

Contribution
« Pour une stratégie régionale
d'investissement au service des territoires »

17 octobre 2017

Contribution **« Pour une stratégie régionale d'investissement au service des territoires »**

Rapporteur

M. Bruno BOUVIER

Président du

Groupe de Travail « Investissement »

Contribution n° 2017-20

17 octobre 2017

Le CESER en quelques mots...

Le Code Général des collectivités territoriales précise en son article L 4134-1 :

« Le conseil économique, social et environnemental régional est, auprès du conseil régional et du président du conseil régional, une assemblée consultative.

Il a pour mission **d'informer le conseil régional** sur les enjeux et conséquences économiques, sociaux et environnementaux des politiques régionales, de **participer aux consultations** organisées à l'échelle régionale, ainsi que de **contribuer à des évaluations** et à un suivi des **politiques publiques régionales**. »

Le CESER est l'assemblée consultative, représentative de la vie économique, sociale et environnementale de la région. Elle émet des **avis** (saisines) et **contributions** (autosaisines).

Expression de la société civile organisée dans toute sa diversité, les propositions du CESER éclairent les choix des décideurs régionaux.

Ainsi, le CESER concourt à l'administration de la région aux côtés du Conseil régional et de son Président.

Vous souhaitez suivre l'actualité du CESER Auvergne-Rhône-Alpes,
inscrivez-vous à la lettre.ceser@auvergnerhonealpes.eu

ou

retrouvez les informations sur
le site internet de la Région Auvergne-Rhône-Alpes :
www.auvergnerhonealpes.eu/ceser

Cette contribution a été adoptée à 148 voix pour et 2 abstentions
par le Conseil économique, social et environnemental régional Auvergne-Rhône-Alpes
lors de son Assemblée plénière du 17 octobre 2017.

Sommaire

	Pages
INTRODUCTION	5
1. Le contexte : des tendances peu favorables à l'investissement, une nouvelle donne territoriale	6
1.1. En Europe	6
1.2. Au plan national	8
1.3. Les réformes territoriales : au niveau régional de nouvelles prérogatives mais de fortes incertitudes et un degré de complexité accru	11
2. Deux enjeux particuliers d'investissement	15
2.1. Besoins sociaux à travers le cas du logement	15
2.1.1. Le logement : un enjeu majeur	15
2.1.2. Le logement social	16
2.1.3. Des défis partagés par les acteurs du logement qui vont nécessiter des investissements	20
2.1.4. Le CESER préconise une politique coordonnée sur le logement en Auvergne-Rhône-Alpes pour anticiper la réponse aux défis mais aussi soutenir des filières	21
2.2. Enjeux de compétitivité à travers le cas des nouvelles filières économiques telles que les filières de la transition énergétique	23
2.2.1. Trois focus sont présentés par Tenerrdis	24
2.2.2. Les recommandations du CESER	26
3. Acceptabilité sociale et Gouvernance : deux éléments de méthode pour maximiser l'effet levier des politiques publiques d'investissement	27
3.1. Pour faire déboucher des projets d'investissement partagés pour l'avenir d'Auvergne-Rhône-Alpes, progresser sur leur acceptabilité sociale	27
3.2. Optimiser la Gouvernance	28
3.2.1. Le CESER prend acte d'une volonté affirmée de chacun des grands acteurs publics d'Auvergne-Rhône-Alpes auditionnés d'intensifier leur effort d'investissement	29
3.2.2. Les propositions du CESER	33
Bibliographie	39
Remerciements	42
Déclarations des groupes	43

INTRODUCTION

Qu'entend-on par Investissement ?



Au sens comptable, l'investissement correspond à la formation brute de capital fixe définie comme l'acquisition de biens de production et de services en vue de la production ultérieure d'autres biens et services. Même si cette définition comptable a été élargie récemment, elle comporte des limites à dépasser tant pour l'investissement public que pour le privé : il convient d'intégrer dans cette notion complexe d'investissement, les investissements immatériels qui constituent des dépenses d'aujourd'hui préparant l'avenir.

L'investissement constitue l'un des ressorts majeurs de la performance économique, du développement de l'emploi et des territoires, ainsi qu'un prérequis de la cohésion sociale. Cet investissement sera d'autant plus pertinent qu'une part importante en sera consacrée aux investissements d'avenir. L'investissement est public ou privé. Dans la mesure où l'investissement public peut avoir un effet d'entraînement important sur l'investissement privé, le CESER a choisi de concentrer sa réflexion sur l'investissement public et son effet levier.

Il est essentiel que tous les décideurs et acteurs publics d'Auvergne-Rhône-Alpes soient le mieux éclairés sur ces enjeux et sur les conditions sur lesquelles ils peuvent agir pour stimuler l'investissement en conjuguant leurs efforts.

La question de l'investissement en termes quantitatifs et qualitatifs, qu'il soit public ou privé, se pose à toutes les échelles d'action : européenne, nationale, régionale et locale.

Aussi, face à une croissance européenne du PIB assez atone, et aux difficultés globales du marché de l'emploi, l'ensemble des acteurs publics ont manifesté depuis quelques années leur volonté d'agir chacun à leur niveau. La confédération européenne des syndicats a formulé des propositions pour mobiliser 2 % du PIB soit 250 milliards d'euros annuels. La Commission

Européenne a mis en place un fonds européen d'investissements stratégiques de 21 milliards d'euros pour stimuler l'investissement privé par la puissance publique et récolter 315 milliards d'euros de financements publics et privés (Plan Juncker). L'Etat a lancé, en 2010, un programme d'investissement d'avenir. Les Préfets de Région comme les Régions prennent également des initiatives en faveur d'une relance de l'investissement.

Dans ce contexte, **en 2015, le CESER Rhône - Alpes s'était mobilisé sur cette question de l'investissement en posant la problématique.** Il était notamment revenu sur la définition de l'investissement et les différentes approches économiques et sociales du sujet. Il avait souligné un contexte et des tendances peu favorables sur la période récente à toutes les échelles de territoires. **Il avait ensuite soulevé un certain nombre de questions autour de trois défis complémentaires :**

- l'acceptabilité sociale** des projets, à considérer comme une condition préalable à tout projet ;
- l'attractivité et la compétitivité** de la région et de ses entreprises pour le maintien et la création d'emplois. Ces projets conjuguent des investissements matériels et immatériels, publics et privés (infrastructures de transport de personnes, de marchandises et de données, formation des hommes, R&D et innovation) ;
- la réponse aux besoins sociaux** et l'aménagement du territoire. En filigrane de la réflexion, le CESER Rhône-Alpes a abordé l'impact de la réforme territoriale sur l'investissement.

18 mois plus tard, le CESER de la nouvelle Région Auvergne-Rhône-Alpes a décidé de poursuivre la réflexion considérant que cette question se posait avec acuité compte tenu de la nouvelle donne introduite par la réforme territoriale qui introduit deux éléments fortement impactants :

- Elle redéfinit les compétences et relations entre acteurs publics obligeant à repenser la question de l'effet levier des politiques publiques d'investissement ;
- Elle définit un nouveau périmètre régional qui génère de nouvelles attentes.

La loi NOTRe a prévu la constitution d'un outil de concertation, la Conférence Territoriale de l'Action Publique, animée par la Région, réunissant des représentants de l'ensemble des niveaux de collectivités.

De plus, lors de l'installation de la Conférence Nationale des Territoires, le 17 juillet 2017, le Président de la République a esquissé sa proposition de négocier avec les élus locaux un pacte de confiance pour une période de cinq ans, pacte pouvant intégrer de nouvelles

intentions telles qu'une délégation de compétences aux Régions avec capacité d'adaptation des normes juridiques, une Agence Nationale de la Cohésion des Territoires pour apporter un appui aux territoires ruraux et aux villes moyennes en difficulté, un pouvoir dévolu aux préfets pour une adaptation locale des règlements.

Dans ce contexte, la présente contribution s'adresse à l'ensemble des décideurs publics ; la question de l'investissement conditionnant l'avenir d'Auvergne-Rhône-Alpes.

Après avoir analysé les éléments de contexte européen, national, et régional, le CESER analyse deux enjeux particuliers et formule ainsi des recommandations sur la réponse d'une part aux besoins sociaux, d'autre part au développement de nouvelles filières porteuses de compétitivité. Puis, il concentrera ses recommandations sur les principaux éléments de méthode qu'il considère comme un préalable nécessaire à la dynamisation de l'investissement et à l'optimisation de l'effet levier sur le territoire régional.

1. Le contexte : des tendances peu favorables à l'investissement, une nouvelle donne territoriale

1.1. En Europe

L'investissement européen est sur une tendance préoccupante. On estimait qu'en 2013, il était de 42 % inférieur à celui de 2007. Le volume de l'investissement public dans la zone euro est, en 2013, deux fois inférieur à celui des États-Unis (2 % de PIB contre 4 % de PIB). Sa baisse date, comme celle d'autres pays industrialisés, depuis plus longtemps : en 35 ans, il a été divisé par deux. Le dernier épisode baissier date de 2008 et a amené certains pays à diminuer leurs dépenses publiques d'investissement.

A l'échelle européenne, l'Union Européenne a lancé un Plan d'Investissement en juin 2015, connu sous le nom de Plan Juncker ou FEIS (Fonds Européen d'Investissement Stratégique). Ce plan prévoyait de mobiliser 315 milliards d'euros à partir de 21 milliards issus du budget européen et des réserves de la banque européenne d'investissement, utilisées comme garanties pour financer des projets par l'intermédiaire de cette même Banque Européenne d'Investissement. La barre des 200 milliards d'euros investis a été franchie en juin 2016. Ce plan devrait être prolongé jusqu'à fin 2020.

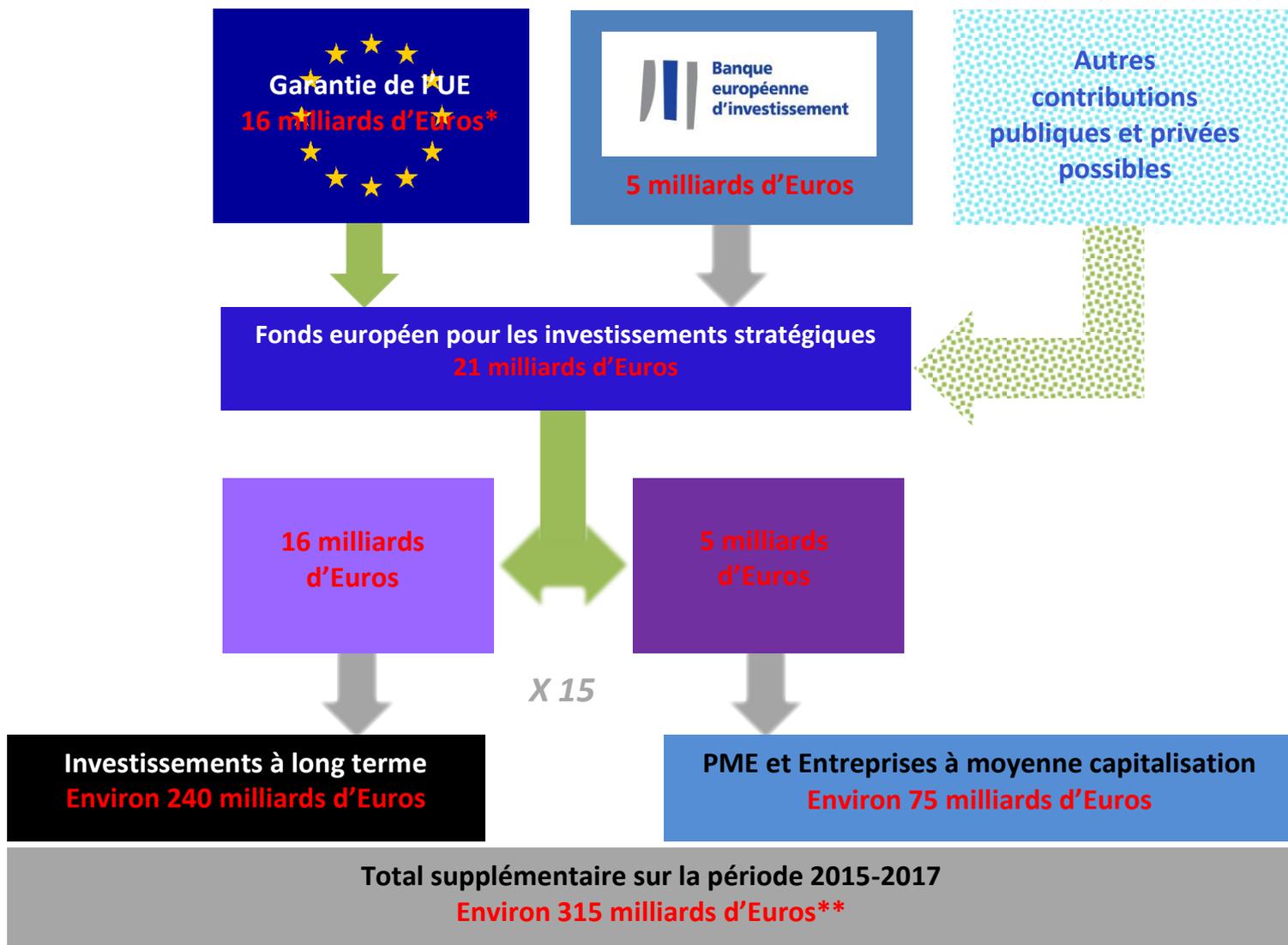
Pour la France, fin 2016, un bilan faisait apparaître 4,1 milliards d'euros de financement approuvés en France pour 57 projets retenus qui mobiliseront 21,3 milliards d'euros de fonds additionnels. La France est le pays qui s'est le mieux mobilisé après l'Italie. S'il est difficile d'évaluer concrètement la part du FEIS qui innove l'économie régionale, on identifie que sur le volet innovation des PME à travers une convention avec BPI France permettant de soutenir les prêts à l'innovation dans les PME, cela a permis d'accompagner 257 opérations. Par ailleurs, on note comme grands projets le projet « Ecotitanium ».

Si le Plan Juncker permet une relance de l'investissement en Europe selon la commission européenne, il fait l'objet de nombreuses critiques tant par son volume financier jugé insuffisant par certains, au regard des enjeux estimés par la commission européenne elle-même entre 270 et 330 milliards par an, que par la construction de son financement ôté du budget Recherche, Innovation et Infrastructure et fléché vers le FEIS. D'autres, à l'image du think-tank Brueghel, considèrent que le plan ne permet pas de financer des projets réellement nouveaux par rapport à l'activité traditionnelle de la BEI. Sur 55 projets évalués, un seul d'entre eux, le projet « Ecotitanium », projet de recyclage de titane localisé dans notre région à Saint-Georges-de-Mons (63), avait un caractère nouveau. Autrement dit, sans Plan Juncker les autres projets auraient été financés sous une autre forme.

Si le Plan Juncker valorise l'action de la BEI, il semble s'éloigner de sa vocation initiale de faire émerger des projets à risques et ciblant des lacunes du marché. Il demeure que ce plan permet de développer une logique de garantie, de sécuriser les dispositifs et d'accélérer les financements existants, sans toutefois changer réellement la donne. De plus, on constate que sont aidés prioritairement l'Italie, la France, le Royaume-Uni et la Slovaquie. Si l'Italie est clairement en état de sous-investissement, d'autres pays marqués par le sous-investissement tels le Portugal et la Grèce ont peu bénéficié de ce plan.

LE MÉCANISME DU PLAN JUNCKER

Un nouveau Fonds Européen pour les Investissements Stratégiques (FEIS)



* 50 % de la garantie = 8 milliards d'Euros provenant du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (3,3) du programme Horizon 2020 (2,7) et des marges budgétaires (2)

** Montant net des contributions initiales de l'UE utilisées comme garanties : 307 milliards d'Euros

Les projets concernés par le Plan Juncker :

Des grands projets portant sur un secteur d'avenir : infrastructures (transport, haut débit, énergie, numérique...) mais aussi utilisation plus efficace des ressources et énergies renouvelables, fonds d'investissement de long terme, recherche et innovation, éducation, stages ;

Des projets innovants portés par des petites et moyennes entreprises (PME : capital, micro crédits) ou des entreprises de taille intermédiaire (ETI : crédits pour les projets de recherche et développement, capital risque pour des prototypes).

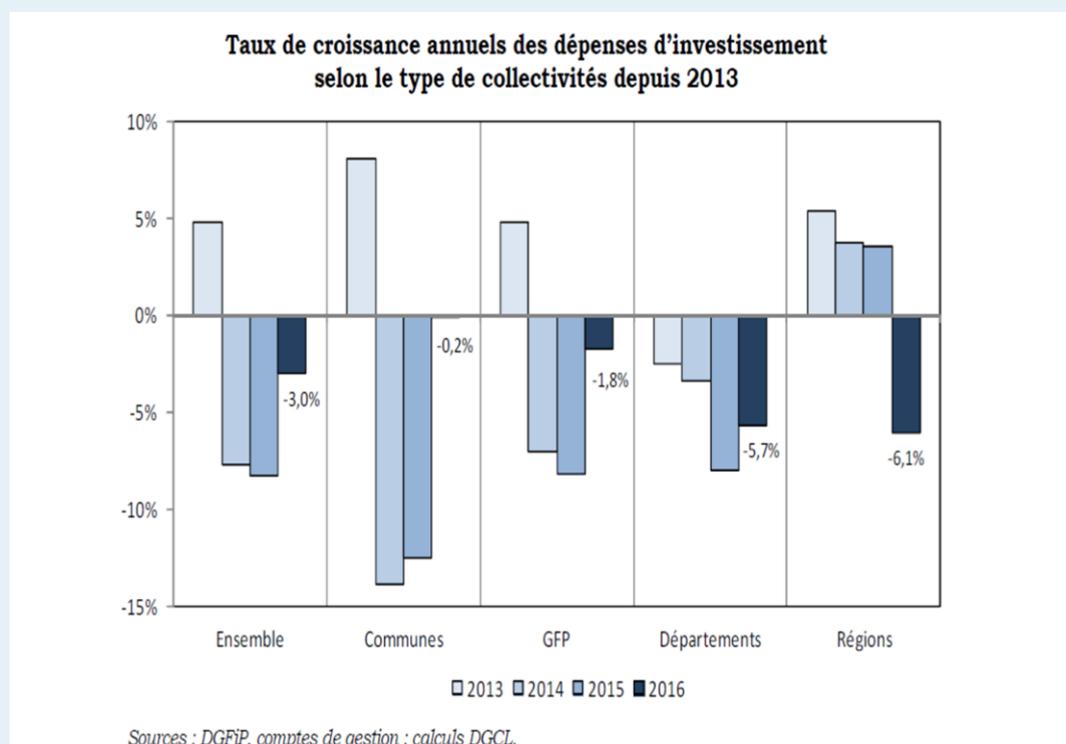


1.2. Au plan national

L'investissement en France se répartit entre les ménages (26 %), les entreprises (56 %) et les administrations (18 %). L'investissement représente environ 20 % du PIB. Même si l'on note une évolution positive de l'investissement des ménages et des entreprises dans les dernières publications conjoncturelles, leur niveau reste moindre qu'avant la crise de 2008. Concernant les investissements publics, depuis 2010, l'investissement public est la seule composante de la demande intérieure à contribuer négativement à la croissance, avec une part de 3,5 % dans le PIB. L'investissement public est à un niveau historiquement faible. Il représente 5,5 % de la dépense publique en 2015 et a contribué à hauteur de 30 % à la modération de la dépense publique au cours des années récentes soit une contribution significative. L'investissement public est réalisé pour 55 % par les Administrations Publiques Locales (APUL), 35 % par l'Etat et 10 % par la Sécurité Sociale. Au sein des APUL, il faut noter **la part prépondérante du bloc communal qui représente près des deux tiers de l'investissement et les trois quarts si on y inclut les syndicats intercommunaux**. Malgré une diminution en 2014 et 2015, l'investissement public, en France, reste supérieur à la moyenne des pays de la Zone Euro et de l'Union Européenne.

