Une réflexion devrait être conduite par ailleurs sur les seuils imposés par les règles de concurrence et les effets désincitatifs qu'ils peuvent avoir sur les groupements de commandes et les marchés. De manière générale, une simplification des règles devrait être possible sans mettre en péril la qualité de la commande publique et la transparence dans les procédures d'appels d'offre. Les délais imposés par les procédures et les risques contentieux auxquels elles exposent suscitent des surcoûts considérables par rapport aux budgets prévisionnels et des temps de réalisation des projets de plus en plus



déconnectés de la réalité économique et des cycles d'investissement des entreprises.

L'accès à la commande publique des PME (notamment indépendantes) reste un vrai sujet de préoccupation. Une action spécifique devrait leur être proposée pour constituer des « groupements de réponse » aux appels d'offre sur des sujets complexes. Les collectivités doivent être également sensibilisées à l'importance extrême de respecter les délais de paiement légaux pour ne pas mettre en péril la trésorerie d'entreprises rentables mais fragiles.

Conclusion

Les assises de l'investissement doivent être l'occasion d'une large mobilisation collective, inscrite dans une réflexion de moyen et long terme, **articulée à la stratégie France 2025**. Sans doute importe-t-il moins aujourd'hui de débattre à l'infini de la meilleure des stratégies que d'en choisir une et de s'y tenir dans la durée. Ménages, entreprises, collectivités ont besoin de visibilité et de prévisibilité pour retrouver confiance dans l'avenir.

La **réduction des concours de l'Etat aux collectivités peut être rendu soutenable**, sans dégrader leur rôle dans l'investissement public, mais à condition **d'être sans doute réajustée** (en fonction de leurs dépenses de fonctionnement), **étalée sur la durée du mandat et progressive**.

Le soutien à l'investissement public porté par les collectivités devrait être organisé à travers des mesures « à effet rapide » visant à relancer des chantiers prêts à démarrer, à l'instar du plan de relance de 2009, afin d'éviter un effondrement brutal du secteur du BTP, mais aussi des évolutions de moyen terme visant à renforcer la coordination et la hiérarchisation des projets dans le cadre de plans d'investissement de territoire insérés dans les grands programmes contractuels 2015-2020.

Cette réorganisation de moyen terme présuppose de se doter de meilleurs outils d'analyse des investissements publics et des capacités budgétaires des collectivités, notamment au sein du « bloc communal » où se ressent particulièrement l'importance d'une agrégation des comptes et une consolidation budgétaire entre communes et communauté mais aussi avec leurs satellites et les grands syndicats techniques.



Annexe 1. Les dépenses d'investissement des collectivités

Selon les données du rapport 2014 de l'Observatoire des finances locales, les dépenses d'investissement des collectivités et groupements (hors remboursement) **se sont élevées en 2013 à 58,3 milliards d'euros dont 41,7 Mds de dépenses d'équipement** et 13,7 milliards de subventions d'équipement. Ces dépenses étaient évaluées à 55,3 Mds en 2012 selon les données DGFIP utilisées par le rapport.⁶ La contribution des collectivités à la FBCF « publique » est évaluée à 73,5% en 2013 alors qu'elles ne pèsent que 19,8% de la dépense publique globale (hors dette). Ceci confirme bien l'orientation « investisseur » des collectivités françaises (près d'un quart de leurs dépenses). En calibrant la réduction des dotations de l'Etat aux collectivités au prorata de leur poids dans la dépense publique, le pacte de stabilité ne tient sans doute pas suffisamment compte de cette spécificité. La répartition des efforts entre les trois composantes des administrations publiques (Etat, collectivités, sécurité sociale) aurait symboliquement gagné à être calculée au prorata des dépenses de fonctionnement et d'intervention, en excluant les dépenses d'investissement des périmètres de calcul.

