

Note de synthèse et de propositions, à partir d'un dossier, portant sur un sujet d'économie :

L'investissement public local et la croissance

L'investissement (Formation brute de capital fixe, au sens de l'INSEE) est une composante majeure de la croissance, mesurée en économie comme l'accroissement du PIB, au même titre que la consommation, le solde commercial ou la variation des stocks, même si chacun de ces facteurs ne joue pas, quantitativement un rôle identique.

L'investissement a ceci de particulier qu'il contribue doublement à la croissance, à la fois au moment de la dépense d'investissement et a posteriori en modifiant la structure des facteurs de production (soit en améliorant la productivité directe via le progrès technique ou la formation des personnes ; soit en créant de meilleures conditions pour les agents facilitant ainsi la production et les échanges, via la mise à disposition d'infrastructures ou l'amélioration de la santé par exemple).

La France se caractérise par un haut niveau d'investissement public (+50% par rapport aux pays de l'OCDE), cette dépense publique étant portée à 70% par les collectivités territoriales. Il est donc légitime de se poser la question des effets réels de l'investissement public local et des conditions de son optimisation, dans un contexte marqué par les engagements européens de baisse des dépenses publiques.

Ainsi, si (I) l'intérêt de l'investissement public pour les collectivités territoriales (CT) ne fait, théoriquement, peu débat, certaines limites quant à son efficacité sont à prendre en compte.

(II) Dans un contexte de ralentissement de l'investissement public local en 2014 et 2015, les dispositifs de l'Etat et européens semblent globalement insuffisants pour permettre aux CT de s'engager sur des projets de long terme.

- I. Si la contribution des investissements publics locaux à la croissance est globalement admise par les économistes, ceux-ci restent fragilisés par l'éparpillement des financements et les difficultés de sélection.
- A. L'investissement public local joue un rôle majeur dans le soutien de l'activité et la solvabilisation de projets d'intérêt général
1. L'investissement public local représente un montant important.

Avec un montant de 58,3 Md d'euros en 2013, les collectivités territoriales financent 70% de l'investissement public (44% si on intègre les dépenses d'équipement et de recherche militaire), alors que les APUL pèsent 20% de la dépense publique en France. Au total, l'investissement public local représente 13.5% de l'investissement total et 2% du PIB. Sous l'effet de la baisse des dotations et de la contribution des collectivités à l'effort d'assainissement des finances publiques (11 Md d'effort sous le mandat présidentiel précédent), l'effort d'investissement s'est fortement contracté en 2014 et 2015 (- 8,6%) pour se stabiliser en 2016 et repartir légèrement à la hausse en 2017.

On peut distinguer les dépenses d'investissement de subvention ou d'équipement, majoritairement portées par le bloc communal qui porte les 2/3 de l'investissement local.

2. L'utilité économique de l'investissement public local est multiple.

Les études de 1989 (Aschauer) et de 2005 (OCDE) montrent l'effet globalement positif de l'investissement public.

- via l'effet multiplicateur keynésien de la dépense publique. Le flux de dépense d'investissement réalisé par la personne publique génère un effort de revenu positif (effet de seconds tours). Les études précitées montrent que par une contraction de 1% du PIB de l'investissement public, on obtient un recul total de 1,6% du PIB sur 3 ans. Cet effet keynésien est d'autant plus positif par l'échelon local, qu'il est moins ouvert à la concurrence internationale (diminution risque de fuite).

- en solvabilisant, par effet levier, des projets d'intérêt général peu rentables sur le court terme (ex recyclage, mise en place d'infrastructure sociale ou d'aide à la formation, route ou grands travaux...).

- ce faisant, en produisant des externalités positives pour l'ensemble de la société. Les théories de la croissance exogène de Solow (1974) montrent qu'une partie de la croissance ne peut s'expliquer par l'accroissement seul des facteurs de production, une partie de la croissance est liée au

progrès technique. La théorie de la croissance endogène montre les bénéfices de l'investissement en capital technique, humain, biens publics, ...pour créer les conditions de la croissance.

L'investissement public local est donc un contributeur important à la croissance nationale.

B. Plusieurs limites sont à prendre en compte qui minorent les effets positifs attendus et plaident pour une rationalisation de l'investissement public local.

