



CONCOURS INTERNE D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2015

Composition portant sur l'évolution générale politique, économique et sociale du monde ainsi que sur le mouvement des idées depuis le milieu du XVIIIème siècle jusqu'à nos jours, devant permettre d'apprécier l'aptitude du candidat à exprimer, sur le sujet proposé, tant une analyse des faits et des événements, qu'une interprétation personnelle et argumentée.
Un dossier est mis à la disposition du candidat.

EPREUVE N° 2

Durée : 5 h
Coefficient : 3

SUJET : Qu'est-ce qu'un investissement d'avenir ?

DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1	Mission Juppé-Rocard « <i>Investir pour l'avenir</i> », synthèse du rapport, novembre 2009	Page 1
Document n° 2	Rapport de la fondation Terra nova, « <i>La lutte contre les inégalités commence dans les crèches</i> », janvier 2014	Page 6
Document n° 3	Emile Quinet, « <i>Evaluer les choix d'investissements publics</i> », in Le Monde, 22 septembre 2013	Page 10
Document n° 4	« <i>Les français veulent que leur avis pèse davantage dans le débat public</i> », in Le Monde 16 juin 2014	Page 13
Document n° 5	« <i>5 expériences de démocratie 2.0</i> », in Le Monde, 25 novembre 2013	Page 15
Document n° 6	Michel Aglietta, « <i>Une dynamique d'investissement</i> », in Le Monde, 6 mars 2015	Page 18
Document n° 7	« <i>Le nouveau paradigme de l'investissement local</i> », in La gazette des communes, 21 janvier 2015	Page 20

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies** : pas de signature (signature à apposer uniquement dans le coin gommé de la copie à rabattre) ou nom, grade, même fictifs. Seuls la date du concours et le destinataire, (celui-ci est clairement identifié dans l'énoncé du sujet) sont à porter sur la copie.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

Rapport Nissim Zoffa - Roccoard "Investir pour l'avenir", synthèse
du rapport novembre 2009.

Préface

Investir pour l'avenir. Parce qu'il faut en finir avec la litanie des mauvaises nouvelles, avec cette vilaine paresse qu'est l'acceptation du déclin. Un rapide inventaire des forces de la France prouve ses potentialités.

Investir pour l'avenir. Parce que nous avons confiance.

Et parce qu'il faut réapprendre à voir large et loin : ceux qui se laissent écraser par la tyrannie du court terme sont condamnés à toujours réagir au lieu d'agir, à toujours saupoudrer au lieu de choisir, bref à toujours subir.

L'heure est venue de nous mobiliser. D'autres avancent quand nous en sommes encore à vitupérer l'époque. L'urgence justifie l'action, pour au moins trois raisons :

- la crise, qui bouleverse les repères et bientôt les hiérarchies ;
- les atteintes à l'environnement, qui d'ores et déjà menacent les grands équilibres auxquels nous devons la vie ;
- l'accélération du progrès technique : de plus en plus, il divise les pays en deux catégories, ceux qui inventent et ceux qui copient. On glisse facilement de la première à la seconde ; si la France veut demeurer parmi les bâtisseurs d'avenir, elle doit s'en donner, vite, les moyens.

La croissance doit suivre d'autres chemins que ceux d'hier. D'autres besoins se font jour, notamment celui de mieux respecter notre planète, celui de toujours plus miser sur la connaissance. Il faut redonner du sens au progrès. La société doit tirer son dynamisme d'autres moteurs, plus sobres, d'autres consommations, moins boulimiques. Elle doit aussi prendre soin des femmes et des hommes fragilisés par les changements permanents, ces ajustements nécessaires qui sont la marque violente de notre temps.

À l'aune de ces défis, la France peut faire mieux.

Les usines de demain ne seront pas celles d'hier: elles seront, elles aussi, tissées d'immatériel et de connaissances. Mais comment avancer dans la connaissance si on perd peu à peu la passion de la science? Pourquoi sommes-nous si bons dans la recherche et si faibles dans sa valorisation? Pourquoi tardons-nous tant à mettre en œuvre l'inéluctable: l'adaptation des villes aux nouveaux enjeux environnementaux?

La crise a renforcé le rôle des États nationaux. Mais gardons-nous d'oublier l'Europe. Dans bien des secteurs, aucun progrès ne sera possible sans coopération avec nos partenaires européens. L'Europe est notre cadre d'action, notre seul moyen d'exister comme puissance.

Ce rapport a une ambition: aider à l'indispensable transition vers un nouveau modèle de développement, plus durable.

Après des dizaines d'auditions, il propose des priorités. Il suggère aussi des méthodes pour employer au mieux le moindre euro recueilli. Il n'a pas la prétention de vouloir répondre à tout, ni de savoir comment soigner tous les maux de notre vieille nation. Mais il affirme et réaffirme que la lucidité aujourd'hui, en même temps que notre seul choix, c'est la confiance.

Il y a deux façons de mal préparer l'avenir: accumuler les dettes pour financer les dépenses courantes; mais aussi, et peut-être surtout, oublier d'investir dans les domaines moteurs.

Les investissements que nous proposons doivent être au seul service des générations futures. Ils n'ont qu'un objectif, constituer un mode d'emploi pour permettre aux jeunes de défendre leurs chances et les chances de la France dans le monde de demain.

Alain Juppé

Michel Rocard

Investir pour l'avenir

La France est un grand pays d'industrie et de savoir.

Pour relever les défis de demain, elle doit investir. La crise nous a appauvris. Le vieillissement va freiner la population active et la croissance. La compétition internationale s'étend à de nouveaux domaines, comme l'enseignement supérieur et la recherche. Dans l'industrie, de nouveaux acteurs émergent, y compris dans les secteurs où l'Europe détient des positions d'excellence, comme l'aéronautique. Notre modèle de développement va buter sur les tensions d'approvisionnement en ressources fossiles et est menacé par les conséquences du changement climatique.

Nous pouvons, en Europe, construire un nouveau modèle de développement, plus durable.

Il faut aujourd'hui engager la transition vers ce nouveau modèle moins dépendant des énergies fossiles et davantage tourné vers la connaissance. Ce défi ne saurait être relevé sans une intervention publique résolue.

L'État a une responsabilité directe en matière d'enseignement supérieur et de recherche publique. Mais sa responsabilité va au-delà. En matière de recherche, d'innovation, de développement de réseaux d'informations, d'efficacité énergétique, les investissements ne doivent pas être appréciés au seul regard de leur retour financier direct pour l'investisseur privé. Ces investissements portent en eux des bénéfices pour le reste de la société. L'État doit donc renforcer les incitations à les réaliser. Il peut se porter là où les défaillances de marché sont avérées. Il peut faciliter par exemple le passage de la recherche à son application industrielle, le stade de la démonstration technologique, quand le risque industriel est trop grand, l'horizon du retour financier trop éloigné, l'investissement trop lourd.

L'État en a-t-il les moyens ?

Dans un contexte de recherche d'économies face à la dégradation des finances publiques, la part de l'investissement dans les dépenses publiques recule depuis le début des années quatre-vingt-dix. Si l'on ne se résigne pas à ce recul de l'investissement, si l'on croit au contraire qu'il faut investir pour l'avenir et qu'il y a urgence à le faire, alors l'emprunt s'impose. Il permet d'investir en visant un retour futur et il permet d'agir vite.

Mais la dette augmente. C'est un risque pour notre capacité à conduire une politique budgétaire active. C'est un risque pour l'équité entre les générations. C'est un risque pour notre crédit international. La Commission, au moment de définir des priorités stratégiques d'investissement à financer par l'emprunt, ne pouvait donc s'exonérer d'une réflexion sur la dette.

La gravité de la situation des finances publiques justifie à nos yeux d'engager un débat sur l'opportunité de règles contraignantes de réduction des déficits. Dans le cadre des règles existantes, le Gouvernement pourrait en outre envisager de réduire les dépenses courantes à hauteur de la charge d'intérêts supplémentaire générée par l'emprunt national. Concernant ses propres travaux, la Commission s'est appliquée la plus grande exigence de rigueur dans le choix de dépenses qui soient effectivement des dépenses d'avenir, avec l'objectif d'un retour sur investissement, financier ou socio-économique.

Engager la transition vers un modèle de développement plus durable

Il y a deux façons de mal préparer l'avenir: accumuler les dettes pour financer les dépenses courantes; mais aussi, et peut-être surtout, oublier d'investir dans les domaines moteurs.

La Commission a dû rechercher un équilibre, toujours délicat, entre la définition de priorités trop générales et le soutien à des projets trop précis. La Commission s'est refusé à choisir tout projet individuel, préférant définir de grandes priorités, en s'appuyant sur un ensemble de critères, et identifier les opérateurs qui les mettront en œuvre dans un cadre strict de gouvernance, à charge pour eux d'arbitrer entre les différents projets présentés en constituant si nécessaire des jurys de sélection.

En trois mois, la Commission et ses présidents ont auditionné plus de deux cents acteurs et ont examiné plus de trois cents contributions écrites. À l'issue de cette démarche, nous avons dégagé sept axes prioritaires d'investissements d'avenir.

