



Actualité & tendances n°17

Des investissements publics efficaces : une formidable opportunité de redressement

13 octobre 2015

Sommaire

- I. Introduction - objet de l'étude et état des lieux

- II. Les faits saillants

- III. Les 10 recommandations de la Chambre de Commerce

I. INTRODUCTION



1. Actualité & tendances n°17 : objet de l'étude et état des lieux

Quelques chiffres en guise d'apéritif...

Investissements publics :


Luxembourg


- **3,6% du PIB** en 2014 (**1,4%** en termes nets, c.-à-d. les investissements bruts, diminués de l'amortissement (soit de l'usure) du stock de capital).
- Près de **2 milliards EUR** au sein de l'Administration publique.
- **3.000 EUR par habitant** (pratiquement un mois de revenu du travail net du « Luxembourgeois moyen »).

Union européenne

Plus de **400 milliards EUR** (dont **280 mia EUR** pour la zone euro, soit **800 EUR** par habitant).

Etudes menées aux Etats-Unis

1 \$ d'investissement public  **4 à 7 \$** d'investissements privés additionnels

1 \$ d'investissement public  réduction coûts des entreprises de **17 cents**

1. Actualité & tendances n°17 : objet de l'étude et état des lieux

- Investissements publics :

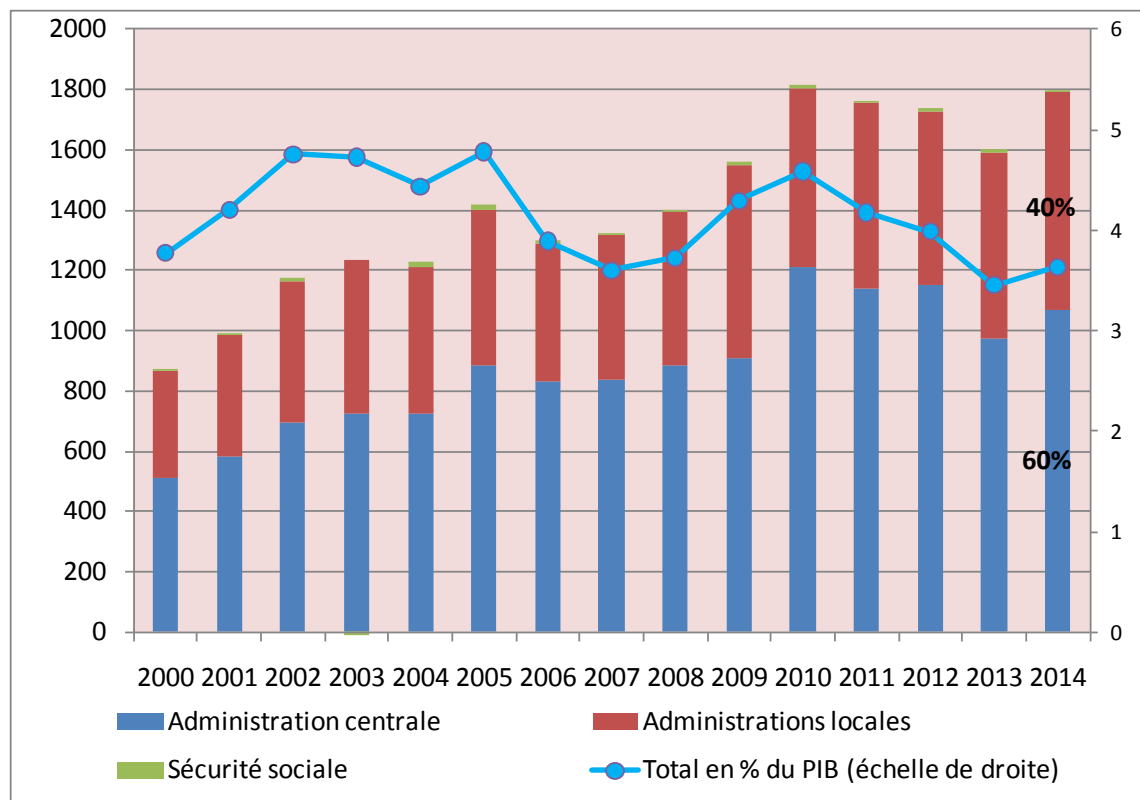
- Un pari sur l'avenir.
- Grande importance (quantitative) au Luxembourg : 3,6% du PIB en 2014, contre environ 2% en Allemagne et Belgique.
- Environ 60% des investissements publics par l'Administration centrale, 40% par les communes.

- En même temps :

- Contraste: investissements quantitativement certes plus importants ; or selon le WEF, la qualité perçue des infrastructures est similaire.
- Attention à cette comparaison, mais montre la pertinence de l'objet du présent A&T (importance d'une analyse d'efficience, de grilles d'évaluation).