Plusieurs effets viennent limiter les bénéfices économiques de l'investissement public local.

1. Le poids sur les finances publiques est loin d'être négligeable.

En se substituant même partiellement au financement privé de l'investissement, l'investissement public local accroît la dette au sens maastrichtien du terme.

De plus, l'équivalence néo ricardienne implique que les individus/les acteurs économiques rationalisent leurs dépenses et limitent leur consommation, dans un contexte de dégradation des finances publiques, craignant une hausse de la fiscalité à terme.

2. La fragmentation de la prise de décision entraîne une hausse des coûts de transaction, selon deux modalités.

- D'une part via la perte de lisibilité par les acteurs : l'effet d'empilement des aides publiques conduit à un effet d'éviction des PME, par exemple, qui sont mal armées pour gérer la complexité des dossiers à monter.

- D'autre part, par un effet d'augmentation des coûts de transaction (coût de gestion) pour les administrations.

En effet, si la loi NOTRe a contribué à rationaliser les champs de compétence, on constate dans les faits de nombreuses interventions concurrentes ou mal coordonnées.

3. L'asymétrie d'information joue en défaveur des collectivités territoriales et peut les conduire à financer des projets inefficients.

- Les collectivités territoriales ne disposent pas toujours de toutes les informations nécessaires pour prendre la bonne décision (les contrats de partenariat qui ont parfois coûté très chers aux CT en sont un exemple : construction de stades ou hôpital en PPP), que ce soit par manque d'expertise technique poussée et parce que les informations transmises sont peu lisibles voire peu fiables.

- Le financement de projets inefficients conduit mécaniquement à exclure des projets moins ambitieux mais plus efficaces (effet d'éviction).

- Enfin, d'autres paramètres sont pris en compte dans la décision : taux d'intérêt bas facilitant le financement et la prise de risque, effet du cycle électoral. Ces effets d'opportunité perturbent le calcul économique.

Ces limites ont conduit la Cour des Comptes dans un rapport de 2015 à dénoncer les investissements « contestables » de certaines collectivités. Pour autant, l'investissement public local reste un des leviers majeurs de la croissance d'aujourd'hui et de demain.

Son fléchissement en 2014 et 2015 obère d'autant les perspectives de croissance future.

II. Malgré les critiques dont il fait l'objet, l'investissement public local reste une priorité, encouragée par l'Union européenne et l'Etat, qui veulent le relancer tout en le soumettant à une conditionnalité accrue. Pour autant, la rationalisation de la gouvernance reste à approfondir.

A. Plusieurs dispositifs cherchent à relancer l'investissement public local.

Dans un contexte de forte contraction de l'investissement local en 2014 et 2015 et malgré une stabilisation en 2016, lié à la contribution forte des collectivités à l'effort d'assainissement des comptes publics (11 Milliards sur 42 milliards d'économies réalisées et 13 milliards attendus par l'actuel quinquennat), plusieurs dispositifs sont mis en place.

1. au niveau national

Le FSIL (Fonds de soutien à l'innovation locale), voté en LF 2016, a permis de financer en 2016, 4700 projets pour un montant total de 3,2 milliards (et 800 millions d'euros investis). Les 800 millions d'euros du FSIL sont cumulables avec les 200 millions d'euros du DETR (Dotation d'équipement des territoires ruraux) et sont soumis à une évaluation préalable, une analyse financière, le plafonnement des aides perçues par les CT (les CT doivent financer le projet à hauteur de 20% de fonds propres, l'Etat cherchant ainsi à responsabiliser l'investissement).

Pour autant ce mécanisme n'est pas exempt de critique puisqu'il oblige les collectivités à engager 100% des crédits alloués dans l'année, ce qui peut contredire une gestion intelligente et optimale des deniers publics.

Par ailleurs, il faut souligner la multiplicité des fonds existants dont l'accumulation nuira à la lisibilité de la politique de soutien de l'Etat au financement de l'investissement local public : 150 millions du pacte métropolitain, 216 millions pour les contrats de ruralité, les contrats de plans Etat-Région d'un montant de 12,5 Milliards, le déblocage de la 3^{ème} tranche des PIA (500 Milliards)...