Le comité des finances locales présidé par André LAIGNEL a présenté le 5 septembre 2017, le rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale qui dresse un état des lieux complet sur les finances des collectivités locales en 2017. Il souligne que 23 milliards d'investissements ont été amputés aux collectivités territoriales entre 2013 et 2016 avec le Pacte de responsabilité, soit une baisse de 25 % en cumul sur la période pour l'ensemble des collectivités et - 35,6 % pour le bloc local.

Le schéma ci-dessous souligne les taux de croissance annuels des dépenses d'investissement selon le type de collectivités depuis 2013.



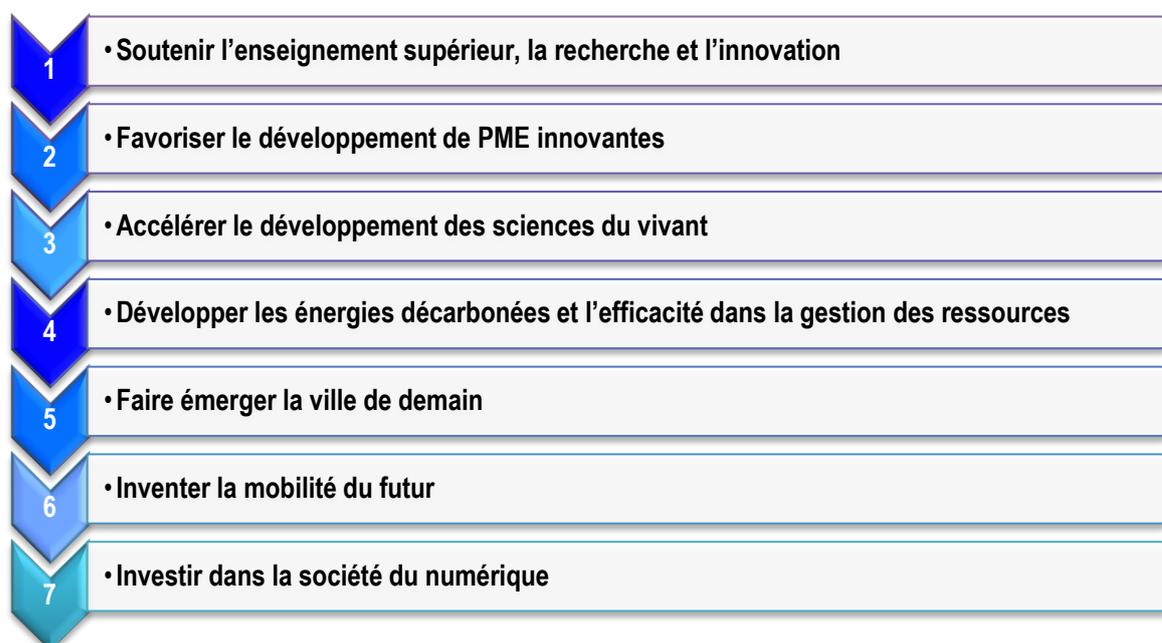


Une initiative : le Programme d'Investissement d'Avenir (PIA)

Initié en 2010 sous le nom de « grand emprunt », le PIA a pour objectif d'accroître la compétitivité française en encourageant l'innovation. Doté de 57 milliards d'euros, il est piloté par le Commissariat Général à l'Investissement (CGI). Sa mise en œuvre s'est déroulée en 3 phases :

- PIA 1 2010-2013 : 35 milliards d'euros,
- PIA 2 2013-2015 : 12 milliards d'euros,
- PIA 3 2015-2017 10 milliards d'euros.

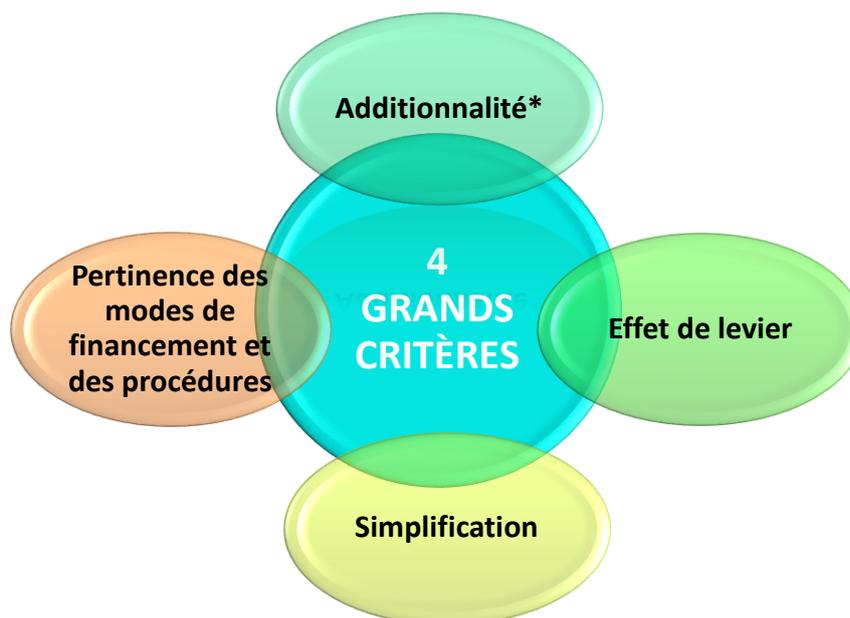
Les priorités initiales s'articulaient autour de **7 axes** :



Les modalités d'intervention du PIA sont doubles : d'une part des dotations dites consommables versées aux bénéficiaires pour financer les projets retenus et décaissées au fur et à mesure, d'autre part des dotations non consommables gérées par l'Agence Nationale de la Recherche (ANR). Elles s'expriment comme un capital et seuls les intérêts sont versés aux bénéficiaires. Le Commissaire Général à l'Investissement, Louis SCHWEITZER avait souhaité que la mise en place des PIA 1 et 2 soit soumise à une scrutation indépendante en vue d'en tirer des leçons pour le PIA 3. Faute de données sur une période suffisamment longue, le terme évaluation stricto sensu n'a pas été retenu.

Une démarche appelée « examen à mi-parcours » a été conduite par un comité présidé par Philippe MAYSTADT, Homme Politique Belge, Président de la Banque Européenne d'Investissement de 2000 à 2011 et réalisé avec l'appui technique de France Stratégie. Ce comité a rendu son rapport en mars 2016.

Le comité a travaillé à partir de **quatre grands critères** :



Ces principales observations soulignent que « le PIA est une initiative originale qui a produit des effets positifs, à la fois quantitatifs et qualitatifs dont les caractéristiques doivent être confortées.

Ainsi, il note que :

- ⊕ Le principe d'excellence a généralement prévalu. Le recours à des jurys indépendants a permis l'émergence de projets ignorés dans les procédures traditionnelles. La culture de l'évaluation a progressé. Le PIA a bousculé des structures trop confortablement installées dans leurs certitudes.
- ⊕ L'effort d'investissement dans la recherche est significatif ; le PIA monte constamment en puissance. La diversité des financements permet de s'adapter au mieux à la nature des projets. La pluriannualité budgétaire donne une vision à moyen terme et une plus grande visibilité pour les acteurs.
- ⊕ Le suivi financier par le CGI est robuste ; l'allocation du budget par action est transparente, avec des mises à jour régulières des montants engagés, contractualisés et décaissés.
- ⊕ Le PIA est une méthode originale de modernisation de l'action publique qui, bien pilotée, pourrait s'appliquer à d'autres domaines (éducation, santé) où la réforme par voie législative ou réglementaire se heurte à de fortes résistances mais où par incitation, elle pourrait faire bouger les lignes.

Le comité relève cependant plusieurs **faiblesses importantes** :

- ⚡ Le PIA s'éloigne parfois de ses objectifs initiaux. Le comité note que certaines actions ne s'inscrivent pas dans une logique « transformante » et que d'autres ne financent pas des dépenses exceptionnelles d'investissement mais servent simplement à remplacer des crédits supprimés par ailleurs dans le budget de l'État. En effet, le comité considère que 14 % de l'enveloppe globale correspondant à 35 % des moyens décaissés en six ans constituent de la substitution budgétaire ou des projets qui n'auraient pas dû relever du PIA (financement de l'A350, refinancement d'OSEO, réacteur de 4^{ème} génération...). Le comité considère que, malgré cette évolution, le PIA a servi largement les objectifs pour lesquels il a été conçu : contribuer à augmenter la croissance potentielle du pays et préserver l'investissement de l'État en période de fortes contraintes budgétaires. S'il y a bien un effet de levier, qui est évalué pour chaque euro du PIA à un euro de cofinancement dont les deux-tiers sont privés, le comité note qu'il est très variable selon les actions, et pas toujours perceptible.

* L'additionnalité signifie que le PIA ne peut se substituer aux financements de « droit commun » attribués aux thématiques ciblées.

- Concernant l'effet d'entraînement, le comité conclut que le PIA n'a pas conduit à un accroissement de l'effort d'investissement public du pays, mais plus probablement à un moindre fléchissement que dans les pays voisins. Sur une enveloppe globale de 45 milliards d'euros et 6 ans après son lancement, seuls 14 milliards ont été décaissés. Ce sont donc, en moyenne 2,3 milliards d'euros par an d'investissement attribuables au PIA sur la période, soit environ 2 % de l'investissement public en France. L'accélération est cependant indéniable puisque les décaissements se montent à 4 milliards en 2014 et 2015 contre 900 millions en 2010 et 2011.
- Dans le domaine de l'enseignement supérieur, le PIA a suscité un dynamisme universitaire en région (Bordeaux, Strasbourg et Aix-Marseille) mais il n'a pas encore réussi à faire émerger des universités de recherche de rang mondial en région parisienne.
- Il a conduit, dans certains domaines, à complexifier le paysage institutionnel. C'est notamment le cas pour le transfert de technologie, les aides à l'innovation, l'enseignement supérieur ou certains fonds de participation qui viennent en concurrence de ceux de BPIFrance. Ce constat s'explique notamment par une inflation des actions (79 contre 17 prévues dans le rapport Juppé-Rocard).
- Le PIA a permis de faire progresser la culture de l'évaluation des investissements publics, mais des progrès restent cependant à faire sur ce point. »

En Auvergne-Rhône-Alpes, le bilan du PIA faisait apparaître, en mai 2016, que 3,6 milliards d'euros ont été alloués à la région dont 2 milliards dans la recherche. Outre les attributions de LABEX, IDEX et EQUIPEX et le projet « Écotitanium » déjà évoqués dans le Plan Juncker, plus de 200 projets ont été financés. Sans exhaustivité, on peut citer notamment le projet BioButterfly de création d'une filière du pneu biosourcé autour de Michelin, le projet « Optimod Lyon », plate-forme d'innovation pour la mobilité urbaine portée par le Grand Lyon (métropole de Lyon aujourd'hui), « EnR-Pool » pour l'intégration des énergies renouvelables dans l'activité industrielle porté par Schneider Electric et le « CEA-INES et BREEDWHEAT » dans le domaine agricole porté par l'INRA de Clermont-Ferrand.

L'annonce par le Gouvernement d'un Grand Plan d'Investissement

Le Premier Ministre a présenté le 25 septembre 2017, un grand Plan d'Investissement de 57 Milliards d'euros sur la période 2018-2022 « afin d'accélérer l'adaptation de la France aux enjeux du XXI^{ème} siècle ».

Ce plan comporte **4 priorités** :

- accélérer la transition écologique et prendre le virage de la neutralité carbone : 20 milliards d'euros,
- édifier une société de compétences et améliorer l'accès à l'emploi : 15 milliards d'euros,
- ancrer la compétitivité sur l'innovation et la dynamiser : 13 milliards d'euros,
- construire l'État de l'âge numérique : 9 milliards d'euros.

Ce plan engendrera 24 milliards de dépenses nouvelles, les 33 milliards restant sont mobilisés à travers des plans existants (plan « 500 000 formations, programme d'investissements d'avenir 3,...) ou des prêts, des fonds propres ou des fonds de garantie mobilisés par la caisse des dépôts.

Il donnera lieu à une évaluation à partir d'une méthodologie définie en amont et un suivi de la cohérence sera organisé auprès du premier ministre et des réallocations seront possibles.

1.3. Les réformes territoriales : au niveau régional de nouvelles prérogatives mais de fortes incertitudes et un degré de complexité accru

Les chiffres en région Auvergne-Rhône-Alpes, à partir de données conjoncturelles de la Direction Régionale des Finances Publiques, retracent les évolutions des investissements des collectivités locales en Auvergne-Rhône-Alpes du 30 juin 2015 au 30 juin 2016.

Avec 2,7 milliards d'euros de dépenses exécutées, la baisse est ralentie mais toujours présente (-4,7 %) au 2^{ème} trimestre et -5,7 % au 1^{er} trimestre. Elle est contrastée selon les départements : alors que les évolutions sont positives dans l'Ain, la Haute-Savoie et le Puy-de-Dôme, elle persiste à la baisse dans l'Allier par exemple (-18 %) et atteint -21 % dans le Cantal.

Par typologie, la réduction est particulièrement importante dans les SDIS, la Métropole de Lyon, les Départements et moins accusée dans les communes.

Compte tenu du décalage dans le temps entre les décisions d'investissements pluriannuels et les mandatements de dépenses annuelles, les taux de mandatement correspondent à environ 1/5^{ème} des enveloppes programmées. Ainsi, le taux de mandatement atteint 20 % (16 % dans le Cantal, 28 % pour la Région).

Cette préoccupation est renforcée par la faiblesse récurrente du mandatement des crédits européens FEDER, pour une part non négligeable devant être orientée sur l'investissement, au début de chaque programmation pluriannuelle. La nouvelle compétence de gestion déléguée à la Région n'ayant que peu d'influence à ce jour. Le CESER Rhône-Alpes avait souligné dans son avis sur « la programmation 2014-2020 des politiques régionales européennes en Rhône-Alpes », l'importance de la capacité de la Région à mobiliser les acteurs qui contribuent au développement régional.

Même si les prévisions d'investissement public local sont à la hausse, celles-ci restent une préoccupation majeure pour la région.



Une initiative, le Fonds de Soutien à l'Investissement Local

Ce fonds s'inscrit dans une démarche de l'Etat qui vise à soutenir l'investissement des collectivités territoriales, elle se décompose en 2016 en :

- ② 200 millions de dotations d'équipement aux territoires ruraux, qui sont gérés par les préfets de départements,
- ② 800 millions aux fonds de soutien à l'investissement local gérés par les préfets de région. Pour Auvergne-Rhône-Alpes, cela représente 93, 789 millions d'euros soit 11,7 % de l'enveloppe nationale.

Au départ, il y avait une inquiétude sur les projets qui pourraient être financés et prêts rapidement, mais une campagne d'information des collectivités a permis de voir que les projets ne manquaient pas. Cette dotation se répartit en deux enveloppes :



Les grands projets d'investissement : 57 millions d'euros au 15 septembre 2016,



Les bourgs-centres : 35,5 millions d'euros au 15 septembre 2016.

524 projets ont été financés sur la base d'une présélection qui a été faite par les préfets de département sur la base de règles globales validées par le préfet de région :

- ② Taux de subvention de 25 %,
- ② Petits et moyens projets plutôt que les gros projets,
- ② Pas d'enveloppe départementale,
- ② Démarrage rapide des projets.

De fait, le soutien a été aux petits départements : Cantal, Haute-Loire et Ardèche. Le Rhône, Métropole de Lyon et l'Isère ont été les moins bien servis.

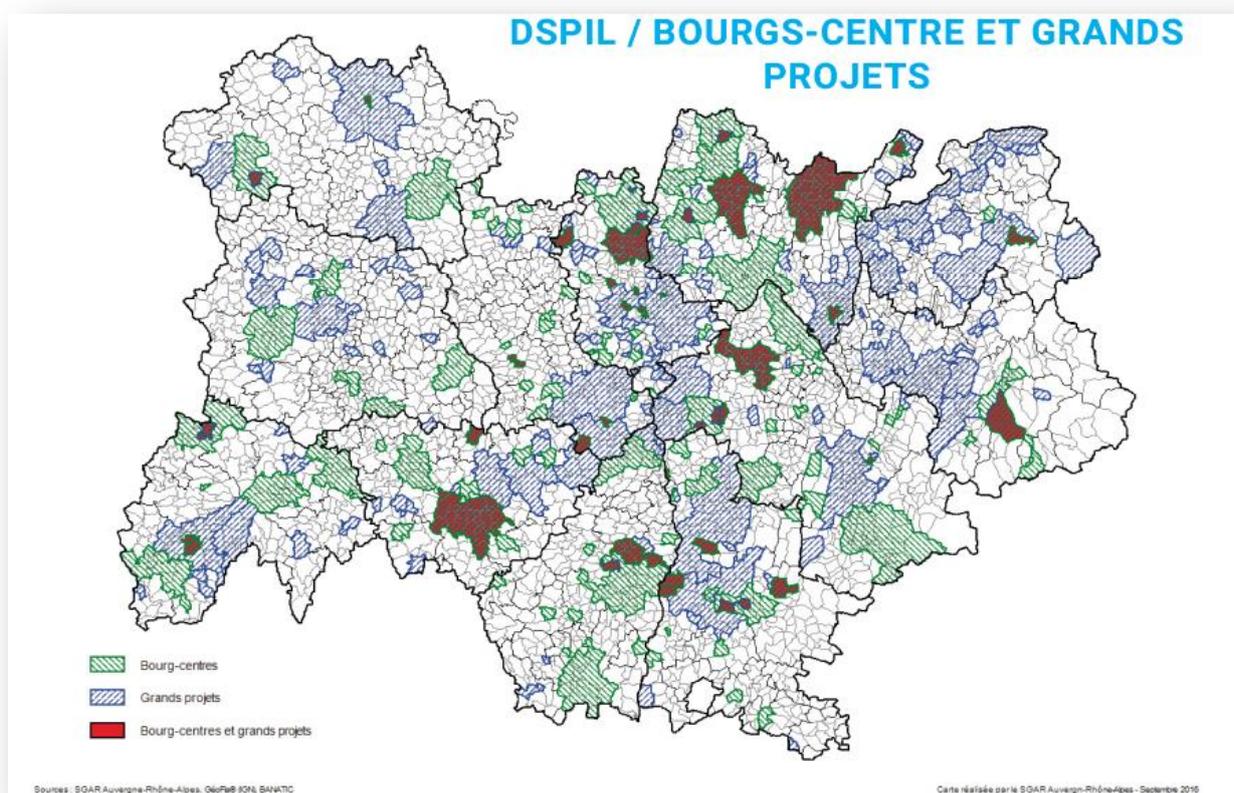
Diversité de typologies d'opérations :

- ⊙ 20 M€, mise aux normes des bâtiments publics,
- ⊙ 14,8 M€ liés à des besoins en raison d'une croissance démographique,
- ⊙ 6,8 M € rénovation thermique,
- ⊙ 7,7 M € pour les équipements sportifs,
- ⊙ 6,6 M € pour les zones d'activité économique.

