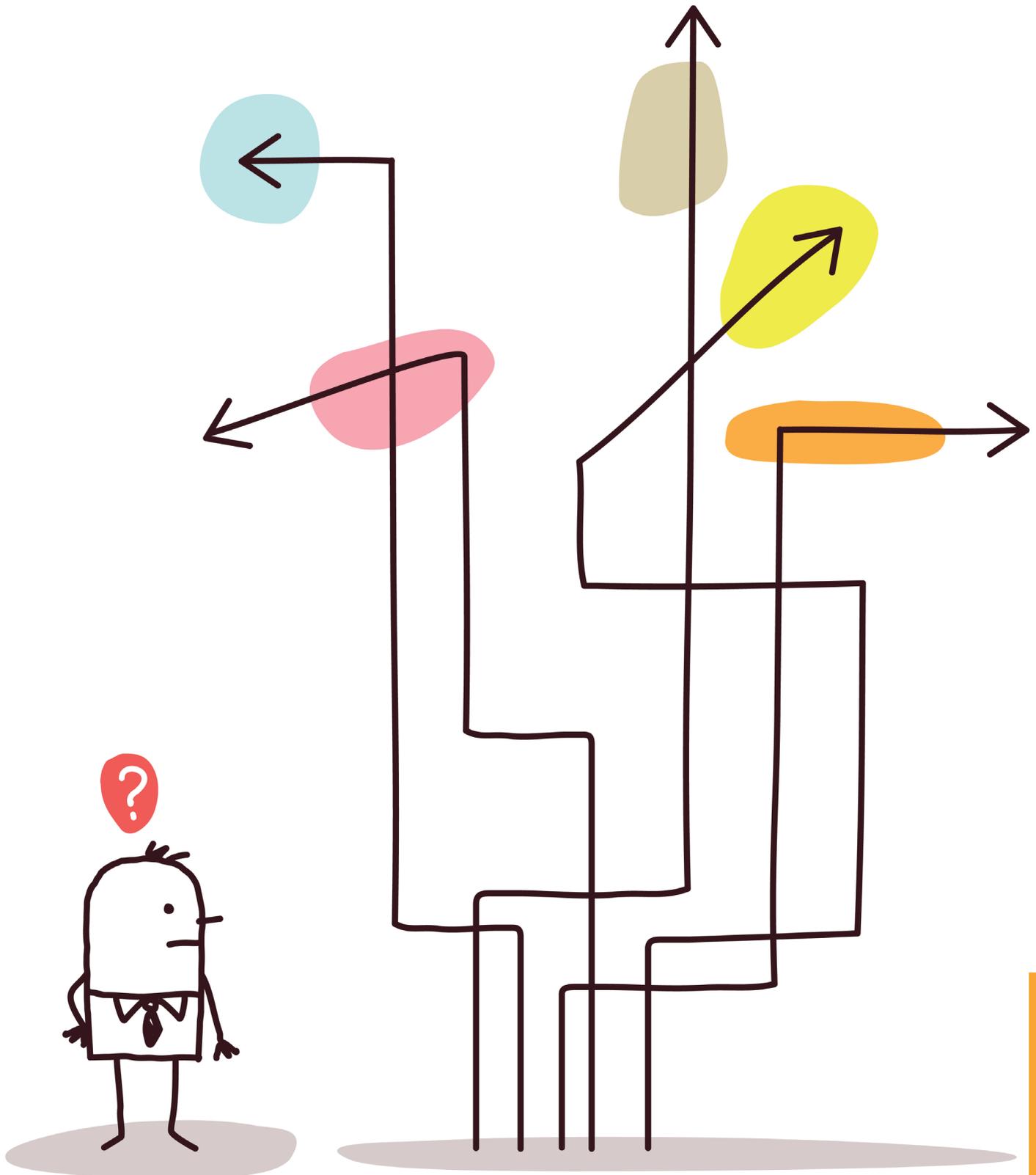
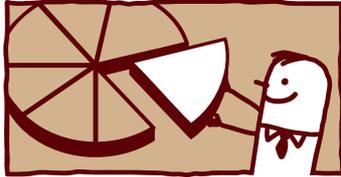


# Repenser la dépense publique locale

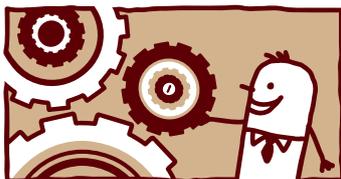
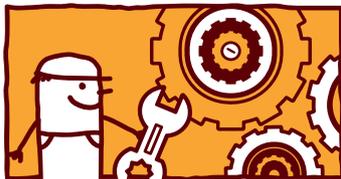




4

### LA SITUATION BUDGÉTAIRE ACTUELLE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

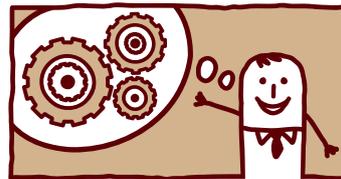
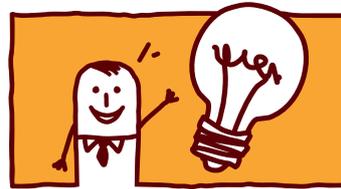
- 5- Les dépenses d'investissement
- 6- Les dépenses de fonctionnement



8

### INVESTISSEMENT OU FONCTIONNEMENT ?

- 9- Dépenses d'investissement, une catégorie aussi « évidente » que cela ?
- 10- Dépenses de fonctionnement, une catégorie aussi « évidente » que cela ?
- 12- Dépasser la stricte catégorisation budgétaire



16

### LES PROPOSITIONS DU CESER

- 18- Développer une démarche d'investissement plus globale
- 21- Améliorer l'efficacité des investissements
- 24- Anticiper la faisabilité financière des projets
- 24- Favoriser le développement des projets locaux

30

### ANNEXES

40

### DÉCLARATION

**D**epuis quelques années, les collectivités locales évoluent dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint, obligeant leurs assemblées délibérantes à opérer à des choix complexes pour mener à bien leurs politiques publiques. Les collectivités sont en effet confrontées à une conjonction de facteurs difficilement conciliables : baisse des dotations de l'État, augmentation (pour partie contrainte) des dépenses, élargissement des compétences, incidences de nouvelles normes, etc. Ce renforcement de « l'effet de ciseaux » obère progressivement les marges de manœuvre et oblige à rechercher des recettes nouvelles.

Pour tenter de regagner des marges, les collectivités optent généralement pour une baisse de leurs dépenses de fonctionnement, au profit d'un maintien du niveau d'investissement. Elles entendent ainsi maintenir leur solvabilité à long terme. La maîtrise des dépenses de fonctionnement permet en effet de préserver une bonne capacité d'autofinancement (donc d'investissement) tout en contenant la dette. Ce type d'arbitrage repose également sur une opposition entre des dépenses d'investissement considérées comme « vertueuses » et des dépenses de fonctionnement jugées souvent « négativement », de manière globale et indifférenciée.

Cependant, dans les faits, on constate que la nature de ces dépenses peut être très diverse selon le niveau de collectivités (Communes, Départements, Région) mais aussi au sein d'une même collectivité. Par exemple, certains investissements généreront une activité économique sur le court terme mais des dépenses de fonctionnement sur le long terme, à la charge de la collectivité territoriale (construction d'un nouvel équipement communal, par exemple). *A contrario*, d'autres investissements peuvent engendrer des économies pérennes en matière de fonctionnement (comme les travaux d'économie d'énergie sur le patrimoine de la collectivité). Certaines dépenses de fonctionnement peuvent permettre le développement d'activités économiques (exemple : ingénierie pour faire émerger des projets). Qui plus est, les impacts des dépenses engagées ne sont pas toujours évalués de manière approfondie.

Quel type de dépenses les collectivités locales doivent-elles privilégier, finalement ? Investissement ou fonctionnement ? Cette catégorisation a-t-elle encore du sens dans un contexte de mutations sociétales, qui implique de revoir en profondeur les modalités d'action publique ? La décision politique, souvent liée à un choix entre dépenses d'investissement ou de fonctionnement, ne devrait-elle pas être davantage interrogée à cet égard ?

À partir de ces premiers questionnements et d'un panorama de la situation budgétaire des collectivités locales, le CESER tente de démontrer les limites du paradigme budgétaire actuel. Il formule ensuite quelques pistes de travail qui pourront permettre aux collectivités locales de maximiser les effets levier des dépenses d'investissement et de fonctionnement.

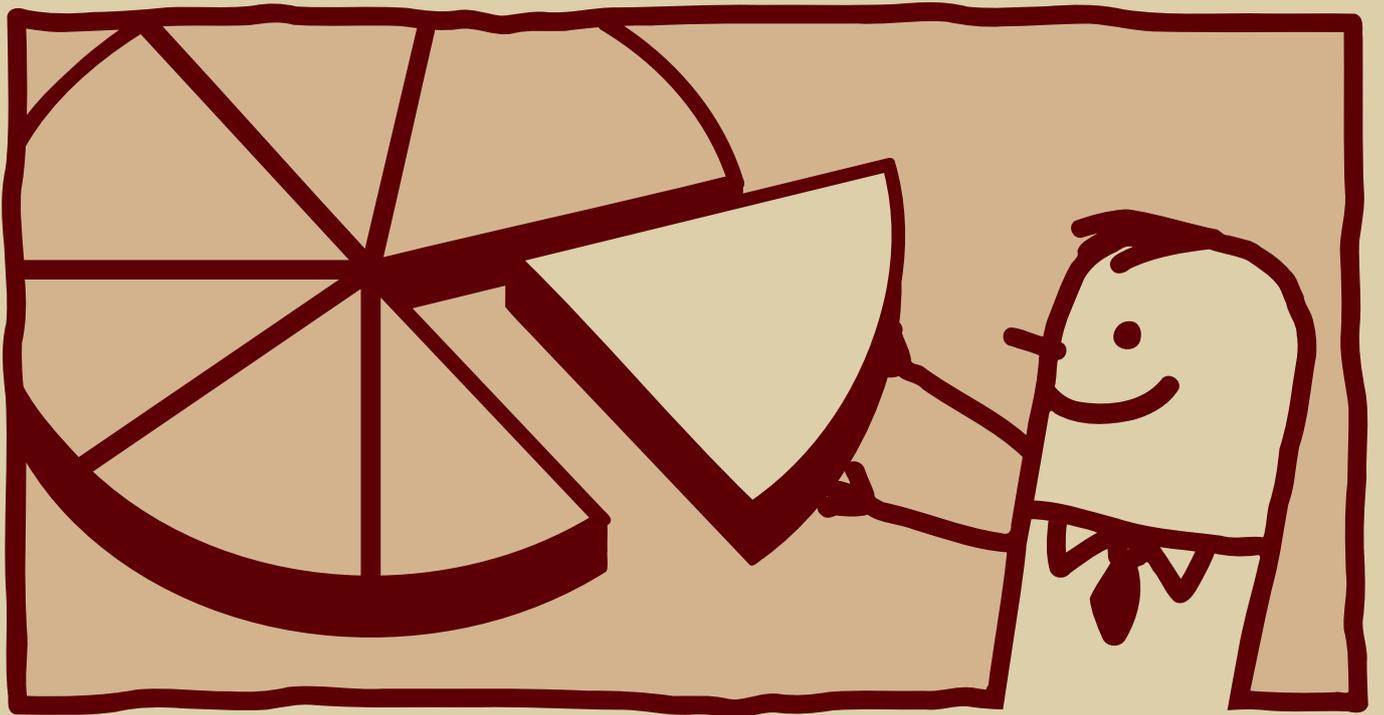
À travers cette réflexion, le CESER souhaite sensibiliser les élus locaux de Bourgogne-Franche-Comté à ces enjeux, en donnant à voir une autre manière de considérer la dépense publique, et une autre façon de concevoir les arbitrages budgétaires. *In fine*, l'objectif est de favoriser le développement des territoires et leur adaptabilité face aux nombreuses mutations qu'ils rencontrent, en améliorant l'efficacité des politiques publiques locales.

En outre, ce travail nourrira utilement les avis formulés par le CESER en matière budgétaire, permettant d'argumenter des recommandations précises en direction du Conseil régional.

Cette réflexion a été conduite par la commission « Finances-Europe », co-présidée par Jean Perrin et Sylvain Marmier (également rapporteur du présent avis). Les conseillers de la commission tiennent tout particulièrement à remercier les personnes auditionnées pour leur apport riche et constructif.

Cet avis a été adopté à l'unanimité lors de la séance plénière du 14 novembre 2017.

Quel type de dépenses les collectivités locales doivent-elles privilégier ? Investissement ou fonctionnement ? Cette catégorisation a-t-elle encore du sens dans un contexte de mutations sociétales ?



## LA SITUATION BUDGÉTAIRE ACTUELLE DES COLLECTIVITÉS LOCALES



Cette vue d'ensemble des dépenses d'investissement et de fonctionnement se base notamment sur l'audition de la Caisse des Dépôts. Elle donne à voir les principales tendances observables pour les collectivités locales de Bourgogne-Franche-Comté (lorsque les données locales ne sont pas disponibles, ce panorama se base sur les éléments de l'Observatoire des finances locales ou sur des données nationales).

## LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

### Les grandes tendances observées chez les collectivités locales

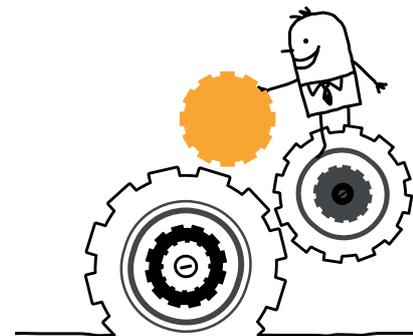
- **Baisse des dépenses d'investissement, avec une diminution de la commande publique de 25% entre 2012 et 2016 (1).** Alors que l'année 2015 avait laissé penser qu'un retournement de la tendance baissière s'annonçait, cette dernière n'est pas enrayée en 2016. En Bourgogne-Franche-Comté, la commande publique a diminué comme suit : - 6% en 2013 ; - 17% en 2014 ; - 2% en 2015 ; - 2% en 2016 [voir graphiques en annexes 1-a et 1-b]. Cette évolution s'explique notamment par les effets liés au cycle électoral, mais aussi par les contraintes qui pèsent sur les budgets locaux (ex : baisse de la dotation globale de fonctionnement -DGF). Au niveau national, diverses mesures tendent à inverser cette tendance. La loi de finances 2017 a par exemple prévu de réduire les baisses envisagées de DGF pour le bloc communal et d'accroître la péréquation. Un Fonds de soutien à l'investissement local (FSIL) a été créé (1 Md € en 2016, dont 39 M€ mobilisés en Bourgogne-Franche-Comté ; 1,2 Md en 2017).

- **Réalisation de travaux d'investissement générant des économies de fonctionnement** (tendance forte observée en Bourgogne-Franche-Comté). Par exemple, le succès de l'enveloppe de « prêt croissance verte à taux zéro » mise en place par la Caisse des Dépôts confirme l'orientation stratégique des élus sur des choix d'investissements source d'économies.

- **Rationalisation des équipements**, certaines collectivités profitant notamment de certaines réformes et de leurs effets indirects (ex : la mise en place d'activités périscolaires entraîne une réflexion sur l'usage des bâtiments communaux, mais aussi sur les transports, avec des incidences possibles sur les frais de scolarité, qui peuvent générer à leur tour une baisse des effectifs dans certaines classes).

- **Recherche d'efficacité en matière de portage des projets** : maîtrise d'ouvrage directe, portage par une entreprise publique locale (SEM, SPL...), avec à chaque fois la question du financement par l'utilisateur et/ou le contribuable. Cette recherche d'efficacité se fait également par le lancement d'appels à projet, d'appels à manifestation d'intérêt, qui constituent autant d'outils d'aide à la décision. Il s'agit de **sonder le marché local avant de concevoir un équipement ou une infrastructure, notamment via des appels à projets ou des appels à manifestation d'intérêt** (ex : le CHU de Besançon a lancé un appel à projet pour la cession du site Saint-Jacques. Le projet de reconversion est mené par le CHU, propriétaire des lieux, en étroite collaboration avec la Ville de Besançon. L'objectif est notamment d'implanter une « Cité des savoirs et de l'innovation », lieu d'échanges et d'activités économiques constitué d'un pôle universitaire, d'une grande médiathèque, d'un village de l'innovation, de logements...).

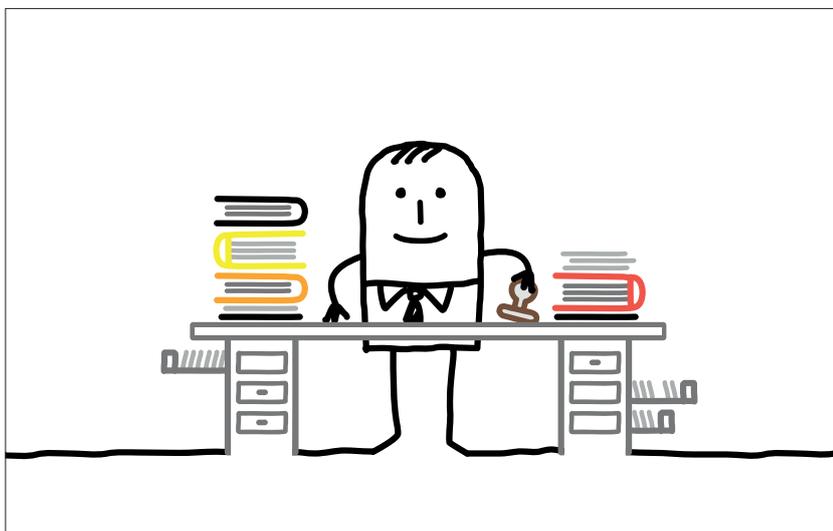
- **Adoption de comportements différents face à la loi NOTRe** : certaines collectivités choisissent de lancer des projets avant l'effectivité des transferts de compétence prévus par cette loi ; d'autres laissent à la nouvelle collectivité le choix des décisions (ex : eau et assainissement).



(1) Cette évolution de - 25 % est une donnée nationale issue du baromètre de la commande publique AdCF - Caisse des Dépôts.