Enfin, le gel non prévisible des dotations accordées en loi de finances limite la visibilité des collectivités et les empêchent de se projeter sur leur capacité d'engagement.

2. au niveau européen

Le plan Juncker, via le FEIS, a pour objectif de financer des projets innovants, de moindre ampleur que ceux financés par la BEI. Les collectivités sont éligibles à ce type de financement sous réserve de la compatibilité avec les 7 axes définis.

Pour autant, il faut noter que le montant minimal des FEIS, 75 millions d'euros reste très élevé pour de nombreuses collectivités. Un principe de plateforme permettant de mutualiser les investissements afin d'atteindre le seuil voulu serait à mettre en œuvre pour faciliter l'accès des collectivités à ce type de financement.

Il est à rappeler que depuis la loi NOTRe de 2015, les régions ont la responsabilité d'instruire, de présenter et recevoir les fonds des projets retenus au titre du FEDER, FEADER et partiellement FSE. La région pourrait ainsi centraliser et mutualiser les demandes de financement du FEIS.

B. Dans un contexte de baisse des dotations, la relance de l'investissement local rend nécessaire la sécurisation des marges de manœuvres financières et la rationalisation de la gouvernance.

1. La mise en place d'une loi de financement des CT ne résoudra pas le problème de l'investissement local et pourrait même avoir des effets négatifs.

La loi de financement des collectivités territoriales, sur le modèle de la LFSS est un sujet régulièrement débattu. Une telle loi viserait à contenir les dépenses locales en donnant plus de lisibilité sur les dépenses engagées et en renforçant le pilotage national, en la soumettant au débat parlementaire. Si une telle loi ne serait pas contraignante en vertu du principe de libre administration (A.72), elle a pour objectif d'accentuer la pression sur les dépenses des collectivités, à l'image du PSI (pacte social interne) en Italie. Néanmoins, il faut constater l'effet négatif sur l'investissement local, les collectivités territoriales n'ayant pas d'autres marges de manœuvres.

En effet, en France, les collectivités sont soumises à la fois à un effet de « ras-le-bol » fiscal de la part des administrés et la permanence de dépense de guichet (RSA pour les départements par exemple) qui risque de contraindre l'investissement. Les mesures de réduction des coûts de fonctionnement sont à poursuivre mais leur mise en œuvre s'inscrit dans une temporalité longue.

2. La rationalisation des choix de financement des collectivités pourrait avoir des effets plus rapides sur l'investissement local et mieux cibler les dépenses.

Plusieurs axes sont à creuser.

- La diffusion et la systématisation de méthodologie d'analyse préalable des projets en termes de modèles de financement sur le long terme et de retour sur investissement.

La hiérarchisation des projets et la clarification des critères utilisés, notamment pour les marchés de partenariat (rendus obligatoires par la loi de 2015).

- La mise en place, au niveau régional (en tant que chef de file du développement économique des territoires) du recensement des projets en cours ou à prévoir, des modes de financement pourrait être promue.

Dans le même esprit, le passage de l'organisation des conférences des financeurs à un rythme semestriel et la mise en place de dispositifs de remontée d'informations sur les projets en cours ou à venir portés par les différentes collectivités permettraient d'éviter les doublons, le financement de projets concurrents et la mutualisation de financement.

Dans le respect du principe de libre administration et d'autonomie des collectivités, un seuil à partir duquel les projets seraient remontés et la définition du périmètre des projets concernés (en excluant les travaux de réfection des installations communales par exemple) pourrait être prévu.

- Le développement de plan d'investissements mutualisés et pluriannuels est une bonne pratique à promouvoir. La région pourrait apparaître comme le chef de file légitime pour centraliser ces informations et organiser les réunions des investisseurs.

Cela aurait pour avantages de renforcer la lisibilité par tous les acteurs des engagements publics, rationaliser les coûts de gestion et de mettre en place un rapport de force plus favorable avec les acteurs privés.

- Enfin, la simplification des relations avec les entreprises via la mise en place d'un guichet unique participerait à une meilleure réactivité de la puissance publique et la réduction de l'effet d'éviction pour les PME.