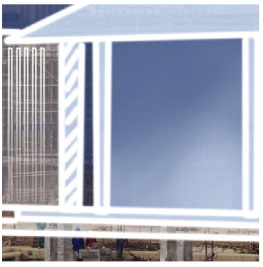
LES **AVIS**
DU CONSEIL
ÉCONOMIQUE,
SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL

L'investissement public :

malgré les difficultés, une priorité

Didier Ridoret

Juillet 2012



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ
CONSEIL ÉCONOMIQUE
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Les éditions des
JOURNAUX OFFICIELS

2012-14
NOR : CESL1200014X
Mercredi 18 juillet 2012

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2010-2015 – Séance du 11 juillet 2012

L'INVESTISSEMENT PUBLIC : MALGRÉ LES DIFFICULTÉS, UNE PRIORITÉ

Avis du Conseil économique, social et environnemental

présenté par
M. Didier Ridoret, rapporteur

au nom de la
section de l'économie et des finances

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 14 juin 2011 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la section de l'économie et des finances la préparation d'un avis intitulé *L'investissement public : malgré les difficultés, une priorité*. La section de l'économie et des finances, présidée par M. Hugues Martin, a désigné M. Didier Ridoret comme rapporteur.

Sommaire

Synthèse de l'avis 4

Avis 7

Introduction 7

L'investissement public : état des lieux 11

- Les différentes composantes 11
- L'évolution de l'effort d'investissement au sens de la FBCF 14
- La montée des incertitudes 18
- La position de la France par rapport à ses voisins européens 20

Des besoins certes importants mais financièrement difficilement soutenables 25

- Des choix d'investissement à hiérarchiser en fonction des capacités de financement 25
- Le caractère financièrement très difficilement soutenable du niveau actuel de l'investissement 28

Propositions visant à mieux cibler et mieux financer l'investissement public 33

- Pour une rationalisation de l'organisation des pouvoirs territoriaux et de leurs compétences 33
- Pour une meilleure programmation pluriannuelle 35
- Pour un meilleur accès au financement avec des maturités adaptées 37

■ **Déclaration des groupes** 40

■ **Scrutin** 54

Annexes 56

Annexe 1 56

Annexe 2 58

Liste des personnalités auditionnées 60

Table des sigles 61

Bibliographie 62

L'INVESTISSEMENT PUBLIC : MALGRÉ LES DIFFICULTÉS, UNE PRIORITÉ

Synthèse de l'avis[1]

L'investissement, public ou privé, joue un rôle décisif dans le développement de nos sociétés. Son rôle doit être économique, social et fondamental dans le développement de l'emploi et de la productivité dans la transition vers un développement soutenable.

Dans un monde mouvant, l'Etat doit jouer un rôle proactif et donc intervenir dans la réalisation et l'orientation de l'investissement. Cela s'applique également à l'Europe.

La situation des finances publiques exige toutefois une stricte sélection des investissements publics. Ils se justifient s'ils présentent des externalités positives ou s'ils préparent l'avenir avec des projets que le secteur privé ne peut mener. L'investissement public doit servir un projet de société (éducation, recherche, infrastructures…).

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

L'agrégat FBCF, qui n'inclut pas, par exemple, les dépenses en R&D, est imparfait mais c'est le seul qui soit suivi à long terme et comparable internationalement.

La part de l'investissement public, mesuré par cet agrégat, dans le PIB est restée stable depuis une trentaine d'années, un peu au-dessus de 3 %. L'Etat a maintenu le montant de ses investissements et les collectivités locales ont accru les leurs ; ainsi, leur part dans le total est passée de 44,3 % en 1950 à 71,5 % en 2010. Par fonctions, le logement enregistre la plus forte croissance alors que les transports marquent un recul.

Les PPP, dont le bilan et l'utilité font débat, ne représentent qu'un faible complément (31 Md 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. Or, 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 financièrement difficilement soutenables

L'Etat doit répondre aux défis nouveaux sans sacrifier l'entretien et la préservation de l'existant. Les besoins sont nombreux et doivent être analysés à l'aune du développement durable. Pour autant, il faut à l'évidence éviter les éventuels gâchis.

1 **L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 98 voix pour, 73 abstentions et 1 contre** (voir le résultat du scrutin en annexe).

Pour les collectivités locales, des investissements considérables sont nécessaires : besoins quantitatifs et qualitatifs en matière de logement, aménagements nécessaires à la mobilité et aux réseaux en général, transition énergétique et plus largement 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 afin d'éviter abus et manques.

Il faut, de plus, élargir la notion d'investissement productif pour y intégrer, par exemple, les dépenses en R&D ou les dépenses d'éducation.

Les défis de la société mondialisée nous invitent à revisiter les investissements nécessaires pour améliorer l'adaptation du pays : cohésion sociale, qualité de vie, communications, production et distribution d'énergie, réduction des pollutions, efficience dans l'utilisation des ressources…. 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, comme partenaire ou comme puissance tutélaire via les normes notamment.

Il faut réfléchir à de nouveaux financements permettant de répondre aux besoins.

Pour les collectivités locales, la situation présente est globalement saine mais se détériorera à l'avenir si le cadre présent est inchangé. Et pour cause, un effet de ciseaux est à prévoir avec un investissement en croissance et une propension à épargner qui se réduit. 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 elle-même tient à une double évolution : d'une part, une augmentation des charges de fonctionnement de l'ordre de 3,6 % par an, largement due à une hausse de la charge d'intérêt et des frais de fonctionnement des investissements réalisés, d'autre part à des recettes qui n'augmentent que de 3,3 % par an, en raison de la réforme de la fiscalité locale.

Dès lors, comment permettre de préserver l'investissement des collectivités locales et donc de sauvegarder leur solvabilité ? C'est pour les régions que la dégradation sera la plus marquée ; les départements seront également touchés et pourraient réduire leurs aides aux communes. L'offre de crédit jouera, dans ce contexte, un rôle crucial.

Pour l'Etat, il faut prendre en considération le coût du non-investissement qui, à terme, peut être très lourd. Le recours aux PPP peut sembler offrir des marges de manœuvre à court terme mais le bilan à long terme est controversé et une évaluation complète de ce type de contrat est en tout état de cause indispensable.

Les préconisations

Le CESE formule trois séries de préconisations :

Rationaliser l'organisation des pouvoirs territoriaux et de leurs compétences

Les divers gouvernements ont engagé depuis les années 1990 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 inefficiences 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 encadrer 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 et des évaluations.

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 verrait la création d'une banque publique dédiée aux collectivités locales ;
– 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.

Avis

Introduction

L'investissement, qu'il soit privé ou public, joue un rôle décisif dans le développement de nos sociétés. Il se révèle indispensable à l'activité économique, en permettant de maintenir ou d'accroître la quantité de capital mobilisable et en étant un facteur d'accroissement de la productivité. Il peut jouer un rôle social en permettant le développement de l'emploi à condition qu'il ne soit pas tourné vers la rentabilité financière immédiate. Il doit jouer un rôle clef dans la transition vers un nouveau modèle de développement soutenable dans le temps et respectueux des impératifs écologiques. L'investissement n'est donc pas une fin en soi, n'a pas pour seule vocation le développement des capacités productives mais vise d'abord et avant tout à accentuer le bien-être présent et futur, tout en préservant les ressources naturelles[2].

« *Le développement de la société française, dans un environnement marqué par l'intégration européenne et la mondialisation, repose en grande partie sur l'efficacité de son secteur privé et le bon fonctionnement du marché. Mais cela n'exclut pas le développement des secteurs d'économie sociale ou solidaire qui sont plutôt moins développés dans notre pays que dans d'autres. Et cela va également de pair avec des interventions et des régulations publiques, à différents niveaux* »[3]. En particulier, l'État, dans un monde mouvant où de nouvelles priorités se font jour, notamment au regard des exigences du développement durable, se doit de jouer un rôle proactif, soit comme investisseur direct (cf. le Grand emprunt), soit comme « incitateur-régulateur », auprès des collectivités territoriales ou d'autres agents économiques. Il dispose d'un rôle cardinal dans la réalisation et l'orientation de l'investissement.

Ainsi, par leur rôle régulateur, les politiques publiques de l'Etat et des collectivités territoriales, dans le domaine de l'urbanisme, encadrent les investissements et les modes de consommation des ménages et des entreprises pour des décennies, sur un plan général. Cette remarque vaut d'ailleurs également pleinement pour l'échelon européen, faute de quoi l'Europe restera une zone économique à forte hétérogénéité. Le fonds de cohésion, le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE)... n'ont pas d'autre justification. Le seul débat porte sur le caractère adapté et/ou suffisant des politiques mises en œuvre.

À tous les niveaux, la maîtrise de la dépense publique et la soutenabilité de la croissance exigent des investissements publics soigneusement choisis. Dans un contexte de crise et de réduction nécessaire de la dette, il importe néanmoins de maîtriser la dépense publique tout en préservant les dépenses d'avenir, voire en les augmentant, à la fois pour répondre aux attentes de nos concitoyens et pour renforcer le rôle contra-cyclique des politiques publiques. De fait, « *bien orienté, l'investissement public (particulièrement les dépenses pour le développement des capacités humaines et des infrastructures) permet d'élever l'efficacité des investissements privés et constitue un facteur déterminant de l'attractivité du territoire* »[4].

2 Report of the Joint UNECE/OECD/Eurostat Working Group on Statistics for sustainable development : *Measuring sustainable development (2008).*
3 *Croissance potentielle et développement* (2007), Pierre Duharcourt, C.E.S., pages 223 et suivantes.
4 *Dynamiser l'investissement productif en France* (2008), Nasser Mansouri-Guilani, C.E.S., page16.

L'investissement public doit également contribuer à permettre la transition vers un modèle économique durable et plus efficace en matière d'économie d'énergie et/ou d'émission de CO_2.

Par ailleurs, l'histoire économique tend à montrer que des politiques judicieuses d'investissement initiées par les Pouvoirs publics peuvent avoir à la fois un impact direct et indirect sur la croissance économique.

L'impact de l'investissement public sur la richesse d'un pays peut être analysé sous deux angles : d'une part, sur le plan conjoncturel, d'autre part, sur le plan structurel.

Dans un premier cas, on considère que les investissements publics ont un impact « direct » sur l'économie. En période de faible niveau d'activité, les Pouvoirs publics peuvent accroître leur niveau d'investissement afin de soutenir l'économie à court terme. Cet impact est plutôt temporaire, concentré géographiquement et économiquement. Il est d'autant plus fort qu'il génère une activité « nationale », à faible teneur en importations. Dans une lecture « keynésienne », il en est attendu un effet d'entraînement rapide sur le reste de l'économie.

Le deuxième niveau d'analyse renvoie plutôt à la théorie de la croissance endogène. Les économistes de ce courant de pensée légitiment l'intervention de l'État dans l'économie dans le cadre d'actions structurantes : l'objectif est de doter l'économie de fondamentaux solides permettant d'assurer un régime durable de croissance soutenue. L'impact de l'investissement public s'analyse ici dans le long terme et se juge sur sa capacité à se diffuser à l'ensemble de l'économie et à lui donner les moyens de perdurer.

L'investissement public, dans un contexte de fortes dépenses publiques et de mondialisation, se justifie pleinement au plan théorique dès lors qu'il génère des externalités positives permettant, notamment, des économies internes chez les acteurs économiques ou s'il permet de préparer l'avenir avec des projets que le secteur privé est dans l'incapacité d'entreprendre, faute de retour financier suffisant. Le thème de la croissance endogène identifie de fait quatre facteurs principaux de croissance : les rendements d'échelle, la recherche-innovation, la connaissance (le capital humain) et l'intervention judicieuse de l'État.

Encadré 1 : Impacts économiques de l'investissement public

Effets	Horizon temporel	Espace géographique	Impact sectoriel	Fondement théorique	Exemple
Conjoncturels	Court terme	Local (en fonction du projet)	Borné (le secteur du BTP pour l'essentiel)	Analyse keynésienne	Construction d'une ligne TGV et ses conséquences
Structurels	Long terme	Général	Étendu	Croissance endogène	Mise en service d'une ligne TGV et ses conséquences

Source : « L'enjeu économique de l'investissement public et de son financement », page 15, D. Hoorens, C. Chevalier (Dexia), Éditions L.G.D.J.

Mais, au-delà de ses effets économiques, il nous faut rappeler que l'investissement sert un projet de société et sa projection dans l'avenir : « *Les types d'investissement public les plus importants sont ceux en faveur de l'éducation, de la recherche, des infrastructures et d'un certain type d'installations de production d'énergie. En se concentrant sur ces secteurs, la productivité globale du pays peut se renforcer à long terme. Dès lors qu'il existe des externalités, que l'on peut les mesurer, il y a une justification théorique à l'investissement public*[5] ».

À noter que l'investissement public est réalisé en France par trois types d'acteurs :

- les administrations publiques centrales, c'est-à-dire l'État et les organismes divers d'administration centrale (ODAC)[6] ;
- les administrations publiques locales, soit les collectivités locales et les organismes divers d'administration locale (ODAL) ;
- les administrations de Sécurité sociale, en particulier l'administration publique hospitalière.

5 *Dynamiser l'investissement productif en France* (2008), Nasser Mansouri-Guilani, CES, page 16.

6 Les ODAC regroupent des organismes auxquels l'État a donné une compétence fonctionnelle spécialisée au niveau national. Voici quelques exemples d'ODAC classés selon les dix fonctions :
1. Services publics généraux : Centre national de la recherche scientifique (CNRS), CNES... ;
2.Défense : Institut des hautes études de la défense nationale... ;
3. Ordre et sûreté publics : (peu significatif) ;
4. Affaires économiques : CEA, Institut français du pétrole (IFP), Météo France... ;
5. Protection de l'environnement : parcs nationaux, Conservatoire du littoral... ;
6. Logement et aménagement urbain : Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat ;
7. Santé : Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), Institut de veille sanitaire, fonds CMU... ;
8. Loisirs, culture et religion : théâtres (Opéra, Comédie française, Odéon...) et musées nationaux (Louvre, La Villette, Versailles...), Académie française... ;
9. Éducation : Universités et grandes écoles publiques... ;
10. Protection sociale : Fonds national d'aide au logement (FNAL)...

Le présent avis s'attache, dès lors, à répondre à deux questions majeures :

- la collectivité nationale dans son ensemble doit-elle ou non, au-delà des aspects positifs de l'investissement public sur la croissance qui ne saurait être une justification en soi[7], maintenir un haut niveau d'investissement ? La réponse à cette question mérite de longs débats, puisque, d'une part, l'investissement public en France atteint un niveau très élevé par rapport à ce que l'on observe chez nos principaux partenaires économiques et qu'il se situe, de plus, à un niveau historiquement fort mais que, d'autre part, notre pays est confronté à de nouveaux défis ;
- le secteur public peut-il financièrement supporter durablement (à un horizon de 10 ans) un tel niveau d'investissement, dès lors que l'on admet ou conclut qu'il est souhaitable ? Le jugement sur le caractère soutenable d'un tel effort ne peut passer à côté de la grande diversité que recouvre la notion d'investissement public. Il ne peut, ni ne doit surtout ignorer les contraintes financières fortes qui pèsent sur les acteurs publics. Pour répondre au caractère soutenable des volumes, il faut donc aussi se faire une idée prospective de l'évolution des autres charges et des ressources.

La première partie de cet avis sera consacrée à exposer les grands constats que l'on peut aujourd'hui dégager sur l'investissement public en France (définition, évolution de long terme, poids de la dette associée et comparaison européenne).

Dans une deuxième partie, nous verrons que les besoins d'investissement resteront importants à l'avenir, tant pour les collectivités locales que pour l'État, mais qu'ils seront plus difficilement soutenables financièrement, compte tenu notamment d'une probable diminution de l'autofinancement des collectivités locales liée à la baisse de leurs recettes et aux moindres dotations de l'État.

Enfin, dans une troisième partie, cet avis formulera un ensemble de propositions visant à répondre aux besoins évoqués précédemment au travers d'une rationalisation de l'organisation des pouvoirs locaux, d'une meilleure programmation pluriannuelle de l'investissement et d'un meilleur accès au financement avec des maturités adaptées.

7 Même si la qualité de nos infrastructures publiques constitue un atout dans la compétition économique internationale.

L'investissement public : état des lieux

Après avoir examiné les différentes composantes de l'investissement public et son évolution, la montée des incertitudes sera mise en évidence et la situation française sera comparée à celle de ses voisins européens.

Les différentes composantes

Dans la comptabilité nationale, l'investissement est défini comme la Formation brute de capital fixe (FBCF), autrement dit la valeur des biens durables acquis par les unités de production pour être utilisés pendant au moins un an dans leur processus de production. À ce titre, elle inclut aussi les gros travaux d'entretien.

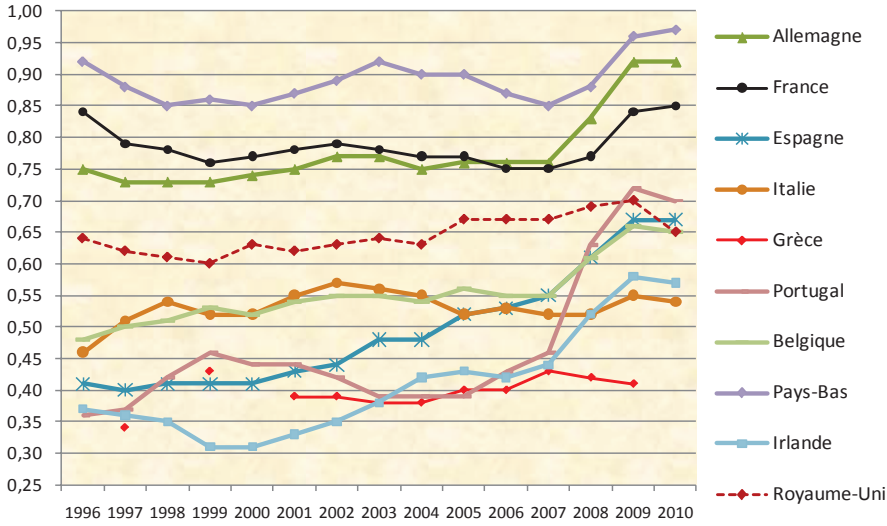
Toutefois, la FBCF ne tient pas compte de toutes les dépenses qui, d'un point de vue économique et non plus comptable, peuvent être considérées comme de l'investissement. C'est le cas de certaines dépenses de services qui permettent d'accroître la capacité de production de l'entreprise. Il en est ainsi des dépenses commerciales, de formation, de R&D, que l'on range souvent sous l'appellation « d'investissements immatériels ». Ceux-ci, quoique de plus en plus mobilisés par les acteurs économiques, relèvent des consommations intermédiaires dans la comptabilité nationale (à l'exception notable de l'acquisition de logiciels qui contribuent bien à la FBCF). De même, la comptabilité nationale n'inscrit pas dans la FBCF les « investissements financiers » (nationaux ou étrangers), qui constituent en fait des placements, ni les achats de terrains.