Les cellules d'études et de recherche sur la construction (CERC) dépendant de la Fédération française du bâtiment (FFB) et de la Fédération nationale des travaux publics (FNTP) recensaient de leur côté **43,7 Mds d'euros en 2012** (673 € par hab) soit + 2,6% par rapport à 2011 mais - 1,9% par rapport à 2010. Ces dépenses, qui n'intègrent pas certains achats de matériels, se rapprochent des dépenses d'équipement.

Le « bloc communal » porte l'essentiel de la dépense d'équipement

Selon les études des CERC, les 43,7 Mds d'euros de dépenses d'équipement sont très **majoritairement portées en maîtrise d'ouvrage par le secteur communal**.

35 milliards d'euros d'investissements relèvent des communes, communautés et syndicats.

Les communes demeurent de loin les principaux maîtres d'ouvrage (48%) avec des évolutions à la hausse depuis 2008, encouragées par le plan de relance (+ 3% depuis 2008). En montants, la répartition entre les strates démographiques de communes est la suivante :

Strates démographiques communes	Montants
moins de 3 500 habitants	7,254 Mds €
de 3500 à 10 000 habitants	3,911 Mds
de 10 000 à 50 000 habitants	5,105 Mds €
plus de 50 000 habitants	4,884 Mds €
Total	21,154 Mds €

Les communes de plus de 10 000 habitants représentent moins de la moitié de la dépense d'investissement des communes. On peut considérer qu'une part importante des investissements des communes urbaines, assimilables à des charges de centralité, a été mutualisée à l'échelle intercommunale. Mais cela reste à vérifier.

⁶ Dans sa note de conjoncture sur les finances locales de 2014, la Banque postale évalue à 55,5 milliards d'euros les dépenses d'investissement des collectivités en 2013. L'ordre de grandeur est proche.



Les communautés portent en maîtrise d'ouvrage, selon les études des CERC, 18% du total des dépenses d'équipement, à travers la ventilation suivante entre catégories :

Catégories EPCI à fiscalité propre	Montants
Communautés de communes	2,474 Mds €
CA et SAN	3,354 Mds €
CU et métropole	2,137 Mds €
Total EPCI à fiscalité propre	7,965 Mds €

Avec près de 8 milliards d'investissements (hors grands budgets annexes), les communautés ont connu une progression de 10% depuis 2008.

