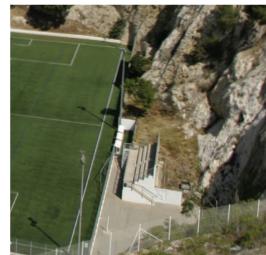
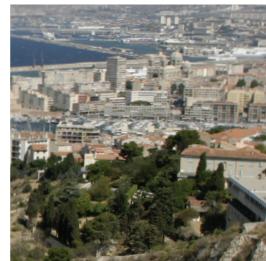




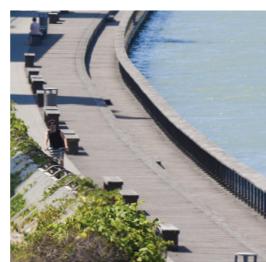
LES AVIS
DU CONSEIL
ÉCONOMIQUE
SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL



Encourager l'investissement public des collectivités territoriales

Didier Ridoret

Juillet 2015



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ



CONSEIL ÉCONOMIQUE
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL



2015-21

NOR : CESL1100021X

Lundi 20 juillet 2015

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2010-2015 – Séance du 7 juillet 2015

ENCOURAGER L'INVESTISSEMENT PUBLIC DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Avis du Conseil économique, social et environnemental
présenté par

M. Didier Ridoret, rapporteur

au nom de la
section de l'économie et des finances

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 26 mai 2015 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la section de l'économie et des finances la préparation d'un avis intitulé : *Encourager l'investissement public des collectivités territoriales*. La section de l'économie et des finances présidée par M. Hugues Martin, a désigné M. Didier Ridoret comme rapporteur.

Sommaire

■ Avis	5
■ Introduction	5
■ Contexte général	6
■ Les mesures de compensation en faveur de l'investissement public local	10
■ Le relèvement de la Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)	10
■ L'aide aux maires bâtisseurs	12
■ Les modifications liées au Fonds de compensation pour la TVA	12
■ Les conférences régionales de soutien à l'investissement public	16
■ La création d'un fonds d'un milliard d'euros pour l'investissement public local	16
■ Un mécanisme d'amortissement ralenti	16
■ Les préconisations du CESE pour une reprise de l'investissement public local	17
■ Desserrer la contrainte sur les budgets d'investissement des collectivités locales	18
■ Mieux connaître le patrimoine local et améliorer la programmation	19
■ Mieux mobiliser les partenaires institutionnels et privés	19

■ Déclaration des groupes	23
■ Scrutin	38

Annexes	40
Annexe n° 1 : composition de la section de l'économie et finances	40
Annexe n° 2 : liste des personnalités auditionnées	42
Annexe n° 3 : liste des sigles	43
Annexe n° 4 : liste bibliographique	44
Annexe n° 5 : liste des illustrations	45

ENCOURAGER L'INVESTISSEMENT PUBLIC DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES¹

Avis

Introduction

Dans un avis de juillet 2012², le CESE pointait une menace qui planait sur l'investissement public en France. Tout en soulignant d'indéniables besoins en la matière, l'avis mentionnait³ que le niveau record de la dette publique globale (86 % du PIB en 2011) ne pouvait durer et que sa réduction risquait de passer, comme cela est habituellement le cas, par une baisse de l'investissement. Or, le poids de ce dernier dans le PIB ressortait stable depuis trente ans, un peu au-dessus de 3 %⁴, l'État ayant maintenu son niveau d'engagement et les collectivités locales ayant accru le leur. La menace portait donc directement sur l'investissement public local. D'autant que deux risques majeurs venaient s'y ajouter : les difficultés d'accès au crédit des collectivités locales (mise en place des règles dites de « Bâle III ») et le renforcement de leur dépendance financière vis-à-vis de l'État.

- La menace se matérialise aujourd'hui, avec un investissement public global qui est tombé de 84,9 à 78,6 milliards d'euros entre 2013 et 2014 quasi-exclusivement sous l'effet de la chute de son volet local (de 50,4 à 45,5 milliards d'euros). Dans le cadre des efforts engagés pour réduire le déficit public (le « Programme de stabilité 2014-2017 », qui comprend 50 milliards d'euros d'économies de dépenses publiques), l'État met à contribution les collectivités locales en réduisant de 11 milliards d'euros leurs dotations à l'horizon 2017. En conséquence, les premières indications disponibles sur les budgets locaux 2015⁵ montrent un tassement des dépenses de fonctionnement (+ 2,3 % en 2014 et + 1,7 % prévu pour 2015), une hausse des dépenses d'intervention sociale (+ 2,8 % en 2014 et + 2,2 % anticipé pour 2015), mais surtout un vif recul de l'investissement, qui plus est, deux années de suite (-8,6 % en 2014, puis encore -7,3 % en 2015).

Pour tenter de contrer cet assèchement en cours, le gouvernement a pris plusieurs mesures et en a annoncé d'autres, en particulier le préfinancement immédiat et sans intérêt des sommes à devoir au titre du Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA). Si elles s'avèrent positives, elles ne suffiront pas, et de loin, à contrebalancer le recul amorcé de l'investissement public local. C'est l'objet de l'auto-saisine du CESE, qui vise à préconiser des mesures complémentaires pour y parvenir.

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 115 voix pour, 13 voix contre et 32 abstentions (voir l'ensemble du scrutin en annexe).

² *L'investissement public : une priorité*, avis et rapport de M. Didier RIDORET, Conseil économique et social, juillet 2012, 66 pages.

³ Op. cité, page 4.

⁴ *Les finances locales – Tendances 2015*, La Banque Postale, mai 2015, 16 pages.

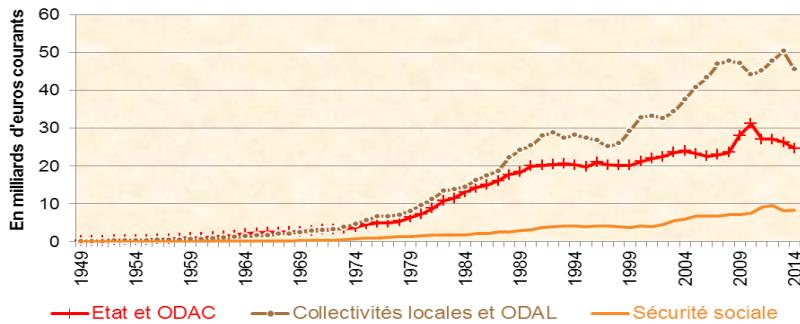
⁵ Selon les données de la Comptabilité nationale en base 2005, 4 % en base 2010, qui range dorénavant la recherche et le développement au sein de la Formation brute de capital fixe (FBCF).

Contexte général

Dans la ligne de ce qui était déjà relevé dans l'avis du CESE de juillet 2012, après une évolution certes un peu heurtée d'une année sur l'autre, mais autour d'une tendance continuellement haussière depuis le milieu des années 1960 et, plus encore, des années 1980 (lois de décentralisations), le niveau de l'investissement public local ressortait à très haut niveau en 2013 (Cf. graphique 1).

Au sens de la Formation brute de capital fixe (FBCF), il atteignait près de 50,4 milliards d'euros pour les collectivités et leurs organismes rattachés (les Organismes divers d'administration locale⁶ – ODAL –), soit un plus haut historique et 2,4 % du PIB, proportion qui n'avait été dépassée qu'en 1976 (2,5 %), puis en 1991 et 1992 (respectivement 2,6 % et 2,5 %).

Graphique 1 : Évolutions de l'investissement (FBCF) des administrations publiques



Source : Insee, Comptes de la Nation.

Toutefois, les collectivités locales subissent depuis cinq chocs majeurs de nature à durablement infléchir la tendance.

Le premier relève de la situation économique générale, qui réduit leurs ressources fiscales propres (CVAE, droits de mutation...) alors que les demandes qui leur sont adressées, notamment dans le domaine social (RSA, aides à l'hébergement et autres aides locales), progressent avec la crise. L'effet de « ciseau » depuis longtemps mis en exergue par les collectivités ne peut que s'accroître.

Les quatre autres sont de nature plus institutionnelle. Il s'agit :

- de l'effet habituel du cycle électoral municipal. Traditionnellement, les une ou deux années précédant les élections sont marquées par une hausse des investissements mais par une relative stabilité de la fiscalité locale ; puis, les deux années qui suivent connaissent une chute des investissements, souvent

⁶ Ces ODAL regroupent les établissements publics locaux non-marchands (comme les crèches, les caisses des écoles, les services départementaux d'incendie et de secours, les centres communaux d'action sociale, les Sociétés d'aménagement foncier et d'équipement rural – SAFER –, les agences financières de bassin, les Établissements public d'aménagement et de développement – EPAD –, etc.), un certain nombre d'établissements publics nationaux sous responsabilité locale (par exemple, les agences de l'eau), ainsi que d'autres établissements comme les établissements publics locaux d'enseignement (collèges, lycées d'enseignement général et professionnel) et les organismes consulaires (chambres de commerce et d'industrie, chambres des métiers et de l'artisanat).

accompagnée d'une hausse de la fiscalité locale. Cet impact négatif prévisible s'est probablement trouvé renforcé par les nombreux changements d'équipes (avec ou sans changement de couleur politique) intervenus après les élections municipales de mars 2014 et départementales de mars 2015 ;

- du retard pris sur les contrats de plan État-Région 2014-2017, dont les premières signatures interviennent depuis le printemps 2015, avec près d'un an et demi de retard ;
- de la réforme territoriale en cours. La nouvelle carte des régions, mais plus encore la réforme annoncée des compétences (projet de loi relatif à la Nouvelle organisation territoriale de la République – NOTRe –) rendent l'avenir incertain pour les édiles ;
- de la baisse des dotations de l'État aux collectivités locales.

Ce dernier choc s'inscrit dans le cadre du « Programme de stabilité 2014-2017 » visant à réduire le déficit public. Ce programme comprend une baisse sans précédent de la dépense publique, de 50 milliards d'euros sur trois ans. Les administrations locales comptant pour 21 % de cette dépense publique totale, le gouvernement leur impose donc une contribution de 11 milliards d'euros sur trois ans, en réduisant les dotations qu'il leur verse chaque année⁷.

Si l'on intègre la baisse déjà subie en 2014, l'effort global pour les collectivités s'établit à l'horizon 2017, à 12,5 milliards d'euros en niveau, soit une perte cumulée de recettes de 28 milliards d'euros (Cf. tableau 1).

Tableau 1 : Baisse programmée des dotations de l'État aux collectivités locales

En milliards d'euros	Baisse en niveau par rapport à 2013				Effort cumulé 2013-2017
	2014	2015	2016	2017	
LFI* 2014	-1,50	-1,50	-1,50	-1,50	-6,00
Programme de stabilité	--	-3,67	-3,67	-3,67	--
	--	--	-3,67	-3,67	--
	--	--	--	-3,67	-22,00
Ensemble	-1,50	-5,17	-8,84	-12,50	-28,00

* Loi de finances initiale

Cette baisse programmée s'accompagne, dans la loi de programmation des finances publiques 2014-2019, d'un objectif pluriannuel d'évolution de la dépense publique locale (Cf. tableau 2). Exprimé en pourcentage d'évolution annuelle et à périmètre constant, il vise à orienter la réponse des collectivités puisqu'il se décompose en un objectif de dépense globale et un sans objectif propre aux dépenses de fonctionnement.

⁷ Les ressources des collectivités locales proviennent assez largement des transferts financiers de l'État. De fait, la somme des concours de ce dernier, des compensations de dégrèvements d'impôts locaux et subventions spécifiques versées par les ministères, ainsi que de la fiscalité transférée s'élevait à 101,2 milliards d'euros en 2014, à rapporter à un budget global estimé à 229,7 pour l'ensemble des collectivités, selon le ministère des Finances et des Comptes publics - Direction du Budget, Annexe au projet de loi de finances pour 2015 « transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales », 148 pages.

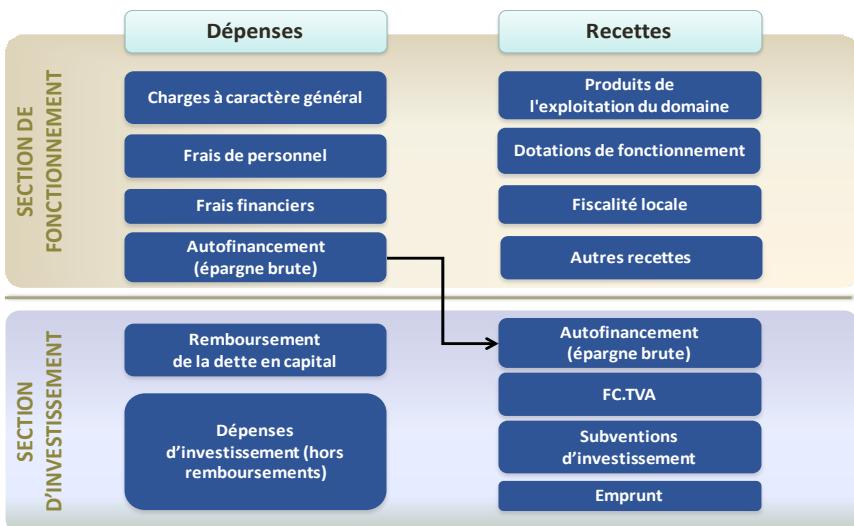
Tableau 2 : Objectif d'évolution de la dépense locale en valeur

En %	2014	2015	2016	2017
Ensemble de la dépense publique locale	1,2	0,5	1,9	2,0
Dépense publique locale en fonctionnement	2,8	2,0	2,2	1,9

En niveau, la baisse des dotations en 2015 représente 2,2 % du budget 2013 des collectivités ; en 2017, elle atteindra 5,4 %. Ces proportions, relativement modestes, masquent cependant une autre réalité : l'effort global cumulé (-28 milliards d'euros) équivaut à 72,5 % de l'épargne brute qu'ont réussi à dégager les collectivités en 2013 (et même 76,1 % en 2014, voire 80,5 % en 2015 sur la base des informations disponibles à la date de rédaction de cet avis).

