



Sylvie JOUBERT
Université d'Evry-Paris Saclay (Centre Léon Duguit)

L'évaluation des coûts de fonctionnement des investissements locaux

Mots-clés : finances locales - dépenses d'investissement - coût de fonctionnement induits - évaluation des coûts

Que ce soit aux niveaux communautaire, étatique ou local, l'évaluation des dépenses de fonctionnement induites par les investissements progresse dans la prise de conscience de son intérêt économique, dans ses méthodes et dans ses normes d'application.

Une autre culture de l'investissement est en train d'émerger. Les paradigmes se complexifient face à une société plus diverse, à l'aléa, à la contrainte budgétaire. Les éléments susceptibles d'être évalués préalablement à la décision d'investissement sont donc nécessairement divers relevant du financier, de l'économique, du social ; une contextualisation inspirée plus particulièrement désormais par l'idée de durabilité.

L'évaluation dont il est ainsi question est une évaluation en grande partie financière dont les objectifs sont différents de l'évaluation économique ou politique. L'évaluation économique a pour objectif le calcul de la rentabilité ; l'évaluation politique, celui d'équilibrer les intérêts et de les dépasser dans la tradition française qui est celle de l'intérêt général. L'évaluation qui nous intéresse est, elle, une évaluation de la viabilité

des projets au regard des risques non toujours connus du décideur économique comme du décideur politique. La viabilité n'a rien à voir avec la rentabilité car un projet peut être viable tout en étant non rentable. La viabilité est différente aussi de l'intérêt, collectif ou non, du projet et des éventuels abandons de rentabilité qui pourraient s'ensuivre en conséquence. La viabilité ne se positionne donc pas vis-à-vis de la rentabilité. Elle interroge l'existence même des projets d'investissements, leur capacité à voir le jour comme à perdurer. Le facteur temps est, dès lors, pour elle essentielle, au cœur de la notion de viabilité, un temps qui est différent de celui du politique, qu'il va au-delà de lui-même, devoir programmer. Ce temps est aussi différent de celui pris en compte dans le calcul économique strictement entendu, intégrant la perspective des risques. Ce temps est plus encore, celui des risques, notre contexte,

celui d'une époque troublée par les difficultés économiques et politiques comme les incertitudes liées au réchauffement climatique.

Les opérateurs privés sont évidemment concernés par l'utilisation d'une telle évaluation. Un investissement ne peut être rentable s'il n'est pas viable. Les opérateurs publics le sont tout autant au regard de leur rôle majeur dans l'investissement, leur évidente soumission aussi au principe d'efficacité, leurs contraintes financières, les risques de déséquilibre que peuvent générer les investissements. De plus, l'argent de l'investissement public n'est pas n'importe quel argent, il est l'argent de tous et s'inscrit dans une dépense globale qui est celle des administrations publiques. L'évaluation de l'investissement s'inscrit pour ce motif dans la perspective de réduction des déficits publics. Mais sa portée est aussi politique. L'évaluation augmente la transparence de la prise de décision publique en constituant, en quelque sorte, sa motivation. Si elle est déstabilisatrice pour le politique imposant une justification dans la dépense contraire à notre tradition politique et juridique, elle nourrit le débat démocratique¹.

La question est *in fine*, celle de l'arbitrage, entre plusieurs investissements possibles imposant ainsi une sélectivité des investissements. Les coûts de fonctionnement sont une clé de lecture parmi d'autres mais peut être la plus déterminante car condition même de la viabilité de l'investissement. L'énergie nucléaire, par exemple, est-elle raisonnablement viable si l'on prend en compte dans le calcul économique le coût du traitement

des déchets qu'elle génère – la durée même de vie de ces déchets empêchant une quantification finie de leurs coûts –, et le coût d'entretien des centrales. Le nucléaire a, certes, apporté des profits considérables pour trois générations admises à se promener en tee-shirt dans leurs appartements l'hiver mais n'est-il pas naturel de porter un pull en cette saison ? Ses coûts aussi en termes de fonctionnement, sont incalculables et, s'il y a incertitude quant à la survenue d'un accident, il n'y en a pas s'agissant de ces coûts de fonctionnement.