La définition de l'investissement par la FBCF s'avère donc plutôt restrictive (cf. encadré 2 ci-après). Si elle souligne le rôle de l'investissement dans les capacités de production physiques d'une économie, elle apparaît à tous les égards trop limitée par rapport à cet objectif même.

Pour corriger cet état de fait, il est nécessaire de tenter de contourner les limites de la définition et de raisonner sur le concept d'investissement en dépassant celui de FBCF et en intégrant tout ce qui relève notamment de la R&D ou de la formation. De fait, certaines dépenses en matière de protection sociale, d'environnement, d'éducation, de santé apportent autant de richesses que d'autres pour développer le tissu économique d'un pays.

S'agissant de la seule R&D des administrations publiques (APU), comme le montre le graphique 1, la France, qui était déjà l'un des pays de la zone euro qui investissait le plus en ce domaine au milieu des années 1990, n'a pas sacrifié ce poste de dépenses au cours des quinze dernières années en maintenant constant son effort (aux environs de 0,8 % du PIB l'an).

Graphique 1 : Évolution des dépenses publiques* en R&D (en % du PIB)



* Y compris enseignement supérieur.

Sources : OCDE, Eurostat

La raison oblige toutefois à se limiter à la notion de FBCF afin de pouvoir mener des analyses sur le long terme et d'être en mesure de faire des comparaisons internationales. C'est d'ailleurs le choix qui fut fait dans l'avis du 13 novembre 2002 sur *L'investissement public en France : bilan et perspectives* (cf. pages 5 et suivantes)[8].

8 Voir également rapport présenté par M. Philippe Valletoux, *La faisabilité financière des programmes d'infrastructures*, CES 2006, pages II - 19 et suivantes.

Encadré 2 : Qu'entend-on par investissement public[9] ?

Le terme « investissement public » fait généralement référence à une définition de nature comptable et relève d'une approche fondée plus sur la nature de la dépense que sur sa fonction.

Dans les comptes nationaux de l'INSEE, l'investissement public comprend :

- la « FBCF publique » qui est une mesure des flux financiers affectant l'actif des administrations, hormis les amortissements des biens. Il s'agit donc d'un solde entre des dépenses augmentant la valeur de cet actif (achat de terrains, de bâtiments, construction de routes, etc.) et des recettes qui proviennent de la diminution de cet actif (cession de terrains, bâtiments, etc.) ;
- les « transferts versés » qui sont constitués d'aides à l'investissement d'autres tiers.

L'investissement public des collectivités locales défini par la comptabilité locale est légèrement différent puisqu'au sein de ces dépenses figurent :

- les remboursements de dette, flux qui affectent leur « compte financier » mais ne touchent en rien leurs actifs ;
- les dépenses d'équipement, essentiellement constituées d'investissements dans les bâtiments et travaux publics ;
- les subventions versées (en particulier, les régions et les départements participent au financement de nombreux projets communaux et intercommunaux).

L'investissement public en tant qu'agrégat basé sur une définition comptable recouvre un champ qui évolue avec les normes comptables ou encore les modes de « coopération » entre les agents économiques (partenariat public-privé, décentralisation, etc.). Ainsi, certains investissements privés sont à rattacher à des décisions publiques. Réalisées par maîtrise d'ouvrage privée, ces opérations couvrent au moins en partie des risques de financement publics. On peut notamment citer les investissements sous concession, les délégations de service public, ceux réalisés à l'occasion de partenariat public-privé, ceux réalisés avec des tarifs d'achat garantis par la puissance publique (notamment en matière d'énergie).

Si l'on considère la classification des fonctions de dépense des administrations publiques, celle-ci se décompose en dix postes : les services généraux des administrations publiques, la défense, l'ordre et la sécurité publics, les affaires économiques, la protection de l'environnement, les logements et équipements collectifs, la santé, les loisirs, la culture et le culte, l'enseignement et la protection sociale.

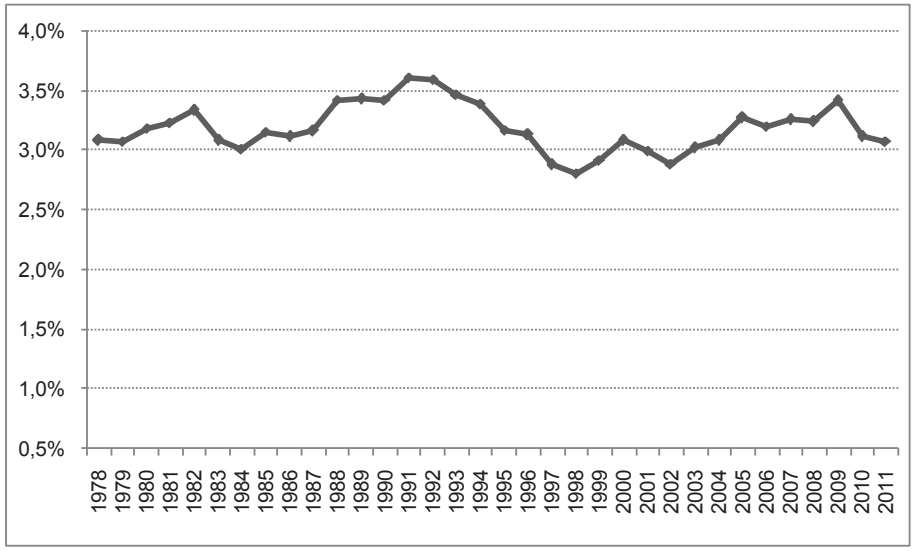
Enfin, la notion d'investissement public recouvre une grande variété d'actions : logements, écoles, crèches, routes, etc.

9 *L'enjeu économique de l'investissement public et de son financement*, pages 12 et 13, D. Hoorens, C. Chevalier (Dexia), Éditions L.G.D.J.

L'évolution de l'effort d'investissement au sens de la FBCF

La part de l'investissement public dans le PIB est restée globalement stable depuis une trentaine d'années, autour de 3,1 %. Elle est passée de 3,2 % du PIB en 1978 à 3,1 %du PIB aujourd'hui.

Graphique 2 : Dépenses d'investissement des administrations publiques (FBCF en % du PIB)



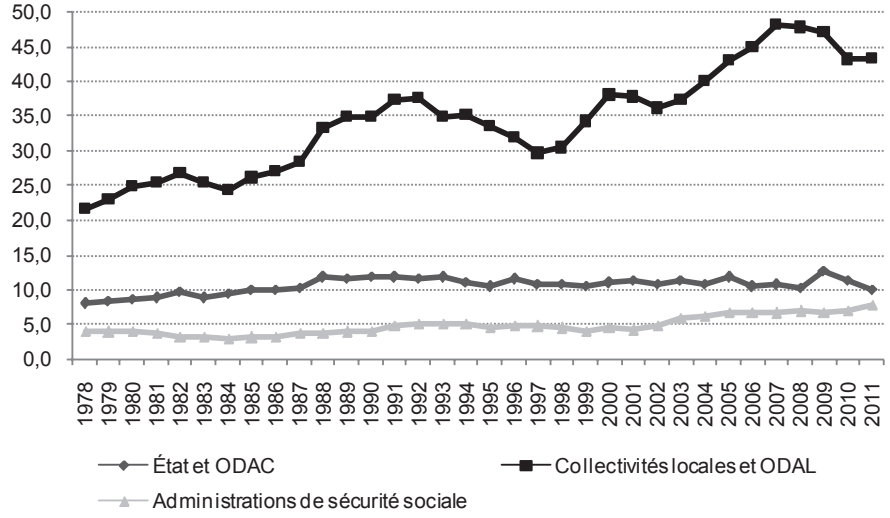
Source : Comptes de la Nation de l'INSEE.

Nota : 0,1 point de PIB représente l'équivalent de 2 Mds d'euros 2011.

Plus précisément, deux constats s'imposent :

- d'une part, l'État (+ ODAC) n'a pas réduit ses investissements sur cette période (aux environs de 10 milliards d'euros 2011 par an) et ce, malgré la décentralisation ;
- d'autre part, les collectivités locales ont fortement accru leur effort avec un doublement de leur volume d'investissement**,** qui représentait ainsi 71,5 % de l'investissement public en 2011 contre 68,3 % en 1990 et 44,3 % en 1950.

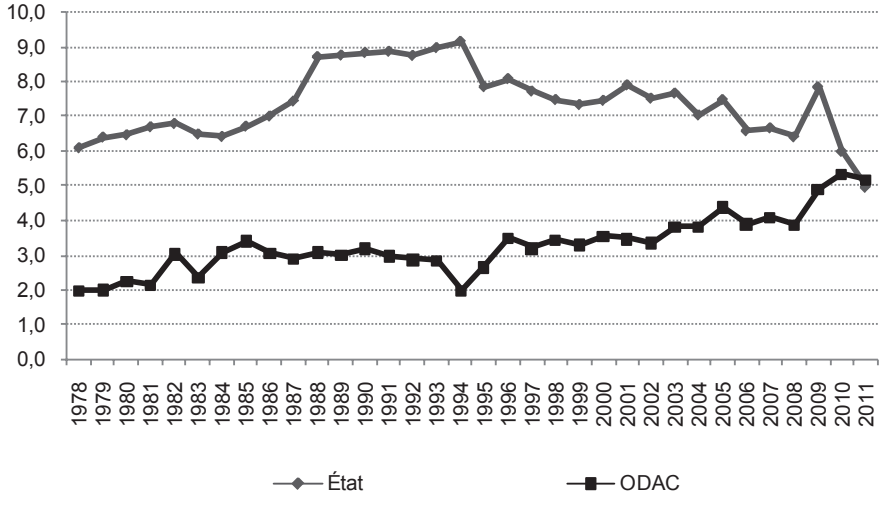
Graphique 3 : Investissement public en volume (en milliards d'euros 2011)



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

À noter que l'on observe deux courants contraires entre État et ODAC sur les quinze dernières années : si les investissements de l'État *stricto sensu* ont diminué en volume, ils ont progressé d'autant pour les ODAC (cf. graphique 4).

Graphique 4 : Investissement public en volume réparti entre État et ODAC (en milliards d'euros 2011)



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

En près de quinze ans, on observe une évolution de la FBCF des administrations publiques en France par domaine d'utilisation. De fait, le « logement et développement urbain » enregistre la plus forte hausse entre 1995 et 2010, soit + 5 points de pourcentage. Vient ensuite la « protection sociale », avec une hausse de 3 points de pourcentage, suivie des « services publics généraux » (+ 2 points) et de « l'éducation » (+ 1 point). À l'inverse, les fonctions « affaires économiques », incluant les infrastructures de transport, et « défense » affichent les plus forts reculs, soit respectivement - 8 et - 5 points de pourcentage entre 1995 et 2010 (cf. tableau 1 et annexe 2).

Tableau 1 : FBCF des APU par fonction en France
sur les périodes 1995-1996-1997 ET 2008-2009-2010 en moyenne[10]

Fonction	Moyenne 1995-1997 (A)	Moyenne 2008-2010 (B)	*(B) – (A) (en points de %)*
Logement et développement urbain	20 %	25 %	**+ 5**
Éducation	12 %	13 %	**+ 1**
Affaires économiques	23 %	13 %	**-10**
Services publics généraux	10 %	13 %	**+ 3**
Loisirs, culture et religion	10 %	10 %	**0**
Santé	11 %	9 %	**-2**
Protection de l'environnement	6 %	7 %	**+ 1**
Protection sociale	1 %	4 %	**+ 3**
Défense	5 %	3 %	**-2**
Ordre et sûreté publics	3 %	4 %	**+ 1**
TOTAL	**100 %**	**100 %**	**-**

Source : INSEE, comptes nationaux

Les PPP (cf. encadré 3 ci-après), dont le bilan et l'utilité font débat, ne représentent qu'un faible complément au regard de cet effort global. En cumul sur la période 2004-2011, les PPP engagés, toutes formes confondues (BEA, BEH, AOT, CP), comptent pour une enveloppe globale[11] de 31,3 milliards d'euros[12] (soit de l'ordre de 7 % de l'investissement public direct total), dont près de 4 milliards d'euros en bail emphytéotique hospitalier (BEH), un peu plus de 1,5 milliard d'euros en autorisations d'occupation temporaire (AOT) pour le secteur pénitentiaire principalement, 1,2 milliard d'euros en bail emphytéotique administratif (BEA) et 24,7 milliards d'euros en contrats de partenariat (CP).

10 Ces chiffres sont une approximation de la FBCF, puisque la série utilisée ici, issue de l'INSEE, correspond aux acquisitions nettes d'actifs non financiers retraçant en réalité la FBCF majorée des acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits

11 Soit la somme des loyers annuels à verser à l'opérateur par l'autorité organisatrice tel que prévu par le contrat, valeur à la date de la signature hors taxes. C'est donc un majorant de l'investissement au sens strict.

12 Cf. *Le marché des contrats globaux des contrats de partenariat et assimilables (CPA)*, 11ème édition, Rapport semestriel des estimations statistiques au 31/12/2011, Centre d'expertise français pour l'observation des partenariats public-privé.

Encadré 3 : Partenariat-Public-Privé

Le Partenariat public privé (PPP) est un terme générique qui regroupe plusieurs formes de contrats : le bail emphytéotique administratif (BEA), le bail emphytéotique hospitalier (BEH), l'autorisation d'occupation temporaire des collectivités territoriales ou de l'État (AOT), et le contrat de partenariat (CP). Tous ces contrats sont des contrats globaux de longue durée, confiés à un partenaire privé avec paiement par la personne publique mais étalé dans le temps, dans lesquels la maîtrise d'ouvrage est transférée au partenaire privé.

Précisément, l'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) définit le BEA comme le bail, prévu par l'article L.4511 du code rural, permettant à une collectivité territoriale propriétaire d'un bien immobilier de le louer à un tiers chargé de construire un ouvrage sur ce bien et ensuite de le louer à la collectivité. Cet instrument juridique peut être utilisé par une collectivité, notamment :

- en vue de l'accomplissement, pour son propre compte, d'une mission de service public ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence ;
- jusqu'au 31 décembre 2013, en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général liée aux besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales, ou bien liée aux besoins d'un service départemental d'incendie et de secours.

De même, selon l'article L.6148-2 du code de la santé publique, un bien immobilier appartenant à un établissement public de santé ou à une structure de coopération sanitaire dotée de la personnalité morale publique peut faire l'objet d'un bail emphytéotique (BEH en l'occurrence) en vue de l'accomplissement, pour le compte de l'établissement ou de la structure, d'une mission concourant à l'exercice du service public dont ils sont chargés ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de leur compétence.

S'agissant de l'AOT, l'article L.1311-5 du CGCT la définit comme un titre d'occupation temporaire qu'une collectivité territoriale peut délivrer à un tiers en vue de l'accomplissement, pour son compte, d'une mission de service public ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence. Le titulaire de ce titre possède un droit réel sur les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier qu'il réalise pour l'exercice de cette activité.

Enfin, le CP est défini par l'article L.1414-1 du CGCT comme le contrat administratif par lequel une collectivité territoriale ou un établissement public local confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public, ainsi que tout ou partie de leur financement à l'exception de toute participation au capital. Il peut également avoir pour objet tout ou partie de la conception de ces ouvrages, équipements ou biens immatériels ainsi que des prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée.

Le titulaire du CP assure la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser. Sa rémunération, liée à des objectifs de performance, fait l'objet d'un paiement par la personne publique pendant toute la durée du contrat.

Pour les 129 contrats de partenariat totalement renseignés sur la période 2004-2011, le volume de dépense cumulé s'établit à environ 26,5 milliards d'euros HT et l'investissement associé à 9,4 milliards d'euros[13].

La montée des incertitudes

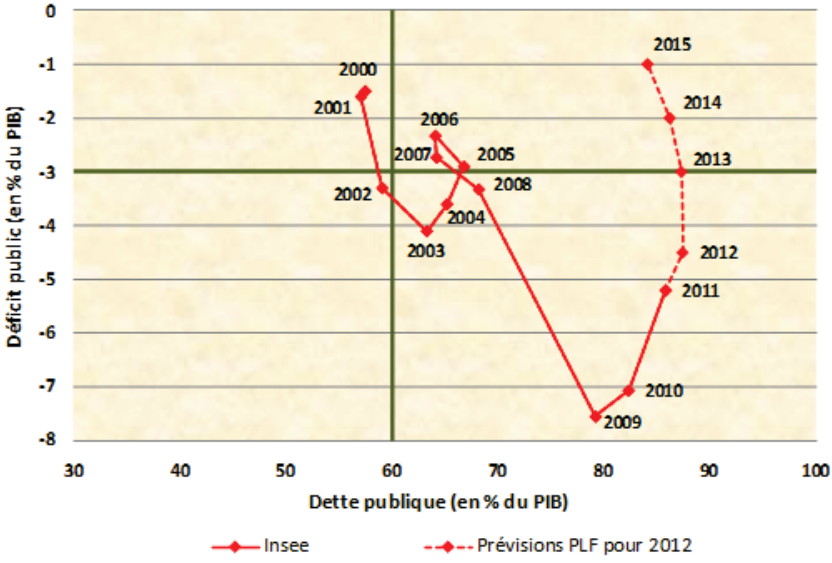
La dette publique, dans notre pays, connaît une croissance régulière et continue depuis trente ans. En effet, selon l'INSEE, elle est passée de 20,7 % du PIB en 1980 à… 86 % en 2011 ! Les raisons de cette situation ont été clairement mises en évidence dans l'avis du CESE *La dette : un pont entre passé et avenir* (juin 2012). Elles tiennent à trois éléments : une baisse régulière des recettes fiscales, le fait d'être obligé d'emprunter sur les marchés financiers et ce, à des taux d'intérêt réels supérieurs au taux de croissance de l'économie. A ces trois éléments, se rajoute le poids de la crise financière de 2008 et de la récession qui a suivi, qui ont encore réduit les recettes fiscales tout en augmentant les dépenses pour faire face à cette crise.