Cet agrégat, qui correspond au solde des recettes courantes (y compris dotations de l'Etat) sur les dépenses de gestion, subit l'effet de l'importante croissance des dépenses sociales, ainsi que de leurs dépenses de personnel dans le budget des collectivités, alors que leurs ressources peinent à suivre. Or, l'épargne brute constitue aussi la base des capacités d'investissement des collectivités, une fois remboursée leur dette en capital (*Cf. graphique 2 pour les communes, par exemple*).

Graphique 2 : La structure du budget communal

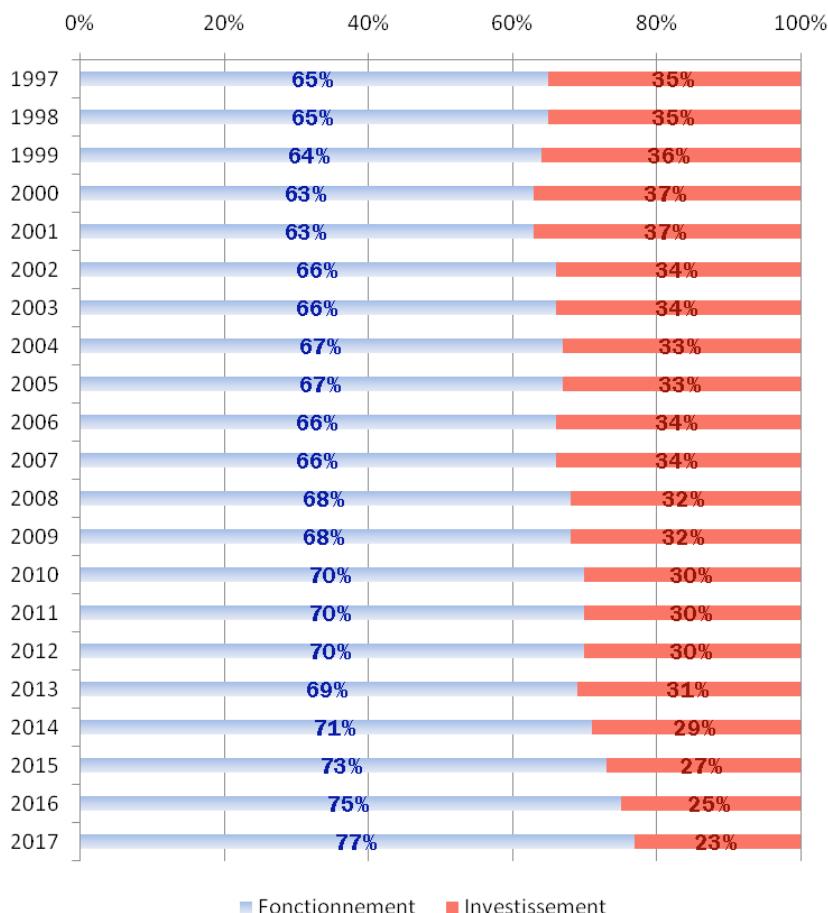


Source : Eiko Analyse.

D'après La Banque Postale⁸, l'épargne brute des collectivités locales aura reculé de plus de 16 % en quatre ans à fin 2015. Toutes choses égales par ailleurs, la pression des dépenses de fonctionnement sur les dépenses d'investissement par le truchement de la réduction de cette épargne brute devrait se poursuivre à l'horizon 2017 (*Cf. graphique 3*).

⁸ Voir La Banque Postale, mai 2015, *op. cité*.

Graphique 3 : Répartition par nature des dépenses des collectivités locales



Sources : ministère de l'Intérieur - Direction générale des collectivités locales (DGCL) pour 1997-2012, La Banque Postale pour les évolutions 2013-2014 et le scénario (de base) prospectif pour 2015-2017.

Pour évaluer les effets réels des mesures prises par l'État, il convient de rappeler que les collectivités doivent présenter des budgets en équilibre et ne peuvent voter de « déficit » ni en section de fonctionnement, ni en section d'investissement, à la différence de l'État. Leur stratégie se résume au choix entre l'augmentation de la fiscalité locale, la diminution de leurs dépenses de fonctionnement et/ou celles de leurs dépenses d'intervention sociale, le recours à l'emprunt et/ou la baisse de leurs dépenses d'investissement. En cette période, malgré la timide reprise constatée après six années de crise, leur marge de manœuvre reste limitée.

Il convient aussi de souligner que l'accroissement des inégalités territoriales et sociales constatées par le CESE au fil de ses avis limite de façon drastique leur capacité de choix et ne peut que les inciter à l'attentisme, au mieux à la prudence.

Enfin, en termes d'aménagement durable des territoires, la métropolisation qui favorise la mutualisation des dépenses peut aussi générer, dans un premier temps, des coûts sociaux et des investissements considérables.

Les mesures de compensation en faveur de l'investissement public local

En contrepartie, plusieurs dispositions ont été retenues par le gouvernement, il est vrai souvent à l'initiative du Parlement et pour un coût budgétaire faible, ne remettant pas en cause le principe et les ordres de grandeur des économies souhaitées.

Toutes visent à limiter le choc sur l'investissement des collectivités locales, qui représente, bon an mal an, les trois-quarts de l'investissement public (et 60 % pour le seul bloc communal – communes + EPCI –). La raison de cette focalisation procède du constat que, depuis la Grande Récession de 2008, les dépenses de fonctionnement ont cru à un rythme moyen de 3,0 % l'an à prix courants⁹, un ralentissement ne se faisant véritablement sentir qu'en 2015 (« seulement » +1,7 % prévu).

Dans un contexte de recul de la ressource globale, le risque de baisse de l'investissement s'en trouve accentué. De fait, un véritable recul s'est amorcé en 2014 (-8,6 %¹⁰) et semble se poursuivre en 2015 quasiment un même rythme (-7,3 %).

Le relèvement de la Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)

Cette DETR¹¹ concerne les communes dont :

- la population n'excède pas 2 000 habitants dans les départements de métropole et 3 500 habitants dans les départements d'Outre-mer ;
- la population est comprise entre 2 001 et 20 000 habitants dans les départements de métropole (3 501 et 35 000 habitants dans les départements d'Outre-mer) et dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,3 fois la moyenne constatée pour l'ensemble des communes du territoire français dont la population est comprise entre 2 001 et 20 000 habitants ($1,3 * 1008,7$ euros = 1311,3 euros en 2015).

Elle bénéficie aussi aux Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre dès lors que :

- leur population n'excède pas 50 000 habitants (métropole et départements d'Outre-mer) ;
- ils s'étendent sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave ;
- aucune de leurs communes membres ne comprend plus de 15 000 habitants¹².

⁹ Voir La Banque Postale, mai 2015, *op. cité*.

¹⁰ Et même 12,4 % pour le seul bloc communal, selon les résultats des travaux du groupe de travail Matignon-AMF/associations du Bloc communal présentés par André LAIGNEL, premier vice-président délégué de l'AMF lors de son audition du 3 juin 2015. Voir *Associations des maires de France*, Dossier de la conférence de presse du 29 mai 2015, fiche n° 2.

¹¹ Voir note d'information INTB1501963N relative aux opérations prioritaires pour la répartition de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) en 2015, publiée le 22 janvier 2015 par le ministère de l'Intérieur.

¹² Pour être complet, il faut encore mentionner parmi les bénéficiaires potentiels les communes de Saint-Pierre-et-Miquelon, ainsi que les syndicats mixtes de moins de 60 000 habitants composés d'EPCI et de communes, les syndicats de communes de moins de 60 000 habitants et les communes nouvelles dont au moins une ancienne commune était éligible à la DETR ou dont la formation s'est faite par regroupement de toutes les communes d'un même EPCI.

La DETR vise à subventionner les opérations d'investissement et les projets (dépense de fonctionnement suite aux investissements passés) dans les domaines économique, social, environnemental et touristique, ou favorisant le développement ou le maintien des services publics en milieu rural.

En 2015, les opérations prioritairement éligibles relèvent :

- du soutien aux espaces mutualisés de service au public, aux commerces et à la revitalisation des centres-bourgs ;
- du soutien aux communes nouvelles, durant trois années à compter de leur création ;
- de la rénovation thermique et de transition énergétique appliquée au parc public ;
- de l'accessibilité de tous les Établissements publics recevant du public (ERP) ;
- du soutien au financement des implantations (création/réhabilitation des casernements) de la gendarmerie en milieu rural.

Le taux de la DETR est compris entre 20 % et 60 % du montant plafonné de l'opération hors taxes, sous réserve que le demandeur autofinance au moins 20 % du total. **À titre indicatif, le taux d'intervention moyen constaté en 2013 et 2014 est compris entre 25 % et 35 %, pour des opérations d'environ 190 000 euros HT¹³**. Avances (jusqu'à 30 % du montant prévisionnel de la subvention) et acomptes (en cumul y compris avance, à concurrence du 80 % du montant prévisionnel de la subvention) sont possibles.

La Loi de finances initiale (LFI) pour 2015 a prévu une augmentation de 200 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) pour la DETR (+27,2 % par rapport à la LFI pour 2014 comme à la LFI pour 2014 retraitée des lois de finances rectificatives – LFR –, voir tableau 3).

Quant aux versements effectivement programmés pour 2015, soit les crédits de paiement (CP) correspondant à la première année de consommation du supplément d'AE ouvertes, seuls 24,4 millions supplémentaires apparaissent en LFI pour 2015 par rapport à la LFI pour 2014 (+3,6 %). Il est cependant vrai que l'écart ressort un peu plus élevé **par rapport à la LFI pour 2014 retraitée des LFR¹⁴, avec une majoration de 35,4 millions (+5,3 %)**.

Tableau 3 : Évolution programmée de la DETR

En millions d'euros	2014		2015
	LFI	LFI rectifiée	LFI
AE	734,5	734,5	934,5
CP	674,8	663,8	699,2

Sources : Lois de finances pour 2014 et pour 2015.

Sous l'hypothèse d'un taux d'intervention compris entre 25 % et 35 %, le supplément espéré d'investissement subventionné par la DETR s'élèverait donc entre 101,1 et 141,6 millions d'euros en 2015. Il ne s'agit cependant pas d'un pur supplément d'investissement net global, puisqu'une partie de ces projets aurait pu démarrer sans cette subvention.

¹³ Cf. Ministère des Finances et des Comptes publics - Direction du Budget, Projet de Loi de finances pour 2015, Extrait du bleu budgétaire de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », p.3.

¹⁴ Il convient cependant de signaler que le gouvernement a annoncé, le 9 juin 2015, l'annulation de 12 millions d'euros de crédits 2015 en AE et en CP pour l'ensemble du programme « Concours financiers aux communes et groupements de communes », qui comprend la DETR, en tenant compte de l'exécution 2014 et du rythme de décaissement observé sur le début 2015.

L'aide aux maires bâtisseurs

Votée elle aussi en LFI pour 2015, il s'agit d'une incitation financière pour les communes qui construirait des logements dans les zones où les besoins sont les plus importants.

Plus précisément, le décret associé précise que :

- les communes éligibles devront ne pas être carencées au titre de la loi SRU (*i.e.* respecter leurs objectifs de construction permettant d'atteindre 25 % de logements sociaux), relever des zones A, A bis ou B1 du dispositif « Pinel » et afficher un potentiel fiscal par habitant inférieur à 1 030 euros¹⁵ ;
- l'aide s'élèverait à 2 000 euros par logement construit permettant un taux de croissance du parc de résidences principales supérieur à une valeur retenue comme « normale » (1 % par an en 2015, soit 0,5 % par semestre).

Selon le gouvernement, 1 200 communes pourraient être concernées. Dotée d'un fonds de 100 millions d'euros en AE et calibrée pour 50 000 logements, la mesure pourrait apporter aux communes éligibles 15 millions d'euros dès 2015 (CP prévus en LFI).

Les modifications liées au Fonds de compensation pour la TVA

Le troisième ensemble de mesures, pris en deux temps, porte sur le FCTVA (voir encadré 1).

Tout d'abord, en LFI 2015, le gouvernement a relevé le taux de remboursement de la TVA, qui est passé, en cas de TVA de 20,0 %, de 15,761 % jusqu'en 2014 à 16,404 % pour les dépenses éligibles à compter du 1^{er} janvier 2015.

Les collectivités dont les dépenses peuvent être remboursées l'année même de leur exécution (communautés de communes ou d'agglomération, communes nouvelles, métropoles se substituant à des communautés d'agglomération et collectivités éligibles au versement du FCTVA l'année même de la dépense en cas d'intempéries exceptionnelles, cf. encadré 1) bénéficient de ce nouveau taux dès 2015.

Pour les autres collectivités, qui forment la majorité, les taux de réfaction seront différents : 15,761 % pour celles qui touchent le FCTVA un an après la dépense, et 15,482 % pour celles qui le reçoivent deux ans après.

