

La nécessaire réinvention de l'investissement public dans un contexte de poids excessif de l'État

Même avec un poids relatif qui a longtemps été faible dans l'économie, l'Etat, en tant que personne publique, est au cœur du processus d'investissement depuis des siècles. C'est par la grâce de décisions d'investissement judicieuses que les fortunes des pays se sont bâties. Des voies romaines telle que la via Appienne aux ouvrages défensifs de Vauban en passant par les bureaux de poste et les greniers de Gengis Khan, du Grand Canal des Wu à la Grande Muraille des Qin, les investissements se sont d'abord concentrés sur les infrastructures militaires offensives et défensives. Au fil des siècles, la constitution des Etats-Nations et la centralisation du pouvoir n'ont cessé d'engendrer des "investissements" susceptibles d'améliorer la règle de droit et la vie des affaires (établissement du cadastre, organisation de la justice...) et d'établir des bureaucraties efficaces.

Dans la sphère économique, le rôle de l'Etat est indissociable de l'investissement parce qu'il a souvent été l'aiguillon nécessaire à des investisseurs privés trop fragiles et qui n'avaient pas la capacité à investir sur la durée. Ce sont les infrastructures ferroviaires dans la deuxième moitié du XIXème siècle ou le canal du Midi en 1670 en soutien à Pierre-Paul Riquet. Ce sont les créations ou le soutien financier aux manufactures dans le cadre des politiques mercantilistes en France au XVIIème siècle, en Prusse au XVIIIème et en Russie au XIXème siècle. Qui pourrait même imaginer qu'un système comme *l'Incantato des galées du marché* de Venise, principal ancêtre des sociétés par actions est à l'origine un investissement public ? Le système des galères commerciales de la Sérénissime est en effet créé dès 1283 sous la forme d'une régie d'État. L'État patricien organise le marché autour de huit grandes lignes de transport des marchandises par destinations géographiques et en assure le bon fonctionnement en se prononçant régulièrement sur l'aménagement des modalités de gestion. A contrario, le fait de laisser intégralement au secteur privé le percement du canal de Panama ou du tunnel sous la Manche a révélé les limites de ce mode opératoire.

En suivant la dématérialisation de l'économie, le terme "d'investissement public" a connu une acception de plus en plus large. Il regroupe aujourd'hui l'ensemble des politiques publiques qui modèlent un territoire et le rendent plus compétitif par rapport aux autres zones géographiques. Les infrastructures sociales, entendues comme la capitalisation pluriannuelle d'investissements, ont donc progressivement gagné en importance, notamment le système éducatif ou le système de santé élevant la qualité de la main d'œuvre. La production de norme intervenant dans la stabilité de l'environnement économique, il peut être tentant de la considérer comme un investissement. Pourtant, il faut revenir aux fondamentaux et écarter de l'investissement public ce qui a trait à la régulation.

Chacun sait combien l'Etat français est désargenté. Il porte une dette équivalente à presque deux années de recettes (1 925 milliards de dette au sens de Maastricht fin 2013 pour 1 088 milliards de recettes). Dans ce contexte, l'Etat a trois leviers pour optimiser sa dépense d'investissement : (a) réduire le volume d'investissement cible et les frais d'entretien/maintenance assortis ; (b) mieux cibler la destination des investissements en fonction de leurs effets attendus ; (c) trouver de nouveaux canaux pour investir ou faire investir d'autres acteurs.

L'Etat ne peut se dispenser de continuer à investir pour rendre meilleur l'environnement socio-économique dans lequel évoluent les citoyens mais il doit cesser de détourner les ressources nécessaires à l'investissement privé (I). En outre, il doit revoir sa manière d'investir en acceptant un rôle plus indirect et en laissant l'initiative stratégique aux acteurs privés qui ont une meilleure connaissance des besoins (II).

I. L'investissement public doit cesser de détourner les ressources nécessaires à l'investissement privé

Des investissements publics en question...

Placer le temps long au cœur du débat politique, c'est ce qu'a fait la France pendant des années en organisant des réseaux d'infrastructures d'énergie, de transport et de télécommunications parmi les meilleurs au monde, tout en assurant l'excellence du système de formation, de soin et d'encadrement de la main d'œuvre. Les lignes de trains à grande vitesse ou les centrales nucléaires illustrent la justesse de ces investissements publics. Ainsi, d'après *The Global Competitiveness Report* du *World Economic Forum*, la France se classe en excellente position pour la qualité de ses infrastructures, 4^{ème} en 2012, 4^{ème} en 2011, 4^{ème} en 2010, 3^{ème} en 2009, 2^{ème} en 2008. En 2012, le Ministère de l'économie a conduit une étude de compétitivité sur quatorze pays de l'OCDE. La France se classait : 1^{ère} pour le prix de l'électricité ; 2^{ème} pour le transport aérien de passagers de l'Union Européenne et le taux de pénétration de l'Internet haut débit fixe ; 3^{ème} pour le transport ferroviaire de marchandises et le personnel de recherche et développement.