La crise des dettes publiques depuis 2009 a montré que cela ne pouvait pas continuer ainsi. Aujourd'hui, les pays européens, notamment ceux de la zone euro, sont entrés dans une logique de réduction des déficits publics et du poids de la dette. Pour la France, la baisse du déficit des administrations publiques est engagée. Ce déficit doit passer de 7,5 % du PIB en 2009 à 2,0 % du PIB en 2014 (objectif), soit l'équivalent de 110 milliards d'euros d'économies (cf. graphique 5).

Même si les avis sont partagés sur l'opportunité et l'efficacité d'une telle orientation, c'est un véritable et douloureux changement qui va donc s'imposer avec, à la fois, un accroissement des recettes et une réduction des dépenses. Cette dernière exigence, pour la matière qui nous préoccupe, focalise toutes les inquiétudes. L'expérience du passé montre qu'il y a, de fait, une corrélation certaine entre réduction des dépenses et niveau de l'investissement. En effet, les données sur les années 90 témoignent d'une nette concomitance entre le fort ralentissement de l'investissement public et la recherche d'un équilibrage des finances publiques. Toutefois, rien n'indique qu'il en sera toujours de même dans les années de même configuration.

13 La mission d'appui aux PPP (MAPPP) propose un comptage plus récent et plus exhaustif. Il est toutefois limité aux seuls contrats de partenariat et ne mentionne pas de montants. Selon cette source, entre 2004 et la fin mai 2012, 143 contrats de partenariats ont été attribués, dont 113 par les collectivités locales et 30 par l'État. 43 de ces contrats attribués concernent l'éclairage public des collectivités territoriales.

Graphique 5 : Déficit et dette des administrations publiques



Source : INSEE, projet de loi de finances pour 2012

Concernant le secteur local, deux risques majeurs pèsent à moyen terme sur sa capacité d'investissement :

- l'accès plus ou moins facile au crédit et, plus globalement, les effets de Bâle III ;
- le renforcement de la dépendance financière vis-à-vis des dotations de l'État, accentué par une perte réelle et progressive d'autonomie financière et fiscale.

À ce titre, l'extrait suivant[14] ne laisse aucun doute, sauf bouleversement politique très lourd : « *L'option choisie est de réduire le débit de la recette. Ainsi les dotations de l'État pour les collectivités locales sont gelées jusqu'en 2014. Pour la fiscalité, il leur est enlevé (aux collectivités locales) une partie du pouvoir de taux avec la réforme de la taxe professionnelle. Si vous ne pouvez plus augmenter le taux de vos impôts et que vos dotations sont gelées, vous êtes obligés de vous poser la question des dépenses et de la recherche d'une meilleure efficacité* ».

Les dépenses des collectivités territoriales sont également dans la ligne de mire de l'OCDE. « *Les quelque 37 000 communes françaises représentent 40 % de l'ensemble des communes de l'Union européenne* », relève Hervé Boulhol (OCDE). Des économies de l'ordre de 5 à 10 % sur les dépenses des collectivités territoriales sont jugées possibles par plusieurs économistes, avec un gain pour le budget de l'État d'environ 0,5 à 1 % du PIB.

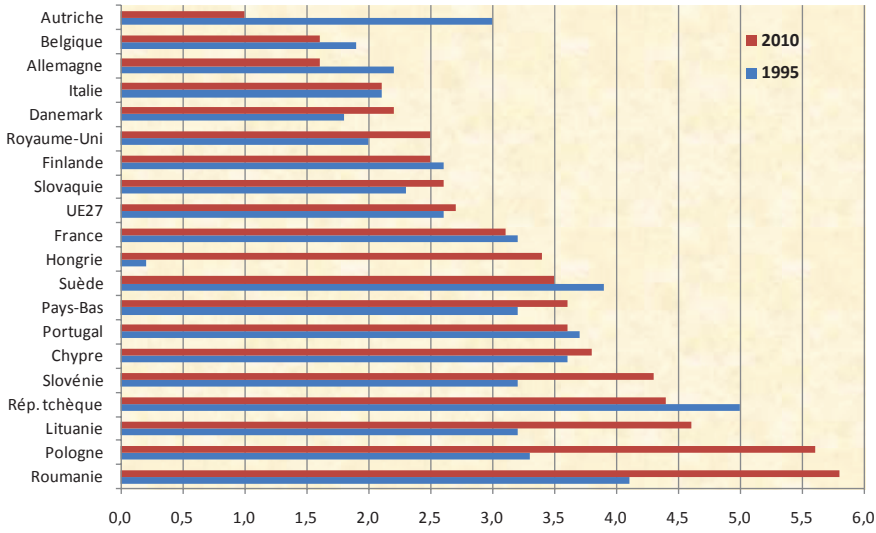
14 Audition de Gilles Carrez, rapporteur général de la Commission des finances à l'Assemblée nationale, devant le CESE, le 21 décembre 2011.

La position de la France par rapport à ses voisins européens

En 2010 (cf. graphique 6, ci-dessous), l'investissement des administrations publiques ressort le plus élevé en Roumanie (5,8 % du PIB), Pologne (5,6 % du PIB), Lituanie (4,6 %), République tchèque (4,4 %) et Slovénie (4,3 %). Quant à la France (3,1 % du PIB), elle fait un peu mieux que l'Union européenne à 27 pays (UE27) en 2010 (2,7 % du PIB).

En outre, en près de quinze ans, les plus fortes hausses en matière d'investissement public sont enregistrées en Hongrie (soit + 3,2 points de pourcentage entre 1995 et 2010), Pologne (+ 2,3 points), Roumanie (+ 1,7 point) et Lituanie (+ 1,4 point). À l'inverse, l'Autriche affiche le plus fort repli (- 2,0 points de pourcentage entre 1995 et 2010).

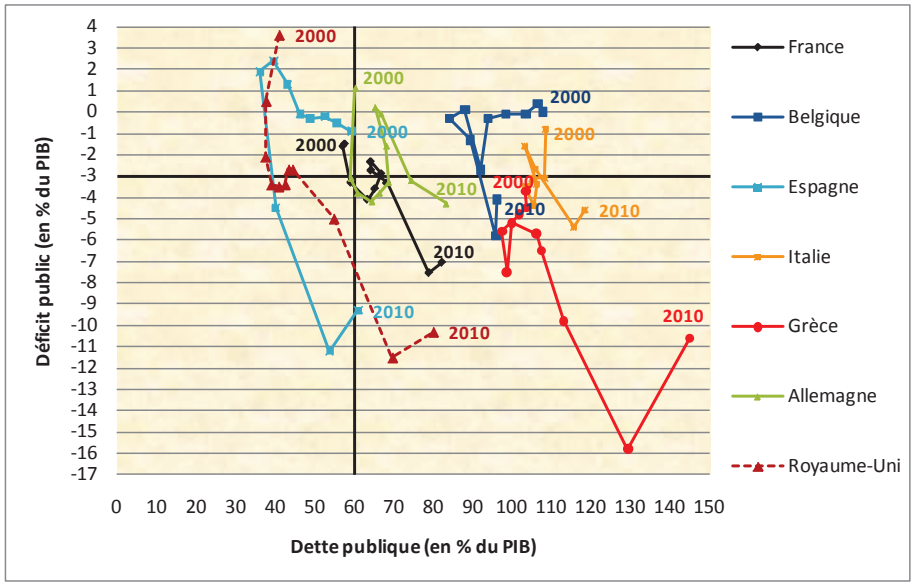
Graphique 6 : FBCF des administrations publiques en Europe en 1995 et 2010 (en % du PIB)



Source : Eurostat

L'exemple de quelques pays européens en matière de déficit et de dette publics au regard des objectifs à atteindre dans le cadre du Traité de Maastricht (soit ≤ 3 % du PIB en termes de déficit et 60 % du PIB en termes de dette) montre la forte dégradation de leurs comptes de 2000 à 2010 (cf. graphique 7). On note, a contrario, que le Royaume-Uni n'est pas tenu par ces objectifs.

Graphique 7 : Évolution des déficits et des dettes publiques
pour quelques pays de l'Union européenne de 2000 à 2010 (en % du PIB)

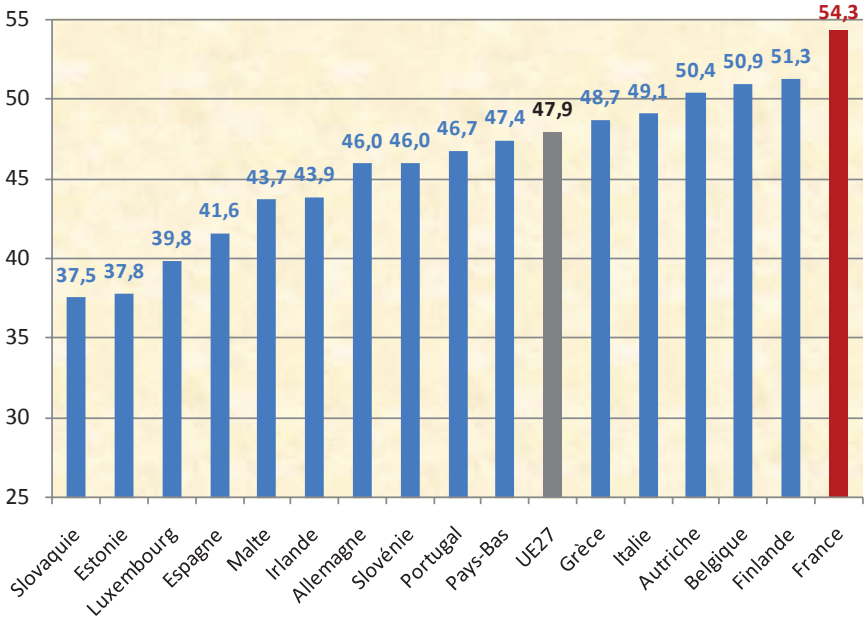


Source : OCDE, Eurostat

Si on se base sur la période 2005-2010, le poids des dépenses publiques[15] rapporté au PIB ressort le plus élevé en France parmi l'ensemble des pays de la zone euro, soit 54,3 % du PIB en moyenne. Avec l'Allemagne, l'écart est proche de 8 points de PIB (cf. graphique 8).

15 Comprenant donc la FBCF mais également les dépenses de fonctionnement, les intérêts de la dette et les prestations sociales.

Graphique 8 : Dépenses des administrations publiques
pour quelques pays d'Europe (moyenne 2005-2010, en % du PIB)



Source : Eurostat

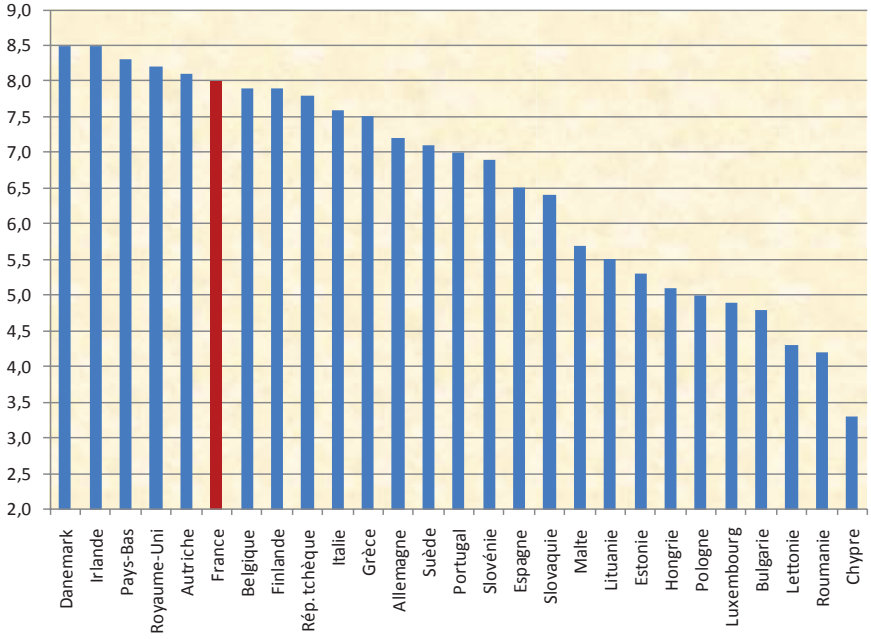
De prime abord, il semble donc que la France ait atteint un niveau record de dépenses publiques. Toutefois, ce constat s'appuie sur des champs de dépense publique différents d'un pays à l'autre. De fait, la « dépense publique » intègre des dépenses collectives (telles que l'entretien des forces de sécurité, l'administration du pays, la lutte contre la pauvreté, etc.) et des dépenses de transfert assurantiel (couvrant l'assurance retraite et l'assurance maladie).

Suivant les pays, la mutualisation des dépenses de transfert peut s'effectuer au sein d'entreprises, d'organisations sectorielles, d'organismes paritaires (syndicats/patronat) ou de l'État central. En France, l'intermédiation de la protection sociale est dispensée principalement par des organismes publics, ce qui n'est, par exemple, pas le cas au Royaume-Uni ou en Allemagne.

Les graphiques 9 et 10 qui suivent mettent en avant ce constat, à savoir de fortes dépenses des administrations publiques en santé (8,0 % du PIB en 2010) et protection sociale (24,2 % du PIB en 2010) en France.

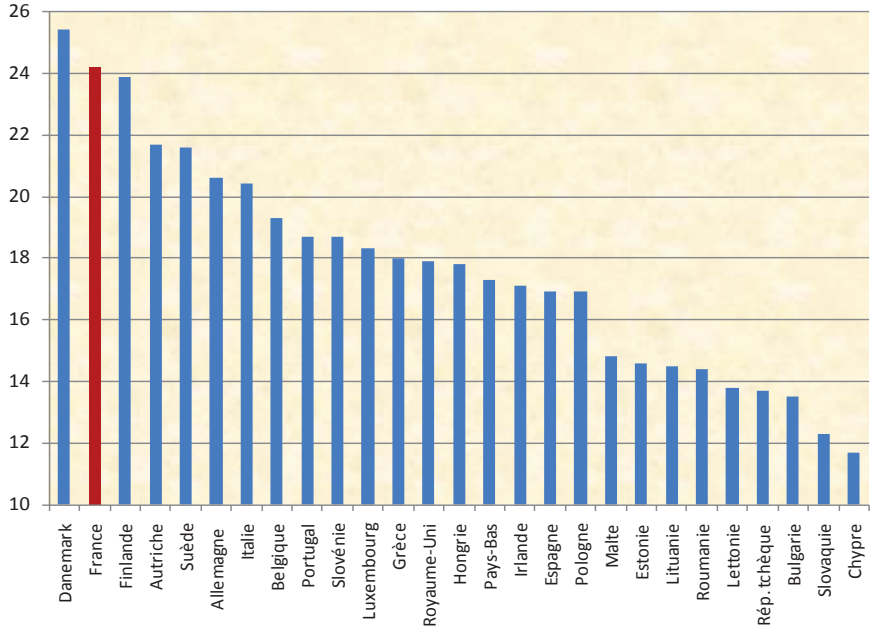
En conclusion, cela ne signifie pas pour autant que le système de protection sociale soit plus généreux en France que dans les autres pays (et qu'il faudrait donc le réduire afin de diminuer la dette publique), mais seulement que les dépenses en protection sociale, santé ou encore éducation sont dispensées en France directement par le secteur public (qui en assure le financement par des prélèvements obligatoires), alors que, dans les autres pays, la production de ce service peut être confiée à un organisme non public.

Graphique 9 : Dépenses des administrations publiques (APU) pour les 27 pays de l'Union européenne en 2010 pour la fonction « Santé » (en % du PIB)



Source : Eurostat

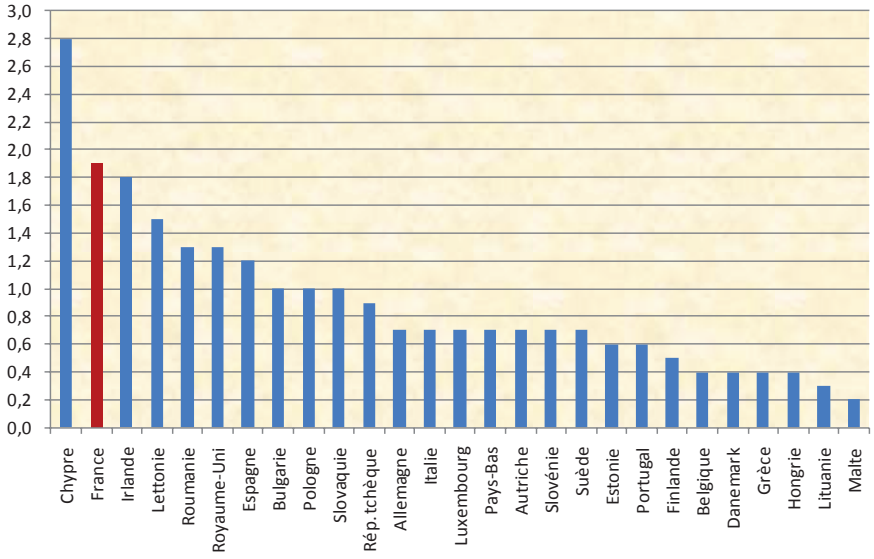
Graphique 10 : Dépenses des APU pour les 27 pays de l'Union européenne pour la fonction « Protection sociale » (en % du PIB)



Source : Eurostat

A noter qu'en matière de dépenses de logements et d'équipements collectifs, la France se place dans le trio de tête en 2010 avec 1,9 % du PIB, après Chypre et juste avant l'Irlande (cf. graphique 11 ci-après). Cette position est d'autant plus notable que 3 des pays qui entourent la France au regard de ce ratio (Chypre, Lettonie, Roumanie) connaissent actuellement un processus de rattrapage en ces domaines.