Ensuite, dans le cadre des mesures pour une accélération de l'investissement et de l'activité annoncées le 8 avril 2015, un mécanisme de **préfinancement à taux zéro, sans commission, par la Caisse des dépôts et consignations des remboursements du FCTVA** a été mis en place. La demande, très simplifiée, se fait exclusivement via Internet, sur la base des dépenses d'investissement inscrites exclusivement au budget principal 2015. Le montant maximum octroyé correspond à 8 % de cette somme. Il s'agit donc d'un préfinancement partiel, qui sera débloqué au dernier trimestre 2015 et dont le remboursement s'étalera sur deux exercices budgétaires pour lisser les impacts en trésorerie. Enfin, ce montant ne sera pas compté comme une dette dans le budget des collectivités, mais comme une recette sous forme d'avance de trésorerie.

¹⁵ Sauf pour les communes inscrites dans le périmètre d'une opération d'intérêt national ou ayant contracté un contrat de développement territorial.

Encadré 1 : le mécanisme du FCTVA^a

Le FCTVA s'assimile fondamentalement à un décalage de trésorerie pour les collectivités. De fait, lorsqu'elles investissent, elles versent à l'État la TVA à 20,0 % relative au projet. puis, deux ans plus tard dans le cas général, l'État leur rembourse une large fraction de ce montant, soit 16,404 % pour les dépenses éligibles depuis le 1er janvier 2015.

Cette compensation s'explique par le fait que ces acteurs ne peuvent pas récupérer cette TVA par la voie fiscale puisqu'ils ne sont pas considérés comme des assujettis pour les activités ou opérations qu'ils accomplissent en tant qu'autorités publiques. Elle n'est toutefois pas complète car, depuis 1997, l'État en retient une fraction au titre de la participation de la France au budget européen (égale à la part des recettes de TVA prélevée sur le budget de l'État au profit du budget européen).

Le dispositif s'adresse principalement aux collectivités locales et à leurs groupements, à leurs régies, aux organismes chargés de la gestion des agglomérations nouvelles, aux services départementaux d'incendie et de secours, ainsi qu'aux centres communaux d'action sociale (voir l'article L. 1615-2 du Code général des collectivités locales –CGCT).

Pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes, l'assiette des dépenses éligibles est constituée des dépenses réalisées l'année même, établie au vu des états de mandatements. Il en va de même pour les communes nouvelles depuis la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités locales, ainsi que pour certains investissements liés à la réparation de dégâts causés par des intempéries majeures.

Pour les autres bénéficiaires, par défaut, l'assiette des dépenses éligibles est établie au vu du compte administratif (les dépenses constatées) de la pénultième année (article R. 1615-1 du CGCT). Il existe donc un décalage de deux ans entre la réalisation de la dépense éligible et l'attribution du FCTVA. Toutefois, le Plan de relance de 2009-2010 avait prévu que les communes qui s'engageaient à investir plus qu'au cours des années précédentes (la moyenne 2004-2007) pourraient bénéficier, à titre permanent, de remboursements calculés sur leurs dépenses de l'année précédente. Plus de 20 000 bénéficiaires du fonds (sur plus de 57 000) relèvent aujourd'hui de cette règle.

Enfin, la loi du 16 décembre 2010 fait bénéficier du même mécanisme de versement anticipé du FCTVA les communes membres d'EPCI qui ont prévu que ce dernier perçoit la Dotation globale de fonctionnement (DGF) dont les premières bénéficient, en contrepartie d'une dotation de révision.

Six conditions cumulatives doivent être remplies pour qu'une dépense d'investissement puisse ouvrir droit à une attribution du FCTVA :

- elle doit avoir été réalisée par un bénéficiaire du fonds ;
- la collectivité bénéficiaire doit être propriétaire de l'équipement pour lequel cette dépense a été engagée ;
- le bénéficiaire doit être compétent pour agir dans le domaine concerné ;
- la dépense doit avoir été grevée de TVA ;
- la dépense ne doit pas être exposée pour les besoins d'une activité assujettie à la TVA permettant la récupération de la TVA par la voie fiscale ;
- la dépense ne doit pas être relative à un bien cédé.

Des dérogations existent toutefois, notamment en matière universitaire ou de santé.

^a D'après le Portail de l'État au service des collectivités, cf. <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/>.

Pour mémoire, une mesure de remboursement anticipé du FCTVA avait été prise à l'occasion du Plan de relance de 2009 visant à contrer les effets de la Grande Récession. Cette mesure prévoyait que toute collectivité s'engageant par convention à investir au moins un euro de plus que la moyenne constatée pour la période 2004-2007 pouvait bénéficier du remboursement FCTVA avec une seule année de décalage. De plus, la mesure devenait pérenne pour les signataires ayant respecté leur engagement d'investir plus que la moyenne passée.

Elle a suscité de forts espoirs lors de sa mise en place. Selon les données publiées par le ministère de l'Intérieur¹⁶, 19 540 conventions ont ainsi été signées en 2009 par notamment 23 régions, 90 départements et 17 183 communes (soit près d'une sur deux) réparties uniformément sur tout le territoire, pour un investissement prévu en augmentation de plus de 54 % par rapport à la moyenne de référence des signataires¹⁷.

Toutefois, la Cour des comptes s'est montrée assez sévère sur les effets réels de la mesure¹⁸, estimant que l'apport financier du remboursement anticipé du FCTVA, soit 3,853 milliards d'euros, « *a accompagné une hausse de 2,5 % de l'investissement local par rapport à 2008 mais n'a pas eu d'effet incitatif déterminant* » (p. 46). Plus précisément, elle signale que :

- l'ensemble des collectivités signataires (trois quarts de l'investissement local) s'inscrivait déjà dans une dynamique d'investissement (+12,5 % en 2007 par rapport à 2006) qui, après une pause en 2008, s'est poursuivie en 2009 ;
- tandis que celles qui n'ont pas signé de convention connaissaient une dynamique inverse, avec des dépenses d'investissement (un quart de l'investissement local) globalement stables en 2007, puis en recul de 15 % en 2008 et encore de 18 % en 2009, pour se retrouver à un niveau de 26 % inférieur à la moyenne des années 2004 à 2007.

Son premier président de l'époque, Didier Migaud, lors de son audition devant la Commission des finances de l'Assemblée nationale¹⁹, relevait par ailleurs que de nombreux signataires locaux s'étaient finalement contentés de respecter l'objectif conventionnel *a minima* (un euro de plus que la moyenne 2004-2007), tout en diminuant leurs dépenses par rapport à 2008 et même en révisant à la baisse leur propre programme prévisionnel d'investissement, en raison des incertitudes sur leurs futures capacités financières. De fait, si 92 % des signataires ont respecté leur engagement d'investir plus que la moyenne 2004-2007, le montant total des dépenses d'équipement constaté (44 milliards d'euros) ressort très en deçà des engagements de dépenses inscrits aux conventions, selon la totalisation du ministère chargé de la relance (54,5 milliards d'euros). D'ailleurs, la Cour n'a pu identifier aucun exemple significatif d'organisme qui, du seul fait de l'avantage procuré, aurait modifié son programme d'investissements par rapport à son budget primitif 2009.

De façon plus directe, la Cour écrit encore dans son rapport que « *l'apport exceptionnel de recettes d'investissement [...] a constitué surtout un effet d'aubaine permettant, avec une faible croissance de l'investissement, de limiter la progression de leur [les administrations publiques locales] endettement* » (p. 48). De fait, « *l'apport de trésorerie ainsi constitué [...] expliquerait la diminution de 3,1 Md€ du besoin de financement des collectivités locales entre 2008 et 2009, légèrement inférieur au versement anticipé de 3,853 milliards d'euros* » (p. 140).

Ce constat un peu amer s'explique à l'aune des effets attendus, l'investissement n'ayant pas progressé aussi vite qu'espéré. **Il convient cependant de rappeler la situation de blocage des marchés financiers, donc du crédit qui prévalait alors** (la chute de Dexia

¹⁶ Voir Circulaire IOC1002778C du 5 mars 2010 publiée par le ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales.

¹⁷ Début juillet 2011, un comptage définitif du ministère de l'Intérieur, incluant la reconduction du dispositif en 2010 pour les collectivités qui n'en avait pas bénéficié en 2009, faisait état de 22 546 signataires de convention, dont 23 régions, 91 départements et 19 568 communes.

¹⁸ Rapport sur *La situation et les perspectives des finances publiques*, Cour des comptes, juin 2010, 169 pages.

¹⁹ Audition du 16 septembre 2010.

s'amorce en 2007). Dans un tel contexte, **avoir permis une petite progression du niveau d'investissement constitue un résultat plus que satisfaisant**. La mesure FCTVA de 2009-2010 a, de fait, contribué à lisser le cycle d'investissement (élections municipales en 2008) alors qu'un choc majeur affectait l'économie française.

En outre, la décision d'inciter les collectivités à investir grâce à l'accélération des remboursements du FCTVA entraînait en contradiction avec le maintien du total des concours financiers de l'État soumis à une norme d'évolution globale en 2009. Toute hausse des investissements majorait en effet les versements au titre du FCTVA, ce qui réduisait inéluctablement les autres concours « sous enveloppe », notamment les dotations de fonctionnement. Cette inclusion du FCTVA dans l'enveloppe normée a été levée par la suite, à compter de 2011.

L'impact de la mesure FCTVA annoncée en avril 2015 par le Premier ministre pourrait se révéler, lui aussi sujet à débat.

Sur la forme, tout d'abord, il faut signaler que les collectivités locales ne mobiliseront cette possibilité que si sa mécanique s'avère simple, notamment en ce qui concerne le dossier de demande de prêt, la justification des dépenses éligibles et les délais de mise à disposition des fonds correspondants. De plus, la mesure intervient tardivement dans l'année, alors que les budgets des collectivités sont déjà tous votés, ce qui affaiblit son potentiel, pour 2015 du moins.

Sur le fond, ensuite, on note qu'à l'instar de 2009, la position dans le cycle électoral s'avère peu favorable. De plus, nombre de collectivités bénéficient aujourd'hui de versements du FCTVA avec une seule année de décalage ; le passage au préfinancement l'année même du mandatement des fonds investis ne jouera véritablement que pour des collectivités sans autofinancement suffisant, voire en difficulté financière. Mais ce sont surtout la peur de l'avenir et le manque de perspectives qui pourraient limiter les effets de la mesure. De fait, en 2009, les menaces qui pesaient sur l'investissement public local s'avéraient de nature plus conjoncturelle que structurelle : des projets existaient et, comme en témoignent les résultats constatés de la mesure FCTVA, les collectivités souhaitaient bien les lancer. Restait une difficulté temporaire de financement à crédit qu'il fallait contourner. *A contrario*, en 2015, à quelques exceptions près, le problème de recours à l'emprunt ne se pose guère pour les collectivités, bien au contraire, et elles n'affichent globalement pas de difficulté de trésorerie. En revanche, la baisse durable des dotations de l'État a fait naître un problème structurel : les collectivités entrent dans une phase de rigueur économique. Dès lors, il n'est plus que rarement question de maintien, et plus du tout *a fortiori* de hausse des dépenses, y compris (et surtout dans un premier temps ?) des dépenses d'investissement. Qui plus est, la réforme de la carte des régions administratives et des compétences renforce le mouvement de prudence. Les auditions d'André LAIGNEL (AMF) et de Gabrielle Gauthey (CDC) par le CESE ont bien illustré cet état de fait : globalement, il manque de projets au regard des volumes de financement disponibles pour de l'investissement public.

Toujours en matière de FCTVA, **une nouvelle piste plus prometteuse a été mise à l'étude** par le gouvernement, suite à une rencontre le 28 mai 2015 entre Manuel Valls et l'Association des maires de France (AMF). Il s'agit de **l'élargissement de l'assiette du FCTVA au gros entretien des équipements**, qui relève bien d'un investissement au sens économique (il s'agit alors de prolonger leur vie), mais pas au sens du fonds.

Les conférences régionales de soutien à l'investissement public

La quatrième mesure susceptible de relancer l'investissement public local consiste en l'organisation, par les préfets de régions, de conférences de soutien à l'investissement public²⁰. D'ici la fin juillet, « sans s'en tenir aux grands projets, il s'agira de recenser ceux qui peuvent être lancés rapidement et d'identifier les mesures susceptibles d'en faciliter la concrétisation » pour l'année 2015 et les suivantes, notamment dans les domaines de :

- la mobilité multimodale ;
 - le renouvellement urbain et rural et la solidarité entre territoires ;
 - le numérique, l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation ;
 - la transition écologique et énergétique ;
 - l'innovation et les investissements d'avenir.
-

La création d'un fonds d'un milliard d'euros pour l'investissement public local

La cinquième mesure correspond à la mise en place d'un fonds doté d'un milliard d'euros en faveur de l'investissement public local, annoncé par Manuel Valls à l'occasion d'une rencontre avec l'Association des maires de France (AMF), le 28 mai 2015. Le manque d'information plus précise sur l'objet exact de ce fonds et sur ses conditions de mobilisation empêche toutefois d'aller plus loin dans l'analyse. Des éléments plus détaillés devraient être dévoilés à l'issue d'une nouvelle réunion entre le Premier ministre et l'AMF vers la mi-juillet 2015.

Un mécanisme d'amortissement ralenti

Enfin, la sixième et dernière mesure, actuellement à l'étude, consisterait en une petite modulation (allongement d'un an ou deux) du rythme d'amortissement des gros équipements des collectivités. Là encore, il faut attendre la réunion entre le Premier ministre et l'AMF de la mi-juillet 2015 pour en savoir plus.

