

FIPECO le 10.04.2019
Les commentaires de l'actualité

Le rapport de l'OCDE sur l'investissement public en France

François ECALLE

La dernière étude économique de l'OCDE sur la France comporte un chapitre intitulé « *améliorer l'efficacité de l'investissement public* ». Il commence par une vue d'ensemble et une présentation des principaux enjeux qui n'appellent pas d'observation et sont résumées dans le présent billet. Il présente ensuite des propositions visant à « *renforcer les conditions-cadres pour un investissement public efficace* », plus particulièrement dans les domaines des transports, de l'énergie, de la transformation numérique et de l'innovation qui sont commentées ici. Une [fiche de l'encyclopédie](#) de FIPECO précise la définition de l'investissement public et ses principales caractéristiques en France.

L'OCDE note que le stock de capital public rapporté au PIB est en France parmi les plus élevés de ceux des pays de l'organisation et que la qualité des infrastructures y est généralement bonne. L'investissement public est légèrement supérieur en France à la moyenne de l'OCDE et plus élevé que dans la plupart des autres grands pays européens. S'il ne présente donc pas d'insuffisance quantitative, il pourrait être mieux ciblé. L'investissement public devrait être réorienté de la construction d'infrastructures nouvelles vers la maintenance des équipements existants et privilégier la lutte contre le changement climatique, le développement des infrastructures numériques ainsi que la recherche et développement.

L'OCDE recommande en outre notamment de : faire plus d'efforts pour généraliser les évaluations socio-économiques des investissements importants, y compris en les rendant obligatoires pour les grands investissements des collectivités locales ; mobiliser plus largement le secteur privé pour réaliser des infrastructures ; encourager le transfert complet des responsabilités en matière d'infrastructures locales aux intercommunalités et déterminer pour partie les concours de l'Etat aux collectivités locales en fonction de coûts standards des services publics locaux ; promouvoir une tarification plus efficace de l'usage des infrastructures de transport, par exemple en mettant en place des péages urbains ; renforcer l'autonomie des universités en matière de recherche et augmenter le financement de la recherche par appels à projets.

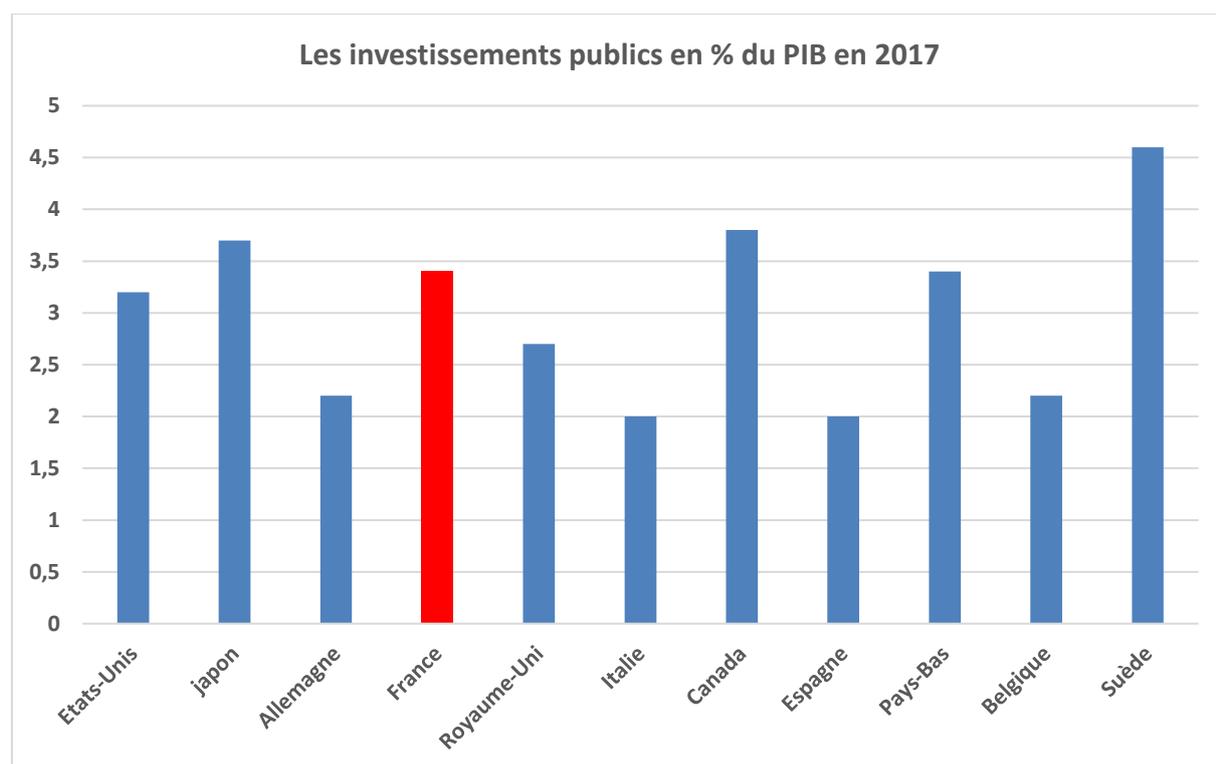
Ces recommandations sont bienvenues sous quelques réserves : d'importants efforts sont nécessaires pour adapter les méthodes d'évaluation socio-économique des investissements à chaque secteur et pour faire comprendre l'intérêt de ces évaluations, notamment par les collectivités locales ; l'expérience, ancienne en France, des contrats de long terme avec des partenaires privés pour construire et exploiter des infrastructures est souvent décevante ; fixer les dotations de l'Etat aux collectivités locales pour partie en fonction de coûts et besoins standards obligerait à construire un système d'information très complexe qui risquerait d'être en fait très peu utilisé ; renforcer le financement de la recherche par appels à projet requerrait une plus grande mobilité des personnels concernés.

