

119

NUMÉRO

Mercredi 6 novembre 2002

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

NOTES D'IÉNA

INFORMATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

« L'INVESTISSEMENT PUBLIC EN FRANCE : BILAN ET PERSPECTIVES »

RAPPORTEUR :

CHARLES DEMONS

AU NOM
DE LA SECTION DES
PROBLÈMES ÉCONOMIQUES
GÉNÉRAUX
ET DE LA CONJONCTURE
PRÉSIDIÉE PAR
HENRI DE BENOIST

La question de l'investissement public dans notre pays se pose à nouveau aujourd'hui, alors même que cette modalité d'intervention connaît, depuis le début des années 1990, un affaiblissement certain principalement lié à des préoccupations financières dans un contexte tendant à privilégier les mécanismes de marché et les horizons de court terme.

Le Conseil économique et social se prononce clairement pour une relance de l'investissement public en France comme dans l'ensemble de l'Union européenne en raison de l'importance de ces investissements pour la compétitivité de l'économie et la cohésion sociale. Mais cet objectif ne peut se suffire à lui-même dès lors que sa mise en œuvre effective soulève, dans les conditions actuelles, des difficultés et des interrogations nouvelles. La nouvelle donne économique et sociale implique, en effet, de réexaminer les conditions politiques et institutionnelles dans lesquelles ce souci de l'intérêt collectif peut être efficacement pris en compte.

ASSEMBLÉE PLÉNIÈRE
DES

12 ET 13 NOVEMBRE 2002

L'investissement public en France a joué un rôle déterminant jusqu'à la rupture des années 1990

Le volume de l'investissement public a été multiplié par près de trois entre 1959 et 2000 et peut être estimé à plus de 55 milliards d'euros à cette dernière date, soit près de 20 % de l'investissement national total et un peu plus de 4 % du PIB.

Mais il a connu un reflux dans notre pays depuis le début des années 1990, au point qu'en 1997 le volume de la formation brute de capital fixe (FBCF) publique ne représentait plus que 85 % de celui atteint en 1991, ce qui alimente l'hypothèse d'une rupture profonde de sa dynamique d'évolution.

Il a cependant connu des trajectoires différenciées selon ses composantes

La structure de l'investissement public a connu de profondes transformations dans le temps se traduisant par un « chassé-croisé » entre la part relative des grandes entreprises nationales (plus de 50 % à elles seules au tournant des années 1960) et celle des administrations locales (qui ne pesaient que 30 % de l'investissement public total à cette époque). Au cours de ces trente années, tout s'est ainsi passé comme si les priorités s'étaient modifiées pour se déplacer des grands réseaux nationaux d'infrastructure vers les équipements de proximité.

Les collectivités locales ont aujourd'hui un poids largement dominant dans l'investissement des administrations publiques. L'Etat central a, dans le même temps, vu fortement décliner sa fonction d'investisseur direct au profit de la montée en puissance d'une fonction de financeur.

L'investissement public est aujourd'hui confronté à une nouvelle donne

Les besoins évoluent

*Aux besoins « classiques » d'infrastructures ou de services collectifs (défense, santé, transport, éducation...) s'adjoignent aujourd'hui des besoins correspondant à **de nouveaux enjeux de société** (nouvelles technologies de l'information et des télécommunications, développement durable et environnement...).*

Les acteurs changent

*Aujourd'hui, une **grande diversité** d'agents intervient désormais pour réaliser l'investissement public : entreprises publiques nationales et locales, collectivités publiques à vocation nationale ou infra-nationale, organismes sociaux, entreprises privées chargées de missions d'intérêt général, Union européenne...*

Les modalités de réalisation se transforment

*Le schéma de croissance des Trente Glorieuses a été progressivement remis en cause sans pour autant qu'un nouvel équilibre satisfaisant ait encore été trouvé. Ainsi en est-il des conséquences de la **décentralisation** initiée par les lois de 1982, de la poursuite de **l'intégration européenne**...*

Les orientations proposées pour une relance des investissements publics en France visent à tenir compte de ce nouveau contexte, en saisir les chances et en maîtriser les risques. Elles incitent à une redécouverte des vertus de l'action publique dans cette nouvelle donne.

POUR INSCRIRE L'INVESTISSEMENT PUBLIC DANS UN PROJET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE, IL APPARAÎT NECESSAIRE...

...d'avoir une approche renouvelée de la dépense publique

Le Conseil économique et social considère la réalisation d'équipements non comme une fin en soi mais comme une composante au service d'une prestation collective dans le cadre d'une action ou d'un projet. Cette perspective s'écarte d'une approche dichotomique entre dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement. Elle conduit notre Assemblée à considérer comme plus opportun de raisonner en termes de dépenses dont la contribution au potentiel de croissance économique et de développement social est élevée.

Dans cette perspective, elle souhaite un réexamen du Pacte de stabilité et de croissance européen et que soient tirées toutes les conséquences de la démarche ouverte par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, y compris pour les autres composantes des administrations publiques.