Les besoins identifiés au titre de ces priorités stratégiques correspondent à un investissement de l'État de 35 Md€ tourné vers l'innovation. Près de la moitié de cette somme recouvre explicitement une démarche transversale d'investissement dans l'enseignement supérieur et la recherche. L'autre part de ces investissements, ventilée selon une logique thématique, reflète elle-même la priorité donnée à l'innovation et la transformation. Elle porte sur des secteurs et technologies où la France détient des positions fortes et qui vont structurer notre cadre de vie des vingt prochaines années.

Axe 1	Soutenir l'enseignement supérieur, la recherche, l'innovation	16 Md€
Axe 2	Favoriser le développement de PME innovantes	2 Md€
Axe 3	Accélérer le développement des sciences du vivant	2 Md€
Axe 4	Développer les énergies décarbonées et l'efficacité dans la gestion des ressources	3,5 Md€
Axe 5	Faire émerger la ville de demain	4,5 Md€
Axe 6	Inventer la mobilité du futur	5 Md€
Axe 7	Investir dans la société numérique	4 Md€
Total		35 Md€

La gravité de la situation des finances publiques justifie à nos yeux d'engager un débat sur l'opportunité de règles contraignantes de réduction des déficits. Dans le cadre des règles existantes, le Gouvernement pourrait en outre envisager de réduire les dépenses courantes à hauteur de la charge d'intérêts supplémentaire générée par l'emprunt national. Concernant ses propres travaux, la Commission s'est appliquée la plus grande exigence de rigueur dans le choix de dépenses qui soient effectivement des dépenses d'avenir, avec l'objectif d'un retour sur investissement, financier ou socio-économique.

Engager la transition vers un modèle de développement plus durable

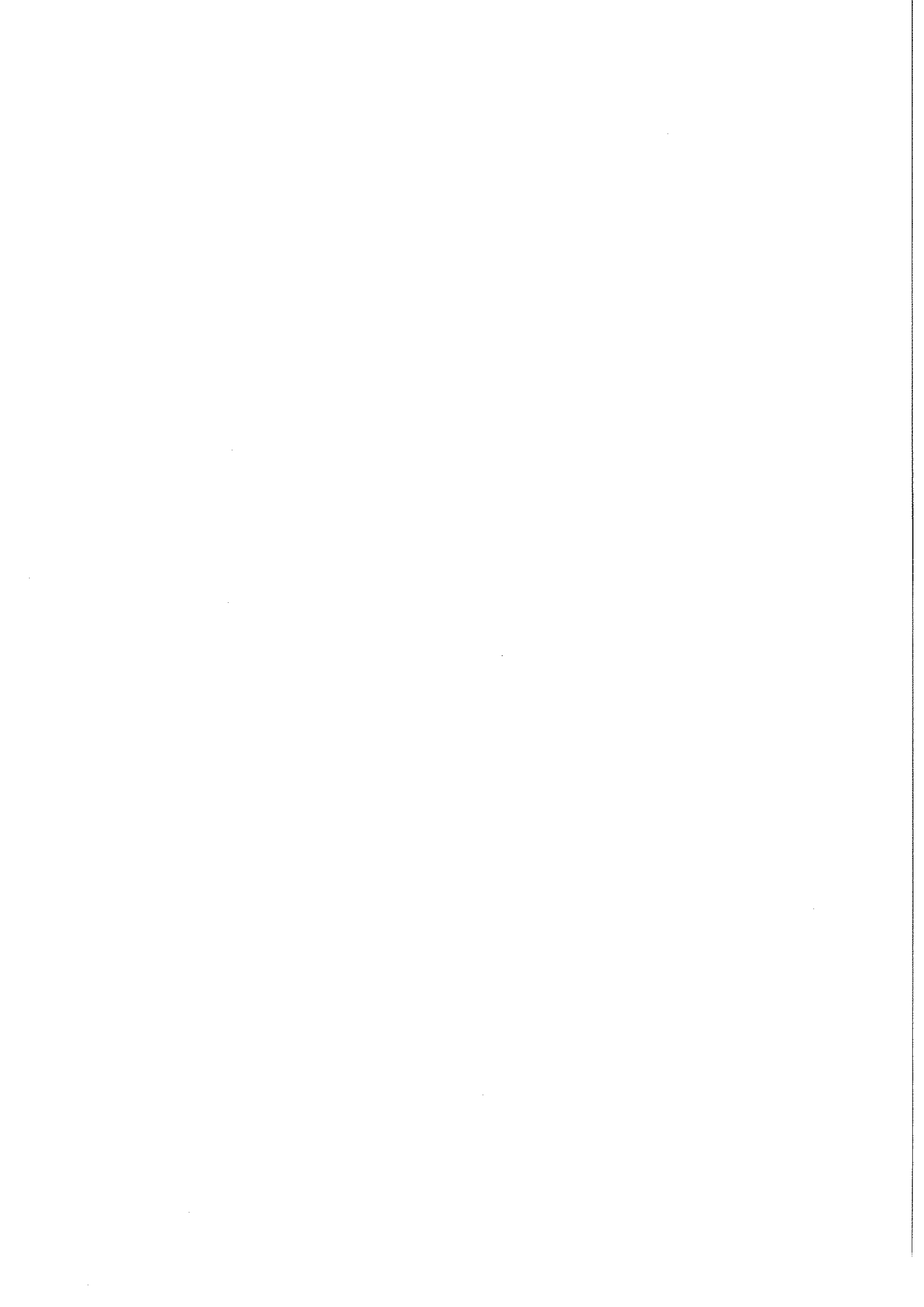
Il y a deux façons de mal préparer l'avenir : accumuler les dettes pour financer les dépenses courantes ; mais aussi, et peut-être surtout, oublier d'investir dans les domaines moteurs.

La Commission a dû rechercher un équilibre, toujours délicat, entre la définition de priorités trop générales et le soutien à des projets trop précis. La Commission s'est refusé à choisir tout projet individuel, préférant définir de grandes priorités, en s'appuyant sur un ensemble de critères, et identifier les opérateurs qui les mettront en œuvre dans un cadre strict de gouvernance, à charge pour eux d'arbitrer entre les différents projets présentés en constituant si nécessaire des jurys de sélection.

En trois mois, la Commission et ses présidents ont auditionné plus de deux cents acteurs et ont examiné plus de trois cents contributions écrites. À l'issue de cette démarche, nous avons dégagé sept axes prioritaires d'investissements d'avenir.

Les besoins identifiés au titre de ces priorités stratégiques correspondent à un investissement de l'État de 35 Md€ tourné vers l'innovation. Près de la moitié de cette somme recouvre explicitement une démarche transversale d'investissement dans l'enseignement supérieur et la recherche. L'autre part de ces investissements, ventilée selon une logique thématique, reflète elle-même la priorité donnée à l'innovation et la transformation. Elle porte sur des secteurs et technologies où la France détient des positions fortes et qui vont structurer notre cadre de vie des vingt prochaines années.

Axe 1	Soutenir l'enseignement supérieur, la recherche, l'innovation	16 Md€
Axe 2	Favoriser le développement de PME innovantes	2 Md€
Axe 3	Accélérer le développement des sciences du vivant	2 Md€
Axe 4	Développer les énergies décarbonées et l'efficacité dans la gestion des ressources	3,5 Md€
Axe 5	Faire émerger la ville de demain	4,5 Md€
Axe 6	Inventer la mobilité du futur	3 Md€
Axe 7	Investir dans la société numérique	4 Md€
Total		35 Md€



Par effet de levier vis-à-vis des financements privés, locaux et européens, l'emprunt national devrait finalement correspondre à un investissement total de plus de 60 Md€.

Les dépenses d'investissement retenues par la Commission donnent lieu à la constitution d'actifs à hauteur de près de 60 %. Les autres dépenses sont accompagnées d'une exigence de retour. Dans tous les cas, les dépenses choisies sont porteuses d'une rentabilité directe (dividendes, royalties, intérêts...) ou indirecte (recettes fiscales induites par une activité économique accrue) pour l'État et de bénéfices socio-économiques pour la collectivité.

Mettre en place une gouvernance exemplaire

Si les modalités de levée de l'emprunt n'entraient pas dans le mandat de la Commission, il lui est apparu indispensable de proposer la mise en place d'un dispositif rigoureux de gouvernance.

Sur le plan financier, il est donc proposé que les fonds levés par l'emprunt national soient affectés à des organismes gestionnaires et gérés de manière étanche par rapport au reste du budget. Ils doivent apporter un effet additionnel par rapport aux financements budgétaires habituels et non se substituer aux dotations des organismes gestionnaires ou bénéficiaires des actions financées. Ils ne peuvent servir au financement de salaires de fonctionnaires.

Sur le plan institutionnel, la Commission préconise la mise en place, auprès du Premier ministre, d'un Comité de surveillance de l'emprunt national, composé de parlementaires, de personnalités qualifiées et de représentants des ministères concernés.

La mise en œuvre du plan d'investissement doit faire l'objet d'une contractualisation entre l'État et les organismes gestionnaires. Dans ce cadre contractuel, le Comité de surveillance serait en charge de préciser leur mandat, de contrôler la gestion des fonds et de piloter l'évaluation des actions financées. Il devrait rendre compte périodiquement devant le Parlement de l'utilisation des fonds et publier les résultats des évaluations. Nos concitoyens pourront ainsi s'assurer que cet emprunt permet réellement de préparer l'avenir.

