

Dossier

La dépense locale d'investissement

Colloque de Lyon organisé le 31 mars 2017
par le CERFF¹



Messaoud SAOUDI
Maître de conférences HDR en droit public
Université Jean Moulin, Lyon 3

Introduction

La dépense locale d'investissement, une dépense d'avenir source d'innovation

Éléments de problématique générale

¹ Le Centre d'études et de recherches financières et fiscales (CERFF), laboratoire au sein de l'Equipe de droit public de Lyon (EDPL), s'intéresse notamment aux enjeux contemporains des finances publiques et de la fiscalité. L'un de ses axes étant les finances et fiscalité locales en lien institutionnel avec les organismes financiers de l'État, de l'Union européenne et/ou des collectivités territoriales.

² La part croissante de la dépense locale au sein de la dépense publique a conduit la Cour des comptes à publier depuis 2013 un rapport sur les finances publiques locales, rapport institutionnalisé par la loi du 7 août 2015 relative à la Nouvelle organisation territoriale de la République dans ses dispositions financières (loi dite « Notre »).

³ Institutions administratives (la Direction générale des finances publiques ou DGFIP et la Direction générale des collectivités locales ou DGCL) et institutions à statut particulier (Caisse des dépôts et consignations, La Banque postale).

La participation des finances locales au redressement des finances publiques nationales (art. 9 de la loi de programmation des finances publiques 2012-2017) conduit à s'interroger sur l'impact de la baisse de l'investissement local sur le développement durable des territoires mais aussi à saisir, au regard des principes constitutionnels de libre administration et d'autonomie financière, les innovations techniques de financement public et/ou privé développées par les autorités locales pour faire face à la contrainte née de la règle européenne d'équilibre établie depuis 2012 par le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG). Ainsi les finances locales semblent sans cesse évoluer entre contrainte et

liberté : elles constituent un cadre dynamique de réflexion et de création institutionnelle en perpétuelle évolution.

La lecture des rapports de la Cour des comptes² croisée avec ceux d'autres institutions³ portant sur la situation des finances publiques locales conduit à relever un investissement local modéré (environ + 2,2 % par an) dans le cadre pluriannuel de la loi de programmation des finances publiques 2012-2017, loi inscrite dans un contexte de tension des sources de financement public et/ou privé ; il est aussi souvent fait état, dans certaines études et/ou rapports publics, d'une dépense locale d'investissement limitée aux compétences classiques alors qu'elles devraient être (ré)orientées vers des compétences nouvelles, dites d'avenir,

car exigées par notre « société du numérique » ; la critique porte par ailleurs sur l'absence d'évaluation et/ou de pertinence parfois des choix budgétaires d'investissement. Enfin le recours à l'endettement paraît contribuer en pratique assez faiblement au financement de l'investissement public local malgré la visibilité affichée d'un financement obligatoire prépondérant avec la création en 2013 d'une Agence France locale chargée de prêter aux collectivités membres par l'émission d'emprunts sur les marchés internationaux de capitaux. En réponse à cette limitation de la dépense locale, de nouvelles stratégies et sources de financement apparaissent, tel le mécénat territorial ou encore un dispositif de recherche de légitimité locale qu'est le budget participatif. Il s'agit par ces innovations de répondre à une contrainte financière imposée par l'État et/ou l'Union européenne du fait de l'appartenance de la France à la zone euro.

Ainsi depuis 2014, la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) est répartie par niveau de collectivités et est inscrite dans un

cadre triennal (soit 11 Md€ sur la période 2015-2017). La DGF, composante majeure de cette CRFP, subit une baisse historique répartie entre chaque catégorie de collectivités en fonction de leurs recettes réelles de fonctionnement⁴. Cette baisse vise à se conformer aux engagements européens de la France formalisés par le programme de stabilité 2014-2017 adopté le 29 avril 2014 au Parlement et transmis ensuite à la Commission européenne. La LPFP 2014-2019, texte à caractère programmatique, met en œuvre cette baisse annoncée au moyen d'un instrument visant à associer les collectivités au redressement des finances publiques, l'objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL)⁵. Un tel instrument n'est pas sans effet sur l'investissement local et partant, sur le développement durable des territoires. L'intérêt ainsi porté à la dépense locale d'investissement se justifie à double titre : elle est non seulement une dépense d'avenir mais constitue également une source importante d'innovation de techniques comptables, budgétaires, financières et/ou fiscales.