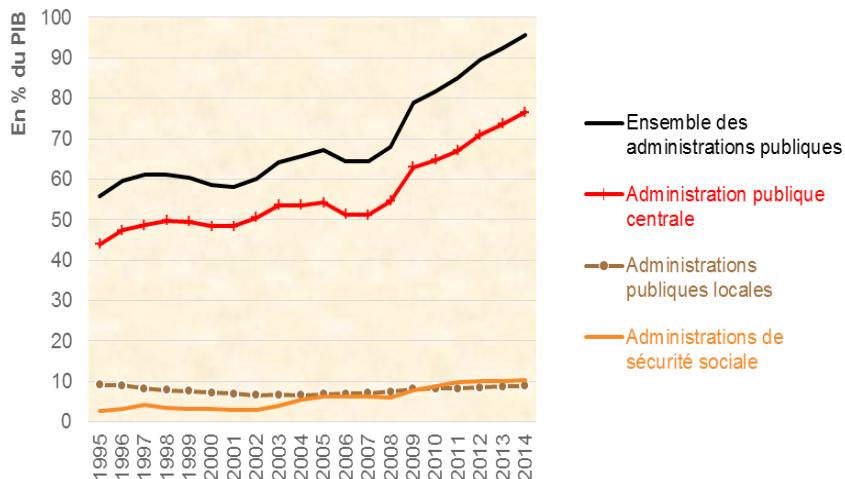
²⁰ Voir la Circulaire du Premier ministre du 27 avril 2015 sur l'investissement public.

Les préconisations du CESE pour une reprise de l'investissement public local

Comme le signalait déjà le CESE dans son avis de 2012, les collectivités locales présentent globalement une situation saine. Sauf dans quelques cas particuliers, leur endettement reste maîtrisé. Et l'encours de dette des administrations publiques locales prises dans leur ensemble (collectivités et ODAL) représente dorénavant 9 % de la dette publique en France, contre 30 % au début des années 1980. Ce changement d'échelle est lié à la très nette progression des dettes publiques de l'État et des administrations de sécurité sociale.

Reste que tout creusement de la dette des collectivités, fût-il faible en niveau, vient approfondir la dette publique d'ensemble (voir graphique 4), qui atteignait 95,6 % du PIB en 2014. Bien que l'accès au marché du crédit ne pose plus véritablement problème, on ne peut donc aujourd'hui espérer que les collectivités y recourent beaucoup plus massivement.

Graphique 4 : Évolutions de la dette publique française en % du PIB
(au sens de Maastricht)



Source : Insee, Comptes de la Nation.

De même, on ne saurait aujourd'hui encourager un relèvement significatif de la fiscalité locale en vue de restaurer l'épargne brute des collectivités. En revanche, **un effort soutenable sur les dépenses de fonctionnement devra être poursuivi**, en profitant notamment de la mutualisation des compétences que permet l'essor de l'intercommunalité, d'autant que la dotation globale de fonctionnement sera dorénavant attribuée en fonction d'un coefficient de mutualisation des services, introduit par la loi pour la modernisation de l'action publique et l'affirmation des métropoles et que la fusion de communes avant le 1^{er} janvier 2016 permettra le maintien de la dotation forfaitaire sur trois ans²¹. Dans certains cas, à qualité égale et à coût moindre, l'externalisation de certains services vers les secteurs marchands et/ou associatifs est également envisageable. Cet effort sur le fonctionnement

²¹ Cf. Loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, codifiée au sein des articles L. 2113-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

serait toutefois en partie limité par une hausse de l'investissement, qui se traduirait dans les années suivant le fait génératrice par l'augmentation des charges d'intérêt et des frais de fonctionnement associés à l'équipement s'il vient s'ajouter à l'offre existante²².

Dans un tel contexte, certaines préconisations émises dans l'avis du CESE de juillet 2012 restent pleinement d'actualité et ont été reprises. Ainsi en va-t-il de la meilleure rationalisation de l'organisation territoriale française, notamment en ce qui concerne les compétences et financements croisés. Ainsi en va-t-il aussi de l'amélioration de la programmation des projets ou bien de la valorisation des actifs existants grâce à une véritable politique de gestion du patrimoine immobilier et des infrastructures. Ainsi en va-t-il encore de la non exclusion de la piste des PPP.

Desserrer la contrainte sur les budgets d'investissement des collectivités locales

Le CESE soutient plusieurs approches susceptibles de redonner rapidement des marges de manœuvre aux collectivités locales en matière d'investissement. Ces préconisations relèvent de décisions nationales et/ou locales.

Préconisation n° 1

Renforcer la mécanique du FCTVA en versant ces fonds l'année du fait générateur, pour toutes les collectivités s'engageant à maintenir ou à rehausser leur niveau d'investissement, d'une part, en ouvrant effectivement au bénéfice du dispositif le gros entretien des équipements des collectivités locales, ainsi que la construction de maisons de santé hors zones de revitalisation rurale (ZRR) et l'enfouissement des réseaux de communications électroniques, d'autre part.

Préconisation n° 2

Sans juger *a priori* de la pertinence des objectifs visés, ni de la qualité intrinsèque des outils mis en place pour y répondre, le CESE appelle à intensifier et à accélérer le travail de simplification des règles et normes s'appliquant aux collectivités locales.

Cela vaut aussi pour les règles de mobilisation des fonds européens structurels et d'investissement, via l'instauration de guichets locaux (réseau) véritablement uniques et l'amélioration des procédures d'accès et de versement desdits fonds.

Préconisation n° 3

Dégager de nouvelles recettes locales, notamment grâce à une meilleure utilisation du domaine public (recettes de stationnement, par exemple), à une gestion active du patrimoine détenu ou à une utilisation efficace des possibilités législatives de péages urbains^a pour contribuer au financement des infrastructures, limiter les congestions et réduire les nuisances^b.

a Article 65 de la loi dite Grenelle 2 pour l'expérimentation des péages urbains en France.

b « État de l'art sur les péages urbaines » :

<http://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/etat-art-sur-peages-urbains-2014.pdf>.

22 L'avis du CESE de juillet 2012 mentionnait que « 100 euros d'endettement impliquent un surcroît de dépense récurrente de 15 euros » par an (p. 28).

Préconisation n° 4

Définir, au niveau européen, une valeur du carbone élevée et garantie par la puissance publique permettant d'orienter les investisseurs privés vers des projets aujourd'hui non-économiquement rentables sur court/moyen terme, mais écologiquement et socialement rentables sur long terme^a (offre d'énergie renouvelable, réseaux intelligents de distribution d'électricité, rénovation énergétique des bâtiments, réseaux de transport ferroviaire et de mobilité urbaine, etc.).

^a Pour plus de détails, voir Michel Aglietta, Étienne Espagne et Baptiste Perrissin-Fabert, « Une proposition pour financer l'investissement bas carbone en Europe », France Stratégie, Note d'analyse n° 24, février 2015.

Mieux connaître le patrimoine local et améliorer la programmation

Il est essentiel de définir une orientation stratégique et de programmer la réalisation des investissements à l'échelon local. Ce qui implique aussi de pouvoir évaluer les travaux de rénovation ou de transformation à réaliser sur un patrimoine que l'on connaît et dont on connaît l'état.

Préconisation n° 5

Mettre en place un inventaire permanent du patrimoine complet des actifs d'une collectivité locale. *A minima*, le CESE souhaite la mise à l'étude des prix et des coûts d'une telle option.

Préconisation n° 6

Organiser des conférences régionales biennuelles (et non annuelles, comme prévu actuellement) de soutien à l'investissement, et s'assurer qu'elles conduisent bien à recenser les projets et à faciliter leur mise en œuvre. Ces conférences doivent apporter une meilleure cohérence et une plus grande visibilité des investissements dans les territoires, ainsi qu'une meilleure articulation avec les actions des différents financeurs en région.

Préconisation n° 7

Encourager la mise en place d'une programmation pluriannuelle d'entretien et d'investissement pour les collectivités qui ne s'en sont pas dotées.

Mieux mobiliser les partenaires institutionnels et privés

Si le recours aux PPP fait débat, le CESE estime que l'apport de partenaires privés (en tant qu'investisseurs et/ou constructeurs-exploitants) ne doit pas être écarté *a priori* et sans une évaluation détaillée pour la réalisation de certains investissements. D'autant que de nouvelles formes de partenariats pourraient être développées : l'Institut de la gestion déléguée (IGD) travaille, par exemple, sur de nouveaux types de contrats pour la gestion patrimoniale des routes. Le principe serait celui d'un contrat global sur performance ayant pour objet de confier au cocontractant privé la gestion et la mise à niveaux des routes pendant plusieurs années, sur un modèle déjà existant en Grande-Bretagne et ailleurs dans le monde.

Bien évidemment, cela suppose aussi de retrouver, au plan local, des compétences permettant d'analyser et comprendre une telle approche.

Préconisation n° 8

Ne pas écarter *a priori* et sans une évaluation détaillée la réalisation de certains investissements sous forme de partenariats publics-privés, permettant de relancer dans de bonnes conditions l'investissement public local et veiller à ce que l'ordonnance à venir de transposition des directives « marchés publics » européennes ne conduise pas à une extinction pure et simple de la possibilité de réaliser des PPP (par un seuil minimum trop élevé ou par trop de complexité en termes de mise en œuvre –évaluation/validation systématique de tout projet par un service d'État sans personnels).

Le plan d'investissement européen dit « **Plan Juncker** » doit permettre une forte mobilisation de fonds privés en vue de financer des projets permettant de favoriser rapidement une reprise économique au sein de l'Union européenne. Il peut donc jouer un rôle de catalyseur pour l'investissement public local. Reste toutefois à traiter le problème de la granulométrie (ou de la taille) des projets. De fait, le montant minimum des prêts prévu au titre du Plan Juncker s'élève à 7,5 millions d'euros soit, compte tenu de l'effet levier attendu, des montants de projets financables de l'ordre de 15 millions d'euros. Il importe donc de mettre rapidement en place des plateformes permettant aux acteurs publics de se regrouper autour de projets comparables.

Préconisation n° 9

Encourager la mise en place très rapide de plateformes permettant aux collectivités locales de mettre en commun un volume suffisant de projets d'investissement de même nature et de même qualité pour être en capacité de demander la garantie proposée par la Plan Juncker. Il s'agit d'une plateforme de financement qui ne préjuge en rien de l'attribution ultérieure des marchés qui restent ouverts à l'ensemble des entreprises.

Au sujet du Plan Juncker encore, la Commission européenne mentionne explicitement les programmes pour la rénovation énergétique des bâtiments publics parmi les types de projets susceptibles de bénéficier de financements (*"A programme for the construction and rehabilitation of public buildings aimed at improving their energy efficiency, currently held up by lack of funding"*²³). Une telle action s'inscrirait d'ailleurs parfaitement en ligne avec le projet de Société de financement de la transition énergétique (SFTE) mis à l'étude en France (voir <http://projet-sfte.fr/>). Ainsi, le **Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS), déclinaison opérationnelle du Plan Juncker** mise en place par la Commission européenne en partenariat avec la Banque européenne d'investissement (BEI) **pourrait jouer le rôle envisagé pour la SFTE et offrir sa garantie de premier rang aux projets de rénovation énergétique. Ces derniers ne viendraient plus alors grever le déficit public** comme le prévoit la Commission.

²³ EU Investment Plan – Factsheet 3 – Where will the money go to?, Commission européenne et Banque européenne d'investissement, novembre 2014, page 4.

Par leurs effets indirects, de tels projets devraient même contribuer au redressement de ce déficit (activité économique et recettes fiscales, réduction de la consommation d'énergie, donc baisse des charges de fonctionnement...). Bien évidemment, dans ce domaine comme au plan général, la question de la taille critique des opérations devrait être traitée dans le même temps²⁴.

Préconisation n° 10

Faire rapidement confirmer par la Commission européenne et la BEI l'éligibilité d'une mécanique de financement du type proposé par le projet SFTÉ au Plan JUNCKER.

Au-delà de toutes ces préconisations, il importe de rappeler à titre de conclusion que la principale cause du recul de l'investissement des collectivités locales réside finalement de leur manque de confiance en l'avenir. Les auditions de M. André Laignel (AMF) et de Mme Gabrielle Gauthey (CDC) par le CESE l'ont clairement illustré. Cela résulte fondamentalement de l'incessante transformation de leur propre environnement institutionnel, réglementaire et économique.

Sur ce dernier point, le retour espéré de la croissance devrait permettre de redonner quelques marges de manœuvre aux collectivités. Sur les deux premiers points, le CESE estime indispensable, une fois votée la réforme des compétences au sein de la loi NOTRe, de figer pour quelques années au moins l'organisation territoriale française et de ne plus toucher à leur mode de financement. Ce n'est qu'au prix de cette relative stabilité qu'elles pourront retrouver la sérénité nécessaire à se projeter dans l'avenir et donc retrouver la volonté d'investir.

²⁴ Pour mémoire, le Plan lancé par la région Alsace en 2009, soit la rénovation énergétique de 14 lycées via un seul Contrat de performance énergétique (CPE), correspondait à un investissement total de 30 millions d'euros HT, y compris frais financiers. Il en va de même pour le CPE engagé en 2010 par la région Centre sur ses 18 lycées et quatre bâtiments administratifs. Pour sa part, le Conseil général de la Manche a signé en juin 2011 un Contrat de partenariat de performance énergétique (CPPE) s'élevant à 50 millions d'euros HT pour la rénovation énergétique de vingt collèges, trois musées et du siège du Conseil général à Saint-Lô. Dernier exemple, le CPPE conclu en 2011 par la ville de Paris pour la rénovation de cent écoles maternelles et primaires, pour un montant de 52,1 millions d'euros HT.