Ainsi, force est de constater, une différence de temporalité entre les bénéfices que, à première approche, peut apporter un investissement et les coûts qu'il génère sur sa durée de vie². Les collectivités territoriales sont d'autant plus sensibilisées à la question que leurs recettes diminuent, que la réduction de leurs dépenses de fonctionnement fait focus, que leurs dépenses d'investissement génèrent comme toute dépense d'investissement, des dépenses de fonctionnement, que les collectivités font aussi face à l'absolue nécessité d'investir sur leur fonctionnement, d'entretenir leurs équipements. Ces dépenses de fonctionnement sont au cœur de l'article 107 de la loi NOTRe³ qui prévoit que, pour toute opération exceptionnelle d'investissement locale, une étude d'impact sur les dépenses de fonctionnement doit être établie. Le décret du 30 juin 2016 relatif à la définition de seuils d'opérations exceptionnelles d'investissement a eu pour objet d'en préciser les modalités d'application.

1 Pourquoi évaluer les dépenses de fonctionnement des investissements ?

Il s'est agi de comprendre, pourquoi la loi Notre a imposé aux collectivités territoriales l'évaluation des dépenses de fonctionnement générées par leurs opérations exceptionnelles d'investissement. Le contexte juridique est bien sur prédominant, ainsi que nous allons le voir. Le contexte financier l'est tout autant, un investissement générant des coûts et plus encore des coûts de fonctionnement. Cette perspective financière sera, en premier lieu, suivi enseignements pris des réflexions sur les coûts de fonctionnement du « patrimoine » des collectivités territoriales⁴ qui nous renseignent sur les dépenses de fonctionnement des investissements passés qui, s'ils ne sont pas tous patrimoniaux, le sont très principalement.

A. Un investissement génère des dépenses et, plus encore, des dépenses de fonctionnement

Un investissement génère des coûts immédiats dits coûts de l'opération répartis entre les coûts de conception et de réalisation et les coûts différés, ceux qui vont apparaître sur la durée de vie de l'équipement. Ce sont eux qu'il s'agira d'évoquer (1) et leur insuffisante prise en compte par les collectivités territoriales dans la décision d'investissement (2).

1. Investissement et fonctionnement

Les coûts de fonctionnement sont les coûts d'exploitation, de maintenance, de gros entretien

¹ Centre d'analyse stratégique. *Le calcul du risque dans les investissements publics*. La documentation française 2011.

² F. Rosenfeld. L'évaluation des projets spécifiques d'investissement. *Tiers-Monde*, T. 4, n°13-14, 1963 p.167-18

³ Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

⁴ MIQCP. *Ouvrages publics et coût global. Une approche actuelle pour les constructions publiques*. Janvier 2006.

Dossier

> La dépense locale d'investissement

Colloque de Lyon,
31 mars 2017

et de réparation. Les coûts d'exploitation sont les coûts liés au fonctionnement des ouvrages. Ils se décomposent en coûts d'exploitation technique et coûts d'exploitation fonctionnelle liés au fonctionnement de l'immeuble en tant que support d'une activité spécifique et au personnel mobilisé. Ces dernières dépenses retiendront plus particulièrement l'attention étant entendue la question sensible des dépenses de personnel des collectivités, la part prépondérante aussi puisque 75 % des agents de catégorie C dans la fonction publique territoriale⁵, de personnels techniques à qui il incombe justement d'entretenir les équipements. Les coûts de maintenance couvrent, pour leur part, les coûts d'entretien courant et de maintenance préventive et corrective comme les coûts de gros entretien et de grosses réparations et de renouvellement d'équipements. Doivent leur être ajoutées les coûts de réhabilitation et de mises aux normes, coûts d'accessibilité, de sécurité et de performance énergétique induits par l'évolution d'une législation en ces matières, grandissante.