Pourtant le tableau complet recèle des faiblesses croissantes. Dans l'enquête PISA 2012, les résultats du système éducatif français sont mauvais, les écoliers obtenant des scores de 505 en compréhension de l'écrit, 495 en mathématiques et 499 en sciences alors que la moyenne de l'OCDE s'établit respectivement à 496, 494 et 501. La France se classe en 25^{ème} position de l'ensemble des soixante-cinq pays ayant participé à l'étude, perdant deux places par rapport à 2009. Concernant la qualité de la main d'œuvre déjà formée, la France se classe au troisième avant-dernier rang en ce qui concerne les compétences de maîtrise de la lecture de sa main-d'œuvre, juste devant l'Italie et l'Espagne, et au quatrième avant-dernier rang pour les compétences en mathématiques, d'après l'étude PIAAC (Programme for the International Assessment of Adult Competencies) de l'OCDE. Cette situation dégradée a été confirmée par le rapport sur le capital humain du World Economic Forum dans lequel la France se classe au 21^{ème} rang global et au 22^{ème} rang concernant l'éducation sur

les 122 pays étudiés. Les investissements publics dans l'éducation sont pourtant au même niveau que ceux des autres pays de l'OCDE (6,3 % du PIB en France vs 6,3 % dans l'OCDE et 5,9 % dans l'Union Européenne à 21).

Il y a en outre un problème de vétusté : la superposition de couches multiples d'infrastructures et d'organisations induit une complexité croissante qui pèse sur les budgets de maintenance et d'entretien réduisant d'autant la part réservée à l'investissement neuf. Les investissements dans les gares et lignes de train à grande vitesse ont détourné des ressources destinées à la maintenance des réseaux de trains régionaux, retard qu'il faut désormais rattraper. En 2013, Réseau Ferré de France a dû financer pour 7,8 milliards d'euros d'investissements, en augmentation de 45 % pour un chiffre d'affaires de 6 milliards avec notamment un grand plan de modernisation du réseau pour 2,7 milliards d'euros. A l'inverse, les concurrents issus de pays émergents bénéficient d'infrastructures récentes d'une plus grande simplicité et donc plus efficaces dans leur utilisation.

...et une infrastructure privée dégradée

En contraste de la qualité relative de ces infrastructures publiques, les infrastructures privées sont dégradées. Le sous-investissement privé depuis la fin des années quatre-vingt-dix a conduit la France à avoir un appareil productif obsolète, empêchant sa montée en gamme. Alors que le nombre d'entreprises ne déclassant aucun équipement dans l'année était de 18% sur la période 1991-1996, 19% sur la période 1996-2001, il est passé à 25% entre 2001 et 2006 et même 30% entre 2006 et 2012.

D'après le rapport intermédiaire des Etats généraux de l'industrie en 2010, le déficit d'investissement cumulé dans l'industrie, c'est-à-dire en stock, était évalué à 100 milliards d'euros. Pour donner une traduction qualitative de ces chiffres, en 2012, la France avait un stock de robots industriels installés de 34.000 unités contre 61.000 en Italie et 162.000 en Allemagne. Mais ceci ne se cantonne pas uniquement au matériel de production. Dans le domaine du calcul de haute puissance, serveurs qui jouent un rôle essentiel dans le traitement de la fameuse *Big Data*, la part de la puissance mondiale localisée en France est passée de 6,5% en 2010 à 3,8% en 2013.

La mise en cause du modèle des infrastructures

La France a réussi à bâtir des infrastructures publiques de grande qualité mais le haut niveau des impôts et de l'endettement public anémie la capacité des entreprises à créer de l'infrastructure privée. Il faut d'urgence alléger ce poids.

Mais à l'heure où il faut renouveler une grande partie de l'infrastructure publique afin de maintenir notre avantage compétitif pour les prochaines décennies, notre modèle doit être remis en cause dans la situation contrainte des finances publiques qui est la nôtre. Il doit être le mieux adapté possible car le gaspillage n'est plus possible. Le bon dimensionnement des infrastructures est essentiel, des exemples multiples illustrant le risque de laisser des considérations politiques primer sur la rationalité économique. Ce n'est pas parce que l'investissement dans les infrastructures est un

investissement de long-terme qu'il est toujours sage. A cet égard, le travail de la commission Mobilité 21 piloté par M. Duron remis il y un an a permis de sélectionner sept projets essentiels pour s'efforcer de rationaliser le Schéma national sur les infrastructures de transport (Snit) élaboré en 2011. Evalué à 245 milliards d'euros sur 25 ans, le coût du Snit était de fait non soutenable financièrement.