Déclaration des groupes

Agriculture

Ainsi que nous l'avions dit, en 2012, lors du précédent avis consacré à ce sujet, les investissements publics sont un élément déterminant de la dynamique économique et sociale de notre pays. La vitalité des territoires passe par l'installation et le maintien d'entreprises de services et artisanales et de commerces de proximité ainsi que par les aménagements indispensables à la mobilité. Bien entendu, la contrainte reste la forte diminution des possibilités financières des collectivités locales et de l'État.

Toutefois, la mise en place d'une politique cohérente en matière d'investissement, sur l'ensemble du territoire, est tout à fait essentielle.

Les territoires ruraux sont aussi des espaces de projets et d'innovation. Au-delà d'encourager une alliance pertinente des secteurs privés et publics pour maintenir des services aux populations rurales, l'État et les collectivités territoriales doivent accompagner leurs besoins en ingénierie et en investissements et les soutenir financièrement dans la déclinaison des politiques régionales et européennes d'aménagement du territoire.

À ce titre, pour le groupe de l'agriculture, pour construire une politique efficace, il est tout à fait important de connaître ces besoins et d'évaluer l'existant. Les préconisations en faveur d'une meilleure connaissance du patrimoine local et d'une amélioration de la programmation vont tout à fait dans le bon sens. Tous les dispositifs qui peuvent apporter une plus grande visibilité des investissements doivent être encouragés.

La question de l'accès numérique, qui nous tient particulièrement à cœur, est un exemple d'investissement à réaliser qui illustre parfaitement ce que ce texte présente. Il faut évaluer les besoins des populations rurales, faire l'inventaire des réseaux existants, comprendre les nécessités techniques d'amélioration, encourager les partenariats public / privé.

Sur ce point, d'une manière générale, le groupe tient à souligner qu'il est important que l'ensemble des acteurs privés, petites et grandes entreprises, puisse participer aux dynamiques d'investissement et favoriser un cercle vertueux de l'économie locale.

Le groupe a voté l'avis.

Artisanat

Dans le contexte actuel, il est nécessaire que les collectivités participent à l'effort budgétaire, à travers la réduction de certaines dépenses de fonctionnement et la recherche d'une meilleure efficience des services publics.

Toutefois, avec les effets de la crise qui se prolongent, les collectivités sont confrontées à une hausse des demandes d'aides sociales, alors que leurs recettes propres diminuent.

Autant d'éléments qui réduisent fortement leurs marges de manœuvre pour investir.

C'est ainsi que l'on constate un repli de l'investissement public local qui pourrait encore s'aggraver avec la baisse programmée des dotations de l'État d'ici à 2017.

Cette situation s'avère dommageable face aux besoins de rénovation des infrastructures, des réseaux de distribution d'eau ou d'électricité, ou encore de logements, mais aussi les besoins de construction de nouveaux équipements liés à l'éducation, à la santé...

L'activité économique des territoires, leur attractivité pour les populations et les entreprises peuvent ainsi se trouver fragilisées à moyen terme par une insuffisance d'investissements publics locaux.

Au-delà des mesures annoncées par le Gouvernement, l'avis identifie - pour relancer l'investissement - diverses pistes visant à dégager des moyens financiers supplémentaires, sans accroître la fiscalité : optimiser la gestion du patrimoine local, améliorer la programmation et le suivi des investissements, faciliter la mobilisation des fonds européens etc...

L'avis encourage par ailleurs les collectivités à s'appuyer sur des financements privés, en rappelant l'utilité des « *marchés de partenariat* ». Il invite également les collectivités à mettre en commun leurs projets, autour de plateformes leur permettant de prétendre aux financements du *Plan Juncker*.

Si le groupe de l'artisanat reconnaît que de tels mécanismes peuvent impulser une dynamique positive en termes d'investissements, il considère que leur mobilisation doit s'opérer avec discernement.

S'agissant des Partenariats public-privé, il est indispensable qu'ils soient précédés d'une évaluation rigoureuse afin d'analyser autant la qualité que le coût final du projet concerné. L'expérience montre en effet que, pour de petits projets, ces « *marchés de partenariat* » sont loin d'être rentables.

Dans le cadre du regroupement de projets entre plusieurs collectivités, la plus grande vigilance s'impose face à la tentation de marchés dits « globaux » dont le risque serait d'évincer les TPE-PME locales du bâtiment (de l'architecte à l'artisan) de la possibilité de postuler directement.

Ces entreprises auraient ainsi pour seule alternative, celle de se retrouver en situation de sous-traitance dont on connaît les multiples travers (pression sur les tarifs, sur les délais...).

Au final, la relance de l'investissement public local exige de rechercher de nouveaux leviers de financement des collectivités.

Pour autant, cet objectif ne doit pas faire perdre de vue la nécessité également de rechercher, à la fois l'efficience des investissements et la qualité des projets, mais aussi celle de relancer, de façon pérenne, l'activité et l'emploi dans les territoires, et non de fragiliser les entreprises locales.

Le groupe de l'artisanat a regretté que l'avis n'ait pas exploré cette dimension qualitative de l'investissement public local, et il s'est abstenu.

Associations

L'investissement public global, stable pendant de nombreuses années à 3 % du PIB, subit depuis 2013 une baisse significative ; baisse due, en majeure partie, au ralentissement des investissements des collectivités locales et des organismes rattachés dans lequel le bloc communal (communes et intercommunalité) pèse lourd.

Les administrations locales sont sollicitées à hauteur de 11 milliards d'euros d'économies supplémentaires dans le cadre de la baisse des dotations de l'État, inscrite dans

le « *Programme de stabilité 2014-2017* » visant à réduire le déficit public. Cumulée avec la baisse de 2014, c'est 28 milliards d'euros en moins à fin 2017.

C'est une mauvaise nouvelle pour l'économie de notre pays. Nous savons, en effet, combien l'investissement qu'il soit public ou privé, est nécessaire pour préparer l'avenir. Les mécanismes de la comptabilité publique font que l'autofinancement, dégagé du fonctionnement, va mathématiquement diminuer étant donné le poids des dépenses de fonctionnement dans les dépenses des collectivités locales (63 % en 2000 ; 77 % en 2017). Ce n'est pas bon.

Comment limiter le choc sur l'investissement ? En complément des mesures de compensation déjà prises par l'État, tel est l'objet du présent avis.

Au regard des préconisations, l'effort soutenable sur les dépenses de fonctionnement doit être poursuivi. Le groupe des associations tient cependant à rappeler que la contrainte financière, réelle et inévitable, doit être mesurée au regard du danger de dislocation sociale. A cet égard, nous ne pouvons que soutenir la mutualisation des compétences promise par l'essor de l'intercommunalité (loi MAPTAM) ainsi que par la fusion des communes pour des communes nouvelles (loi de mars 2015). Ces mutualisations permettent le maintien de la dotation budgétaire sur 3 ans si elles sont effectuées avant le 1^{er} janvier 2016.

Plus particulièrement nous soutenons les préconisations suivantes :

- orienter les investisseurs privés vers des projets non économiquement rentables sur le court terme mais écologiquement et socialement rentables sur le long terme. La Commission européenne, concernant le *Plan Juncker*, mentionne explicitement la rénovation énergétique des bâtiments publics comme pouvant bénéficier de ses financements ; le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) pouvant jouer le rôle envisagé pour la Société de financement de la transition énergétique mis à l'étude actuellement en France.
- Par leurs effets indirects, de tels projets contribueraient au redressement du déficit public ;
- mettre en place un inventaire permanent du patrimoine complet des actifs d'une collectivité locale. Ceci permettrait d'évaluer les travaux de rénovation ou de transformation à effectuer et de réaliser les investissements à l'échelon local par la mise en place d'une programmation pluriannuelle d'entretiens et d'investissements pour celles qui n'en sont pas dotées ;
- organiser des conférences régionales biennales de soutien à l'investissement et s'assurer qu'elles conduisent bien à recenser les projets et à faciliter leur mise en œuvre.

Le groupe des associations regrette que d'autres champs d'investissement, générateurs de richesse - tels que la culture ou le tiers secteur - n'aient pas été suffisamment pris en compte. Malgré les conditions dans lesquelles cet avis a été produit, le groupe des associations l'a voté.

CFDT

L'investissement public est essentiel au développement économique et social et à l'attractivité des territoires. C'est pourquoi la baisse très sensible de la part des collectivités locales est inquiétante alors qu'elle représente environ les trois quarts des investissements publics. Cette baisse, si elle se poursuit au rythme constaté ces deux dernières années,

compromet les capacités d'équipements des collectivités locales, détruit des emplois, notamment dans le secteur du BTP par manque de mises en chantier, et ne permet pas la création d'emplois induits par la création de nouvelles infrastructures.

La section s'est attachée à cerner les causes essentielles de cette situation.

L'avis, conforté par les auditions, notamment celle de Monsieur Laignel, permet de moduler une idée généralement dominante : en effet, les problèmes rencontrés par les collectivités sont moins liés à des difficultés d'accès au financement par les banques et investisseurs qu'à un manque de capacité d'investissement du fait de la réduction de leur épargne brute.

Restaurer des capacités de financements en pesant sur les frais de fonctionnement, trouve vite ses limites tant la situation actuelle est marquée par une baisse des dotations de l'État et la progression des frais de fonctionnement générés, pour beaucoup, par des facteurs exogènes à la collectivité locale (c'est le cas des dépenses sociales).

Des efforts de rationalisation de gestion sont sans doute encore possible mais, pour la CFDT, ils ne seront significatifs que lorsque la mutualisation des services entre collectivités, aidées par l'État, sera effective. Cela suppose de dépasser les rivalités et l'éparpillement des moyens générés par le nombre de collectivités en France.

Cependant, cette rationalisation ne peut à elle seule résoudre le problème de sous-investissement actuellement constaté dont une des raisons provient, comme le souligne en conclusion l'avis, d'un manque de confiance dans l'avenir. Confiance que des recettes liées à la croissance durable que pourraient initier les collectivités locales avec des incitations de l'UE contribuerait certainement à restaurer.

Pour la CFDT ce n'est donc pas dans les préconisations sur la recherche d'économies que l'avis montre le plus de pertinence mais bien dans celles cherchant à créer des « effets de levier » qui dans un contexte de reprise économique « molle », redynamisait ce pan essentiel de l'économie française.

A cet égard nous partageons les préconisations qui ne demandent pas « plus » d'intervention de l'État mais des solutions visant à renforcer et simplifier l'accès aux mesures gouvernementales déjà existantes ou prévues, et, éventuellement (c'est le cas pour le fonds de compensation de la TVA), à en élargir l'assiette.

Nous sommes également convaincus que la reprise des investissements sera confortée par des dispositions favorisant les projets dans la transition énergétique et le développement durable. Outre la nécessité absolue de progresser en ce domaine, ce type d'investissements a pour vertu en effet de générer des économies futures de fonctionnement.

La CFDT a voté l'avis.

CFE-CGC

Le poids de l'investissement public dans le PIB était stable depuis 30 ans, un peu au-dessus de 3 %, mais cela grâce à un accroissement des engagements des collectivités locales.

Or l'accroissement de la dépendance financière des collectivités territoriales vis-à-vis de l'État et leurs difficultés d'accès au crédit, en lien avec la réglementation Bâle III, augurent mal de l'avenir.

A l'horizon 2017, les dotations annuelles aux collectivités locales auront chuté de 11 milliards d'euros. Malgré un tassement des dépenses de fonctionnement, et en raison

d'une hausse des dépenses d'interventions sociales (non compensée par l'État), c'est finalement l'investissement des collectivités locales qui paiera l'essentiel de la note liée au désengagement de l'État.

Les ressources fiscales des collectivités locales se tassent en raison de la crise alors même que les besoins de soutiens sociaux explosent.

Quant à la réforme territoriale censée générer d'importantes économies de fonctionnement, il reviendra à terme de juger l'ampleur éventuelle de celles-ci, et l'on sait par expérience qu'en général, ces types de réformes passent dans un premier temps par une augmentation des coûts.

Le risque est fort de voir l'investissement des collectivités locales diminuer significativement et durablement, alors qu'il est indispensable aux grands équilibres du pays.

L'avis proposé aujourd'hui nous invite à la mise en place de quelques mesures visant avant tout à limiter un peu la casse. Mais, si elles peuvent être utiles, pour autant, elles ne résolvent rien. En plus elles sont assez ciblées vers l'aide aux « maires bâtisseurs ». C'est bien mais il ne s'agit pas du seul domaine d'investissements nécessaires.

Sont mises sur la table des préconisations du type gestion active du patrimoine urbain (que l'on pourrait traduire par les termes d'aliénation de biens publics) ou la mise en place de péages urbains. Pour le moins ces points et bien d'autres auraient mérité des discussions approfondies quant aux conséquences collatérales de ces préconisations.

Nous ne vous en faisons pas grief, Monsieur le rapporteur, car le temps qui vous a été donné pour réaliser cet avis était notoirement insuffisant. On peut aussi s'interroger sur ce choix de l'État de ponctionner 11 milliards d'euros chaque année aux collectivités territoriales sans même se rendre compte que ce faisant on va fortement accentuer les inégalités territoriales. Plus de temps aurait sans doute permis de mieux cerner ces problèmes et de rechercher des solutions alternatives.