## Les points de vigilance, les contraintes

- Les opérations d'investissement génèrent des dépenses de fonctionnement : en moyenne, il est admis que 100 € d'investissement nouveau génèrent 18 € de dépenses de fonctionnement l'année suivante. La dynamique des dépenses de fonctionnement est donc en partie liée aux investissements (2). 60 % des collectivités indiquent ne pas disposer d'un dispositif d'évaluation des charges associées aux investissements (3).
- Compte tenu de leur durée d'amortissement (généralement supérieure à 10 ans), certains projets d'investissement nécessiteront toujours un financement public (même dans le cas de portage public/privé).
- Nécessité d'intégrer dans les nouveaux investissements des critères de performance technique ou de maintenance.
- Un difficile consensus sur le niveau des normes. L'impact des normes n'est pas assez évalué (avant la production législative desdites normes, et après, une fois la norme appliquée).
- Une surcharge de travail liée aux réformes. Les élus et leurs équipes administratives sont fortement mobilisés par les transferts de compétence, les fusions, les mutualisations de services, ce qui peut constituer un frein à l'investissement des collectivités locales (délai ou retard dans la conception, le suivi et l'accompagnement des projets d'investissement). Par exemple, les mutualisations/fusions de communes/EPCI, les modifications de documents d'urbanisme ou d'aménagement du territoire sont très chronophages pour les élus et leurs services.



## LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

### Les grandes tendances observées chez les collectivités locales

- **Une évolution contrainte des recettes de fonctionnement**, due notamment à la baisse des concours financiers de l'État et à une progression nécessairement limitative de la fiscalité locale.
- **Un ralentissement de l'évolution des dépenses de fonctionnement**, qui progressent de 1,7 % en 2015 et qui baissent de 0,2 % en 2016 (données nationales, voir graphique en annexe 1-d). Selon l'Observatoire des finances locales, ce recul de 0,2 % s'inscrit dans la continuité des ralentissements observés durant les années précédentes.

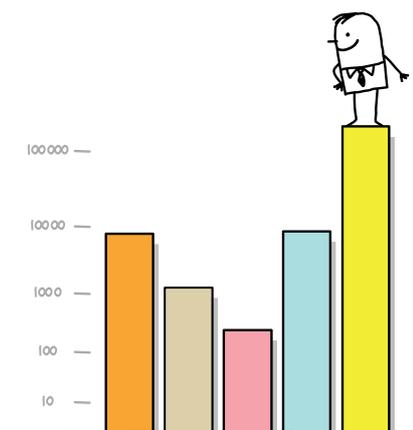
(2) Voir les travaux de l'Assemblée nationale du 4 novembre 2015 (plus de détails en annexe 1-c).

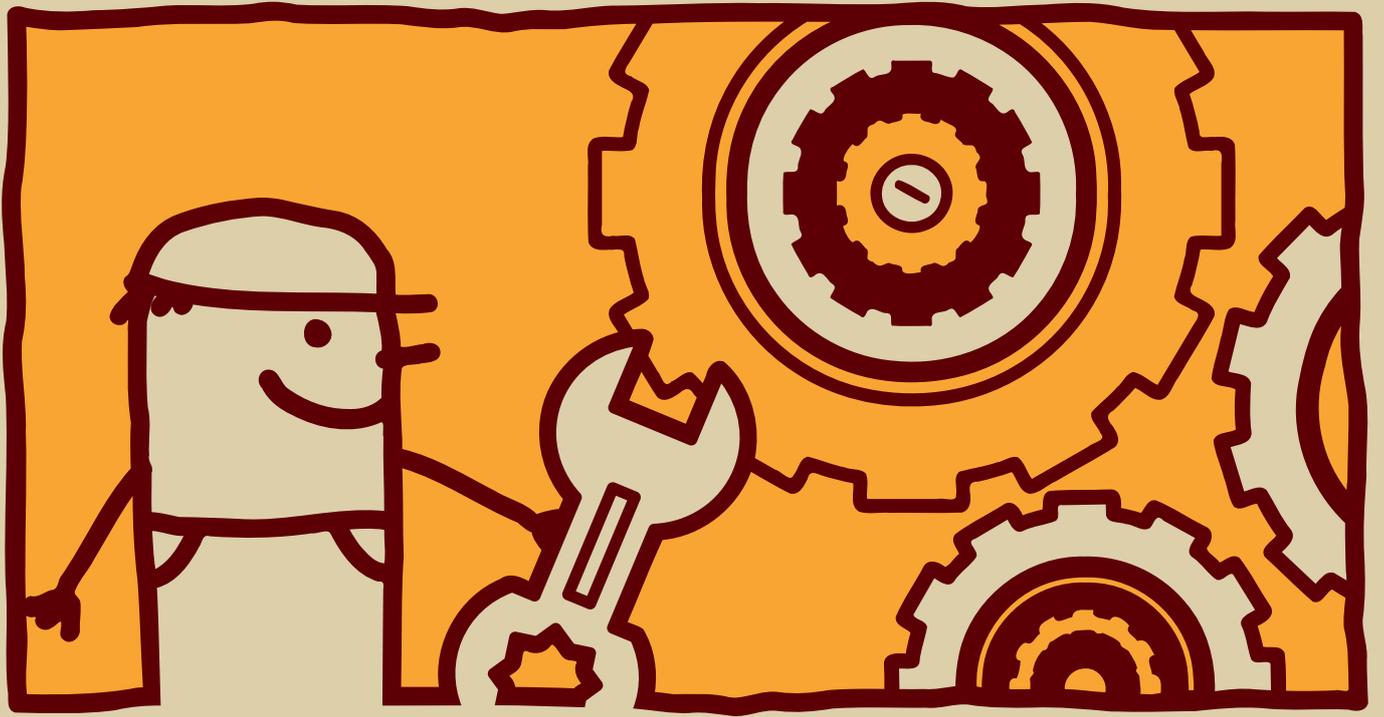
(3) Enquête nationale de la Caisse des Dépôts.

- **Une recherche d'économies par différents canaux** : mutualisation, diminution des effectifs, revue/toilettage des missions, dématérialisation, etc. Cependant, les impacts sur le niveau de dépenses peuvent être assez limités ou différés dans le temps.
- **L'effet ciseaux est plus marqué pour certains niveaux de collectivités** (par exemple, les Départements ont pu être confrontés à une forte hausse des dépenses d'aides sociales).

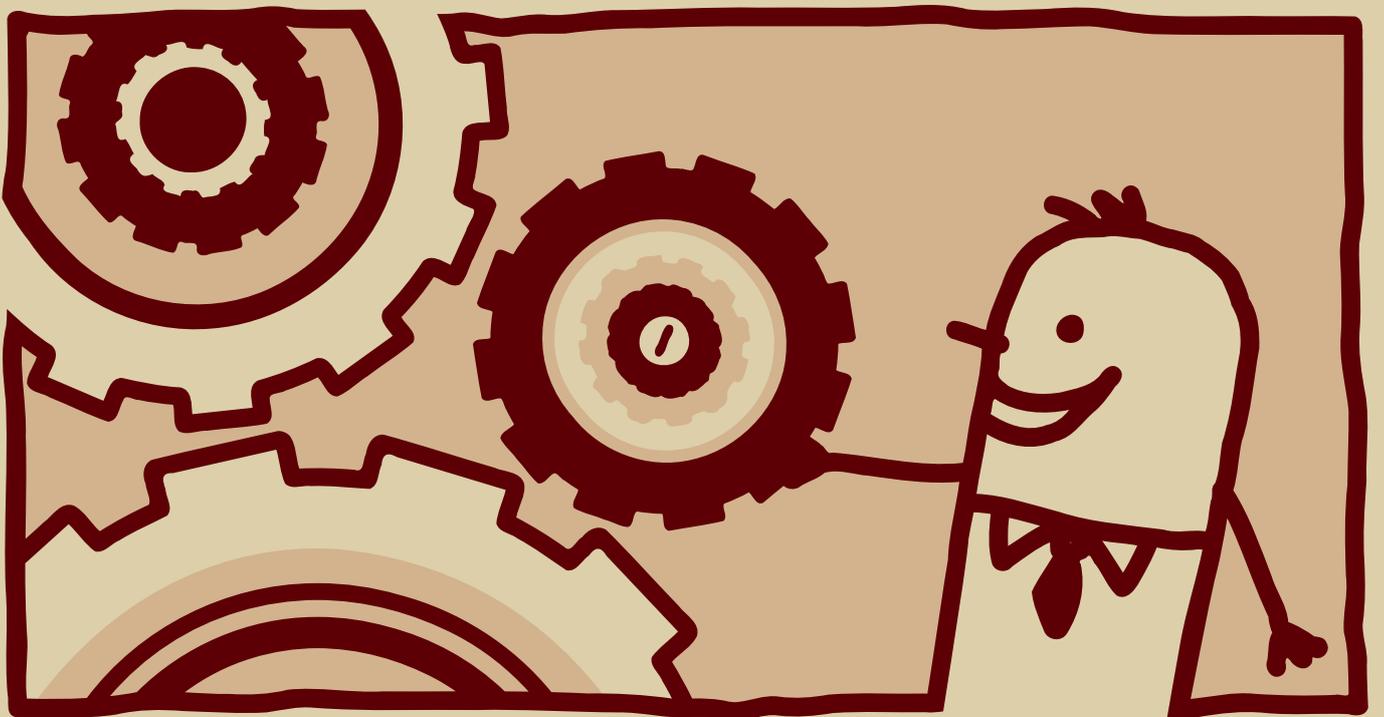
### Les points de vigilance, les contraintes

- **Contrainte technico-financière** : les collectivités doivent maintenir leur niveau d'épargne brute afin de financer leurs investissements. Cela passe par une maîtrise des dépenses de fonctionnement (en effet : épargne brute = recettes réelles de fonctionnement - dépenses réelles de fonctionnement).
- **Un contexte juridique et financier incertain**, les impacts de plusieurs réformes n'étant pas totalement stabilisés (loi NOTRe, fusions des Régions...), d'autres réformes étant annoncées (projet de révision complète des ressources des collectivités). Dans un tel contexte, les collectivités peuvent adopter une stratégie financière prudentielle visant principalement à maintenir leur solvabilité à moyen terme (d'où l'importance de maintenir un bon niveau d'épargne brute).
- **La complexité du système administratif**, qui implique notamment des coûts de gestion liés aux financements croisés. La loi NOTRe n'a pas apporté de réponses satisfaisantes pour pallier ce type de difficultés (ce point sera repris ultérieurement).





INVESTISSEMENT OU FONCTIONNEMENT ?



L'approche de la situation financière des collectivités repose sur la dualité comptable entre les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement. Or, à y regarder de plus près, cette stricte catégorisation apparaît peu opératoire si l'on s'intéresse aux impacts attendus en matière de développement territorial.

Par exemple, certaines collectivités engagent des programmes d'investissement qui s'avéreront peu structurants (et qui ne seront jamais évalués à ce titre). *A contrario*, des dépenses de fonctionnement sont indispensables pour développer un projet de territoire créateur de richesse. Il en va par exemple des dépenses consacrées au soutien à l'innovation, à la recherche, à la formation... qui constituent autant d'*investissements immatériels* nécessaires au développement des territoires.

Alors, investissement ou fonctionnement ?

## DÉPENSES D'INVESTISSEMENT, UNE CATÉGORIE AUSSI « ÉVIDENTE » QUE CELA ?

### Définition

Les dépenses dites d'investissement comprennent essentiellement des opérations qui se traduisent par une modification de la consistance ou de la valeur du patrimoine de la collectivité territoriale : achats de matériels durables, construction ou aménagement de bâtiments, travaux d'infrastructure, et acquisition de titres de participation ou autres titres immobilisés. Elles comprennent également le montant du remboursement en capital des emprunts.

Sont des dépenses d'investissement, les acquisitions de biens meubles considérés comme des immobilisations par nature, dans la mesure où ils remplissent des conditions de durabilité et de consistance.

Les dépenses d'investissement peuvent être financées par l'emprunt, sauf le remboursement de l'annuité en capital de la dette qui ne peut être effectué que par des recettes propres.

Il faut souligner que l'OCDE (4) considère les « infrastructures immatérielles » (développement du capital humain, soutien à l'innovation, recherche et développement, etc.) comme de l'investissement public à part entière. L'OCDE distingue ainsi les infrastructures physiques (« physical infrastructure ») des infrastructures immatérielles (« soft infrastructure »).

### Dans les faits...

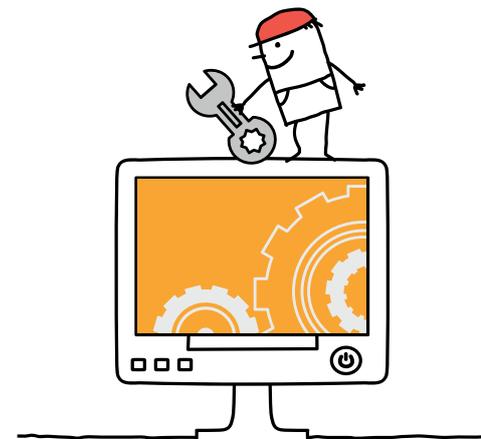
Outre cette définition, on observe de très nombreux cas de figure selon que l'on considère les dépenses d'investissement en fonction :

- **Des politiques publiques considérées** (compétences obligatoires ou non) et des **objectifs intrinsèques de l'investissement** (plus ou moins structurants à court/moyen terme). Exemples :

- renouvellement du matériel TER afin d'améliorer le service existant,
- subventions d'équipement dédiées au développement des entreprises (avances remboursables, prêt d'honneur...),
- accélération des projets d'investissement pour faire face à des difficultés conjoncturelles (ex : plan BTP).

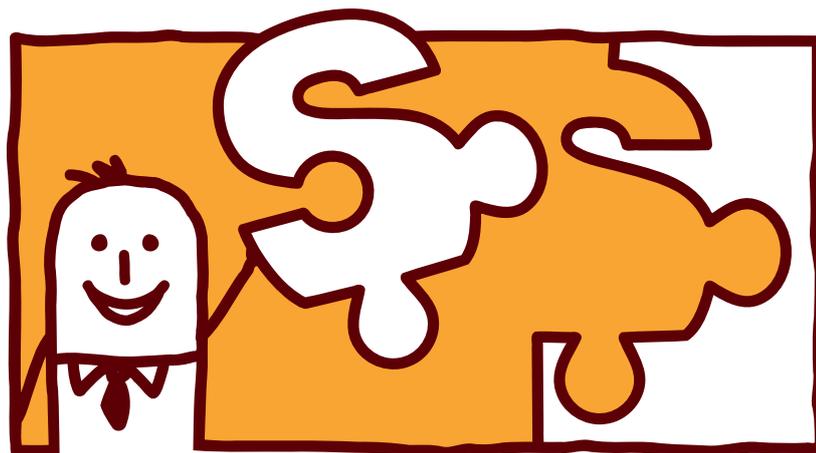
- **Des coûts ou des économies qu'elles généreront** à court/moyen terme (en investissement et/ou en fonctionnement). Exemples :

- un nouvel équipement générateur de frais de fonctionnement,
- des travaux d'économie d'énergie dans les lycées, qui réduiront les dépenses de fonctionnement.



(4) OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Économiques.

- **Des nouvelles recettes ou des effets financiers induits.** Exemples :
  - retombées fiscales (CFE, CVAE, IFR) liées à l'installation d'énergies renouvelables,
  - redevances pour l'utilisation d'infrastructures routières,
  - « effet levier » sur les financements privés (bancaires notamment), à l'instar des effets produits par les avances remboursables aux entreprises.
- **De leurs modalités de financement :**
  - autofinancement (ou épargne brute), qui permet de financer de très nombreux investissements locaux,
  - emprunt, généralement mobilisé pour les opérations de grande envergure (lignes à grande vitesse, aménagements routiers...),
  - fiscalité,
  - co-financement public/privé,
  - modes de financement innovant (ex : tiers-financement pour la rénovation énergétique des bâtiments).
- **Des montants engagés.** Ce dernier critère de différenciation des dépenses d'investissement pourrait paraître anecdotique. Néanmoins, le coût des opérations afférentes - qui varie de quelques milliers à plusieurs dizaines voire centaines de millions d'euros - impacte les modalités de financement.



## DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT, UNE CATÉGORIE AUSSI « ÉVIDENTE » QUE CELA ?

### Définition

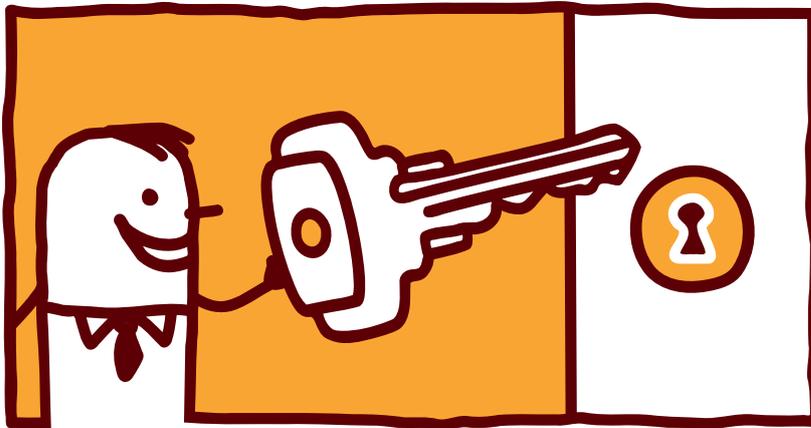
Les dépenses dites de fonctionnement d'une collectivité territoriale regroupent principalement :

- les frais de fonctionnement divers correspondant aux compétences de la collectivité (→ les dépenses d'intervention),
- les frais de rémunération des personnels,
- les dépenses d'entretien et de fourniture,
- les intérêts de la dette.