Le poids de ces différents coûts est considérable dans le coût global de l'investissement, l'exploitation représentant sur la durée de vie d'un bâtiment 75 % du coût de l'investissement. Chaque phase de coûts ne peut être aussi considérée de façon isolée. L'étape de la conception est gage, en effet, de conditions satisfaisantes d'utilisation à plus long terme, 80 % des coûts d'exploitation, de maintenance et de remplacement d'un bâtiment étant déterminés dans les premiers 20 % du processus de conception. La prise de conscience du poids de ces dépenses de fonctionnement a fait émergé, dès 2003 dans l'ingénierie publique la notion de coût global ou coût de la durée de vie d'un équipement étant pris en compte « son fonctionnement, son usage, voire son recyclage »⁶. Sont alors mis en place les outils permettant à l'administration de connaître le coût global des bâtiments qu'elle construit. Le développement des problématiques d'économies d'énergies comme la lutte contre les émissions de GES vont naturellement amplifier le besoin d'une telle approche. Le code des marchés de 2006 est alors muet sur un tel coût global mais intègre la temporalité, dans l'analyse du besoin.

Ainsi un mouvement en faveur de la prise en compte du coût global se dessine mais les collectivités ne s'en sont pas encore beaucoup préoccupé.

2. Une insuffisante prise en compte par les collectivités territoriales des dépenses de fonctionnement liées à leurs investissements

Il y aurait une culture administrative générale de déni des coûts de fonctionnement étant entendu

la dispersion des informations relatives à ces coûts, la séparation des services responsables⁷ ou bien encore la méconnaissance par les collectivités de leur patrimoine. L'absence d'obligation mise à la charge des collectivités d'évaluation préalable et de suivi des dépenses de fonctionnement générées par leurs investissements comme l'insuffisance prise en compte de ces mêmes dépenses de fonctionnement par la comptabilité locale, seront des facteurs amplificateurs. Il y aurait, s'agissant du déni administratif évoqué, intrinsèquement, en effet, aussi un problème comptable, celui de la séparation du budget en section de fonctionnement et section d'investissement, celui de la dissociation psychologique entre dépenses de fonctionnement et d'investissement. La M14, en imposant la présentation comptable fonctionnelle aux budgets locaux, a ouvert la voie à une meilleure prise en compte de ces dépenses de fonctionnement, ménageant la faculté d'individualiser le coût des équipements ce que ne permettait pas la présentation par nature. Mais c'est également en rendant obligatoire les amortissements que cette même M14 va viser à une meilleure prise en compte par les collectivités de leur patrimoine.

Les règles établies ne suffiront néanmoins pas à responsabiliser les collectivités. Elles négligeront, plus particulièrement, le patrimoine existant par défaut d'inventaire de celui-ci. L'injonction d'établissement d'un tel inventaire avait pourtant été posée par la M14 pour le 31 décembre 1998. Les collectivités se contenteront de respecter les dispositions du CGCT relatives à la fourniture, en annexe du budget, des méthodes de l'amortissement, d'un état de variation du patrimoine et des travaux d'investissement effectués en régie⁸. Mais les choses sont différentes aujourd'hui puisque désormais, « la totalité des régions... disposent d'un inventaire physique de leurs biens; il en va de même pour neuf départements sur dix, huit EPCI sur dix et sept communes sur dix »⁹. La portée de l'introduction de l'amortissement sera, de même, limitée ne concernant pas les biens affectés directement ou indirectement à l'usage du public ou à un service public administratif, une très grande part donc du patrimoine des collectivités. Les chiffres le confirment, 4, 4 % seulement de l'actif total des communes faisant l'objet d'un amortissement¹⁰. Encore, parce que l'amortissement, outre d'être une dépense de fonctionnement, est une recette d'investissement, il peut servir à couvrir des immobilisations nouvelles étant alors libre d'emploi. L'amortissement perd alors avec de telles pérégrinations budgé-

⁵ Fonction publique. Chiffres clés 2014 : Pour la FPT : 9 % en A, 14 % en B et 77 % en C.