SYNTHÈSE

30 millions : à quatre ans, un enfant pauvre a entendu 30 millions de mots de moins qu'un enfant issu d'un milieu favorisé¹. Avant même leur première année en CP, une forte proportion de nos enfants est déjà touchée par des difficultés que l'école peine souvent à résorber au cours des dix années suivantes. Nos décrochages – celui que connaît notre système éducatif dans les classements internationaux, celui de dizaines de milliers de jeunes quittant l'école sans qualification, mais aussi notre taux de chômage et notre faible compétitivité – se jouent dès la petite enfance, lorsque le cerveau connaît sa période de développement neuronal la plus importante. Pourtant – et ce n'est pas si fréquent lorsqu'on parle de lutte contre les inégalités et contre le chômage – il existe des solutions concrètes et éprouvées, qui sont entre les mains des élus locaux, des professionnels et des responsables nationaux de la petite enfance.

En 1962, dans la petite ville de Ypsilanti aux États-Unis, une équipe de professionnels de crèches et de chercheurs décident de prouver que les inégalités peuvent être corrigées dès le plus jeune âge. Ils mettent au point le *Perry Preschool Project*, programme éducatif intensif à destination d'enfants afro-américains défavorisés âgés de 3 à 5 ans : sessions de lecture individualisées, jeux linguistiques structurés à l'occasion de chaque repas, insistance sur le développement social et émotionnel en même temps que cognitif, implication très forte des parents. Dix ans plus tard, un autre projet, le *Carolina Abecedarian*, reprend et approfondit cette démarche pour des enfants de 0 à 5 ans. Mais ce qui distingue les projets *Perry Preschool* et *Carolina Abecedarian* des nombreuses autres initiatives ponc-

tuelles conduites par des professionnels dévoués, et ce qui en fait des références jusqu'à aujourd'hui, c'est qu'ils sont accompagnés de dispositifs d'évaluation scientifique rigoureux : chaque enfant ayant bénéficié de ces programmes a été suivi pendant plusieurs décennies, selon une méthode scientifique (tirage au sort d'un groupe de contrôle), afin de pouvoir mesurer l'impact du dispositif sur la destinée de ces individus. Certains enfants ont été suivis jusqu'à l'âge de 40 ans ! Les résultats sont saisissants : meilleure réussite scolaire, accès à l'enseignement supérieur plus large, chômage plus faible, meilleure santé, moindre risque d'actes criminels. Selon le prix Nobel d'économie James Heckman, qui a mené une analyse coûts-bénéfices détaillée de ces programmes, il s'agit de l'investissement éducatif le plus « rentable » pour la société : les montants considérables investis dans la requalification professionnelle, la lutte contre le décrochage ou la prévention de l'échec scolaire au collège, bénéficieraient davantage aux individus s'ils l'étaient, 10, 15 ou 20 ans en amont, dans des initiatives de haute qualité à destination de la petite enfance².

Une vision, un objectif et une méthode pour transformer la politique de la petite enfance

Ce rapport propose une vision, un objectif et une méthode pour que la politique de la petite enfance devienne le meilleur levier de réduction des inégalités :

¹ Selon une étude célèbre de Betty Hart et Todd Risley menée au domicile d'un échantillon représentatif de familles américaines : "The Early Catastrophe", 2004, *Education Review*, 77 (1), 100-118

² Heckman et al., 2010, "The Rate of Return to the High/Scope Perry Preschool Program"

LA LUTTE CONTRE LES INEGALITES COMMENCE DANS LES CRECHES

- **Une vision :** la politique de la petite enfance doit être autant envisagée du point de vue des enfants que de celui des parents ; elle doit autant viser l'égalité des chances que l'appui aux couples qui travaillent ; on doit y parler autant d'éducation que de modes de garde.
- **Un objectif principal :** développer des places de crèches à « haute qualité éducative » destinées en priorité aux enfants de familles pauvres ; il en manque aujourd'hui 30 000, si l'on veut que la part d'enfants pauvres accueillis en crèche soit la même que dans la population française.
- **Une méthode :** celle de l'appui à l'expérimentation locale, de l'évaluation scientifique et de la diffusion horizontale des réussites. Ce rapport s'efforce ainsi d'apporter une première recension d'expériences prometteuses et des indications pour les répliquer.

La France compte parmi les pays les mieux armés pour atteindre ces objectifs, mais nous pourrions tellement mieux faire ! Nous avons la chance de disposer d'un nombre de crèches important et qui continue à croître, notamment grâce à des financements publics ambitieux. Pourtant, ces établissements accueillent encore trop peu de jeunes enfants issus de milieux défavorisés, alors que ce sont eux qui bénéficieraient le plus de crèches à haute qualité éducative : la France compte 20% d'enfants de familles pauvres ; les crèches françaises, seulement 8% environ¹. Les enfants pauvres sont aujourd'hui 20 000 à être accueillis en crèche ; ils seraient 50 000 s'ils l'étaient autant que les autres. L'État l'a bien compris, qui tente depuis longtemps d'augmenter le taux d'enfants défavorisés dans les structures d'accueil collectives : le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté a fixé pour la fin du quinquennat un objectif de 10% d'enfants issus

de milieux défavorisés dans les crèches. Toutefois, le facteur déterminant sera la mobilisation des élus locaux. La croissance du nombre total de crèches en France est un atout unique pour atteindre ces objectifs : il ne s'agit pas d'évincer les couples bi-actifs des crèches, mais de profiter des nouvelles places pour inclure davantage de familles pauvres. Les crèches sont un besoin important pour toutes les familles ; mais pour les enfants pauvres, elles peuvent changer le cours d'une vie.

Surtout, nos crèches sont encore trop peu conçues comme des lieux d'éducation. Les structures d'accueil collectif concentrent aujourd'hui essentiellement leurs efforts sur les aspects sanitaires et de sécurité, ainsi que sur le développement psycho-moteur, le développement affectif et la sociabilité des enfants. Or, l'éducation commence avant l'école : la petite enfance doit être conçue comme un moment à part entière de l'éducation – peut-être même l'un des plus importants. L'objectif n'est pas de faire travailler les enfants dès deux ans, mais de reconnaître qu'ils ont besoin d'être stimulés de manière méthodique pour leur développement. Les professionnels de la petite enfance sont nombreux à reconnaître l'intérêt d'une telle démarche ; il convient désormais de l'organiser, de la stimuler et de la tester. La France ne peut plus se permettre de ne pas tout entreprendre pour sa jeunesse. L'égalité des chances passe par la haute qualité éducative dans les crèches : à nous de nous en donner les moyens.

Une inspiration pour les élus locaux et les acteurs de terrain

Ce rapport invite à l'action et il s'adresse au premier chef aux acteurs de terrain : élus municipaux ou territoriaux, responsables de la petite enfance, professionnels de crèches. Avec la politique de la petite enfance, ils ont entre leurs mains un des instruments les plus efficaces

¹ Chiffre fondé sur les données de l'étude « Modes de garde et d'accueil des enfants de moins de 6 ans en 2007 », Sévane Ananian et Isabelle Robert-Bobée, DREES, Ministère de la Santé, février 2009.

8

LA LUTTE CONTRE LES INEGALITES COMMENCE DANS LES CRECHES

pour l'égalité des chances et la réussite de tous. Ce rapport a choisi de donner la parole aux porteurs de quelques expériences qui ont réuni les critères de succès leur permettant de devenir des sources d'inspiration pour d'autres acteurs locaux : des crèches orientées vers l'égalité des chances, qui ont trouvé un équilibre entre publics défavorisés et couples actifs ; un appui sur la recherche pour définir les activités et les pédagogies adaptées à de très jeunes enfants ; le recours à une évaluation scientifique externe ; une systématisation et une capitalisation des bonnes pratiques qui permet leur transposition. Il n'y a certes pas de solution unique, mais il y a des expériences qui ont fait leurs preuves et qui méritent d'être généralisées.

L'une de ces expériences est le programme « Parler Bambin », mis en œuvre par plusieurs collectivités locales (municipalités, conseils généraux), sous l'impulsion initiale de la ville de Grenoble en 2006. Le constat de départ est simple : pour lutter contre les difficultés scolaires rencontrées dès les premières années d'école, il faut agir en amont.

Grâce aux soutiens de chercheurs de l'université de Grenoble-II, l'équipe s'est appuyée sur les dernières avancées de la recherche scientifique pour définir un programme mettant l'accent sur le développement linguistique : dans les crèches impliquées, chaque étape de la journée de l'enfant est conçue dans un objectif d'éveil éducatif et linguistique. Chaque semaine, des séquences structurées et individualisées de trois fois 15 minutes où l'enfant peut développer son expression verbale et enrichir son vocabulaire sont organisées ; 45 minutes de concentration qu'il n'aurait peut-être pas reçues le soir chez lui, mais que le programme lui assure de façon régulière et qui lui permettront, quelques années plus tard, de commencer l'école en maîtrisant le même nombre de mots que ses camarades. Ces acquisitions sont renforcées par une coopération plus forte avec les parents autour de ces objectifs et des progrès de l'enfant. Un programme tel que Parler bambin trouve son prolongement logique dans des mécanismes qui reposent sur une

ouverture plus importante des crèches aux familles défavorisées – celles qui peuvent en bénéficier le plus –, tout en conservant l'atout qu'est leur mixité sociale. Enfin de tels programmes impliquent la volonté d'évaluer l'efficacité des actions menées, afin de s'assurer que les enfants accueillis en retirent des bénéfices réels : menée de manière indépendante par une équipe du CNRS, l'évaluation du Parler bambin a montré des progrès significatifs dans l'étendue du vocabulaire, l'usage grammatical et la longueur moyenne des phrases.