A) Vue d'ensemble et enjeux

Le stock de capital public, en pourcentage du PIB, est en France parmi les plus élevés de ceux des pays de l'OCDE. Sur 28 pays de l'organisation, la France est au septième rang en 2015, et au deuxième derrière le Japon si on se limite aux membres du G7.

La qualité des infrastructures, appréciée par une enquête internationale auprès de responsables d'entreprises, situe la France au quatrième rang (au deuxième derrière le Japon au sein du G7). D'autres indicateurs spécifiques à certains secteurs, comme la densité des réseaux de transport, confirment la relativement bonne qualité du stock de capital public, à l'exception toutefois de certains indicateurs relatifs aux infrastructures numériques, comme la vitesse de connexion à Internet, pour lesquels la France est nettement au-dessous de la moyenne.

Bien que le stock de capital public soit globalement satisfaisant, l'investissement public en France est légèrement supérieur à la moyenne, non pondérée, de l'OCDE. Il est plus élevé que dans la plupart des autres grands pays européens. Entendu ici comme la formation brute de capital fixe des administrations publiques, il ne tient pas compte des investissements des entreprises publiques du secteur marchand, comme EDF, qui sont probablement plus importants en France.



Source : OCDE ; FIPECO.

Si l'investissement public ne présente pas une insuffisance quantitative en France, les choix d'investissement pourraient être meilleurs ; en particulier, ils ont jusqu'à présent trop largement privilégié la construction de nouvelles infrastructures au détriment de l'entretien et de la maintenance des équipements existants. Ils doivent en outre être désormais plus nettement orientés vers la lutte contre le changement climatique, le développement des infrastructures numériques et la recherche et développement.

B) Les recommandations de l'OCDE

Le texte des recommandations de l'OCDE est en italique et les commentaires sont en caractères normaux.

1) Améliorer les conditions-cadres des opérations d'investissement

Prendre davantage en compte les considérations d'efficacité socio-économique lors de la sélection des grands projets. Pour cela :

- faire plus d'efforts pour généraliser, chez toutes les parties prenantes, la pratique consistant à procéder à des évaluations socio-économiques avant d'effectuer des investissements importants, notamment en continuant à élargir à d'autres secteurs le cadre mis en place dans le secteur de la santé ;

Cette recommandation est importante car le bénéfice socio-économique actualisé (cf. [fiche sur sa définition et son calcul](#)) devrait être le principal critère de choix des investissements. Or un [rapport de décembre 2016](#) de l'Inspection générale des finances montre que si de réels progrès ont été réalisés dans l'évaluation des investissements publics, d'importantes difficultés subsistent. La connaissance des projets d'investissement par le commissariat général à l'investissement est incomplète ; le rôle de l'évaluation socio-économique et de sa contre-expertise éventuelle dans la prise de décision semble très limité¹, d'autant que sa pertinence est parfois contestée et que d'autres approches, multicritères par exemple, lui sont parfois préférées, même dans le domaine des transports ou l'évaluation socio-économique des investissements est pratiquée depuis très longtemps ; la diffusion et l'appropriation des méthodes d'évaluation socio-économique sont faibles en dehors du domaine des transports.