### Dans les faits...

On observe ici aussi de très nombreux cas de figure :

- **Les dépenses d'intervention, liées à la mise en œuvre des compétences de la collectivité.** Elles constituent la majorité des dépenses de fonctionnement des collectivités locales. Cette catégorie n'est pas uniforme, selon que l'on considère les objectifs intrinsèques des dépenses de fonctionnement ou encore les politiques publiques considérées. Exemples :



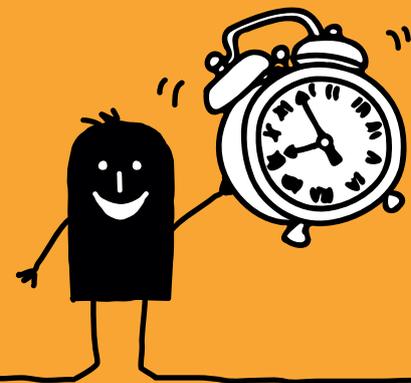
- Les dépenses relatives aux **services publics locaux** (ex : transports, restauration scolaire...), liées à des compétences obligatoires. Ces dépenses sont généralement soumises à l'inflation des normes, avec des incidences budgétaires non négligeables pour la collectivité locale (en fonctionnement mais aussi en investissement). De plus, certains modes de gestion des services publics peuvent également avoir une incidence notable sur les charges supportées par la collectivité (ex : le service public de transport régional TER. Il fait l'objet d'une participation financière des Régions, qui est notamment liée à l'évolution des charges d'exploitation du réseau TER. La hausse chronique de certaines charges – redevances gares notamment – génère une hausse de cette participation financière, les Régions disposant de leviers relativement limités pour contrecarrer ce phénomène).
- Le soutien à la **R&D et la formation professionnelle**. Ces dépenses de fonctionnement sont également considérées comme un investissement immatériel, indispensable au développement à long terme des territoires.
- Les **dépenses d'ingénierie territoriale** visant à accompagner les territoires et à faire émerger les projets locaux, à mettre en réseau les acteurs de terrain, et qui généreront des investissements ultérieurs par le secteur privé (ex : développement des énergies renouvelables ; cluster).

• **Les dépenses de fonctionnement visant à financer un investissement matériel.**

Exemples :

- **Les partenariats publics-privés (PPP)**. S'ils coûtent généralement plus cher à la collectivité qu'un projet en maîtrise d'ouvrage, ils peuvent quelquefois réduire les dépenses de fonctionnement (ex : PPP éclairage public). Cependant, de manière générale, les PPP font l'objet de très nombreuses réserves, d'autant plus si la personne publique ne dispose pas des compétences internes pour bien négocier les aspects juridico-financiers du contrat (ce qui peut s'avérer très préjudiciable, au final, pour l'entité publique).
- **Le contrat de performance énergétique (CPE)**. Le CPE est un contrat entre le maître d'ouvrage et un opérateur, qui garantit, sur une durée fixée, un certain niveau de performance énergétique au regard des investissements réalisés (travaux, fournitures et/ou services) <sup>(5)</sup>. L'investissement peut être porté par le maître d'ouvrage ou par un tiers-investisseur. Il existe deux grands types de CPE :
  - les CPE « services », qui interviennent sur les systèmes et leur maintenance.
  - les CPE « travaux et services », qui intègrent la conception et la réalisation de travaux.
 L'avantage principal de ce contrat : il permet de garantir aux maîtres d'ouvrage (particuliers, administrations ou entreprises privées) qu'une fois les travaux terminés, le bâtiment atteindra l'efficacité énergétique prévue. En effet, avant la réalisation des travaux, le maître d'ouvrage et la société fixent contractuellement une valeur de performance énergétique à atteindre après les travaux. Lorsque les travaux sont

<sup>(5)</sup> Le contrat de performance énergétique est « un accord contractuel entre le bénéficiaire et le fournisseur d'une mesure visant à améliorer l'efficacité énergétique, vérifiée et surveillée pendant toute la durée du contrat, aux termes duquel les investissements (travaux, fournitures ou services) dans cette mesure sont rémunérés en fonction d'un niveau d'amélioration de l'efficacité énergétique qui est contractuellement défini ou d'un autre critère de performance énergétique convenu, tel que des économies financières ».



### Le principe d'adaptabilité ou de mutabilité du service public

Le régime juridique du service public est organisé autour de trois grands principes :

- **Continuité** : nécessité de répondre aux besoins d'intérêt général sans interruption.

- **Égalité** : toute personne a un droit égal à l'accès au service public, participe de manière égale aux charges financières résultant du service et doit être traitée de la même façon que tout autre usager du service.

- **Adaptabilité ou mutabilité** : il s'agit d'assurer au mieux qualitativement un service public. Cela signifie que le service ne doit pas demeurer immobile face aux évolutions de la société. Il doit suivre les besoins des usagers (ex : souplesse d'organisation des services publics) ainsi que les évolutions techniques. Par exemple, le service public de transport régional TER doit tenir compte des nouveaux comportements des consommateurs et des possibilités offertes par le numérique, le tout nécessitant de repenser globalement l'offre de transport.

terminés, il faut alors vérifier que le bâtiment a bien atteint la valeur fixée. Si cela n'était pas le cas, la société de services d'efficacité énergétique devra indemniser le maître d'ouvrage de la totalité du préjudice subi. Cette dernière disposition incite le maître d'ouvrage et l'opérateur à construire un vrai partenariat, chacun évaluant les risques qu'il transfère ou qu'il prend, et les conséquences induites en termes de pénalités.

#### • Les dépenses liées au fonctionnement de l'administration :

- Les charges de personnel.

- Les dépenses de formation du personnel. Ces dépenses de fonctionnement sont également considérées comme un investissement immatériel, visant à adapter l'administration aux enjeux sociétaux et besoins des territoires (principe d'adaptabilité ou de mutabilité du service public, voir ci-contre).

- Les dépenses de gestion courante (électricité, téléphone, fournitures...).

Lorsque l'on évoque la baisse des dépenses de fonctionnement, il est implicitement fait référence à la diminution des dépenses de personnel (et de gestion courante). L'effet levier peut être cependant assez limité (ce qui ne signifie pas pour autant que des économies ne doivent pas être recherchées). En effet, les dépenses de personnel peuvent représenter une assez faible proportion du budget global, en fonction des compétences exercées par la collectivité. Les dépenses de personnel sont plus importantes pour les Communes, qui assurent des compétences de proximité. Elles sont moindres pour les Régions dont les compétences sont davantage spécialisées. Par exemple, pour la Région Bourgogne-Franche-Comté, la structuration des dépenses de fonctionnement est la suivante (cf. compte administratif 2016) :

- dépenses d'intervention : 89,2 % du budget total (ces dépenses intègrent les rémunérations des agents des lycées),

- dépenses de personnel et de gestion courante : 8,7 %,

- opérations financières et provisions : 2,1 %.

En outre, la hausse des effectifs d'agents territoriaux est régulièrement pointée comme étant la résultante d'une « dérive » de gestion locale, la diminution des dépenses de personnel apparaissant ainsi d'autant plus justifiable au regard de l'opinion publique. Cette hausse d'effectifs territoriaux s'explique néanmoins par plusieurs facteurs : montée en puissance des missions confiées aux collectivités, hausse et diversification de la demande sociétale, évolutions démographiques, nouvelles législations, multiplication des normes. La Cour des comptes estime à ce titre que près de la moitié de la progression annuelle des dépenses de fonctionnement des collectivités est imputable à des décisions nationales, et non pas locales (ex : impact du glissement-vieillesse-technicité sur les dépenses de personnel).

## DÉPASSER LA STRICTE CATÉGORISATION BUDGÉTAIRE

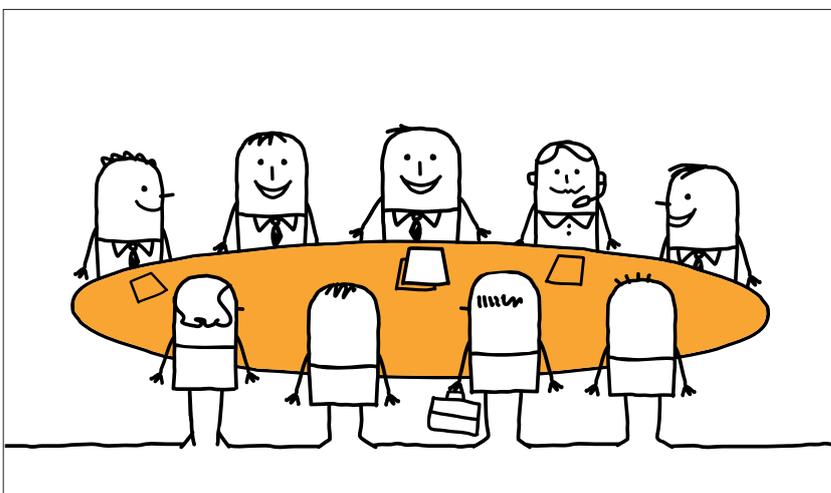
La présente réflexion n'a pas vocation - bien entendu - à faire modifier la nomenclature comptable des collectivités locales (*dont acte*). Le CESER estime cependant que ce cadre budgétaire ne permet pas d'identifier facilement certains déterminants de la dépense publique. Dit autrement, les outils de pilotage ne sont plus adaptés, la dichotomie « investissement versus fonctionnement » devant être dépassée. Le CESER propose d'envisager une autre approche visant à maximiser les effets levier des politiques publiques locales, et de davantage les adapter aux besoins des territoires.

### Développer une autre approche conceptuelle

Plusieurs arguments militent pour que les élus locaux considèrent la dépense publique d'une autre manière :

- **L'opposition « investissement versus fonctionnement » ne donne pas à voir la diversité et la complexité des situations rencontrées** (cf. supra). Les décisions publiques reposant sur cette seule opposition sont par essence trop limitatives.

- Lors des arbitrages budgétaires, la notion d'investissement est généralement entendue dans son acception usuelle : bâtiments, infrastructures de transport, etc. Cela ne permet pas d'identifier les **investissements immatériels**, alors qu'ils constituent l'une des conditions de l'attractivité des territoires et de leur adaptation face à des mutations de tous ordres (économiques, vieillissement démographique, impact du numérique, changement climatique, désertification rurale, etc.).
- Dans ce contexte de mutations et de métamorphose, l'action publique est confrontée à une double nécessité : pouvoir **adapter ses modalités d'intervention** à des besoins sociétaux particulièrement évolutifs et diversifiés, tout en assurant la soutenabilité des finances publiques. Ceci implique de **faire évoluer les référentiels conceptuels**, notamment en terme d'approche budgétaire.
- Les collectivités locales sont confrontées à un **contexte de réformes institutionnelles sans précédent** (révision des compétences, réorganisation territoriale...), qui peinent à apporter des réponses adaptées aux enjeux de société :
  - D'une part, la segmentation des compétences et les découpages administratifs s'accommodent mal avec la transversalité des problématiques sociétales. Malgré les adaptations progressives de l'action publique, force est de constater que « *les institutions courent après la réalité sans jamais la rattraper* » (6), avec un risque d'inadéquation croissant des réponses apportées aux besoins des territoires et de leurs habitants.
  - D'autre part, ces réformes institutionnelles génèrent une forte instabilité au niveau local. Les choix politiques et les arbitrages budgétaires s'en trouvent complexifiés. Les collectivités sont amenées à faire évoluer leurs modalités d'intervention de façon quasi permanente, au gré de multiples modifications législatives (loi Maptam, loi NOTRe, fusion des Régions...).



Un tel contexte ne favorise pas le développement des initiatives locales, avec un risque de décrochage des territoires actuellement les plus fragilisés. Le CESER considère qu'une attention particulière doit leur être portée, notamment en mobilisant les moyens humains et financiers appropriés. À ce titre, les dispositifs d'ingénierie sont déterminants, afin de mettre en mouvement les différents acteurs (publics, privés, associatifs, citoyens...), et faire en sorte que les territoires deviennent des lieux d'initiatives et de création de valeur. **Cela implique de repenser ce qu'est « vraiment » un investissement pour un territoire : un équipement ? Ou alors de l'ingénierie pour mettre en réseau les acteurs et catalyser les projets ?**

Considérant ces enjeux, **le CESER souhaite attirer l'attention des élus locaux sur la nécessité de considérer autrement la dépense publique.** Cette nouvelle approche vise deux objectifs principaux :

(6) Pierre Calame. *La Gouvernance à multi-niveaux*. 2013.

### ■ Favoriser le développement des territoires

• **Permettre aux territoires de trouver eux-mêmes les ressorts de leur adaptabilité face aux mutations qu'ils connaissent.** Le CESER avait précédemment souligné l'importance de renforcer la résilience des territoires, de les mettre en capacité de s'adapter aux changements et de s'organiser durablement pour faire face aux imprévus (7). Cela passe par la mobilisation des ressources locales (humaines, culturelles, naturelles, économiques, etc.), la responsabilisation des acteurs locaux, l'apprentissage de nouvelles règles du jeu qui doivent permettre aux territoires de trouver progressivement leurs propres ressorts pour s'adapter. **Ces démarches reposent notamment sur des dispositifs d'ingénierie territoriale souvent financés par des dépenses de fonctionnement.** Les questions de gouvernance sont également déterminantes.

• **Renforcer l'attractivité et la compétitivité, en investissant dans le capital immatériel des territoires.** En effet, l'attractivité et la compétitivité reposent de plus en plus sur des éléments intangibles tels que la qualité des institutions, le capital humain, le climat de confiance, la cohésion des écosystèmes locaux. Ces actifs immatériels territoriaux sont le résultat d'une interaction de l'ensemble des acteurs actifs sur un territoire. Une analyse de l'état de l'art a permis de distinguer huit catégories de capitaux immatériels au niveau d'un territoire : culturel, organisationnel, structurel, humain, identitaire, social, institutionnel et de réputation (8). **Ces investissements immatériels sont généralement financés par des dépenses de fonctionnement.** Ils ont vocation à créer de la richesse sur les territoires, notamment en encourageant diverses formes d'entrepreneuriat, procurant ainsi un retour sur investissement. Ces investissements immatériels gagneraient à être davantage identifiés et valorisés au sein des budgets locaux.

### ■ Améliorer l'efficience et l'efficacité des politiques publiques locales

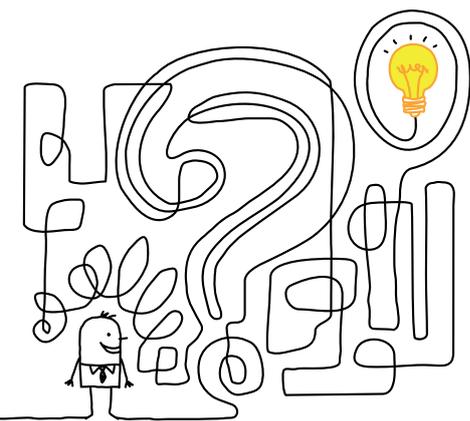
• **Évaluer préalablement les effets « levier » des interventions publiques.** Cette évaluation *a priori* devrait être l'une des conditions nécessaires à la décision publique, en identifiant et en qualifiant le caractère « stratégique/structurant » de chaque nouveau financement envisagé (tant en investissement qu'en fonctionnement). Plusieurs catégories d'effet levier peuvent être identifiées :

- l'effet multiplicateur, soit la capacité de la dépense publique à générer des financements supplémentaires,
- l'effet catalyseur, qui facilite la conception ou l'éclosion de projets, qui donne envie d'agir,
- l'effet de gouvernance, qui permet de déployer des partenariats/coopérations nouveaux ou innovants, et qui favorise la co-production de l'intérêt général, au niveau local,
- la plus-value d'un dispositif public en termes de développement durable (selon ses trois composantes : économique, sociale et environnementale), soit sa capacité à apporter des réponses innovantes et durables vis-à-vis d'autres dispositifs existants ou déjà expérimentés.

Si certains effets levier sont assez facilement identifiables (ex : effet multiplicateur), d'autres le sont moins (ex : effet levier d'une politique publique sur le bien-être des habitants, sur des pratiques sociales, sur des modes de gouvernance, etc.). Pour aider à leur identification, les acteurs locaux gagneraient à être associés dès l'élaboration du projet envisagé, en tant que « parties prenantes ». Et ce afin de définir plus précisément les attendus du projet, sa plus-value pour le développement durable du territoire.

Cette réflexion sur les effets levier doit ainsi permettre à la collectivité de **repositionner progressivement ses modalités d'intervention**, notamment autour des questionnements suivants :

- *Le financement envisagé intervient-il selon une logique contracyclique, d'additionnalité, de subsidiarité ? Son montant est-il significatif (décisif) pour développer le projet ?*
- *comment éviter les effets d'aubaine et inscrire la dépense publique dans une optique de plus long terme ?*
- *La collectivité agit-elle du fait d'une carence du secteur privé ?*



(7) Rapport du CESER BFC « L'innovation démocratique en Bourgogne-Franche-Comté ? » (octobre 2016).

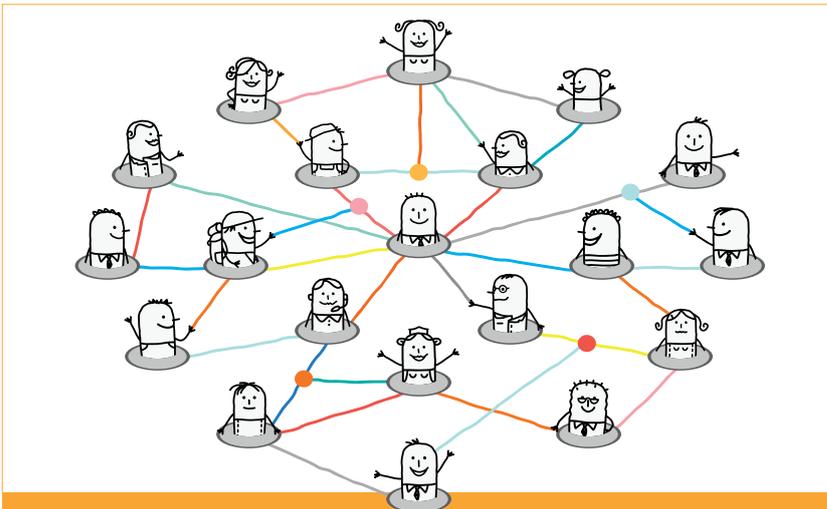
(8) Ces propos sont extraits de la synthèse de la conférence intitulée « Actifs immatériels territoriaux et écosystèmes d'innovation. Approches, pratiques, évaluation », organisée le 27 novembre 2015 par la Chaire européenne de l'immatériel, en collaboration avec l'APIE et la Caisse des Dépôts (références en annexe).