Parler Bambin a déjà bénéficié à plus de 15 000 enfants et a commencé à se diffuser sur le territoire : en Ile-et-Vilaine, à Lille aujourd'hui, bientôt dans d'autres villes. Ce qui n'était qu'une expérience locale est aujourd'hui un programme activement porté par un réseau national de collectivités, et facilement applicable à d'autres contextes locaux. La France se targue d'être un pays d'innovation sociale. Celle-ci a le mérite d'avoir démontré son efficacité et elle est généralisable. Il faut aujourd'hui en susciter d'autres encore plus ambitieuses : en expérimentant, en évaluant et en changeant d'échelle, de telles innovations peuvent transformer les crèches en armes cruciales de lutte contre les inégalités¹.

¹ Ce rapport ne repose pas sur une conception particulière de l'exigence d'égalité : il insiste sur l'égalité des chances (entendue comme l'égalisation des possibilités d'accès aux différentes positions sociales), tout en y voyant un moyen crucial de réduire l'inégalité finale des places

10 RECOMMANDATIONS-CLÉS

pour réduire les inégalités dès le plus jeune âge

Recommandations aux communes et aux intercommunalités:

1. Créer les nouvelles places de crèches en priorité dans les quartiers les moins aisés.
2. Donner la priorité aux familles défavorisées dans l'accès aux places de crèches, afin que les enfants de familles sous le seuil de pauvreté cessent d'être sous-représentés dans les crèches françaises.
3. S'inspirer des exemples de crèches de haute qualité éducative ayant fait leurs preuves.
4. Pour les communes les plus petites et les moins riches, développer la compétence Petite enfance des intercommunalités afin de pouvoir créer les places manquantes.

Recommandations aux conseils généraux:

5. Soutenir financièrement l'ouverture de crèches dans les zones du département les moins favorisées.
6. Conditionner les cofinancements départementaux à des critères d'accueil en crèche des enfants défavorisés.
7. Mettre les différents instruments départementaux de la petite enfance au service du développement éducatif : qualité éducative des crèches, formation et soutien aux assistants maternels, services de PMI et de soutien à la parentalité.

Recommandations à l'État et à la CNAF:

8. Assigner explicitement à la politique familiale un objectif d'égalité des chances
9. Développer la recherche et l'expérimentation sur la petite enfance en incluant une évaluation scientifique externe dans les projets innovants financés par l'État ou la CNAF.
10. Modifier les règles de financement des crèches par la CNAF en modulant le niveau de la prestation de service unique selon la proportion d'enfants pauvres accueillis.

Evaluer les choix d'investissements publics

LE MONDE | 22.09.2013

Par Emile Quinet (Ecole d'économie de Paris)

En France, 15 % des investissements sont réalisés par la puissance publique, dans des secteurs aussi importants que le transport, l'énergie, la santé ou l'éducation. Ces dépenses publiques façonnent à long terme, parfois pour plusieurs siècles, l'aspect de notre pays, la qualité de son environnement, sa capacité à affronter les défis futurs.

Leur financement reposant en large partie sur l'épargne publique nationale, ressource précieuse et aujourd'hui raréfiée, il importe que la décision de réaliser tel ou tel projet soit prise de la manière la plus éclairée possible. C'est pourquoi la loi de programmation du 31 décembre 2012 a rendu obligatoire l'évaluation socio-économique des investissements civils de l'Etat, c'est-à-dire de chiffrer l'utilité sociale d'un projet.

Comme dans une entreprise privée, il s'agit donc de comparer les coûts de réalisation aux avantages procurés. A cette différence près que les coûts et les avantages doivent être déterminés non pas pour la seule entreprise en question, mais pour l'ensemble des membres de la collectivité nationale.

Outre les conséquences financières, le calcul doit donc appréhender les effets non marchands, par exemple les impacts sur l'environnement. Le taux d'intérêt bancaire, qui compare les sommes en jeu à des années différentes, est ici remplacé par un taux fixé par l'Etat, appelé "taux d'actualisation". Ce taux joue un rôle central, car il traduit notre arbitrage entre le présent et l'avenir : plus il est bas, plus nous nous montrons soucieux des générations futures.

Ces principes sont simples, mais leur mise en œuvre est éminemment délicate : quelles valeurs donner au temps, à la vie humaine, à l'environnement, à la biodiversité ? Selon quels critères ? Les évaluateurs ont besoin de guides pour réaliser des estimations à la fois justes et comparables entre elles.

INSERER L'ÉVALUATION DANS LE PROCESSUS DE DÉCISION

M

L'Etat s'est préoccupé depuis longtemps d'élaborer de tels guides. En attestent plusieurs rapports officiels qui, depuis les travaux fondateurs de Marcel Boiteux en 1994, abordent l'un ou l'autre des aspects du calcul socio-économique. Le dernier rapport à traiter la matière dans sa globalité datait de 2001 : il devenait nécessaire d'actualiser les paramètres, d'intégrer les avancées de l'analyse économique, de prendre en compte les grands défis environnementaux et le risque, une caractéristique majeure du monde actuel, jusqu'ici curieusement absent des évaluations.

Il importait aussi et peut-être surtout d'améliorer l'insertion de l'évaluation dans le processus de décision : elle n'est utilisée de façon systématique que dans le secteur des transports, elle se développe lentement, trop lentement, dans celui de la santé, et elle régresse dans celui de l'énergie.

Et là où elle est pratiquée, elle ne participe guère à la prise de décision. Le constat exprimé dans l'exposé des motifs de la loi précitée est sur ce point sévère : *"Les choix d'investissement sont aujourd'hui insuffisamment étayés. Les procédures d'évaluation préalable et le processus de décision ne permettent pas toujours de hiérarchiser les projets et de faire prévaloir ceux qui seront les plus utiles à la collectivité."*

Les recommandations publiées le 18 septembre par le Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP) (<http://www.strategie.gouv.fr/bloc/2013/09/rapport-évaluation-socioéconomique-des-investissements-publics/>) portent à la fois sur les techniques et sur la gouvernance de l'évaluation. Il met ainsi à jour des valeurs de référence,

Sans surprise, celles des biens non marchands sont en forte augmentation : la valeur statistique de la vie humaine augmente de 100 %, les coûts unitaires de la pollution atmosphérique et du bruit d'environ 50 %, la croissance du prix du carbone sera supérieure à celle envisagée jusqu'ici.

Le rapport préconise aussi d'enrichir les évaluations grâce aux récentes avancées théoriques, comme celles par exemple de l'économie spatiale, qui permettent de prendre en compte les "effets d'agglomération", c'est-à-dire les conséquences favorables de la proximité géographique des entreprises sur leur productivité.

PRENDRE EN COMPTE LES MUTATIONS EN COURS

Il transpose également au cadre socio-économique la décomposition, classique dans les marchés d'actifs, du taux d'intérêt entre taux sans risque et prime de risque, cette dernière pouvant être interprétée comme un supplément de rentabilité demandé par la collectivité pour accepter de supporter le risque.

Il recommande ainsi une nouvelle valeur de 2,5 % pour le taux d'actualisation sans risque (contre 4 % auparavant), et fournit les méthodes pour calculer la prime de risque correspondante, en transposant sur le plan socio-économique les coefficients utilisés par les marchés financiers pour traduire la volatilité de chaque investissement.

Enfin, il prescrit la prise en compte des formidables mutations en cours – transition énergétique, crise écologique, réchauffement planétaire ou révolution numérique. Car il n'est plus possible d'extrapoler l'avenir en supposant que le développement économique du pays se fera dans le même cadre qu'aujourd'hui. Il faut replacer l'évaluation des investissements au sein d'une réflexion prospective sur notre société et sur son développement à long terme.

Mais ces recommandations techniques resteront lettre morte si elles ne s'insèrent pas dans le processus de décision eux-mêmes. Cela suppose une plus grande transparence dans la présentation des résultats de ces évaluations au public. Cela suppose également de fiabiliser les calculs, car ils font appel à des techniques et à des modèles de plus en plus sophistiqués.

12

La commission recommande également le développement d'expertises indépendantes. Il convient enfin, puisque les investissements sont l'objet de débats publics, d'entreprendre un effort majeur de pédagogie et de communication.

Le rapport, que nous n'avons ici esquissé qu'à grands traits, se veut un point de départ et non un aboutissement. Nous souhaitons qu'il soit à l'origine d'une extension de l'usage de l'évaluation socio-économique, car il reste encore beaucoup à faire pour que celle-ci joue le rôle qui lui revient dans la prise de décision.

Emile Quinet (Ecole d'économie de Paris)

Emile Quinet

Emile Quinet est économiste (Ecole d'économie de Paris).

Il a présidé la mission sur l'"Évaluation socioéconomique des investissements publics" qui a rendu son rapport le 18 septembre au Commissariat général à la stratégie et à la prospective.