Diversité des collectivités bénéficiaires :

- ⊙ 174 communes de moins de 2 500 habitants,
- ⊙ 144 communes de 2 500 à 10 000 habitants,
- ⊙ 94 communes de plus de 10 000 habitants,
- ⊙ 112 EPCI, dont 72 communautés de communes.

1 projet sur 3 se situe dans une commune de moins de 2 500 habitants et 4,7 M € investis dans les territoires en politique de la ville, dans les écoles et équipements sociaux. Une carte permet de montrer l'équilibre des investissements sur le territoire.



Pour 2017, se trouve posée la question des moyens affectés à cette politique avec la publication d'un « décret d'avance » budgétaire pour lequel les crédits supplémentaires affectés à certaines politiques sont gagés par l'annulation de crédits affectés à d'autres politiques. Ainsi, l'annulation de 50 millions en autorisations d'engagement et de 209 millions en crédits de paiement dédiés à la Dotation d'Equipement des Territoires Ruraux (DETR), à la Dotation de Soutien à l'Investissement Local (DSIL) et à la dotation politique de la ville ont suscité un certain émoi auprès des associations d'élus locaux (APVF, ADF, AMRF, France urbaine.). Dans son communiqué, le gouvernement affirme que les crédits annulés n'avaient été affectés à aucun projet, qu'aucun projet ne serait donc annulé, qu'il s'agit de l'anticipation d'une moindre consommation.

La situation préoccupante sur l'investissement évoquée précédemment est couplée avec une évolution du contexte marquée par les lois MAPTAM du 27 janvier 2014 et NOTRÉ du 7 août 2015.

La loi MAPTAM a acté la création de métropoles depuis 2015 dont en Auvergne-Rhône-Alpes celle de Grenoble et celle de Lyon ; cette dernière ayant le statut particulier de collectivité de plein exercice. Avec le vote de la loi Statut de Paris et Aménagement Métropolitain du 28 février 2017, s'ajouteront dans la région deux nouvelles métropoles au 1^{er} janvier /2018 à Saint-Etienne et Clermont-Ferrand.

De plus, depuis le 3 mai 2012, il existe un Groupement Local de Coopération Transfrontalière (GLCT) de droit suisse, dans l'esprit de l'accord de KARLSRUHE de 1996 : le GLCT confère la personnalité juridique à l'agglomération francovaldogenevoise (212 communes) dénommée « Grand Genève » ; cette agglomération développant depuis 2007 un projet d'agglomération autour de 9 thématiques.

A ces métropoles institutionnelles s'ajoutent des syndicats mixtes associant des EPCI pour développer des projets communs d'intérêt métropolitain : les pôles métropolitains au sens de la loi du 16 décembre 2010. Sur les 16 pôles métropolitains créés en France, 4 sont en Auvergne-Rhône-Alpes : celui de l'aire Lyon-Saint-Étienne à savoir les agglomérations de Lyon, Saint-Etienne, Portes de l'Isère, Vienne, Est-Lyonnais, Villefranche ; celui de Clermont-Vichy-Thiers-Issoire ; celui des 8 intercommunalités du Genevois français (remplaçant l'ARC Syndicat mixte depuis le 1^{er} mai 2017) et celui de Grenoble-Voironnais en construction.

La loi NOTRÉ a acté début 2016 la fusion des Régions Auvergne et Rhône-Alpes. Celle-ci a entraîné, outre la réorganisation des services du Conseil régional, celle des services de l'Etat qui ont repensé leur action par rapport à cette évolution législative. La loi NOTRÉ affirme :

- Une clarification des compétences confirmant les régions dans le développement économique et l'aménagement du territoire, la gestion des fonds européens délégués à travers des schémas prescriptifs, notamment le SRDEII ou le SRADDET, qui constituent des documents cadres capables de dégager une vision fédératrice.
- Des responsabilités nouvelles aux EPCI notamment en matière de développement économique.
- Une incitation aux regroupements des communes ;
- La suppression de la clause générale de compétence, notamment pour les Départements qui se voient limités dans leurs interventions économiques et la différenciation des responsabilités des acteurs publics.

Dans les faits, la clarification et la différenciation des acteurs publics n'est pas aussi nette. Cette situation est assez logique, compte tenu du caractère récent de cette loi, et du fait que les nouveaux périmètres des EPCI sont à peine fixés.

Mais, les effets de la réforme ont accru les incertitudes sur l'investissement public et sur le rôle de chaque collectivité. Ces incertitudes sont amplifiées par la réduction des dotations d'Etat. L'impact est manifeste sur l'investissement local. L'investissement constitue, de fait, souvent une facilité d'ajustement budgétaire, et un moyen plus immédiat et moins sensible que la réduction des dépenses de fonctionnement. De manière paradoxale, l'Etat met en œuvre des dispositifs compensatoires sur l'investissement tel le FSIL évoqué plus haut. En terme clair, il réduit sa part fixe aux collectivités et introduit une part variable orientée sur l'investissement encadrant l'action des collectivités locales puisque les projets sont soumis à l'avis des préfets de départements et au Préfet de Région. Le rôle de l'Etat reste important contrairement à certaines interprétations des effets de la réforme. Ainsi, certaines interventions de la Région, hors champ de compétences, sont validées dans la mesure où elles sont inscrites au Contrat de Plan ; l'Etat entérinant ainsi une dérogation à la suppression de la clause générale de compétence inscrite dans la loi NOTRÉ.

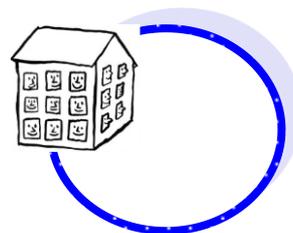
La tension est cependant forte, des attentes renforcées voire des impatiences étant stimulées par le nouveau périmètre régional (exemples : liaisons de transports Est-Ouest, très haut débit numérique, problématique de logements différenciée Est-Ouest, développement économique et nouvelles filières...). Ces nouvelles attentes correspondent également à une exigence plus forte des citoyens.

Si on considère que la réalisation de certains équipements requiert un délai conséquent, il est donc fondamental d'anticiper ces investissements et d'optimiser leurs conséquences économiques dès maintenant. Ces conséquences sont de deux ordres. D'abord sur les budgets publics qui devront plus que jamais éviter les doublons et maximiser leurs synergies.

Puis surtout sur l'effet levier exercé par l'investissement public sur l'investissement privé et plus globalement sur l'activité économique. Un défaut d'investissement public peut menacer l'investissement privé. Dans un document de l'OFCE de 2016 « investissement public, capital public et croissance », les auteurs considèrent que les effets d'un investissement public sur le long terme varient du simple au double. Ces effets dépendent de manière cruciale, de la sélection, de la gouvernance et de l'évaluation des projets d'investissement c'est-à-dire des conditions de l'investissement public. Ce sont les conditions de ces investissements dans la région Auvergne-Rhône-Alpes qui seront abordées dans le point suivant.

2. Deux enjeux particuliers d'investissement

Parmi différents enjeux susceptibles de recouvrir les différents défis qu'il avait pointés dans ses premières réflexions, le CESER a souhaité aborder deux enjeux particuliers à titre d'illustration, cela sans exhaustivité aucune. Il a choisi concernant les besoins sociaux de mettre un focus sur le logement, et concernant les enjeux de compétitivité de cibler les filières de la transition énergétique.



2.1. Besoins sociaux à travers le cas du logement

Dans le cadre de ce travail, le CESER a abordé la question du logement et mais aussi de l'immobilier. Ainsi, il a souhaité éclairer sa vision également sur l'immobilier d'entreprise même si le thème traité restera centré sur le logement. Le CESER ne traitera pas bien évidemment ici de l'intégralité des questions liées au logement et à l'habitat, ces questions ayant été abordées dans une contribution du CESER Rhône-Alpes en octobre 2015 « *Les nouvelles formes de l'habitat en Rhône-Alpes, pour une vision anticipatrice* ».

2.1.1. Le logement : un enjeu majeur

On considère que la région comporte 3 314 000 résidences principales.

Elles se décomposent comme suit :

- ➊ 1 922 000 logements occupés par leurs propriétaires,
- ➋ 530 000 logements HLM ou gérés par des sociétés d'économie mixte,
- ➌ 862 000 logements locatifs privés.

Par ailleurs, 47 000 logements sont mis en chantier chaque année.

L'occupation de ces logements obéit à une logique qui peut être parfois contre-intuitive. En effet, les ménages pauvres c'est-à-dire ceux qui vivent sous le seuil de pauvreté¹ se répartissent à peu près de manière égale entre la location dans le parc privé, la location HLM et la situation de propriétaire occupant.

Le logement joue également un rôle central d'un point de vue économique, il est le premier poste de dépenses des ménages et c'est un élément de compétitivité. Il se conjugue avec l'attachement des français à la pierre et le fait que ce soit souvent considéré comme un placement. Il s'agit d'un marché très réactif tant aux restrictions qu'aux incitations : représentant 25 % des dépenses courantes, cette part a doublé sur longue période. C'est un poste qui reste en croissance et se couple avec un creusement des inégalités.

Par ailleurs, le logement bénéficie d'un certain nombre d'aides d'Etat et de mesures fiscales (45 Milliards d'euros au plan national) qui en font une des politiques les plus sensibles aux évolutions politiques. En termes d'investissement, le logement représente environ 29 % de l'investissement national. Par ailleurs, 63,5 Milliards d'euros de prélèvements fiscaux sont adossés au logement.

¹ Selon la définition de l'Union Européenne : ménages percevant moins de 60 % du revenu médian soit moins de 1 000 euros par mois.

Le coût moyen d'achat d'un logement de 70 m² nécessite 7,9 salaires annuels bruts en France. On se situe dans les pays dans lesquels le coût du logement est le plus élevé selon SOLIHA.

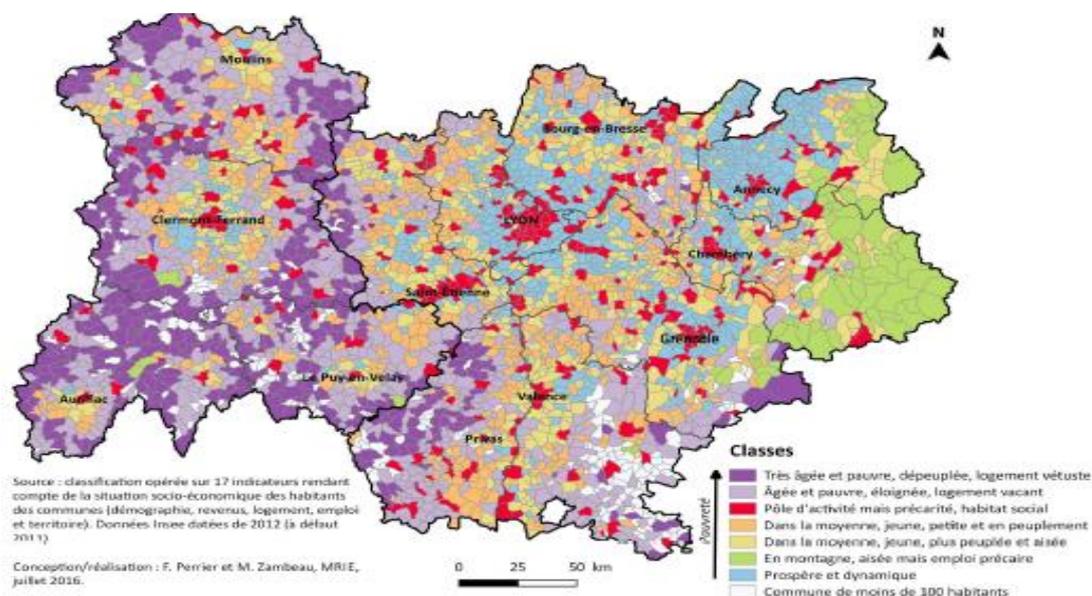
Aussi, l'accès à la propriété comme modèle central va être difficile à maintenir et cela va modifier la manière de « consommer le logement » et de fait la nature de l'investissement consacré aux logements.

En outre, ce n'est plus forcément un indicateur de réussite économique : par exemple, l'Allemagne est un pays de locataires plus que de propriétaires. La France possède 42 % de locataires, ce qui la place en position médiane des pays européens, proche de l'Autriche et des Pays-Bas.

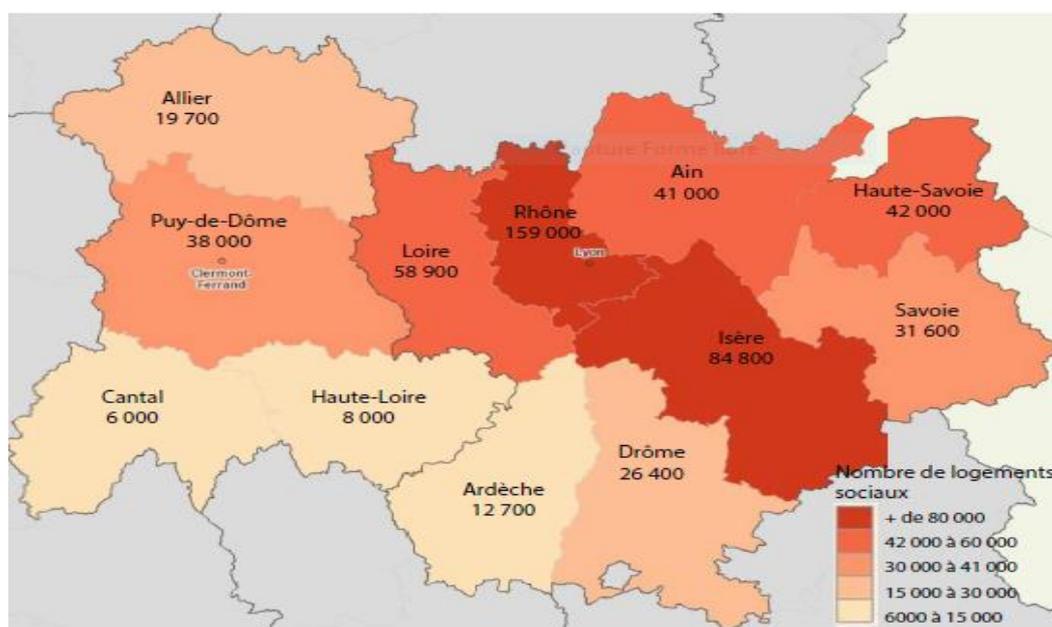
Les investisseurs dans le logement privé sont majoritairement les propriétaires bailleurs et occupants. Les personnes morales et les institutionnels détiennent moins de 5 % du parc.

En Auvergne-Rhône-Alpes, une carte réalisée par la MRIE des indicateurs socio-économiques des territoires fait apparaître des disparités territoriales marquées.

DE FORTES INÉGALITÉS TERRITORIALES



2.1.2. Le logement social



Sources : RPLS - Situation du parc au 01/01/ 2015 - ARRA HLM

La répartition des logements sociaux fait apparaître des écarts importants selon les territoires. Dans le mouvement HLM proprement dit, il existe les offices publics qui représentent la moitié du parc social. D'autres fédérations d'organismes HLM regroupent les bailleurs sociaux privés tels que les organismes caritatifs (Emmaüs, etc...) ou les organismes liés au 1 % logement, les caisses de crédit immobilier. Le mouvement HLM est fédéré dans l'Union Sociale pour l'Habitat à laquelle appartient également la fédération nationale des associations régionales.

En 2016, au plan régional, ce sont 2,6 milliards d'euros qui sont investis par le mouvement HLM, dont 1,8 milliard dans le neuf.

En Auvergne-Rhône-Alpes, cela représente 106 organismes, 10 500 salariés, 1 100 000 personnes logées et 60 000 familles accueillies, 16 000 logements construits et 12 000 réhabilités.

Les organismes HLM interviennent dans un cadre très réglementé. Ils sont donc des services économiques d'intérêt général qui peuvent être subventionnés.

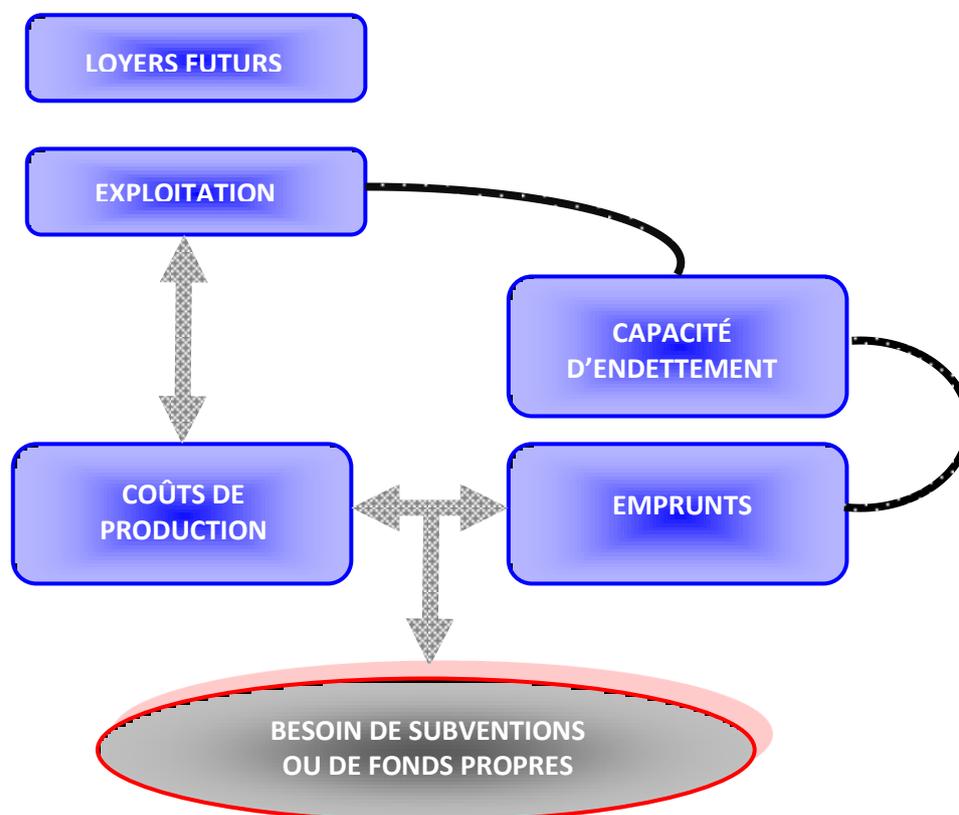
Ils obéissent à un modèle économique spécifique présenté par les deux graphiques ci-dessous. Le modèle HLM se finance par emprunts de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) sur Fonds d'épargne du livret A. Une fois les emprunts remboursés, les loyers permettent en théorie de réinvestir dans la réhabilitation. Mais alors que les emprunts s'amortissent souvent sur 40 ans, il faudrait déjà réhabiliter les bâtiments dès 30 ans. De plus, les coûts de production se sont envolés : + 80 % de 2000 à 2015 (de 80 000€ à 140 000€ en moyenne régionale).