- Quelles sont les implications en matière de gouvernance et de coordination des financeurs ? Comment simplifier les modes de gestion et d'instruction des dossiers ?
- Quelle place est faite à la société civile dans l'élaboration des projets de territoire ?
- ....

Cette approche plus globale, qui sort du cadre « investissement versus fonctionnement », doit permettre de faciliter la décision politique, en réinterrogeant certains fondamentaux de la dépense publique.

En proposant cette nouvelle approche, le CESER ne néglige pas pour autant l'importance de certaines contraintes :

- le mode de calcul de l'**épargne brute** implique nécessairement une action sur le niveau des dépenses de fonctionnement. Les collectivités doivent maintenir leur niveau d'épargne brute afin de financer leurs investissements. Il s'agit d'une contrainte structurelle forte. *Dont acte.*
- certains investissements ouvrent le droit à la perception **du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA)**. Certaines collectivités peuvent avoir tendance à soutenir l'investissement à cette fin. *Dont acte.*



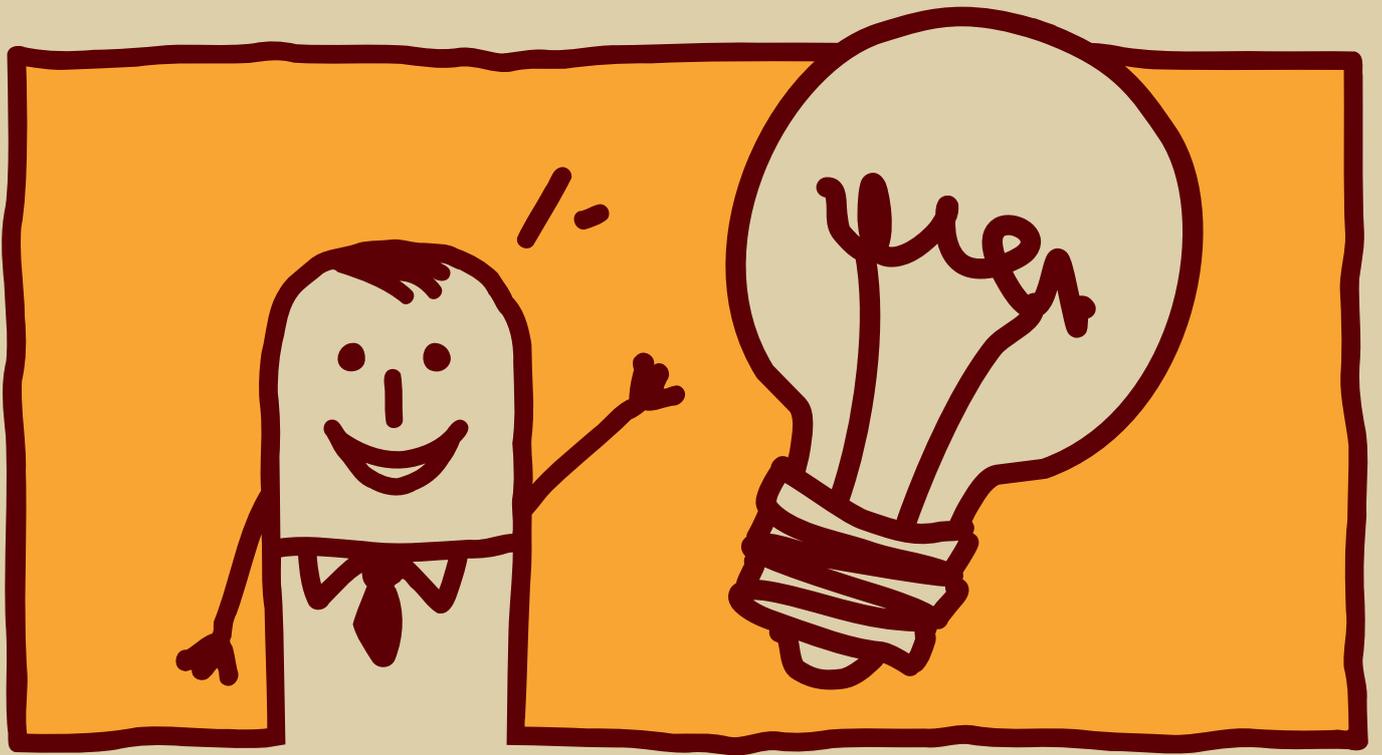
### Ingénierie et effets « levier » dans le PNR des Grands Causses

Exemple d'une bonne pratique portée par le PNR des Grands Causses (ce Parc naturel régional est un syndicat mixte regroupant la Région Occitanie Pyrénées Méditerranée, le Département de l'Aveyron, 6 Communautés de communes et 94 communes).

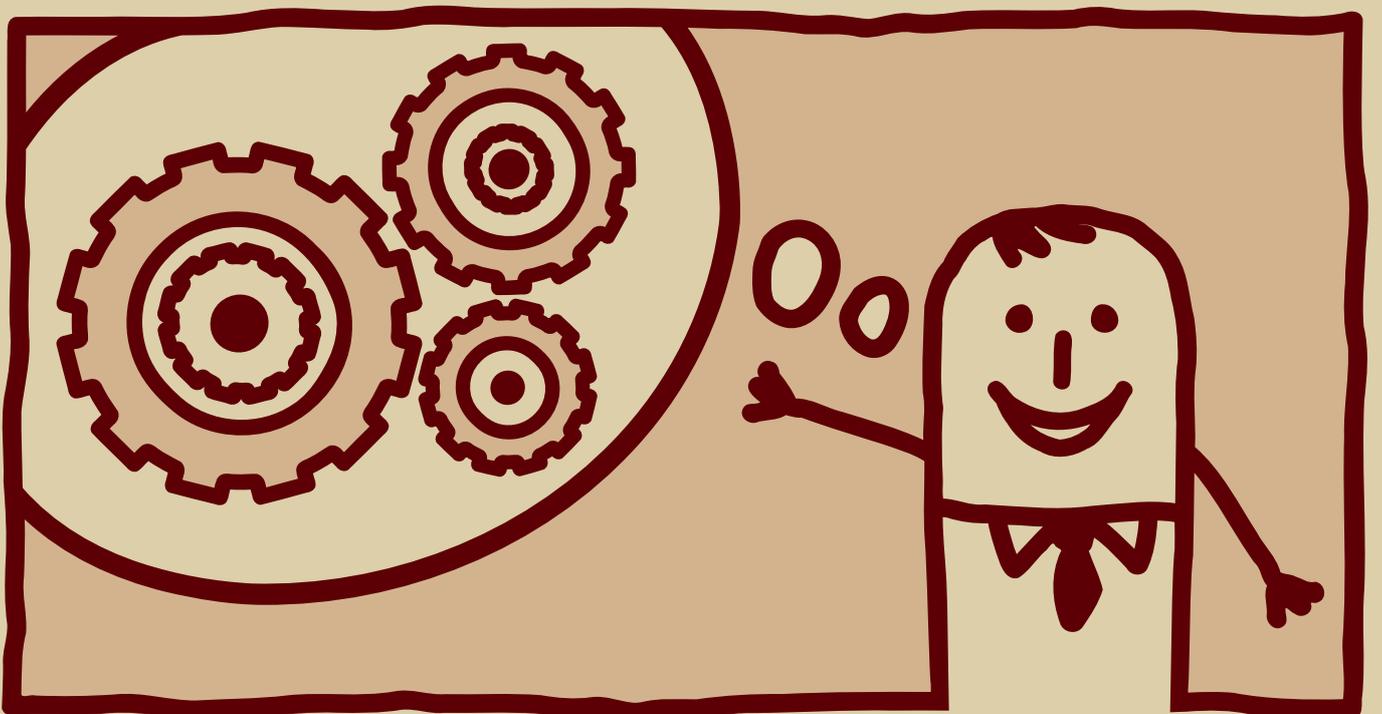
Le PNR des Grands Causses utilise son **budget** et son **ingénierie** pour déclencher des **dynamiques de fond** impliquant de nombreux acteurs. Le Parc cherche à créer un **effet levier à moindre coût**, et pense son action dans cet objectif.

Ainsi, les projets financés par la convention TEPCV (Territoire à énergie positive pour la croissance verte), outre des travaux d'efficacité énergétique, concernent pour une part importante des **missions d'accompagnement destinées à déclencher des investissements** (accompagnement à la rénovation des logements privés et des copropriétés, sensibilisation et formation de tous les publics, accompagnement des citoyens et/ou des porteurs de projets au développement des énergies renouvelables, etc.). Le Parc note que ce critère d'**effet levier** n'était pas évident dans un premier temps pour les services de l'État, mais le Parc a finalement obtenu gain de cause. Les résultats de cette approche sont déjà tangibles. Par exemple, le financement TEPCV a permis de financer à 80 % des **audits énergétiques de copropriétés** (coût 1 600 €). Une des premières copropriétés qui a bénéficié de cet audit via le PNR a depuis validé un **programme de travaux performants pour 800 000 €**.

**Autre effet levier : le développement de réseaux de chaleur-bois.** Cette dynamique globale a abouti à la création de la SEML Causse Energia. Elle fédère 9 collectivités ou intercommunalités, dont le Parc, et 10 partenaires, sociétés privées (producteurs de bois, exploitants de chauffage), bailleurs ou associations. Aujourd'hui une dizaine de projets « chaleur-bois » sont à l'étude pour un montant d'investissement de **10 à 15 millions d'euros**.



LES PROPOSITIONS DU CESER



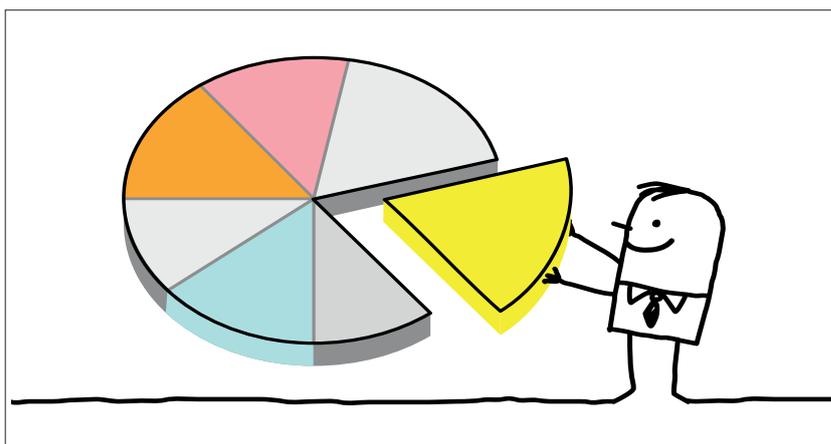
## Le socle des propositions

Le CESER propose tout d'abord de **développer une autre approche des dépenses d'investissement et de fonctionnement des collectivités locales**, en dépassant le postulat qui veut que les dépenses d'investissement soient par essence plus « vertueuses » que celles de fonctionnement.

Exposée précédemment, cette approche doit permettre d'améliorer la décision publique et les arbitrages budgétaires des collectivités locales. In fine, l'objectif est de favoriser le développement des territoires et d'améliorer l'efficacité des politiques publiques locales. Cette nouvelle approche constitue le **socle** des propositions détaillées ci-après.

## La méthode d'élaboration

Pour élaborer ses propositions, **le CESER a dû procéder à certains choix**, compte tenu de la complexité de la problématique traitée. En effet, l'optimisation de la dépense publique locale repose sur différentes modalités qui ne peuvent pas toutes être explorées dans le cadre du présent rapport : *amélioration de la gestion financière, de l'organisation, optimisation des fonctions supports, recherche d'efficience des dispositifs d'intervention et de la commande publique, etc.*



Le CESER a choisi de **mettre l'accent sur certaines recommandations, qu'il conçoit comme des outils d'aide à la décision pour les acteurs publics locaux**. Ces propositions s'adressent aux différentes strates territoriales : collectivités (Communes, Départements, Régions), EPCI (Communautés de communes, Communauté d'agglomération...) et autres modes de coopération locale (syndicats mixtes, pôles d'équilibre territoriaux et ruraux - PETR...). Elles présentent un caractère généraliste/transversal et ne sont pas liées spécifiquement à certaines politiques publiques (transport, développement économique...).

Le CESER est conscient que plusieurs collectivités locales de Bourgogne-Franche-Comté se sont déjà emparées des problématiques énoncées dans ce rapport, certaines ayant engagé des démarches de fond pour optimiser leurs dépenses. Les recommandations du CESER auront donc un degré d'application plus ou moins prononcé selon les collectivités et EPCI considérés, ces institutions formant un groupe particulièrement hétérogène (compétences, budgets, territoires d'intervention, moyens humains, etc.). Ces recommandations constituent avant tout des pistes de travail.

Les propositions suivantes ont été élaborées en fonction de leur capacité à :

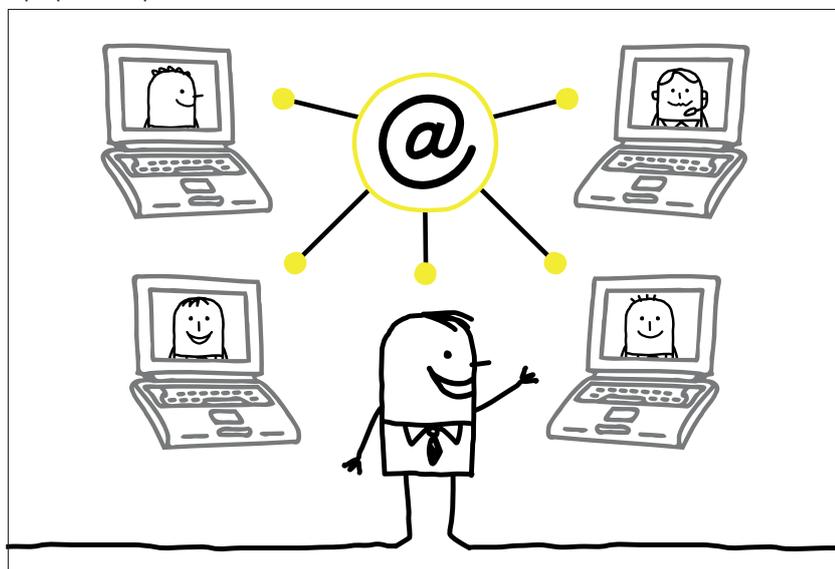
- générer des effets de levier pour le développement des territoires,
- davantage prendre en considération l'avis de la société civile dans l'élaboration des politiques publiques locales,
- accroître l'efficience des politiques publiques, notamment en réorientant les budgets vers des projets co-construits par les acteurs locaux, et dont l'efficacité socio-économique aura été évaluée en amont.

## DÉVELOPPER UNE DÉMARCHE D'INVESTISSEMENT PLUS GLOBALE

### La problématique

L'investissement public est une composante majeure du projet de territoire. Compte tenu de la contraction de leurs ressources, les collectivités territoriales sont amenées à procéder à des choix complexes pour prioriser leurs investissements. Certaines envisagent de les concevoir différemment, selon **une logique de mutualisation au niveau d'espaces de vie (non circonscrits par leurs limites administratives)**. À l'avenir, pour définir sa politique d'investissement, une collectivité devra davantage composer avec les autres strates territoriales, ce qui va poser d'épineuses questions de coordination, d'arbitrages politiques, etc. La loi NOTRe va dans ce sens, en prévoyant que les Communes et les EPCI puissent « *se doter de services communs, chargés de l'exercice de missions fonctionnelles ou opérationnelles* ». Ce qui ouvre la voie à de possibles mutualisations des investissements et de la gestion du patrimoine.

Dans ce cadre, des réflexions sur **l'usage du patrimoine** sont amenées à se développer. Actuellement, certains équipements restent sous-utilisés ou pourraient être destinés à d'autres usages. Certaines collectivités se sont d'ores et déjà engagées dans cette voie, à l'occasion de la mise en œuvre de nouveaux dispositifs (par exemple, la mise en place d'activités périscolaires a entraîné une réflexion plus globale sur l'usage des bâtiments communaux, avec une recherche de mutualisation et de diversification des usages, hors de la sphère éducative à proprement parler). Ce type d'approche mutualisée nécessitera notamment que les collectivités puissent disposer d'une connaissance précise de leur patrimoine, en vue de définir une stratégie patrimoniale à proprement parler.



Les collectives doivent également intégrer à leur réflexion diverses **évolutions sociétales** qui bousculent les programmes d'investissements prévus. Par exemple, comment concevoir une politique de transport public quand le numérique génère des pratiques de plus en plus autonomes, chaque individu devenant potentiellement un acteur de l'offre comme de la demande de transport ? Comment concilier l'existant avec ces nouvelles pratiques ? Sur quels critères de choix se baser, afin d'envisager des solutions de mobilité les plus adaptées aux usages ? Plus globalement, la prise en compte des **besoins et des attentes de la population** constitue un enjeu majeur. La co-construction d'un projet de territoire - intégrant des orientations relatives à l'investissement - requière des méthodes adaptées pour associer au mieux les parties prenantes. Les difficultés de mise en œuvre de certains projets (ex : éoliennes)

attestent de la nécessité de recourir à des méthodes adaptées, et d'associer les parties prenantes dès la conception du projet, afin notamment d'en favoriser leur acceptabilité.  
**Face à ces enjeux, comment envisager une politique d'investissement plus performante et davantage mutualisée ?**

■ **Proposition n° 1 du CESER : Consolider la démarche d'investissement**

Il est proposé aux collectivités locales et EPCI de Bourgogne-Franche-Comté de consolider certaines phases de leur démarche d'investissement :

- **Mieux connaître le patrimoine de la collectivité locale :**

- Identifier tous les biens physiques dont la collectivité est propriétaire ou bénéficiaire (au titre d'une mise à disposition, par exemple). Les renseigner dans un document unique, répertoriant la totalité des biens (foncier, immobilier...).
- Mesurer la réalité des usages de ce patrimoine, les fonctions assurées par ses différentes composantes.
- Engager une réflexion pour envisager d'autres usages, en mobilisant les acteurs locaux (citoyens, entreprises...). S'inscrire dans une logique de transversalité, de polyvalence, d'intermodalité, afin d'améliorer l'utilisation du patrimoine, dans le cadre du projet de territoire.