DOCUMENT n° 4

Les Français veulent que leur avis pèse davantage dans le débat public

13

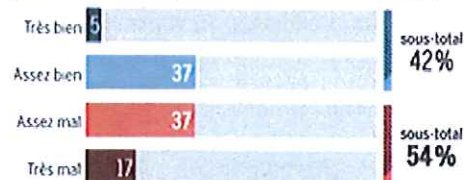
LE MONDE | 16.06.2014

| Par Didier Pourquery

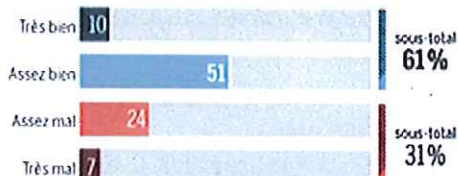
TOUS LES CHIFFRES SONT DONNÉS EN %

Un regard très sévère sur le fonctionnement de la démocratie...

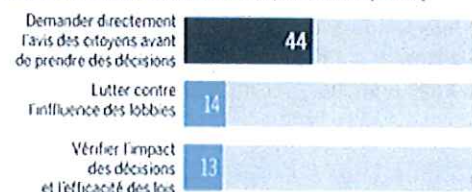
QUESTION : Diriez-vous que la démocratie en France fonctionne...

**... tempéré par une démocratie locale qui satisfait très majoritairement.**

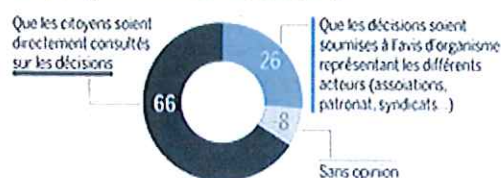
QUESTION : Là où vous habitez, diriez-vous que la démocratie fonctionne...

**Un besoin d'être consulté directement...**

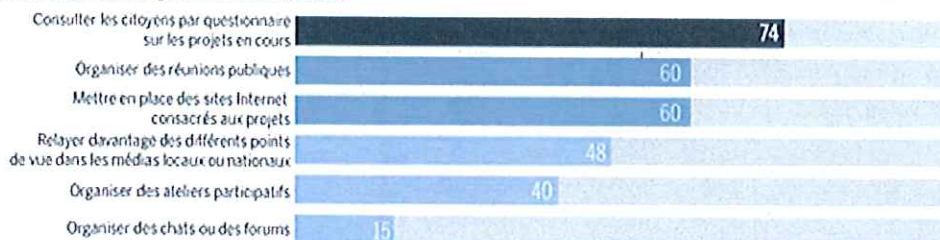
QUESTION : Quels sont les moyens qui permettraient le plus d'améliorer le fonctionnement de la démocratie ? (réponse citée en premier)

**... au détriment de corps intermédiaires**

QUESTION : Pour améliorer la manière dont on prend les décisions dans notre pays, quelle solution vous semble préférable ?

**Quelles sont les solutions plébiscitées par les citoyens ?**

QUESTION : Quels sont, selon vous, les moyens les plus efficaces pour développer l'information et l'écoute des citoyens avant les décisions sur les grands projets d'aménagement et d'infrastructures ?



Résultat d'un sondage effectué pour la Commission nationale du débat public, du 22 au 28 mai 2014, auprès d'un échantillon national de 1 000 personnes représentatif de l'ensemble de la population française âgée de 18 ans et plus, et d'un suréchantillon de 200 personnes habitant les régions Haute et Basse Normandie (120 personnes), ou le Grand Lyon (80 personnes).

TNS SOFRES

A l'heure des forums de discussion et des commentaires sur Internet, les Français veulent plus que jamais qu'on leur demande leur avis avant de prendre des décisions qui concernent leur environnement économique, leur énergie, leurs transports ou leur cadre de vie.

Selon un sondage TNS Sofres auprès d'un échantillon de 1 200 personnes, représentatif de la population française, rendu public le 16 juin sur le thème « Le citoyen et la décision publique », 44 % des sondés estiment que demander directement l'avis des citoyens avant de prendre des décisions serait la meilleure solution pour améliorer le fonctionnement de notre démocratie. Ils attendent d'être plus souvent consultés, écoutés et pris en compte, et ce à tous les niveaux de décision.

Lire : Cinq expériences de démocratie 2.0 ([/actualite-medias/article/2013/11/25/cinq-experiences-de-democratie-2-0_3519922_3236.html](http://actualite-medias/article/2013/11/25/cinq-experiences-de-democratie-2-0_3519922_3236.html))

Réalisé à l'occasion d'un colloque organisé par la Commission nationale du débat public (CNDP) les 16 et 17 juin à Paris, à la Cité des sciences, cette enquête montre aussi combien les Français portent un jugement sévère sur le fonctionnement actuel de la démocratie (54 % jugent qu'elle fonctionne mal) et se montrent méfiants à l'égard des institutions politiques.

S'ils sont 36 % à peine à considérer qu'ils parviennent à se faire entendre dans le processus de décision publique, cette proportion tombe à 15 % dans le domaine, pourtant crucial, de l'énergie. «

Les Français expriment une forte demande de participation, estime Christian Leyrit, président de la CNDP. Ils attendent d'être plus souvent consultés, écoutés, et ce à tous les niveaux de décision : 95 % des Français considèrent que c'est prioritaire ou important, et cela à tous les niveaux, local, national ou européen. »

14

VOEU DE RENOUVELLEMENT

Seul point de satisfaction de l'enquête : la démocratie locale est mieux perçue (61 % estiment qu'elle fonctionne bien). Comment faire alors pour que la voix des citoyens soit mieux entendue ? « *Les citoyens souhaitent participer, mais ils attendent des garanties d'indépendance et de neutralité, souligne Christian Leyrit. Plus des deux tiers des Français pensent que les experts ne sont pas indépendants des personnes politiques ou des lobbys. Ils souhaitent à 57 % que les débats soient organisés par une autorité indépendante du gouvernement et du Parlement, 16 % par le gouvernement. »*

>> Lire aussi : La citoyenneté à l'ère numérique (http://actualite-medias/article/2013/11/25/la-citoyennete-a-l-ere-numerique_3519915_3236.html)

Plus largement s'exprime le souhait d'un renouvellement, d'une modernisation, des formes de la participation. « *Les citoyens soutiennent à plus de 90 % diverses propositions, note Christian Leyrit. Mieux former les futurs décideurs publics à l'écoute et au dialogue avec les citoyens, reconnaître aux citoyens la possibilité d'exiger un débat public lorsqu'ils sont suffisamment nombreux à en faire la demande, mettre en ligne sur Internet tous les projets de loi pour recueillir l'avis des citoyens avant qu'ils ne soient soumis au Parlement. »* Pour les citoyens, en tout cas, l'heure de la démocratie participative et de la e-démocratie a sonné.

Cinq expériences de démocratie 2.0

LE MONDE | 25.11.2013

Par Anne-Sophie Novel (journaliste)

EN FRANCE, LES ÉLECTEURS PASSENT À L'ÈRE NUMÉRIQUE

Depuis trois ans, les initiatives françaises de démocratie 2.0 se multiplient, avec pour objectif de stimuler la participation citoyenne aux instances démocratiques, qu'elles soient locales ou nationales. Dans la perspective des élections municipales de mars 2014, [Questionnezvoselus.org](http://questionnezvoselus.org/) (<http://questionnezvoselus.org/>) propose ainsi aux internautes d'interroger les candidats à la mairie des 39 villes de France métropolitaine de plus de 100 000 habitants. Objectif ? Etablir la confiance entre les citoyens et leurs élus grâce à davantage de transparence, d'autonomisation et de responsabilité. La démarche rappelle celle de [Voxe.org](http://voxe.org/) (<http://voxe.org/>) : lors de l'élection présidentielle de 2012, ce comparateur neutre et indépendant des programmes des candidats a enregistré un million de connexions. En complément, [Laboxdesmunicipales.com](http://www.laboxdesmunicipales.com/) (<http://www.laboxdesmunicipales.com/>) propose des outils d'aide au vote, tandis que [Candidat-et-citoyens.fr](http://candidat-et-citoyens.fr/) (<http://candidat-et-citoyens.fr/>) offre à ceux qui se présentent la possibilité d'associer des citoyens à la construction de leur programme.

Aux adeptes de la transparence, le collectif [Democratieouverte.org](http://democratieouverte.org/) (<http://democratieouverte.org/>) propose d'interpeller les élus afin qu'ils affichent ouvertement leurs pratiques, et [Regardscitoyens.org](http://www.regardscitoyens.org/) (<http://www.regardscitoyens.org/>) offre « *un accès simplifié au fonctionnement de nos institutions démocratiques à partir des informations publiques* ».

Sur [Parlement-et-citoyens.fr](https://www.parlement-et-citoyens.fr/) (<https://www.parlement-et-citoyens.fr/>), la co-élaboration des propositions de lois portées par les parlementaires est à l'honneur. Avant de déposer sa proposition « *visant à mieux encadrer l'utilisation des produits phytosanitaires sur le territoire national* »,

Nb

Joël Labbé, sénateur EELV du Morbihan, a ainsi pu dialoguer avec 459 contributeurs et consulter leurs 3 177 contributions sur le sujet.