D'où la nécessité de jouer sur tous les leviers :

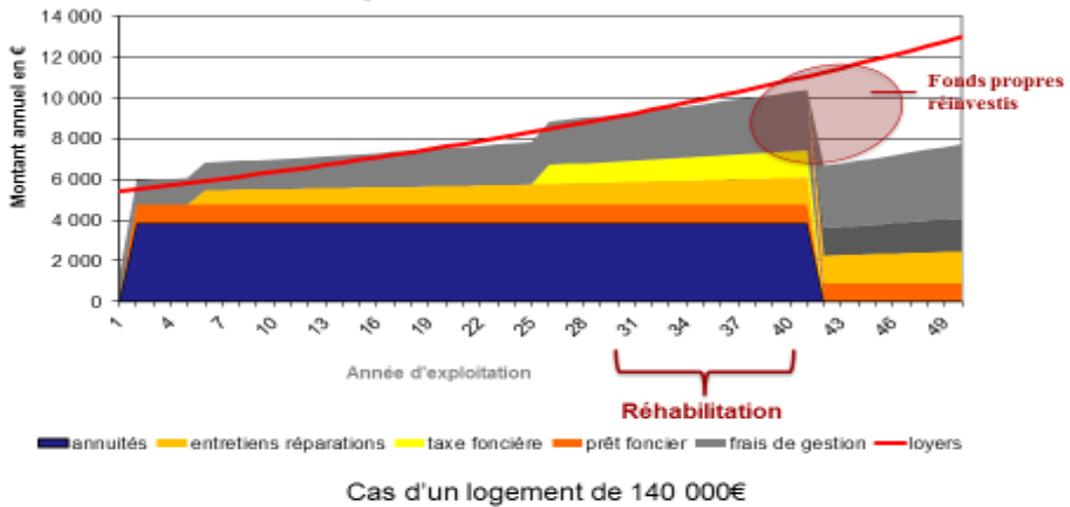
- Recettes de loyers à préserver en modération alors que l'APL est désindexée de l'inflation,
- Maîtrise des coûts de production,
- Maîtrise des écarts liés parfois à des « gestes architecturaux » à implications inconsidérées en charge de fonctionnement ; ceci alors même que le logement social a prouvé souvent son avance dans la qualité architecturale innovante et à coûts raisonnables.

Les bailleurs étant investisseurs et gestionnaires, les retours sur l'exploitation permettent de « corriger le tir », par exemple pour concilier économies d'énergie et économies de charges de maintenance.

De plus, une concertation des bailleurs sociaux avec les résidents existe (exemple : La Fabrique de la proximité, conseils de concertation locative, prévention des impayés) et devrait être développée.



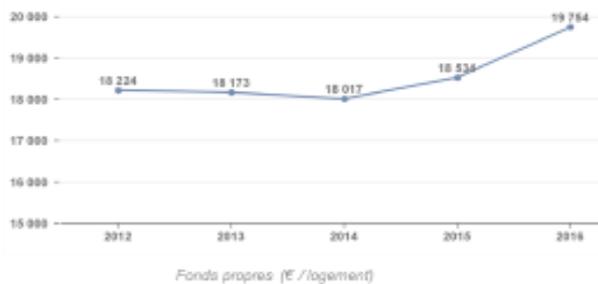
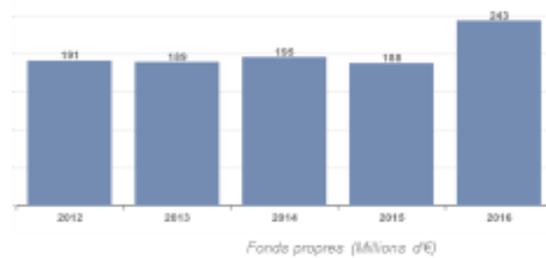
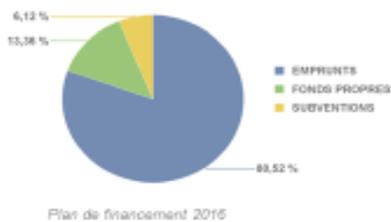
Evolution recettes/dépenses sur la durée de vie d'une opération



Ce modèle nécessite des investissements en fonds propres croissants pour maintenir la production.

FINANCEMENT

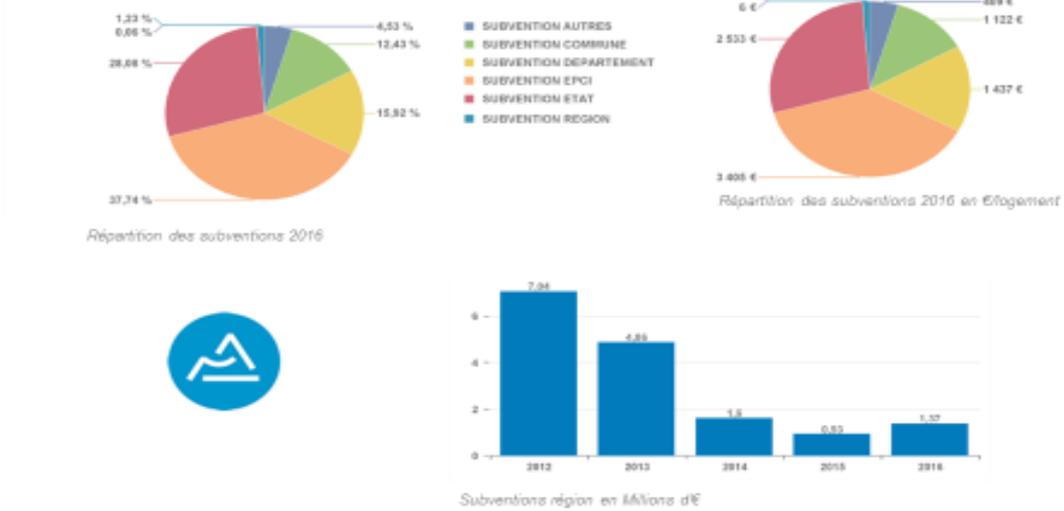
Des investissements en fonds propres croissants pour maintenir la production



Les aides proviennent d'abord des EPCI, puis de l'État qui se finance sur les bailleurs sociaux (aide à la pierre). La Région intervient faiblement. Elle est passée en Rhône-Alpes d'une aide peu visible au logement neuf à une aide à la régénération du parc existant. En Auvergne, l'aide au neuf a été orientée vers la reconquête des centre-bourgs.

REGION

Soutien aux investissements et la production



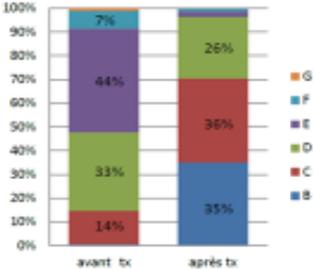
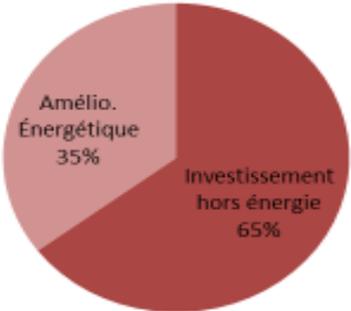
Les logements sociaux répondent à une production plurielle qui vise à répondre à des besoins différents. Ainsi, outre les ménages qui représentent environ 80 % des locataires, 20 % sont des publics spécifiques parmi lesquels la moitié de personnes âgées, les autres étant des jeunes, des étudiants, des personnes en situation de handicap.

Les investissements de réhabilitation sont à 35 % consacrés à l'amélioration énergétique.

INVESTISSEMENTS

En faveur de la réhabilitation énergétique

Un parc de **520 000 logements** et un montant d'investissement de réhabilitation de **706 millions € annuels**

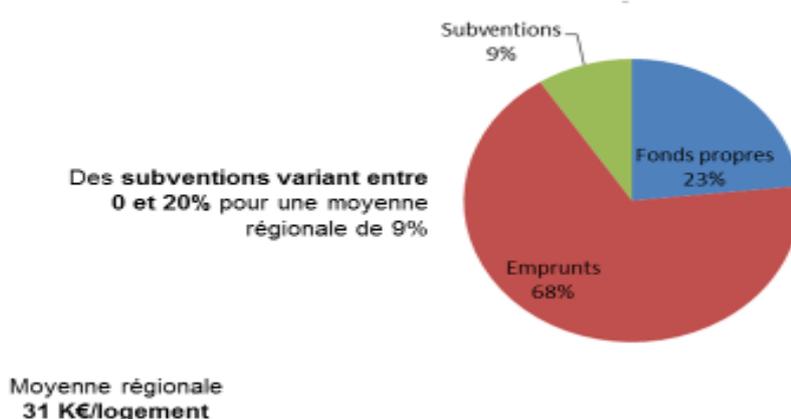


Des investissements qui visent l'amélioration de la performance énergétique et participent à la transition énergétique, la lutte contre le réchauffement climatique, ainsi que la précarité énergétique par la maîtrise des charges

Le financement des investissements liés à la réhabilitation obéit à la répartition suivante :

FINANCEMENT

Soutien aux investissements et la réhabilitation



2.1.3. Des défis partagés par les acteurs du logement qui vont nécessiter des investissements

Cette situation pose **six défis** pour le logement, défis partagés par les acteurs du logement auditionnés.

DÉFI 1

Offrir partout des conditions d'habitat dignes

Les zones les plus rouges de la carte de la MRIE (*voir ci-dessus*) concentrent 10 % du parc indigne. Contrairement aux idées reçues, une personne à la rue ou relogée coûte 2 à 3 fois plus cher qu'une personne logée. 50 000 personnes en Rhône-Alpes habitent dans des logements insalubres, c'est-à-dire dangereux pour la santé.

DÉFI 2

Placer les habitants au cœur du processus de décision de la conception à l'usage

L'investissement pour l'habitant de demain doit tenir compte de nouvelles modalités de vie (mobilité, rupture familiale, accessibilité géographique ou fonctionnelle...). C'est une démarche politique par l'habitant plutôt que de l'habitat, pour permettre un habitat innovant, intelligent et adaptable. Cette question rejoint les préoccupations relatives à l'acceptabilité sociale des investissements qui seront abordées dans la troisième partie.

DÉFI 3

Redonner de l'attractivité aux territoires

La carte « De fortes inégalités territoriales » de l'ARRA HLM présentée en page 16 de la présente contribution montre l'enjeu des bourgs ruraux structurants.

Plus généralement, il est essentiel de concevoir l'habitat avec un souci permanent de la meilleure intégration dans un urbanisme privilégiant la complémentarité des fonctions (commerce, services, emploi). C'est la bonne articulation entre lieux de vie, de travail, de consommation qui est la clé d'une qualité urbaine.

Dans ce cadre, la politique du logement doit être intégrative de l'ensemble des composantes : foncier, conception, réalisation, gestion des charges et du patrimoine en général, fin de vie du bâti, cadre de vie et aménités.

DÉFI 4

Permettre la décohabitation et la mobilité des jeunes

Ce phénomène est croissant. Le parc privé locatif est souvent la solution la plus courante. Or, l'âge du premier CDI est de 29 ans. Le logement doit permettre l'accès à la formation et à l'emploi. Il convient de proposer des solutions souples et d'accompagner les jeunes. Le logement doit accompagner les parcours de vie et accompagner les mobilités professionnelles et résidentielles des jeunes.

DÉFI 5

Accompagner la transition énergétique

Habiter mieux permet 40 % de gain énergétique, un gain social, un apport économique et un atout en termes de dépenses de santé.

En effet, la rénovation énergétique permet à la fois une action sur les dépenses de santé (1 € investi génère 0,42 € de dépenses de santé en moins). Il y a bien entendu des incidences économiques en termes de dépenses moyennes de 20 000 € : cela représente 3 000 emplois annuels.

DÉFI 6

Adapter le patrimoine au vieillissement de la population

En 2030, la région comportera 40 000 personnes âgées en perte d'autonomie en 2030. L'enjeu est donc compte tenu des coûts de séjour dans un EPHAD, de retarder l'arrivée de la dépendance, de faciliter le travail des aidants et de développer l'emploi local sur ce thème.

2.1.4. Le CESER préconise une politique coordonnée sur le logement en Auvergne-Rhône-Alpes pour anticiper la réponse aux défis mais aussi soutenir des filières

Les personnes auditionnées soulignent que sans aide publique, les investissements pour les propriétaires occupants n'auront pas lieu et que concernant l'action collective, la réalisation du SRADDET crée une appétence pour une politique publique coordonnée sur le sujet dans la région. Elles considèrent que le logement souffre de réflexions trop globalisées au niveau des territoires, les normes engendrent des coûts supplémentaires qui ne se révèlent pas rentables par rapport aux gains espérés. Les politiques de logement ne sont pas suffisamment à la main des territoires et des initiatives sur le sujet seraient à prendre.

Concernant la répartition spatiale en Auvergne-Rhône-Alpes, on note des enjeux pour rendre complémentaires :

- Les territoires en tension tirés par les métropoles, où il faut agir sur plusieurs leviers (foncier, subvention, anticipation, ...),
- Les territoires en mutation, avec un parc disponible à rénover ou démolir, ce qui constitue un acte nécessaire de gestion pour s'adapter aux besoins, avec des politiques d'attraction de services et d'activités. Les bailleurs y sont souvent les derniers opérateurs gestionnaires et aménageurs.

Considérant qu'il n'est pas absolument nécessaire de légiférer, il est plutôt souhaitable de décentraliser et adapter la politique du logement à la diversité locale en expérimentant (Cf. Loi Raffarin).

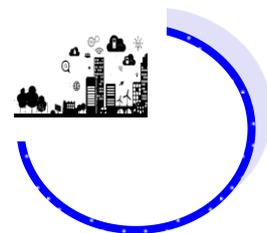
Ceci pourrait être porté par la Région et être identifié comme une innovation majeure au plan national. **En effet, si la collectivité régionale n'a pas de compétence logement, elle pourrait sur ce sujet jouer un rôle d'impulsion en s'appuyant sur le SRADDET et sa volonté de soutenir les politiques d'investissement.** Elle pourrait utiliser son poids de négociation via les contrats signés avec les EPCI ou vis-à-vis de l'ANAH et des services de l'Etat. Des thématiques pourraient être mises en avant : réhabilitation du logement privé locatif dans les bourgs structurants, logements spécifiques des personnes âgées ou des personnes en situation de handicap, copropriétés dans les quartiers politiques de la ville ou innovations pour le logement des apprentis. La Région pourrait revendiquer un rôle plus actif au sein du Comité Régional de l'Habitat et de l'Hébergement (CRHH) et y impulser un réel débat stratégique.

Le CESER considère que le logement est une politique qui doit être adaptée à la diversité locale et devrait être davantage décentralisée, toutefois sans attendre une loi sur le sujet. La Région au titre du « droit à l'expérimentation » pourrait être chef de file sur le logement au nom de l'aménagement du territoire, mais également sur le fait que le logement est un moyen d'action au service d'autres politiques régionales telles le développement économique, la transition énergétique, la formation ou le handicap. En effet, elle pourrait intervenir directement sur le logement. Ainsi, elle pourrait garantir des emprunts mais aussi apporter des financements. Trop souvent la Région considère ce sujet du logement comme une « patate chaude » plutôt qu'un levier d'action. Elle a pourtant une légitimité à s'emparer de la thématique au nom de ses compétences au sens large d'aménagement et de développement économique des territoires. Ainsi en est-il sur le thème du logement adapté aux personnes en situation de dépendance ou sur la rénovation énergétique.

La rénovation énergétique pourrait s'accompagner d'une véritable synergie entre acteurs du logement et les filières concernées (filiale bois, bâtiment, logement intelligent etc...) tant dans l'innovation que dans les déploiements à l'échelle. Des labels régionaux pourraient ainsi être valorisés. Sur ce thème, on peut citer les organismes HLM qui développent aussi des partenariats avec la recherche en partant de prototypes fondés sur les besoins concrets des professionnels, par exemple Schneider Electric qui est demandeur d'opérations pilotes. Les pôles de compétitivité devraient être mis à profit.

En termes d'aménagement du territoire et de logement, le coût du foncier est, en outre, primordial et il faut l'anticiper dans le temps long, déconnecté du temps court du mandat des élus. EPORA et les EPF sont importants pour « porter » le foncier. Les collectivités locales doivent placer cette question au cœur de leurs préoccupations (Cf. PLUH, PLUIH), en l'absence de texte de loi sur cette question. Le contrat est toujours plus adapté et efficace que l'obligation. Sur ce thème, la Région pourrait fédérer la réflexion de l'ensemble des collectivités afin de libérer du foncier. Cette action concertée doit permettre des arbitrages pour optimiser l'offre. Cette réflexion devra rejoindre également la préoccupation en matière d'immobilier d'entreprise largement évoquée dans le SRDEII. En effet le foncier est nécessaire sur cette thématique et la construction d'une relation public-privé mérite d'être mieux articulée notamment dans le cadre de grands projets régionaux.

2.2. Enjeux de compétitivité à travers le cas des nouvelles filières économiques telles que les filières de la transition énergétique



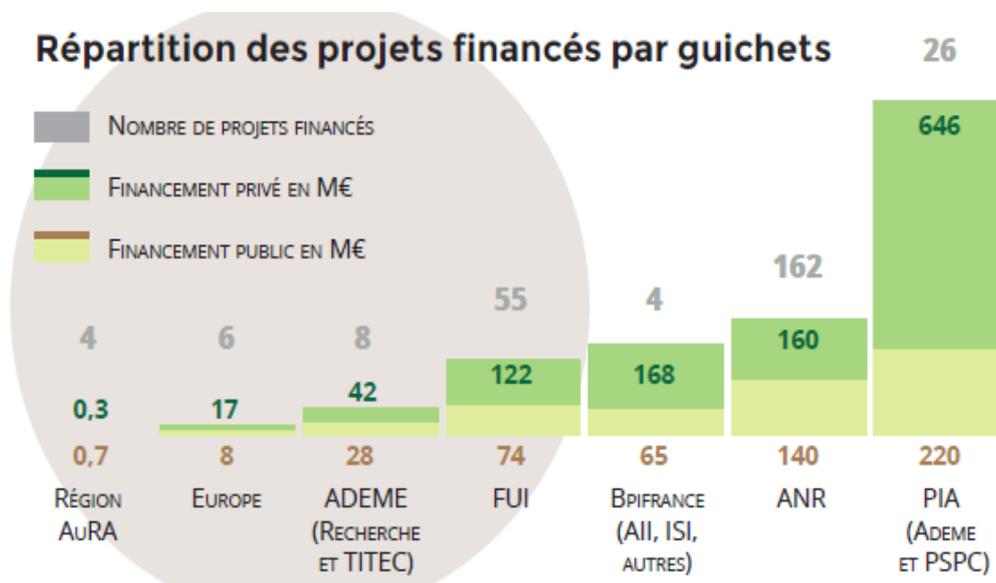
Il ne s'agit pas ici de traiter globalement la question de la transition énergétique mais seulement d'illustrer des enjeux d'investissement relatifs à une nouvelle filière économique.

La transition énergétique appelle des efforts prioritaires en faveur de la filière des transports décarbonés, et dans la rénovation thermique de l'habitat. Au-delà de ces aspects relatifs à la transition énergétique, le CESER cherche ici à travers cette filière à dégager certaines opportunités de valorisation locale au profit des territoires. A titre d'exemple, le CESER a auditionné la Directrice du Pôle de Compétitivité TENERRDIS, rassemblant de l'ordre de 220 acteurs économiques et scientifiques de l'innovation énergétique, dont des PME et des Start-up pour plus de la moitié d'entre eux.