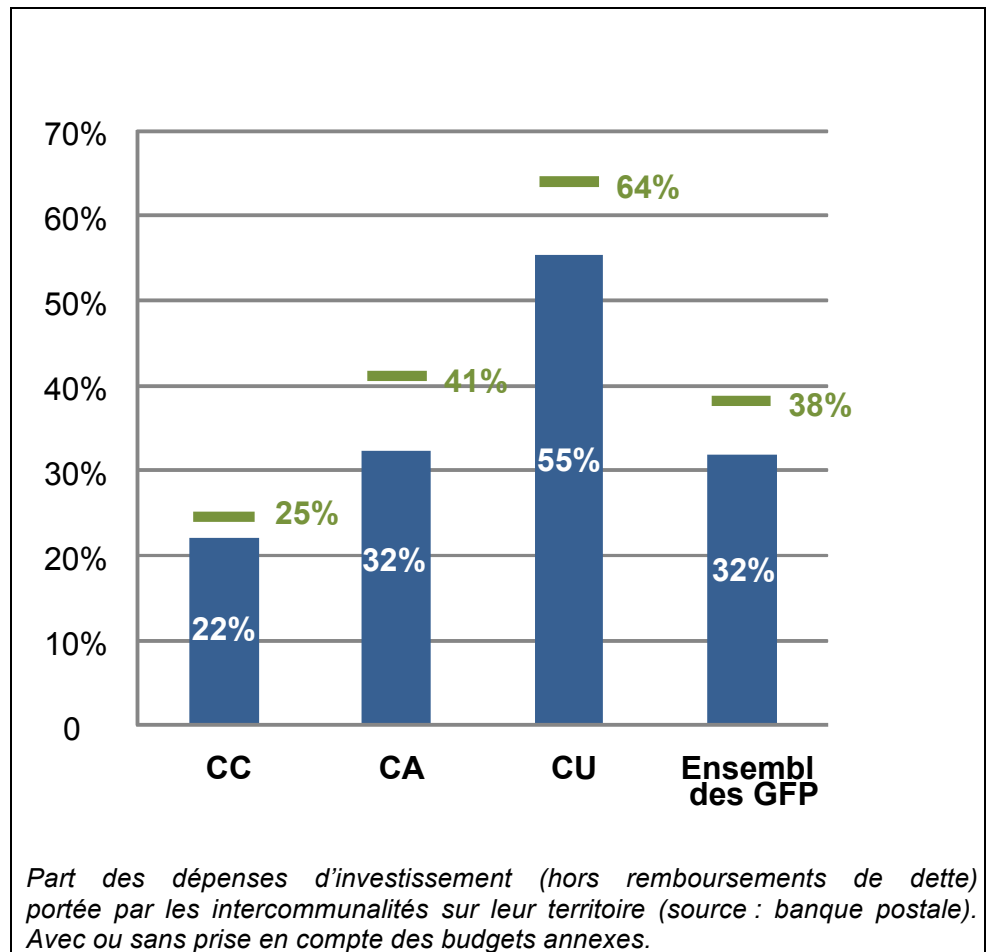
Les syndicats de communes (SIVU et SIVOM) continuent à représenter une part non négligeable de la dépense d'équipement directe (12%), soit le double des régions. Depuis 2008, leur effort n'a baissé que de 1%. Les SIVU porteraient selon les CERC 1,933 Md € de cette dépense et les SIVOM ou syndicats mixtes 3,398 Mds €, soit un **total pour les syndicats de 5,331 Mds €**. Un retraitement des données serait sans doute utile pour isoler les syndicats mixtes « ouverts » auxquels prennent part les conseils généraux et régionaux (cf. le STIF).

A total, le « bloc communal » assure à lui seul plus de 35 milliards et près de 80% de la dépense directe d'équipement. Si elle s'accélère, la mutualisation intercommunale de la dépense est encore très partielle.

Un problème de comptabilité : les budgets annexes

La comptabilité nationale exclut certains budgets annexes des collectivités de la comptabilité locale en raison du statut juridique des SPIC et la part des recettes affectées (prix de cessions, redevances...).

L'intercommunalité exerçant de nombreuses compétences soumises à budgets annexes (transports urbains, assainissement, zones d'activité...), l'inclusion de ces derniers dans les dépenses locales et l'investissement public aurait pour effet de fortement réhausser le poids de l'intercommunalité dans les dépenses du « bloc communal » et de l'investissement. L'annuaire financier et fiscal des agglomérations réalisé par l'AdCF permet d'opérer cet élargissement. La banque postale propose également cette analyse avec et sans prise en compte des budgets annexes. La part de l'intercommunalité dans le « bloc communal » passe de 32% à 38% (+6) si l'on tient compte des budgets annexes. Elle passe de 55% à 64% (+9) dans les communautés urbaines et de 32% à 41% (+11) dans les communautés d'agglomération. Le redressement est plus faible dans les CC (+3).



En dépenses d'équipement direct, les régions ne représentent que 6% des volumes (soit 2,7 Mds €), avec une baisse de 12% depuis 2008. Leur effort d'investissement est principalement marqué par la subvention à des tiers (autres collectivités, universités...). Les départements représentent, avant éventuel transfert des routes et collèges aux régions, 15% des dépenses directes d'équipement en 2012 (soit 6,5 Mds €), en forte baisse depuis 2008 (- 22%). Cette baisse affecte fortement les territoires ruraux, plus dépendants des concours départementaux. Malgré cela, la dépense d'équipement au sein des territoires ruraux ou périurbains reste soutenue.