⁶ CERTU. Le coût des équipements publics : approche en coût global. Novembre 2011

⁷ MIQCP. Ouvrages publics et coût global, précité.

⁸ Cour des comptes. L'immobilier des collectivités locales, pour une gestion plus dynamique, Rapport public annuel. 2013.

⁹ Revue des dépenses. Le patrimoine des collectivités territoriales. 2016.

¹⁰ ADCF. Le patrimoine des collectivités territoriales. Accès Territoires juin 2015.

taires, sa vocation initiale n'assurant plus la capacité de la collectivité à entretenir et renouveler ses équipements.

B. L'évaluation des coûts de fonctionnement de l'investissement

Face à une telle réalité, l'évaluation des coûts de fonctionnement générés par les investissements est pourtant une évidence sur le terrain financier (1) comme politique (2).

1. Une exigence financière

Sur le terrain financier, l'évaluation des coûts de fonctionnement est l'une des conditions même de la viabilité, de la durabilité de l'investissement en contexte de disette budgétaire et d'économie des ressources. L'évolution du patrimoine des collectivités, responsables de 69 % du patrimoine public est, à cet égard, à souligner, leurs actifs non financiers, de 115 milliards d'euros en 1978 étant passés à 1338,8 milliards d'euros en 2015¹¹. Parmi ceux-ci, les actifs dits fixes et plus encore, les constructions et ouvrages de génie civil qui génèrent de lourdes dépenses de fonctionnement doivent retenir l'attention. Or, on peut douter de la capacité des collectivités à faire face aux coûts de fonctionnement de ce patrimoine existant. L'évaluation de ces coûts, non prescrite par la loi Notre qui concerne les seuls investissements nouveaux, serait de nature à garantir l'appréciation sincère des dépenses incompressibles des collectivités et sur le terrain comptable, de la réalité de leur actif.

L'évaluation est aussi, sur ce même terrain financier, la condition d'une meilleure sélection des investissements. La sélection de l'investissement, c'est le choix possible entre plusieurs modalités d'investissement, un investissement durable ou non durable par exemple. C'est le choix également entre plusieurs investissements de nature différente quand les disponibilités financières de la collectivité ne sont pas suffisantes, appréciation qui peut trouver sa place dans le plan pluriannuel d'investissement et s'inspirer des priorités présentes de la collectivité, entre entretien de l'existant ou investissements neufs. La sélection de l'investissement, c'est ainsi le choix possible de ne pas investir dans un équipement neuf au regard du poids des dépenses de fonctionnement d'ores et déjà assumées par la collectivité. Sur le terrain budgétaire, les dépenses d'investissement constituent au demeurant et classiquement, des variables d'ajustement quand la situation des finances publiques est difficile, les dépenses de

fonctionnement présentant pour leur part une nature plus rigide¹².

2. Une exigence démocratique

Sur le terrain politique, l'évaluation déstabilise le politique, limitant la discrétionnalité de la dépense. Les élus se sont d'ailleurs fait entendre pour limiter la portée du dispositif estimant que l'évaluation traduirait une méfiance de l'État vis-à-vis des collectivités territoriales. En effet, alors que le comité des Finances locales a rejeté le projet de décret, l'AMF a pesé et obtenu le relèvement des seuils d'application de la loi Notre¹³. Ces réactions ne sont d'ailleurs pas si nouvelles, le politique débattant depuis longtemps, avec le financier, de sa marge d'appréciation dans la dépense. Gaston Jèze relevait sur ce point au début du XX^e siècle que les dépenses publiques posent deux types de questions : « 1^o Quelles sont les dépenses publiques à faire ? 2^o Comment les faire de manière à obtenir, pour le minimum de dépense, le maximum de services ou de marchandises, le maximum de rendement ? La première est une question politique ; la deuxième est une question de technique financière »¹⁴.