A propos, où est donc passée la chasse aux « dépenses fiscales », autrement dit les niches, notamment ces mesures censées booster l'emploi qui sont avant tout des effets d'aubaine?

Prisonnier des délais et de la feuille de route, Monsieur le rapporteur, vous n'en voudrez pas à la CFE-CGC de s'abstenir. Cet avis mériterait pour le moins un avis de suite pour étudier sereinement le sujet plus à fond.

Le groupe CFE-CGC s'est abstenu.

CFTC

L'actualité européenne démontre la nécessité de mieux maîtriser les dépenses publiques. La réduction indispensable de la dette de l'État conduit à une baisse de l'investissement public et donc à une contribution des collectivités territoriales. Celles-ci doivent donc dépenser et investir différemment.

La réforme territoriale en cours s'ajoute à ce problème. Pour la CFTC il est impératif que soient précisées les compétences de chaque entité afin de ne pas générer les mêmes erreurs que dans le passé. Nous pensons et c'est un des aspects du principe de subsidiarité que les collectivités territoriales prennent davantage de soin des infrastructures lorsqu'elles leur sont confiées.

Cet avenir incertain n'incite pas les élus à s'engager. Le fond de compensation pour la TVA pourrait jouer un rôle important si la mécanique restaurée s'avère simple tant en matière de demande de prêt que de justifications des dépenses éligibles.

En ce qui concerne la mobilisation des fonds européens, l'instauration d'un guichet régional semble une piste intéressante s'il ne constitue pas une nouvelle strate ou de nouvelles dépenses.

La valeur carbone peut s'avérer difficile pour orienter les investissements au seul plan national. L'expérience a montré que si cette piste n'est pas définie au plan européen, elle peut engendrer des distorsions de concurrence.

Il convient de ne pas négliger l'atout que constitue le coût de l'énergie.

Pour la CFTC, le niveau régional constituerait un bon échelon pour identifier et faciliter la mise en œuvre des projets.

Il est important de veiller à ce que la transposition de la directive européenne sur les marchés publics n'aboutisse pas à étouffer les petits programmes en partenariat public - privé.

L'ensemble de ces préoccupations est bien résumé dans l'avis.

Notre groupe a émis un vote positif.

CGT

Cet avis a été préparé dans l'urgence alors que rien ne l'imposait puisque la saisine gouvernementale qui est à son origine a finalement été retirée. La qualité des débats préparatoires s'en est ressentie et le résultat final également.

Le sujet, déjà abordé au cours de cette mandature à l'occasion de l'avis présenté par Didier Ridoret sur l'investissement public, est important. Les collectivités territoriales réalisent près de 60 % de la formation brute de capital fixe des administrations publiques mais les restrictions budgétaires les placent devant une situation de plus en plus difficile pour maintenir leur effort d'investissement. Il y va pourtant de la qualité des services publics, condition clé du bien-être de nos concitoyens et remède aux tendances déflationnistes qui empêchent nos économies de rétablir la confiance et de sortir durablement de la crise.

Comme le confirme une étude statistique récente des services du FMI, dans des économies comme les nôtres où le potentiel de production est sous-utilisé, développer l'investissement public est un moyen efficace de stimuler la création d'emplois et d'accélérer ainsi la création de richesses, ce qui a finalement pour effet de réduire la dette publique en proportion du PIB. Mais il y a à cela deux conditions : que les investissements ainsi financés soient économiquement efficaces, et qu'ils soient financés par l'emprunt et non par des augmentations d'impôts ou par la réduction d'autres dépenses. Pour sa part, la CGT est favorable à une sélection démocratique des dépenses publiques en fonction de leur efficacité économique, sociale et environnementale. Ces critères devraient primer sur les règles actuelles favorisant l'attribution des marchés publics au moins-disant. Dans ce cas, le financement des investissements ainsi sélectionnés ne devrait pas dépendre des marchés financiers mais il devrait faire appel à la création monétaire des banques et des banques centrales.

De ce point de vue, le précédent avis présenté par notre collègue en 2012 contenait des indications intéressantes, même si nous nous étions abstenus, en particulier un appel au système bancaire pour qu'il assume ses responsabilités en la matière.

On ne trouve pas trace de ces recommandations dans l'avis qui nous est présenté aujourd'hui ; en revanche, les préconisations les plus contestables sont à nouveau mises en avant : externalisation de certains services dont le rapporteur attend, à tort, une réduction des coûts de fonctionnement, développement des péages urbains, recours au marché financier pour financer la transition énergétique, réhabilitation des partenariats public-privé malgré l'abondance des expériences malheureuses rencontrées par les collectivités territoriales en la matière... Nous saluons les efforts du rapporteur pour prendre en compte les objections que certaines de ces préconisations ont suscitées de la part de nombreux membres de la section de l'économie et des finances mais, faute d'un débat plus poussé, ce point d'aboutissement ne peut satisfaire la CGT.

Compte tenu de ces facteurs et des conditions de l'élaboration de cet avis, la CGT a émis un vote défavorable.

CGT-FO

Cet avis appelle de la part du groupe Force ouvrière un certain nombre de remarques à la fois de forme et de fond. Sur la forme, et sans méconnaître l'importance de l'investissement public dans l'économie de notre pays, y avait-il une telle urgence à traiter de ce sujet ? Au point de mener de front au sein de la section économie et finances ce projet et celui du rapport sur l'état de la France 2015 dont chacun sait que c'est un travail très lourd ? Certes, au départ, il s'agissait vraisemblablement d'une saisine gouvernementale ce qui, in fine, n'a pas été le cas. Dès lors, il aurait pu sembler raisonnable de prendre le temps du débat, dans des conditions plus favorables à des échanges de qualité et à une prise en compte plus large des différentes sensibilités et donc, d'envisager une présentation en plénière plus tardive.

Sur le fond, cet avis dresse un constat que nous pouvons partager sur la situation financière des collectivités territoriales et leur capacité à investir du fait, entre autres, des réductions de la dotation globale de fonctionnement au nom des 50 milliards d'euros d'économies de dépenses publiques programmés. En revanche, il est plus que discret sur le pendant de ces économies en termes de financement du CICE, des dépenses fiscales et des nouvelles réductions de cotisations sociales consenties aux entreprises dans le cadre du pacte de responsabilité. Il est clair que la dépense publique participe aussi à la vie économique et qu'une telle saignée sans évaluation ne pouvait à terme qu'aboutir à une baisse de l'investissement dans la mesure où s'agissant du fonctionnement, les suppressions d'emplois finissent par trouver leurs limites.

Le groupe FO partage quelques-unes des préconisations envisagées notamment en matière de projets d'investissement concernant la transition énergétique dans le cadre du Fonds européen pour les investissements stratégiques ou encore sur la mise en place d'un inventaire permanent du patrimoine des collectivités territoriales .

Néanmoins, d'une manière générale, bien qu'appelant à une stabilité de l'organisation du territoire à l'avenir, cet avis fait l'apologie implicite des réformes en cours. En effet, qu'il s'agisse des conséquences de la Loi MAPTAM où de celles à venir du projet de Loi NOTRe, des solutions à bon nombre de difficultés sur le sujet sont visiblement attendues à travers la

création de plateformes et le regroupement des communes afin de faciliter la réalisation de projets à taille critique.

Pour le groupe FO, nous voyons mal comment l'éloignement du lieu de prise de décision permettra l'égalité d'accès à certains équipements partout sur le territoire. De plus, beaucoup des préconisations entérinent implicitement la mort programmée de la commune.

Comme trop souvent, la piste principalement envisagée pour dégager des marges de recettes est la réduction des dépenses de personnels à travers l'externalisation d'un certain nombre de missions assurées par des fonctionnaires territoriaux ou encore des péages urbains qui aboutiraient à une sélection de l'accès aux villes en fonction des moyens.

Parmi les préconisations, nous observons encore un appel à de nouvelles simplifications des normes et règlements. Pour mémoire, l'article 40 de la Loi de simplification de la vie des entreprises prévoit que les collectivités territoriales puissent confier l'encaissement de certaines recettes à des organismes privés ; faudrait-il envisager de simplifier aussi le contrôle de la dépense publique ou l'accès aux marchés publics ? Le groupe FO est également réservé sur le recours aux partenariats public privé, considérant que trop d'exemples récents incitent à la plus grande prudence.

Le groupe FO s'est abstenu.

Coopération

Comme notre assemblée l'avait déjà souligné en 2012, la chute de l'investissement public, et tout particulièrement de l'investissement local, obère une reprise économique tant espérée. Elle fait notamment peser un danger important sur les secteurs qui s'appuient sur les projets d'investissements des collectivités locales, et sur l'ensemble des entreprises dont les coopératives qui sont ancrées dans les territoires et sont d'importants pourvoyeurs d'emplois.

C'est un sujet d'importance pour l'avenir de nos territoires, et si le constat a été clairement dressé les préconisations auraient méritées d'être complétées au-delà des modalités techniques de financement.

Parmi celles-ci le groupe de la coopération est particulièrement attentif à garantir l'égalité d'accès pour les TPE-PME que soit dans le cadre de la transposition des directives européennes « marchés publics », ou en perspective du *Plan Juncker*. C'est une priorité qui devra être abordée dans les groupes de travail mis en place au sein des préfectures. Composés d'organisations interprofessionnelles et professionnelles et de maîtres d'ouvrage, ils doivent étudier territoire par territoire les possibilités d'investissements publics notamment en matière d'infrastructures. Dans un contexte de forte diminution des investissements des collectivités locales, les SCOP de travaux publics viennent de proposer plusieurs pistes au Médiateur des Marchés Publics pour améliorer la commande publique : SBA à la française, délais de paiement, valorisation du label RSE... et ont alerté sur la concurrence déloyale via les travailleurs détachés qui mettent en péril bon nombre de PME notamment coopératives.

D'une façon générale, la coopération partage la volonté de « *définir une orientation stratégique et programmer des investissements à l'échelon local* ». Il faut un ciblage des investissements pour les secteurs économiques créateurs d'activité et d'emplois dans les zones les plus fragiles de nos territoires en zones rurales ou dans les quartiers urbains les plus défavorisés. Ainsi, la modernisation de nos infrastructures, notamment les voies capillaires

du réseau ferroviaire et l'accessibilité numérique doivent être priorisées pour renforcer l'attractivité de nos territoires et permettre à nos coopératives notamment agricoles de poursuivre leur développement.

Par ailleurs, nous partageons la nécessité de maîtriser les dépenses de fonctionnement, de poursuivre le travail de simplification des règles et des normes, et de stabiliser notre organisation territoriale et son mode de financement. En effet, l'investissement qu'il soit privé ou public doit s'inscrire dans une dynamique de confiance et de visibilité à moyen et long terme.

Le groupe de la coopération a voté en faveur de l'avis.

Entreprises

Encourager l'investissement public dans les collectivités territoriales: plus qu'un sujet d'actualité, n'y a-t-il pas là un véritable défi au moment où l'argent public se fait rare et où la dette de l'État atteint des sommets jamais égalés. L'actualité de la Grèce nous le rappelle d'ailleurs cruellement.

Mais avant d'entrer dans le vif du sujet, le groupe tient à saluer la qualité du travail accompli par le rapporteur et la section qui nous a permis d'aboutir dans des délais extrêmement brefs à un avis équilibré sur une question cruciale pour l'avenir des territoires et la vie quotidienne des citoyens.

Sujet crucial en effet car les collectivités locales sont le plus gros investisseur public, y compris devant l'État. C'est en grande partie de leur action, de leur gestion que dépend la qualité de nos infrastructures (routes, équipements...), du logement, de nos services publics... Tout en rappelant que nos PME/PMI/TPE éprouvent un besoin urgent d'obtention d'appels d'offres et de commandes.

A ce jour, le manque est crucial avec une implication inéluctable sur leur pérennité et l'emploi.

Le CESE ne pouvait donc pas faire l'économie d'une telle saisine !

Concernant, maintenant, l'avis lui-même, nous approuvons le constat du rapporteur selon lequel le contexte général (crise économique, baisse de la dotation de l'État, les transferts de compétences de l'État sans contrepartie financière) explique en grande partie la baisse régulière des dépenses d'investissement des collectivités, tendance qui s'est accentuée en 2014 et se confirme encore en 2015.

Tout comme l'avis le rappelle expressément, et malgré un contexte économique toujours contraint, le groupe des entreprises considère qu'il est urgent et nécessaire d'inverser cette tendance mais sans que cela se traduise par une hausse de la fiscalité locale pesant sur les entreprises et les ménages.

Si la recherche des baisses de dépenses de fonctionnement reste incontournable, elle ne saurait à elle seule redonner suffisamment de souffle aux budgets des collectivités. Les marges de manœuvre en la matière sont en effet insuffisantes étant donné l'ampleur de la tâche.

Et cela malgré tout le travail déjà accompli avec et par la Caisse des dépôts tant en termes de financement que d'accompagnement des projets.

C'est pourquoi, comme le propose l'avis, après les mesures récentes de compensation mises en place par le gouvernement, d'autres voies doivent être explorées pour relancer sans tarder l'investissement des collectivités locales.

Le groupe des entreprises approuve donc sans réserve les recommandations de l'avis en faveur d'un renforcement du Fonds de Compensation pour la TVA, le recours au *Plan Juncker*, le recours aux partenariats publics/privés et la définition d'une valeur carbone au niveau européen.

