

L'INVESTISSEMENT PUBLIC :

malgré les difficultés, une priorité

Dans un monde mouvant, l'Etat doit intervenir dans la réalisation et l'orientation de l'investissement. La situation des finances publiques exige toutefois une sélection des investissements publics qui se justifient s'ils présentent des externalités positives ou préparent l'avenir. Ils doivent servir un projet de société.

En France, l'investissement public se situe à un niveau élevé. Est-il soutenable dans les années à venir et à quelles conditions ?

LE CONSTAT

La part de l'investissement public dans le PIB, au sens de la FBCF, est stable depuis trente ans, un peu au-dessus de 3 %. L'Etat a maintenu ses investissements et les collectivités locales ont accru les leurs. Par fonctions, le logement croît le plus et les transports diminuent.

Les PPP ne représentent qu'un faible complément (31 mds d'euros sur 8 ans et 7 % du total).

En regard, la dette publique a atteint 86 % du PIB en 2011 (cf. avis du CESE *La dette : un pont entre passé et avenir* ; juin 2012). Cela ne peut durer. D'autant que la France atteint un niveau record de dépenses publiques ; leur réduction se répercute en général sur le niveau de l'investissement. Pour le secteur local, deux risques majeurs s'y ajoutent : les difficultés d'accès au crédit, en lien avec la mise en place des règles dites de Bâle III et le renforcement de la dépendance financière vis-à-vis de l'Etat.

DES BESOINS CERTES IMPORTANTS MAIS FINANCIEREMENT DIFFICILEMENT SOUTENABLES

L'Etat doit répondre aux défis nouveaux sans sacrifier la préservation de l'existant. Les besoins, nombreux, doivent être analysés à l'aune du développement durable, en évitant les éventuels gâchis.

Pour les collectivités locales, des investissements considérables sont nécessaires : besoins quantitatifs et qualitatifs en logement, pour la mobilité et les réseaux en général, transition énergétique et attentes liées au développement durable et au soutien de la vitalité économique des territoires.

Toutefois, l'importance des besoins recouvre des disparités. Une péréquation fiscale entre les territoires est donc nécessaire.

Les défis de la société mondialisée nous invitent à revisiter les investissements nécessaires pour améliorer l'adaptation du pays, surtout si on élargit la notion d'investissement productif pour y intégrer, par exemple, les dépenses en R&D ou d'éducation. Pour rationaliser la décision, il faut améliorer la connaissance des besoins, définir les critères d'évaluation, améliorer les outils de calcul économique, apprécier les inégalités dans l'espace.

Malgré la décentralisation et afin de conserver une cohérence globale, l'Etat doit jouer un rôle crucial comme acteur direct, partenaire ou puissance tutélaire via les normes notamment.

Pour les collectivités locales, la situation présente est globalement saine mais se détériorera à l'avenir. Un effet de ciseaux est à prévoir : un investissement en croissance, une pension à épargner en réduction. L'endettement devrait donc croître et le service de la dette s'élèverait de 40 à 45 % de l'épargne aujourd'hui, à 60 % en 2020. La dégradation de l'épargne tient à une double évolution :

- augmentation des charges de fonctionnement (3,6 % par an) due surtout à une charge d'intérêt en hausse et aux frais de fonctionnement des investissements réalisés,
- hausse limitée des recettes (3,3 % par an), en raison de la réforme de la fiscalité locale.

Dès lors, comment préserver l'investissement des collectivités locales et sauvegarder leur solvabilité ? La dégradation sera la plus marquée pour les régions ; les départements, touchés aussi, pourraient réduire leurs aides aux communes. L'offre de crédit jouera ainsi un rôle crucial.

Pour l'Etat, il faut considérer le coût du non-investissement qui, à terme, peut être lourd. Le recours aux PPP semble offrir des marges de manœuvre à court terme mais le bilan à long terme est controversé et une évaluation est nécessaire.



Didier Ridoret

Entrepreneur en Menuiserie de Bâtiment
Président de la Fédération Française du Bâtiment (FFB)

Ses fonctions au CESE :
Membre du groupe des entreprises
Membre de la section de l'économie et des finances

Contactez le rapporteur :

tel : 01 40 69 51 39

RATIONALISER L'ORGANISATION DES POUVOIRS TERRITORIAUX ET DE LEURS COMPÉTENCES

Les divers gouvernements ont engagé depuis les années 90 un processus lent mais profond de réformes qui vise à :

- faire émerger l'intercommunalité par petites touches ;
- fusionner progressivement départements et régions au profit des secondes.

L'OCDE estime également qu'il faudrait mettre de l'ordre dans l'organisation de l'action publique au niveau local en éliminant inefficacités et chevauchements. Cela pourrait impliquer une décentralisation accrue, en réduisant les services déconcentrés de l'Etat. L'intercommunalité devra être renforcée, en s'accompagnant de la démocratisation de ce niveau décisionnaire via l'élection au suffrage universel direct de l'instance dirigeante.

A défaut, le CESE propose, a minima, de renforcer les mécanismes de solidarité financière entre territoires afin que la péréquation puisse être efficace.

AMÉLIORER LA PROGRAMMATION ANNUELLE

Les efforts pour améliorer la connaissance du patrimoine de l'Etat devraient être prolongés par de réelles priorisations en matière d'investissements. Des engagements pluriannuels devraient permettre de réaliser aussi des travaux d'entretien, sans repousser les projets d'avenir indispensables. Une meilleure gouvernance des projets et une clarification des plans de financement apparaissent comme des préalables à une bonne satisfaction des besoins.

En matière d'investissements publics, l'Etat doit également orienter les modes de choix des autres décideurs publics afin d'en garantir la cohérence. Pour cela, établir des critères et des normes d'évaluation est une méthode efficace et respectueuse du caractère décentralisé de la République. Les indicateurs classiques de performance sont inadaptés. Il conviendrait d'intégrer, notamment, des éléments d'utilité sociale.

La valorisation des actifs existants devrait être améliorée. Une véritable politique de gestion du patrimoine immobilier et des infrastructures s'impose. Des études préalables devraient mieux préciser les besoins à satisfaire. Ainsi, un programme pluriannuel d'investissement, respectant les objectifs de développement durable, pourrait être défini à bon escient.

AMÉLIORER L'ACCÈS AU FINANCEMENT AVEC DES MATURITÉS ADAPTÉES

Il convient d'abord de préserver, consolider ou restaurer les outils existants (AFITF, ANRU...).

Les prêts aux collectivités locales risquent d'être insuffisants. Des formules simples, sûres et à long terme devraient être trouvées, par exemple grâce au projet de tandem CDC-Banque postale, s'il voit le jour.

Au-delà, quatre voies structurelles sont à privilégier :

- la première est la création d'une banque publique dédiée aux collectivités locales leur permettant de disposer de prêts adaptés ;
- La deuxième passe par une remobilisation des banques, ce qui suppose d'en réunir les conditions ;
- La troisième implique une collecte « fléchée » de l'épargne, liquide ou non, auprès du public ;
- La quatrième repose sur des financements de marché via l'émission d'emprunts obligataires mutualisés de plusieurs collectivités locales. Cela suppose une action conjuguée des banques, des assurances et des investisseurs institutionnels. Cette solution ne peut cependant être la panacée et peut présenter des risques.

Investissement public en volume (en milliards d'euros 2010)