1 La dépense locale d'investissement, une dépense d'avenir

La dépense publique et/ou privée d'investissement (effet de levier) semble de nos jours une priorité affichée par l'Union européenne (fonds européen d'investissement stratégique ou FEIS institué en 2016) avec notamment l'appui de son institution financière, la banque européenne d'investissement (fonds de la BEI). Cette priorité se retrouve au niveau des États membres (ainsi le programme investissements d'avenir ou PIA⁶ inscrit au budget de l'État français). Ces choix stratégiques d'investissement inscrits dans un contexte général de faible croissance visent, on l'aura compris, à relancer l'activité économique. Il s'agit non de subir mais de préparer l'avenir. La France se caractérise par un niveau d'investissement public assez soutenu sur le long terme contrairement à ses voisins européens voire extra-européens (États-Unis). L'efficacité de l'investissement public⁷ en France est l'un des plus élevés au monde (97 %), il est supérieur à la moyenne de l'Union européenne (85 %). La qualité de ses infrastructures matérielles (voies de communications, transport, équipements publics...) et immatérielles (enseignement supérieur, recherche et développement, brevets...) est reconnue. Par ailleurs, une approche comparée à long terme

montre que la baisse des dotations de l'État ne serait pas le principal facteur de réduction de l'investissement local. D'autres facteurs semblent entrer en jeu : le cycle politique électoral local, la crise financière de 2008 qui a tari le prêt bancaire, la réforme de la fiscalité locale depuis la loi de finances pour 2010 qui a profondément modifié le panier fiscal de chaque catégorie de collectivités (communes et EPCI à fiscalité propre, départements et régions) et affaiblit quelque peu leur pouvoir sur les taux et/ou assiette de leurs quatre impositions locales.

Le paradoxe est de voir l'État affirmer une volonté de réduire la dépense locale en fixant un objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL) établie pour la première fois par la loi de finances pour 2015 tout en prenant des mesures de soutien à l'investissement local, sachant que toute dépense d'investissement induit à terme une dépense de fonctionnement. Cet assouplissement s'est traduit depuis 2017 par une « baisse de la baisse » de la DGF des communes et leurs GFP, principaux investisseurs publics locaux. On observe les limites dans le temps de cette baisse continue de la DGF car ses effets sont jugés négatifs à l'égard de l'investissement local. C'est

⁴ Ainsi le bloc communal voit sa DGF baisser de 2,071 Md€ en 2015, à 2,071 Md€ en 2016 à 1,035 Md€ en 2017 (mais départements et régions connaissant une baisse constante, respectivement 1,148 Md€ et 0,451 Md€ de 2015 à 2017).

⁵ L'ODEDEL, qui exclut les organismes divers d'administration locale (ODAL), correspond à « un pourcentage d'évolution annuelle (...) à périmètre constant » de la dépense locale exprimée en comptabilité générale. Les chiffres de l'ODEDEL tiennent compte des transferts financiers entre les collectivités territoriales donnant ainsi une image fidèle de cet objectif (données consolidées). Sur cet objectif, V. M. Saoudi, « L'objectif national d'évolution de la dépense locale-Vers une loi de financement des collectivités territoriales ? », *Gestion et Finances publiques*, n° 1-2, janvier-février 2015, pp. 97-101.

⁶ La loi de finances rectificative pour 2010 prévoit un montant total 35 Md€ de crédits pour ce PIA piloté par le commissariat général à l'investissement dont 22 Md€ pour la recherche et l'enseignement supérieur. Le montant total de ce PIA sera porté à 57 Md€ en 2017 (+ 12 Md€ en 2014 et + 10 Md€ en 2016).

⁷ « Qui compare le niveau des dépenses publiques d'investissement à la qualité et à la quantité d'infrastructures », en ce sens R. Mégy, « L'investissement public local face à la baisse des dotations de l'État », *RFFP*, n° 136, novembre 2016, p. 274.