Mais l'utilisation de l'évaluation est finalement bénéficiaire pour le politique, notamment pour l'assemblée délibérante locale qui peut retrouver avec elle l'opportunité de définir « une politique ». À cet égard, l'évaluation de l'investissement s'inscrit parmi d'autres dispositions de la loi Notre visant à permettre un meilleur contrôle, par l'assemblée délibérante, de la dépense à l'instar du renforcement du débat d'orientation budgétaire et l'obligation faite à l'exécutif d'établir un rapport en vue d'un tel débat¹⁵. L'évaluation est une aide à la décision et nourrit le débat démocratique. Un coût est « une estimation consensuelle »¹⁶, il n'est pas politique. Neutre, il permet d'arbitrer entre plusieurs solutions techniques ou modes de réalisation possibles¹⁷. La Cour des comptes relevait, à cet égard, quelques mois avant le vote de la loi Notre que : « Les collectivités locales disposent librement de leurs ressources, mais dans les conditions prévues par la loi. Celle-ci pourrait sans doute poser, pour les plus importantes d'entre elles, un principe d'évaluation de leurs investissements, dans des conditions institutionnelles distinctes de celles applicables à l'État et avec des méthodes adaptées à leur spécificités, qui ne remettrait pas en cause le pouvoir de décision des maîtres d'ouvrage mais améliorerait la transparence et l'efficacité de leurs choix »¹⁸.

¹¹ INSEE. Compte de patrimoine des administrations publiques locales (S1313).

¹² Cf. Sylvie Joubert. La dépense locale d'investissement. *La Revue administrative*. Sept-Oct. 2014.

¹³ Voir, pour un précédent. Patrick Le Lidec, Le pouvoir sans la responsabilité ? Le statut de l'évaluation dans la nouvelle étape de la décentralisation, *Informations sociales* 2005/1 (n° 121), p. 56-64.

¹⁴ Gaston Jèze. Cours de finances publiques 1929-1930 Marcel Giard libraire-éditeur, 1930 cité par Mathieu Conan. Gaston Jèze et l'utilité de la dépense publique. L'élaboration d'une théorie générale des dépenses publiques. *La Revue du Trésor* n°2, février 2008.

¹⁵ Les éléments que doivent contenir ce rapport sont, pour les communes, énoncés à l'article L.2312-1 et R.2312-3 du CGCT.

¹⁶ Selon l'expression de Jean-Charles Castel. Les coûts de la ville dense ou étalée. CERTU 2005.

¹⁷ CERTU. Le coût des équipements publics : approche en coût global, précité.

¹⁸ Cour des comptes. *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*. Juin 2015.

2 L'inscription normative de l'évaluation des coûts de fonctionnement des investissements

Le terrain financier ayant été ainsi exploré, il s'agit maintenant d'examiner le sujet du point de vue normatif qui, s'agissant de l'évaluation de l'investissement, fait apparaître une convergence exemplaire. L'état du droit révèle, en effet, une inscription parallèle de l'obligation d'évaluation des coûts de fonctionnement des investissements dans les décisions d'investissement et dans la commande publique au niveau communautaire et étatique (A) comme au niveau local (B).

A. L'évaluation communautaire et étatique des coûts de fonctionnement des investissements

Les coûts de fonctionnement des investissements sont évalués depuis plusieurs années au niveau communautaire et étatique dans le cadre de l'évaluation socio-économique des investissements (1) et pris en compte, de façon émergente, dans la commande publique (2).