- **Développer une stratégie d'arbitrage patrimonial :**

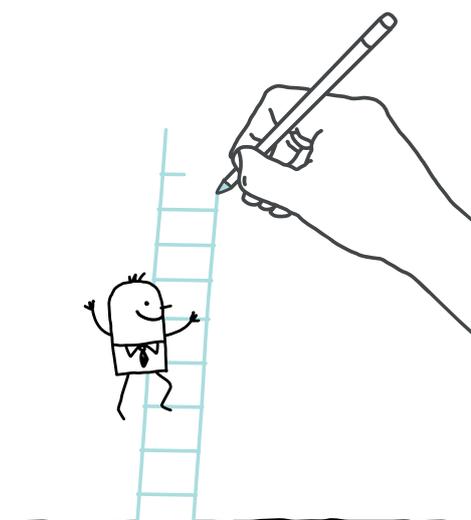
- Définir des critères de choix, afin de sélectionner les projets d'investissement les plus pertinents au regard du projet de territoire.
- Évaluer les dépenses de fonctionnement induites par chaque nouvel équipement.
- Prioriser les investissements, en les distinguant selon les trois critères suivants :
  - renouvellement/maintenance/entretien de l'existant,
  - nouvelles opérations d'investissement,
  - mises aux normes.
- Établir un plan pluriannuel d'investissement, répertoriant l'ensemble des investissements à financer sur le mandat. Informer régulièrement l'assemblée délibérante de la mise en œuvre de ce plan, afin d'anticiper les décalages de réalisation et envisager les éventuels redéploiements de crédits vers d'autres projets. Cet outil apparaît d'autant plus nécessaire en cas de retrait (total ou partiel) de certains cofinanceurs (ex : suppression de crédits d'État).
- engager une démarche de prospective financière, qui vise notamment à mesurer la soutenabilité budgétaire des investissements envisagés (ce point sera spécifiquement développé dans la proposition n° 3 ci-après).

- **Co-construire les projets d'investissement avec les acteurs locaux :**

- Engager le dialogue avec les autres collectivités locales du bassin de vie, afin de faire porter le projet d'investissement par l'échelon optimal. Davantage rechercher la coopération et la coordination.
- S'appuyer sur le secteur privé, pour envisager le portage de projets le plus efficient.
- Associer les acteurs privés comme parties prenantes du projet d'investissement : entreprises, citoyens, associations...
- Diversifier les financements avec la recherche de partenariats (ex : financement participatif - crowdfunding - pour la préservation et la valorisation du patrimoine).
- Mobiliser l'épargne locale pour des projets qui rapportent de la richesse sur les territoires.

Les **schémas de mutualisation entre les Intercommunalités et les Communes** peuvent être l'occasion de repenser ces enjeux, dans une optique d'efficience des investissements et d'une gestion plus active du patrimoine. L'Intercommunalité pourrait jouer un rôle stratégique à ce titre, afin d'envisager des programmes pluriannuels d'investissement (faisant partie intégrante du projet de territoire). D'autant plus que le bloc communal représente :

- 60 % des dépenses d'investissement des collectivités et plus de 80 % de la commande publique locale (9),
- 70 % du patrimoine des collectivités territoriales.



(9) Données nationales, voir détails en annexes 1-e et 1-f.

**Ce type d'approche mutualisée peut donc s'avérer source d'économies importantes.** La démarche lancée par l'ADEME Basse-Normandie en 2014 est exemplaire à ce titre. Cette action de gestion dynamique du patrimoine permet d'envisager des économies de 138 Gwh/an pour 13 collectivités (voir ci-dessous). Sur la base d'un inventaire précis et complet de leur parc immobilier, certaines de ces collectivités ont pu élaborer un schéma directeur immobilier. Cette réflexion a permis de **mettre en perspective des enjeux globaux alors non perçus par les décideurs et techniciens, de faciliter les arbitrages et d'envisager des mutualisations.** Par exemple, à Argentan (Orne), le regroupement de classes élémentaires a eu pour effet de désaffecter les locaux de deux écoles primaires, qui ont été ensuite dédiés aux associations locales. 39 associations cohabitent désormais dans d'anciennes salles de classe souvent mutualisées (passage de 100 m<sup>2</sup> à 50 m<sup>2</sup>/association).

Cette première proposition recoupe certains des éléments avancés par la Caisse des Dépôts. Elle recouvre des éléments du « guide des investissements » édité par cette institution en avril 2016 (voir références en annexe).

### Démarche collective de gestion dynamique du patrimoine en Basse-Normandie

Cette démarche « pilote » a été lancée en 2014. Elle a mobilisé 13 villes moyennes et intercommunalités de 8 000 à 60 000 habitants (300 000 habitants au total), sous l'égide de l'ADEME et en partenariat avec la Région. Ces villes avaient des problématiques communes : décroissance démographique et des marges de manœuvres financières contraintes. Cette démarche a consisté à **mieux gérer les actifs immobiliers** en vue de les maintenir en bon état, améliorer leur qualité d'usage, rationaliser l'occupation des locaux et les adapter à l'évolution des besoins, renforcer la performance énergétique en maîtrisant le coût global des équipements, à travers une démarche collective de développement territorial durable.

#### Les actions mises en place :

- Gouvernance de projet transversal, pilotée au sein de chaque collectivité par un binôme technique et politique bien identifié (avec lettre de mission).
- Animation d'ateliers collectifs entre collectivités (partage d'outils et échanges de bonnes pratiques).
- Mise à disposition d'un outil d'inventaire du patrimoine, afin de mieux connaître les réalités des actifs de la collectivité pour aider les décisions d'investissement à venir.
- Modélisation de scénarios prospectifs pour une stratégie patrimoniale, sur la base d'un simulateur offrant un bouquet d'actions possibles (modernisation, reconstruction, cession d'actifs...).

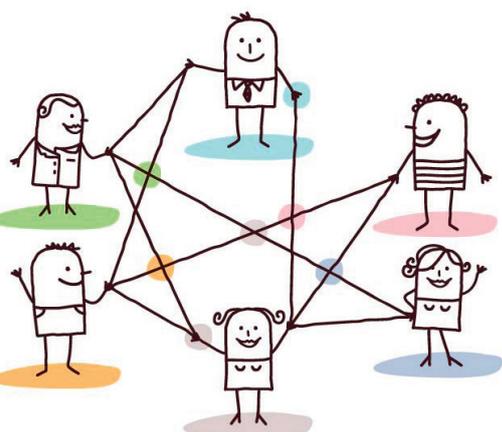
#### Les résultats :

- Inventaire complet de plus de 1 000 bâtiments, détaillé selon plus de 100 indicateurs réunis en 4 thèmes (technique, réglementaire, occupationnel et financier).
- Réalisation de fiches de restitution des données à l'échelle de chaque bâtiment et à l'échelle du parc immobilier, permettant la centralisation de données éparées dans un tableur commun, l'objectivation de faits ressentis, des prises de conscience nouvelles, la mise en perspective des besoins prospectifs avec la réalité de l'offre déjà existante.
- Gain énergétique potentiel : 138 Gwh/an pour les 13 collectivités.
- Création de 4 postes d'économies de flux.

#### Les facteurs de réussite :

- Animation de la démarche collective par un professionnel → **ingénierie pour catalyser les énergies locales.**
- Volonté politique et technique dans chaque collectivité → **approche partagée et transversale.**

**Fort du succès de cette action, une démarche similaire va être engagée en 2018 avec 17 nouvelles collectivités.**

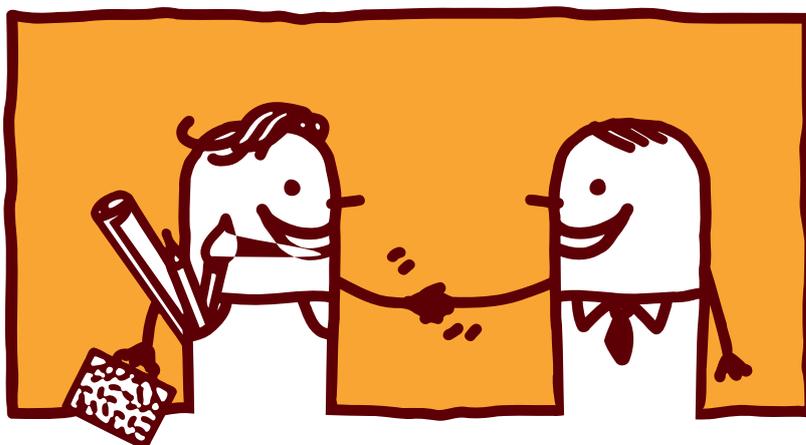


## Améliorer l'efficacité des investissements

### La problématique

L'efficacité socio-économique d'un investissement public ne se limite pas à son seul effet sur la croissance. Elle porte plus globalement sur l'amélioration des conditions de vie des citoyens, sur l'impact pour l'environnement, mais aussi sur les dépenses induites pour la Collectivité. Elle nécessite d'être évaluée au cas par cas, en fonction de chaque investissement et de chaque territoire.

Avant de lancer un investissement d'envergure, les collectivités locales ne procèdent que très rarement à une évaluation approfondie de son efficacité socio-économique.



Cette évaluation recouvre à la fois :

- une analyse prospective et collective des besoins d'investissement (au niveau du bassin de vie),
- une identification préalable des effets de levier attendus pour le développement du territoire, des externalités (positives et négatives),
- une estimation précise des dépenses de fonctionnement induites,
- une comparaison fouillée des modes de financement possibles.

Évaluer l'efficacité socio-économique d'un investissement reste néanmoins une étape indispensable. À la fois pour estimer ses effets de long terme sur le développement d'un territoire, mais aussi compte tenu de ses incidences budgétaires. D'une part, la Collectivité s'endette sur plusieurs années. D'autre part, les investissements génèrent systématiquement de nouvelles dépenses de fonctionnement, qui peuvent être sous-estimées lors de la conception initiale du projet. Pour pallier cette difficulté, une législation récente impose d'évaluer les conséquences pluriannuelles des investissements sur la section de fonctionnement des collectivités locales (10).

Un autre enjeu concerne l'acceptabilité sociale des projets d'investissement. Qu'il s'agisse par exemple d'éoliennes ou de sites de traitement des déchets, les conflits locaux opposant citoyens, promoteurs et décideurs politiques sont de plus en plus fréquents. « L'inacceptabilité » sociale de certains projets d'investissement questionne la manière dont ils sont conçus, elle remet en cause la légitimité de la décision publique. La seule approche visant à prévenir les conflits est néanmoins trop restreinte. Il s'agit davantage d'engager une réflexion plus large permettant de construire une vision commune sur l'utilité du projet pour le territoire. L'évaluation préalable de l'efficacité socio-économique d'un investissement peut concourir à atteindre cet objectif.

**Comment mieux estimer - a priori - les impacts d'un investissement sur le développement du territoire et sur les finances de la collectivité ? Comment davantage co-construire les projets d'investissement ?**

(10) Voir les dispositions de l'article 107 de la loi NOTRe détaillées en annexe 1-g.

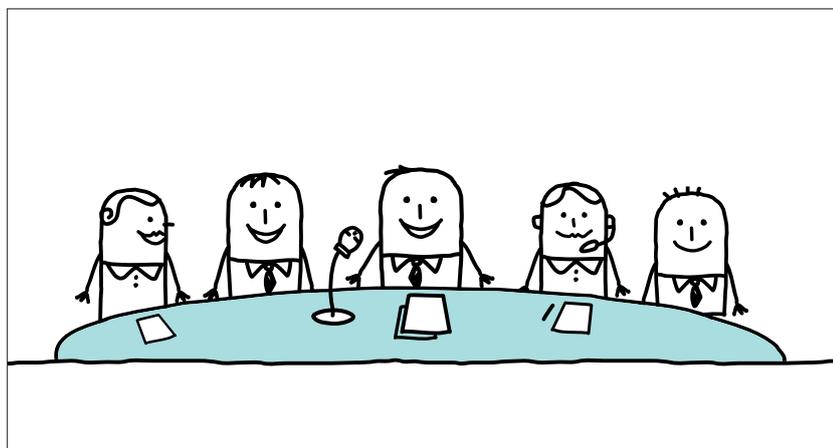
### ■ Proposition n° 2 du CESER : Évaluer l'efficacité socio-économique des investissements

Cette évaluation a pour objet d'éclairer la décision politique. Il s'agit de :

#### - Évaluer préalablement les impacts et les effets d'un projet d'investissement :

- Estimer les externalités négatives et positives (ex : conséquences de l'investissement sur la croissance, sur l'emploi, sur la localisation de certaines activités...) et les effets levier recherchés (ex : effet catalyseur de l'investissement public sur les stratégies des investisseurs privés) (11).
- Inscrire la réflexion dans une logique de coût global (nouvelles recettes pour la collectivité, impact sur les dépenses de fonctionnement, sur les coûts de maintenance, d'entretien, durées d'amortissement, etc.).
- Estimer les coûts de l'investissement en le comparant avec les coûts actuels.
- Intégrer les incertitudes (ex : prévision de croissance économique) et mieux appréhender les risques courants (ex : données statistiques imprécises).
- Financer cette évaluation préalable dans le cadre du plan de financement de l'investissement.

Ce type d'évaluation « ex-ante » rejoint l'évaluation socio-économique des investissements (voir ci-contre).



#### - Mettre en place une évaluation participative du projet d'investissement :

- Cela consiste à enrichir le processus d'évaluation, en associant les différentes parties prenantes concernées par le projet d'investissement : entreprises, associations, citoyens, etc. Ces parties prenantes pourront apporter un point de vue complémentaire dans l'évaluation, pris en compte au même plan que celui des élus, des gestionnaires, des experts, etc.
- Les élus devront préciser comment l'avis des parties prenantes pourra être pris en compte.
- Cette démarche doit favoriser l'acceptabilité sociale de certains projets d'investissement, en permettant le débat et en favorisant une compréhension collective des enjeux et des possibilités d'action. Elle nécessite d'être engagée avant le lancement du projet d'investissement. Cette évaluation participative « ex-ante » sera plus aisée à mettre en œuvre pour les projets d'infrastructures ou pour les projets permettant d'identifier quelques grandes options (voir ci-contre l'exemple du projet d'Euroville à Bâle).

Cette proposition n° 2 complète le rapport du CESER *L'innovation démocratique en Bourgogne-Franche-Comté ?*, qui recommandait de mettre en place une cellule régionale du débat public. L'objectif de cette cellule est de solliciter des avis préalables des citoyens sur des projets d'équipement ou d'infrastructures qui présentent des impacts significatifs sur l'environnement et dont les enjeux socio-économiques sont importants.

(11) L'ADEME propose de distinguer les « impacts » et les « effets », bien que ces deux termes soient souvent utilisés indifféremment :

- on parle d'effet quand on décrit une conséquence objective d'un projet (exemple : un transformateur qui émet un niveau sonore de X décibels).

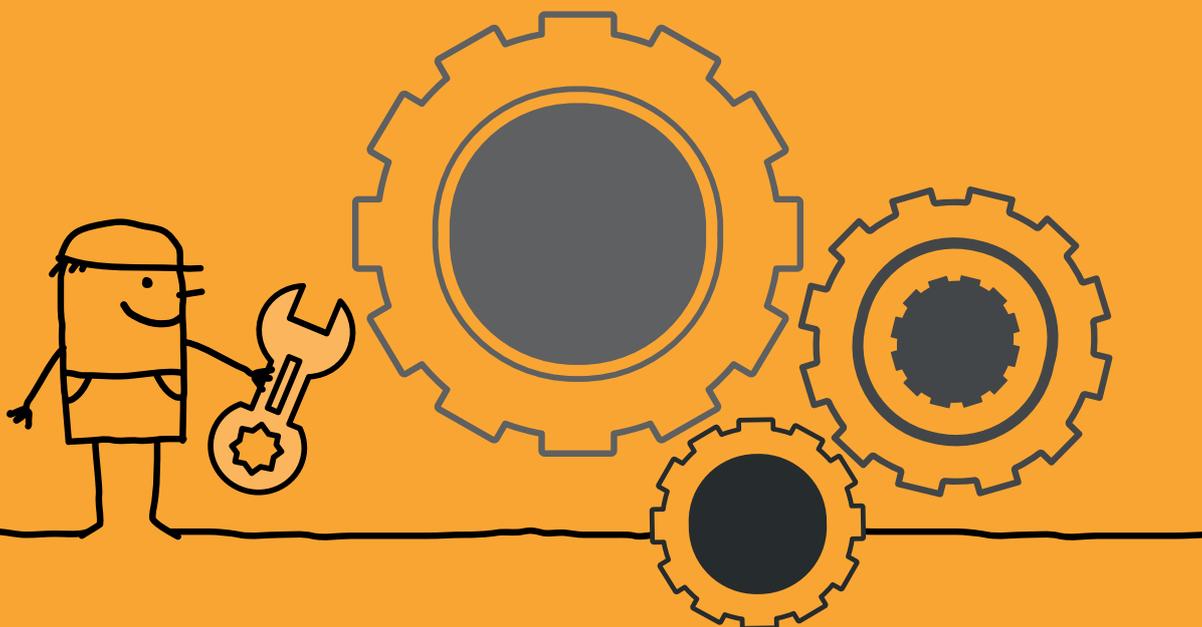
- on parle d'impact quand on transpose la conséquence du projet sur une échelle de valeurs (dans cet exemple, l'impact peut être fort si des riverains se situent en périphérie du transformateur).

Référence : Guide de l'ADEME pour le montage de projets de petite hydroélectricité.

### L'évaluation socio-économique des investissements publics

Selon le Commissariat général à la stratégie et à la prospective, l'évaluation socio-économique des investissements vise à « jauger les effets de chaque projet sur l'ensemble de la collectivité nationale, en évaluant les gains de productivité ou de capacité de production apportés aux entreprises ainsi que les suppléments de consommation marchande et les améliorations de qualité de vie procurés aux citoyens, et en permettant de comparer ces effets aux coûts de l'investissement ». Depuis 2012, tous les projets d'investissement de l'État et de ses établissements publics doivent faire l'objet d'une évaluation socio-économique préalable.

