

Dossier

> La dépense locale d'investissement

Colloque de Lyon,
31 mars 2017

Alexandre EVIN-LECLERC
Consultant Secteur Public

Stratégies et sources de financement de la dépense locale d'investissement

Mots-clés : finances locales - gestion publique locale - investissements

Les collectivités territoriales doivent se doter d'outils de gestion et de pilotage de leur portefeuille d'investissements tels que l'évaluation des coûts induits. Une bonne connaissance du patrimoine immobilier et mobilier est nécessaire. La numérisation croissante de l'espace urbain est un nouveau facteur qui incite à la mise en place d'une telle stratégie.

La publication du 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 NOTRe est moins anodine qu'il n'y paraît : elle pose sous un angle nouveau et original la question de la gestion et du pilotage d'un portefeuille d'investissements par les collectivités locales.

L'analyse, la priorisation et la programmation de projets d'investissement repose sur un triptyque :

- le financement des dépenses de la section d'investissement est la résultante arithmétique de la combinaison de 3 facteurs : l'autofinancement dégagé par la section de financement, le bénéfice de subventions/dotations en provenance de tiers et le recours à des financements externes (en particulier l'emprunt) ;

- l'équilibre budgétaire s'apprécie section par section (fonctionnement et investissement) ;

- les outils de construction budgétaire à la disposition des directions financières les plus fréquemment utilisés sont : l'analyse emplois/ressources d'un projet d'investissement et de ses coûts induits en fonctionnement, l'utilisation de variables d'ajustement tel le différé d'un projet ou la revue à la baisse du coût total de la dépense du projet d'investissement, la déclinaison annuelle d'un PPI, la procédure AP/CP dans le cadre d'une programmation pluriannuelle.

Dans un environnement où la ressource publique est rare, la gestion et le pilotage actif d'un portfolio de projets d'investissement sont sources d'économies et d'optimisation de la dépense publique. Ils deviennent de ce fait une priorité

forte de toute stratégie budgétaire. Dans ce contexte, il convient de se doter d'outils d'analyse adaptés au contexte local, mais également de prendre en compte les évolutions disruptives du paysage local qui se traduisent par une modification du paradigme traditionnel de financement des investissements publics locaux.

Des outils au service de la prospective financière

Constatons en 1^{er} lieu la fragilité d'outils prédictifs permettant d'apprécier raisonnablement la solidité des trajectoires financières des collectivités locales en matière de dépenses d'investissement. À la différence des entreprises cotées qui doivent argumenter et justifier à la communauté financière leur capacité à assurer, dans une perspective de moyen/long terme, la soutenabilité de leur plan de développement sans dégradation de leur rentabilité, les collectivités locales n'ont pas cette obligation de projection financière. Les plans pluriannuels d'investissement, outil prévisionnel le plus répandu, n'engagent pas les collectivités, ne sont pas « challengés » par des organismes externes, à l'exception notable des quelques collectivités qui ont recours à une agence de notation pour émettre des obligations.

On demeure également frappé par le fait que, pour un même exercice comptable, un prévisionniste pourra pronostiquer au mois de janvier une augmentation des dépenses d'investissement pour finalement rectifier le tir au mois de juin en pariant plutôt sur une baisse...

La capacité à se doter d'instruments de prévision fiables sur les dépenses d'investissement est une condition sine qua non pour solidifier les trajectoires financières et quantifier le plus précisément possible les besoins de financement.

La contribution des collectivités locales à la réduction de la dépense publique (contribution des collectivités territoriales à l'effort de redressement des comptes publics, prévue par le PLPFP 2014-2019) a indéniablement freiné, au moins conjoncturellement, la dépense d'investissement, qui a été parfois appréhendée comme variable d'ajustement. La volatilité du paysage financier local, la crise financière des années 2007-2008 et l'épisode des emprunts toxiques ont eu pour conséquence, à des degrés divers, de peser sur le rythme et les volumes des investissements.

Toutefois, la réduction des dotations ne sera pas traduite par un effet aussi récessif qu'on pouvait le craindre en matière d'investissement public local. Elle aura même eu un effet bénéfique : celui

de réinterroger les stratégies d'investissement du bloc local.

Ainsi, le secrétaire d'État a précisé le 14 février 2017 dernier, que les dépenses d'équipement des collectivités (hors remboursements) ont reculé en 2016 de 2,29 % après une réduction « de 14 à 15 % » en 2014 et en 2015. Le 24 mars dernier, il a estimé que « les conditions semblent réunies pour que les collectivités aient de nouveau confiance en leur avenir, ce qui devrait permettre une reprise de l'investissement local ».