1. L'évaluation socio-économique des investissements

L'évaluation socio-économique des investissements exigée aux niveaux communautaires et étatiques, préalablement à la décision d'investissement, est bien plus ambitieuse que l'évaluation des dépenses de fonctionnement exigée, pour les collectivités territoriales, par la loi Notre. Il s'agit, en effet, dans le cadre de l'évaluation socio-économique, d'évaluer lesdites dépenses mais aussi d'apprécier les effets de l'investissement pour « la société dans son ensemble » intégrant donc, « au-delà des aspects financiers, des préoccupations relatives à l'environnement, au bien-être, à la soutenabilité »¹⁹. Les deux niveaux d'évaluation se rapprochent aussi. Elles constituent une analyse des coûts et des bénéfices qui résulteraient de la réalisation de l'investissement comme de son absence, une analyse qui, à l'instar de celle prescrite par la loi Notre, vise à permettre une sélectivité des investissements.

L'analyse socio-économique inspire, au niveau communautaire, l'analyse des coûts et avantages des projets d'investissement exigée par les règlements de l'Union européenne régissant les Fonds structurels. Les États membres sont responsables de l'évaluation préalable. La Commission européenne évalue la qualité de cette appréciation avant d'approuver le cofinancement du projet proposé et de déterminer le taux de cofinancement²⁰.

Au niveau étatique, l'établissement de bilans socio-économiques préalablement aux projets d'investissement a été initié dans le domaine des transports en 1982 par la LOTI. Le milieu des années 2000 est, par la suite déterminant, les réflexions sur les risques s'accroissant, sur le terrain économique comme juridique. L'article 17 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 concrétise une telle évolution en énonçant que : « Les projets d'investissements civils financés par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé ou les structures de coopération sanitaire font l'objet d'une évaluation socio-économique préalable. Lorsque le montant total du projet et la part de financement apportée par ces personnes excèdent des seuils fixés par décret, cette évaluation est soumise à une contre-expertise indépendante préalable ». Cette disposition a été reprise dans la loi du 29 décembre 2014 de programmation pour les années 2014 à 2019 et précisé par le décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics. Ces textes imposent une évaluation socio-économique pour tout projet d'investissement supérieur à 20 millions d'euros ainsi que la réalisation d'une contre-expertise par le Commissariat Général à l'Investissement lorsque le projet dépasse 100 millions d'euros.

2. L'évaluation des coûts de fonctionnement des investissements dans la commande publique

La prise en compte des coûts de fonctionnement des investissements dans la commande publique est, aujourd'hui, double.

Ces coûts sont un des éléments de l'évaluation préalable du mode de réalisation du projet prescrite par l'article 74 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics dans le cadre de la procédure de marchés de partenariats. Cette évaluation comporte, en effet, une analyse en coût complet et tout élément permettant d'éclairer l'acheteur dans le choix du mode de réalisation du projet. Seuls les marchés de ce type, quel que soit le montant d'investissement concerné, sont désormais concernés²¹ alors que l'évaluation avait été originellement prescrite par la même ordonnance et le décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics pour tout marché public portant sur des investissements dont le

¹⁹ Commissariat général à la stratégie et à la prospective. *L'évaluation socio-économique des investissements publics*. Septembre 2013.

²⁰ Commission européenne. *Guide de l'analyse coûts-avantages des projets d'investissement*. 2003.

²¹ Article 39 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique et décret n° 2017-516 du 10 avril 2017 portant diverses dispositions en matière de commande publique.

montant est égal ou supérieur à 100 millions d'euros HT.

Ces coûts sont aussi l'un des éléments de la notion émergente de « cycle de vie »²². Les acheteurs sont admis à prévoir dans leurs marchés, des conditions d'exécution « qui se rapportent aux travaux, fournitures ou services à fournir en application du marché public, à quelque égard que ce soit et à n'importe quel stade de leur cycle de vie » mais aussi à se fonder, pour attribuer le marché, sur le prix comme sur « le coût, déterminé selon une approche globale qui peut être fondée sur le coût du cycle de vie »²³. Les coûts pouvant être pris en compte sont les coûts supportés par l'acheteur ou par d'autres utilisateurs et les coûts imputés aux externalités environnementales liés au produit, au service ou à l'ouvrage pendant son cycle de vie.