L'association FIPECO (Finances Publiques et Economie) indique que l'évaluation socio-économique est une « analyse coûts-bénéfices » qui a pour objet d'estimer le « bénéfice socio-économique actualisé » d'un investissement public, défini comme étant la différence entre les avantages et les coûts de la réalisation de cet investissement, exprimés en euros et « actualisés », sur sa durée de vie et pour l'ensemble de la société. Ces avantages et ces coûts sont mesurés en faisant la différence entre les avantages et coûts qui résulteront de la réalisation de l'investissement et ceux qui résulteraient de son absence (par exemple, pour la construction d'une autoroute, ceux qui résulteraient du maintien en l'état de la route qui permet aujourd'hui d'assurer la même liaison).



### Le projet d'Euroville à Bâle (Suisse)

Il s'agit d'une restructuration globale du quartier de la gare centrale. Le projet vise à renforcer un nœud d'échanges de transports et à créer un centre de services prévu pour 4 500 emplois. Dès le démarrage du projet, les responsables politiques ont investi dans la participation des citoyens, sachant qu'une opposition trop forte renforcerait les obstacles à surmonter (votations populaires, recours judiciaires). De nombreuses démarches ont été initiées :

- Création de cinq "groupes d'accompagnement" officiels auprès du maître d'ouvrage (urbanisme/architecture ; transports ; environnement ; réseaux ; accompagnement/relations publiques). Ces groupes ont apporté des solutions plus différenciées, mieux argumentées, couvrant un maximum d'aspects. Il a fallu pour ce faire des groupes aux origines les plus larges, libres de leurs avis et non confinés dans un rôle de "chambre d'enregistrement", à l'écart des circuits de décision.
  - Participation informelle impliquant une multitude d'associations ainsi que d'autres groupes. Des centaines de réunions ont été consacrées au projet, afin de mieux tenir compte des besoins et des attentes des citoyens.
  - Campagnes d'information (journal spécifique, enquêtes d'opinion sur des propositions alternatives...). La votation populaire exige en effet une information préalable des citoyens. Ce projet a passé quatre fois l'obstacle d'un référendum (1983, 1987, 1991, 1992) dans un sens favorable aux décisions souhaitées et espérées par le maître d'ouvrage. Il est à souligner que ce vote "ne donne pas le crayon" aux habitants, qui s'exprimeront face à un projet précis. C'est au maître d'ouvrage de gérer les modifications à opérer et au planificateur d'apporter son savoir-faire.
- Source : Hans WIRZFNAU (Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme), Suisse 1995.



### La prospective financière de la Région Bourgogne-Franche-Comté

La collectivité a mis en place une démarche de prospective financière, qui jalonne les différentes étapes de préparation budgétaire. Par exemple, le rapport d'orientation budgétaire 2017 de la Région faisait état des éléments suivants :

- perspectives d'évolution des recettes de 2017 à 2020.
- mesures envisagées pour maintenir les principaux indicateurs financiers de la collectivité, notamment en matière d'autofinancement (taux d'épargne brute).
- trajectoire d'endettement, avec la détermination d'un seuil-cible de capacité de désendettement à l'horizon 2020.
- perspectives en matière de stratégie de dette.

En identifiant plusieurs scénarii, cette prospective budgétaire doit permettre de dégager une tendance globale, dans un souci d'exhaustivité et de précision. Elle permet également de maintenir une vigilance sur le stock d'autorisation de programme et d'autorisation d'engagement.

(12) Définition donnée dans « *Courrier des maires et des élus locaux. Guide pratique : analyse prospective des collectivités territoriales. Novembre 2011* ».

## ANTICIPER LA FAISABILITÉ FINANCIÈRE DES PROJETS

### La problématique

Confrontés à de multiples projets de développement, les élus locaux doivent effectuer des choix. Ils doivent également composer avec une multitude de paramètres plus ou moins maîtrisables (*évolution des compétences, nouvelles normes...*) ayant des incidences directes sur l'agenda local. Par exemple, la Cour des comptes estime que près de la moitié de la progression annuelle des dépenses de fonctionnement des collectivités est imputable à des décisions nationales, et non pas locales.

Face à la complexité des arbitrages à opérer, les Elus peuvent s'appuyer sur des outils de pilotage adaptés, parmi lesquels la prospective financière. On constate cependant qu'elle est encore peu utilisée par les collectivités et EPCI de petite/moyenne taille. Or, la prospective financière peut s'avérer d'autant plus utile quand les ressources se contractent ou avant de lancer un projet important. Elle peut également permettre de sortir de certains clivages, en objectivant les effets budgétaires des projets envisagés et les réelles marges de manœuvre de la collectivité.

### Comment faciliter les arbitrages budgétaires ?

#### ■ Proposition n° 3 du CESER : Mettre en place une démarche de prospective financière

La prospective financière est une simulation rigoureuse et organisée des flux financiers (entrées et sorties monétaires) de toutes natures économiques c'est-à-dire de fonctionnement et d'investissement attendus sur plusieurs exercices en fonction des engagements pris, des contrats en cours et des projets envisagés pour en rechercher les conditions d'équilibre. Trois objectifs principaux sont assignés à cette démarche :

- En priorité, la prospective doit aider à la prise de décision face à des choix multiples possibles et/ou souhaités.
- Par l'observation des conséquences financières des choix possibles, elle doit permettre de fixer des objectifs cohérents à court terme.
- Enfin elle est un outil de pilotage de l'action à court terme (12).

La prospective financière croise les besoins et les capacités de financement d'une collectivité, à la fois en investissement et en fonctionnement. Elle permet de :

- mesurer la soutenabilité budgétaire des dépenses envisagées, et d'anticiper au mieux leurs effets sur la trajectoire financière de la collectivité (taux d'endettement, capacité d'autofinancement, etc.),
- anticiper la dégradation des indicateurs financiers, de définir les possibilités pour contrecarrer ces évolutions et réagir au plus tôt.

La prospective financière reste cependant un outil complexe à mettre en place (notamment pour intégrer les flux financiers entre les niveaux communal/intercommunal). Elle implique un portage politique fort, une acculturation progressive et un travail transversal entre les différents services d'une collectivité. Elle nécessite également un travail de veille financière, juridique et économique (ex : impact de l'activité économique sur la CVAE).

La prospective financière mise en place par la Région Bourgogne-Franche-Comté montre tout l'intérêt d'une telle démarche (voir ci-contre).

## FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT DES PROJETS LOCAUX

### La problématique

D'importantes mutations bousculent les politiques de développement local, en faisant émerger de nouveaux besoins (ex : services à la personne) et de nouvelles réponses (ex : économie collaborative). Ces mutations nécessitent de faire évoluer les modalités de gouvernance et les dispositifs d'ingénierie territoriale, indispensables à la réussite des projets de territoire.

L'**ingénierie territoriale** recouvre "l'ensemble des savoir-faire professionnels dont ont besoin les collectivités publiques et les acteurs locaux pour conduire le développement territorial ou l'aménagement durable des territoires et complété par l'ensemble des concepts, outils et dispositifs mis à la disposition des acteurs du territoire pour accompagner la conception, la réalisation et l'évaluation de leurs projets de territoire".

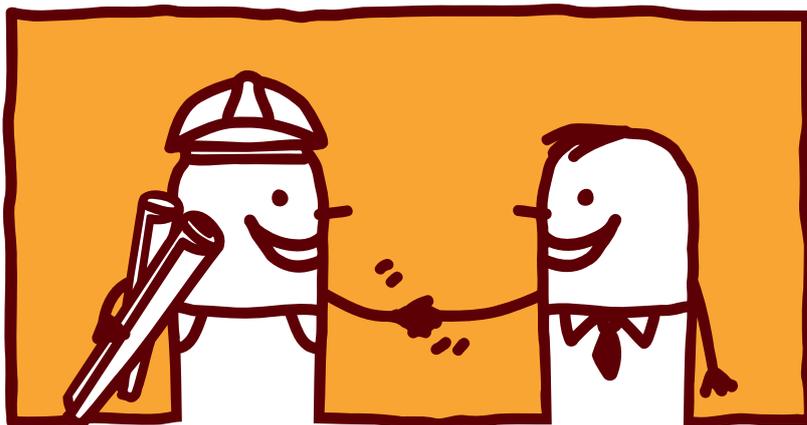
Elle recouvre plusieurs fonctions, que l'on peut classer en deux grandes catégories :

- l'ingénierie "stratégique" ou "amont" : assistance à maîtrise d'ouvrage, conseils (juridique, financier...) pour la conception et le montage des projets...

- l'ingénierie "technique" nécessaire à la réalisation des projets (maîtrise d'œuvre, conduite d'opérations, contrôle...) (13).

L'ingénierie territoriale fait donc appel aux différentes ressources, matérielles et immatérielles, qui composent le territoire. Elle permet de fédérer les bonnes idées et les moyens, d'associer les acteurs d'un territoire afin de susciter des dynamiques positives, notamment en valorisant les ressources locales et les projets endogènes.

De nombreux territoires bénéficient de dispositifs d'ingénierie, quel qu'en soit leur nature (ingénierie technique, administrative, juridique, sociale, etc.) ou leur financeur (Région, Département, Commune, EPCI, État...).



Depuis quelques années, l'**ingénierie territoriale doit faire face à d'importantes évolutions :**

- **De multiples réformes territoriales** : affirmation du rôle de solidarité territoriale des Départements, renforcement des compétences des Régions et de l'Intercommunalité, reconnaissance d'une échelle intercommunautaire (Pôles d'Équilibre Territoriaux et Ruraux). Les dispositifs d'ingénierie territoriale doivent donc s'adapter à ces évolutions, ainsi qu'au retrait progressif de l'ingénierie d'État.

- **Des contraintes budgétaires durables**, qui font que certaines collectivités utilisent l'ingénierie comme variable d'ajustement. La diminution des dépenses d'ingénierie génère certes une économie immédiate (sur la section de fonctionnement (14)). Mais elle peut se montrer plus coûteuse sur le moyen/long terme : *affaiblissement de l'initiative locale, perte d'attractivité du territoire, diminution des recettes fiscales, etc.*

- **Une complexité croissante des politiques publiques** (normes environnementales, montage de projet, règles d'utilisation des fonds européens, etc.), allant de pair avec une multiplicité de documents programmatiques/stratégiques (SCOT, PLU, CPER, SRADDET...) portés par différents échelons territoriaux.

- **Une tension croissante pour mobiliser les dispositifs d'ingénierie dans les territoires ruraux.** Si cette tendance se confirme, il est à craindre un renforcement des inégalités entre les territoires, avec des collectivités/EPCI pouvant engager des approches stratégiques/prospectives, d'une part, et des Communes « seulement » bénéficiaires d'une ingénierie technique/opérationnelle, d'autre part.

- **Un manque d'ingénierie adaptée aux projets complexes, innovants ou transversaux.** L'expérience montre que les initiateurs de tels projets souffrent souvent d'une telle carence, laquelle peut décourager les plus motivés et être source de gaspillage de moyens ou d'insatisfactions.

(13) Définition donnée par la DATAR (Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale), organisme remplacé en 2014 par le CGET (Commissariat général à l'égalité des territoires).

(14) Certaines dépenses d'ingénierie sont cependant à classer en investissement. Exemple : les « études » constituent des dépenses d'investissement, selon la nomenclature M71 applicable aux Régions : - les frais d'études effectuées par des tiers en vue de la réalisation d'investissements régionaux sont imputés directement au compte 2031 « Frais d'études ». Sinon, les frais d'études générales qui ne sont pas menées en vue de la réalisation d'un investissement s'imputent au compte de charges 617 « Études et recherches ».

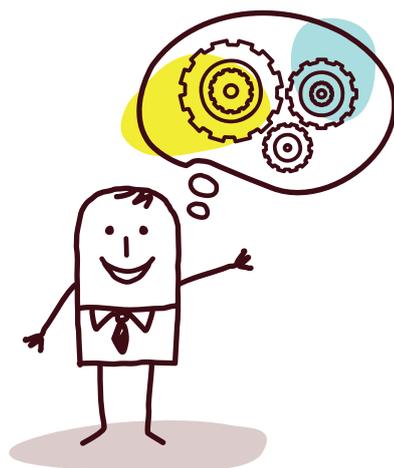
- en outre, les frais de recherche et de développement sont également classés en compte d'immobilisation (au compte 2032). La M 71 indique que les « frais de recherche et de développement » sont les dépenses qui correspondent à l'effort de recherche et de développement réalisé par les moyens propres de la collectivité pour son propre compte. En sont par conséquent exclus les frais réalisés pour le compte de tiers, frais normalement inscrits aux comptes de charges ou d'opérations sous mandat.

Ce bref panorama pose notamment la question de la **complémentarité des multiples dispositifs d'ingénierie territoriale, de leur chaînage et de leur lisibilité**. On constate en effet que chaque niveau de collectivités/EPCI tend à privilégier une des composantes de l'ingénierie territoriale. Par exemple, l'importance accordée à l'ingénierie technique se fait au détriment d'une vision plus transversale et prospective du développement d'un territoire. Or, dans une société où les problématiques sociales, économiques et environnementales sont interdépendantes, il conviendrait de privilégier une approche plus globale. Les dispositifs d'ingénierie territoriale gagneraient à davantage être envisagés selon cette approche, notamment pour mieux prendre en compte les problématiques émergentes.

### **Comment améliorer l'efficacité des dispositifs d'ingénierie territoriale, dans le cadre d'une approche plus globale au service du projet de territoire ?**

En 2016, le CESER avait déjà abordé cette problématique, dans son avis intitulé « L'innovation démocratique en Bourgogne-Franche-Comté ? ». Il avait alors établi trois propositions principales :

- former les décideurs de tous niveaux aux changements de paradigme en cours et aux changements de mode de gouvernance dès lors induits.
- créer un Réseau de l'ingénierie sociétale/territoriale.



- dans le budget de chaque intervention de la Région Bourgogne-Franche-Comté, affecter systématiquement, dès la délibération, un pourcentage à la mise en réseau et à l'animation du processus ascendant. (Ces trois recommandations sont détaillées en annexe 1-h).

Les propositions n° 4 et n° 5 suivantes complètent cette approche initiale. Elles répondent à l'objectif principal du présent rapport : donner à voir une autre approche de la dépense publique locale, soit, ici, **donner à voir une autre manière de considérer les dépenses d'ingénierie territoriale**.

### ■ Proposition n° 4 du CESER : **Mettre en valeur les moyens budgétaires consacrés à l'ingénierie territoriale**

Il s'agirait, au sein de chaque budget local, de :

- Donner davantage de visibilité aux dispositifs d'ingénierie territoriale (qu'ils soient financés sur la section de fonctionnement ou d'investissement) :
  - distinguer les dépenses d'ingénierie des autres dépenses de fonctionnement plus usuelles (pour ce faire, recourir par exemple à la comptabilité analytique pour avoir une analyse plus fine des dépenses),
  - reconnaître ces dépenses d'ingénierie territoriale comme des investissements immatériels, indispensables au développement, à l'attractivité et à la compétitivité des territoires.
- identifier les relations entretenues avec les autres dispositifs d'ingénierie territoriale (financés par d'autres niveaux de collectivités). Envisager les démarches permettant de créer davantage de transversalité entre ces différents dispositifs, dans le cadre d'une approche globale du projet de territoire (les Groupes d'action locale - GAL - mis en place dans le cadre du programme LEADER sont très illustratifs de ce type d'approche ; voir page 28).

### ■ Proposition n° 5 du CESER : Approfondir la réflexion régionale sur l'ingénierie territoriale

Cette réflexion doit permettre de donner de la visibilité aux enjeux actuels de l'ingénierie territoriale, dans l'optique de développer une ingénierie davantage transversale et prospective, et qui favorise la mise en réseau d'acteurs :

- Faire connaître les dispositifs d'ingénierie territoriale existants en Bourgogne-Franche-Comté.
- Identifier collectivement les principales difficultés rencontrées dans la région (ex : insuffisance d'ingénierie dans certains territoires), et envisager des actions pour y remédier.
- Engager une réflexion sur l'évaluation des dispositifs d'ingénierie territoriale, les possibilités de mutualisation afin de réaliser des économies d'énergie, d'échelle et de deniers publics.
- Prendre appui sur les démarches locales (voir ci-dessous l'exemple du Département du Doubs).
- favoriser les approches multiniveaux, en créant un Réseau de l'ingénierie sociétale/territoriale, qui pourrait prendre la forme d'un espace ouvert d'innovation visant à stimuler le partage d'expériences, la coopération, le développement de nouvelles formes d'ingénierie, etc. dans le respect des prérogatives et des missions dévolues aux différents acteurs, publics ou privés (il s'agit ici d'une préconisation issue de l'avis *L'innovation démocratique en Bourgogne-Franche-Comté ?*).

Le CESER incite les acteurs publics de Bourgogne-Franche-Comté à maintenir leur soutien à l'ingénierie territoriale, dans une logique d'efficience. Pour le CESER, soutenir l'ingénierie territoriale c'est investir dans le capital immatériel des territoires, et par là même favoriser leur développement, leur attractivité et leur compétitivité, par des processus de coopération renforcés. L'ingénierie territoriale est indispensable pour anticiper les enjeux émergents et construire une vision politique de long terme des territoires, et favoriser un développement équilibré de la Bourgogne-Franche-Comté.



### Ingénierie territoriale et soutien au bloc communal dans le Doubs

Dans un contexte prégnant d'évolution des compétences et de maîtrise des dépenses publiques, le Département du Doubs a proposé, au titre de la **solidarité territoriale**, de privilégier avec les communes et structures intercommunales du Doubs, une mutualisation de ressources à l'échelon départemental, en matière d'assistance et de conseils.

**Coopérer, mutualiser, partager, construire** : c'est le principe du nouvel outil d'ingénierie territoriale estampillé C@P25. Un des objectifs est de construire avec le bloc communal une vision départementale des politiques publiques de proximité, dans un souci de concertation, d'efficacité collective et de pragmatisme. Mais aussi rendre lisible les rôles de chacun auprès des porteurs de projets et des habitants.

**Une agence départementale, l'AD@T, a été créée.** Cet outil d'ingénierie mutualisé pourra proposer aux communes et intercommunalités la continuité du service public en matière « d'ingénierie et assistance informatique », et d'impulser également une démarche de mutualisation de moyens entre les collectivités du Doubs au service des habitants. Dans ce contexte de bouleversements territoriaux, le Département souhaite ainsi consolider et renforcer son action au plus près des territoires par un soutien actif aux initiatives locales.