Enfin, parallèlement à ces mesures techniques, le groupe des entreprises tient lui aussi à rappeler qu'aucune relance durable de l'investissement public des collectivités ne pourra se faire sans un retour de la confiance. Or, ce préalable nécessaire suppose lui-même un engagement fort de l'État en faveur d'une réelle stabilité réglementaire et législative. En effet, cette prévisibilité est le socle indispensable pour renouer avec la volonté d'investir des acteurs économiques qu'ils soient publics ou privés.

Pour toutes ces raisons, le groupe a voté l'avis.

Environnement et nature

Les collectivités territoriales assurent une part essentielle des investissements publics. Elles ont une responsabilité croissante dans la préparation d'un ensemble d'infrastructures et d'équipement qui facilitent et favorisent l'adaptation des habitants et des citoyens au mode développement à venir.

Même si le groupe environnement et nature estime que l'avis n'a pas traité de l'ensemble des investissements possibles et souhaitables, il s'est prononcé majoritairement en faveur de ce texte. Celui-ci formule un certain nombre de préconisations pour permettre une reprise de l'investissement public local.

Le groupe environnement et nature apprécie que l'avis insiste sur l'importance des investissements en faveur d'une transition énergétique. Il en est ainsi notamment pour les recommandations qui :

- encouragent à l'utilisation des dispositions législatives permettant d'expérimenter des zones de péage urbain ;
- appellent une valeur élevée du carbone garantie par la puissance publique ;
- demandent des programmes européens d'investissement pour la rénovation énergétique des bâtiments, dans la ligne du projet de Société de financement de la transition énergétique (SFTE).

Le groupe environnement et nature remercie le rapporteur et l'équipe administrative pour le travail effectué et l'écoute des diverses propositions.

Outre-mer

Nous devons, hélas, faire face à une baisse brutale de l'investissement des collectivités territoriales (-9,6 % en 2014). La stagnation de la croissance s'explique en général par la faiblesse des investissements en infrastructures, dans l'éducation, la recherche et l'innovation ou encore la santé. Or, une société qui n'investit pas est une société qui ne peut que régresser.

L'avis dresse un constat clair et rappelle les principaux enjeux : comment investir dans un contexte de crise des financements publics ? Quels sont les leviers à actionner au niveau local ? Comment mieux mobiliser les différents partenaires institutionnels et privés ?

Mais au-delà de ces aspects généraux, il est à rappeler que la situation des collectivités ultramarines est spécifique car elles ont en charge le rattrapage du retard d'équipement, encore considérable dans des domaines aussi essentiels que coûteux, comme le traitement des déchets, l'assainissement, les équipements scolaires, sportifs et culturels... En outre ces collectivités ultramarines jouent un rôle fondamental au niveau du développement économique, social et environnemental.

De ce fait, les collectivités territoriales ultramarines de par leur situation géographique, de leur histoire, du contexte économique et social, disposent de compétences plus étendues que les collectivités hexagonales en matière de charges courantes et obligatoires non compensées.

En bref, les besoins sont toujours plus importants alors que nos collectivités se trouvent chaque jour dans une situation plus dégradée.

Des mesures structurelles mobilisant l'ensemble des acteurs s'imposent. Les dispositifs exceptionnels d'investissement ou l'incitation fiscale à l'investissement productif font partie des réponses. Mais ils doivent pouvoir s'appuyer sur une programmation de long terme rigoureuse et maîtrisée.

Même si ces points spécifiques à l'Outre-mer n'ont pas pu être abordés dans cet avis, le groupe de l'Outre-mer souligne la pertinence des questions soulevées et l'a donc voté.

Personnalité qualifiée

M. Richard. « Ce projet d'avis est le bienvenu au moment où la faiblesse globale de l'investissement public laisse planer de nombreux nuages sur nombre de secteurs de l'économie et sur la capacité de notre pays à s'équiper pour demeurer concurrentiel.

Les collectivités locales, premier investisseur public (80%) permettent notamment en secteur rural, le maintien d'activités dans le bâtiment, les travaux publics, l'horticulture, etc...

Mais elles sont entrées dans une zone de turbulences, aux causes multiples et protéiformes :

- conjoncture économique générale ;
- taux d'endettement public ;
- baisse des dotations de l'État et explosion des dépenses obligatoires, notamment pour les départements ;
- baisse continue de l'autonomie fiscale depuis une quinzaine d'années ;
- raisons auxquelles il faut ajouter l'effet conjoncturel des renouvellements de mandats, municipaux départementaux et régionaux qui, traditionnellement, portent en eux une pause d'investissements.

Malgré des taux d'emprunt historiquement bas, nombre de collectivités annulent des projets ou, concernant les départements qui doivent faire face à des charges sociales exponentielles, sabrent leurs budgets routes, construction de collèges et subventions aux communes alors que celles-ci constituent un formidable levier sur l'investissement local.

On peut regretter, qu'en ne s'attaquant pas de front à la clause de compétence générale, source d'éparpillement des moyens publics et surcoûts sur les frais d'instruction et de mandatement, la loi NOTRe sera passée pour l'essentiel à côté des espoirs qu'elle avait suscités.

Parallèlement, côté recettes, les collectivités locales sont confrontées à un véritable effet ciseaux : baisse des dotations de l'État et moindre autonomie fiscale.

On est légitime, aujourd'hui, à se demander si le principe constitutionnel - art. 34 et 72-3 - de libre administration des collectivités n'est pas, de facto, battu en brèche du fait de l'absence de réelles marges de manœuvre entre explosion des dépenses obligatoires et perte de capacité à lever l'impôt. C'est à une recentralisation de fait que nous assistons impuissants, en parfaite contradiction avec le CGCT qui dispose pourtant que la part des ressources propres ne doit pas être inférieure à celle constatée en 2003.

Alors, dans un tel contexte, vous ne manquez pas de courage, cher collègue, et chacun a conscience que la question est structurelle.

Pour autant, votre contribution est bien venue et vos analyses et propositions méritent de prospérer, notamment la question de la stabilité réglementaire et normative qui génère attentisme, la question de la capacité d'ingénierie des petites collectivités, par exemple pour s'inscrire dans le *Plan Juncker*, l'élargissement de la base du FCTVA, la réhabilitation des PPP qui ne sont ni solution miracle ni grand Satan,

Oui toutes ces propositions vont dans le bon sens et je les voterai donc. »

Professions libérales

Face à niveau record de sa dette publique globale, l'État réduit ses dotations aux collectivités locales, avec comme conséquence pour elles, un tassement de leurs dépenses de fonctionnement et surtout un vif recul de leurs investissements. Or, l'investissement des collectivités locales représente environ les ¾ de l'investissement public.

Cet avis confirme la menace qui plane depuis quelques temps. En effet, de plus en plus étranglées en matière sociale par des demandes en hausse du fait de la crise et des ressources fiscales propres en baisse, les collectivités locales voient leurs marges de manœuvre réduites. Comme le rappelle l'avis leur stratégie se résume à un choix entre augmentation de la fiscalité locale, diminution de leurs dépenses de fonctionnement et/ou d'intervention sociale, recours à l'emprunt et/ou baisse de leurs dépenses d'investissement.

Par ailleurs, la période n'est guère propice à des projets d'investissement du fait notamment de l'impact du cycle électoral municipal, départemental et régional, du fait de l'instabilité législative et réglementaire consécutive à l'inflation de textes et de normes, qui donne une instabilité juridique, du fait aussi de l'interprétation jurisprudentielle des textes, du fait enfin de la réforme territoriale (dans quel cadre seront exercées les compétences ? Quel type de compétences ? Le défaut de confiance est également un frein à l'objectif d'investissement. Seule une visibilité à moyen/long terme permettra de relancer la machine !

L'avis préconise, entre autres, l'accélération du travail de simplification des règles et des normes s'appliquant aux collectivités locales. Cette préconisation vaut d'ailleurs pour tous les publics, pas seulement pour les collectivités locales ! Mais il faut veiller à ce que la simplification n'élimine pas des outils de qualité forgés au fil des réformes.

L'avis préconise un inventaire du patrimoine des collectivités locales. Nous y sommes favorables mais nous pensons utile de rappeler que cet inventaire doit s'accompagner d'un diagnostic global indépendant, éclairant la maîtrise d'ouvrage dans ses choix afin de disposer d'un projet « raisonné ».

Le groupe des professions libérales émet une réserve très forte sur l'ampleur et la portée des dispositions sur les marchés globaux. Il est évident aujourd'hui que la motivation est de pouvoir continuer à investir alors que le niveau d'endettement élevé ne le permet plus, grâce à l'artifice comptable permettant de ne faire apparaître qu'une partie de la dette dans la comptabilité publique. Nous avons un retour de 9 ans sur les contrats globaux type PPP en France et 15 ans en Angleterre, et le constat est éloquent : une concurrence inégale, des coûts « hors contrat » incontrôlables, des loyers qui explosent et un impact économique final non maîtrisable et fiscalement intenable.

Ces marchés peuvent mettre en péril les finances des collectivités à moyen ou long terme. Ils peuvent de plus fragiliser le tissu local constitué de PME/TPE, pourtant force de nos territoires avec leurs centaines de milliers d'emplois.

Pour le groupe des professions libérales, l'optimisation des qualités et des performances d'un ouvrage, notamment de bâtiment, suppose l'intervention d'une maîtrise d'œuvre compétente, responsable et indépendante au seul service des maîtres d'ouvrage publics.

Le groupe des professions libérales, conscient de la crise grave qui touche le bâtiment et particulièrement nos professions du cadre de vie, regrette l'ambiguité de certaines préconisations de l'avis. Il s'est abstenu.

UNAF

Cet avis arrive en plein cœur de l'actualité : après le rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques ouvrant un chapitre sur les investissements publics, mais avant la rencontre entre le Gouvernement et l'AMF pour plancher sur les modalités d'un soutien financier à l'investissement du bloc communal et ainsi limiter l'impact de la baisse de 12,5 milliards d'euros des dotations de l'État de 2014 à 2017.

Il était donc essentiel que le CESE se saisisse à nouveau de ce sujet de l'investissement public local même si le groupe de l'UNAF peut regretter que ce travail ait été conduit à marche forcée avec trop peu d'auditions.

Mis à part cette réserve, le groupe de l'UNAF soutient les recommandations de l'avis.

L'enjeu des investissements publics locaux est d'importance pour les familles comme pour les entreprises. Comme le souligne justement la Cour des comptes, il existe aujourd'hui une insuffisance d'évaluation socio-économique de ces investissements, qui ne peuvent être une fin en soi. Ils doivent être décidés au cas par cas en fonction de leur capacité à relever le potentiel de production de l'économie française, à améliorer les conditions de vie des familles ou à générer des gains de productivité.

L'avis propose des pistes pour y parvenir.

Le groupe de l'UNAF retient la proposition qui vise, au niveau européen, à définir un prix du carbone élevé permettant d'orienter les investisseurs privés vers des projets aujourd'hui non-économiquement rentables sur court/moyen terme, mais écologiquement et socialement rentables sur long terme. Payer un prix pour le carbone, c'est, dans les choix

d'investissement, faire peser la balance du côté des énergies renouvelables, de l'efficacité énergétique, de la R&D « verte ».

Sur la proposition visant à dégager de nouvelles recettes locales via la création de péages urbains, le groupe de l'UNAF tient à alerter sur la nécessité de prendre en compte les familles à revenus modestes bien souvent contraintes de s'éloigner des centres villes : les transports en commun n'étant pas toujours au rendez-vous pour se rendre à leur travail. Dans une telle hypothèse, les péages urbains ne doivent pas venir doublement sanctionner ces familles.

Enfin, le groupe de l'UNAF tient à souligner que l'investissement public local est important pour la conciliation vie familiale-vie professionnelle en permettant le développement des places d'accueil pour les jeunes enfants.

Le groupe de l'UNAF a voté l'avis.

UNSA

L'avis qui est soumis à notre assemblée nous plonge au cœur d'une problématique très actuelle, celle du lien complexe qui unit croissance et investissement. Si, dans notre pays, les bons chiffres de croissance enregistrés au 1^{er} trimestre 2015 fondent une espérance raisonnable d'amélioration, que ceux-ci se confirment en tendance durable sera sans doute en large partie dépendant de l'investissement :

- l'investissement privé, qui reste aujourd'hui très frileux ;
- l'investissement public aussi, et c'est lui que l'avis nous propose d'explorer à travers celui des collectivités territoriales qui en occupe la part du lion puisqu'il représente à lui-seul près de 70 % du total de l'investissement public, jouant un rôle d' entraînement économique essentiel pour des secteurs entiers, notamment ceux de la construction et du bâtiment.

L'avis le met en avant : dans un contexte de hausse des dépenses d'intervention sociale et, parallèlement, de restrictions budgétaires pour faire face au déficit public, l'investissement des collectivités a logiquement chuté, et même fortement chuté puisqu'il s'est réduit de 9,7 % en un an. Au-delà de la force du chiffre, l'avis en analyse les causes, multiples et qui ne s'arrêtent donc pas à la seule explication des baisses de dotation de l'État, pour importantes qu'elles soient.

Pour en limiter les effets négatifs sur l'investissement, l'État a d'ailleurs mis en place plusieurs dispositifs correcteurs, visant particulièrement les zones rurales ou les zones urbaines sensibles. C'est sans doute un des points intéressants de l'avis que d'essayer d'en mesurer l'efficacité, une efficacité qui semble d'ailleurs relative, même si on manque de recul pour avoir des résultats totalement probants.