On remarquera que selon les études des CERC, **les communes et les régions portent en proportion davantage de dépenses situées dans le champ du bâtiment que dans celui des travaux publics, à l'inverse des départements et des communautés**. Les régions ne représentent que 2% seulement des marchés de travaux publics contre 11% du bâtiment (lycées).

Une dépense d'équipement par habitant élevée dans les territoires ruraux

Selon les études des CERC, le niveau de dépense d'équipement par habitant s'avère le plus élevé dans les espaces de faible densité ou à activité saisonnière forte (montagne).

En analysant la dépense d'équipement par habitant, on s'aperçoit que les communes petites et moyennes ont les dépenses les plus élevées. C'est en partie lié à la dynamique de la périurbanisation qui impose des efforts d'équipements très élevés dans des communes à forte croissance démographique (avec des effets évidents de « déséconomies d'échelle » que la France mesure mal) et dont la soutenabilité mérite d'être interrogée. Les coûts d'extension des réseaux dans des espaces de densité faible sont importants. Il



serait également important d'interroger l'avenir de nombreux lotissements périurbains ou de l'habitat isolé avec le vieillissement de la société et les coûts de l'énergie. Plusieurs rapports de l'OCDE évoquent les surcoûts liés à notre mode d'occupation de l'espace et à notre vaste territoire. Le « prix à payer » de notre aménagement de l'espace mérite de faire l'objet d'un débat public au titre de la notion d' « égalité des territoires ». Il ne doit pas conduire pour autant à la création d'équipements sous-utilisés. Des effets de taille critique et des analyses en termes de bassins de vie (zones d'attractivité) doivent être pris en compte. Des solutions alternatives peuvent être proposées pour organiser l'accessibilité aux services. Il est également souhaitable de concentrer les moyens sur des polarités (bourgs centres) en termes d'équipements et de moyens de fonctionnement dédiés pour en mutualiser les coûts via l'intercommunalité.

Des coûts fixes à mutualiser via les communes nouvelles et l'intercommunalité

Malgré le quasi-bénévolat de l'immense majorité des élus ruraux et la faiblesse des équipes administratives, la dépense par habitant s'avère plus élevée dans les très petites communes. Une étude de la DGCL (bis n°74 de juillet 2010) a montré que la strate démographique au sein de laquelle la dépense par habitant est la plus faible se situe autour de 500 habitants (moyenne de 1180 euros par habitant pour les communes isolées) mais est significativement plus élevée dans les strates les plus faibles : 2119 euros par habitant dans les communes isolées de moins de 100 habitants, 1546 euros par habitant dans les communes de 100 à 200 habitants. La dépense par habitant en 2010 était en partie maîtrisée dans ces communes lorsqu'elles étaient en intercommunalité (cette étude a le mérite de montrer que dans quasiment toutes les strates l'intercommunalité produit un effet de modération de la dépense par habitant). La principale explication tient à l'existence de coûts fixes dans la gestion municipale qui gagnent à être mutualisés.

Si l'on observe le seul investissement, la dépense en € par habitant est maximale en Corse (+ de 1000 euros par habitant) suivie de Midi-Pyrénées, le Languedoc-Roussillon, la Basse Normandie, Champagne-Ardenne, Pays de la Loire... A l'échelle des départements, les dépenses d'équipement par habitant sont les plus élevées (supérieures à 1000 euros/hab.) dans les Hautes Alpes, la Savoie, la Lozère puis l'Aveyron, la Corse du sud, la Vendée, la Haute Marne, la Meuse... Certains départements peu denses sont confrontés à des dépenses d'équipement par habitant très élevées en raison des activités saisonnières (cf. montagne, littoraux) et de leur attractivité touristique exigeante en infrastructures (dessertes, dimension des réseaux et équipements...).