Il faut toutefois reconnaître que le bilan socio-économique complet est souvent très difficile, voire impossible, à réaliser dans certains secteurs et qu'il faut alors se contenter d'en mettre en évidence quelques éléments, ce qui est d'ailleurs le cas dans le système hospitalier dont les procédures sont mises en avant par l'OCDE. Il faudrait pour cela des guides méthodologiques simplifiés. Les évaluations socio-économiques risquent enfin de pas être souvent prises en compte par les décideurs et donc de ne pas avoir beaucoup d'utilité si un effort considérable de pédagogie sur l'aide qu'elles peuvent apporter à la décision n'est pas réalisé.

- étendre les obligations d'évaluation socio-économique aux grands investissements effectués en totalité par les collectivités locales ;

Si les administrations publiques locales réalisent 56 % de l'investissement public, elles ne sont pas obligées d'évaluer leur bénéfice socio-économique, contrairement à l'Etat, à ses opérateurs et aux hôpitaux (au-dessus de certains montants d'investissement). Etendre cette obligation aux collectivités locales est nécessaire mais serait certainement considéré par celles-ci comme une nouvelle norme injustifiée imposée par l'Etat.

Cette extension des obligations d'évaluation devrait donc être progressive, en ne concernant d'abord que les plus grandes collectivités, et être accompagnée d'un important effort de

¹ Le projet annuel de performances du programme budgétaire « infrastructures et services de transport » montre encore en 2018 que de nombreux investissements sont décidés alors que leur bénéfice socio-économique est insuffisant.

pédagogie pour en montrer l'utilité. La création d'une agence technique indépendante pouvant procéder à ces évaluations pour le compte des collectivités locales serait souhaitable.

- obliger les autorités concernées à prendre officiellement en compte les résultats de la contre-expertise des évaluations socio-économiques ex ante ;

Les évaluations socio-économiques des projets d'investissement sont souvent réalisées par leurs maîtres d'ouvrage et peuvent avoir un biais favorable à ces projets. Une contre-expertise indépendante est donc nécessaire et elle est d'ailleurs obligatoire au-delà de certains seuils pour les investissements de l'Etat, de ses opérateurs et des hôpitaux.

L'OCDE semble souhaiter que ces contre-expertises soient systématiquement publiées, ce qui n'est juridiquement pas obligatoire mais l'est en pratique le plus souvent. Le texte du rapport évoque également l'idée d'imposer aux décideurs politiques de justifier leur décision quand elle ne coïncide pas avec les conclusions de la contre-expertise. Cette application du principe « comply or explain » serait bienvenue, même si sa portée pratique pourrait être limitée par la faiblesse des justifications apportées.

- rendre les évaluations ex post obligatoires pour tous les types d'investissements importants.

Les évaluations ex post sont obligatoires dans le secteur des transports depuis très longtemps mais en pratique cette obligation n'est pas toujours respectée. Une généralisation de cette obligation serait souhaitable mais, pour qu'elle soit effective, elle devrait sans doute être limitée aux investissements les plus importants.

- Renforcer la part de la maintenance des infrastructures dans l'investissement public.

Le Gouvernement semble avoir conscience de la nécessité de renforcer l'entretien et la maintenance des infrastructures existantes et des moyens budgétaires supplémentaires y ont été affectées. Il faudrait toutefois éviter de maintenir des équipements dont l'utilité socio-économique est insuffisante, comme certaines lignes ferroviaires à faible trafic. En outre, la programmation des investissements annexée au projet de loi sur les mobilités retient plusieurs grands projets de nouvelles infrastructures, certes reportés à un horizon plus lointain que dans les plans précédents, ce qui ne manifeste pas clairement la priorité affichée en faveur de la maintenance des équipements existants.

2) Mobiliser le secteur privé pour la réalisation d'infrastructures

- Améliorer le recueil d'informations sur les performances financières et non financières des infrastructures en fonction des différents modèles de marchés publics pour permettre des prises de décision plus éclairées sur la participation du secteur privé à la réalisation d'infrastructures.