Lancé plus récemment, [W3republique.com](http://blog.w3republique.com/) (<http://blog.w3republique.com/>) se présente comme un « assistant à maîtrise d'ouvrage citoyen » et propose un « kit du citoyen 2.0 » pour « réinstaurer le dialogue entre les administrés et leurs élus locaux ». Dans un esprit proche, le site [Influents.fr](http://www.influents.fr/) (<http://www.influents.fr/>), qui fait l'objet depuis le mois de septembre d'une expérience en Loire-Atlantique, marie esprit ludique et acquisition d'expérience pour stimuler la participation citoyenne aux événements locaux que proposent les institutions publiques, les associations ou les entreprises citoyennes.

L'IRLANDE A CRÉÉ UN SITE POUR COMBATTRE L'EUROSCEPTICISME

Informar, débattre et donner le pouvoir d'agir », tel est le slogan de [Puzzled by Policy](http://www.puzzledbypolicy.eu/) (<http://www.puzzledbypolicy.eu/>) (PBP, « perplexe quant à la politique »), une plate-forme Internet lancée en octobre 2010 afin d'aider chacun à mieux comprendre les décisions politiques prises au niveau européen et à améliorer ainsi la qualité du débat public.

Ciblant plus particulièrement les questions d'immigration, PBP mêle l'analyse quantitative aux éléments qualitatifs. Sur le site, un outil appelé « Policy Profiler » donne une représentation graphique de l'opinion publique sur divers aspects des politiques européennes ; s'il répond à un court sondage, l'internaute voit où sa propre opinion se situe sur le graphique. L'effort pédagogique ainsi déployé est enrichi par un forum de discussion dont les principaux points de délibération sont transmis aux décideurs politiques qui, à leur tour, peuvent apporter des réponses aux attentes citoyennes.

PBP est aujourd'hui utilisé par une communauté de 7 000 internautes-citoyens en Irlande, mais aussi dans huit pays partenaires du projet : Grèce, Hongrie, Italie, Pays-Bas, Portugal, Slovénie, Espagne et Royaume-Uni. La conception du projet a été financée grâce à un programme d'innovation et de compétitivité de la Commission européenne et pilotée par le Digital Enterprise Research Institute (DERI) de l'Université nationale d'Irlande (NUI), à Galway.

A PORTO ALEGRE, UN WIKI RELIE HABITANTS ET ÉDILES

Cartographier le territoire et identifier les problèmes que rencontrent les habitants de la ville en utilisant un système « wiki » (c'est-à-dire un site Internet qui s'enrichit des contributions des internautes), telle est la vocation de [Porto Alegre.cc](http://www.portoalegre.cc/) (<http://www.portoalegre.cc/>).

Conçu pour donner de la visibilité aux causes défendues par les habitants, ce site s'inscrit dans le cadre de la plate-forme « wikicity » ([Wikicidade.cc](http://www.wikicidade.cc/) (<http://www.wikicidade.cc/>)). Un concept fondé sur la méthode de l'intelligence collective, qui s'articule autour de quatre axes : culture de la citoyenneté, éthique de l'attention, responsabilité partagée et engagement civique. « Cela crée un lieu de débat sur ce qui fonctionne et sur ce qui peut être amélioré dans la ville, le site permettant d'impliquer ceux qui possèdent des éléments de réponse et ceux qui tiennent des leviers d'action », explique Maria Clara Jobst de Aquino Bittencourt, chargée du contenu de PortoAlegre.cc.

Lancée en mars 2011, la plate-forme référence 1 800 causes, réparties dans douze catégories allant de l'environnement à la culture en passant par la santé, l'entrepreneuriat et la sécurité. L'internaute qui inscrit une nouvelle cause sur le wiki peut faire suivre sa demande à la mairie de la ville, générant ainsi un numéro de suivi grâce auquel, par la suite, il pourra en suivre le traitement.

EN FINLANDE, CHACUN LÉGIFÈRE EN LIGNE

17

Depuis mars 2012, la Constitution finlandaise laisse à tout citoyen ayant atteint la majorité la possibilité d'inscrire des propositions de loi sur l'agenda parlementaire. Ces dernières sont examinées par les élus à condition de recevoir le soutien de 50 000 autres Finlandais (soit 1 % de la population).

Afin d'optimiser l'usage et l'impact de ce dispositif de participation citoyenne, l'ONG Open Ministry (<http://openministry.info/>) a lancé en octobre 2012 une plate-forme facilitant l'implication de tout un chacun. Participation en ligne, ateliers de travail ouverts ou tables rondes sont autant de techniques utilisées à cette fin. « *Quand les résultats issus de ces échanges conviennent à tout le monde, des avocats bénévoles nous aident à rendre le texte conforme au format des propositions de loi* », explique le coordinateur de l'ONG, Joonas Pekkanen.

Cinq propositions de loi accompagnées par Open Ministry ont franchi le cap des 50 000 signatures. Soumises aux parlementaires, elles concernaient notamment le mariage gay ou l'évolution de la législation finlandaise sur le copyright. Sur ce dernier point, plus de 1 141 contributeurs ont été impliqués dans la co-rédaction du projet de loi citoyen.

AUX ETATS-UNIS, LA FINANCE PARTICIPATIVE GAGNE LES PROJETS PUBLICS

Citizeninvestor.com (<http://www.citizeninvestor.com/>) propose aux citoyens américains de participer au financement d'infrastructures publiques. « *L'administration n'a jamais assez d'argent pour financer tous les projets et services dont rêvent les citoyens* », observent Tony De Sisto et Jordan Tyler Raynor, les cofondateurs du projet, conscients des choix difficiles opérés lors de l'allocation des budgets municipaux et de l'envie des habitants d'avoir leur voix dans ce choix.

Grâce à la plate-forme qu'ils ont créée, les citoyens peuvent investir dans la rénovation d'une piscine de quartier, la construction de nouveaux parcs, l'installation d'ères de jeux supplémentaires... Les sommes investies, déductibles des impôts, ne sont débitées que si la totalité du montant nécessaire à l'aboutissement du projet est atteinte.

Depuis le lancement de la plate-forme, en septembre 2012, 70 % des 21 projets soumis par 17 municipalités différentes ont atteint leur objectif. 112 autres municipalités envisagent de soumettre des projets. Le don moyen est de 150 dollars, et 12 % des « investisseurs citoyens » soutiennent plus d'un projet.

Anne-Sophie Novel (journaliste)

Une dynamique d'investissement

LE MONDE ECONOMIE | 05.03.2015

Par Michel Aglietta (Centre d'études prospectives et d'informations internationales (Cepii))

« Errare humanum est, sed perseverare diabolicum est. » Persévérer, telle semble être la devise des décideurs politiques de la zone euro. Nous sommes embourbés dans une croissance anémique autoentretenu par la résignation de tous. La sortie de crise passe par l'initiative d'hommes d'Etat capables de galvaniser les énergies pour investir. Mais l'Europe d'aujourd'hui n'a pas d'hommes d'Etat ; ce sont au contraire nos gouvernements qui nous ont enfoncés dans la situation où nous sommes.

La baisse de l'investissement en Europe a atteint 20 % depuis la fin 2007, mais plus de 40 % dans les pays les plus dévastés d'Europe du Sud. L'obsession des dettes anesthésie les dirigeants qui refusent de voir que seule une politique réanimant le dynamisme économique peut consolider les dettes dans la durée. S'il est une idée qui réunit Keynes et Schumpeter, c'est que seule la projection de l'économie vers l'avant, par l'investissement porteur d'avenir, permet aux sociétés frappées par une crise profonde de se régénérer.

La croissance soutenable doit rassembler une double ambition : d'une part créer des emplois et former de nouvelles compétences, c'est-à-dire revaloriser le travail ; d'autre part reconnaître la dette écologique en stoppant puis en inversant la détérioration de l'environnement. Puisque la Commission européenne est enfin sortie de son tabou anti-interventionniste en endossant le plan Junker et que la Banque centrale européenne (BCE) a décidé d'une politique d'accroissement de son bilan, il faut s'appuyer sur ces frémissements pour circonscrire l'inertie des gouvernements.

Retard d'investissement

19

On peut rassembler ces deux objectifs dans une proposition cohérente de financement de la transition énergétique qui ne sollicite pas les budgets des Etats. Elle s'inscrirait en outre dans les engagements du Conseil européen pour le « paquet énergie climat 2020 » – 20 % de réduction des émissions de CO₂, 20 % d'augmentation des énergies renouvelables, 20 % de hausse de l'efficacité énergétique – qui ne seront pas respectés si le retard d'investissement se poursuit.

Elle couvrirait quatre types d'investissements : l'offre d'énergie renouvelable, les réseaux intelligents de distribution d'électricité, la rénovation des bâtiments pour élever l'efficacité énergétique et diminuer l'émission de carbone, les réseaux de transport ferroviaire et de mobilité urbaine. Tous ces investissements sont porteurs d'innovation. Les deux dernières catégories sont fortement créatrices d'emplois, mais exigent de former de nouvelles compétences. Les montants concernés atteindraient 1 000 milliards d'euros jusqu'à 2020, la taille critique nécessaire pour changer le régime de croissance.