On constate que la trésorerie du bloc local a atteint son plus haut historique en décembre 2016 (37,9 milliards en décembre 2016 contre 35 un an plus tôt) ; que l'épargne brute a augmenté de 6,02 % en 2016, hausse qui faisait suite à une augmentation de 3,1 % en 2015. Dans le même temps, on observe une diversification des sources de financement depuis le début de la décennie 2010 : à côté des financements bancaires classiques, le bloc local peut désormais faire appel à des financements désintermediés, aux acteurs et instruments financiers européens, souscrire à des social bonds ou green bonds, recourir à des fonds dédiés (notamment ceux de la Caisse des Dépôts), au financement participatif. Cette diversification des sources de financement présente le mérite d'élargir la palette des outils de financement et de soutenir le financement des investissements, à un moment même où les conditions de marché semblent revenues à un niveau très favorable pour les collectivités.

Sans nier le ralentissement sur les dépenses d'équipements de certaines catégories de collectivité, la réduction des dotations a contraint le bloc local non seulement à revisiter ses politiques publiques en déployant des réformes structurelles (mise en œuvre de mutualisations, maîtrise de la masse salariale et des subventions à des tiers, optimisation des politiques tarifaires...), mais également à mener des analyses approfondies des projets d'investissements : les notions de rentabilité ou de retour sur investissement ne sont plus taboues.

L'analyse des projets d'investissements doit être renforcée

Le décret n° 2016-892 du 30 juin 2016 constitue une avancée, certes timide, sur l'obligation d'argumenter et de « challenger » le mode de financement d'un investissement. Des observateurs diront, à raison, que l'on n'a pas attendu la parution de ce décret pour analyser le bien-fondé d'un projet d'investissement (notamment dans le

Dossier

> La dépense locale d'investissement
Colloque de Lyon,
31 mars 2017

cadre de la réalisation de revues des politiques publiques à l'échelle locale) et de son mode de financement.

Trois éléments invitent toutefois à relativiser le propos.

1. Respect de l'équilibre budgétaire par section versus calcul du ROI d'un projet d'investissement : les règles d'équilibre budgétaire s'apprécient section par section, et non projet par projet. Un investissement fortement consommateur de ressources, affichant une exploitation déficitaire et une rentabilité négative pourra être réalisé à la condition que l'équilibre des deux sections soit assuré, que les ratios d'endettement demeurent sous contrôle. Le décret du 30 juin, en définissant des seuils pour la réalisation d'une étude d'impact pluriannuel des dépenses de fonctionnement liée aux opérations exceptionnelles d'investissement, invite à prendre en compte, non pas seulement l'équilibre budgétaire par section, mais l'impact budgétaire et la rentabilité à long terme d'un projet d'investissement.

2. Même si le décret ne définit pas de méthodologie d'évaluation, cette nouvelle disposition représente une avancée significative qui permettra d'améliorer et de renforcer la construction budgétaire. Le recours à des méthodes d'analyse tels la valeur nette actualisée (VAN) ou le taux de rendement interne (TRI) permettent d'évaluer la rentabilité d'un projet sur le long terme, son ROI (retour opérationnel sur investissement) en prenant en compte des paramètres financiers qui impacteront aussi bien la section de fonctionnement (dépenses et recettes d'exploitation, masse salariale, ...), la section d'investissement (recours à l'emprunt, mobilisation de l'autofinancement, ...) que les flux de trésorerie.

3. Cette analyse pourra être complétée par la prise en compte d'autres facteurs, tels par exemple :

- L'évaluation ex ante (à l'instar des fonds européens)
- La prise en compte de critères extra-financiers, essentiels pour des biens ou services publics, par essence, non rentables
- Les externalités positives et négatives
- L'internalisation versus l'externalisation, analyse très éclairante dans les analyses préliminaires de PPP
- Les coûts d'éviction
- L'analyse comparative des différents projets du portefeuille d'investissement en mobilisant des outils d'analyse par ailleurs éprouvés, par exemple le *scoring*, ou cotation des projets (positionnement de chacun des projets sur une grille de critères préalablement définis)

La modélisation des techniques d'évaluation d'un projet d'investissement et son impact sur

l'équilibre global budgétaire à long terme pourra utilement faire appel à des outils d'ingénierie financière couramment utilisés dans les organisations privées, sous réserve de les adapter au contexte local.

La connaissance imparfaite de l'actif non financier des collectivités locales

L'inspection générale des finances, l'inspection générale de l'administration et le contrôle général économique et financier, dans leur rapport *Le patrimoine des collectivités territoriales* de mai 2016, relèvent un niveau de connaissance très différent d'une catégorie de collectivité à une autre de leur patrimoine non financier, alors que ce dernier représente 10 % du patrimoine non financier du pays. L'importance de ce patrimoine pose la question de la capacité financière des collectivités à l'entretenir. Les besoins de gros entretien et de réhabilitation s'accroissent à mesure que le patrimoine des collectivités se développe.