Dossier

> La dépense locale d'investissement

Colloque de Lyon,
31 mars 2017

pourquoi, des mesures de soutien à l'investissement ont été prises qui ont abouti à la création en 2016 d'un fonds exceptionnel pour l'investissement. On relève ainsi les mesures suivantes qui toutes visent à soutenir l'investissement local notamment du bloc communal : augmentation continue de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)⁸, « aide aux maires bâtisseurs »⁹, hausse du taux de remboursement du FCTVA¹⁰, soutien à la trésorerie en lien avec la Caisse des dépôts et consignation qui peut préfinancer le FCTVA, part financière croissante des contrats de projet État-régions (CPER) consacrée aux projets d'investissement¹¹ sur la période 2014-2020, reconduction en 2017 du fonds de soutien à l'investissement local¹² créé en 2016. L'ODEDEL se limite ainsi aux dépenses totales hors amortissement d'emprunt ; il comprend notamment les dépenses de fonctionnement qu'il s'agit de maîtriser davantage. Quant aux dépenses d'investissement par nature assez volatiles et liées au cycle politique électoral, elles semblent connaître un traitement de faveur.

Les communications orales de la séance de la matinée, présidée par Michel Le Clainche, Rédacteur

en chef de la revue G&FP, permettent d'appréhender la notion complexe de dépense locale d'investissement, sa structure et son évolution (Julie Marcoff), de saisir les problématiques propres à certaines collectivités, notamment celles dont il est fait peu de cas dans la plupart des études financières locales, à savoir les communes rurales (Luc Waymel) et celles situées sur le littoral méditerranéen (Thierry Rolland). L'importance du cycle électoral dans la prise de décision d'emprunt local pour financer l'investissement appelle un examen sérieux quant à son utilité politique et/ou économique tant du point de vue des élus que des citoyens-contribuables-électeurs (Mohamed Mansour) ; enfin la dépense locale d'investissement se caractérise par une dimension fiscale à travers notamment le FCTVA qu'il faut analyser sous l'angle de son impact sur les choix et la pertinence des équipements structurants décidés par les collectivités territoriales (Lukasz Stankiewicz). À la réflexion, si la dépense locale d'investissement est une dépense d'avenir au sens où elle organise et structure le développement durable des territoires, elle est aussi, sous l'effet de la contrainte financière subie par les collectivités, une source importante d'innovations.

2 La dépense locale d'investissement, une dépense source d'innovations

Le contexte budgétaire contraint incite les collectivités à faire des choix d'investissement pertinents et à développer des stratégies d'optimisation de la dépense et aussi de recherche de financement. La notion de performance de la gestion locale tend à se diffuser et à devenir une priorité des décideurs. Ce nouvel environnement, caractérisé par une baisse de dotations de l'État et un panier fiscal réduit et aux taux strictement encadrés par la loi, a le mérite de voir naître certaines institutions et pratiques, et conduit souvent à replacer le citoyen-contribuable-électeur au cœur des opérations locales d'investissement. On sait en effet que la loi de programmation des finances publiques 2012-2017 a institué une obligation d'évaluer les coûts et avantages des grands investissements de l'État et que cette obligation est désormais étendue aux collectivités territoriales. Il semble, à l'analyse, que les règlements européens relatifs aux instruments financiers que sont notamment le FEDER et le FSE, notamment ceux adoptés depuis le Pacte de stabilité et de croissance

de 1997, invitent les États membres bénéficiaires de ces fonds à une évaluation *ex ante* et *ex post* de leurs investissements cofinancés par les différents budgets publics (Union européenne, État et collectivités territoriales). On comprend que le principe européen de bonne gestion financière (art. 30 du Règlement financier) qui répond à certains critères de l'évaluation (économie, efficacité et efficience) se diffuse alors au sein de tout budget public et notamment des budgets locaux. Le financement croisé public-privé induit un partage de l'effort financier mais aussi l'intégration et la diffusion de certaines normes et pratiques financières entre acteurs publics et privés. La méthode d'évaluation, en insistant sur le rapport coût-avantage permet d'affirmer que les collectivités territoriales devraient substituer l'investissement de production par un investissement d'entretien de leur stock de capital public. L'illustration qui peut être donnée est la nécessité actuelle de l'entretien des infrastructures de transport ferroviaire dont le financement relève de

⁸ Hausse d'un tiers de la DETR (soit une majoration de 200 M€ en 2015 reconduite en 2016).

⁹ Aide aux communes participant à l'effort de construction de logements dans les zones tendues.

¹⁰ Fonds de compensation de la TVA dont le taux est porté à 16,404 % à partir de 2015 et élargissement de l'assiette des dépenses éligibles à partir de 2016 (en particulier les dépenses d'entretien des bâtiments et de la voirie publics).