Pour que ces investissements aient un effet puissant d'incitation sur le secteur privé, il faut découpler la valeur sociale du carbone – qui doit être élevée pour offrir des rendements attractifs aux projets – du prix de marché du carbone, actuellement très bas mais dont une forte augmentation serait aujourd'hui insupportable. Cela veut dire que les investissements pour relancer la croissance ne peuvent être financés actuellement par les marchés avec l'ampleur nécessaire. Ils ne peuvent pas plus l'être par une taxe carbone élevée. Il faut donc envisager un autre mécanisme financier.

Créateurs de revenus

Seule une valeur du carbone élevée et garantie par la puissance publique permettrait d'orienter l'investissement vers ces projets. Des agences indépendantes certifieraient que cette réduction a bien eu lieu, et délivreraient dans ce cas des certificats aux entreprises.

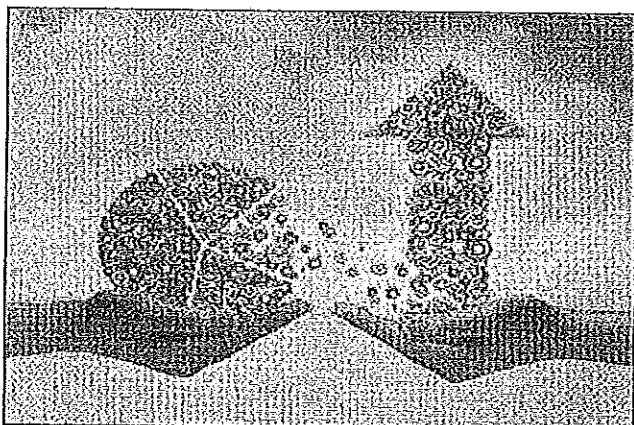
Ces certificats pourraient être transmis par les entreprises à leurs prêteurs en remboursement des crédits, et les prêteurs pourraient les transférer à la banque centrale qui les accepterait sous la forme d'actifs carbone dans son bilan, à hauteur de ce que l'Etat garantit par sa politique de soutien de la croissance.

En achetant des actifs carbone garantis au lieu de titres de dettes publiques existantes, la BCE acquerrait des actifs privés directement créateurs de revenus. Le financement monétaire des investissements nouveaux relancerait la croissance, et écarterait le risque de déflation.

Michel Aglietta (Centre d'études prospectives et d'informations internationales (Cepii))

Le nouveau paradigme de l'investissement public local

Afin de pouvoir continuer à investir, les collectivités locales doivent adapter leur mode de fonctionnement à un contexte financier très contraint. Une révolution culturelle se profile.



⁽¹⁾ La baisse inédite des dotations de l'Etat (11 milliards d'euros en trois ans) réduit mécaniquement l'épargne nette des collectivités territoriales, et donc leur capacité d'autofinancement des investissements. Comment, dans ce contexte très contraint, continuer à financer de nouveaux projets sans mettre en péril les équilibres financiers des budgets locaux ? « Les collectivités présenteront probablement des ratios de gestion dégradés », admet Jean-Sylvain Ruggiu, directeur « secteur public » à la Caisse d'épargne, qui estime que, « dans ce contexte, les élus seront souvent amenés à faire des arbitrages ».

Transformer la contrainte en opportunité - Faire des choix, mais aussi faire évoluer les méthodes et bousculer les habitudes. Plus question « d'être drogué à la dépense », selon l'expression d'Yves Fréville, professeur émérite à l'université Rennes 1. « Au lieu d'ajuster comme par le passé les recettes aux dépenses prévues, les élus doivent inverser le mécanisme », prévient Jean-Luc Bœuf^{(1) (2)}, directeur général des services de Quimper (63 400 hab., Finistère) et Quimper agglomération (8 communes, 87 000 hab). Un avis partagé par Guy Gilbert, professeur émérite à l'Ecole nationale supérieure de Cachan

Attention toutefois à « ne pas procéder à des coupes budgétaires à l'aveugle », alerte Antoinette Hastings-Marchadier, professeur de droit public à l'université de Bretagne sud. D'autant moins qu'un arrêt brutal des investissements risque de dégrader la valeur des actifs et de porter préjudice à l'attractivité des territoires, à l'instar de ce qui s'est produit en Allemagne, « où les investissements ont été divisés par deux dans les communes pour financer les retraites », rappelle Nicolas Portier, délégué général de l'Assemblée des communautés de France (ADCF). Certes, il faudra désormais « faire avec moins de moyens », convient ce dernier, « mais jusqu'où aller ? »

C'est tout l'enjeu des trois prochaines années. Au final, le challenge consiste à transformer la contrainte financière en opportunité pour qu'émergent des solutions innovantes et performantes (lire p. 24-25), mais surtout à adapter plus finement les projets aux disponibilités financières des collectivités et aux besoins des territoires. L'ADCF invite à programmer avec plus de rigueur les dépenses d'équipement et à constamment « évaluer leur utilité sociale » (2). Les démarches de prospective mériteraient d'être développées pour affiner la

distinction entre exigence de renouvellement des équipements et besoin de déploiement de nouvelles infrastructures, tout en prenant mieux en compte les coûts de fonctionnement.

L'emprunt, un levier limité - Un exercice auquel vient de se plier la région Bourgogne. Après avoir évalué le coût de fonctionnement de treize nouvelles rames de TER inscrites en autorisations de programme en novembre 2013 (pour un montant de 180 millions d'euros), elle a annulé cette acquisition au profit de la rénovation des trains Corail, estimée à 40 millions d'euros. « Les trains Regio 2N coûteraient à la région 5,5 millions de plus par an en exploitation et en maintenance », justifie la région.

La prospective doit aussi être financière afin d'évaluer les marges de manœuvre de la collectivité, ce qui nécessite « d'investir dans les outils de la connaissance », conseille l'ADCF. Celle-ci recommande la mise en œuvre de « programmes pluriannuels d'investissement de territoire » (PPIT), adossés au projet de territoire et au schéma de mutualisation. « On ne peut plus penser les projets d'équipements importants (culturels, sportifs) à une dimension microterritoriale », convient Antoinette Hastings-Marchadier, qui milite en faveur de l'obligation des PPI.

Certaines collectivités annoncent d'ores et déjà un recours accru à l'emprunt pour maintenir leurs investissements. Une option d'autant plus attrayante que les taux d'intérêt sont historiquement bas et la ressource abondante et diversifiée (banques commerciales, Caisse des dépôts, Banque européenne d'investissement, contrats de plan Etat-région, fonds européens). « Ce levier est réel mais par définition limité, avertit Jean-Sylvain Ruggiu, et ne reste envisageable que pour les collectivités peu endettées. »

Hierarchisation des priorités - L'optimisation de la ressource ne passerait-elle pas par son fléchage sur des projets spécifiques, tels la transition énergétique ou le développement du très haut-débit, et sur des politiques publiques ciblées ? La Seine-Saint-Denis vient ainsi d'allouer près de 600 millions d'euros à son plan « ambition collèges 2020 » pour rénover 80 établissements et en construire 10 autres. « Nous n'utiliserons plus de droits de tirage en matière d'investissement et privilégierons les investissements essentiels pour la collectivité, à savoir les collèges et la petite enfance », explique Stéphane Troussel, président du conseil général.

Mais, in fine, en fonction de quels critères procéder à des arbitrages ? Faut-il s'interdire les équipements alourdisant les charges de fonctionnement, à l'instar de Cahors (~~lire p. 25~~), prioriser le renouvellement du patrimoine, privilégier les investissements productifs ou miser sur le développement économique local ? Si la réponse se trouve dans un panachage de ces diverses options, Antoinette Hastings-Marchadier rappelle aussi que « l'on ne peut plus penser à la hiérarchisation des priorités sans engager une réflexion sur la démocratie participative ».

Retour à l'article

Pour Eric Heyer, directeur adjoint au département « analyse et prévision » de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), l'investissement public est efficace et sa diminution ne réduira pas le déficit public.

La stigmatisation de la dépense publique est-elle justifiée ?

Non, car il faut distinguer les dépenses sociales, élevées en France, des autres dépenses. Toutes dépenses publiques confondues, la France débourse 7 points de PIB de plus que la moyenne des autres pays de l'OCDE : 4 points sont liés à la retraite, 1 point aux dépenses militaires, 1 point au logement et 1 point à la politique familiale.

En revanche, hors dépenses sociales, la France occupe le dixième rang de l'OCDE en termes de dépenses publiques ramenées au PIB. Mais l'Etat ne s'attaque pas au problème à partir de ces données : il fixe comme objectif de réduire les dépenses de 50 milliards en trois ans, puis encore de 50 milliards les trois années suivantes, sans préciser sur quels postes agir.

En quoi cela impacte-t-il les collectivités locales ?

En rabaissant leurs ressources de 11 milliards d'euros en trois ans, on ne distingue par la bonne dépense – notamment l'investissement – de la mauvaise, qui correspondrait à des doublons et à du gaspillage. Les collectivités risquent de geler leurs projets d'équipement. Or c'est la dernière des choses à faire dans le contexte actuel. Il aurait été préférable de demander aux collectivités de réduire certaines de leurs dépenses mais en sacrifiant celles liées à l'investissement.