II. L'Etat doit repenser sa façon d'investir

En reprenant les trois leviers d'optimisation de l'investissement public évoqués précédemment, il apparaît qu'un seul d'entre eux est réellement mobilisable.

Le niveau d'investissement public, hors dépenses d'armement, n'a pas varié depuis vingt ans, s'établissant à une moyenne de 3,1% du PIB avec des variations maximales de 3,41% à 2,81%, plutôt liées à de la conjoncture. Il n'y a pas de raison qu'il y ait un changement massif à moyen-terme à la hausse comme à la baisse, à condition de ne pas subir un choc exogène comme l'Espagne où la part de l'investissement public dans le PIB est passée de 4,0% à 1,7% entre 2006 et 2013.

Les critères de choix des investissements s'appuient sur des principes anciens. Ils consistent à jauger les conséquences 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.

Il ne reste donc que la façon d'investir qu'il est possible de repenser. Pendant longtemps, les investissements publics étaient initiés et gérés par les autorités publiques, ouverts à tous et financés par l'impôt. Or cette vision des investissements publics ne fonctionne plus. La nouvelle façon d'investir doit impliquer plus largement les entreprises et les citoyens en travaillant de manière collaborative et en trouvant des moyens de financement innovants.

L'adéquation avec une nouvelle façon de penser

"Investir à long terme quand les conditions se modifient rapidement (et notamment, quand elles changent ou peuvent changer à tout moment sous le choc de techniques ou produits nouveaux) constitue un exercice à peu près aussi hasardeux que celui consistant à tirer sur une cible, non seulement indistincte, mais encore mobile – et, qui plus est, se déplaçant par saccades" Schumpeter, 1947.

A l'avenir, l'innovation sera encore plus disruptive, bouleversera des modèles économiques établis. On l'a vu avec l'entrée de nouveaux acteurs issus des technologies de l'information et des communications dans des secteurs de l'économie traditionnelle. L'investissement pourra être remis en question par des changements brutaux qui invitent à réduire les durées d'amortissement pour être capable de plus de modularité. Cette volatilité ne doit pas pousser au court-termisme mais invite à s'extraire de modèles de prévision qui ne peuvent tout deviner pour aller vers plus de vision.

Redonner le pouvoir d'initiative aux entreprises et aux usagers

L'héritage d'infrastructures matérielles et immatérielles dont nous bénéficions aujourd'hui est le fruit d'un investissement ancien décidé dans les années soixante, mis en œuvre dans les années soixante-dix. C'est un modèle qui suppose un environnement particulier, une forte cohésion sociale car ces investissements vont profiter aux générations futures et à l'ensemble de la société, une relative homogénéité des besoins de la population et une croyance ferme en l'avenir. Mais le monde a changé.

Le bouleversement est du même ordre pour les services publics qui fonctionnaient efficacement dans une société homogène mais montrent leurs limites dans une société diverse et plurielle. Le Baromètre de la cohésion sociale 2013 du CREDOC souligne ainsi qu'une très grande majorité de Français regrette le manque de personnalisation des services publics (71%), principal grief qui leur est imputé.

L'Etat avait l'habitude d'être à l'initiative de la décision de créer des infrastructures, disposant seul de l'expertise et la légitimité pour décider quels investissements étaient susceptibles de générer le plus d'externalités positives. La volonté croissante des individus de participer à la décision publique et le développement de capacités d'expertise et de financement au sein des entreprises ont remis en question ce monopole. La contrainte de finances publiques a en outre conduit au raccourcissement de l'horizon temporel des autorités publiques.

Les nouvelles infrastructures seront collaboratives et impliqueront plus qu'auparavant un réseau d'acteurs. Pour illustrer cette nouvelle façon de penser les infrastructures dans le secteur de l'énergie, il y a le passage de la centrale nucléaire initiée et dirigée par les autorités publiques aux panneaux photovoltaïques installés chez les particuliers avec le soutien de l'Etat et en liaison avec les énergéticiens, les gestionnaires de réseaux de manière collaborative. En Allemagne, selon les chiffres de la politique de transition énergétique (*Netzenwicklungsplan*), la part des grandes compagnies dans la production électrique diminuera de 58 à 32% entre 2012 et 2030, quand celle des particuliers et industries doublera de 25 à 48%.