Les modalités du soutien financier du Département en faveur des projets locaux vont évoluer. Leurs principes de base seront la **subsidiarité et la différenciation**. Par la subsidiarité, le Département entend intervenir là où il est nécessaire et pour apporter une plus-value. Par la différenciation, il tiendra compte des caractéristiques locales. Son intervention différera d'un territoire à l'autre afin de corriger les disparités et les inégalités, renforcer les solidarités.

### L'ingénierie du programme LEADER

Le programme européen LEADER (*Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*) est destiné à soutenir les projets participant au développement et à l'attractivité des zones rurales. Sur un territoire déterminé, un Groupe d'Action Locale (GAL) est chargé de gérer le programme LEADER. Un GAL réunit des acteurs publics et privés représentatifs. La démarche GAL repose sur une approche intégrée et multisectorielle de développement local, qui s'articule autour d'une stratégie d'ensemble, avec pour objectifs de coordonner des acteurs locaux de différents horizons (publics, privés, associatifs), des projets et des actions dans des domaines variés, des territoires et leurs multiples ressources (patrimoniales, naturelles et culturelles) et des secteurs d'activités diversifiés. Chaque GAL se base sur les sept caractéristiques de la méthode LEADER :

**1. Approche ascendante** : les acteurs locaux participent à la prise de décisions concernant la stratégie et le choix des priorités à mener sur leur territoire. La valeur accordée aux compétences et aux savoirs locaux doit favoriser la co-production des projets.

**2. Approche territoriale** : concentrer les actions sur un petit territoire homogène, qui ne correspond pas forcément aux frontières administratives.

**3. Partenariat local** : il est essentiel que le GAL associe partenaires publics et privés, qu'il soit équilibré et qu'il représente les groupes d'intérêts locaux déjà en place issus des différents secteurs sociaux, économiques et environnementaux du territoire.

**4. Intégration multisectorielle** : la stratégie LEADER doit intégrer différents secteurs d'activité.

**5. Mise en réseau** : même si le GAL est un réseau en soi, il doit également coopérer avec d'autres organismes de développement aux niveaux local, régional, national et européen. Il s'agit notamment de transférer les bonnes pratiques et de diffuser l'innovation.

**6. Innovation** : le GAL a pour mission d'apporter de nouveaux éléments et solutions au développement de son territoire. Dans l'élaboration de sa stratégie et de ses décisions en matière de sélection de projets, le GAL doit être capable de prendre et d'assumer certains risques, sinon les idées les plus innovantes et les plus surprenantes seraient systématiquement disqualifiées.

**7. Coopération interterritoriale et internationale**, notamment avec d'autres régions.

# À SUIVRE

L'action publique est confrontée à un changement de paradigme majeur, que l'on pourrait résumer comme suit : *faire mieux avec moins dans une société en profonde mutation*. C'est-à-dire répondre à des demandes sociétales toujours plus diversifiées, plus nombreuses dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint. S'adapter à la diversité des situations locales tout en veillant à un traitement égalitaire des territoires. Définir un programme politique dans une société et une économie en transformation rapide, rendant les exercices de planification particulièrement complexes.

Face à un tel changement de paradigme, les élus locaux doivent procéder à de difficiles arbitrages budgétaires, ce qui implique de repenser la dépense publique locale. Qu'est-ce qu'un investissement pour un territoire, au final ? Est-ce un équipement, une infrastructure ? Ou est-ce de l'ingénierie qui permettra de développer les initiatives, créant ainsi de la richesse locale (emploi non délocalisable, lien social renforcé, environnement préservé...) ? Comment alors réorienter les interventions publiques (donc les budgets) pour favoriser le développement local ?

À travers ce rapport, le CESER ne prétend aucunement répondre de manière définitive à ce type de questionnements. Il entend davantage y apporter quelques éclairages, dans un souci d'adaptation des politiques publiques locales. Le CESER est bien conscient que plusieurs collectivités de Bourgogne-Franche-Comté ont d'ores et déjà engagé des *démarches de fond* pour optimiser leurs dépenses. Les propositions qu'il formule tiennent compte des bonnes pratiques locales. Elles ont été élaborées dans un *esprit constructif*. Elles ont vocation à faciliter les arbitrages budgétaires tout en remettant en débat certains déterminants de la dépense publique locale, comme par exemple la recherche d'effets de levier.

La commission « Finances-Europe » du CESER avait initié cette réflexion en 2016, partant de l'hypothèse suivante : les arbitrages budgétaires reposant sur la seule opposition entre les dépenses d'investissement (considérées comme « vertueuses ») et les dépenses de fonctionnement (jugées « négativement ») sont par essence trop limitatifs. Un an plus tard, l'actualité a montré toute l'acuité de ce sujet. Les collectivités territoriales seront en effet amenées à diminuer leurs dépenses de treize milliards d'euros d'ici 2022. En juillet 2017, lorsque cette annonce a été faite, les premiers questionnements des Elus locaux ont porté sur la *nature des dépenses visées* : cette diminution concernera-t-elle les dépenses d'investissement ou celles de fonctionnement (15) ? Depuis, des précisions ont été apportées : il ne s'agirait pas d'une baisse nette de la dépense publique locale constatée en 2017, mais d'une maîtrise de la hausse tendancielle des dépenses de fonctionnement des collectivités. Puisse ce rapport contribuer à approfondir le sujet et à dépasser le clivage « investissement-fonctionnement » sur lequel reposent encore souvent de nombreuses décisions politiques.

Qu'est-ce qu'un investissement pour un territoire ? Est-ce un équipement, une infrastructure ? Ou est-ce de l'ingénierie territoriale qui permettra de développer les initiatives, créant ainsi de la richesse locale ?

(15) Quelques réactions d'Elus locaux sont reprises dans l'article de la Gazette des Communes du 17 juillet 2017 intitulé « 13 milliards d'euros en moins et une réforme fiscale en plus » (référence en annexes).

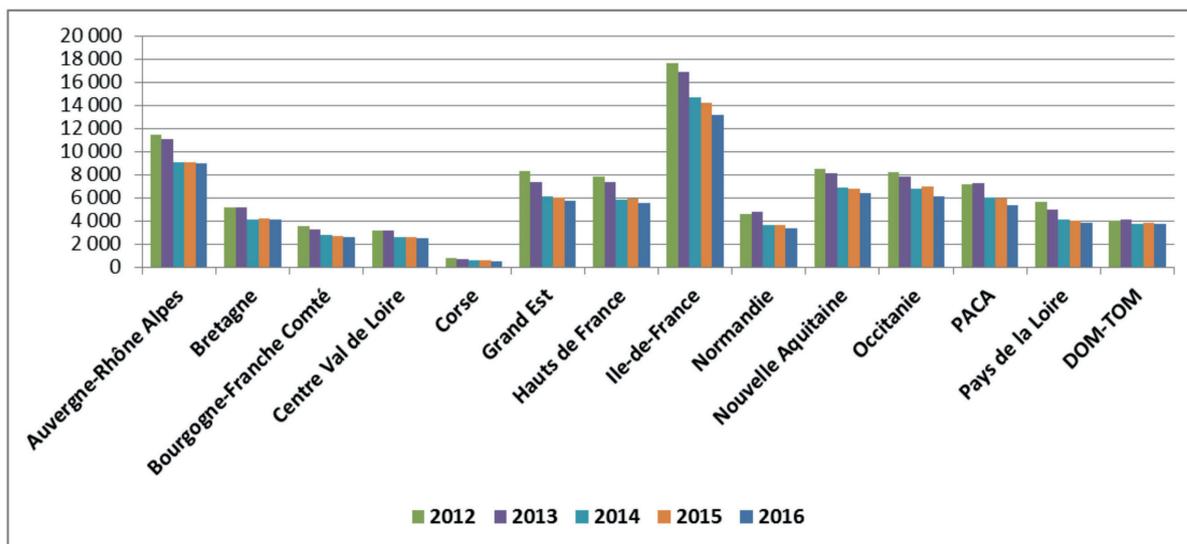
# annexes

|   |    |
|---|----|
| <b>Annexe 1</b><br>Références techniques du rapport | 31 |
| <b>Annexe 2</b><br>Personnes auditionnées           | 36 |
| <b>Annexe 3</b><br>Commission "Finances-Europe"     | 37 |
| <b>Annexe 4</b><br>Documentation                    | 38 |
| <b>Annexe 5</b><br>Sigles                           | 39 |

## a. Évolution de la commande publique par région

Cette évolution concerne les différents acteurs publics présents en région : Communes, Communautés de communes, Syndicats mixtes, EPL, Départements, Régions...

**Graphique : Evolution de la commande publique par région (en M€)**

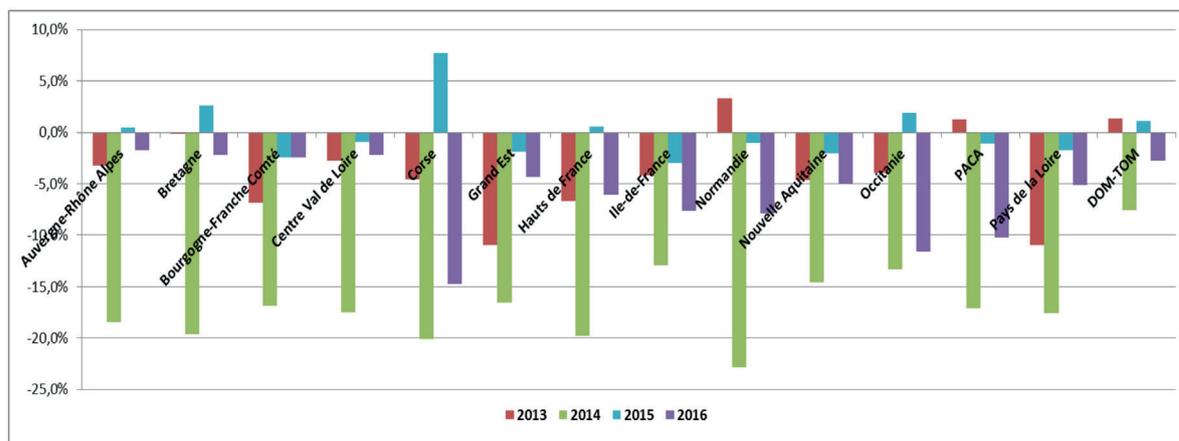


Source : Caisse des Dépôts - AdCF / VecteurPlus

## b. Évolution annuelle de l'ensemble de la commande publique par région

Idem : cette évolution concerne les différents acteurs publics présents en région : Communes, Communautés de communes, Syndicats mixtes, EPL, Départements, Régions...

**Graphique : Evolution annuelle de l'ensemble de la commande publique par région (%)**



Source : Caisse des Dépôts - AdCF / VecteurPlus

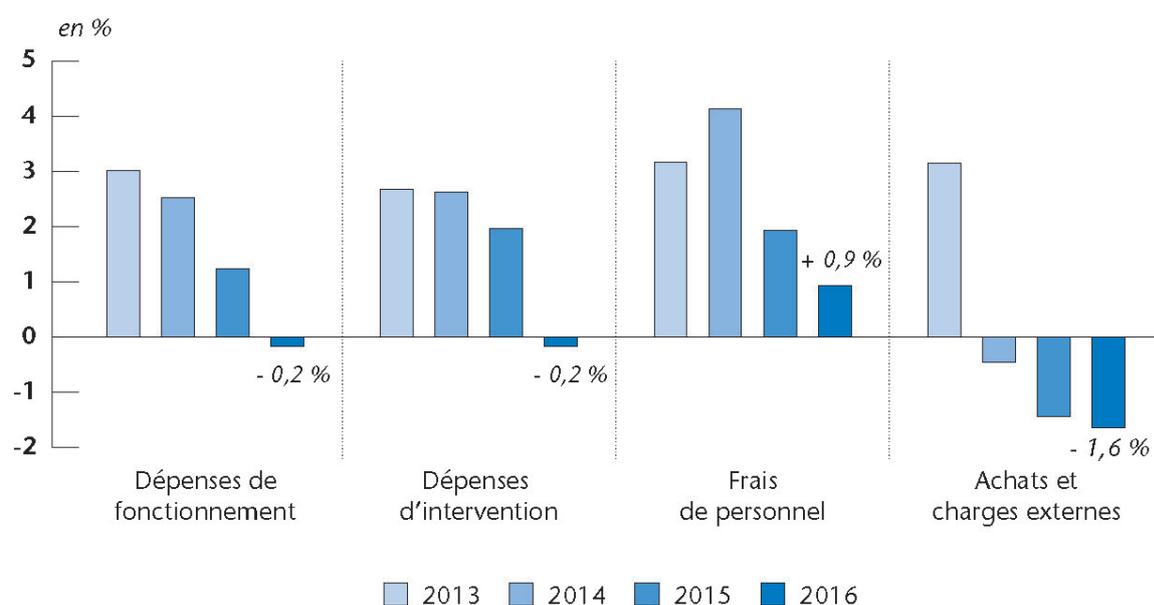
## Références techniques du rapport (suite)

### c. Assemblée nationale : Commission d'enquête visant à évaluer les conséquences sur l'investissement public et les services publics de proximité de la baisse des dotations de l'État aux communes et aux EPCI

Lors de la table ronde « Horizon 2020 : quels équilibres pour les finances du bloc local ? » organisée le 4 novembre 2015, M. Guy Gilbert, professeur émérite, Centre d'économie de la Sorbonne – École normale supérieure de Cachan, a indiqué les éléments suivants : « La dynamique de la dépense est tirée par la cristallisation des investissements réalisés au fil des ans. On peut calculer des taux de charges récurrentes : 1 euro d'investissement nouveau dans une collectivité égale - ce chiffre est quasiment gravé dans le marbre depuis les années quatre-vingt-dix - 18 centimes de charges récurrentes en moyenne l'année suivante - 4 centimes pour une route, 33 centimes pour une crèche, etc. Autrement dit, la mécanique budgétaire des collectivités est impulsée par l'investissement. C'est pourquoi cette question de l'investissement local est si importante, pas uniquement comme soutien à l'activité macroéconomique, mais comme facteur de dynamique intrinsèque. C'est la trajectoire d'un super tanker. Pour faire changer de cap un super tanker, on ne s'y prend pas en une minute. Or c'est exactement ce qui va se passer, semble-t-il ».

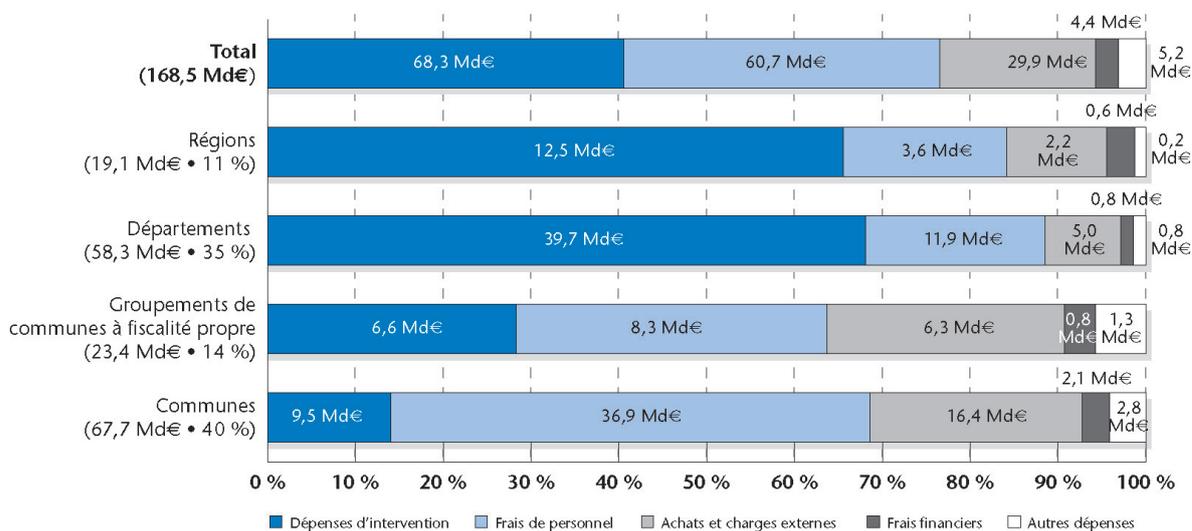
### d. Taux de croissance des dépenses de fonctionnement et de ses principales composantes depuis 2013 (données nationales)

Dans son rapport publié en octobre 2017, l'Observatoire des finances locales note un recul des dépenses de fonctionnement en 2016 (soit - 0,2 %), dans la continuité des ralentissements observés durant les années précédentes. Hormis les frais de personnel qui augmentent de 0,9 %, cette diminution concerne toutes les composantes : achats et charges externes, charges financières, dépenses d'intervention. Les Groupements à fiscalité propre sont le seul niveau de collectivités pour lequel les dépenses de fonctionnement ont augmenté en 2016 (+ 3,6 %) ; les Départements affichent, en moyenne, une stabilité (+ 0,1 %) et les autres catégories une baisse.



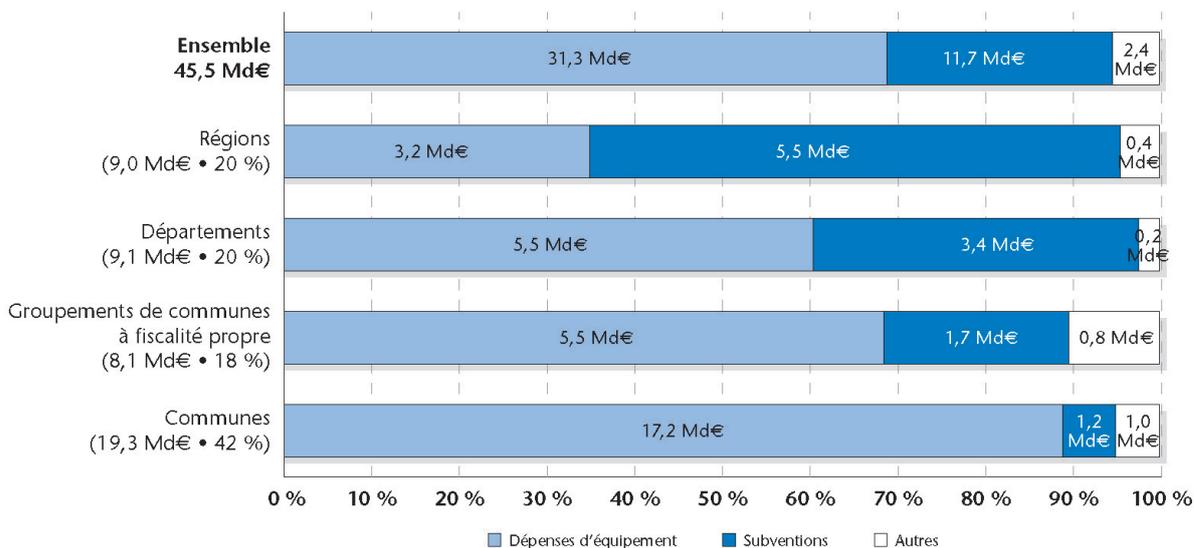
## Références techniques du rapport (suite)

La répartition des dépenses de fonctionnement des collectivités locales en 2016 est la suivante (données nationales) :



Source : DGFIP, comptes de gestion ; calculs DGCL. Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, octobre 2017.

