

3 - Mieux choisir les investissements publics

Les investissements publics, au sens usuel, sont à la fois ceux des administrations publiques et ceux des entreprises publiques classées en-dehors des APU. Leur financement devrait être assuré par les recettes nouvelles qu'ils procurent et complété par des subventions des administrations publiques¹²⁷.

L'addition des investissements propres des APU¹²⁸ et des subventions d'équipement qu'elles versent permet d'obtenir un ordre de grandeur de l'enjeu des investissements publics, au sens usuel, pour les finances publiques. Il est resté assez stable, autour de 3,6 % du PIB, au cours des 15 dernières années. Ce taux moyen est plus élevé que dans l'Union européenne ou la zone euro (3,2 %) et qu'en Allemagne (2,4 %). Dans de nombreux domaines, notamment les transports, l'Etat et les collectivités locales interviennent conjointement dans le financement des investissements.

Il n'y a donc pas, globalement, d'insuffisance de l'investissement public en France, où la croissance potentielle pourrait plutôt être freinée par un manque d'investissements privés. Des besoins importants existent néanmoins dans certains domaines et **les projets adoptés dans des lois ou inscrits dans des schémas nationaux (Grenelle de l'environnement, investissements d'avenir, Grand Paris...) pourraient se traduire par une forte croissance des investissements publics dans les prochaines années qui ne paraît pas compatible avec la situation financière du pays.**

Pour être lancés, ces investissements doivent d'abord être rentables dans une acception large, dite socio-économique, englobant toutes leurs retombées et tous leurs coûts, y compris ceux qui ne sont pas monétaires comme les effets sur l'environnement, pour l'ensemble des agents économiques.

Pour déterminer le montant des fonds publics à investir pour assurer le financement d'un projet, il faut aussi en estimer la rentabilité financière, avant et après subventions, en tenant notamment compte des frais de fonctionnement induits.

Une vigilance particulière est nécessaire sur l'effet des partenariats public privé qui reportent la charge de l'investissement sur les dépenses de fonctionnement et sur de longues durées en rigidifiant ainsi les budgets

¹²⁷ En pratique, toutefois, certaines entreprises publiques s'endettent pour investir sans avoir les moyens de rembourser leurs dettes (cf. le cas de RFF analysé dans le rapport public thématique de la Cour de 2008 sur le réseau ferroviaire).

¹²⁸ Formation brute de capital fixe de la comptabilité nationale, qui ne comprend pas les équipements militaires.

concernés sans que leur soutenabilité pour les finances publiques aient toujours été examinée sur cette période.

Les méthodes d'évaluation socio-économique et financière sont plus anciennes et plus élaborées pour les investissements publics, notamment dans les secteurs des transports et de l'énergie, que pour la plupart des autres politiques publiques.

Pour autant, les méthodes pratiquées dans ces domaines, outre qu'elles sont insuffisamment transparentes, ne guident pas toujours efficacement les décisions. Les évaluations *a priori* sont trop souvent réalisées par les maîtres d'ouvrage, sans contre-expertise indépendante : elles mettent parfois en évidence une forte rentabilité socio-économique et compensent une faible rentabilité financière par des subventions. La Cour a montré dans plusieurs rapports, par exemple sur le réseau ferroviaire en 2008, que la rentabilité socio-économique de beaucoup d'infrastructures s'avère *a posteriori* nettement inférieure aux estimations *a priori*.

Il ne s'agit pas pour autant d'abandonner ces évaluations, mais au contraire de les étendre à d'autres secteurs, éventuellement en les adaptant à leurs spécificités, et de les soumettre à une contre expertise indépendante. En effet, de nombreux investissements ont une rentabilité socio-économique suffisante pour être retenus, mais les contraintes budgétaires interdisent de tous les réaliser. Il faut donc faire des choix et établir des priorités.

Les procédures de programmation de ces investissements pourraient aussi être revues. Jusqu'à 2004, ils faisaient l'objet d'un examen interministériel qui permettait, au moins, d'échanger des informations et de confronter les points de vue en s'appuyant sur des méthodologies communes. Aujourd'hui, les évaluations des maîtres d'ouvrage, éventuellement de leurs ministères de tutelle, ne sont souvent examinées par les autres administrations concernées, financières notamment, qu'une fois le processus de prise de décision trop avancé pour arrêter les projets.

Pour les investissements publics à venir, il serait donc souhaitable qu'une instance puisse définir les méthodes d'évaluation et veiller à une contre-expertise des principaux projets indépendante des maîtres d'ouvrage. Elle devrait s'assurer du suivi du financement et de la mise en œuvre du projet.

Les exemples suivants illustrent les enjeux pour les finances publiques du choix des investissements dans différents domaines.

a) Les infrastructures de transport

Le volet « transports » du Grenelle de l'environnement, repris dans l'avant projet de schéma national des infrastructures de transport, aurait un coût total estimé à 260 Md€ dont 166 Md€ de développement. Sur cette enveloppe, près de 86 Md€, soit 33 %, seraient à la charge de l'Etat et 97 Md€, soit 38 %, à celle des collectivités territoriales, le reste étant pris en charge par les entreprises publiques ou les partenaires privés.