...de préserver et développer le patrimoine public

Pour le Conseil économique et social, il revient aux pouvoirs publics d'améliorer la connaissance du patrimoine public afin de l'entretenir et de l'étendre. Dans cette perspective, notre Assemblée préconise que les différentes collectivités publiques mettent en œuvre des schémas d'entretien du patrimoine dans le cadre d'une programmation pluriannuelle.

...de développer des instruments d'analyse et de gestion visant à l'efficacité

Cet objectif nécessite d'abord de disposer d'un système d'information performant comblant les lacunes du système actuel. Pour le Conseil économique et social, cela devrait passer par l'examen de l'opportunité de la création d'un compte satellite consacré aux investissements publics au sein des comptes nationaux et d'une amélioration des systèmes d'information décentralisés en ce domaine.

Il suppose ensuite d'approfondir les travaux sur les critères de choix des investissements. Le Conseil économique et social attache une grande importance au développement des travaux de recherche sur le calcul économique public qui devraient mobiliser et réactiver la recherche universitaire dans des approches pluridisciplinaires.

Il implique enfin de développer un système d'évaluation efficace et démocratique. Pour le Conseil économique et social, ce développement rend indispensable une participation active de tous les acteurs concernés, à travers une démarche périodique, pluraliste et contradictoire.

POUR DOTER NOTRE PAYS D'UN CADRE DÉCISIONNEL TRANSPARENT, COHÉRENT ET DÉMOCRATIQUE, IL S'AGIT ...

...de mieux assurer la maîtrise publique

Dans la mutation de « *l'Etat en action* » vers « *l'Etat en interaction* », l'amélioration de la maîtrise publique doit permettre de mieux gérer la complexification des processus de décision et d'accroître la cohérence des initiatives. Cette orientation s'inscrit dans celles adoptées par le Conseil économique et social le 24 avril 2001, sur le rapport de M. Claude Martinand relatif à la liberté de choix du mode de gestion de leurs services par les élus et à leur réversibilité à l'issue d'un débat public s'appuyant sur des évaluations pluralistes.

...de conforter la décentralisation en offrant aux collectivités locales une vision d'ensemble partagée de l'équipement collectif du pays

Pour notre Assemblée, le développement du processus de décentralisation devra conduire à inscrire la conception et la programmation des équipements dans un cadre territorial plus pertinent et, par voie de conséquence, à envisager les adaptations nécessaires pour que les acteurs nationaux et locaux aient une meilleure connaissance partagée de l'état des lieux et des priorités globales de la collectivité nationale. Cette orientation devrait pouvoir s'appuyer sur une coopération active entre le Conseil économique et social et les Conseils économiques et sociaux régionaux (CESR).

...de faire de l'Europe un acteur à part entière en matière d'investissement public

Notre Assemblée réaffirme la nécessité d'une volonté politique claire visant à promouvoir les

infrastructures d'intérêt communautaire en les plaçant aux tout premiers rangs des ambitions et des politiques communes de l'Union. Cette volonté doit s'accompagner d'une définition rigoureuse des priorités et des financements requis. Elle souhaite, en particulier, la mise en place d'entités publiques européennes en charge des infrastructures de réseaux européens de services publics.

Le Conseil économique et social considère comme indispensable d'encourager la recherche-développement et la capacité d'innovation en Europe. Si la politique industrielle est la résultante d'un « *triangle* » formé par la politique de la concurrence, la politique commerciale (échanges extérieurs) et la politique technologique, ce triangle apparaît, en Europe, profondément déséquilibré au bénéfice de la première. Notre Assemblée plaide pour un rééquilibrage entre ces trois politiques passant notamment par un accroissement des efforts nationaux et communautaires de recherche-développement, une amélioration de leur efficacité et une meilleure coordination européenne des systèmes nationaux de recherche et d'innovation.

Notre Assemblée propose de consacrer juridiquement l'existence des services d'intérêt général. Si l'Union européenne reconnaît ces services, pour autant, persiste toujours un net déséquilibre entre la logique de concurrence et de libéralisation et les objectifs d'intérêt général qui continuent à relever de l'exception. Dans ces conditions, notre Assemblée préconise de prendre en compte l'ensemble des services d'intérêt général et d'inscrire leurs principes dans le futur traité : en effet, pour qu'ils soient reconnus comme composantes essentielles du projet politique de l'Union, le recours au droit dérivé, en l'occurrence une directive, ne saurait suffire.

*

L'investissement public est à la croisée des chemins dans notre pays comme, plus généralement, en Europe. Les orientations tracées par le Conseil économique et social visent d'abord à un renouveau de l'action publique en la matière, dont on sait l'importance pour la compétitivité de l'économie mais aussi pour la cohésion sociale et la qualité de la vie. Elle ont aussi pour ambition d'inciter à un véritable réexamen des conditions dans lesquelles ce souci de l'intérêt collectif peut, dans le contexte actuel, être efficacement pris en compte.

Né le 6 novembre 1945 à
Bayonne (Pyrénées-atlantiques)

Membre du CES depuis 1989,
au titre de la Confédération
générale du travail (CGT)

Vice-Président de la section
des problèmes économiques
généraux et de la conjoncture

Représentant du CES au
Comité national d'évaluation
des établissements publics à
caractère scientifique, culturel
et professionnel.