### e. Répartition des dépenses d'investissement des collectivités locales en 2016 (données nationales)



Source : DGFIP, comptes de gestion ; calculs DGCL. Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, octobre 2017.

## Références techniques du rapport (suite)

### f. Commande publique des collectivités locales (données nationales)

| Commande publique en 2016                    | Montants (Mds €) | Pourcentage  |
|--|------------------|--------------|
| Communes                                     | 19,6             | 49,7 %       |
| Communautés et Métropoles                    | 8,1              | 20,5 %       |
| Syndicats intercommunaux et Syndicats mixtes | 4,2              | 10,7 %       |
| Départements                                 | 5,5              | 14,0 %       |
| Régions                                      | 1,2              | 3,1 %        |
| Autres organismes locaux                     | 0,5              | 1,3 %        |
| <b>Total</b>                                 | <b>39,5</b>      | <b>100 %</b> |

Caisse des Dépôts - AdCF / VecteurPlus. Baromètre de la commande Publique 2012-2016 issu de l'observatoire de l'évolution de la commande publique AdCF - Caisse des Dépôts.

### g. Article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe)

Il modifie notamment l'article L. 1611-9 du code général des collectivités territoriales, complété comme suit :

« Art. L. 1611-9. – Pour toute opération exceptionnelle d'investissement dont le montant est supérieur à un seuil fixé par décret en fonction de la catégorie et de la population de la collectivité ou de l'établissement, l'exécutif d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales présente à son assemblée délibérante une **étude relative à l'impact pluriannuel de cette opération sur les dépenses de fonctionnement.**

« La délibération du département ou de la région tendant à attribuer une subvention d'investissement à une opération décidée ou subventionnée par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales s'accompagne de l'étude mentionnée au premier alinéa. »

En outre, le décret n° 2016-892 du 30 juin 2016 fixe les dispositions suivantes :

L'étude d'impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement est établie pour tout projet d'opération exceptionnelle d'investissement. Cette étude est jointe à la présentation du projet d'opération exceptionnelle d'investissement à l'assemblée délibérante, qui peut intervenir à l'occasion du débat d'orientation budgétaire ou du vote d'une décision budgétaire ou lors d'une demande de financement.

L'étude d'impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement est obligatoire pour tout projet d'opération d'investissement dont le montant prévisionnel total des dépenses est supérieur aux seuils suivants :

« 1° Pour les communes et les établissements de coopération intercommunale dont la population est inférieure à 5 000 habitants, le seuil est fixé à 150 % des recettes réelles de fonctionnement ;

« 2° Pour les communes et les établissements de coopération intercommunale dont la population est comprise entre 5 000 et 14 999 habitants, le seuil est fixé à 100 % des recettes réelles de fonctionnement ;

« 3° Pour les communes et les établissements de coopération intercommunale dont la population est comprise entre 15 000 et 49 999 habitants, le seuil est fixé à 75 % des recettes réelles de fonctionnement ;

« 4° Pour les communes et les établissements de coopération intercommunale dont la population est comprise entre 50 000 et 400 000 habitants, le seuil est fixé à 50 % des recettes réelles de fonctionnement ou à 50 millions d'euros ;

« 5° Pour les communes et les établissements de coopération intercommunale dont la population est supérieure à 400 000 habitants, le seuil est fixé à 25 % des recettes réelles de fonctionnement ou à 100 millions d'euros ;

« 6° Pour les départements, le seuil est fixé à 25 % des recettes réelles de fonctionnement ou à 100 millions d'euros ;

« 7° Pour les régions, la collectivité territoriale de Guyane, la collectivité territoriale de Martinique et les collectivités locales à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution, le seuil est fixé à 25 % des recettes réelles de fonctionnement ou à 200 millions d'euros.

## **h. Les trois propositions du rapport « L'innovation démocratique en Bourgogne-Franche-Comté ? » (2016) en matière d'ingénierie territoriale**

En janvier 2016, la présidente de la Région Bourgogne-Franche-Comté a saisi le CESER afin qu'il propose *des outils concrets et des conditions opérationnelles qui pourraient permettre de restaurer la confiance des citoyens et de renforcer leur participation et celle des acteurs de terrain à l'ensemble des politiques publiques portées par la Région*. Afin de répondre à cette saisine, le CESER avait établi 12 propositions, dont trois portaient plus particulièrement sur l'ingénierie, considérant qu'il fallait faire de l'ingénierie territoriale/sociétale un des axes stratégiques de la Région Bourgogne-Franche-Comté. Ces trois propositions étaient les suivantes :

► **Dans le budget de chaque intervention de la Région Bourgogne-Franche-Comté, affecter systématiquement, dès la délibération, un pourcentage à la mise en réseau et à l'animation du processus ascendant.** Cette affectation budgétaire pourrait représenter par exemple 1% de chaque budget d'intervention. Ainsi, pour chaque politique publique, ou pour chaque investissement majeur, une dimension participative et citoyenne serait intégrée afin de favoriser la formation de communautés d'intérêts partenaires de la politique de la Région.

► **Former les décideurs de tous niveaux aux changements de paradigme en cours et aux changements de mode de gouvernance dès lors induits.** Ces formations ont vocation à porter sur les profonds bouleversements auxquels sont confrontés les territoires, et qui sont notamment liés à l'évolution rapide des besoins, aux mutations de tous ordres et à la complexité croissante des défis sociétaux. Ces changements impliquent :

- d'une part, une évolution des modalités de gouvernance dans la région, et au sein du Conseil régional ;
- d'autre part, une adaptation des outils dédiés au développement local, en particulier de l'ingénierie sociétale/territoriale.

► **Créer un Réseau de l'ingénierie sociétale/territoriale**, qui pourrait prendre la forme d'un espace ouvert d'innovation visant à stimuler le partage d'expériences, la coopération, le développement de nouvelles formes d'ingénierie, etc., dans le respect des prérogatives et des missions dévolues aux différents acteurs, publics ou privés. **Objectifs :**

- favoriser la conduite et la réussite des projets de développement local, par une fonction « d'ensembliser » davantage étoffée.
- améliorer l'efficacité et la transversalité des politiques publiques sur un même territoire.
- impliquer des acteurs de différents domaines autour de projets concrets et fédérateurs.
- favoriser le débat avec les citoyens, par une information et des processus de participation, de consultation ou de concertation adaptés.
- faire de la Bourgogne Franche-Comté une région « pilote » sur les questions d'ingénierie sociétale/territoriale (et, in fine, sur les questions de gouvernance locale).
- davantage adapter les actuels dispositifs d'ingénierie de la Région aux projets de développement local portés par les collectivités ou les acteurs de territoire.

## Personnes auditionnées

- **M. Bréhard**, directeur de la Caisse des Dépôts Bourgogne-Franche-Comté
- **M. Laigneau**, directeur territorial, Caisse des Dépôts Bourgogne-Franche-Comté
- **M. Guillou**, directeur général adjoint « Ressources », Région Bourgogne-Franche-Comté
- **M. Magnin**, personne qualifiée, CESER Bourgogne Franche-Comté
- **M. Neugnot**, 1<sup>er</sup> vice-président, en charge des finances - ressources Humaines, modernisation de l'administration, déplacement intermodalité, Région Bourgogne-Franche-Comté
- **Mme Zaïbi**, conseillère déléguée à la commande publique, Région Bourgogne-Franche-Comté

# Commission « Finances-Europe »

## Présidents

- Sylvain MARMIER
- Jean PERRIN

## Membres

- Gérard ALCAZAR
- Kolette ATHIMON
- Monique AUGÉ
- Yves BARD
- Frédérique BEAULIEU
- Emmanuèle BONNEAU-DEVAUX
- Alain CHANDIOUX
- Robert CREEL
- Claude DARCIAUX
- Caroline DEBOUVRY
- Michel FAIVRE-PICON
- Dominique GALLET
- Yvon HENRY
- Christine JUND
- Bernard LAMBERT
- Jean-Charles LEFÈBVRE
- Sylvie MASSU
- Nicole MILESI
- Éric MONNIN
- Christophe MONOT
- Michel MORINEAU
- Jean-François PARROT
- Jean-Claude PERRIN
- Alain PILLOT
- Jean PIRET
- Jean-Luc PITON
- Étienne RAVY
- Emmanuel SAILLARD
- Colette SAUTIÈRE
- Dominique SCHAUSS
- Jean-Yves TRON

# Documentation

**Agence du patrimoine immatériel de l'État.** *Les actifs immatériels publics au service de l'attractivité territoriale.* Novembre 2014.

[https://www.economie.gouv.fr/files/immatériel\\_et\\_territoires.pdf](https://www.economie.gouv.fr/files/immatériel_et_territoires.pdf)

**Assemblée des Communautés de France (AdCF) – Caisse des Dépôts.** *Baromètre de la commande publique 2012-2016, issu de l'observatoire de l'évolution de la commande publique AdCF - Caisse des Dépôts. Note de synthèse.* Février 2017.

<http://www.adcf.org/files/DOCS/Note-synthese-AdCF-CDC-21fev2017.pdf>

**Assemblée nationale.** *Commission d'enquête visant à évaluer les conséquences sur l'investissement public et les services publics de proximité de la baisse des dotations de l'État aux communes et aux EPCI. Table ronde « Horizon 2020 : quels équilibres pour les finances du bloc local ? »* du 4 novembre 2015.

<http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/cr-cecip/15-16/c1516034.pdf>

**Caisse des Dépôts.** *Démarche d'investissement : guide d'accompagnement de la réflexion des élus locaux.* Avril 2016.

<http://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/BlobServer?blockkey=id&blobnocache=true&blobwhere=1250169386414&blobheader=application%2Fpdf&blobcol=urldata&blobtable=MungoBI>

**Conseil économique, social et environnemental.** *Encourager l'investissement public des collectivités territoriales.* Juillet 2015.

<http://www.lecese.fr/travaux-publies/encourager-linvestissement-public-des-collectivites-territoriales>

**Chaire européenne de l'immatériel.** *Actifs immatériels territoriaux et écosystèmes d'innovation : approches, pratiques, évaluation.* Conférence du 27 novembre 2015.

[https://www.economie.gouv.fr/files/2015\\_conf\\_actifs-immatériels-territoriaux.pdf](https://www.economie.gouv.fr/files/2015_conf_actifs-immatériels-territoriaux.pdf)

**Chambre de commerce et d'industrie de Paris.** *L'investissement immatériel, nouvelle "main invisible" ?* Lettre de prospective n° 35, janvier 2012.

**Commissariat général à la stratégie et à la prospective.** *Évaluation socioéconomique des investissements publics.* Septembre 2013.

<http://www.strategie.gouv.fr/publications/levaluation-socioeconomique-investissements-publics-tome1>

**Cour des comptes.** *Les finances publiques locales.* Octobre 2016.

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-finances-publiques-locales-2016>

**Courrier des maires et des élus locaux.** *Guide pratique : analyse prospective des collectivités territoriales.* Novembre 2011.

**Direction générale des collectivités locales.** *Développer la comptabilité analytique.*

[http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/9\\_developper\\_la\\_comptabilite\\_analytique.pdf](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/9_developper_la_comptabilite_analytique.pdf)

**Gazette des Communes.** *Article du 17 juillet 2017 intitulé « 13 milliards d'euros en moins et une réforme fiscale en plus ».*

<http://www.lagazettedescommunes.com/516413/13-milliards-deuros-en-moins-et-une-reforme-fiscale-en-plus/>

**Inspection générale des finances.** *Évaluation des procédures d'évaluation socio-économique des projets d'investissements publics.* Décembre 2016.

[http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2017/01/evaluation\\_des\\_procedures\\_devaluation\\_socio-economique.pdf](http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2017/01/evaluation_des_procedures_devaluation_socio-economique.pdf)

**La Banque Postale Collectivités Locales.** *Appréhender la dépense locale autrement. Trois approches de la dépense publique locale : comptable, fonctionnelle, économique.* Février 2016.

[https://legroupe.laposte.fr/content/download/27008/205634/version/1/file/Acc%C3%A8s\\_Territoires\\_n%C2%B04\\_La\\_d%C3%A9pense\\_locale\\_fevrier+2016.pdf](https://legroupe.laposte.fr/content/download/27008/205634/version/1/file/Acc%C3%A8s_Territoires_n%C2%B04_La_d%C3%A9pense_locale_fevrier+2016.pdf)

**Observatoire des finances et de la gestion publique locales.** *Rapport sur les finances des collectivités locales en 2017.* Octobre 2017.

[https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/ofgl2017\\_00.pdf](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/ofgl2017_00.pdf)

**Organisation de coopération et de développement économiques.** *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement.* Mars 2014.

<http://www.oecd.org/fr/regional/politique-regionale/Principes-investissement-public.pdf>

|             |  |         |  |
|-------------|--|---------|--|
| ADEME       | Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie                                   | R&D     | Recherche et développement   |
| APIE        | Agence du patrimoine immatériel de l'État  | SCOT    | Schéma de cohérence territoriale   |
| BTP         | Bâtiment et travaux publics  | SEM     | Société d'économie mixte   |
| CFE         | Cotisation foncière des entreprises  | SEML    | Société d'économie mixte locale  |
| CGET        | Commissariat général à l'égalité des territoires   | SPL     | Société publique locale  |
| CPE         | Contrat de performance énergétique   | SRADDET | Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires |
| CPER        | Contrat de plan État-Région  | TEPCV   | Territoire à énergie positive pour la croissance verte                               |
| CVAE        | Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises   | TER     | Transport express régional   |
| CHU         | Centre hospitalier universitaire   |         |  |
| DATAR       | Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale  |         |  |
| DGF         | Dotations globales de fonctionnement   |         |  |
| EPCI        | Établissement public de coopération intercommunale   |         |  |
| EPL         | Entreprise publique locale   |         |  |
| FCTVA       | Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée                                     |         |  |
| FSIL        | Fonds de soutien à l'investissement local  |         |  |
| GAL         | Groupe d'action locale   |         |  |
| IFER        | Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux                                      |         |  |
| LEADER      | Liaison entre actions de développement de l'économie rurale                                |         |  |
| NOTRe (loi) | Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République |         |  |
| OCDE        | Organisation de Coopération et de Développement Économiques                                |         |  |
| PETR        | Pôle d'équilibre territorial et rural  |         |  |
| PLU         | Plan local d'urbanisme   |         |  |
| PNR         | Parc naturel régional  |         |  |
| PPP         | Partenariat public-privé   |         |  |

# déclaration

Gérard Magnin, au nom du secteur de l'Environnement 41

## Gérard Magnin, au nom du secteur de l'environnement

Je voudrais dire combien je suis heureux de ce rapport. C'est un sujet qui me tient beaucoup à cœur comme l'a souligné le Rapporteur, Sylvain Marmier, et je l'en remercie. A l'heure où notre Assemblée vit, dans sa composition actuelle, ses dernières semaines, c'est le moment d'exprimer nos dernières volontés : je formule le vœu que ces travaux puissent devenir une forme de grille de lecture pour les analyses budgétaires des conseillers qui nous succéderont. Nous devons en effet faire tout notre possible pour nous appliquer à nous-mêmes ce que nous préconisons pour les autres.

Je ne résiste pas à illustrer le bien-fondé de cette approche au travers d'un exemple : ce que coûte un parc éolien de 5 machines *qui ne se fait pas...*

Un parc de 5 éoliennes, c'est plus de 20 M€ d'investissement, dont plus de 5 M€ de Travaux Publics réalisés par des entreprises locales. Ce peut être aussi, selon la part de financements locaux, de 15 à 25 M€ de recettes pour les territoires sur 15 ans. Un projet qui ne se fait pas, c'est 20 à 30 M€ de richesse qui échappe aux territoires. Et ceci sans financement de la Région.

Ce qui fait qu'une telle installation verra le jour tient à plusieurs facteurs, parmi lesquels : l'acceptation sociale, le financement local, l'accompagnement ou l'acculturation des élus et de certains chefs d'entreprise parfois.

Pour cela il faut de l'ingénierie territoriale, financière, et de soutien public pour le permettre. C'est au sens comptable du « budget de fonctionnement », celui dont on nous dit souvent qu'il faut le réduire. On pourra être tenté que « c'est cher » mais le besoin se comptera en quelques dizaines de milliers d'€ pour accompagner un tel projet.

**Quelques dizaines de milliers d'euros d'un côté, plusieurs millions de l'autre : voilà l'effet levier d'une dépense de « fonctionnement » sur de « l'investissement ». Ou en d'autres termes, comment le « fonctionnement » est en fait de « l'investissement immatériel ».**





## CESER BOURGOGNE FRANCHE-COMTÉ

Conseil économique social et environnemental régional



### Site de Besançon

4 square Castan | CS51857  
25031 Besançon cedex  
Tél. 03 81 61 62 90 | Fax 03 81 82 83 03



### Site de Dijon

17 boulevard de la Trémouille | CS23502  
21035 Dijon cedex  
Tél. 03 80 44 34 32 | Fax 03 80 44 33 09

[www.ceser.bourgognefranchecomte.fr](http://www.ceser.bourgognefranchecomte.fr)

Retrouvez-nous également sur