¹¹ 28 Md€ sont mobilisés au total sur cette période dont 12,7 Md€ de crédits budgétaires de l'État.

¹² Dont le montant est porté à 1,2 Md€ en 2017 dont la moitié consacrée aux projets d'investissement jugés prioritaires par l'État, l'autre moitié pour cofinancer les contrats ruraux.

l'État, le groupe SnCF et les régions. Le souci est d'éviter de nouveaux investissements locaux redondants dans un contexte de tension des finances publiques.

Les communications orales de la séance de l'après midi, présidée par Cédric Szabo, Directeur de l'Association des maires ruraux de France (AMRF), visent à montrer l'adaptation des collectivités territoriales à cette exigence de dépense locale d'investissement pertinente et à souligner certaines innovations dans le champ de la comptabilité locale mais aussi plus largement de recherche de financement participatif et/ou institutionnel pour répondre aux différentes contraintes institutionnelles et financières actuelles.

Ainsi faire des choix pertinents et « prioriser » certains investissements locaux conduit à évaluer leurs coûts de fonctionnement (Sylvie Joubert). Les opérations d'investissement ont souvent servi de modèle à la programmation de certaines opérations de fonctionnement qu'autorise une comptabilité locale inspirée pour l'essentiel de la comptabilité privée. La démarche de performance qui sous-tend ces opérations invite à se demander si la LOLF de 2001 qui encadre le budget de l'État est source d'inspiration ou au contraire devrait s'inspirer des innovations développées par les collectivités territoriales quant à la gestion budgétaire et comptable de leurs opérations d'investissement (Damien Catteau).

L'investissement public local a pour caractéristique majeure d'être visible et perçu comme légitime par le citoyen si le projet répond à ses besoins et améliore son cadre de vie. Le développement des budgets participatifs d'investissement dans certaines communes françaises depuis les années 1990, sur le modèle des expériences conduites en Amérique du Sud, notamment au Brésil, interroge : s'agit-il de replacer le citoyen au cœur l'action publique locale et/ou de rechercher une légitimité face à la « crise de système politique représentatif » ? Il s'agira en tout cas de connaître les modalités d'élaboration et d'exécution de ces budgets participatifs à travers l'exemple de la Ville de Grenoble (Boris Kolytcheff). La recherche d'un financement innovant apparaît

aussi à travers l'institution par la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires (art. 35 codifié à l'art. L 1611-3-2 du CGCT) d'une Agence France locale (AFL) chargée d'emprunter sur les marchés financiers et de prêter aux collectivités. Ces dernières, de toute taille et capacité financière, sont actionnaires du groupe AFL chargé de fixer les règles d'adhésion et les grandes orientations stratégiques de financement à long terme (Yann Doyen). On le voit, le cadre général de financement de l'investissement local nourrit de nouvelles stratégies pour trouver des ressources nécessaires au maintien de la position des collectivités en tant que premiers investisseurs publics (Alexandre Evin-Leclerc). Il reviendra à l'éminent Professeur Jean Luc Albert, Vice-président de la section française des finances publiques, de faire la synthèse de cette journée riche en débats et discussions ; il soulèvera notamment la question sensible d'une baisse souhaitable des impôts locaux compensée par des ressources provenant de l'abondante trésorerie locale déposée au Trésor public conformément au principe d'unité de trésorerie.

Ce positionnement institutionnel des collectivités territoriales détermine l'évolution de notre économie et conduit à assouplir la règle européenne d'équilibre dès lors qu'est en jeu le maintien nécessaire d'un certain niveau d'investissement public en général et d'investissement local en particulier. Cette volonté étatique de « sanctuariser l'investissement local » est réaffirmée par le gouvernement français actuel issu des élections législatives de juin 2017. Il s'agit là pour les collectivités territoriales d'une « carte maîtresse à jouer » dans toute relation financière qu'elles souhaitent développer avec l'Union européenne et/ou l'État. Cette position privilégiée d'investisseurs publics fait des communes et leur EPCI à fiscalité propre, des départements et des régions des partenaires institutionnels incontournables. Aux collectivités territoriales de faire valoir et de défendre cette position privilégiée d'investisseurs dans tout rapport de force institutionnelle, rapport qui, on le sait, s'organise et se structure souvent autour d'enjeux financiers. ■