Responsable confédéral de
l'information économique et
sociale de la CGT

Universitaire au Département
d'économie de l'Université
Paris VII

Chevalier de la Légion
d'honneur

« L'INVESTISSEMENT PUBLIC EN FRANCE : BILAN ET PERSPECTIVES » RAPPORTEUR : CHARLES DEMONS

La question de l'investissement public dans notre pays se pose à nouveau aujourd'hui, alors même que cette modalité d'intervention connaît, depuis le début des années 1990, un affaiblissement certain. Le Conseil économique et social se prononce clairement **pour une relance de l'investissement public en France comme dans l'ensemble de l'Union européenne** en raison de l'importance de ces investissements pour la compétitivité de l'économie et la cohésion sociale. **Mais** la nouvelle donne économique et sociale implique de **réexaminer les conditions dans lesquelles ce souci de l'intérêt collectif peut être efficacement pris en compte.**

Dans ce cadre, les orientations définies par le Conseil économique et social sont articulées autour **des trois axes prioritaires et des propositions** suivants :

A) Inscrire l'investissement public dans un projet de développement durable, ce qui passe par une approche renouvelée de la dépense publique ainsi que par la préservation et le développement du patrimoine public.

1 – réhabiliter le recours à l'emprunt pour les dépenses dont la contribution au potentiel de croissance économique et de développement social est élevée (en sortant de la distinction entre dépenses d'investissement et de fonctionnement) ;

2 – évaluer la portée réelle de la réforme des lois de finances initiée par la loi organique du 1er août 2001 et l'étendre, dans des conditions adaptées, aux autres collectivités publiques ;

3 – Réexaminer le Pacte de stabilité et de croissance européen en mettant principalement en avant des objectifs de niveau et d'évolution de la dette publique ;

4 – s'assurer de la maintenance du patrimoine public existant et mettre en œuvre, dans chaque collectivité, un schéma d'entretien du patrimoine avec une programmation pluriannuelle.

B) Développer des instruments d'analyse et de gestion visant à l'efficacité économique et sociale de l'investissement public en disposant d'un système d'information performant, en approfondissant les travaux sur les critères de choix de ces investissements et en développant un système d'évaluation efficace et démocratique.

5 – créer effectivement, au sein de la comptabilité nationale, un secteur des entreprises publiques comme prévu dans le nouveau système SEC 95 ;

6 – examiner dans le cadre du Conseil national de l'information statistique (CNIS) la création d'un compte satellite consacré aux investissements publics au sein des comptes nationaux ;

7 – améliorer les systèmes d'informations décentralisés sur les investissements publics au plan local, en s'appuyant sur les travaux des Comités régionaux pour l'information économique et sociale (CRIES) ;

8 – poursuivre les travaux dans le sens des recommandations des deux rapports Boiteux tendant à une amélioration des méthodes du calcul économique public et visant à compléter les critères de rentabilité par des éléments permettant de mieux prendre en compte l'impact des projets sur l'environnement et la sécurité ;

9 – réactiver la recherche universitaire et les approches pluridisciplinaires concernant le calcul économique public ;

10 – permettre une évaluation réellement pluraliste, notamment en donnant des moyens financiers et techniques aux acteurs non publics pour enrichir leurs propres expertises.

C) Doter notre pays d'un cadre décisionnel transparent, cohérent et démocratique, ce qui revient à assurer la maîtrise publique, à conforter la décentralisation en offrant aux collectivités locales une vision d'ensemble partagée de l'équipement collectif du pays et à faire de l'Union européenne (UE) un acteur à part entière en matière d'investissement public.

11 – Mettre en œuvre les recommandations de l'avis Martinand adopté par le Conseil économique et social le 24 avril 2001 et, notamment, réaffirmer la liberté de choix du mode de gestion de leurs services par les élus et leur réversibilité ;

12 – inscrire la conception et la programmation des équipements dans un cadre territorial plus pertinent ;

13 – améliorer le dispositif des « schémas de services collectifs » en chiffrant les montants à engager, en hiérarchisant l'ordre des réalisations, en clarifiant les responsabilités concernant leur mise en œuvre, en suivant leur réalisation et leur évaluation ;

14 – rendre compatible le calendrier d'élaboration des « schémas de services collectifs » avec celui des contrats de plan Etat-régions et celui des politiques communautaires ;

15 – placer le développement des infrastructures parmi les tout premières politiques communes de l'Union européenne en définissant des priorités et les financements, le cas échéant par une politique d'emprunt faisant jouer un rôle accru à la BEI ;

16 – mettre en place des entités publiques européennes en charge des infrastructures de réseaux européens de services publics ;

17 – accroître les efforts nationaux et communautaires de recherche-développement et améliorer leur efficacité par de meilleures relations entre les universités, les entreprises et les territoires, par le renforcement des incitations à l'innovation et par une meilleure coordination des systèmes nationaux de recherche et d'innovation ;

18 – prendre en compte l'ensemble des « services d'intérêt général » (sans distinguer entre services « économiques » ou « non économiques ») et en inscrire les grands principes dans le futur traité de l'UE.