En matière ferroviaire, le programme privilégie l'extension du réseau à grande vitesse avec 14 nouvelles lignes (2 000 km) à construire d'ici 2020 et 2 500 km mis à l'étude. Les opérations déjà lancées ne concernent que trois des 14 lignes prévues. **D'autres projets très coûteux sont en passe d'être engagés comme les liaisons Lyon Turin (dont le coût global pour la seule partie française est supérieur à 11 Md€)** ou, en matière fluviale, le canal Seine-Nord (4,2 Md€).

Certes, le recours aux contrats de concession et de partenariat devrait contribuer à étaler dans le temps la charge financière pour l'Etat, mais avec les effets pervers mentionnés supra. L'éco-redevance poids lourds devrait procurer une ressource supplémentaire (0,9 Md€ la première année), mais sa mise en place, difficile et coûteuse, a été retardée et le calendrier est encore incertain. La mise en œuvre du schéma national aurait un coût supérieur aux recettes attendues de cette nouvelle taxe. **En outre, l'existence de cofinancements entre l'Etat et les collectivités territoriales peut conduire, en cas de rentabilité insuffisante, l'ensemble des partenaires à devoir augmenter encore leurs contributions respectives.**

Les premières décisions liées au volet transport du Grenelle ont conduit l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) à souscrire des engagements massifs, sans aucun contrôle dans la sélection des investissements **et en dehors de la discipline budgétaire**. Dans son rapport public annuel de 2009, la Cour avait noté que l'AFITF sert seulement à redistribuer des fonds publics, ce qui constitue un manquement au principe d'universalité budgétaire. Elle avait en conséquence préconisé sa suppression. **La situation de l'AFITF est devenue préoccupante : les restes à payer atteignaient au total 15 Md€ à fin 2011.**

Par ailleurs, l'absence de hiérarchisation des projets a conduit la Cour, dans une communication de 2011 sur l'impact budgétaire et fiscal du Grenelle de l'environnement, à recommander de procéder à des arbitrages tenant compte de la situation des finances publiques. Elle s'est plus particulièrement interrogée sur l'ampleur des créations, envisagées dans le schéma national des infrastructures de transport, de nouvelles lignes ferroviaires à grande vitesse qui ne sont pas budgétairement soutenables et dont ni la rentabilité financière, ni la rentabilité socio-

économique, ni l'intérêt environnemental ne sont établis. Elle a rappelé qu'il était nécessaire d'accorder la priorité à la modernisation et à l'entretien du réseau ferroviaire existant.

b) Les énergies renouvelables

Le fonds de compensation des charges de service public de l'électricité est un ODAC financé par des prélèvements obligatoires qui a pour objet de compenser des charges telles que le soutien au développement des énergies renouvelables et de la cogénération. Cette compensation est une dépense publique qui croît parallèlement à la production d'énergie renouvelable et dépend donc des investissements réalisés dans ce domaine.

Dans le cadre de l'engagement européen de lutte contre le changement climatique, la France doit respecter l'objectif d'atteindre 23 % d'énergie renouvelable dans l'énergie finale consommée en 2020. Pour l'atteindre, le ministère chargé de l'environnement a défini une trajectoire avec des niveaux intermédiaires fixés à 12,5 % en 2010 et 14 % en 2012, après 11,3 % en 2008. Les résultats disponibles sont supérieurs à cette trajectoire (12,9 % en 2010) et, si ce rythme de progression se maintient, il permettra d'atteindre l'objectif de 14 % fixé pour 2012.

Le développement rapide des énergies renouvelables a déjà entraîné une augmentation importante des charges du service public de l'électricité. En juin 2012, la commission de régulation de l'énergie (CRE) évalue les charges prévisionnelles liées à ces énergies à 1,5 Md€ en 2011 en métropole, soit presque trois fois le montant constaté en 2009 (0,6 Md€), et 42 % des charges totales de service public de l'électricité. Ce rythme de progression, très rapide, n'a pas vocation à se poursuivre, puisqu'il est en partie lié au développement de l'électricité photovoltaïque qui a été freiné. La CRE a néanmoins calculé que les objectifs fixés à l'horizon 2020 se traduiraient, en métropole, par des charges dues aux énergies renouvelables s'élevant à 7,5 Md€, les postes les plus importants étant ceux de l'éolien en mer (2,6 Md€), du photovoltaïque (2 Md€) et de l'ensemble biomasse / biogaz (1,7 Md€). La croissance annuelle moyenne de 670 M€ par an entre 2011 et 2020.

Dans une insertion à son rapport public annuel de 2011, la Cour a mis en garde contre une « progression incontrôlée de ces charges » en notant que les mesures correctrices apportées par la loi de finances pour 2011 « n'apportaient pas de véritable remède à la dérive structurelle du système ». Elle a actualisé cette insertion, à la demande de la commission d'enquête du Sénat sur « le coût réel de l'électricité afin d'en déterminer