Graphique 11 : Dépenses des APU pour les 27 pays de l'Union européenne en 2010 pour la fonction « Logements et équipements collectifs » (en % du PIB)



Source : Eurostat

Des besoins certes importants mais financièrement difficilement soutenables

Des choix d'investissement à hiérarchiser en fonction des capacités de financement

Pour l'État, il importe de répondre aux défis nouveaux sans sacrifier l'entretien et la préservation de l'existant

Sans souci d'exhaustivité, on peut citer les besoins « classiques » d'infrastructures, de services collectifs (défense, santé, éducation, logement...), tant en ce qui concerne l'entretien de l'existant que la couverture des nouveaux besoins, auxquels se rajoutent des besoins correspondant à de nouveaux enjeux de société concernant aussi bien les nouvelles technologies de l'information et des télécommunications que le développement durable et l'environnement**.** De plus, la démographie française reste heureusement dynamique et nécessitera de nouveaux investissements publics pour y faire face, notamment pour la prise en charge de la petite enfance. Il en est de même avec la dépendance, pour répondre au vieillissement de la population. Les collectivités locales sont aussi concernées par ces nouveaux investissements qui sont essentiels pour permettre d'avancer vers l'égalité entre les femmes et les hommes, notamment pour assurer concrètement aux femmes l'accès à l'emploi. Il faut enfin tenir compte des inéluctables conséquences d'une plus grande intégration européenne en termes de réseaux. Il importe également, eu égard aux enjeux associés, que l'ensemble des investissements publics soit analysé et évalué à l'aune du développement durable.

Pour autant, il faut à l'évidence lutter contre et éviter les abus, les surinvestissements, les éventuels gâchis, etc.

Pour les collectivités locales, des investissements considérables répondant à des enjeux importants…

Les collectivités locales se trouvent aujourd'hui face à une difficile équation avec, d'un côté, une conscience claire des besoins accrus de leurs populations et, de l'autre, le spectre d'une contrainte de ressources susceptible de se durcir.

Quels principaux types d'investissement doivent-elles assurer ?

– les besoins quantitatifs et qualitatifs de logement. En effet, la permanence du phénomène de métropolisation de la population française, amené à se poursuivre dans la décennie à venir, conjuguée à de vives tensions sur les marchés immobiliers, maintient à un haut niveau les besoins d'investissements directs dans le logement (social en particulier) et indirects d'accompagnement (foncier, aménagement, etc.), d'autant plus avec le dynamisme démographique liée au contexte d'une natalité française championne d'Europe ;

- les aménagements nécessaires à la mobilité, à l'entretien et à l'évolution des réseaux (voirie, réseaux énergétique et sanitaire), compte tenu des morphologies urbaines, des nouvelles attentes des habitants (notamment celles liées au vieillissement). Le logement est une véritable courroie de transmission qui entraîne la plupart des investissements susceptibles d'être financés par une collectivité locale en l'état actuel du droit public. L'interdépendance des investissements par les coûts induits est en revanche susceptible de bloquer le processus politique de décision, et par conséquent toute la chaîne des investissements, dans un contexte de coupes budgétaires ;
- le soutien à la vitalité économique des territoires, en favorisant l'installation et le maintien d'entreprises de services et artisanales et le commerce de proximité ;
- la transition énergétique caractérisée notamment par le développement des énergies renouvelables et la recherche de sobriété énergétique[16]. Au niveau du bloc communal mais également au niveau départemental et régional, des plans pluriannuels de rénovation énergétique et de mise en accessibilité des bâtiments ont été votés ;
- de manière transversale, les attentes liées au développement durable des territoires. Ainsi, les investissements en faveur du logement ainsi que des voiries et réseaux divers devront prendre en compte les enjeux de lutte contre le changement climatique et de préservation des sols agricoles et naturels, non artificialisés.

Le constat d'une pression générale des besoins ne doit pas masquer les disparités de situation et les risques associés. La mise en place d'un dispositif de péréquation des ressources fiscales est nécessaire pour éviter l'existence de situations de besoins de base imparfaitement couverts dans les zones et/ou communes disposant de faibles ressources, alors que l'on observerait dans le même temps des surinvestissements dans d'autres secteurs géographiques.

Les défis de la société mondialisée et les enjeux en matière d'information et de connaissance impliquent d'élargir la notion d'investissement productif et d'y intégrer des dépenses qui contribuent à améliorer le sentier de croissance du pays. Il s'agit, d'une part, des dépenses de recherche et développement qui font consensus quant à leur lien avec la croissance, d'autre part, d'éducation et de formation, même si en la matière le débat fait rage sur le bilan coût/efficacité des sommes engagées, en particulier dans le champ de la formation professionnelle.

Les défis de la société mondialisée nous conduisent aussi à revisiter, au-delà des grands classiques que sont les infrastructures, les écoles, etc., la nature même des dépenses à engager pour améliorer le potentiel productif et la capacité d'adaptation du pays et de ses territoires. Dans les prochaines années, on recense alors pêle-mêle, les préoccupations relatives à la cohésion sociale et la qualité de vie des habitants, aux ressources de communication et de haut débit, à la production et la distribution de l'énergie, à l'efficience dans l'utilisation des ressources naturelles, à la réduction des pollutions et nuisances dans une perspective de durabilité, etc.

16 Audition de M. Alain Grandjean, économiste, Président de Carbone 4 - 15 octobre 2011. L'intervenant parle d'un programme d'investissement colossal à effectuer de l'ordre de 600 milliards sur dix ans.

La question de savoir si, en quantité et en qualité, l'investissement s'avère suffisant a fait l'objet de nombreux débats. Pierre Duharcourt, dans son rapport pour le CESE, met l'accent en particulier sur l'insuffisance au sens large[17]. Un autre rapport du CESE sur le SNIT[18], constatant l'écart considérable entre les objectifs ambitieux d'investissement et le manque de moyens de financement, dans les prochaines années, appelle une procédure dynamique qui permette, année après année, de réaliser les investissements dans le respect effectif des règles de priorités retenues. Loin de trancher ou d'être en capacité de trancher, le présent rapport souhaite souligner une fois de plus la nécessité de :

- développer la connaissance des besoins ;
- définir des critères objectifs quantifiables d'évaluation ;
- améliorer des outils pratiques de calcul économique ;
- apprécier les inégalités dans l'espace...

Tous ces outils apparaissent indispensables à une plus grande rationalisation de la décision, ce qui ne signifie en rien une volonté de se substituer aux décideurs locaux en particulier. « *Il importe de souligner qu'il s'agit là d'outils d'échange des choix politiques appartenant en dernier ressort à la collectivité responsable* »[19].

…mais aussi la pression de l'État

Malgré la décentralisation et les transferts de compétence, l'État joue toujours un rôle crucial en ce domaine comme :

- acteur direct (cf. supra) ;
- « partenaire », via les politiques dites de contractualisation (par exemple, pour les grandes infrastructures compte tenu de leur importance sur l'aménagement du territoire). Ceci peut, toutefois, conduire à un transfert d'une part croissante de l'investissement public aux collectivités locales, qu'il s'agisse de véritables transferts de compétence ou d'une invitation à participer au financement d'investissements s'inscrivant dans le cadre des politiques qui demeurent de la responsabilité de l'État[20] ;
- puissance tutélaire via les transferts de responsabilité plus ou moins bien financés, mais aussi et surtout via les normes et règlementations diverses, dont les collectivités locales supportent les conséquences financières.

Là encore, comme pour l'État, il faut éviter les abus, les surinvestissements, les éventuels gâchis, dont les coûts sont insupportables.

Au final, en matière d'investissement public, les besoins restent considérables. Il faut donc réfléchir à de nouveaux financements qui permettent de les prendre en compte. Il importe cependant d'avoir une vision globale et que puisse se dégager un consensus sur des priorités nationales qui doivent peu ou prou se décliner au plan local. Dans un univers largement décentralisé, le nécessaire renforcement de la coordination des priorités par l'État central impose, dans le respect des règles démocratiques, de définir et imaginer de nouvelles règles et pratiques.

17 *Op. cit.*
18 *Projet de schéma national des infrastructures de transport*, Sébastien Genest et Pierre-Jean Rozet CESE - Février 2012 - Paris, 94 pages.
19 Cf. page 20 du rapport de C. Demons.
20 Audition, du 7 mars 2012, de M. Jean-Yves Bertucci, président de la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France.

Le caractère financièrement très difficilement soutenable du niveau actuel de l'investissement

Pour les collectivités locales dans leur ensemble

Aujourd'hui, le secteur public local conserve une très forte solvabilité financière, le délai de désendettement de quatre années observé étant inférieur à la durée moyenne de la dette de huit années. Chaque année, le secteur public local dégage ainsi une épargne égale à environ un quart de sa dette (respectivement 35 milliards et 135 milliards d'euros).

À l'avenir, la situation générale se dégradera si les collectivités maintiennent leur effort actuel d'investissement et si le cadre présent perdure sans changement notable. Un travail de prospective, qui a fait l'objet d'une présentation par son auteur[21], montre que le secteur public local se trouverait, dans cette hypothèse, à l'horizon 2020, confronté à une dégradation réelle mais limitée des conditions d'équilibre et de solvabilité. Un tel résultat découle en réalité d'un effet de ciseaux avec, d'un côté, un investissement qui croît et, de l'autre côté, une propension à épargner qui chute. Il en découle un accroissement, au moins pendant un temps, de la demande de crédit (+ 5 % l'an) et donc de l'endettement total. En conséquence, la proportion de l'épargne consacrée au service de la dette passerait de 40 à 45 % aujourd'hui à 60 % à l'horizon de l'exercice. La part de l'épargne disponible pour le financement des nouveaux investissements s'en trouverait d'autant réduite.

La principale cause de la dégradation de l'épargne tient, là encore, à un effet de ciseaux entre :

- des dépenses de fonctionnement qui augmentent de 3,6 % par an, chiffre au demeurant proche de la tendance passée. La faible accélération s'explique par le poste « intérêts ». Alors que cette charge diminuait de 3 % par an depuis les années 1990, le scénario retient une croissance de l'ordre de 8 % l'an sur la période prospective. Ceci est la conséquence mécanique de l'accroissement du recours à l'emprunt. Il convient, pour être complet et précis sur ce point, de noter que la croissance des charges découle aussi mécaniquement des frais de fonctionnement générés par les investissements réalisés (100 euros d'endettement impliquent un surcroît de dépense récurrente de 15 euros), des frais de maintenance et des frais d'administration, du coût des aides sociales, etc. En résumé, l'hypothèse d'une décroissance des charges paraît très utopique, sauf changement radical de paradigme ;
- des produits qui augmentent de seulement 3,3 % par an. Ce taux, moindre que par le passé, procède d'un choc majeur : la réforme en 2010 de la fiscalité locale des entreprises, marquée par la suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par la contribution économique territoriale (CET), qui conjugue une cotisation foncière et une cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE). Or, la CVAE se calcule à partir d'un barème national. Les collectivités n'ont donc plus, en ce domaine, de pouvoir de taux et ne pourront plus corriger, via le taux, une évolution insuffisante ou jugée comme telle, de l'assiette. Ceci permet

21 Audition de M. Guengant, directeur de recherches au CNRS et professeur à la faculté de Sciences économiques de Rennes, devant le CESE le mercredi 9 novembre 2011.

d'anticiper, en conformité d'ailleurs avec l'un des objectifs de la réforme, une moindre progression des recettes fiscales. L'autre degré de liberté financière des collectivités porte sur la cotisation foncière des ménages au niveau du bloc communal et, dans une moindre mesure, au niveau des départements. Or, il est plus malaisé d'augmenter les taux sur les ménages que sur les entreprises ! Quant aux droits de mutation, qui constituent une des pièces maîtresses des ressources des départements, ils connaissent des fluctuations cycliques considérables, très difficiles à anticiper. Restent alors les concours de l'État, soit un quart des budgets de fonctionnement. En ce domaine, le gel annoncé sur trois ans de ces versements de l'État en euros courants aura, lui aussi, un impact, certes d'ampleur moindre, mais non négligeable.

Quels sont les arbitrages indispensables en matière de fiscalité, de gestion, etc., qui permettraient aux collectivités locales, tout en maintenant leur niveau d'investissement, de préserver leur solvabilité financière ?

- pour le bloc communal, il n'y a pas de dégradation tendancielle ;
- a contrario, au niveau régional, la poursuite de l'investissement sur la trajectoire passée se révèle impossible. Faute de perspectives de croissance des recettes des régions, la très forte diminution de l'investissement s'avère inéluctable, sauf à engager une politique drastique de réduction des dépenses de fonctionnement. L'hypothèse la plus probable consiste à la fois en réduction des dépenses et en forte dégradation de la situation en matière de solvabilité financière ;
- pour les départements, l'enjeu financier principal porte sur les aides sociales, dont les déterminants sont par nature exogènes[22] et indépendants de la qualité et/ou de la capacité de gestion. L'hypothèse retenue consiste donc en une baisse des dépenses d'investissements directs ou indirects, essentiellement via le soutien aux communes.

22 Chômage, vieillissement, définition légale des droits, etc.

Encadré 4 : Prévision 2012 pour l'investissement public local

Les tendances de moyen terme se rapprochent de celles prévues pour 2012, comme le révèle l'étude « Investissement local : premières tendances 2012 » publiée en avril 2012 par la Direction des études de Dexia Crédit Local et l'Observatoire SFL-Forum.

En 2012, le bloc communal poursuivrait son effort d'investissement bien que ce dernier enregistrerait un ralentissement par rapport au précédent mandat. Quant aux départements, ils réduiraient de nouveau leurs investissements, alors que les régions les stabiliseraient.

Les grandes collectivités locales chercheraient à financer leurs investissements en recourant au maximum à leurs ressources propres par la maîtrise de l'évolution de leurs dépenses courantes.

Parallèlement, les recettes d'investissement seraient dynamiques pour le bloc communal, alors qu'elles tendraient à se contracter pour les départements et les régions.

Enfin, si le recours à l'endettement serait plus soutenu qu'en 2011 pour le bloc communal, il serait à l'inverse en recul pour les départements et les régions. Dans tous les cas, la part des investissements financés par un recours à l'endettement serait plus faible qu'en 2011. D'autant que, sous le coup d'une crise de crédit, liée au naufrage de Dexia et à la frilosité des grandes banques commerciales, certains investissements locaux peinent à trouver des financements. Des prêts d'urgence de 5 milliards d'euros ont certes été mis en place par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) à la demande du gouvernement en février, mais les collectivités jugent ce dispositif trop coûteux. Cela a conduit un certain nombre d'entre elles à envisager de recourir au marché obligataire. Un projet d'émission d'obligations groupé, inédit par son ampleur, est à l'étude. Il rassemblerait 70 collectivités, ayant un besoin total de financement de 1,2 milliard d'euros.

Au final, si le cadre actuel reste inchangé, une érosion acceptable de la propension à épargner et une bonne maîtrise de leurs dépenses permettraient aux collectivités locales, dans les prochaines années, de maintenir un flux relativement stable d'investissement autour de 40 à 45 milliards d'euros par an. Il reste que les marges de manœuvre financière vont se réduire dans des proportions plus ou moins marquées (cf. incertitudes sur les transferts d'État, etc.).

Dès lors, l'hypothèse d'un effondrement ou d'une forte réduction de l'investissement ne saurait être exclue. D'autant que des facteurs conjoncturels (ou présentés comme tels) pèsent lourd. Ainsi, pour 2012, les besoins de financement ou de crédit se situent proches de 22 milliards d'euros. Or, les enquêtes les plus sérieuses auprès des établissements de crédit conduisent à une offre probable comprise entre 10 et 14 milliards. Il y aura donc un manque à financer considérable qui frappera en priorité les collectivités locales les plus petites.

Les volumes réalisés ne dépendraient vraisemblablement plus à court terme de l'épargne brute dégagée par les collectivités locales et/ou de la capacité à faire face à la charge de la dette, mais de l'offre de crédit. Cette dernière s'affiche alors comme la variable mère. Considérer comme intangible le cadre actuel et se contenter d'une gestion au fil de l'eau ne peut donc être considéré comme une orientation acceptable. Le CESE propose que le gouvernement entame rapidement une réflexion tant sur la fiscalité et les compétences des collectivités territoriales que sur leur possibilité d'accès au crédit.

Pour l'État

Assurément, le financement de la dette et/ou des nouveaux emprunts d'État fait débat. Le choix d'un financement auprès des banques, ces dernières se finançant quant à elles auprès de la BCE, pose la question du caractère soutenable d'un refus de faire de cette dernière un prêteur en premier et dernier ressort auprès des États membres en difficultés ou non (cf. encadré 5).

Concernant la soutenabilité du niveau d'investissement de l'État, il faut mettre également en rapport les aspects financiers et techniques en cas de non-investissement (obsolescence ou détérioration du patrimoine). Le coût du non-investissement peut, à terme, devenir bien supérieur à celui de l'investissement (coût social, coût écologique, coût économique de dégradation de la compétitivité).

En conclusion de cette partie, il convient de mettre en évidence les éléments suivants :

- les équipements et donc l'investissement génèrent des dépenses de personnel et de fonctionnement (100 euros d'investissement impliquent un surcroît de dépense récurrente de 15 euros par an en moyenne avec, cependant, des disparités importantes selon le type d'équipement). Cela rend pour partie factice l'opposition entre dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement, mais pour partie seulement. Même si un effort de maîtrise des dépenses des collectivités territoriales est nécessaire, la question de leurs recettes et plus généralement de leur financement est posée ;
- si le recours aux PPP peut sembler, à première vue, offrir des marges de manœuvre à court terme, le bilan de long terme est controversé. Il est clair qu'il s'agit bien, via les redevances et les loyers, d'une charge équivalente à un endettement externalisé. Ce mode de dévolution de la commande ou de réalisation de l'investissement est tout aussi structurant en termes de dépense qu'une dette de long terme. Il ne saurait donc être additif toutes choses égales par ailleurs. Une évaluation complète de l'intérêt de ce type de contrat paraît indispensable.

Encadré 5 : La BCE doit-elle financer en direct la dette publique et/ou tel ou tel programme d'investissement ?

Les investisseurs privés et publics, faute d'un accès au crédit en quantité suffisante et à prix supportable, hésitent à s'engager massivement. Cela est particulièrement vrai pour les marchés de la performance énergétique. C'est pourquoi, il est proposé par certains la création d'une banque et d'une agence d'investissement, la première étant financée par création monétaire publique et finançant la seconde afin de permettre la réalisation d'un programme de quelque 600 milliards d'euros*.

L'intérêt d'un tel dispositif, qui pèse sur la dette au sens de Maastricht, est de s'assurer à court terme d'un financement à très faible taux, voire nul. Il s'agit donc ni plus ni moins que de financer un programme d'investissement destiné à réduire nos consommations d'énergie et donc nos émissions de CO2 sans recourir au marché.

Cette proposition, au-delà des aspects cibles en matière d'investissement, renvoie à un débat plus profond sur le financement de la dette publique en Europe. À ce titre, il existe une différence fondamentale entre les États-Unis et l'Europe monétaire. Alors que la FED monétise la dette publique par rachat direct des obligations d'État, la BCE s'y refuse à ce jour.