Cela ne serait-il pas en opposition avec l'objectif de l'Etat de réduire le déficit public ?

On ne résout pas le problème du déficit public en réduisant un poste qui est efficace économiquement. Le FMI révèle que l'investissement public a un effet multiplicateur de trois, ce qui signifie qu'un euro d'investissement public génère trois euros d'activité. Les prélèvements obligatoires s'élevant en moyenne à 50 points de PIB, l'Etat

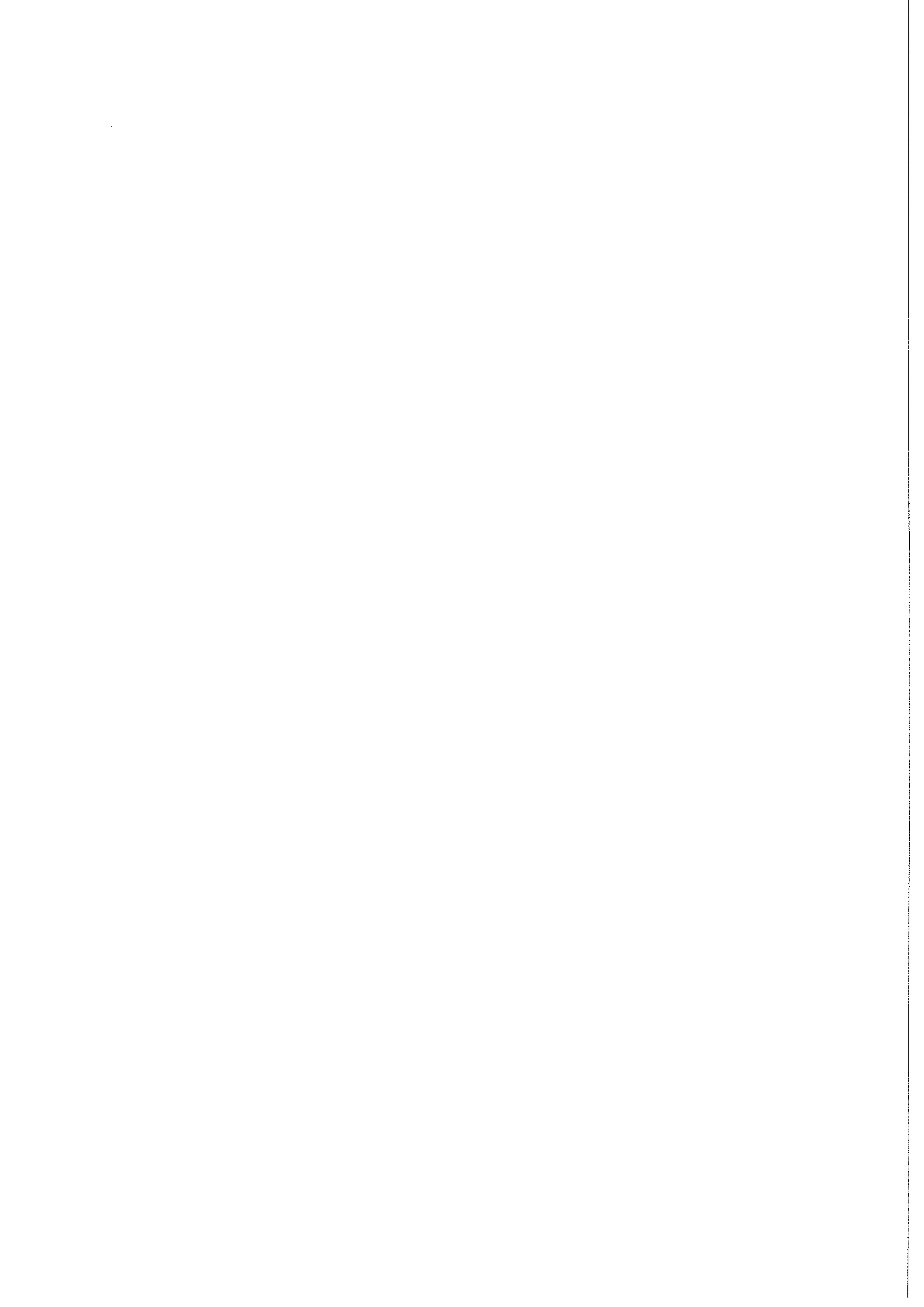
recupère 1,5 euro par euro investi. Inversement, la réduction d'un euro d'investissement public réduit les recettes de 1,5 euro et le déficit ne diminue pas. Aujourd'hui, réduire le déficit en réduisant l'investissement public est voué à l'échec. Les élus locaux ont raison de vouloir défendre l'investissement public.

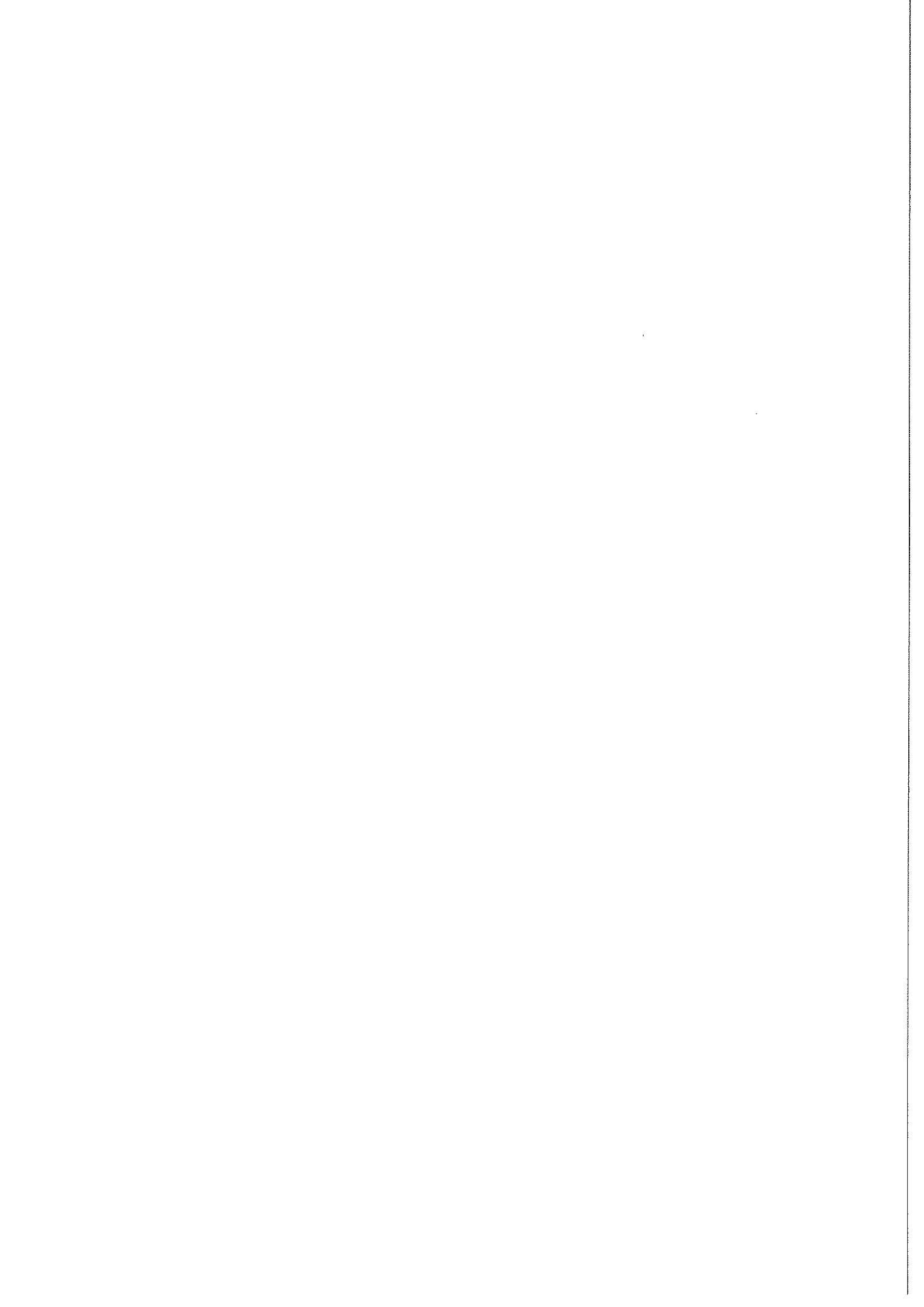
Comment peuvent-ils contourner ce contexte financier contraint ?

L'augmentation des taux d'imposition est possible mais impopulaire. Quant aux économies sur la section de fonctionnement, elles restent compliquées et ne produiront des effets que sur le long terme : ce levier n'est donc pas utilisable pour absorber la baisse des dotations sur les trois prochaines années.

Il reste par conséquent le recours à l'endettement, d'autant plus recommandé aujourd'hui compte tenu du faible niveau des taux d'intérêt et de la situation conjoncturelle. Il faut maintenir l'investissement en recourant à l'endettement.

Par ailleurs, on aura toujours besoin de l'endettement public pour la transition énergétique, le numérique, certaines infrastructures. On peut donc saisir l'opportunité de cette situation financière favorable afin de faire avancer ces investissements nécessaires pour l'avenir.





ÉPREUVE N° 2