Les nouvelles infrastructures seront collaboratives aussi parce que les techniques employées sont aujourd'hui beaucoup plus gourmandes en capital. L'Etat ne peut donc plus y répondre seul. Au final, ce sont aujourd'hui les entreprises privées les plus rentables, notamment issues du monde des nouvelles technologies, qui ont les moyens de supporter les pertes inhérentes au commencement d'un projet. Que ce soit l'exemple d'Amazon avec ses *data centers* ou de SpaceX et ses vaisseaux spatiaux, les Etats ne sont plus en position d'assumer le coût de ce qui pouvait par le passé s'envisager comme des investissements publics. On trouvera, demain, des coalitions d'investisseurs individuels via le financement participatif.

Un Etat facilitateur d'infrastructures plutôt que prescripteur

Prendre en considération la réduction des moyens financiers de l'Etat et s'accommoder de son nouveau rôle de facilitateur passera par des modalités d'intervention renouvelées : l'incitation et la garantie.

L'Etat est déjà très largement impliqué dans l'investissement privé. Il en détermine le volume en créant un environnement psychologiquement rassurant, juridiquement et fiscalement stable, en donnant des incitations fiscales. L'un des exemples les plus évidents est le Crédit Impôt Recherche qui place la France en première position européenne en termes de soutien à l'investissement en recherche et développement privée. Concernant l'épargne des ménages, elle est déjà largement fléchée par différents mécanismes, principalement des exemptions fiscales, qui la dirigent selon les besoins vers le logement, des financements publics et des obligations d'Etat (Livret A), les entreprises (assurance-vie en unités de compte plutôt qu'en euros), etc... Ce mode de financement de l'investissement public n'est pas nouveau, souvenons-nous de Colbert incitant fortement les bourgeoisies marchandes nantaise, bordelaise ou rouennaise à souscrire au lancement de la Compagnie des Indes Orientales en 1664.

Le second moyen pour l'Etat d'aider à l'investissement sans y être directement associé est d'apporter sa garantie. En tant que personne morale bénéficiant de la confiance des prêteurs internationaux, cette garantie a une réelle utilité pour le financement de grands projets que des entrepreneurs privés ne pourraient assumer seuls.

Aéroports de Paris illustre ce renouveau de la façon de produire des infrastructures. De manière traditionnelle, dans le cadre du Contrat de Régulation Economique (CRE), l'Etat fixait en concertation avec les équipes d'Aéroports de Paris un montant global d'investissements et les affectations sur les plateformes aéroportuaires. A l'inverse, plus récemment, c'est Aéroports de Paris qui a agi comme un initiateur en proposant de relancer le Charles-de-Gaulle Express et d'y investir directement. L'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle illustre la faiblesse d'une infrastructure qui n'a pas été pensée en y intégrant *ab initio* la question des accès. Si son avantage comparatif est le jeu de quatre pistes qui offre des marges de progression importantes en terme de volume d'accueil de passagers, son talon d'Achille est que la plateforme est reliée par un fil trop ténu, et donc trop fragile, au centre de Paris. A la suite du lancement prioritaire du Grand Paris Express, il fallait réfléchir à un moyen de transport en commun rapide pour garantir l'exploitation de la plate-forme à long-terme. Le CDG Express est indispensable mais n'est pas le cœur de métier d'Aéroports de Paris c'est donc pour cela qu'a été bâti un consortium avec Réseau Ferré de France et l'Etat qui n'apportera pas de subventions mais, on peut l'espérer, sa garantie aux emprunts souscrits.

* * *

L'Etat doit rester le garant du bon degré d'investissement global de la société pour éviter des inégalités intergénérationnelles. Dans notre société occidentale, les sacrifices des générations passées ont contribué à améliorer le bien-être des générations présentes. Nos arrières grands parents ont surinvesti en notre faveur en sacrifiant leur consommation.

Aujourd'hui où les exigences de rentabilité des investisseurs sont élevées, il y a un risque de sous-investissement du fait d'un excès de pessimisme pour les projets risqués. C'est à l'Etat d'identifier un taux d'actualisation socialement efficace afin d'évaluer les projets économiques à horizons courts ou plus lointains. Ce taux d'actualisation traduit le prix que nous attachons au présent et fixe l'effort maximum que nous sommes collectivement prêts à consentir pour l'avenir.

Néanmoins, pour conserver une intervention efficace, il doit réduire le poids des dépenses publiques pour éviter de peser sur la sphère privée et empêcher son propre investissement et doit réviser ses modalités d'intervention en faisant plus confiance à l'initiative privée de nature collaborative. Il interviendra alors comme un garant ou un facilitateur via l'outil fiscal.