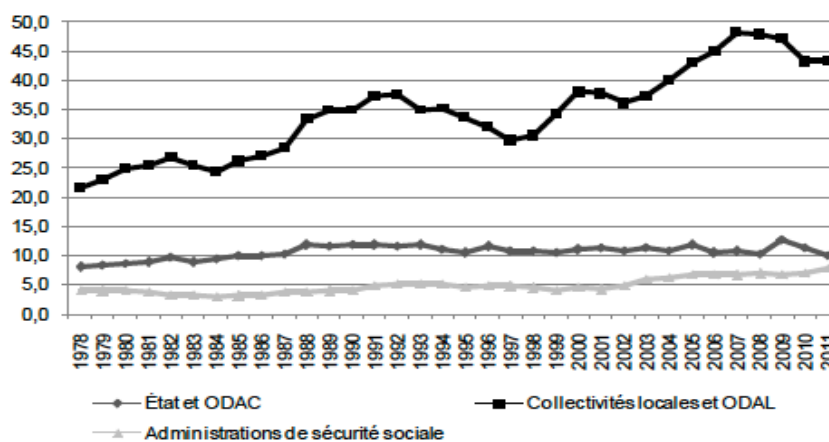


Annexe 2. Le poids de l'investissement public par rapport au PIB

La France est marquée par une dépense d'investissement public soutenue et plutôt élevée par rapport à la moyennes des pays de l'OCDE, sans doute en raison de l'importance du périmètre de sa sphère publique (enseignement, transports, énergie...), la qualité et la densité de ses réseaux d'infrastructures et son vaste espace qui imposent des dépenses d'entretien importantes.

Une baisse significative avait été constatée à la suite de la récession des années 1990, inquiétant alors les parlementaires (cf. rapport sénatorial de Joseph Kergueris en 2002), suivie d'une reprise avec les CPER 2000-2006 et le retour d'une croissance soutenue à partir de 1998. Le rapport du CESE, présenté par René Ridoret en juillet 2012, montre que la FBCF des administrations publiques était de l'ordre de 3% en 1978, de 3,6% en 1991 avant de chuter à 2,8% en 1998 puis remonter à 3,3% en 2005 et même 3,5% en 2009 (année du plan de relance). Elle est retombée à environ 3% du PIB en 2011 et 2012. Les pics constatés en 1991-1992 et 2009 sont liés à la récession et au tassement du PIB qui améliorent facialement le ratio FBCF/PIB sans que l'on constate une augmentation en volume de l'investissement de même ampleur.

Graphique 3 : Investissement public en volume (en milliards d'euros 2011)



Source : Estimation FFB à partir des Comptes de la Nation de l'INSEE.

Il existe plusieurs manières de mesurer l'investissement public (cf. rapport Ridoret pour le compte du Conseil économique, social et environnemental de juin 2012). **La comptabilité nationale utilise la notion de formation brute de capital fixe (FBCF) d'origine publique**, à laquelle elle commence à rajouter la recherche et développement réalisée en interne. La FBCF est constituée des flux financiers qui affectent l'actif des administrations, hors amortissement. L'investissement public comprend aussi les subventions d'investissement allouées à des tiers. On constate une légère différence avec le périmètre pris en compte par la comptabilité locale qui inclut les remboursements de dettes dans la dépense d'investissement publique locale, en sus des dépenses d'équipement proprement dites et des subventions versées. Les variations de chiffres souvent constatées s'expliquent par le choix de la méthode employée.

La non prise en compte de certains budgets annexes des collectivités par la comptabilité locale tend à sous-évaluer le volume et le poids relatif de l'investissement public (ces investissements sont imputés au secteur entreprises), alors qu'ils correspondent souvent à des projets phares des collectivités (zones d'activités, transports urbains, stations d'assainissement...) et, plus particulièrement des intercommunalités. De même, ne sont pas comptabilisées les opérations engagées via des formules de partenariat public-privé, tant par l'Etat que par les collectivités, puisque l'investissement est porté



juridiquement par l'entreprise même si le financement sera assuré in fine par la collectivité publique et que celle-ci est la prescriptrice du projet. Le rapport Ridoret évalue à 31 milliards d'euros les engagements effectués à travers les différentes formes de PPP (24 mds en contrats de partenariat) sur la période 2004-2011 soit sept ans, ce qui représente 7% de l'investissement public.