Ces dispositions sont à mettre en parallèle avec celles toutes récentes, prises en application de la loi de transition énergétique, issues du décret n° 2017-725 du 3 mai 2017 relatif aux principes et modalités de calcul des émissions de gaz à effet de serre des projets publics définis comme les « travaux, ouvrages ou aménagements résultant d'un investissement réalisé sous maîtrise d'ouvrage publique (État, collectivité territoriale, établissement public, entreprise publique) ou par une entreprise privée dans le cadre d'un marché de partenariat, d'un contrat de concession de service public ou d'un contrat de concession de travaux publics ». Ce calcul, qui vise à « permettre aux financeurs de projets publics de tenir compte, dans le financement qu'ils consentent, de la contribution à la réduction des émissions de GES du projet concerné », intègre l'ensemble des phases de l'investissement, « les phases de réalisation et de fonctionnement du projet public ainsi que la phase amont de production des sources d'énergie et des matériaux et équipements nécessaires à chaque phase » ou même « les quantités de gaz à effet de serre émises lors de la phase de fin de vie du projet public ».

B. L'évaluation des coûts de fonctionnement des opérations exceptionnelles d'investissement locales.

L'évaluation des opérations exceptionnelles d'investissement des collectivités territoriales est proposée par le rapport Lambert-Malvy d'avril 2014 qui recommande de rendre obligatoire l'information de l'assemblée délibérante sur les coûts de fonctionnement induits par une dépense d'équipement, le provisionnement d'une année de fonctionnement lors du vote de cette dépense et la réalisation d'une étude d'impact socio-économique pour tout projet d'investissement d'un montant supérieur à 5 ou 10 millions d'euros. Si la loi Notre, complétée par le décret du 30 juin 2016²⁴ ne va pas aussi loin, elle rend obligatoire l'évaluation des dépenses de fonctionnement des opérations exceptionnelles d'investissement. Les articles L.1611-9 et R. 1611-35 du CGCT, issus de ces dispositions, prévoient que pour toute opération exceptionnelle d'investissement dont le montant est supérieur à un seuil fixé en fonction de la population et du montant des recettes réelles de fonctionnement de la collectivité ou de l'établissement, l'exécutif présente à son assemblée délibérante une étude relative à l'impact pluriannuel de cette opération sur les dépenses de fonctionnement. Cette étude doit être jointe à la présentation du projet d'investissement à l'assemblée délibérante lors du débat d'orientation budgétaire, du vote d'une décision budgétaire ou d'une demande de financement.

La pertinence du champ d'application de la loi Notre doit être soulignée. La prise en compte d'un ratio des recettes réelles de fonctionnement pour déterminer le montant d'investissement concerné permet de responsabiliser l'ensemble des collectivités face à leurs choix d'investissement importants. Reste un certain nombre de questions s'agissant du caractère national ou local des grilles d'analyse, de qui évaluera, ou du suivi postérieur des dépenses de fonctionnement évalués. ■

²² Il est défini par l'article 38 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics comme « l'ensemble des étapes successives ou interdépendantes, y compris la recherche et le développement à réaliser, la production, la commercialisation et ses conditions, le transport, l'utilisation et la maintenance, tout au long de la vie du produit ou de l'ouvrage ou de la fourniture d'un service, depuis l'acquisition des matières premières ou la production des ressources jusqu'à l'élimination, la remise en état et la fin du service ou de l'utilisation ».

²³ Articles 62 et 63 du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

²⁴ Décret n°2016-892 du 30 juin 2016 relatif à la définition de seuils d'opérations exceptionnelles d'investissement prévus par l'article 107 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.