Ce même rapport relève que « *Le besoin théorique de réhabilitation évalué par l'INSEE représenterait en moyenne entre 2010 et 2014 près de 40 Md€ par an, soit environ 80 % des dépenses d'investissement des administrations publiques locales sur la période. Or, d'après les évaluations de la mission, entre 40 % et 50 % des dépenses d'investissement des collectivités seraient consacrées à des projets d'équipement neufs* ».

La problématique de l'arbitrage des projets d'investissements et des ressources à allouer sont donc clairement posées : faut-il privilégier l'entretien d'infrastructures existantes afin de prolonger leur durée de vie à la réalisation de nouvelles infrastructures ? Cette question renvoie donc à :

– la capacité à la connaissance approfondie et l'évaluation du patrimoine non financier du bloc local : la définition d'un schéma directeur immobilier et la mise en place d'une gestion dynamique du patrimoine (à l'instar des plans stratégiques du patrimoine pour les bailleurs sociaux) constituent deux outils d'aide à la décision

– la définition d'une typologie et d'une grille d'analyse du portfolio d'investissements : cette grille pourra, par exemple, retenir quatre types d'investissement : les investissements de mise aux normes (objectif : conformité juridique), les investissements de revalorisation (objectif : maintenir le patrimoine en bon état), les nouveaux investissements (objectif : répondre à un besoin non satisfait), les investissements productifs de nouvelles ressources (objectif : créer un nouveau flux de ressources nettes).

La définition d'un schéma directeur immobilier, la mise en place d'une gestion dynamique du patrimoine et la formalisation d'une typologie et grille d'analyse des investissements permettront les arbitrages et priorisation du portfolio de projets d'investissements de la collectivité.

La numérisation de l'espace urbain, en bouleversant les chaînes de valeur, entraînera une modification progressive du paradigme de financement des investissements publics locaux

Un hebdomadaire dédié au secteur public local titrait récemment : « *Smart cities : les grands opérateurs vont-ils faire main basse sur la ville ?* ».

Au-delà de cette question volontairement percutante, se pose celle de l'impact de la révolution numérique sur le financement des investissements, en particulier en milieu urbain. Le modèle traditionnel, toujours en vigueur, est parfaitement maîtrisé : la collectivité définit ses besoins, élabore un plan de financement, formalise les droits et obligations des parties et rédige un cahier des charges auxquels répondent les grands opérateurs de réseaux (énergie, propreté, télécom, transport...) qui réalisent l'équipement et/ou exploitent l'infrastructure. On observe, avec l'avènement de la smart city, que les modèles économiques des opérateurs évoluent. De fournisseurs de services et/ou d'infrastructures, ils deviennent progressivement exploitants, proposant une offre de services intégrés grâce notamment à leur capacité d'agréger des données.

Dans ce contexte disruptif, l'enjeu du transport urbain n'est plus seulement de financer des bus électriques, mais également d'avoir la maîtrise de la data pour, par exemple, moduler la politique tarifaire, ajuster les horaires de desserte, promouvoir une offre combinée de transports. L'enjeu de la gestion dynamique du patrimoine bâti n'est plus seulement d'assurer un parfait entretien du bâtiment mais également de collecter l'ensemble des données relatives aux conditions d'utilisation et d'exploitation. Ce qui était voici

encore peu à comptabiliser en dépense d'investissement pourra l'être demain en dépense de fonctionnement. La prise en charge financière d'un service pourra également évoluer : de gratuit hier, il pourra devenir payant demain ; payé par le contribuable, il pourra l'être par l'utilisateur.

Cette profonde modification en cours de la production et de l'organisation des services publics urbains amènera à une redéfinition aussi bien du rôle des différents acteurs (opérateurs, collectivités locales, usagers/consommateurs) que des modalités de financement des services urbains pris en charge par la collectivité, impactant de ce fait les stratégies de financement par le bloc local.

Enfin, la raréfaction de la ressource ne peut qu'encourager le recours, maîtrisé, à des financements d'infrastructures publiques dans le cadre de montage de type public/privé. L'exemple de la transition énergétique est à retenir : le financement des infrastructures d'énergies renouvelables par des opérateurs privés, appuyé par un dispositif fiscal incitatif, permet de déployer une politique publique (le remplacement d'énergies fossiles par des énergies décarbonées) sans faire appel à l'impôt.

Conclusion : éléments pour la gestion et le pilotage d'un portfolio de CAPEX

- Se doter d'outils prédictifs fiables afin de solidifier les perspectives et trajectoires financières.;
- Approfondir la connaissance de l'actif patrimonial non financier du bloc local et établir des modèles types d'investissement, comme outil d'aide à la décision : schéma directeur immobilier et gestion dynamique du patrimoine.
- Utiliser les outils d'analyse financière de type TRI ou VAN, en plus des outils budgétaires de type PPI et AP/CP.
- Établir une matrice type d'analyse du portfolio de projets d'investissements.
- Anticiper et prendre en compte la modification de la chaîne de valeur pour les investissements numériques. ■