Le rapport de l'OCDE met en avant l'intérêt des partenariats publics privés (PPP), note qu'ils financent une part des investissements publics beaucoup plus faible en France que dans les autres pays et suggèrent qu'ils pourraient donc être plus développés. Il faut toutefois aussi noter qu'il existe d'autres formes de contractualisation avec des entreprises privées pour réaliser et exploiter des infrastructures dont certaines, comme la concession, sont utilisées plus largement et depuis plus longtemps en France que dans les autres pays.

En outre, ces différentes formes de contrats à long terme entre partenaires publics et privés ont souvent eu des résultats insatisfaisants en France, comme le montrent de nombreux rapports. Il semble, au vu de ces rapports, qu'une raison importante en est l'incapacité des autorités publiques françaises à définir des besoins à long terme et à s'y tenir. Or les modifications des cahiers des charges mettent inévitablement le donneur d'ordre public dans une position de faiblesse par rapport à son partenaire privé.

Le gouvernement du Royaume-Uni, à la pointe du développement des PPP depuis longtemps, vient d'ailleurs de leur donner un coup d'arrêt parce qu'ils s'avèrent plus chers et moins flexibles que les investissements financés sur fonds publics dans le long terme.

La recommandation de l'OCDE, recueillir des informations sur les performances des différents modèles de marché, n'est toutefois pas contestable.

- Accroître le nombre des projets prêts à financer dans les programmes sectoriels à long terme pour attirer les investisseurs privés.

Si la formulation de cette recommandation n'est pas très claire, le texte du rapport note que « *la constitution d'une liste de projets d'infrastructures en attente de financement contribuerait à attirer des investisseurs privés* ». Il pourrait en effet être utile de faire connaître à d'éventuels investisseurs privés la liste des projets qui ont été décidés, sur la base d'un bilan socio-économique favorable, mais que des contraintes budgétaires empêchent de financer rapidement. En revanche, il n'y a pas de raison de chercher à accroître le nombre de projets figurant sur cette liste d'attente qui a plutôt vocation à être la plus courte possible.

3) Renforcer les capacités d'investissement public des collectivités locales

- Encourager le transfert complet des responsabilités en matière d'infrastructures locales et d'urbanisme aux intercommunalités.

L'OCDE a raison de rappeler que la construction et l'exploitation des infrastructures publiques locales peuvent donner lieu à d'importantes économies d'échelle et que la taille moyenne de nos 35 000 communes est un obstacle à la réalisation de ces économies. Un transfert complet de responsabilités aux intercommunalités, alors que les communes gardent souvent en pratique une grande part de ces responsabilités, est donc en effet souhaitable.

Il reste que, malgré le caractère trop limité des transferts de compétences réellement mis en œuvre, les maires et leurs électeurs des petites communes se plaignent très souvent de ne plus avoir les moyens de remplir leurs missions. Les obstacles socio-culturels à de tels transferts et, plus généralement la question de l'organisation territoriale de la France, dépassent largement le champ d'un rapport sur l'investissement public.

- Rationaliser les fonds de péréquation verticale versés aux communes, développer davantage la péréquation horizontale pour s'attaquer aux disparités en matière de collecte de recettes fiscales, et donner un rôle plus important aux approches basées sur le coût unitaire standard dans la détermination des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales.

Les rapports de la Cour des comptes montrent souvent que la péréquation verticale (de l'Etat vers les collectivités locales) repose sur une accumulation illisible et irrationnelle de multiples

dispositifs et que la péréquation horizontale (entre les collectivités) est très insuffisante. La recommandation de l'OCDE est donc bienvenue.

En revanche, même si d'autres pays le font, fixer les dotations de l'Etat en fonction des coûts standards des services publics locaux est une proposition qui mérite une analyse plus approfondie. Il faudrait aussi définir les besoins des collectivités locales (il ne suffit pas de connaître le coût standard d'un kilomètre de voirie municipale ; il faut aussi déterminer la longueur de voirie nécessaire). Le risque est de devoir construire un système d'information très complexe (aujourd'hui la comptabilité analytique est inexistante dans presque toutes les collectivités locales) qui sera contesté parce que les élus locaux prétendront toujours que leurs coûts et leurs besoins diffèrent des standards retenus. Une répartition des dotations de l'Etat sur la base de critères frustes, comme la population et son revenu moyen ou la surface de la collectivité, est peut-être une meilleure solution. En tout état de cause, ce sujet dépasse largement le champ de l'investissement public.