Cette dualité cache deux visions en matière de dette et/ou de financement.

Selon beaucoup de voix en France, la BCE doit jouer le rôle de prêteur en dernier ressort envers les États membres, même si ces derniers sont solvables, car ils peuvent quand même être confrontés à une crise de liquidité.

La majorité en Allemagne pense, dans l'hypothèse d'un État solvable faisant face à une crise de liquidité, que la mise en place de règles budgétaires strictes et crédibles évite l'intervention d'un prêteur en dernier ressort.

Le débat au sein de l'Europe fait rage et les avantages et inconvénients de chaque formule doivent être appréciés au regard de quatre critères : l'effet sur la création monétaire, l'aléa moral, le degré d'irréversibilité des politiques menées, l'impact sur les comptes des banques. Une étude plus fouillée reste à entreprendre, y compris en préalable d'ailleurs sur les critères à prendre en compte pour arrêter en clair, au même titre qu'il conviendrait d'avoir une plus juste appréciation des effets de Bâle III sur le comportement des banques et par là même le marché du crédit.

* Grandjean, op. cit., page 7.

Propositions visant à mieux cibler et mieux financer l'investissement public

Le Conseil économique, social et environnemental formule trois séries de préconisations afin de préserver un bon niveau d'investissement public.

Pour une rationalisation de l'organisation des pouvoirs territoriaux et de leurs compétences

Notre pays souffre de son organisation administrative territoriale. Le constat ne serait pas grave s'il n'était lourd de nombreux dysfonctionnements et blocages.

En nous limitant à un seul exemple, la gestion du foncier, les ménages s'avèrent d'abord soucieux de protéger leurs actifs et leurs placements. Or, le prix d'un logement reflète d'abord sa localisation et son environnement. Les ménages, électeurs communaux, ont donc tendance à défendre leur voisinage, attitude source de nombreux blocages qui conduisent à alimenter la pénurie foncière. Tous les experts s'accordent a contrario à dire que l'échelon intercommunal, lorsqu'il correspond à un bassin d'habitat et/ou économique[23], paraît le plus adapté à une bonne gestion des politiques d'habitat, de la ville et foncière. Il faut y voir le souci de renforcer la qualité et l'efficacité des « autorités organisatrices ».

Les différents gouvernements ont bien engagé depuis les années 1990 un processus lent mais profond de réformes qui vise à :

- faire émerger l'intercommunalité par petites touches, puisque une grande partie du corps social des élus locaux, tous partis confondus, se refuse à l'amoindrissement de la commune et du département. C'est pourquoi le chantier est permanent et les textes se succèdent à cadence rapprochée, depuis la loi du 12 juillet 1999 (date de l'adoption de la loi Chevènement), avec, dernier texte en date, la loi du 16 décembre 2010 qui vise notamment à achever la carte de l'intercommunalité. Il n'en reste pas moins que la tendance s'affiche clairement ;
- fusionner progressivement départements et régions au profit des secondes. Là encore, la réforme se fait par petites touches ; mais qui aurait pu imaginer, il y a dix ans, que les préfets de régions auraient autorité sur les préfets de département, au même titre que les préfets de département « commandent » aux sous-préfets d'arrondissement ?

Par ailleurs, l'OCDE[24] estime qu'il faudrait mettre de l'ordre dans l'organisation de l'action publique au niveau local « *en entamant une réflexion simultanée sur la déconcentration et la décentralisation* ». Le rapport met en exergue les hésitations du modèle français caractérisé par « *un compromis entre une forte tendance à maintenir les structures de gouvernance traditionnelles (« département » et « commune ») et le désir d'un nouveau modèle dans lequel le rôle de la région serait renforcé (aux dépens des départements) et dans lequel le*

23 Le cas de l'Île-de-France se distingue.
24 *Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, op.cit.*

nombre de communes serait considérablement réduit (par le biais d'intercommunalités très structurées) ». La superposition des échelons de collectivités n'est pas seule en cause aux yeux de l'OCDE. L'organisation internationale rappelle le degré de fragmentation élevé des collectivités mais aussi un transfert incomplet de responsabilités, suscitant des inefficiences et des chevauchements. L'analyse la plus originale du rapport est notamment de souligner l'importance, sans équivalent dans d'autres pays de l'OCDE, des services déconcentrés de l'État qui « *coexistent avec ceux des collectivités territoriales* ».

C'est pourquoi, nous proposons une décentralisation accrue et un renforcement du rôle réel ou supposé de l'intercommunalité[25]. Le renforcement du rôle de l'intercommunalité doit s'accompagner de la démocratisation de ce niveau décisionnaire avec l'élection au suffrage universel direct de l'instance dirigeante. Élever les intercommunalités à la responsabilité « d'autorités organisatrices », pour des champs aussi divers que le logement, le foncier, les transports, l'urbanisme, les équipements scolaires, sportifs, les PLU, la politique de la ville, le financement de l'habitat et le droit au logement se heurte et se heurtera à de nombreux obstacles, intérêts et lobbies. C'est pourtant l'échelon intercommunal, dès lors qu'il correspond à un bassin d'habitat et/ou à un bassin économique, qui doit devenir l'espace de définition et de conception de nombreuses politiques.

À défaut, le CESE propose, *a minima*, de repenser les mécanismes de solidarité financière entre territoires, en particulier à l'intérieur des « blocs communaux ». Pour être efficace et acceptable, la péréquation entre collectivités (cf. encadré 6) doit reposer sur des principes clairs, justes et complétés par les évaluations des unes et des autres. Il faut en particulier que la richesse intercommunale soit mesurée au niveau de chaque territoire, en agrégeant la richesse de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et celle de ses communes-membres. La mise en place des dispositifs de péréquation des ressources fiscales est indispensable pour éviter l'accroissement des inégalités entre les territoires. Le CESE propose surtout une réforme en profondeur.

25 L'Île-de-France pose à l'évidence un problème particulier et appelle des solutions spécifiques.

Encadré 6 : La péréquation des ressources[26]

La péréquation est mise en œuvre par :

- des dispositifs de péréquation « verticale », c'est-à-dire au travers de dotations de l'État aux collectivités attribuées de manière différenciée en fonction de critères de ressources et de charges ou de contraintes spécifiques.
- des mécanismes de péréquation « horizontale », qui consistent à prélever une fraction des ressources fiscales de certaines collectivités pour la reverser à des collectivités moins favorisées.

1/ La péréquation entre départements et régions

Le fonds de péréquation des Droits de mutation à titre onéreux (DMTO), mis en place en 2011, a permis de redistribuer 440 millions d'euros entre les départements.

La péréquation horizontale comprend également le fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) ou le fonds de solidarité régionale des communes de la région Île-de-France (FSRIF).

La péréquation horizontale s'enrichira, par ailleurs, en 2013, d'un mécanisme de péréquation sur la croissance de la Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) perçue par les régions et les départements.

2/ Entre communes

La péréquation est un objectif constitutionnel depuis la révision de mars 2003.

Sa finalité est de réduire les disparités de ressources entre collectivités territoriales au regard des charges auxquelles elles doivent faire face.

Les dotations de péréquation verticale du secteur communal n'ont cessé de progresser au cours des dix dernières années ; elles représentent en 2012 plus de 3 milliards d'euros.

La loi de finances pour 2012 prévoit la création du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), premier mécanisme national de péréquation horizontale pour le secteur communal.

Il s'agit de prélever une partie des ressources de certaines intercommunalités et communes pour la reverser à des intercommunalités et communes moins favorisées.

Cette solidarité au sein du bloc communal se mettra en place progressivement : 150 millions d'euros en 2012, 360 millions d'euros en 2013, 570 en 2014, 780 en 2015 pour atteindre à partir de 2016 et chaque année, 2 % des ressources fiscales communales et intercommunales, soit plus d'un milliard d'euros. Le FSRIF, fonds francilien, continuera de fonctionner et sera même renforcé : il passera de 190 millions d'euros en 2011 à 270 millions d'euros en 2015.

Pour une meilleure programmation pluriannuelle

Sous la pression de la LOLF et de la certification de ses comptes par la Cour des Comptes, l'État a progressé dans la connaissance de son patrimoine et dans sa capacité à le gérer. Ces efforts doivent être prolongés et déboucher sur de réelles priorisations en matière d'investissement. Ces interrogations renvoient aux parts dévolues à l'entretien et au développement de nouvelles infrastructures et équipements.

26 Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales, brochure DGLC, 8 pages.

À titre d'exemple, le rapport du CESE sur le SNIT de février 2012 affiche très clairement la nécessité d'engagements pluriannuels, d'une priorité à l'entretien, la rénovation et la modernisation, ainsi que d'une priorité aux modes de transport ayant le plus faible impact sur l'environnement (cf. page 39 et suivantes). L'évaluation préalable paraît également une voie à renforcer.

La nécessaire hiérarchisation des objectifs et des investissements, notamment en optimisant l'existant, ne doit pas conduire à repousser les projets d'avenir indispensables. Les arbitrages supposent, pour être pleinement efficaces, une meilleure gouvernance de projet qui fait appel à de multiples financeurs. Pour les seules infrastructures de transport, les collectivités territoriales seront le premier financeur du SNIT (37,2 %, contre 32,8 % pour l'État si les projets inscrits au SNIT étaient complètement réalisés, ce qui ne sera vraisemblablement pas le cas, faute de financement). Pour beaucoup, une redéfinition des responsabilités, un accroissement de la décentralisation et la clarification des plans de financement apparaissent comme des préalables d'une meilleure satisfaction des besoins.

En matière d'investissement public, le rôle de l'État ne peut pas, toutefois, se limiter à choisir opportunément ses propres investissements. La multiplicité des intervenants et le renforcement du poids des acteurs locaux suite à la décentralisation renforcent la complexité de processus et peut se révéler source d'incohérence au regard des grands objectifs que sont le développement durable, l'équité entre les territoires mais aussi l'attractivité des territoires et la recherche d'une efficacité optimale. Il appartient donc à l'État d'encadrer les modes de choix des différents autres acteurs publics, en particulier au moment où les besoins se multiplient et les ressources se raréfient. Il est bien nécessaire en effet que les orientations de politiques publiques nationales soient mises en œuvre par tous les acteurs publics. Une façon, à la fois efficace et respectueuse du caractère décentralisé de notre République, est d'établir des critères et normes d'évaluation de l'opportunité des projets d'investissements publics.

De ce point de vue, les indicateurs classiques de performance, éventuellement tournés vers la seule dimension dépenses budgétaires, s'avèrent inadaptés. C'est pourquoi, tant au plan national que local, « *pour rendre les investissements publics plus efficaces, il convient de renouveler le calcul économique public sur trois bases :*

- *intégrer des éléments d'utilité sociale dans le choix des projets à partir des critères définis en concertation avec les principaux acteurs économiques et sociaux impliqués ;*
- *pour le choix des projets, tenir compte des recommandations du rapport Lebègue (Commissariat général du Plan, 2005) concernant le taux d'actualisation ;*
- *créer ou renforcer les dispositifs d'évaluation, voire de révision, des objectifs*[27] ».

Concernant les collectivités locales, dans beaucoup ou trop de cas, le recensement de leur patrimoine est plus qu'imparfait et la valorisation de leurs actifs pourrait être améliorée, comme le montre l'exemple d'une commune de plus de 50 000 habitants mentionné dans le rapport d'activité de la Chambre régionale des comptes (CRC) d'Île-de-France pour 2010 (pages 58 et suivantes). Mieux connaître l'existant serait pourtant un excellent moyen de prévoir et de mieux évaluer les travaux de rénovation ou de transformation à réaliser, d'éviter peut-être de nouveaux investissements ou de dégager des ressources d'investissement par le biais des cessions.

27 *Dynamiser l'investissement productif en France* (2008), Nasser Mansouri-Guilani, C.E.S., page17, op. cit.

L'une des principales causes des dérapages financiers évoqués précédemment est une mauvaise évaluation des besoins à satisfaire. À ce titre, l'insuffisance des études préalables est souvent relevée par les CRC. Dans certains cas, il est permis de se demander si des coûts ou des difficultés prévisibles n'ont pas été initialement occultés ou minimisés pour obtenir l'acceptation d'un projet, avant de réapparaître par la suite.

La mise en place d'une véritable politique de gestion de leur patrimoine immobilier s'impose. Car, comme pour l'État, mieux connaître l'existant, permet de prévoir et quantifier les travaux de rénovation et de transformation, d'éviter de nouveaux investissements non judicieux, en bref, permet de mieux hiérarchiser les priorités et d'optimiser les investissements. Une meilleure connaissance du patrimoine est également un préalable à toute cession patrimoniale.

À l'exception des plus petites collectivités, le processus d'investissement est bien continu. Pour les communes, ou encore mieux les intercommunalités, les rapports d'observation de la CRC incitent les collectivités qui n'en sont pas encore dotées à définir un programme pluriannuel d'investissement cohérent avec la stratégie de développement territorial résultant de la planification urbaine, du plan de déplacement en matière de transport, du plan local de l'habitat en matière de logement, etc.

En résumé, une politique efficiente d'investissement suppose de :

- s'assurer que les processus d'évaluation, de concertation et d'arbitrage se déroulent aux niveaux pertinents pour l'ensemble des personnes et des groupes concernés ;
- mieux connaître l'existant ;
- évaluer le plus précisément possible les besoins ;
- analyser ces investissements à l'aune des différentes dimensions du développement durable : économique, sociale et environnementale ;
- construire une programmation globale pluriannuelle ;
- effectuer l'analyse économique et financière des projets en coûts complets sur leur durée de vie ;
- donner aux critères de rentabilité financière une juste place, ce qui suppose le développement d'indicateurs coût/bénéfice plus performants, intégrant au mieux les externalités, environnementales et autres tant positives que négatives ;
- se doter des compétences nécessaires en matière de réalisation et de gestion des opérations, avec en particulier la mise en place d'un observatoire des coûts d'entretien ;
- enfin, développer les systèmes d'évaluation.

Pour un meilleur accès au financement avec des maturités adaptées

- La première des actions indispensables est de préserver, consolider ou restaurer les outils existants. C'est le cas, par exemple, pour certaines agences de financement de l'investissement existant actuellement. À titre d'exemple, on peut citer l'AFITF pour les infrastructures ou l'ANRU pour la rénovation urbaine.
- S'agissant des collectivités locales, le démantèlement de Dexia, l'insuffisance des ouvertures de financement alternatives de la CDC et l'anticipation des normes

prudentielles dites de « Bâle III » font craindre aujourd'hui que les collectivités soient victimes d'un *credit crunch*. De plus, la durée des prêts s'est considérablement raccourcie, bien en-deçà de ce que la rationalité économique exigerait. La question principale porte donc sur la liquidité, qui reste en effet insuffisante. C'est notamment sur ce point que des efforts doivent être accomplis.

Mais même si tel n'était pas le cas, le tarissement durable du crédit bancaire aux collectivités n'est pas certain. De ce point de vue, le projet de tandem CDC-Banque postale, s'il voit le jour, constituerait un premier dispositif qui permettrait le recyclage de l'épargne interne au bénéfice de l'investissement public local, pour autant que les formules proposées soient adaptées à la demande de prêts des collectivités : des formules simples, sûres et à long terme.

Reste que la question « structurelle » du financement des collectivités locales, voire plus largement de l'État, appelle des réponses structurelles en privilégiant quatre voies :

- La première voie est la création d'une banque publique pour les collectivités locales, sur le mode le plus largement répandu en Europe et dans le monde. Une telle structure permettrait aux collectivités d'accéder à des formules de prêts satisfaisantes en termes de taux et de durée et de disposer de la garantie étatique. Cette voie est d'autant plus légitime que leur trésorerie est gérée par l'Etat.
- La deuxième voie passe par une remobilisation des banques. Certes le financement des collectivités locales ne sera plus jamais, après la crise, tel qu'il était avant, la raréfaction de l'offre introduisant un changement structurel de paradigme. Pour autant, force est de constater que le secteur bancaire fournit toujours 10 milliards d'euros et doit rester un mode normal de financement. Le rôle des banques s'avère d'ailleurs crucial, dès lors que celles-ci le jouent pleinement, en matière d'analyse et de contrôle des risques, notamment en matière de surendettement. Cela suppose une réforme profonde du système bancaire afin de le tourner vers le financement de l'économie productive.
- La troisième, compte tenu du faible risque global avéré, passe par une collecte « fléchée » de l'épargne, liquide ou non, auprès du public et donc des ménages. Cette option consiste en la mise en place d'un circuit privilégié d'affectation de l'épargne. Pendant de nombreuses années par le passé, l'épargne collectée via le Livret A fut, pour une petite partie, affectée au financement des investissements des collectivités locales.
- La quatrième voie passe par les financements de marchés via l'émission d'emprunts obligataires mutualisés de plusieurs collectivités locales auprès des marchés. Dans ce cas de figure, les banques jouent le rôle essentiel « d'arrangeur[28] ». De fait, ces dernières, compte tenu des normes prudentielles dites de « Bâle III » qui pénalisent les crédits de très long terme, ne sont plus en mesure de porter dans leurs bilans ce type de financement, indépendamment de la question, fondée ou non, de l'accès à la trésorerie des collectivités locales. Le choix doit donc à l'avenir se porter, pour ce type de financement comme d'ailleurs pour celui des grands projets, sur la cession de crédit au fur et à mesure, auprès d'acteurs de marché. Une telle orientation, sauf hypothèse évoquée d'un acteur de place appuyé sur le recyclage direct de l'épargne des ménages, suppose une association banques-assureurs-investisseurs

28 Ou d'*asset manager*, pour employer la terminologie financière usuelle.

institutionnels, afin que ces derniers acceptent de reprendre ces nouveaux crédits. Elle suppose donc un flux régulier d'actifs correctement rémunérés et peu risqués. L'émergence d'une agence de financement des investissements locaux participe à ce renouvellement des modes de financement. Il faut toutefois garder à l'esprit que cette troisième voie, ne peut être une panacée. Pour reprendre l'analyse de Guy Gilbert sur ce sujet[29] : « *D'abord, et c'est le bon sens, la formule ne convient guère pour les petites collectivités, et elles sont légions en France. Par ailleurs, on cite toujours en exemple le cas des pays fédéraux comme les États-Unis d'Amérique ou le Canada, en insistant sur le faible nombre de défauts de paiement. Toutefois, cette "bonne performance" cache le fait que les décisions de recours à un financement obligataire sont toujours soumises à autorisation préalable de la part de l'État fédéré (dans un état fédéral, les collectivités locales sont dans la main des États fédérés), ce qui serait contradictoire avec la liberté d'emprunt dont bénéficient les collectivités françaises. De plus, le succès des obligations locales aux USA a un "coût caché", sous la forme d'une déductibilité des intérêts d'emprunts afférents de l'impôt fédéral sur le revenu* ». Au-delà, il faut se demander si la nature même des investissements publics est compatible avec ce mode de financement qui pourrait être porteur d'un double risque : pour les emprunteurs, se voir imposer des produits financiers qu'ils ne maîtrisent pas et pour les créanciers, un possible défaut de paiement.