Alors que les investissements publics restaient à un niveau élevé en France en 2009 (après être descendus à 3% en 1998 (creux avant la reprise constatée lors de la période 1998-2002), il sont tombés en Allemagne (cf. annexe suivante) en dessous du seuil de 2%, voire proches de 1,5% après les efforts de la réunification (1,6% en 2009). **L'Allemagne investit 1 point de PIB en moins que les autres pays de l'UE en moyenne (2,8%)**. La France est sans doute en mesure de préserver la qualité de son stock d'infrastructures publiques – point fort de son attractivité – avec des investissements à hauteur de 3% du PIB mais il faut tenir compte de son dynamisme démographique particulier (qui est un atout sur le long terme mais exige un effort d'équipement) et de ses investissements militaires.

La récente note de conjoncture de la Banque postale sur les finances locales montre que le poids de **la formation brute de capital fixe (FBCF) imputable aux collectivités locales est restée d'une remarquable stabilité depuis trente ans, entre 2% et 2,5% du PIB**. Etat et collectivités pourraient s'accorder sur un objectif partagé : parvenir à préserver l'effort des collectivités à hauteur de 2% a minima.

Les dépenses d'investissement de l'Etat sont restées stables sur longue période mais en volume et non en part relative, environ 10 milliards d'euros (en € constants) depuis vingt ans. La principale évolution tient au nouveau partage entre l'Etat stricto sensu et ses agences ou ses opérateurs qui en assument une part croissante (ANRU, ANAH, AFITF, ADEME...). Il doit être tenu compte également du recours récent aux PPP dans des domaines comme la Santé, les prisons, les casernes... qui ne sont plus comptabilisés dans les dépenses d'investissement public.



Annexe 3 - La chute de l'investissement public en Allemagne : une évolution préoccupante

En Allemagne, les investissements publics sont passés de 47 milliards d'euros en 1992 à 29 milliards en 2005. La décennie 2000-2010 a été une décennie très sombre, proche d'une déflation à la japonaise, avant la reprise soutenue des dernières années liée aux excédents commerciaux (en partie dûe à la dépression des consommations intérieures).

En juin 2014, c'est la fédération de l'industrie allemande (BDI) qui a lancé un cri d'alarme en soulignant que « l'Allemagne ruine ses infrastructures » (cf. article de Thibaut Madelin dans *Les Echos* du 17 juin 2014). Les fermetures à répétition des ponts et des autoroutes, des canaux (écluses vétustes), les retards des trains... inquiètent les entreprises allemandes.

Un rapport annuel sur les infrastructures explique que 20% des autoroutes, 41% des routes nationales et 46% des ponts sont dans un état critique. La confédération syndicale DGB a plaidé pour une relance des investissements. En mai 2014, l'OCDE comme le FMI ont invité l'Allemagne à investir au moins 0,5% de plus dans ses infrastructures (TIC, réseaux, éducation...), soit environ 13,5 Mds d'euros en plus là où le gouvernement n'entend mobiliser que 5 Mds par an.



(source Commission européenne : la formation nette de capital fixe tient compte de la dépréciation des actifs. Elle est passée en négatif depuis 2002 en Allemagne)

La sévère crise des finances communales en Allemagne au tournant des années 2000 explique une part importante de la chute de l'investissement.