Pour 7 filières d'expertise structurantes, de nombreux objectifs sont ouverts, selon TENERRDIS :



Depuis 2005, ce sont 282 projets qui ont été labellisés et financés à hauteur de 1,7 M€ ; un euro public appelant 2 euros privés :



Pour l'année 2016, 51 projets ont été labellisés dont 20 financés.

Plusieurs objectifs thématiques sont poursuivis dans :

- ④ -l'hydrogène,
- ④ -les smart-grids (projet d'institut),
- ④ -la rénovation des bâtiments,
- ④ -la méthanisation,
- ④ -le solaire,
- ④ -l'enernet, internet de l'énergie permettant digitalisation, décarbonisation, décentralisation massive et action du consommateur (projet à Grenoble),
- ④ -l'éolien (acteurs nombreux tels que POMA).

2.2.1. Trois focus sont présentés par Tenerrdis



a. La filière hydrogène

Pour atteindre les objectifs que s'est fixé l'Europe d'ici 2050, il faut réduire de 95 % les émissions de GES dans les transports.

Produit par électrolyse de l'eau, l'hydrogène ne produit aucune émission de GES, et c'est l'élément le plus abondant de l'univers.

1 Kg d'hydrogène représente 100 km d'autonomie et un plein réalisé en quelques minutes dans un véhicule doté d'une pile à combustible alimenté par l'hydrogène permet la même autonomie qu'un véhicule diesel (500 à 700 km). Il est d'ailleurs utilisé pour de nombreuses applications, notamment comme combustible pour les moteurs spatiaux. Le véhicule électrique alimenté par batteries est adapté pour de faibles autonomies et de plus faibles puissances.

Ce n'est plus un problème technologique mais de déploiement et de coût. L'hydrogène permet de lier les réseaux de gaz, d'électricité et de chaleur.

Elle permet de réduire l'empreinte carbone dans l'industrie, de stocker l'énergie (transformation en méthane de synthèse injecté dans le réseau de gaz). Tous les véhicules sont concernés.

A noter qu'un feu hydrogène est aisé à éteindre. La sécurité est optimisée (stockage 700 bars). La réglementation ne suit cependant pas (exemple : manque d'acceptation pour véhicule hydrogène dans les parkings).

Il faut s'assurer de la formation à ces technologies dans tous les niveaux, notamment dans le bâtiment.

Il manque le volume pour réduire les coûts. Les constructeurs automobiles sont encore peu enclins à ce dossier en France, mais cela évolue. Un kangoo coûte 30 000 € en version H2 et 15 000 € en version diesel. Il faut encore un soutien public pour accroître les volumes et réduire les coûts.

A noter aussi que l'équation économique de la pile à combustible est éloignée par les progrès sur les batteries (coûts divisés par 2 et autonomie doublée, passant de 120 à 300 km). La pile à combustible alimenté par hydrogène et l'électrique alimenté par batteries seront complémentaires, avec leurs limites respectives (ex-poids des batteries).

A l'échelle européenne, le FCH JU a injecté 660 M€ dans un partenariat public/privé pour la recherche et des déploiements sur l'hydrogène et les piles à combustible en Europe.

L'Allemagne a choisi de développer les stations mais on manque de véhicules.

En France, on a choisi le développement de hubs par zone géographique (exemple : Highway développé par TENERDIS à Lyon et Grenoble où on développe 25 véhicules et 1 station ensemble dans chaque ville). On incite aussi les véhicules par des bonus. En France, 130 véhicules et 14 stations existent. On vise, pour 2030, 800 000 véhicules et 600 stations. Cela concernera 5 à 8 % du parc. Des consortiums se sont constitués en France pour soutenir la filière.

En Auvergne-Rhône-Alpes, 119 acteurs s'impliquent, soit 80 % des acteurs nationaux, en faveur de 64 projets pour un budget global de 214 M€.

Occitanie et les Hauts-de-France sont aussi très actifs.

Avec une électricité française moins chère que la moyenne européenne, le travail sur le stockage massif d'hydrogène trouve mal son marché. Il existe cependant des « créneaux » intéressants (exemple : SYLFEN, production et stockage d'énergie pour les bâtiments ou ATAWAY, distribution de petite taille avec infras pas chères).

Des déploiements plus importants de véhicules sont à l'oeuvre (exemple : bennes à ordures ménagères) ainsi que l'électrolyse au pied des stations.

D'autres projets sont agrégés dans un projet régional, et d'autres sont en devenir restant à financer (exemple : bus navettes dans les stations de ski, projet pour le cimentier VICAT).

L'Education Nationale, la Région et de nombreux partenaires économiques, éducatifs et de la recherche se sont fédérés, en lien avec le pôle de compétitivité TENERDIS, pour créer des synergies dans un « campus des métiers et des qualifications de l'énergie », Energies Campus Grenoble, regroupant des formations du CAP à l'ingénieur dans les secteurs des réseaux du stockage de l'énergie, du bâtiment, de l'automobile... Ce sont plusieurs milliers d'emplois directs et indirects qui sont concernés.

b. Efficacité énergétique dans les bâtiments

On relève plusieurs enjeux :

- ④ Réhabilitation,
- ④ Technologies innovantes,
- ④ Industrialisation (exemple : rénovation de bâtiment en une semaine, société Energieprong),
- ④ Bâtiment connecté (lien avec stockage de l'énergie, pilotage, interopérabilité des systèmes),
- ④ Maquettes numériques pour industrialiser, gagner en coût, temps, empreinte carbone.

Il existe en région de nombreux acteurs et de nombreux organismes les fédérant (exemples : PIC, Grands ateliers, AXELERA, TENERDIS, plan bâtiment durable).

c. E-nerget, internet de l'énergie

3D, décentralisation, digitalisation, décarbonisation et citoyen-usager au coeur du processus.

En matière d'innovation énergétique :

- ④ -40% des projets français sont en Auvergne-Rhône-Alpes,
- ④ 900 brevets sont déposés en Auvergne-Rhône-Alpes sur 2 200 au niveau national,
- ④ Grenoble et Lyon y sont des vitrines technologiques.

Globalement, sur les filières de transition énergétique, le pôle de compétitivité TENERDIS coordonne la création, avec l'appui de la Région et des métropoles de Lyon et Grenoble, d'un institut des smart-grids dans lequel la formation serait majeure, ainsi que le développement industriel et l'appui au rayonnement.

2.2.2. Les recommandations du CESER

Au vu des informations dont il dispose, le CESER formule **plusieurs recommandations** en soulignant combien elles passent toutes par une volonté d'intervention publique et par la recherche de solutions pragmatiques et opérationnelles :

⇒ Sur la filière hydrogène en particulier

Le CESER relève que la Région vient de s'engager le 29 juin 2017 pour soutenir un projet de développement de la filière hydrogène avec 5 000 emplois potentiels et estimé à 150M€. Il s'agit de procéder à un appel à projet européen « zéro emission valley », en réalisant une infrastructure de recharge sur le territoire régional, en formant les acteurs, avec un objectif de déployer 1 000 véhicules et 20 stations.

Dans la mesure où le modèle économique de ce projet serait durable, le CESER en soutient le principe.

Plus généralement, il importe qu'Auvergne-Rhône-Alpes demeure la première région à énergie positive et que la filière hydrogène renforce à la fois son attractivité et sa qualité environnementale.

Pour le CESER, l'Etat doit apporter son concours notamment en réinterrogeant un certain nombre de barrières normatives qui freinent le développement de la filière hydrogène.

⇒ Sur les filières de transition énergétique

La palette de compétences est large et il faut la capitaliser pour faire une vitrine de smart-grids en France, et le faire en Auvergne-Rhône-Alpes, en croisant les potentialités en matière de R & D /innovation, de projection à l'international, de formation.

Le CESER soutient donc le projet du pôle de compétitivité de créer un institut des smart-grids.

Le CESER souhaite également que soit développée la meilleure synergie régionale et donc une priorité de la Région pour l'innovation thermique dans les bâtiments.

Cette thématique constitue un exemple parmi d'autres montrant l'intérêt d'une approche transversale de l'innovation. L'urbanisme tout entier doit notamment désormais être adapté à un changement de paradigme en matière de besoins énergétiques du futur, qu'il s'agisse des bâtiments, des véhicules du futur...

L'Etat doit enfin être présent au quotidien pour assurer une parfaite synergie avec les décideurs locaux. Le CESER a pris acte dans son avis sur le contrat de plan Rhône-Alpes 2015-2020 que l'Etat s'engage en matière de transition écologique et énergétique.

Il observe cependant :

- ⊗ que cet engagement est en fait surtout celui de ses agences (Agences de l'eau, ADEME) et que l'Etat lui-même ne s'engage pas en matière énergétique.
- ⊗ que la contractualisation avec la Région n'apporte guère de plus-value et relève davantage de l'affichage de politiques de « droit commun » de la Région et de l'ADEME d'ores et déjà engagées.

⇒ Plus globalement sur l'émergence de nouvelles filières

Considérant que plusieurs régions françaises et européennes développent de nouvelles filières, notamment en matière énergétique, il importe que l'Etat apporte une expertise précise sur le positionnement de chacune des Régions dans la chaîne de valeur. Ceci afin de garantir dans la durée la viabilité économique des créneaux de performance complémentaires entre les territoires, et en final une performance globale nationale, un retour d'investissement optimisé et une meilleure stratégie de réponse aux programmes européens dédiés de type H2020.

3. Acceptabilité sociale et Gouvernance : deux éléments de méthode pour maximiser l'effet levier des politiques publiques d'investissement

L'investissement apparaît de prime abord comme un concept budgétaire. Si tel est bien le cas, on ne peut pas le résumer à une approche gestionnaire stricte. C'est également une question de relation des investisseurs avec les citoyens, c'est-à-dire une question de démocratie : ceci est devenu de plus en plus une question d'acceptabilité sociale des projets. De plus, compte tenu des difficultés croissantes pour mobiliser des fonds publics et des exigences des citoyens sur leur utilisation, l'investissement est un sujet majeur de gouvernance et de synergies entre les acteurs publics pour développer le meilleur effet levier.

3.1. Pour faire déboucher des projets d'investissement partagés pour l'avenir d'Auvergne-Rhône-Alpes, progresser sur leur acceptabilité sociale

Les processus de concertation sur les projets à l'amont des décisions se sont considérablement développés depuis la loi Barnier du 2 février 1995. On peut citer notamment, mais pas seulement, les débats publics organisés sous l'égide de la commission nationale du débat public pour les projets d'une certaine ampleur (plus de 300M€). Les citoyens devraient se trouver ainsi de moins en moins placés devant un fait accompli sans qu'on leur ait expliqué les raisons du choix avec pédagogie et écoute des points de vue.

Pour autant, de nombreux grands projets se trouvent en difficulté voire en panne face à la contestation sur leur pertinence et/ou leur insertion territoriale, même après la décision politique. Ainsi en est-il de la liaison transalpine plus contestée qu'hier en France et pour laquelle la protection par les carabiniers est requise en Italie. Les projets de l'aéroport de ND des Landes, du barrage de SIVENS ou du parc de loisirs de ROYBON défraient la chronique, avec parfois des oppositions violentes. La notion d'intérêt général caractérisée par le sens du projet à long terme est fragilisée. Elle disparaît souvent au profit de celle d'intérêt collectif de groupes de populations. De plus, les intérêts particuliers fondés sur l'instantané et/ou l'opinion prennent souvent le pas sur les faits, sur le long terme et sur cet intérêt général qui ne se résume jamais à la somme d'intérêts particuliers.

Le sujet est encore plus prégnant en France où le temps de maturation et concertation des grands projets dépasse souvent 20 ans, contre 10 ans en Allemagne.

Il importe pour Auvergne -Rhône- Alpes, **sauf à déqualifier ou disqualifier la région par des retards et des surcoûts**, que soit préparé l'avenir des générations futures sans blocage des infrastructures nécessaires.

Progresser sur l'acceptabilité sociale des projets constitue une condition préalable à tout projet ; l'âge d'or des aménageurs étant révolu.

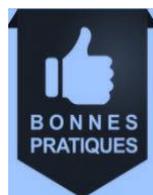
Cette question est d'autant plus complexe **que l'intérêt général diffère et se décline à toutes les échelles, du planétaire à l'hyperlocal**. L'acceptabilité sociale doit être traitée non seulement pour les grands projets mais aussi pour des projets à l'échelle du quartier.

Pour éclairer sa réflexion le CESER a organisé en séance plénière du 21 mars 2017 une table ronde où intervenaient MM Mario VIRANO, directeur général de Tunnel Euralpin Lyon Turin, Louis LEVEQUE, administrateur de Grand Lyon Habitat et Philippe SUBRA, professeur à l'Institut Français de Géopolitique (Paris VIII).

Leur expression a montré qu'on **peut faire aboutir des projets mieux acceptés**, notamment ceux de la section italienne de la liaison transalpine ou de la démolition de tours/reconstruction de logements dans le quartier de Lyon La Duchère.

De cette table ronde, sont ressortis des éléments de méthode pour rendre **plus performante la concertation**.

Le CESER, tirant parti de cette réflexion, recommande un certain nombre de bonnes pratiques :



- ~ Dépasser le champ de l'émotionnel, sans générer de coûts supplémentaires.
- ~ Concilier le temps court des mandats électifs et le temps long des projets, et aboutir à des réalisations indispensables pour l'avenir des territoires.
- ~ **Donner à la concertation un portage politique fort et engageant.**
- ~ Placer au cœur de la démarche le **respect** entre les interlocuteurs à travers l'écoute et le dialogue, en acceptant de part et d'autre la modification des postures initiales, en examinant toutes les alternatives.
- ~ Considérer l'éducation à l'environnement et au développement durable comme un facteur clé de réussite des concertations et de l'acceptabilité sociale des projets.
- ~ Réhabiliter la notion de **projet** comme vision du futur en considérant les quatre piliers du développement durable.
- ~ Faire partager les réalités et le sens du projet en dépassant les attitudes prisonnières de symboles.
- ~ Coaliser les acteurs pour **construire une réponse en termes d'intérêt général** résultant d'un processus de débat contradictoire et non pas d'une donnée évidente a priori.
- ~ Inscrire le projet dans la **vie du territoire**, en optimisant son appropriation par les habitants et la construction d'un raisonnement de co-construction enrichie du point de vue de chacun.
- ~ **Rendre publics** les points d'accord et de désaccord avec leurs motivations, durant la concertation.
- ~ Identifier, prendre en compte les échelles de territoires et leurs niveaux correspondants d'intérêt général, et faire dialoguer ces échelles.
- ~ Positionner la place des experts pour éclairer les choix des élus, sans décider eux-mêmes.
- ~ Dans la mesure où ils peuvent conjuguer réalités du terrain et sens du projet, Inscrire les corps intermédiaires et les représentants de la **société civile organisée** au cœur de la démarche de projet, en sortant du champ des postures.
- ~ Développer la médiation pour dépasser les passions attisées par certains réseaux sociaux et pour objectiver le débat.

3.2. Optimiser la Gouvernance

Force est de constater que la plupart des acteurs publics et notamment les grandes collectivités ont conscience de l'importance de l'investissement pour tirer la croissance, notamment en jouant un rôle contracyclique en période de conjoncture économique difficile. Mais on relève aussi que ces acteurs jouent le plus souvent leur partition assez indépendamment les uns des autres, même si sont mises en place des procédures contractuelles de type contrat de plan. Le contrat de plan signé entre l'Etat, la Région, les métropoles et des acteurs territoriaux permet un meilleur effet levier sur quelques grandes thématiques mais est loin d'être à lui seul un outil d'optimisation du partenariat, notamment par suite de la modestie des enveloppes considérées au regard à la fois des plus grands projets, du foisonnement des projets locaux et du maquis des dispositifs d'intervention publique, tels que les programmes européens. Les réformes territoriales n'ont rien résolu. Bien au contraire.

Entre les plus grands acteurs publics tels que l'Etat, la Région, les métropoles on observe un comportement qui relève davantage de la non-agression que de la stratégie partagée.

L'absence d'une telle stratégie ne peut qu'être préjudiciable à l'investissement et donc au développement du territoire régional. Dans ce contexte, la société civile organisée doit jouer un rôle pour faciliter les échanges, promouvoir le dialogue et développer une confiance partagée entre les acteurs. Ceci sur la base de projets de territoire les plus concrets et proches des réalités du terrain. Le caractère transversal des acteurs de la société civile est un atout pour transcender tout ou partie des disparités inhérentes à Auvergne-Rhône-Alpes.

3.2.1. Le CESER prend acte d'une volonté affirmée de chacun des grands acteurs publics d'Auvergne-Rhône-Alpes auditionnés d'intensifier leur effort d'investissement

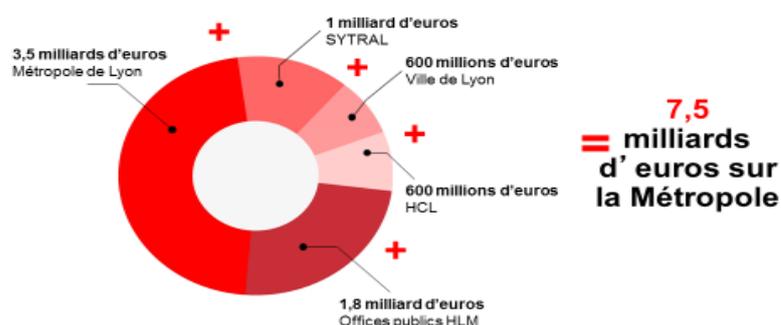
Outre la présentation par le SGAR des initiatives de l'Etat évoquées précédemment, le CESER a bénéficié des interventions devant le groupe de travail de la part des directeurs généraux des services de la Région et des deux principales métropoles, celles de Lyon et de Grenoble. Toutes montrent un effort manifeste de booster l'investissement.

- ➡ **La métropole de LYON** constitue depuis le 1^{er} janvier 2015 une nouvelle collectivité de plein exercice, seule en France à intégrer l'ensemble des compétences du Département à celles exercées par les autres métropoles, lesquelles sont toutes des intercommunalités : le Département a disparu sur le périmètre métropolitain de 59 communes, périmètre reprenant globalement celui de l'ancienne communauté urbaine du Grand Lyon.

Pour les 6 ans du mandat 2015-2020, la Métropole a décidé un programme pluriannuel de 3,5 milliards d'euros, soit 580M€ en moyenne annuelle. Il est à noter qu'avant même la création de la métropole intégrant des dépenses d'investissement telles que collèges ou routes départementales, l'effort d'investissement de la communauté urbaine atteignait déjà 3,2 milliards d'euros pour la période 2009-2014.

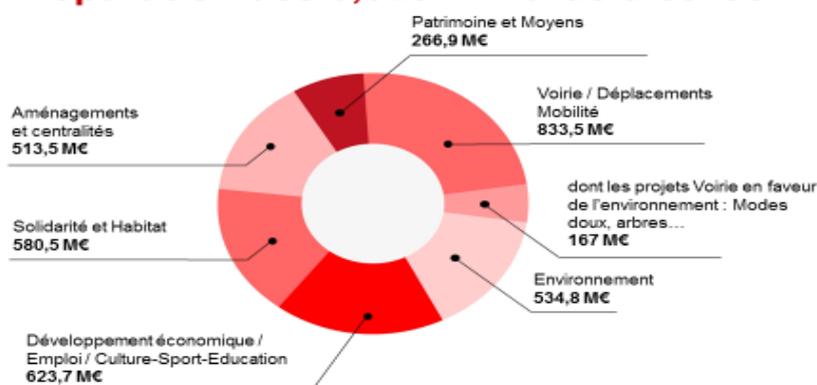
Si on agrège à l'investissement de la Métropole ceux des offices publics HLM, du syndicat des transports (SYTRAL), des hospices civils de Lyon et de la Ville de Lyon, et sans même considérer les budgets des 58 autres communes, la dynamique globale d'investissement public est considérable : 7,5 milliards d'euros pour la période 2015-2020.