29 Constructif, hors-série *Sommet de l'immobilier et de la construction*, Guy Gilbert, mars 2012, pp 19-21.

Déclaration des groupes

Agriculture

Dans cet avis, il est utilement rappelé que l'investissement public est un élément déterminant de la dynamique économique et sociale de notre pays. Sur cette base, essentielle à rappeler, le texte décline une méthode qu'approuve le groupe de l'agriculture.

Le texte insiste particulièrement sur la cohérence de la politique d'investissement sur l'ensemble du territoire ; c'est un objectif déterminant mais qui n'est pas toujours facile à atteindre tant les besoins et les priorités des régions peuvent être différents.

Le groupe partage également la volonté déclarée de trouver de nouveaux financements. Le retrait du plus important intervenant bancaire - Dexia pour ne pas le nommer - pose la question de sa substitution auprès des collectivités. Les contraintes actuelles, plus particulièrement en termes de liquidités, et les contraintes réglementaires à venir, freinent la prise en charge des financements par d'autres établissements. Il faut donc mettre en place des dispositifs nouveaux, dont fait état l'avis. Toutefois, cette question centrale du financement reste déterminée par deux enjeux majeurs : la maîtrise du risque, dont les fonds souverains nous ont montré l'importance, et l'orientation de la collecte bancaire.

Les ressorts d'une nouvelle mobilisation doivent être réfléchis avec les acteurs eux-mêmes. D'ailleurs, dans l'ensemble, il est important que les acteurs concernés par l'investissement public puissent livrer leur point de vue et proposer des pistes de solution.

Le soutien à la vitalité économique des territoires passe par l'installation et le maintien d'entreprises de services et artisanales et de commerces de proximité ainsi que par les aménagements indispensables à la mobilité. C'est à ces conditions que les entreprises, et en particulier les exploitations agricoles et les entreprises agro-alimentaires, pérennisent leur activité.

Il serait opportun que le rapport annuel sur l'état de la France puisse revenir sur les investissements indispensables à notre économie. Cela permettrait à notre institution de continuer utilement le travail engagé par l'avis soumis aujourd'hui. La difficulté de la matière dont nous traitons reste la détermination des priorités d'investissements. Le rapport annuel, par un constat complet, permettrait de commencer à prospecter certaines pistes.

Le groupe de l'agriculture s'est prononcé en faveur de l'avis.

Artisanat

La situation financière de la France, et singulièrement le niveau de sa dette, exigent une gestion rigoureuse de nos dépenses publiques. Ce contexte budgétaire contraint ne doit toutefois pas faire perdre de vue l'objectif de renouer avec la croissance, cela justifiant des politiques destinées à répondre aux besoins de la population comme aux nouveaux enjeux de société et à relancer notre compétitivité.

Les investissements publics, de l'État et des collectivités territoriales, ont toute leur place dans une telle stratégie. Cependant, les arbitrages en la matière devront désormais s'inscrire dans une approche beaucoup plus exigeante.

Pour concilier le maintien d'un bon niveau d'investissement avec le souci de la maîtrise des dépenses publiques, l'avis propose une feuille de route méthodologique que le groupe de l'artisanat approuve.

La réduction des marges de manœuvre financières doit tout d'abord conduire à une plus grande sélectivité dans les choix à opérer, tant au regard de la nature des investissements que des moyens financiers à mobiliser. Cela suppose une gestion rigoureuse de l'existant, comme une programmation pluriannuelle des investissements à venir, réalisée après évaluation approfondie des besoins et des coûts.

Une telle approche doit permettre d'éviter tout décalage entre les besoins d'investissement et les capacités de financement d'une collectivité locale et donc de ne pas compromettre ses équilibres budgétaires futurs.

Il faut aussi imaginer les moyens d'optimiser les dépenses publiques, à travers des coopérations entre collectivités ; un renforcement de l'échelon intercommunal en matière de politique de logement, d'urbanisme, de transports et d'équipements irait dans ce sens.

S'agissant de la nature des investissements publics, le groupe de l'artisanat estime indispensable de déterminer quelles doivent être les dépenses à la fois utiles pour l'avenir et susceptibles d'améliorer notre potentiel productif.

À ce titre, les opérations de rénovation urbaine ou de soutien aux activités de proximité contribuent au bien-être de la population comme à l'attractivité économique des territoires.

Si la part des collectivités locales est largement prépondérante dans l'investissement public, l'État a aussi un rôle central à tenir comme catalyseur de projets.

La mobilisation du « Grand emprunt » en faveur de priorités stratégiques d'avenir est à cet égard significative.

Le groupe de l'artisanat entend citer le programme d'investissements en faveur des formations en alternance, qui a déjà permis d'encourager le montage de projets ambitieux, en termes d'offres et de modernisation des structures de formation, comme d'amélioration des capacités d'accueil et d'hébergement des jeunes.

De tels projets, dont l'impact peut être considérable tant pour le développement économique des territoires que pour l'emploi des jeunes, sont rendus possibles grâce à la synergie créée par la collaboration de nombreux acteurs et au soutien financier conjoint de l'État, des collectivités concernées et des réseaux consulaires.

Pour le groupe de l'artisanat, il est essentiel d'encourager de tels investissements publics à la fois tournés vers l'avenir, mais également générateurs de croissance sur le long terme.

Le groupe de l'artisanat a voté cet avis.

Associations

La crise est là, bien présente dans la vie de nos concitoyens. Dans une telle période, les administrations publiques, État et collectivités, ont la responsabilité de mener une action dite « contra-cyclique », à même d'inverser la tendance récessive de l'économie. Bien entendu, ce volontarisme ne doit pas occulter la nécessaire maîtrise des dépenses publiques pour garantir sur le long terme notre capacité de financement.

Pour le groupe des associations, les administrations publiques doivent maintenir leurs investissements afin de permettre une relance de notre économie. En ce sens, cet avis présente des pistes intéressantes qui, parfois, dépassent le strict champ économique ou financier. Ainsi, la proposition visant à renforcer le rôle des intercommunalités, notamment en matière d'urbanisme et de logement, en soumettant leurs élu-e-s au suffrage universel direct nous semble aller dans le bon sens. De la même manière, dans un objectif d'investissements publics équitablement répartis sur les territoires, le groupe des associations soutient la proposition de mise en place d'un dispositif de péréquation des ressources fiscales entre collectivités.

Au-delà de ces éléments, le groupe des associations reste réservé sur la conception de l'investissement public développée dans l'avis. Ainsi, l'investissement public dans le champ social est absent de la réflexion et l'investissement environnemental reste marginal dans les propositions, bien que ces deux leviers de croissance représentent aujourd'hui une part non négligeable de l'investissement public. Lorsqu'en 2010, le gouvernement avait lancé le Programme d'investissements d'avenir (PIA), il avait intégré la nécessité que ces investissements participent au développement d'emplois non délocalisables et d'activités économiques utiles socialement. 100 millions d'euros ont ainsi été dévolus au financement de l'économie sociale et solidaire pour un total de financement approchant les 200 millions d'euros en intégrant les cofinancements. Nous regrettons que l'avis n'ait pu déterminer des critères de hiérarchisation des investissements publics, cette question étant pourtant essentielle quand, comme le rappelle l'avis, le niveau de la dette publique amène à revoir la capacité d'intervention globale des pouvoirs publics. Les débats qui s'annoncent autour de la mise en place d'une banque publique d'investissement sauront, nous l'espérons, prendre en compte ces enjeux.

Conscient de l'intérêt de certaines des propositions contenues dans l'avis mais convaincu qu'un choix plus clair aurait pu être fait en faveur d'un investissement public efficace et durable, le groupe des associations s'est abstenu.

CFDT - Environnement et nature - UNSA

Le titre de cet avis est prometteur. Pour les groupes, CFDT, Environnement et nature et UNSA, investir malgré les difficultés est plus qu'une nécessité : c'est la seule solution crédible pour sortir de la crise par le haut.

À condition, toutefois, de poser en préalable la nature des investissements qui doivent être engagés et d'en hiérarchiser l'importance et l'urgence. C'est une obligation pour deux raisons majeures :

- la première tient évidemment à l'état des finances publiques ;
- la seconde est plus fondamentale. L'investissement engage l'avenir. Faute de définir celui-ci, de définir une orientation stratégique nous y conduisant, chaque secteur de l'économie est fondé, d'autant plus en période de crise, à justifier que la puissance publique soutienne son activité.

Pour nos trois groupes, le fil rouge qui doit guider les choix d'investissement des pouvoirs publics est de parvenir à substituer à un mode de développement fondé essentiellement sur la croissance du PIB, un mode de développement durable, c'est-à-dire, comme le souligne fort justement le texte adopté par le Bureau du CESE sur l'orientation stratégique des travaux du Conseil, un mode « qui réponde aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ». Il ne s'agit donc plus de croître

pour croître, mais d'assurer durablement la prospérité et le bien-être, dans la préservation de notre environnement naturel.

Parvenir à un mode de développement durable implique nécessairement la définition d'un nouveau modèle de société nous incitant, en particulier, à modifier nos logiques de production, nos modes de consommation et l'éthique de nos comportements. Cela implique aussi des bouleversements majeurs, des ruptures, qui ne seront acceptés que s'ils sont anticipés et que si toutes les transitions nécessaires vers un nouveau mode de développement sont appréhendées ensemble.

Il est bien évident que les politiques économiques doivent être adaptées pour favoriser l'émergence de nouvelles filières d'activités dans l'ensemble des secteurs, en particulier, dans l'agriculture, les infrastructures, le bâtiment, l'industrie, ou les services. Préparer l'avenir d'activités productives compétitives en s'inscrivant dans le développement durable suppose d'engager des efforts intenses dans les domaines de l'innovation, de la recherche et, en amont, de l'enseignement supérieur. Mais on perçoit bien, en même temps, la mutation de grande ampleur qui va devoir s'opérer entre les métiers actuels, dont beaucoup vont profondément évoluer, voire disparaître et les nouveaux métiers liés à ces nouvelles activités. Il s'agit là d'un enjeu central qui prend d'autant plus d'importance dans une période de crise marquée par la mise au chômage de millions de salariés en Europe. Il est indispensable d'anticiper les effets de ces mutations en privilégiant deux axes : la formation initiale et tout au long de la vie professionnelle et la sécurisation des parcours professionnels.

Et il faudra aussi assumer collectivement les conséquences sociales de ces mutations structurelles. La période de mutation que nous devons connaître oblige à intégrer clairement dans les politiques publiques le coût social de leurs objectifs, tant en termes d'investissement que de répartition des efforts consentis par les ménages. C'est la clé de l'acceptation sociale de cette métamorphose et, au-delà, de la mobilisation des citoyens en sa faveur.

Un seul exemple, réduire les émissions de CO_2 passe sans doute par des solutions technologiques et l'amélioration de l'offre de transports en commun. Mais il ne s'agit que d'une partie de la solution. Il faudra aussi réduire les distances à parcourir en rapprochant les lieux de production des lieux de consommation, les lieux de vie des lieux de travail, en accroissant considérablement l'offre de logements sociaux plus proches des centres ville. Tant pour l'État que pour les collectivités territoriales, il s'agit d'investissements énormes que devront financer les contribuables et donc principalement les ménages. Ce qui renvoie à la question générale maintes fois posée par le CESE d'une plus juste répartition de la prise en charge des dépenses publiques au travers d'une fiscalité réformée.

Ce sont là, au total, des enjeux considérables d'ordre économique, social et environnemental, les fameux trois piliers, qui supposent l'élaboration et la mise en œuvre de nombreuses politiques coordonnées. Des enjeux qui supposent des choix, rendus d'autant plus cruciaux par le poids de la dette, d'établir des priorités, de privilégier certains investissements, d'en écarter d'autres, voire d'abandonner des projets en cours.

Or, l'avis qui nous est soumis reste muet sur cette question centrale. Pourtant le BTP est loin d'être le parent pauvre de la mise en œuvre d'une telle démarche dans les années à venir : rénovation urbaine, rénovation thermique des bâtiments, infrastructures de transports en commun et bien d'autres domaines représentent des centaines de milliards de chiffre d'affaires.

Certes, au fil des débats, le rapporteur s'est attaché à mieux intégrer dans le texte les préoccupations environnementales, mais la logique du texte demeure inchangée, tournée vers deux préoccupations qui n'ont effectivement rien de subalterne : les partenariats publics-privés et la clarification des compétences entre collectivités territoriales, entre elles et vis-à-vis de l'État.

En la matière, les positions de nos groupes ne sont pas très éloignées des préconisations de l'avis. Mais peut-on se permettre de trancher de telles questions au travers d'une saisine sur l'investissement ? Si la chose peut se concevoir pour les PPP - encore que les débats en section ont montré que le sujet mériterait une étude beaucoup plus approfondie pour dépasser les clivages habituels - on ne conçoit pas que des options aussi tranchées que celles qui figurent dans l'avis sur le rôle des collectivités locales puissent ne découler que de considérations financières ou destinées à faciliter les prises de décision en matière d'investissement. Là encore, cette question mériterait d'être traitée dans toutes ses dimensions, au travers d'une saisine spécifique et, sans doute, au sein d'une commission *ad hoc*, tant elle comporte de facettes.

Pour les groupes CFDT, nature et environnement et UNSA, l'avis, trop centré sur les préoccupations, par ailleurs légitimes, du secteur Bâtiment/travaux publics, est passé au travers du sujet, de plusieurs sujets. Pour cette raison, ils ne l'ont pas soutenu.

CFE-CGC

La CFE-CGC ne peut qu'être d'accord avec cette affirmation que l'investissement public est une priorité.

Comme cet avis, nous nous inquiétons des transferts de charges de l'État vers les collectivités territoriales sans que les transferts de moyens financiers se fassent à la même hauteur. Ceci, d'autant plus que, dans le même temps, l'évolution de la fiscalité laisse moins de marges de manœuvre à ces collectivités locales pour adapter leurs recettes aux particularités de leurs territoires.

La part des collectivités locales dans l'investissement public a augmenté. Cependant, elles seront confrontées dans l'avenir, notamment, à deux risques : le renforcement de leur dépendance financière vis-à-vis des dotations de l'État, accentuée par une perte d'autonomie financière et fiscale et les effets de Bâle III qui devraient se révéler désastreux en empêchant les banques de distribuer des crédits suffisants pour faire face aux besoins.

Il est regrettable que cet aspect n'ait pas été plus étudié dans cet avis.

Tout comme il est dommage que le texte soit, pour l'essentiel, orienté avec un prisme : celui de la construction, domaine très important mais, en l'occurrence, quelque peu déformant. En effet, l'investissement des collectivités territoriales s'exerce aussi sur des domaines extrêmement importants tels que la recherche, *via* le secteur hospitalier notamment. Il devrait également jouer un rôle important dans le domaine de la transition énergétique et du développement durable ou les nouveaux modes de communication.

C'est la raison pour laquelle notre groupe s'est abstenu.

CFTC

Pour le groupe de la CFTC, cet avis souligne bien le rôle indispensable de l'investissement public dans des projets où le secteur privé ne s'engagerait vraisemblablement pas, faute d'un retour financier suffisant.

Ces investissements ont été particulièrement importants ces dernières décennies et génèrent des frais de maintenance et d'administration obérant aujourd'hui leurs renouvellements.

Or, nous le savons, les besoins restent considérables. Néanmoins, la baisse régulière des recettes fiscales obligeant les acteurs à emprunter sur le marché financier, a compromis cette évolution.

Le secteur public local risque de se trouver dans une situation très difficile du fait de la crise financière et des effets de Bâle III sur le comportement des banques.

Les collectivités ont perdu, en particulier, avec la réforme de la taxe professionnelle, leur pouvoir de définition du taux nécessaire à leurs besoins financiers. Nous le savons, les régions ne sont pas toutes égales face aux recettes fiscales. La péréquation ne permet de réduire les inégalités qu'à hauteur de 40 %. Le système doit être revu pour être plus équitable afin que l'investissement puisse se répartir sur tout notre territoire.

Le système français est caractérisé par un empilement de structures. On parle de millefeuille. L'intercommunalité vise à permettre une plus grande efficacité.

Une réflexion difficile doit être engagée sur l'équilibre à réaliser entre le maintien de structures de gouvernance actuelle ou leur remplacement. En clair, faut-il supprimer certains échelons ? Faut-il fusionner progressivement départements et régions ? Dans toute réforme, il conviendra, au moins, de bien déterminer les ressources fiscales et autres, à attribuer à chaque échelon.

Mais notre groupe pense, comme le dit l'avis, que l'intercommunalité doit s'accompagner de l'élection au suffrage universel direct de l'instance dirigeante.

Il est indispensable et cela est signalé dans l'avis, qu'une programmation pluriannuelle fasse des choix en optimisant l'existant et en priorisant les objectifs sans repousser les projets d'avenir.

La création d'une structure bancaire recyclant l'épargne interne au bénéfice de l'investissement public local nous semble indispensable et le projet de tandem Caisse des dépôts et consignations-Banque postale paraît pouvoir répondre à cette préoccupation.

Si le partenariat public-privé suscite quelques réticences, nous constatons qu'il a permis de construire des collèges, des équipements sportifs et des infrastructures routières. En tout état de cause, il est important de faire preuve de pragmatisme en comparant les coûts.

L'avis comporte beaucoup de propositions intéressantes, qu'il serait utile d'approfondir pour les concrétiser.

Le groupe de la CFTC a voté l'avis

CGT

Les principaux messages de l'avis sont au nombre de trois :

- l'investissement public se justifie s'il présente des « externalités positives » ou s'il s'agit de projets que le secteur privé ne peut mener ;
- lors des choix, il faut donner la priorité aux contraintes financières ;

– pour faciliter l'investissement public, il faut réformer les collectivités territoriales.

Le groupe de la CGT ne partage pas ces messages.