Alors qu'elles portaient les deux tiers de l'investissement public, les communes (Gemeinde) ont réduit leurs volumes de **30 milliards d'euros en 1992 à 16 milliards en 2004** dans les domaines des routes, canalisations, écoles, hôpitaux, déchets... Les instituts statistiques allemands se sont efforcés de mesurer la dépréciation du capital en dotant chaque type d'équipement ou d'infrastructure d'une durée de vie moyenne pour comparer les investissements « bruts » et les investissements « nets » (tenant compte de la dépréciation). Depuis le début des années, l'investissement « net » est largement négatif (cf. graphique ci-dessus), comme l'ont montré plusieurs études de la Bundesbank, ce qui confirme que l'Allemagne ne renouvelle plus son stock d'infrastructures publiques.



Annexe 4 : Optimiser et mesurer l'utilité sociale des investissements publics

Il serait opportun d'inciter la réflexion économique et l'évaluation des politiques publiques à mesurer avec plus de précision l'effet d'entraînement des investissements publics sur l'investissement privé et la valorisation des actifs privés. En France, **la réflexion sur la valorisation du foncier par les investissements publics est beaucoup moins avancée que dans d'autres pays de l'OCDE**. Un débat devrait à ce titre d'être conduit sur le juste partage, entre puissance publique et acteurs privés, de la plus-value liée à des opérations d'aménagement ou à la réalisation d'infrastructures. La tentative d'instituer une taxe sur les plus-values liées aux projets de transports collectifs est restée sans suite à ce jour (cf. non parution du décret d'application de la loi Grenelle 2). Les opérations de type ZAC demeurent l'un des meilleurs outils de répartition des plus-values mais limitées à certains types de projets.

La perspective de la révision des valeurs locatives, chantier fiscal majeur poursuivi par le gouvernement, ouvrira des opportunités pour **enregistrer dans les assiettes fiscales les effets de valorisation des biens fonciers et immobiliers et créer des retours sur investissement vertueux**.

Se doter d'outils d'évaluation plus performants

S'ils sont avérés, l'utilité sociale et l'effet de levier de l'investissement public sur la croissance ne sont pas pour autant des réalités indépendantes de la qualité des choix opérés. Les « externalités positives » des investissements doivent être évaluées et ne peuvent l'être de manière décontextualisée. Un même investissement peut avoir une utilité sociale maximale dans un territoire, et faible dans un autre (territoire déjà équipé, usages différents, qualité de la politique publique...).

Il y a également lieu de mesurer les éventuelles externalités négatives imputables à des investissements mal conçus (pertes de valeur patrimoniale, dégradations environnementales). Certains surcoûts imposés peuvent se justifier par la nécessité de les limiter (cf. 1% paysage dans la réalisation des infrastructures routières, normes antibruit ou de perméabilité pour la faune). Il est donc souhaitable de prévoir une évaluation ex ante et ex post beaucoup plus rigoureuse des projets d'investissement, en soumettant aux assemblées délibérantes (à l'échelle et à l'initiative de l'autorité maître d'ouvrage) des études coûts/bénéfices ou de mesures des externalités positives et négatives. Les financements de ces études devraient être intégrés dans le plan de financement global. Des dispositions sont envisagées dans le projet de loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTR) et doivent être soutenues.

L'importance d'une politique d'investissement public n'est pas tant de créer des emplois directs « non-délocalisables » (les entreprises de TP peuvent être étrangères ou recourir à main d'œuvre étrangère) ni de proposer des « chantiers nationaux » comme en 1848 que de disposer d'infrastructures contribuant durablement à notre attractivité internationale, à la compétitivité globale de notre tissu productif et au bien-être collectif. Comme le montre Thomas Piketty dans son récent ouvrage *Le capital au XXI^{ème} siècle*, la valeur de nos actifs publics doit être mise en regard de notre dette. La France est aujourd'hui dans une situation proche de l'équilibre entre ses actifs publics et son passif. Quant au patrimoine net des Français, largement valorisé par la qualité de nos infrastructures publiques (notamment les biens immobiliers), il équivaut à plus de cinq fois le PIB (et donc de notre dette publique).