Une dynamique globale d'investissement public sur le territoire (2015-2020)



La métropole de Lyon répartit son effort pluriannuel d'investissement 2015-2020 comme suit :

Répartition des 3,520 milliards d'euros



Quelques exemples peuvent être cités :

- ② Actions en faveur de la « matière grise » telles que l'innovation, les cleantechs, les neurosciences, le logement étudiant, le biodistrict de Gerland et plus globalement la stimulation des relations recherche académique/ innovation/ champ entrepreneurial,
- ② Part-Dieu avec projets publics et privés (transformations gare et centre commercial, Sky Avenue),
- ② Logement dans les parcs public et privé.

Pour compenser la réduction des dotations d'Etat et la hausse de la péréquation, en préservant l'autofinancement, ce sont 35 M€ de marges de manœuvre annuelles qui sont recherchées par la politique d'achats, des réorganisations, des mutualisations, la gestion patrimoniale, les adaptations de niveaux de service, des politiques tarifaires, la recherche de financements externes.

La tradition locale des acteurs pour privilégier l'intérêt collectif est un atout majeur. L'enjeu de coopération entre collectivités, en évitant les redondances, est aussi important, notamment à travers le pôle métropolitain à six agglomérations. Des points de synergies avec la Région sont évoqués surtout sur les transports, moins dans les autres domaines.

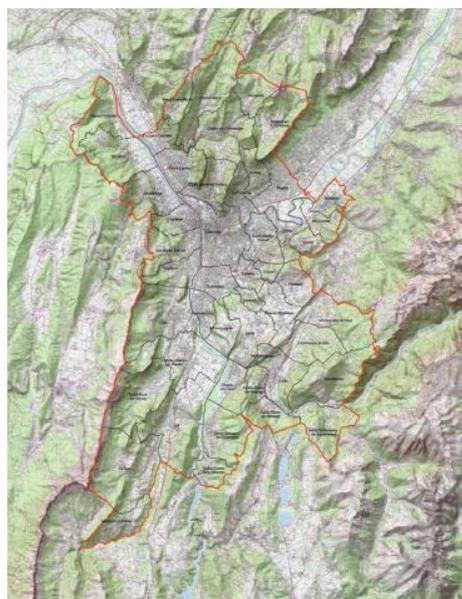
- ➔ **Grenoble Alpes Métropole, la métropole de Grenoble** est une métropole intercommunale de droit commun, qui apporte un levier de développement moins important que celle de LYON. Avec 49 communes (dont 34 classées « montagne ») regroupant 451 000 habitants, elle est engagée sur un programme pluriannuel d'investissement de 843 M€ pour la période 2015-2020, soit 140 M€ en moyenne annuelle.

Le territoire

- **28 communes en 2013, 49 communes au 1er janvier 2014**
- **451 000 habitants**
- **220 000 emplois** dont 70 000 dans les filières technologique et industrielles
- **62 000 étudiants**
- **2^e pôle de recherche français, après Saclay**

Mais aussi...

- **88 % du territoire bénéficiant d'un couvert végétal**
- **34 communes classées « Montagne »**
-



Elle est peu intégrée : la commune est privilégiée et la tradition d'un reversement aux communes perdure (126M€ de reversement aux communes sur un budget de fonctionnement de 407 M€ en 2017). A noter, le fort élargissement de périmètre par rapport à l'ancienne communauté d'agglomération qui comptait seulement 28 communes. La cohérence territoriale est encore fragile, d'où une direction adjointe de cohérence des politiques publiques et un rôle important de la conférence des maires ou de la conférence des DGS. De plus, contrairement à Lyon, le Département de l'Isère est particulièrement présent dans de nombreux domaines, et pas seulement pour exercer ses compétences de droit commun ; les exemples de l'action économique ou des transports pouvant être cités particulièrement.

La répartition par la Métropole de l'enveloppe pluriannuelle d'investissement de 843 M€ est fléchée sur **trois axes** :

- 1 La transition énergétique et écologique (réseaux de chaleur, mobilités, gestion des déchets)
- 2 La vie collective (habitat, prévention des risques, aménagements métropolitains, rénovation urbaine, espaces publics et voirie, eau et assainissement,
- 3 L'innovation et l'attractivité (aide aux filières économiques, locaux économiques, commerces, université, culture scientifique, équipements sportifs).

Pour l'instant, le levier d'investissement de la politique de la Métropole sur l'ensemble des acteurs locaux demeure à construire. Mais c'est une ambition forte exprimée depuis fin 2016 dans le plan local d'urbanisme intercommunal, selon les cinq axes figurés ci-après.



Le poids de GRENOBLE est prépondérant au sein de l'ensemble intercommunal, mais aussi celui de la montagne.

Quant aux relations avec la Région, elles ne semblent pas optimisées. Ainsi, la Métropole s'est-elle limitée à donner un avis sur le SRDEII. Il est positionné en annexe.

- ➔ **La Région** a investi en 2016 une enveloppe de 868 M€ (dont 82 M€ de refinancement d'un crédit -bail par emprunt). 982 M€ sont inscrits au budget primitif 2017. A noter en 2016 un taux de mandatement qui s'est accru.

L'Exécutif s'est engagé début 2016 à maintenir au-dessus de 800M€ la capacité d'investissement annuelle durant la mandature jusqu'en 2020. En dépit de la réduction des dotations d'Etat, elle a décidé de reconstituer l'épargne brute sans accroître la pression fiscale et en adoptant un plan d'économies de 300 M€ sur 5 ans dans la section de fonctionnement.

Les principaux postes budgétaires en investissement concernent :

- ⊙ Les lycées 283 M€ prévus en 2017. Il est prévu d'engager 1,3 milliard d'euros d'ici 2020, à travers le programme pluriannuel d'investissement géré en mode projet,
- ⊙ Les transports 224 M€ en 2017 dont 85M€ pour le matériel roulant, 86 M€ pour les infrastructures ferroviaires et 21 M€ pour les routes. Près de 2 milliards d'euros sont prévus au contrat Etat-Région en part Région d'ici 2020. Les principaux engagements pluriannuels de la Région en matière d'investissement transport concernent l'A45(130M€), le nœud ferroviaire lyonnais(95M€) et Léman express (300M€ dont 220M€ d'achat de rames ferroviaires),
- ⊙ L'enseignement supérieur 50M€ par an,
- ⊙ Le tourisme 22 M€ en 2017, dont 10M€ en montagne,
- ⊙ Le numérique, dont 20M€ pour plusieurs exercices sur le campus numérique et 435M€ sur le très haut débit (160M€ en Auvergne et 275M€ en Rhône Alpes).

L'effet levier de l'investissement de la Région se manifeste à travers plusieurs outils contractuels tels que :

OUTILS

- Le CPER signé avec l'Etat, même si les efforts accrus de la Région ne se traduisent pas par un effort de l'Etat à due concurrence. Ainsi l'avenant aux deux CPER Auvergne et Rhône Alpes adopté fin 2016 introduit il 330 M€ d'engagements réellement nouveaux en part Région et 31,6M€ en part Etat ; les autres enveloppes valorisant des engagements déjà pris. L'effet levier du CPER est cependant essentiel en termes de relance de l'activité du BTP et d'une création rapide d'emploi. Après révision, l'Etat et la Région Auvergne Rhône Alpes sont engagés respectivement à travers le CPER à hauteur de 1567 M€ et de 2 022 M€ ; ceci sans considérer les très importants engagements des partenaires locaux tels que les métropoles (contrats métropolitains ou des territoires à enjeux spécifiques (exemple : Maurienne, plaine de Saint- Exupéry).
- Les contrats ambition Région passés avec les EPCI Combinés avec les contrats ruralité et bourgs centres passés avec les communes, ces contrats permettent d'accroître les enveloppes d'investissements accordés par la Région au bloc local dès lors qu'il s'agit de projets sous maîtrise d'ouvrage publique. Une enveloppe globale de 280M€ de crédits régionaux est prévue sur 3 ans pour ces différents contrats territoriaux.
- Les fonds européens dont la Région est désormais autorité de gestion et doit apporter souvent une contrepartie (dans le cadre de la contrepartie nationale prévue par le principe d'additionnalité des fonds).



Pour optimiser son effet levier, la Région développe comme la métropole de Lyon une politique d'achat (ex centrale d'achat pour les lycées) et incite à faire appel à des fournisseurs régionaux dans le respect du code des marchés publics.

3.2.2. Les propositions du CESER

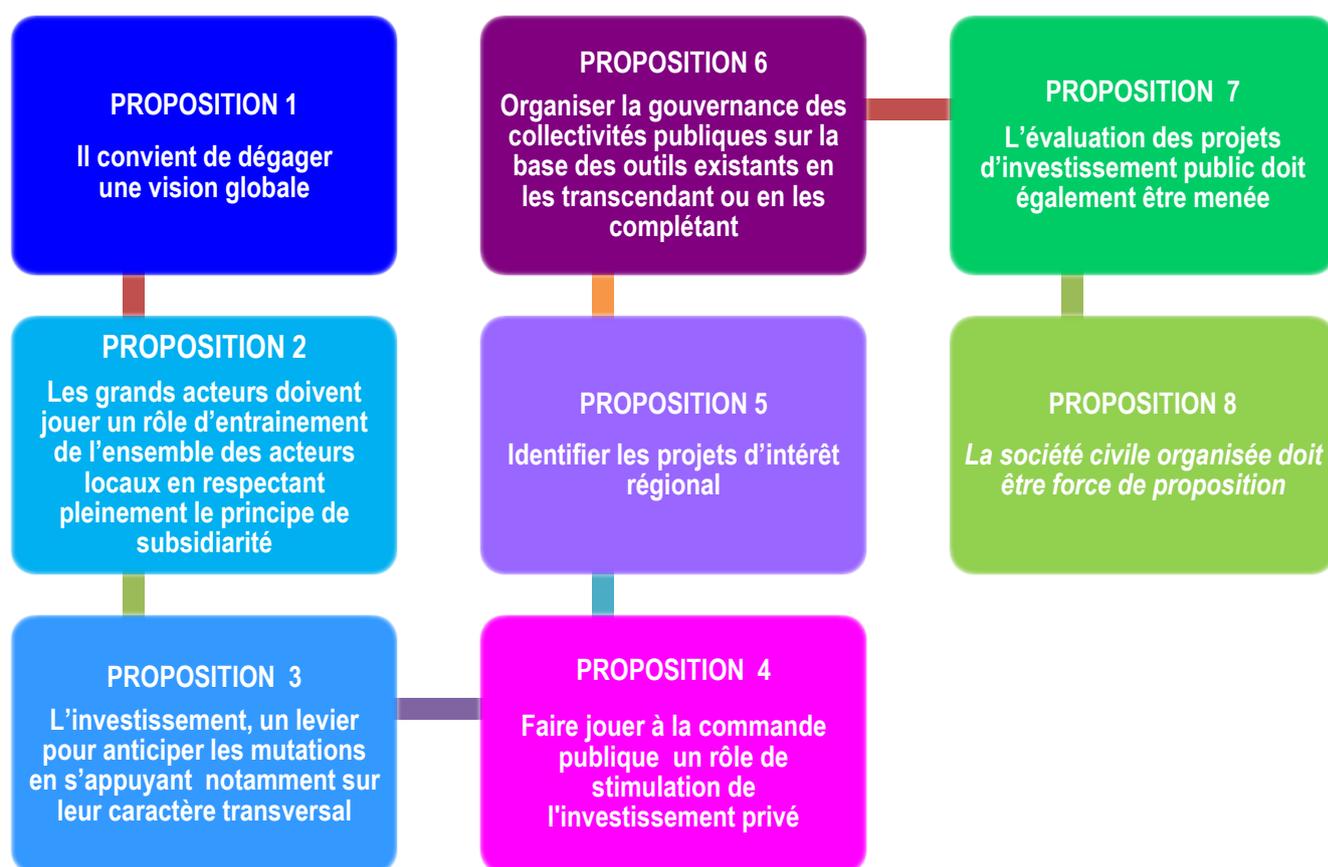
Pour le CESER, un effet levier sur les investissements publics et privés dans les territoires demeure à dégager par une dynamique plus forte de synergies entre des interventions souvent assez cloisonnées. Ceci passe en premier lieu par un état d'esprit et des volontés partagées entre grands acteurs, notamment entre Région et métropoles.

Dialogue et confiance doivent ressortir en tout temps et en tout lieu et dépasser les intérêts particuliers.

Les préoccupations en matière d'investissement doivent être croisées entre toutes les échelles d'orientation stratégique, notamment entre schémas régionaux, schémas métropolitains, SCOT et PLUI, politiques européennes (cf. Plan Juncker), stratégie de l'Etat en région.

Ceci doit se traduire, au-delà de l'intention, dans l'action par des partenariats très concrets sur des projets fédérateurs.

Le CESER a donc émis **huit propositions** que vous trouverez détaillées ci-après :



PROPOSITION 1

Il convient de dégager une vision globale

Le CESER appelle depuis longtemps de ses vœux l'élaboration d'une stratégie régionale pour un développement équilibré du territoire. Il importe de donner un cap à l'action publique, avant de définir qui fait quoi. Le CESER renouvelle combien l'outil du SRADDET prévu par la loi NOTRe doit être considéré comme une opportunité de bâtir un projet régional, et d'écartier tout risque de logique technocratique qui résulterait d'une application restrictive de la loi.

Le CESER partage avec le DGS de la Région l'appréciation selon laquelle il faut faire du SRADDET un processus fondateur pour l'aménagement du territoire. C'est ainsi que le CESER considère que la relance de l'investissement doit être une donnée constante sous-jacente de ce schéma, à articuler au mieux avec les schémas régionaux et documents d'orientation spécifiques (SRDEII, SRESRI, CPRDFOP, feuille de route numérique, ...).

PROPOSITION 2

Les grands acteurs doivent jouer un rôle d'entraînement de l'ensemble des acteurs locaux en respectant pleinement le principe de subsidiarité

Pour le CESER, il revient aux grands acteurs d'entraîner une dynamique croisée avec les EPCI et les communes, sources de l'essentiel de l'investissement public. Il importe de respecter le principe de subsidiarité pour articuler :

- le niveau national à travers l'Etat et ses agences,
- le niveau régional,
- des EPCI, renaissants et en cours de construction suite à la réforme territoriale,
- des Départements à action différenciée selon leurs marges de manœuvre subsistant au-delà de leurs compétences obligatoires,
- des communes parfois désorientées dans un paysage institutionnel chahuté.

Il revient à la Région, dans le cadre de l'exercice de sa compétence d'aménagement du territoire, d'animer ce partenariat en suscitant des mutualisations locales, des échanges de bonnes pratiques.

PROPOSITION 3

L'investissement, un levier pour anticiper les mutations en s'appuyant notamment sur leur caractère transversal

Si l'investissement doit permettre de répondre à des besoins de court terme de la part des entreprises, il doit d'abord préparer l'avenir. Une part importante doit ainsi être consacrée à promouvoir l'innovation de toute nature, technologique ou sociale, et à anticiper les mutations parfois majeures puisqu'elles peuvent être parfois disruptives, dans un monde qui ne nous attend pas.

A titre d'exemple, c'est en anticipant l'organisation des formations, l'urbanisme, les modes de transport, les ressources en énergie, eau, forêt... qu'un effet levier cumulateur pourra être valorisé.

PROPOSITION 4

Faire jouer à la commande publique un rôle de stimulation de l'investissement privé

La préoccupation d'emmener les partenaires privés derrière la commande publique devrait être constante à toutes les échelles d'actions. A l'échelle européenne, le principe du Plan Juncker pour attirer les capitaux privés demeure à optimiser et recentrer sur des actions réellement innovantes et structurantes. A d'autres échelles, pour des filières industrielles, des expériences portées par les acteurs publics à travers des démonstrateurs doivent également être encouragées.

Dans le secteur du BTP, il importe non seulement de faire progresser les projets nouveaux d'aménagements et de constructions, mais aussi de veiller à un suivi des besoins et à une gestion précise de l'entretien et de la maintenance des équipements. Il serait préjudiciable d'en faire des variables d'ajustement budgétaire dans la mesure où ils peuvent constituer autant de surcoûts évités à venir et d'économies potentielles pour le contribuable. Il est essentiel qu'une telle veille sur la qualité des ouvrages soit portée par un observatoire regroupant l'ensemble des parties prenantes, notamment les usagers.

Le CESER souhaite que la commande publique prévoit autant que possible des clauses d'insertion pour les publics locaux en difficulté. Il souligne cependant que ces emplois ne doivent pas venir en substitution d'emplois existants mais couvrir les besoins supplémentaires. Des réflexions sont à mener en s'inspirant des procédures Grand Chantier (exemple : Lyon-Turin en Maurienne).

PROPOSITION 5

Identifier les projets d'intérêt régional

Il convient de différencier :

- les projets pour lesquels le niveau régional est maître des décisions (exemple : contrat de plan,...),
- les grands projets de niveau interrégional, national et européen pour lesquels les acteurs régionaux publics et privés doivent exercer une influence.

Au plan régional, dans un cadre de contraintes budgétaires fortes, l'intervention régionale doit privilégier les projets d'investissement :

- les plus structurants (points focus en nombre limité, ex espaces à enjeux tels que plaine Saint-Exupéry ou nœuds de réseau comme le nœud ferroviaire lyonnais),
- les plus fédérateurs pour les EPCI moins pourvus en ingénierie locale (ex réseaux de maisons de santé, très haut débit, déchetteries etc),
- ou les plus innovants (exemple : énergies renouvelables).

PROPOSITION 6

Organiser la gouvernance des collectivités publiques sur la base des outils existants en les transcendant ou en les complétant

La contractualisation

Il importe de développer un esprit de contractualisation entre toutes les parties prenantes sur des projets avec une vision et sans dérive technocratique. Les contrats de plan sont intéressants en cette matière, même s'ils demeurent centrés sur quelques opérations avec des enveloppes limitées, et si une certaine complexité technocratique y apparaît.

La conférence territoriale de l'action publique

Le CESER rappelle qu'il convient de valoriser cette instance au-delà de réunions générales. Elle peut être activée à travers des commissions ou des groupes de travail ouverts aux représentants de la société civile organisée, notamment pour traiter la question de l'investissement. Il serait opportun d'utiliser un outil rassembleur pour coordonner, faire des choix de priorités et définir qui fait quoi.

Il importe d'outiller cette conférence territoriale en mettant en place, avec l'Etat, une équipe projet régionale sur l'investissement, avec chef de projet et moyens dédiés pérennes, des réunions de coordination technique régulières. Une telle équipe pourrait être chargée de l'inventaire et du suivi des projets d'investissement pour dégager une connaissance et une vision globale.

PROPOSITION 7

L'évaluation des projets d'investissement public doit également être menée

Le CESER note que des travaux sont menés à l'échelle nationale pour définir des indicateurs d'évaluation utiles aux décideurs publics pour leurs choix d'investissement.

Il convient de s'emparer de cette question à l'échelle régionale.