L'investissement public n'est pas un « bouche-trou », un supplétif de l'investissement privé ; il a sa propre logique qui est celle de répondre aux besoins collectifs présents et futurs. En ce qui concerne les contraintes financières, il s'agit de les surmonter en améliorant la croissance potentielle, entre autres grâce à l'investissement public. Enfin, si une réforme des collectivités territoriales s'impose, il s'agit surtout de donner plus de poids aux citoyens dans la prise de décisions publiques.

Sur l'ensemble de ces sujets, notre assemblée a déjà fait des propositions ; il est regrettable qu'elles ne soient pas suffisamment prises en compte.

Tout au long de nos travaux, nous avons insisté sur trois points :

– l'investissement public doit contribuer à établir un nouveau mode de développement qui conjugue le progrès social et le respect de l'environnement ;
– il doit être considéré comme un enjeu de société et non comme un marché pour les opérateurs privés ;
– les banques peuvent, doivent, jouer un rôle dans le financement de l'investissement public.

Ces précisions paraissaient nécessaires car le rapporteur exprimait une certaine préférence pour la gestion privée et les marchés financiers.

Le clin d'œil fait aux partenariats public-privé est une manifestation de ces convictions, partenariats dont le bilan n'est pas brillant.

Néanmoins, la discussion a permis d'améliorer l'avis initial notamment sur les dimensions sociales et environnementales et sur le rôle des banques.

Une partie des ajouts qui ont amélioré le texte a été obtenue en deuxième lecture suite au vote de la majorité de la section et contre l'avis du rapporteur. D'ailleurs, de façon inhabituelle, le rapporteur a souhaité revenir sur un certain nombre de ces amendements.

Pour conclure, le groupe de la CGT s'est abstenu.

CGT-FO

L'investissement public doit demeurer une priorité, plus encore en période de crise, pour ne pas sacrifier l'avenir au nom de la réduction des déficits. Ceci admis, cela ne peut se traduire par une balance sacrifiant les dépenses de fonctionnement pour celles d'investissement, d'autant moins que la séparation entre les deux catégories de dépenses est parfois artificielle et ne repose que sur des questions de comptabilité. Ainsi, les dépenses d'éducation, voire les dépenses sociales, peuvent être considérées comme de l'investissement dans l'avenir des jeunes, dans la cohésion sociale et dans la préservation de la démocratie. Le même raisonnement conduit FO à estimer que les partenariats public/privé auraient dû être mis en cause plus sévèrement. La Cour des comptes elle-même, dans son dernier rapport, indique : « qu'une vigilance particulière est nécessaire sur l'effet des PPP qui reportent la charge de l'investissement sur les dépenses de fonctionnement et rigidifient les budgets concernés sur une longue durée sans que la soutenabilité pour les finances publiques ait été examinée ». Sur le constat selon lequel la France a atteint un niveau record de dépenses publiques, les comparaisons avec d'autres pays introduisent sans le dire l'idée que les dépenses de santé et de protection sociale pourraient être financées autrement que

par des prélèvements obligatoires, ce qui remettrait en cause le principe de solidarité auquel nous sommes profondément attachés. De même, l'avis n'est pas suffisamment critique sur les effets de la réforme de la taxe professionnelle sur le financement des collectivités territoriales. En revanche, le groupe FO partage l'analyse selon laquelle une profonde réforme du système bancaire est nécessaire afin de le tourner davantage vers l'économie réelle et productive et pour faciliter l'accès au crédit des collectivités territoriales. À ce sujet, la question de la création d'une banque publique d'investissement aurait mérité un développement plus conséquent car elle pourrait être une solution adaptée permettant d'éviter aux collectivités publiques d'être tributaires des marchés financiers. S'agissant enfin de la rationalisation de l'organisation des pouvoirs territoriaux et de leurs compétences, le groupe FO émet de fortes réserves sur l'analyse selon laquelle le niveau adapté pour décider des investissements en matière de politique de la ville, de l'habitat et du foncier, serait l'intercommunalité, pendant que les communes se recentreraient sur des gestions de proximité du type état civil ou petite enfance. Ceci préfigurerait à terme leur disparition. La commune est la base de la vie démocratique dans notre pays et c'est pourquoi, il nous semble important qu'elle puisse conserver la maîtrise de sa politique d'investissement. En outre, cette question demanderait un débat plus large et plus approfondi que l'échange que nous avons eu au sein de la section et qu'un paragraphe dans un avis du CESE. FO rappelle que 60 % de l'investissement public est aujourd'hui assuré par le groupe communal y compris l'intercommunalité, il semblerait donc qu'il n'y ait pas de véritable problème. Par ailleurs, la fusion des départements et régions au profit des secondes, ne rencontre pas non plus d'écho favorable au sein de notre organisation. Les départements assurent une part importante des dépenses sociales pour lesquelles une gestion de proximité est souhaitable. Il est donc difficile de concevoir qu'une gestion par une structure plus éloignée serait plus efficace, d'autant qu'il existe parfois de fortes disparités entre départements d'une même région. Le groupe FO tient à saluer le gros travail de recherche effectué par le rapporteur mais pour toutes les réserves énoncées, le groupe FO s'est abstenu.

Coopération

Comme l'a rappelé récemment la Cour des comptes « la France se situe à un moment crucial dans la conduite du redressement de ses finances publiques ». Elle appelle à « un dosage approprié des mesures de redressement ».

Dans ce contexte, le groupe de la coopération soutient un ciblage des investissements publics sur les secteurs économiques créateurs d'activité et d'emplois. Tant au niveau de l'État que des collectivités locales, il faut favoriser les dépenses publiques permettant un « retour sur investissement » en soutenant prioritairement la réindustrialisation de nos territoires, la compétitivité des entreprises, leur accès aux marchés extérieurs et le développement des TPEPME.

Il faut également encourager les investissements dans les zones les plus fragiles de nos territoires, que ce soit en zones rurales ou dans les quartiers urbains les plus défavorisés. Pour cela, nous sommes favorables à des politiques de programmation pluriannuelle, notamment dans le cadre du Programme national de rénovation urbaine, comme cela a été affirmé par notre assemblée dans l'avis adopté en septembre 2011.

Les collectivités locales ne pourront rester à l'écart de cette indispensable recherche d'efficacité de l'investissement public, notamment concernant les dépenses de fonctionnement qui devront être maîtrisées. Dans cet esprit, nous soutenons l'effort de

rationalisation des pouvoirs territoriaux et l'amélioration des modalités de recours aux partenariats publics/privés, préconisés dans l'avis.

D'une façon générale, il faut réhabiliter le rôle du crédit dans le financement de l'économie, aussi bien en faveur des exportations que du développement local. La création de fonds d'investissement régionaux, drainant l'épargne de proximité, peut contribuer à favoriser le soutien à l'innovation.

Le groupe de la coopération considère que la future banque publique d'investissement devra s'imposer comme l'outil stratégique d'orientation des investissements publics vers le développement local, en ciblant prioritairement les secteurs innovants comme l'économie sociale, dont font partie les entreprises coopératives qui créent de l'activité et de l'emploi dans les territoires.

Il faut créer en France et en Europe un climat favorable au développement des entreprises et d'un tissu industriel de long terme, générateur d'une croissance durable sans laquelle le poids de notre dette ne pourra pas être réduit.

Le groupe de la coopération a voté en faveur de l'avis.

Entreprises

L'investissement, qu'il soit privé ou public, joue un rôle décisif dans le développement de nos sociétés. L'avis rapporté par notre collègue a l'immense mérite de rappeler que, même en temps de crise, il faut que nous soyons capables de nous projeter vers l'avant, d'anticiper l'avenir. L'investissement est une dimension-clé de cette préparation de l'avenir.

Le mérite de ce travail est d'autant plus grand qu'il n'a jamais esquivé les difficultés auxquelles se heurtent aujourd'hui les politiques d'investissement. L'ampleur de la dette a été tout particulièrement prise en considération. Le diagnostic est rigoureux, et les solutions proposées proportionnées aux moyens dont dispose notre pays à l'heure actuelle.

Bien entendu, la logique de compromis inhérente au CESE nous fait regretter qu'aient été introduits, ça et là dans l'avis, des éléments qui ne nous semblent pas aller dans la bonne direction. Les partenariats publics/privés sont ainsi vus avec une méfiance trop grande. Le rôle des banques est souvent caricaturé. Nous ne disons point cela par corporatisme mais dans l'intérêt même du développement économique de notre pays. L'urgence est trop grande aujourd'hui pour ressusciter de vieilles querelles idéologiques entre les secteurs public et privé.

Pour le reste, cet avis avance des éléments importants. Il discute d'abord utilement des frontières de la notion d'investissement public, en proposant d'y intégrer les dépenses de recherche et développement ou de formation. Il permet également de distinguer clairement les défis et les enjeux de l'investissement selon que l'on s'intéresse aux collectivités territoriales ou à l'État central.

Enfin, ses préconisations vont dans la bonne direction : la rationalisation des pouvoirs territoriaux et de la répartition de leurs compétences constitue un chantier prioritaire, sur lequel il faut que les pouvoirs publics se montrent moins frileux ; l'amélioration de la programmation annuelle de l'État doit ensuite permettre une meilleure allocation des ressources publiques et éviter les investissements inutiles ; enfin, l'amélioration proposée des dispositifs de financement constitue également des élément-clés pour le développement économique de notre pays et de ses territoires.

Le groupe des entreprises a voté l'avis.

Mutualité

L'investissement, qu'il soit public ou privé, joue non seulement un rôle essentiel dans la croissance économique mais également dans la transition vers un nouveau modèle économique et dans l'amélioration du bien-être social.

Parce qu'il est moins soumis à des exigences de court terme et parce qu'il est porteur de l'intérêt général, l'investissement public est chargé de préparer l'avenir et doit s'inscrire dans la régulation des fluctuations conjoncturelles par des actions contra cycliques.

Les collectivités sont les premiers investisseurs publics, puisqu'elles représentent 70 % de l'investissement public en France. Il était donc logique que l'avis inscrive ses préconisations en direction des collectivités locales, de leur organisation, de leurs compétences et de leur cohérence.

Cependant, le groupe de la mutualité regrette que le rôle de l'État stratège n'ait pas été suffisamment mis en avant dans l'avis : quid du Programme investissements d'avenir mis en place en 2010 et destiné à financer des actifs rentables et des infrastructures de recherche et d'innovation ? Quid du projet de Banque publique d'investissement ? Quid de l'économie sociale et solidaire dont le rôle a été reconnu comme secteur stratégique d'avenir ?

Il regrette également que la question de l'utilité sociale des investissements ait été peu abordée.

Si la France doit veiller à réduire son déficit public, elle doit aussi définir une véritable stratégie d'investissement public qui doit s'inscrire dans une politique de dépenses d'avenir, comme celles destinées à l'éducation, à la santé, à l'innovation et à la recherche.

Pour le groupe de la mutualité, les préconisations passent aussi par un axe européen renforcé à travers la mise en place d'un programme d'investissement d'avenir qui aurait sa place dans le cadre du pacte de croissance et qui permettrait de construire un environnement économique et social favorable à la compétitivité.

Pour toutes ces réserves et parce que la situation actuelle nécessite une stratégie politique ambitieuse, le groupe de la mutualité s'est abstenu.

Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

Ainsi que le rappelle à plusieurs reprises l'avis présenté par la section de l'économie et des finances, l'investissement public est un investissement dans l'avenir, il permet de préparer la croissance économique future et conditionne les progrès tant techniques que sociaux. En cela, l'investissement public relève de choix éminemment politiques et ce, encore davantage, quand le contexte budgétaire vient accroître les contraintes d'arbitrage.

À cet égard, nous regrettons que l'avis ne soit pas plus précis quant à la priorisation des investissements à effectuer. Parmi ces priorités, la nécessité de créer les conditions de la transition économique et énergétique est insuffisamment traduite par des préconisations concrètes.

Pour le groupe des organisations étudiantes et mouvements de jeunesse, l'éducation et la formation font partie des priorités pour lesquelles l'effort d'investissement doit être non seulement maintenu, mais surtout augmenté. Il faut, à ce titre, saluer dans cet avis la défense d'une approche élargie et renouvelée de la notion d'investissement productif pour y intégrer les dépenses de recherche et d'éducation.

Une hausse des qualifications nous semble, en effet, impérative pour répondre aux enjeux de demain, comme l'est l'investissement dans l'éducation au vivre ensemble, par exemple par le développement du service civique. En France, contrairement aux idées couramment véhiculées, le nombre de jeunes qualifiés stagne, voire se dégrade, comme d'ailleurs le nombre de jeunes en situation de précarité et d'isolement. Or, dans le contexte d'accélération technologique que nous connaissons, la France, si elle n'augmente pas le nombre de ses diplômés capables de s'intégrer sur un marché de l'emploi de plus en plus marqué par l'économie de la connaissance, ne restera pas longtemps compétitive. De même, elle ne pourra rester une société forte en gardant une frange de sa jeunesse et de sa population en situation de relégation.

À ce sujet, l'avis ne pose pas assez précisément la question du financement de l'éducation, de la formation et de la cohésion sociale. Sur l'enjeu éducatif, les comparaisons menées par l'OCDE montrent qu'en France, la part de l'éducation dans les budgets publics a diminué. Il apparaît, par ailleurs, que la France dépense moins pour l'enseignement supérieur que la moyenne des pays de l'OCDE. Un effort d'investissement est donc urgent pour améliorer la performance des formations supérieures françaises.

Une large part de l'avis est consacrée à la nécessité de rechercher de nouveaux financements pour l'investissement public. La situation dégradée de notre économie ne doit cependant pas nous amener à renoncer à une politique nationale garante d'une vision globale de l'économie française. Face à la multiplication des sources de financement et des niveaux de responsabilité, le rôle central de l'État, seul capable d'engager véritablement des politiques d'envergure, doit donc être réaffirmé.

En raison du flou maintenu par l'avis sur ces sujets, le groupe des organisations étudiantes et mouvements de jeunesse fait le choix de s'abstenir.

Outre-mer

Une société qui n'investit pas se place sur la voie de la régression et se condamne à disparaître. Les travaux économiques récents ont bien montré que les investissements d'infrastructures (notamment dans les domaines des NTIC), d'éducation, de recherche, de santé et liés aux préoccupations environnementales ont un effet positif sur la croissance. Dans le contexte actuel de sociétés en profondes mutations, ces investissements constituent un enjeu majeur de développement pour l'avenir.

Pour le groupe de l'Outre-mer, ce sujet s'articule autour de deux questions fondamentales : comment investir dans un contexte de crise des finances publiques ? Et quels sont les domaines prioritaires dans lesquels investir ?

La situation actuelle des finances publiques exige de la part des autorités de réduire les dépenses courantes les moins productives au profit d'investissements publics mieux hiérarchisés. Ce constat est certes présent dans l'avis mais l'analyse de la relation entre le niveau actuel de la dette et la capacité à investir sur le long terme, nous semble-t-il, aurait pu être renforcée. Ce travail aurait permis de définir précisément les domaines prioritaires

dans lesquels investir, ainsi qu'une méthode d'action précise afin, qu'année après année, ces investissements se réalisent dans le respect effectif des priorités retenues. Ainsi, en préambule du travail à venir sur le rapport annuel sur l'État de la France, nous aurions pu commencer à esquisser les contours d'un nouveau modèle de développement et de financements innovants.

Outre-mer, ces besoins d'investissements sont considérables compte tenu du retard de développement des collectivités ultramarines. La loi pour le développement économique des Outre-mer de 2009 a créé le fonds exceptionnel d'investissement dont l'objet est d'apporter une aide financière de l'État aux collectivités territoriales qui investissent dans la réalisation ou la modernisation d'infrastructures publiques. Sa pérennité doit être assurée et sa dotation amplifiée pour l'avenir. Ce type de dispositifs doit pouvoir s'appuyer sur une programmation rigoureuse des investissements et un pilotage maîtrisé des opérations.

Il convient, par ailleurs, de rappeler que l'aide à l'investissement productif Outre-mer constitue un facteur fort de développement des territoires. Un travail d'analyse sur ce sujet doit permettre d'améliorer l'efficacité de ces différents dispositifs.

Le groupe a voté l'avis.

Professions libérales

Par son effet de levier, l'investissement public constitue un enjeu économique majeur. En période de crise, l'État, dont l'investissement s'oriente principalement vers la formation, l'éducation, l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation, les infrastructures, la production des énergies renouvelables etc. doit poursuivre son programme d'investissement d'avenir. Les collectivités locales qui réalisent à peu près les ¾ de l'investissement public en France doivent également maintenir leur effort d'investissement, mais pas à n'importe quel prix.

Avant de programmer et de réaliser un investissement public, l'État ou les collectivités locales doivent s'assurer des conséquences sur leurs équilibres financiers, d'opérations d'investissement mal programmées, mal évaluées, mal conduites, voire surdimensionnées. L'investissement public doit correspondre à une véritable priorité d'équipement et non pas à la pression de besoins non satisfaits ou à quelques incitations de l'État à remplir les carnets de commande et la trésorerie d'entreprises, ou incitations de l'élu bâtisseur.

Il faut résister au danger d'investir pour investir. Les donneurs d'ordre doivent réfléchir en coût global. La fâcheuse tendance au dérapage des coûts et des délais doit intégrer la réduction des marges de manœuvre financières des collectivités (gel des dotations, maîtrise des dépenses, dans un contexte de recomposition de la fiscalité locale). Cela passe par la hiérarchisation des besoins en fonction des capacités de financement qui demandent des arbitrages à différents niveaux de décision. L'avis va - à juste titre - dans le sens de la priorisation des investissements et d'un meilleur accès au financement.

Il faut, comme le recommande l'avis, mieux connaître l'existant, mieux gérer le patrimoine immobilier et les infrastructures, mieux évaluer les besoins, comparer les solutions alternatives, bâtir une programmation globale pluriannuelle et surtout éviter les modes de financement risqués et opaques : le recours aux partenariats publics/privés est discutable car il hypothèque, à nos yeux, l'avenir.

Il faut enfin se doter des compétences nécessaires : la réalisation et la gestion des investissements, notamment en équipements, requièrent de disposer des compétences adaptées au sein de la collectivité ou de s'assurer le concours de professionnels pour faire face aux exigences juridiques, financières et techniques de telles opérations. À défaut de s'en doter, les risques se trouvent multipliés de commettre des erreurs ou de ne pas s'entourer de précautions requises et d'en subir les répercussions inévitables sous forme de contentieux, de surcoût ou d'inadéquation aux objectifs poursuivis. Il est recommandé de se faire assister dans l'exercice de la maîtrise d'ouvrage. Nos professionnels, notamment les architectes et urbanistes, les avocats, sont formés pour répondre à la demande d'expertise.