4) Politiques visant à améliorer l'efficacité de l'investissement dans des secteurs spécifiques

- Mettre en place des mécanismes de correction du soutien public aux politiques de l'énergie et de lutte contre le changement climatique lorsque les indicateurs annuels dévient trop fortement par rapport aux objectifs.

L'OCDE propose en pratique la création d'un Haut Conseil qui, à l'instar du Conseil d'orientation des retraites, pourrait être chargé, en associant toutes les parties prenantes, de « *conduire des examens annuels et d'élaborer des scénarios à long terme pour pouvoir réviser régulièrement le soutien public aux mesures de lutte contre le changement climatique et de transition énergétique* ». L'OCDE note qu'il existe déjà des organismes qui assurent cette fonction mais avec des synergies insuffisantes et que le Haut Conseil pour le climat institué fin 2018 « *semble répondre à cette préoccupation mais il est encore trop tôt pour juger de son efficacité* ». Dans ces conditions, il est préférable d'attendre et d'en juger avant de créer une nouvelle structure.

- Développer les possibilités d'interconnexion entre les réseaux électriques européens.

Le rapport de l'OCDE suggère que la capacité d'interconnexion de la France avec le marché européen de l'électricité est faible mais note que de nouvelles lignes viennent d'être ouvertes ou sont en construction. Son constat devra sans doute être actualisé.

- Continuer de promouvoir la tarification efficace de l'usage des infrastructures de transport, par exemple au moyen de redevances de congestion ou basées sur la distance parcourue, pour développer des modes de transport alternatifs et réduire la pollution de l'air.

Dans le contexte social et politique français, et alors même que la possibilité offerte aux autorités organisatrices des transports de mettre en place des péages urbains à leur initiative a été retirée du projet de loi sur les mobilités, cette recommandation est importante et doit être soutenue.

Le prix des infrastructures de transports facturé à leurs usagers doit refléter le coût marginal social, incluant la congestion, de leur usage. A cette aune, la tarification de la voirie urbaine et

celle du réseau routier non concédé, pour les transports de marchandises, sont insuffisantes en France.

- Améliorer le recueil d'informations sur la qualité des réseaux d'infrastructures de transport pour concentrer les investissements d'entretien là où ils sont le plus nécessaires.

Cette recommandation de bon sens n'appelle pas d'observations, même si on peut noter que les informations sur la qualité des réseaux d'infrastructure sont déjà nombreuses et plutôt fiables. La dégradation des réseaux ferroviaires et routiers est d'ailleurs bien documentée depuis très longtemps.

- Utiliser l'investissement numérique pour obtenir des gains de productivité dans l'administration publique.

Toutes les démarches de réforme de l'Etat engagées depuis longtemps en France ont misé sur l'investissement numérique pour obtenir des gains de productivité dans les administrations publiques. Ces investissements ont rarement entraîné une baisse des effectifs mais ont plutôt permis de développer de nouveaux services sans trop augmenter la quantité de travail, donc avec des gains de productivité. Il arrive aussi que de tels investissements n'aient aucun impact malgré un coût très élevé (l'opérateur national de paye par exemple).

- Renforcer l'autonomie des universités en matière de définition des programmes et de gestion du personnel, en tenant compte de leur mission de service public. Continuer d'augmenter le budget de l'Agence nationale de la recherche.

Cette recommandation vise plus particulièrement les unités mixtes de recherche (UMR) qui dépendent à la fois de leur université et d'un centre de recherche, généralement le CNRS. Une simplification de leur gouvernance contribuant à renforcer les universités serait en effet bienvenue.

L'OCDE propose par ailleurs de renforcer le financement de la recherche par appels à projets, qui lui semble plus efficace que les dotations récurrentes aux organismes de recherche, donc d'augmenter le budget de l'ANR qui gère cette procédure. Or l'OCDE observe que son budget a diminué depuis la fin des années 2000 et que sa remontée récente est encore insuffisante.

Le financement de la recherche par appels à projets suppose toutefois une forte mobilité des personnels, des unités dont les projets ont été refusés vers celles dont les projets ont été retenus. Or la mobilité des fonctionnaires français, qu'ils soient ou non chercheurs, est relativement faible. Si elle n'est pas renforcée, le financement par appels à projet ne pourra que rester limité.

- Continuer la simplification de la gestion des unités de recherche et des droits de propriété intellectuelle.

Cette recommandation vise de nouveau la gouvernance des unités mixtes de recherche et devrait donc être rattachée à la précédente.