Il importe qu'avec la contribution du CESER désormais prévue par la loi, la Région mette en œuvre une telle évaluation répondant bien aux cinq critères :



PROPOSITION 8

La société civile organisée doit être force de proposition

C'est à travers le CESER et les conseils de développement, notamment les conseils de développement métropolitains, que doivent émerger les préoccupations et être valorisées les compétences des acteurs du terrain, en particulier pour optimiser l'effet levier des investissements.

Il leur revient de mutualiser leurs efforts pour attirer l'attention des décideurs publics en vue de développer toutes les synergies possibles entre leurs interventions et au final de qualifier les territoires d'Auvergne-Rhône-Alpes.

Une initiative conjointe des conseils de développement et du CESER pourrait être prise pour faire valoir le point de vue de la société civile organisée dans les travaux à engager par les élus de la conférence territoriale de l'Action Publique, notamment pour élaborer les schémas régionaux tels que le SRADDET dont un volet peut être prescriptif une fois approuvé par le Préfet. Dans ce cadre, une journée consacrée à l'investissement en région pourrait être organisée pour optimiser la cohérence entre les projets et favoriser un meilleur effet levier.

EN GUISE DE CONCLUSION

A travers la présente contribution, le CESER Auvergne-Rhône-Alpes esquisse un certain nombre de recommandations à la fois pour :

- apporter à la lumière de quelques exemples de premières réponses aux besoins sociaux ou à des nouvelles filières porteuses de compétitivité,
- améliorer les conditions d'acceptabilité sociale et de gouvernance afin de permettre aux acteurs publics de stimuler l'investissement,
- que les acteurs de la société civile organisée optimisent pleinement leurs expériences du terrain aux côtés des collectivités publiques dans une ambition commune au service de l'investissement créateur de richesse et d'emploi.

Il est bien conscient qu'une telle contribution mériterait d'être complétée, notamment par une analyse de l'anticipation des mutations, par exemple dans le champ de la formation et de l'ensemble des investissements immatériels, ou par une réflexion approfondie sur la question des financements.

Bibliographie

ANDRIEUX Marie-Ange, « Capital humain : quelle innovation pour un choc de compétitivité ? », *Tribune Sciences Po de l'économie de l'immatériel*, mai 2014

ANDRIEUX Marie-Ange, « Mettre enfin l'immatériel au service de la croissance », *Sociétal*, 4^{ème} trimestre 2009, n 66, pp. 65-78

BAYIK Nil, « L'investissement public : quel rôle économique ? (2ème partie) », *Conjoncture*, septembre 2014, n 46, 4 p.

BENZ Stéphanie, « Seul l'investissement pourra doper la croissance », *L'Expansion*, novembre 2015, n 809, p. 107

BEUREY Thomas, « Les élus locaux dénoncent des coupes budgétaires décidées « en catimini », le gouvernement riposte », *Localtis*, 25 août 2017 [en ligne], consulté le 22 septembre 2017. Disponible à l'adresse <<http://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr>>

BEUREY Thomas, « Un coup de rabot sur les dotations menacerait des projets locaux », *Localtis*, 27 juillet 2017 [en ligne], consulté le 22 septembre 2017. Disponible à l'adresse <<http://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr>>

BEUREY Thomas, LENORMAND Anne et LIQUET Valérie, « Lois de finances et collectivités : toutes les mesures à la loupe », *Localtis*, 4 janvier 2017 [en ligne], consulté le 22 septembre 2017. Disponible à l'adresse <<http://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr>>

BIDET-MAYER Thibaut et LA FABRIQUE DE L'INDUSTRIE, « L'énigme de l'investissement », *Les synthèses de La Fabrique*, mai 2017, n 13, 12 p.

CELLULE ECONOMIQUE RHONE-ALPES, OBSERVATOIRE REGIONAL DU BTP (CERA), *Baromètre annuel des travaux publics durables : patrimoine des infrastructures et démarches de progrès dans le secteur des Travaux Publics*, CERA, février 2015, 67 p.

CELLULE ECONOMIQUE RHONE-ALPES, OBSERVATOIRE REGIONAL DU BTP (CERA), *Commande publique du Rhône et métropole : investissements 2015-2021*, CERA, juin 2016, 9 p.

CELLULE ECONOMIQUE RHONE-ALPES, OBSERVATOIRE REGIONAL DU BTP (CERA), « Les projets de travaux BTP à 5 ans en Rhône-Alpes », *Bulletin d'information BTP*, juin 2015, numéro spécial, 104 p.

COMMISSARIAT GENERAL A L'INVESTISSEMENT, *L'évaluation socio-économique des grands projets d'investissements publics*, Commissariat général à l'investissement, novembre 2015, 19 p.

COMMISSARIAT GENERAL A L'INVESTISSEMENT, CONSEIL GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE et FRANCE STRATEGIE, « La sélection des projets d'investissement public », *colloque du 14 décembre 2016*, Paris, France Stratégie, 2016, 54 p.

CONFEDERATION EUROPEENNE DES SYNDICATS, *Une nouvelle voie pour l'Europe : plan de la CES pour l'investissement, une croissance durable et des emplois de qualité*, Confédération européenne des syndicats, novembre 2013, 9 p.

CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL RHONE-ALPES, *Les nouvelles formes de l'habitat en Rhône-Alpes, pour une vision anticipatrice*, CESER Rhône-Alpes, octobre 2015, 81 p.

CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL RHONE-ALPES, *Questions et défis autour de l'investissement en Rhône-Alpes*, CESER Rhône-Alpes, décembre 2015, 27 p.

CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL RHONE-ALPES, *La SRI-SI : opportunités et exigences pour le développement de notre région*, CESER Rhône-Alpes, avril 2014, 29 p.

CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL, *Encourager l'investissement public des collectivités territoriales*, CESE, juillet 2015, 44 p.

CONSEIL SUPERIEUR DE L'ORDRE DES EXPERTS-COMPTABLES, *Principes de mesure de l'immatériel : 12 propositions au service de la compétitivité et de la valeur durable des entreprises*, Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables, octobre 2011, 26 p.

COUR DES COMPTES, *Les finances publiques locales : rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, Cour des Comptes, octobre 2015, 374 p.

DUPRE Stanislas, STRAUSS Diane et GORIUS Alexandre, *Fiscalité de l'épargne financière et orientation des investissements*, 2° Investing Initiative, novembre 2016, 46 p.

EA Claire, *Les programmes d'investissements d'avenir : dossier de veille*, ARDI, mai 2016, 9 p.

EMORINE Jean-Paul et MARIE Didier, *Rapport sur la mise en œuvre du plan d'investissement pour l'Europe*, Sénat, novembre 2015, 55 p.

FAPIL, SOLIHA, URCLLAJ et URHAJ, *Le logement privé et l'habitat spécifique, leviers d'action pour une région attractive*, FAPIL, SOLIHA, URCLLAJ, URHAJ, 2017, 28 p.

FIPECO, « L'investissement public », mai 2017 [en ligne], consulté le 22 septembre 2017. Disponible à l'adresse <<https://www.fipeco.fr/fiche.php?url=Linvestissement-public#menu>>

FRANCE STRATEGIE, AGLIETTA Michel, ESPAGNE Etienne et PERRISSIN FABERT Baptiste, « Une proposition pour financer l'investissement bas carbone en Europe », *Note d'analyse*, février 2015, n° 24, 7 p.

FRANCE STRATEGIE, DELL Fabien, DOUILLARD Pierre, JANIN Lionel et LORACH Nicolas, « Y a-t-il un retard d'investissement en France et en Europe depuis 2007 ? », *Note d'analyse*, septembre 2014, n° 16, 7 p.

FRANCE STRATEGIE, DELL Fabien et LORACH Nicolas, « Les leviers d'une stratégie européenne d'investissement », *Note d'analyse*, novembre 2014, n° 17, 7 p.

FRANCE STRATEGIE, JANIN Lionel et DOUILLARD Pierre, « Trois secteurs cibles pour une stratégie européenne d'investissement », *Note d'analyse*, novembre 2014, n° 18, 7 p.

FRANCE STRATEGIE, « Le taux d'actualisation dans l'évaluation des projets d'investissement public », *colloque du 29 mars 2017*, Paris, France Stratégie, 2017 [en ligne], consulté le 22 septembre 2017. Disponible à l'adresse <<http://www.strategie.gouv.fr/debats/taux-dactualisation-levaluation-projets-dinvestissement-public>>

GAUTIER Dominique, EL KAROUHI Hakim, CHAGNAUD Alain et LUCAZEAU Romain, *Pour un vrai choix stratégique d'investissement public dans les territoires*, Roland Berger, octobre 2015, 31 p.

KABYLO Myriam et DELPECH Claire, *Baromètre de la commande publique 2016-2016*, Caisse des dépôts et Adcf, février 2017, 26 p.

KERGUERIS Joseph, *Rapport d'information sur les déterminants de l'investissement*, Sénat, octobre 2002, 239 p.

LAIGNEL André et GUENE Charles, *Les finances des collectivités locales en 2017 : état des lieux*, Observatoire des finances et de la gestion publique locale, septembre 2017, 178 p.

MATHIEU Clotilde, « L'OFCE pointe le gâchis du pacte de stabilité », *L'Humanité*, décembre 2016

MAYSTADT Philippe, HARFI Mohamed et LALLEMENT Rémi, *Programme d'investissements d'avenir : rapport du comité d'examen à mi-parcours*, France Stratégie, mars 2016, 130 p.

RAGOT Xavier et SARACENO Francesco, *Investissement public, capital public et croissance*, OFCE, 2016, 130 p.

REDA Robin, « La France a-t-elle perdu la bataille de l'investissement public local ? », *La Gazette des communes*, 12 septembre 2016, p. 17

SEGOL Bernadette et VITTORI Jean-Marc, « Un défi pour l'Europe : quel investissement pour les territoires ? », *Colloque du 10 février 2015*, Lyon, CESER Rhône-Alpes, 2015, 39 p.

SELOSSE Camille, « Plan Juncker : la France obligée de revoir ses projets ... avec les régions », *Localtis*, février 2015 [en ligne], consulté le 22 septembre 2017. Disponible à l'adresse <<http://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr>>

SERVICES DU PREMIER MINISTRE, « Bilan du plan Juncker en France », 21 mars 2017 [en ligne], consulté le 22 septembre 2017. Disponible à l'adresse <<http://www.gouvernement.fr/bilan-du-plan-juncker>>

SIBILLE Hugues, LANGENDORFF Cyrille, LEROY THEMEZE Claude et VOISIN Nadia, *Comment et pourquoi favoriser des investissements à impacts social ? Innover financièrement pour innover socialement*, Comité français sur l'investissement à impact social, septembre 2014, 150 p.

SUBRA Philippe, *Zones à défendre : de Sivens à Notre-Dame-des-Landes*, L'Aube, 2016, 119 p.

SYNDEX, *Une nouvelle voie pour l'Europe : plan de la CES pour l'investissement, une croissance durable et des emplois de qualité - quelques propositions de mise en œuvre*, Syndex, décembre 2014, 71 p.

SYNDEX, *Une nouvelle voie pour l'Europe : plan de la CES pour l'investissement, une croissance durable et des emplois de qualité - quelques propositions de mise en œuvre - Synthèse*, Syndex, 2014, 10 p.

TENDIL Michel, « Fractures territoriales : beaucoup d'attentes mais des signaux inquiétants », *Localtis*, juillet 2017 [en ligne], consulté le 22 septembre 2017. Disponible à l'adresse <<http://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr>>

TENDIL Michel, « Plan Juncker : la barre des 200 milliards d'euros d'investissements franchie », *Localtis*, juin 2017 [en ligne], consulté le 22 septembre 2017. Disponible à l'adresse <<http://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr>>

THIEBAUD Eva, « Le grand plan d'investissement devra « rehausser le potentiel économique et le niveau d'emploi » (conseil des ministres), *AEF*, août 2017

TUNNEL EURALPIN LYON TURIN, *Section transfrontalière de la nouvelle ligne ferroviaire Lyon-Turin*, TELT, 18 p.

VILLEROY DE GALHAU François, GUERIN Laurent et HAUTIER Alban, *Le financement de l'investissement des entreprises*, Premier ministre, août 2015, 89 + 50 p.

« Baisse de crédits aux collectivités de 300 millions d'euros en 2017 », *La Montagne*, 2 août 2017

Le grand plan d'investissement 2018-2022 : dossier de presse, Gouvernement, septembre 2017, 9 p.

« Les élus locaux très remontés contre le gel de 300 millions d'euros », *Les Echos*, 3 août 2017

Remerciements

Nous exprimons nos remerciements à tous ceux qui ont accepté d'éclairer notre réflexion et de participer à nos travaux, et plus particulièrement aux personnes auditionnées :

- ✦ **Monsieur Guillaume BOUDY**, Directeur Général des Services de la Région Auvergne-Rhône-Alpes, le mardi 6 juin 2017
- ✦ **Madame Catherine CANDELA**, Déléguée Générale du Pôle TENERDIS, le lundi 3 avril 2017
- ✦ **Madame Nathalie DOMENACH**, Directrice de l'Union Régionale SOLIHA, Solidaires pour l'Habitat, le lundi 16 janvier 2017
- ✦ **Monsieur Géraud d'HUMIÈRES**, Adjoint au Secrétaire Général pour les Affaires Régionales d'Auvergne-Rhône-Alpes, le lundi 3 octobre 2016
- ✦ **Monsieur Jean-Jacques MATTHIAS**, Président du Centre d'Études de la Conjoncture Immobilière, le lundi 16 janvier 2017
- ✦ **Madame Aïcha MOUHADDAB**, Directrice de l'Association Régionale Rhône-Alpes HLM, le lundi 6 février 2017
- ✦ **Monsieur Olivier NYS**, Directeur Général des Services de la Métropole de Lyon, le lundi 5 décembre 2016
- ✦ **Monsieur Michel PAPAUD**, Directeur Général des Services de la Métropole de Grenoble, le lundi 3 avril 2017
- ✦ **Monsieur Patrick POQUET**, Chargé de Mission « Contrat de Plan État-Région, Aménagement du Territoire et Numérique », Secrétariat Général pour les Affaires Régionales, le lundi 3 octobre 2016
- ✦ **Monsieur Brice ROBERT**, Vice-Président du Centre d'Études de la Conjoncture Immobilière, le lundi 16 janvier 2017
- ✦ **Madame Florence TASSET**, Directrice de l'Association Régionale Auvergne HLM, le lundi 6 février 2017

Déclarations des groupes

Intervention de M. Jacques-LONGUET, au nom du collège 1

Madame la Présidente, Chers Collègues,

Ces dernières années face à une croissance faible du PIB européen, l'ensemble des acteurs publics se sont mobilisés chacun de leur côté notamment :

- ✚ la Commission Européenne via le « Fond Européen d'Investissements Stratégiques » soit 21 milliards d'euros avec effet de levier (public + privé) de 315 milliards collectés suivant le Plan Juncker,
- ✚ L'Etat a lancé, en 2010, un Programme d'Investissement d'Avenir (PIA),
- ✚ Les Régions, qui prennent aussi des initiatives en faveur d'une relance des investissements.

Après avoir analysé ces éléments de contexte, le Groupe de Travail « Investissement » du CESER a choisi de concentrer sa réflexion sur l'investissement public, vu l'effet de levier et d'entraînement qu'ils ont sur l'investissement privé.

Depuis 2015, le CESER Rhône-Alpes, soulignant un contexte et des tendances peu favorables dans les territoires, s'est centré sur la question de l'investissement en se mobilisant autour de 3 défis complémentaires :

- ✚ L'acceptabilité sociale des projets,
- ✚ L'attractivité et la compétitivité de la région pour le maintien et la création d'emplois,
- ✚ La réponse aux besoins sociaux et à l'aménagement du territoire.

Le collège 1, quant à lui, souhaite insister sur le rôle clé de l'investissement public pour créer les infrastructures performantes nécessaires au développement des entreprises et à l'attractivité de notre région pour accueillir de nouvelles implantations (transports, numérique, R & D, formation,...) mais aussi pour soutenir la relance de l'activité de certains secteurs sur les territoires, activité permettant de maintenir ou développer les emplois.

Les schémas régionaux, comme le SRADDET ont pour finalité de prendre en compte le variable investissement, enjeu majeur, pour la compétitivité des entreprises et des territoires et en conséquence, son impact sur le développement régional.

En 2016, 18 mois plus tard, le CESER Auvergne-Rhône-Alpes a choisi de poursuivre sa réflexion en créant le groupe de travail « Investissement ».

Dans le nouveau contexte de la loi NOTRe, de l'installation le 17 juillet 2017 de la Conférence des Territoires, de nouvelles délégations de compétences aux Régions, la contribution s'adresse ainsi à l'ensemble des décideurs publics.

Plusieurs points ont ainsi été examinés dans le groupe de travail mais 2 enjeux particuliers ont été approfondis :

- ✚ Besoins sociaux en matière de logement,
- ✚ Enjeux de compétitivité à travers les nouvelles filières économiques telles celles de la transition énergétique, qui n'ont pu, faute de temps, être toutes appréhendées et qui mériteront donc d'être approfondies.

D'autre part, 2 éléments ont été étudiés pour maximiser l'effet de levier des politiques d'investissement :

- ✚ L'acceptabilité sociale,
- ✚ La gouvernance avec les Acteurs Publics.

Dans ce cadre prédéterminé, certes un peu restreint, les 8 propositions ou recommandations formulées sont pertinentes.

L'approche sur les nouvelles filières, qui n'a pas vocation à l'exhaustivité, souhaite prioritairement illustrer les capacités et potentialités régionales (dès lors qu'elles sont coordonnées). C'est ainsi qu'elles mériteront d'être plus largement complétées dans le futur en élargissant et complétant la réflexion, notamment autour :

- ➡ D'une vision plus exhaustive des nouvelles filières économiques (Numérique, Industrie 4.0, Nanoélectronique, stockage, etc), pas seulement focalisées sur la Transition Énergétique,
- ➡ D'une approche plus globale de la Transition Énergétique en tenant compte des réalités industrielles et en distinguant bien les « projets de recherche » (approche stockage H2, filière en émergence dans la région, mais non encore pourvoyeuses d'emplois avant plusieurs années), de ceux sources d'industrialisation et donc d'emplois dès les toutes prochaines années (biogaz, déchets, photovoltaïque, éolien, nucléaire, gaz, smartgrids, efficacité énergétique) sur le territoire AURA,
- ➡ De la capacité à faire travailler ensemble les forces industrielles et de recherche dans le cadre d'une politique de soutien public : démonstrateurs à l'échelle, projets coopératifs des pôles, évolution de la réglementation qui permettra la création de nouvelles activités industrielles d'avenir. Nous attirons l'attention sur la nécessité d'une meilleure concertation entre l'Etat, la Région et les métropoles dans la mise en place des actions.

Mais aussi, en poursuivant la réflexion sur une plus grande complétude des enjeux favorisant, au-delà du logement, l'acceptation sociale de ces investissements dans les territoires, autour notamment des orientations « formation » au service des nouvelles filières économiques (voir plus haut).

Au-delà de la référence aux 8 propositions ou recommandations que nous soutenons, nous tenons à souligner l'importance des 2 leviers que constituent l'acceptabilité sociale d'une part et la gouvernance d'autre part.