L'avenir nous inquiète. Que ce soit pour l'État ou les collectivités locales, l'équation est simple. La réflexion prospective laisse apparaître une dégradation cumulative et rapide de la capacité financière de l'État et des collectivités locales conduisant à la lisière de l'insolvabilité financière. L'avis ne l'élude pas.

Sachant que le coût du non-investissement peut, à terme, devenir bien supérieur à celui de l'investissement, et compte tenu du principe de réalité qui a prévalu dans la rédaction de cet avis, le groupe des professions libérales l'a voté.

UNAF

Le présent avis dresse un état des lieux précis de l'investissement public en France, de l'évolution de l'effort d'investissement de ces dernières années, marqué par un rôle prépondérant des collectivités locales du fait de la décentralisation. Dans cette description, sont pointées les imperfections et les limites qui perdurent pour une connaissance précise des besoins et des moyens à mettre en face, en termes aussi bien quantitatifs que qualitatifs.

Le Groupe de l'UNAF rappelle en préalable les finalités de l'investissement public : des services publics nationaux et locaux soutenant la croissance et au service des besoins fondamentaux des familles tels que les logements, les bâtiments scolaires ... Il est intéressant de noter, selon un sondage récent de ce début d'année, que les usagers aussi contribuables, plébiscitent les services publics locaux dont la qualité est jugée satisfaisante par 78 % d'entre eux.

Le groupe de l'UNAF a ainsi la conviction que l'investissement public n'est pas un but en soi. Il est ou peut être un auxiliaire de la croissance du pays et de son potentiel de croissance. Sur cette base, nul ne peut nier la nécessité d'investissement, notamment en matière de logement et d'habitat, afin d'assurer un toit pour tous, avec un environnement permettant à chacun un égal accès dans tous les territoires aux services et aux infrastructures.

Pour les jeunes générations, l'enjeu est la mise à disposition de moyens adaptés, dans le domaine de l'éducation, de la formation, afin d'assurer des qualifications de qualité et des emplois au service d'une croissance durable.

Cependant, qui dit investissement, dit financement.

Pour mieux cibler et mieux financer l'investissement public, l'avis préconise trois séries de mesures, que le groupe de l'UNAF soutient :

- un renforcement du rôle de l'intercommunalité et, plus généralement, une solidarité financière et budgétaire entre tous les territoires, accompagnée sans doute par le renouveau de la politique nationale d'aménagement du territoire ;
- une meilleure programmation pluriannuelle ;

– un meilleur accès au financement avec, notamment, une réforme profonde du système bancaire, dont le rôle de la BCE.

Pour le groupe de l'UNAF, ces mesures ne peuvent être déconnectées d'une importante réforme fiscale, en évitant de toucher et réduire, autant que possible, le pouvoir d'achat des familles, déjà fort entamé.

La vitalité d'une société s'apprécie aussi à l'aune de sa capacité à investir : c'est un des signes majeurs de la confiance en l'avenir.

Si le récent avis sur la dette démontre une situation économique difficile, l'investissement et son financement ne sauraient être considérés comme une charge inutile supplémentaire mais, au contraire, comme une source de progrès, de placement, d'enrichissement au service et profit des générations futures.

Le groupe de l'UNAF a voté l'avis.

Scrutin

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis	
Nombre de votants	172
Ont voté pour	98
A voté contre	1
Se sont abstenus	73
Le CESE a adopté.	

Ont voté pour : 98

Agriculture	MM. Bailhache, Bastian, Mmes Beliard, Bernard, Bocquet, Doré, Dutoit, M. Giroud, Mmes Henry, Lambert, MM. Lefebvre, Lemétayer, Pelhate, Roustan, Mmes Serres, Sinay, M. Vasseur.
Artisanat	Mmes Amoros-Schwartz, Foucher, MM. Lardin, Le Lann, Liébus, Martin, Mme Sassano.
CFTC	M. Coquillion, Mme Courtoux, MM. Ibal, Louis, Mmes Parle, Simon.
Coopération	Mme de L'Estoile, M. Lenancker, Mmes Rafael, Roudil, M. Verdier.
Entreprises	M. Bailly, Mme Bel, M. Bernardin, Mmes Castera, Colloc'h, Duhamel, Frisch, Ingelaere, MM. Jamet, Lebrun, Lejeune, Placet, Mme Prévot-Madère, MM. Ridoret, Roger-Vasselin, Roubaud, Mme Roy, M. Schilansky, Mme Tissot-Colle.
Outre-mer	MM. Arnell, Budoc, Galenon, Grignon, Janky, Ledee, Omarjee, Osénat.
Personnalités qualifiées	MM. Baudin, Bernasconi, Mme Brunet, M. Corne, Mmes Dussaussois, El Okki, MM. Etienne, Gall, Geveaux, Mmes Gibault, Graz, Hezard, M. Jouzel, Mme de Kerviler, MM. Kirsch, Le Bris, Lucas, Mmes Meyer, Ricard, M. Richard, Mme du Roscoät, MM. de Russé, Soubie, Terzian, Urieta.
Professions libérales	M. Capdeville, Mme Gondard-Argenti, M. Gordon-Krief, Mme Riquier-Sauvage.
UNAF	Mme Basset, MM. Damien, Farriol, Feretti, Fondard, Joyeux, Mme Therry.

A voté contre : 1

Environnement et nature	Mme Laplante.

Se sont abstenus : 73

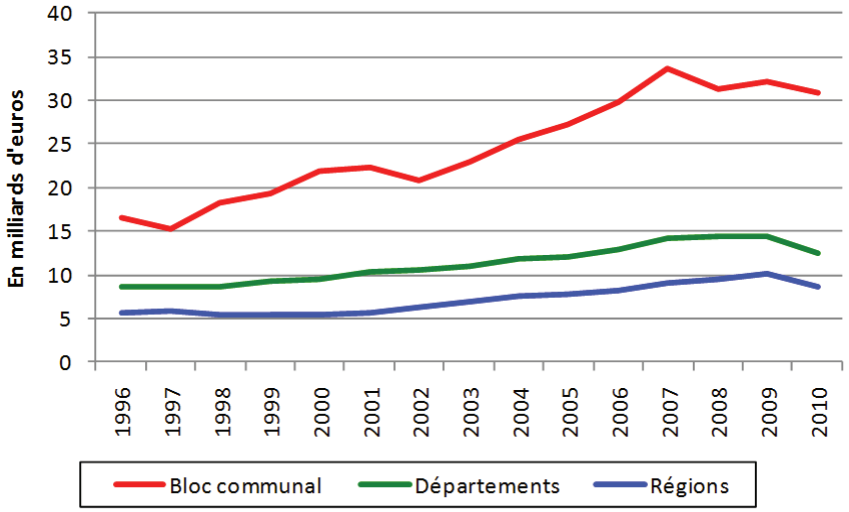
Associations	MM. Charhon, Da Costa, Mme Gratacos, MM. Leclercq, Roirant.
CFDT	M. Blanc, Mmes Boutrand, Briand, MM. Duchemin, Honoré, Le Clézio, Legrain, Malterre, Mme Nathan, M. Nau, Mme Prévost.
CFE-CGC	M. Artero, Mmes Couturier, Couvert, MM. Delage, Dos Santos, Mme Weber.
CGT	Mmes Crosemarie, Cru-Montblanc, Doneddu, M. Durand, Mme Geng, MM. Lepaon, Mansouri-Guilani, Michel, Prada, Rozet, Teskouk, Mme Vagner.
CGT-FO	M. Bellanca, Mme Boutaric, M. Chorin, Mme Fauvel, MM. Hotte, Lardy, Mmes Medeuf-Andrieu, Millan, M. Nedzynski, Mme Nicoletta, M. Peres, Mme Perrot, M. Porte.
Environnement et nature	MM. Beall, Bonduelle, Bougrain Dubourg, Mmes de Bethencourt, Denier-Pasquier, Ducroux, MM. Genest, Genty, Guerin, Mmes de Thiersant, Mesquida, Vincent-Sweet, M. Virlouvet.
Mutualité	M. Davant, Mme Vion.
Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse	M. Dulin, Mme Trellu-Kane.
Personnalités qualifiées	M. Aschieri, Mmes Brishoual, Chabaud, Grard, MM. Hochart, Obadia.
UNSA	Mme Dupuis, MM. Grosset-Brauer, Rougier.

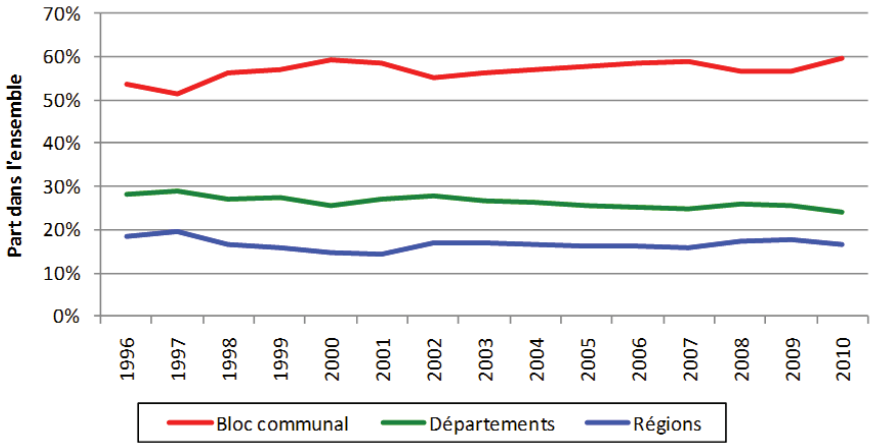
Annexes

Annexe 1

La désagrégation de la FBCF collectivités locales et Odal par type de collectivités locales (bloc communal, départements, régions) n'est pas disponible. *A contrario*, les dépenses d'investissement qui comprennent, outre la FBCF, les variations de stocks, ainsi que les acquisitions de terrains et d'actifs incorporels, les prêts et avances accordés par la collectivité ainsi que les subventions d'équipements versées existent à un tel niveau désagrégé. On a donc, à défaut d'autres sources, repris ces données sous forme graphique. Elles attestent de l'importance du bloc communal.

Graphique 12 : Dépenses d'investissement (hors remboursement d'emprunts) par type de collectivités locales (en milliards d'euros et en % de l'ensemble des dépenses d'investissement)





Source : Ministère de l'Intérieur/Direction générale des collectivités locales - Les collectivités locales en chiffres, édition 2012.

Annexe 2

Tableau 2 : FBCF des APU par fonction dans les principaux pays européens

Moyenne 2006-2007	Logement et développement urbain	Éducation	Affaires économiques	Services publics généraux	Loisirs, culture et religion	Santé	Protection de l'environnement	Protection sociale	Défense nationale	Ordre et sécurité publics	Ensemble
France	25%	14%	13%	10%	11%	8%	6%	5%	4%	3%	100%
Autriche	2%	15%	40%	17%	8%	6%	1%	2%	4%	5%	100%
Belgique	5%	14%	41%	8%	12%	1%	8%	3%	4%	4%	100%
Rép. tchèque	-5%	15%	60%	-3%	9%	2%	10%	4%	5%	4%	100%
Danemark	7%	19%	18%	14%	9%	15%	3%	7%	4%	2%	100%
Espagne	11%	9%	43%	7%	9%	6%	7%	2%	2%	4%	100%
Estonie	1%	23%	34%	8%	10%	10%	2%	1%	5%	6%	100%
Finlande	1%	17%	40%	10%	6%	13%	2%	8%	1%	2%	100%
Grèce	5%	14%	40%	15%	5%	10%	6%	3%	1%	1%	100%
Hongrie	6%	7%	48%	11%	3%	6%	11%	2%	3%	4%	100%
Irlande	29%	8%	35%	3%	4%	6%	10%	1%	1%	4%	100%
Italie	9%	8%	35%	16%	7%	7%	9%	2%	3%	4%	100%
Pologne	6%	11%	44%	7%	8%	7%	8%	2%	2%	5%	100%
Portugal	8%	12%	42%	6%	11%	5%	10%	1%	3%	2%	100%
Rép. slovaque	18%	9%	27%	15%	7%	2%	5%	3%	2%	11%	100%
Suède	8%	11%	38%	21%	4%	9%	1%	3%	2%	4%	100%
Royaume-Uni	3%	23%	22%	6%	8%	14%	6%	2%	9%	7%	100%

Source : Eurostat et OCDE

On note de fortes disparités entre pays européens dans cette répartition de l'investissement.

Sur les années 1990-2010, seules 2006 et 2007 permettent une couverture large des pays de l'Union Européenne. Malheureusement, aucune donnée n'est disponible sur l'ensemble de la période pour l'Allemagne, la Bulgarie, Chypre, l'Islande, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, les Pays-Bas, Malte, la Roumanie et la Slovénie.

Liste des personnalités auditionnées

✓ **M. Edward Arkwright**

Directeur de la stratégie du groupe Caisse des dépôts et consignations

✓ **M. Guillaume Duval**

Rédacteur en chef d'Alternatives économiques

✓ **M. Jean-Yves Bertucci**

Président de la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France

✓ **M. Alain Guengant**

Professeur à la faculté de sciences économiques de Rennes et directeur de recherches au CNRS

✓ **M. Alain Grandjean**

Co-fondateur et associé de la société Carbone 4

✓ **M. Dominique Plihon**

Professeur d'économie financière à l'Université Paris-Nord,

Président du Conseil Scientifique d'Attac et membre du Conseil d'analyse économique.

Table des sigles

AFCL	Agence de financement des collectivités locales
AFITF	Agence de financement pour les infrastructures de transport de France
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
APU	Administration publique
AOT	Autorisation d'occupation temporaire
BEA	Bail emphytéotique administratif
BEH	Bail emphytéotique hospitalier
CET	Contribution économique territoriale
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CP	Contrat de partenariat
CRC	Chambre régionale des comptes
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée
EPCI	Établissement publics de coopération intercommunale
FBCF	Formation brute de capital fixe
FFB	Fédération française du bâtiment
NIMBY	*Not in my backyard*, pas chez moi
ODAC	Organisme divers d'administration centrale
ODAL	Organisme divers d'administration locale
PLU	Plan local d'urbanisme
PPP	Partenariat Public Privé
RGPP	Révision générale des politiques publiques
SLF	Spécialiste des finances locales (dans Observatoire SFL-Forum)
SNIT	Schéma national des infrastructures de transport
USH	Union sociale pour l'habitat

Bibliographie

Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales, brochure Direction générale des collectivités locales (DGCL), avril 2012

Sommet de l'immobilier et de la construction, Gilbert Guy, Constructif, horssérie, mars 2012

Projet de Schéma national des infrastructures de transport (SNIT), avis de MM. Sébastien Genest et Pierre-Jean Rozet, Conseil économique, social et environnemental, février 2012

Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique. France : Une perspective internationale sur la Révision générale des politiques publiques », OCDE, 2012

Quelles missions et quelle organisation de l'État dans les territoires ? avis de Mme Jacqueline Doneddu, Conseil économique, social et environnemental, novembre 2011

Le marché des contrats globaux des contrats de partenariat et assimilables (CPA), 9 édition, Rapport semestriel des estimations statistiques, Centre d'expertise français pour l'observation des partenariats public-privé, juin 2011

Measuring sustainable development, Report of the Joint UNECE/ŒCD/Eurostat Working Group on Statistics for sustainable development,2008

Dynamiser l'investissement productif en France, avis de M. Nasser Mansouri-Guilani, Conseil économique et social, mars 2008

Croissance potentielle et développement, avis de M. Pierre Duharcourt, Conseil économique et social, janvier 2007

L'enjeu économique et l'investissement public et de son financement, D. Hoorens, C. Chevalier, Editions L.G.D.J, 2006

La faisabilité financière des programmes d'infrastructures, avis de M. Philippe Valletoux, Conseil économique et social, mars 2006

*L'investissement public en France : bilan et perspectives, a*vis et rapport de M. Charles Demons, Conseil économique et social, novembre 2002

Dernières publications de la section de l'économie et des finances

- *La dette : un pont entre passé et avenir*

LES DERNIÈRES PUBLICATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (CESE)

- *L'ouverture à la concurrence des services ferroviaires régionaux de voyageurs*
- *Droits formels/droits réels : améliorer le recours aux droits sociaux des jeunes*
- *Rio + 20 : un rendez-vous majeur pour l'avenir de la planète*
- *Pour un renforcement de la coopération régionale des Outre-mer*
- *De la gestion préventive des risques environnementaux : la sécurité des plateformes pétrolières en mer*
- *Bilan de l'application des dispositifs promouvant l'égalité professionnelle entre femmes et hommes*
- *Gagner la bataille de l'exportation avec les PME*

Retrouvez l'intégralité de nos travaux sur

www.lecese.fr

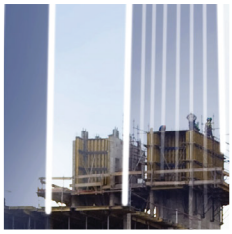
Imprimé par la direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris (15e)
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental

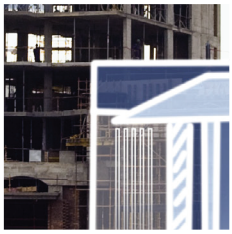
N° de série : 411120012000612 – Dépôt légal : juin 2012

Crédit photo : iStockphoto
Direction de la communication du Conseil économique, social et environnemental

PEFC 10-31-2190 IMPRIM'VERT®

LES **AVIS**
DU CONSEIL
ÉCONOMIQUE,
SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL





Comme l'indique le titre, c'est dans un contexte de crise que se situe cet avis. Dans ce cadre contraint, il s'attache à répondre à deux questions majeures :

- la collectivité nationale doit-elle maintenir un haut niveau d'investissements qui est, comparé à nos voisins européens, déjà très élevé ?
- le secteur public peut-il, financièrement, supporter durablement un tel niveau ?

Après un état des lieux détaillé et une analyse des besoins, le rapporteur développe trois séries de propositions.

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL
9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr

N° 41112-0012 prix : 11,70 €
ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-120898-8

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Premier ministre
Direction de l'information légale et administrative

Direction
de l'information légale
et administrative
accueil commercial :
01 40 15 70 10

commande :
Administration des ventes
23, rue d'Estrées, CS 10733
75345 Paris Cedex 07
télécopie : 01 40 15 68 00
ladocumentationfrancaise.fr