Mais, au-delà des constats, ce sont les préconisations qui sont évidemment les plus attendues et nous mesurons, à l'UNSA, la difficulté de l'exercice. Elles nous semblent de portée et d'ampleur inégales, notamment celles concernant la connaissance du patrimoine local qui nous paraît marginale quant aux effets recherchés sur le dopage de l'investissement. L'UNSA apprécie par contre les recommandations concernant le *Plan Juncker* qui peut être un important soutien à l'investissement public - c'est sa vocation - mais dont la conception implique que les collectivités, si elles veulent en tirer bénéfice, prennent la mesure des efforts mutualisés de conception qu'elles doivent mener.

Encourager l'investissement, c'est bien sûr en huiler la mécanique et les rouages pour le faciliter, c'est aussi un état d'esprit à travailler pour le concevoir, mais tout le monde sait bien que, sans les fonds qui le permettent, les encouragements ne suffisent pas. Cet état de fait pèse évidemment sur les recommandations de l'avis dont les effets ne peuvent aller jusqu'à pallier ce manque qui est largement aujourd'hui la difficulté majeure.

L'avis nous le donne à voir lorsqu'il évoque l'actuel programme de réduction des déficits publics à hauteur de 50 milliards en 3 ans et ses effets sur les dotations aux collectivités et donc, en partie, sur leurs investissements. Un « choc », c'est le terme qu'il utilise pour le qualifier. Nous espérons en tout cas à l'UNSA que les problématiques de cet avis diffuseront un peu dans le débat public. Lorsqu'on sait que d'aucuns y avancent aujourd'hui des chiffres d'économies à réaliser de 100, voire même de 150 milliards, avouons que, pour n'en rester qu'aux conséquences que cela pourrait avoir sur l'investissement, cela laisse, au mieux, songeur, et, au pire, plus qu'inquiet...

Nonobstant ces considérations, l'UNSA a voté l'avis.

Scrutin

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis
présenté par Didier Ridoret, rapporteur

Nombre de votants	160
Ont voté pour	115
Ont voté contre	13
Se sont abstenus	32

Le CESE a adopté.

Ont voté pour : 115

Agriculture	M. Bastian, Mmes Beliard, Bocquet, Bonneau, MM. Choix, Cochonneau, Giroud, Mme Lambert, MM. Pelhate, Pinta, Roustan, Mme Serres.
Associations	M. Allier, Mme Arnoult-Brill, MM. Charhon, Da Costa, Mme Jond, M. Leclercq.
CFDT	M. Blanc, Mme Boutrand, MM. Cadart, Duchemin, Gillier, Mmes Hervé, Houbairi, MM. Le Clézio, Mussot, Nau, Mmes Nicolle, Prévost, MM. Quarez, Ritzenthaler.
CFTC	M. Coquillion, Mme Courtoux, MM. Ibal, Louis, Mme Parle.
Coopération	Mme de L'Estoile, M. Lenancker, Mmes Rafael, Roudil, M. Verdier.
Entreprises	MM. Bailly, Bernasconi, Mmes Castera, Dubrac, Duhamel, M. Gailly, Mme Ingelaere, MM. Jamet, Lebrun, Lejeune, Mariotti, Mongereau, Placet, Pottier, Mme PrévetMadère, MM. Ridoret, Roger-Vasselin, Roubaud, Mme Roy, M. Schilansky.
Environnement et nature	MM. Beall, Bonduelle, Bougrain Dubourg, Mme de Béthencourt, MM. Genest, Genty, Guérin, Mme Mesquida.
Mutualité	MM. Andreck, Davant.
Outre-mer	MM. Arnell, Budoc, Galenon, Grignon, Janky, Kanimoa, Omarjee, Osénat, Mme Romouli-Zouhair.
Personnalités qualifiées	MM. Bailly, Baudin, Mmes Brunet, Cayet, Dussaussois, El Okki, M. Etienne, Mme Flessel-Colovic, MM. Fremont, Gall, Geveaux, Mmes Gibault, Graz, MM. Kirsch, Le Bris, Lucas, Mme Meyer, M. Richard, Mme du Roscoät, MM. de Russé, Soubie, Urieta.
UNAF	Mme Basset, MM. Damien, Farriol, Feretti, Fondard, Joyeux, Mmes Koné, L'Hour, Therry, M. de Viguerie.
UNSA	MM. Bérille, Grosset-Brauer.
Outre-mer	MM. Budoc, Grignon, Janky, Lédée, Omarjee.
Personnalités qualifiées	M. Aschieri, Mme Ballaloud, M. Baudin, Mmes Brishoual, Brunet, Cayet, MM. Corne, Delevoye, Mmes Dussaussois, El Okki, M. Etienne, Mmes Flessel-Colovic, Fontenoy, MM. Fremont, Gall, Mmes Gibault, Grard, Graz, Hezard, MM. Hochart, Jouzel, Mme de Kerviler, MM. Khalfa, Le Bris, Mme Levaux, MM. Lucas, Martin, Mmes de Menthon, Meyer, d'Ormesson, MM. Richard, Terzian, Urieta.

<i>Professions libérales</i>	MM. Capdeville, Noël, Mme Riquier-Sauvage.
<i>UNAF</i>	Mme Basset, MM. Damien, Farriol, Feretti, Fondard, Joyeux, Mmes Koné, Therry.
<i>UNSA</i>	M. Bérille, Mme Dupuis, M. Grosset-Brauer.

Ont voté contre : 13

<i>CGT</i>	Mmes Crosemarie, Cru-Montblanc, Dumas, M. Durand, Mmes Farache, Geng, MM. Marie, Michel, Mansouri-Guilani, Naton, Teskouk.
<i>Personnalités qualifiées</i>	Mme de Menthon, M. Obadia.

Se sont abstenus : 32

<i>Agriculture</i>	Mme Sinay.
<i>Artisanat</i>	Mme Amoros, M. Crouzet, Mme Foucher, MM. Griset, Le Lann, Liébus, Martin.
<i>CFE-CGC</i>	M. Artero, Mmes Couturier, MM. Dos Santos, Lamy, Mme Weber.
<i>CGT-FO</i>	M. Bellanca, Mme Boutaric, M. Chorin, Mme Millan, M. Nedzynski, Mme Nicoletta, MM. Peres, Porte, Mme Thomas, M. Veyrier.
<i>Environnement et nature</i>	Mmes Ducroux, Laplante.
<i>Personnalités qualifiées</i>	M. Aschieri, Mmes Fontenoy, Grard.
<i>Professions libérales</i>	MM. Capdeville, Gordon-Krief, Noël, Mme Riquier-Sauvage.

Annexes

Annexe n° 1 : composition de la section de l'économie et finances

- ✓ **Président :** Hugues MARTIN
- ✓ **Vice-Présidents :** Hélène FAUVEL et Roger MONGEREAU

Agriculture

- ✓ Annie BOCQUET
- ✓ Dominique LEFEBVRE
- ✓ Philippe PINTA

Artisanat

- ✓ Michel BRESSY
- ✓ Marie-Christine GAULTIER

Associations

- ✓ Hubert ALLIER

C.F.D.T.

- ✓ Philippe MUSSOT
- ✓ Philippe LE CLÉZIO

C.F.E.-C.G.C.

- ✓ Michel LAMY

C.F.T.C.

- ✓ Philippe LOUIS

C.G.T.

- ✓ Denis DURAND
- ✓ Nasser MANSOURI-GUILANI

C.G.T.- F.O.

- ✓ Hélène FAUVEL
- ✓ Stéphane LARDY

COOPERATION

- ✓ Denis VERDIER

ENTREPRISES

- ✓ Pierre-Antoine GAILLY
- ✓ Roger MONGEREAU
- ✓ Didier RIDORET

ENVIRONNEMENT & NATURE

- ✓ André-Jean GUERIN
- ✓ Gaël VIRLOUVET

OUTRE-MER

- ✓ René ARNELL
- ✓ Gérard GRIGNON

PERSONNALITES QUALIFIEES

- ✓ Pierre KHALFA
- ✓ Raymond-François LE BRIS
- ✓ Hugues MARTIN
- ✓ Laurence PARISOT

PROFESSIONS LIBERALES

- ✓ Bernard CAPDEVILLE
- ✓ Daniel-Julien NOEL

U.N.A.F.

- ✓ Bernard FARRIOL

PERSONNALITES ASSOCIEES

- ✓ Catherine BARBAROUX
- ✓ Michèle DEBONNEUIL
- ✓ Anne GUILLAUMAT de BLIGNIERES
- ✓ Jean-Louis de MOURGUES
- ✓ Jean-François PILLIARD

Annexe n° 2 : liste des personnalités auditionnées

✓ **Monsieur André Laignel**

premier vice-président de l'Association des maires de France

✓ **Mme Gabrielle Gauthey**

directrice des investissements et du développement local à la Caisse des dépôts

Annexe n° 3 : liste des sigles

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AMF	Association des maires de France
BEI	Banque européenne d'investissement
CGCT	Code général des collectivités locales
CPE	Contrat de performance énergétique
CPPE	Contrat de partenariat de performance énergétique
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DET R	Dotation d'équipement des territoires ruraux
DGCL	Direction générale de collectivités locales
DGF	Dotation globale de fonctionnement
EPIC	Établissements publics de coopération intercommunale
FEIS	Fonds européen pour les investissements stratégiques
FBCF	Formation brute de capital fixe
FCTVA	Fonds de compensation pour la TVA
IGD	Institut de la gestion déléguée
LFI	Loi de finances initiale
NOTRe	Nouvelle organisation territoriale de la République
MAPTAM	Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
ODAL	Organismes divers d'administration locale
PME	Petite et moyenne entreprise.
PPP	Partenariat public-privé
PIB	Produit intérieur brut
RSA	Revenu de solidarité active
SFTE	Société de financement de la transition énergétique
SRU	Solidarité et au renouvellement urbain
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
ZRR	Zone de revitalisation

Annexe n° 4 : liste bibliographique

Conseil économique, social et environnemental, *L'investissement public une priorité*, juillet 2012.

La Banque Postale, *Les finances locales – Tendances 2015*, mai 2015.

Agence française de l'immobilier public et Fédération française du bâtiment, *Analyse de l'évolution de l'investissement local sur la base des débats d'orientation budgétaires 2015*, mai 2015.

Associations des maires de France, *Dossier de la conférence de presse du 29 mai 2015*, fiche n° 2.

Cour des comptes, rapport *La situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2010.

Cour des comptes, rapport *La situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2015.

Guy Gilbert et Alain Guengant, *Programme de stabilité 2015-2017 - Quel impact sur l'investissement local ?*, juillet 2014.

Annexe n° 5 : liste des illustrations

Graphique 1	Évolutions de l'investissement (FBCF) des administrations publiques	6
Graphique 2	La structure du budget communal	8
Graphique 3	Répartition par nature des dépenses des collectivités locales	9
Graphique 4	Évolutions de la dette publique française en % du PIB (au sens de Maastricht)	17
Tableau 1	Baisse programmée des dotations de l'État aux collectivités locales	7
Tableau 2	Objectif d'évolution de la dépense locale en valeur	8
Tableau 3	Évolution programmée de la DETR	11



Dernières publications de la section de l'économie et des finances

- *Nouvelles monnaies : les enjeux macro-économiques, financiers et sociétaux*
- *Rapport annuel sur l'état de la France en 2014*
- *Conséquences économiques, financières et sociales de l'économie non déclarée*
- *Les conséquences de solvabilité II sur le financement des entreprises*
- *Financer la transition écologique et énergétique*
- *Avant-projet de loi relatif à la ville et à la cohésion urbaine*

LES DERNIÈRES PUBLICATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (CESE)

- *Les addictions*
- *Résolution sur un tableau de bord d'indicateurs complémentaires au Produit intérieur brut (PIB) élaboré en partenariat avec France Stratégie*
- *Perspectives pour la révision de la stratégie Europe 2020*
- *Avant-projet de loi relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine*
- *Le stockage de l'énergie électrique, une dimension incontournable de la transition énergétique*
- *L'emploi dans la transition écologique*
- *La bonne gestion des sols agricoles : un enjeu de société*

Retrouvez l'intégralité
de nos travaux sur
www.lecese.fr

Imprimé par la direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris (15^e)
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental

N° de série : 411150021-000815 – Dépôt légal : juillet 2015

Crédit photo : iStock



LES AVIS
DU CONSEIL
ÉCONOMIQUE
SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL



Dans un contexte de baisse de la dotation de l'État aux collectivités territoriales, les dépenses d'investissement marquent le pas alors qu'elles revêtent un caractère essentiel dans la phase de reprise que connaît l'économie française. Plusieurs mesures ont été prises par le gouvernement mais d'autres sont nécessaires si l'on veut maintenir le rôle d'investisseur des collectivités territoriales à un niveau adéquat.

Le CESE dessine plusieurs pistes à cette fin visant à desserrer la contrainte sur leurs budgets d'investissement, à mieux connaître le patrimoine local, à améliorer la programmation et à mieux mobiliser les partenaires publics et privés.



CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL
9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr

N° 41115-0019 prix : 8,50 €
ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-138675-4



9 782111 386754



Diffusion
Direction de l'information
légale et administrative
Les éditions des *Journaux officiels*
tél. : 01 40 15 70 10
www.ladocumentationfrancaise.fr