En terme d'acceptabilité sociale, il convient de rappeler que c'est un enjeu majeur du point de vue de notre collège tant l'impact de décisions (ou de non décisions) est prépondérante en matière d'activité économique et d'emploi. Nous réaffirmons notre attachement à la mise en place d'une consultation effective et efficiente en amont des projets, à un encadrement des recours et autres mesures repoussant la mise en œuvre des projets et à quelques bonnes pratiques en matière de consultation, notamment en prenant en compte la dimension économique de certains projets, à court ou plus long terme. C'est ainsi qu'il nous semble essentiel d'encadrer dans le temps, notamment, des recours qui rendent un projet interminable, ceci en dehors de toute légalité.

Quant à la gouvernance, tout en soulignant positivement la volonté de tous les acteurs concourant à l'économie régionale de favoriser l'investissement, il nous apparaît très important de converger vers une meilleure stratégie partagée, seule garante d'une certaine efficacité dans ces périodes de dotations contraintes.

Nous tenions enfin à insister (en liaison avec l'acceptation des projets) sur l'intérêt de rapprocher le temps "politique", souvent assujéti au calendrier électoral, du temps des projets dont on a vu qu'il pouvait prendre jusqu'à 20 ans.

Le collège 1 salue la réflexion menée par le groupe de travail « Investissement », sous la houlette de son rapporteur Monsieur Bruno BOUVIER, avec l'aide efficace et précieuse de ses chargés d'études Michel RAFFIN et Laurent DE PESSEMIER, réflexion vous l'avez compris qu'il conviendra d'élargir et de compléter dans le futur

Conscient de cette première avancée, et sous réserve d'expression personnelle, le collège 1 votera cette contribution.

Intervention de M. Bernard LAURENT, au nom de la CFDT, CFE-CGC, CFTC et UNSA

Le CESER s'est opportunément saisi de la question si importante de l'investissement en créant un groupe de travail dédié exclusivement à cette question dont Bruno BOUVIER, son efficace et attentionné Président, toujours respectueux de la parole de chacun des membres du groupe, présente aujourd'hui les résultats.

Cette question est vitale si nous voulons assurer une dynamique de croissance durable soucieuse du développement des infrastructures, de la transition énergétique et de la révolution numérique, du bien-être des personnes en matière de santé, d'éducation et de formation, enfin de l'équilibre entre les territoires. Les besoins sont donc immenses pour relever les défis humain, écologique et économique du XXI^{ème} siècle. Malheureusement, l'observation de la réalité nous confronte à une étonnante et dangereuse atonie des investissements dans les pays développés ces vingt dernières années, tendance que la crise de 2008 a perpétué, au point que l'économiste Patrick ARTUS a parlé dès 2005 d'un capitalisme sans projet pour dépeindre cette situation si peu soucieuse de l'avenir, constat que nous pouvons actualiser pour notre temps.

La logique financière qui pèse sur les entreprises du monde développé, les pousse à privilégier une logique de rentiers au détriment d'ambitieuses politiques d'investissements au service de l'avenir alors qu'elles ont pourtant les moyens. Les profits réalisés alimentent les dividendes, les rachats par les entreprises de leurs propres actions ou leurs trésoreries.

Ainsi, par exemple, ceux que l'on appelle communément les GAFA (Google-Amazon-Facebook-Apple) détiennent une trésorerie estimée en 2017 à plus de 520 milliards de dollars (dont 260 milliards pour Apple, 130 milliards pour Microsoft, 95 milliards pour Google, 35 milliards pour Facebook) soit davantage que le PIB de la Suède ou de la Belgique ou de l'Autriche ou de la Bavière ou encore deux fois le PIB de notre région Auvergne-Rhône-Alpes.

La hausse est permanente depuis le début des années 80 pour les dividendes dans la valeur ajoutée créée par les entreprises. Cette part a doublé aux États-Unis et au Royaume-Uni. Elle a triplé en France avec pourtant un même niveau de partage qu'aux États-Unis en début de période. Eh bien, cette hausse n'a pas débouché sur une hausse significative des investissements.

Notre date de référence de 1980 correspond à la modification de politiques économiques à laquelle nous avons assisté dans le monde développé qui s'est traduite par la conversion des élites politiques au jeu des marchés concurrentiels sans entrave pour réguler les affaires publiques et à celle des milieux d'affaires aux vertus d'un management centré sur la seule création de valeur pour les actionnaires (la share-holder value comme disent les spécialistes).

Tous se sont entendus pour favoriser la dérégulation de la finance sensée faciliter le financement des entreprises et soutenir la croissance. Las, trente ans plus tard les investissements sont toujours ralentis, les salaires en berne et les entreprises de taille intermédiaire ou petite, qui sont hors de ces circuits mondiaux, à la peine.

La finance spéculative moderne est davantage intéressée à la valorisation des actifs existants plutôt qu'au financement des projets d'avenir favorisant une économie de rentier au détriment de l'aventure industrielle ou entrepreneuriale. Les données chiffrées donnent là encore le tournis. Entre 2000 et 2016, les 500 plus grosses entreprises américaines ont racheté leurs propres actions pour 3 500 milliards de dollars, soit une fois et demi plus que les dividendes distribués sur la période. Cet argent qui représente le PIB allemand est perdu pour nous-mêmes et pour nos enfants. De servante, la finance est devenue maîtresse au point de subordonner l'ensemble de nos politiques à sa seule logique, comme s'il n'y avait aucune alternative, illusion que dénonce inlassablement l'économiste talentueux mais insuffisamment écouté Gaël GIRAUD, qui préfère parler de démesure financière.

Fort de ce constat, le Groupe Investissement du CESER Auvergne-Rhône-Alpes a eu raison de placer sa préoccupation de l'investissement régional comme une déclinaison des situations macroéconomiques, européenne et française. Il encourage, avec raison, la Région à se saisir des nouveaux espaces que lui procure la réforme territoriale pour, comme le dit très justement la contribution, « repenser la question de l'effet de levier des politiques publiques d'investissement ». Dans un contexte de grande morosité des investissements, même si se dessine en 2017 une meilleure figure, l'effet d'entraînement sur le secteur privé que peut jouer l'investissement public est à encourager. L'économiste Alain BARRÈRE, de très heureuse mémoire, aimait très joliment parler « d'investissement premier de cordée ». Dans une région de montagne, nous sommes sensibles à un tel parallèle pour qualifier cette logique vertueuse des investissements publics à laquelle le FMI lui-même s'est aujourd'hui converti !

Si le contexte est aujourd'hui plus favorable à une politique d'investissements publics dynamiques, au service de laquelle la région pourrait à son niveau opportunément concourir, le CESER avait, dès 2015, engagé une réflexion sur les investissements en les traitant-sous un angle particulièrement intéressant et pertinent à l'échelle d'une région avec la question de leur acceptabilité sociale. Le groupe de travail a opportunément prolongé cette réflexion en travaillant sur les nouvelles formes de gouvernance à promouvoir pour éviter les réactions de rejet à des projets d'infrastructures nouvelles. Le groupe de travail recommande un certain nombre de bonnes pratiques de manière à « concilier le temps court des mandats électifs et le temps long des projets ». Nous suivons, avec force, ces propositions qui permettraient aux citoyens d'être partie prenante de projets trop souvent perçus comme technocratiques.

Le groupe de travail a également approfondi les pistes initiées par le CESER en 2015 sur les effets positifs à attendre d'une relance des investissements sur l'attractivité et la compétitivité de notre région et de ses entreprises d'une part, ainsi que sur le niveau de qualification de ses habitants et la satisfaction de leurs besoins sociaux d'autre part. Pour rendre un travail dans une courte période, le groupe a souhaité, avec raison, ne développer qu'un point particulier de ses deux thématiques.

Les choix effectués nous semblent judicieux. S'agissant de la compétitivité le groupe a retenu les filières de la transition énergétique dont on ne dira jamais assez combien elles sont les clés de notre prospérité future et combien notre région offre des potentialités à développer. Sur la question des besoins sociaux, le groupe a mis l'accent sur le logement dont le coût aujourd'hui notamment dans les grandes métropoles de notre région ou encore en Haute-Savoie dans les régions voisines de la Suisse, frappent de plein fouet les jeunes ou les personnes aux revenus modestes. Outre sa dimension sociale au service de l'inclusion de tous à la communauté, nous commençons à nous rendre compte que la sagesse des prix dans l'immobilier devient un élément de la compétitivité et de l'attractivité des entreprises. C'est donc sans réserve que les groupes CFDT, CFE-CGC, CFTC et UNSA voteront la contribution sur l'investissement en Auvergne-Rhône-Alpes.

Intervention de Mme Christine CANALE, au nom de la CGT

La contribution du CESER sur l'investissement s'inscrit dans une démarche de développement économique, social, environnemental, sociétal portée par notre institution depuis la crise de 2008. Elle marque une nouvelle étape dans les propositions du CESER qui vise à affronter les trois enjeux de la reconquête industrielle, d'aménagement équilibré des territoires d'Auvergne- Rhône-Alpes et du financement.

En effet, il faut remonter aux Etats Généraux de l'Industrie, à la contribution du CESER avec la mise en place d'un pôle régional d'orientation financière, à la création de la BPI avancée à ces EGI, entérinée à la conférence sociale de 2012, pour que la question récurrente du sous-investissement et de l'insuffisance du financement privé, public soient actés comme un enjeu. Il faut le rappeler, dans un contexte de faiblesse de l'activité, voire d'une récession économique marquée par la poursuite de la désindustrialisation, de la perte de l'emploi industriel, de la dégradation des services publics.

Mais ce petit retour en arrière ne fait que confirmer, qu'à la lumière des éléments de contexte d'aujourd'hui, rien n'est encore réglé, tout reste à faire. Le sous-investissement est durable en Europe. En France, l'investissement privé est inférieur en comparaison à la période avant la crise de 2008 et bien entendu, nous assistons à une chute sans précédent de l'investissement public. Il est vrai qu'avec la baisse de 13 Mds des dotations de l'Etat, les différentes restrictions budgétaires assujetties au dogme de l'économie, de la réduction des déficits publics, en clair de la règle d'or..., il peut difficilement en être autrement.

La désindustrialisation se poursuit ainsi que l'affaiblissement de l'emploi privé, public. En Août 2017, la région Auvergne-Rhône-Alpes comptabilise 646 520 chômeurs avec une évolution de 2,8 % sur un an -41,5 % sont au chômage depuis plus d'un an, 53,3 % sont des femmes. Il faut donc en déduire que le discours, les financements réduits, les politiques publiques Etat, Région, Métropoles, BPI ... centrées vers la sélectivité, l'excellence, l'innovation, les filières d'avenir, l'accompagnement des entreprises à l'international ne donnent pas les résultats escomptés.

Et s'il fallait changer de logiciel pour retrouver une croissance saine et dynamique et affronter les défis majeurs auxquels nous sommes confrontés, pour enfin sortir de la crise et répondre aux besoins de la société.

En ce qui concerne la reconquête industrielle, au lieu de privilégier l'innovation au dépens de la recherche et du développement ou encore au lieu de privilégier certains secteurs industriels, ce qui reviendrait à en abandonner d'autres jugés non concurrentiels ou pas assez innovants, à favoriser l'émergence des « champions », il convient d'axer les politiques publiques, les interventions financières de la BPI sur la défense, la promotion et la reconstitution de toutes les filières industrielles à partir des PME-ETI en liant davantage les actions de formation, qualification, recherche développement, ceci au service de l'industrie, des services et de la transition écologique, énergétique qui sont deux défis prioritaires.

En ce qui concerne les services publics, au lieu de diminuer les moyens, de les affaiblir, de les dégrader en les considérant comme des coûts à réduire, il faut réinvestir dans les services publics de qualité essentiels pour concrétiser les droits fondamentaux des citoyens : s'éduquer, se former, se soigner, se transporter, se loger, communiquer etc. Oui l'intérêt général doit prévaloir sur le marché, et une société qui tourne dans le bon sens c'est une société inclusive, solidaire, qui s'appuie sur la réponse aux besoins sociaux, sociétaux et environnementaux. Les principes de l'universalité, l'égalité, la continuité, l'accessibilité en font des outils de solidarité territoriale indispensables dans une république et une démocratie.

Par ailleurs, il serait utile que toutes politiques publiques, tout financement public soient soumis à des critères, des indicateurs permettant d'affirmer ces objectifs, de guider l'action régionale, les décisions d'investissements afin d'en évaluer les résultats.

A ce propos, l'évaluation qui vient d'être faite sur le CICE met en évidence un dispositif particulièrement coûteux pour les dépenses publiques sans effet positif sur l'emploi et l'investissement ; contrairement à son objectif premier qui visait à redonner des marges de manœuvre aux entreprises pour investir.

Nous l'avons affirmé lors des EGI, de la mise en place de la BPI, la CGT considère que pour assurer ce type de développement humain durable, l'ensemble du système financier (privé, public, mutualiste...) doit être mobilisé. Dans cette perspective, il est urgent de mettre en place un Pôle Financier Public avec une déclinaison territoriale -en coopération avec la Banque de France, la Banque Européenne d'Investissement. Pour inciter l'ensemble du système bancaire à prendre en compte dans la sélection des projets qu'il finance par ses opérations de crédits, des critères économiques (création de VA, formation et qualification des salariés), sociaux (emplois, salaires), et écologiques (économie d'énergie et ressources naturelles).

L'état doit assumer son rôle pour à la fois protéger l'épargne populaire défiscalisée de la spéculation, la développer et l'orienter vers la satisfaction des besoins sociaux et ainsi assumer son rôle de cohésion sociale, d'égalité en tous points du territoire.

Ces axes de réflexions peuvent en partie répondre à la conclusion du CESER dans cette contribution sur l'investissement. Nous apprécions que le CESER fasse preuve de pugnacité, depuis plusieurs années, sur les enjeux du développement de notre région. Avec ce nouveau travail portant diagnostic, réflexion, il trace de nouvelles perspectives au service de cette ambition. Nous partageons l'idée fondatrice du rapport « de l'effet levier des politiques d'investissements » et les éléments de progrès pour optimiser la gouvernance, et faire progresser l'acceptabilité sociale donc la démocratie.

La CGT votera cette contribution.

Intervention de Mme Josette VIGNAT, au nom des collègues 3 et 4

L'investissement est un des axes majeurs de développement des territoires. C'est une des conditions de la croissance économique, du développement de l'emploi et de la cohésion sociale sans oublier l'aménagement du territoire et ses conséquences sur le cadre de vie ou l'environnement.

Le 25 septembre dernier, le gouvernement a lancé un plan d'investissement du 57 milliards d'euros (dont 25 milliards de crédits nouveaux) afin de soutenir la croissance et accompagner les mutations économiques et sociales de notre pays.

Au niveau de notre région, l'investissement public doit rester le levier de notre économie locale en stimulant les investissements privés et ainsi en contribuant au développement de notre territoire par une gouvernance avisée et équitable. Le maintien et la survie de nos villages ne peut se faire que s'il y a une volonté publique de la sauvegarde de nos centres bourgs, de la rénovation des infrastructures mêmes secondaires, de l'entretien des voies ferrées. Ce sont aussi les investissements publics qui permettent d'anticiper le développement de nouvelles voies d'accès (Ligne Lyon-Turin) ou remédier aux contraintes quotidiennes des voyageurs (nœud ferroviaire lyonnais).

L'importance de l'investissement est également incontestable pour répondre aux besoins sociaux (logement) et pour les filières en pleine évolution et pleine mutation (numérique). S'agissant du logement, la loi ALUR a eu des effets désastreux dans les villes où le parc social était déjà surabondant (Saint-Etienne par exemple !). Il serait souhaitable que la Région, qui maîtrise mieux le tissu local, ait un rôle de régulateur afin de définir les villes ou métropoles en tension et celles au contraire où il y a pléthore de logements sociaux

Le numérique (développement de la fibre optique en milieu rural très demandeur), l'amélioration des moyens de transport en commun entre les métropoles et les communes environnantes doivent être traités avec la même rigueur et la même volonté que l'amélioration énergétique des logements et des bâtiments en tout genre.

Il faudra intégrer des obligations réelles de diminution de consommation d'énergie dans les PLU, PLUH et autres réglementations d'urbanisme. La région peut devenir un partenaire idéal des collectivités locales, de façon à mieux harmoniser les règles et les objectifs en fonction du territoire.

Le partenariat investissement public et investissement privé permet également de créer l'évènement, de développer l'activité économique d'un territoire : c'est notamment le cas pour le tourisme (la Caverne du Pont d'Arc, le Musée des Confluences). Ce partenariat est de plus en plus recherché pour la conservation et la mise en valeur culturelle et économique du patrimoine ainsi que pour la création et le soutien à des évènements (expositions, festivals divers), supports de lien social, d'éducation et d'attractivité touristique par l'aide du mécénat d'entreprise et de fondations dédiées.

Le dialogue entre les différents acteurs doit permettre de définir les grands axes et mutualiser les moyens par une gouvernance intelligente. Le Contrat de Plan signé entre l'Etat, la Région, les Métropoles et les autres acteurs territoriaux permet un meilleur effet de levier sur les grandes thématiques et ainsi peut contribuer à une stratégie partagée.

Il est regrettable que l'investissement soit quelquefois considéré comme une variable d'ajustement dans les finances (publiques ou privées) et soit sacrifié pour le respect de l'équilibre budgétaire !

Reste à aborder les modes de financement qui pourront faire l'objet d'un prochain avis.

Faut-il continuer à subventionner « à perte » ou intégrer une part de subvention à rembourser (prêt à taux zéro) lorsque le projet fonctionne et devient rentable ? Dans tous les cas, pour que l'investissement soit positivement perçu par les contribuables, il doit être réparti efficacement, soumis à des règles d'objectifs, avec une notion de retour, en particulier lorsqu'il s'agit de financer des entreprises. La grande question de l'évaluation de l'investissement public en Région est donc posée.

Les 8 propositions formulées par le groupe « Investissement » correspondent aux attentes des collègues 3 et 4 qui voteront cet avis.

L'investissement constitue l'un des ressorts majeurs de la performance économique, du développement de l'emploi et des territoires, ainsi qu'un prérequis de la cohésion sociale. Cet investissement sera d'autant plus pertinent qu'une part importante en sera consacrée aux investissements d'avenir. L'investissement est public ou privé. Dans la mesure où l'investissement public peut avoir un effet d'entraînement important sur l'investissement privé, le CESER a choisi de concentrer sa réflexion sur l'investissement public et son effet levier.

Il est essentiel que tous les décideurs et acteurs publics d'Auvergne-Rhône-Alpes soient le mieux éclairés sur ces enjeux et sur les conditions sur lesquelles ils peuvent agir pour stimuler l'investissement en conjuguant leurs efforts.

Dans ce contexte, la présente contribution s'adresse à l'ensemble des décideurs publics, la question de l'investissement conditionnant l'avenir d'Auvergne-Rhône-Alpes.

Après avoir analysé les éléments de contexte européen, national, et régional, le CESER analyse deux enjeux particuliers et formule ainsi des recommandations sur la réponse d'une part aux besoins sociaux, d'autre part au développement de nouvelles filières porteuses de compétitivité. Puis, il concentrera ses recommandations sur les principaux éléments de méthode qu'il considère comme un préalable nécessaire à la dynamisation de l'investissement et à l'optimisation de l'effet levier sur le territoire régional.

**INVESTISSEMENT • LOGEMENT • LOGEMENT SOCIAL
TRANSITION ÉNERGÉTIQUE • ACCEPTABILITE SOCIALE
GOUVERNANCE • RÉFORME DES COLLECTIVITES TERRITORIALES
AUVERGNE-RHONE-ALPES**