1. Objet de l'étude et état des lieux

- En outre, si le montant des investissements publics au Luxembourg tend à s'accroître au fil du temps, il a reculé en % du PIB depuis 2005:



II. LES FAITS SAILLANTS



2. L'apport économique potentiel des investissements publics

- **Impact sur la croissance potentielle:**

Le FMI a, sur base de séries longues émanant de 17 nations développées, montré qu'une augmentation permanente des investissements publics de 1% du PIB débouche à terme sur une **hausse du PIB de 2,5%**.

- L'incidence à plus court terme des investissements publics serait également appréciable (« **effet multiplicateur** »).

- **Effet de complémentarité entre capital privé et public.**

2. L'apport économique potentiel des investissements publics

Au Luxembourg (STATEC), multiplicateurs de court terme :

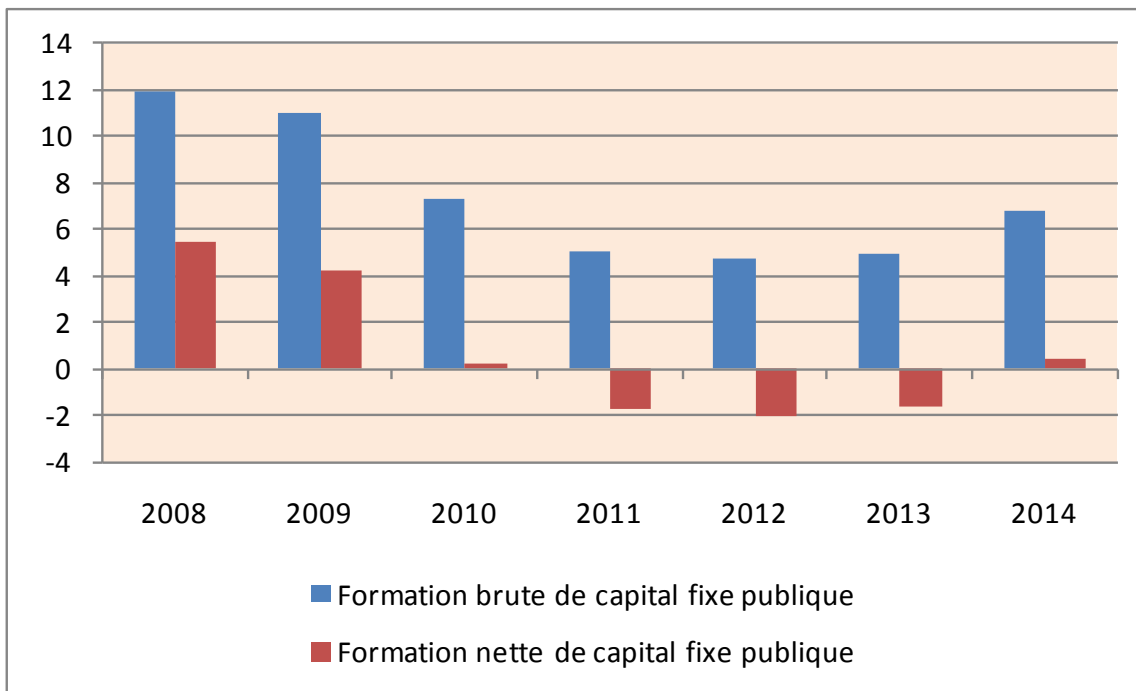
Inv. publics +1% du PIB	➔	environ +0,8% pour le PIB
Cons. publique +1% du PIB	➔	environ +0,4% pour le PIB

- **Conséquence**: un glissement de dépenses (ou « *expenditure shift* ») de 1% du PIB en faveur des investissements publics et au détriment de la consommation publique augmenterait le niveau du PIB à raison de 0,4% environ.
- Sans aucun coût net (par définition) pour les **finances publiques**.
- Donc bon levier de **stabilisation conjoncturelle**.

2. L'apport économique potentiel des investissements publics

Illustration *a contrario* : expérience de **la Grèce**

Evolution des investissements publics à prix courants en Grèce (*En milliards EUR*)



2. L'apport économique potentiel des investissements publics

- Donc potentiel économique indiscutable... à condition cependant que les investissements soient pertinents **et** efficaces.
- Cas extrême: les « éléphants blancs » (projets de prestige mal évalués): moins d'effets d'entraînement, effet négatif sur les finances publiques, *in fine* impact négatif sur les dépenses privées (effet d'éviction ou « *Verdrängungseffekt* »).



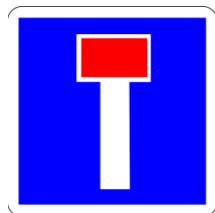
≠



- Des investissements publics efficaces: diverses pré-conditions (partie suivante).

3. Comment maximiser l'apport économique?

- Les quatre ingrédients de la « recette » de l'efficacité:
 - **Cycle de vie des projets**: s'en tenir strictement à 4 étapes (évaluation *ex ante*, sélection / financement / évaluation, mise en œuvre, évaluation *ex post*).
 - **Simplification administrative**.
 - Bonne coordination avec le **secteur privé**.
 - **Dimension territoriale**.



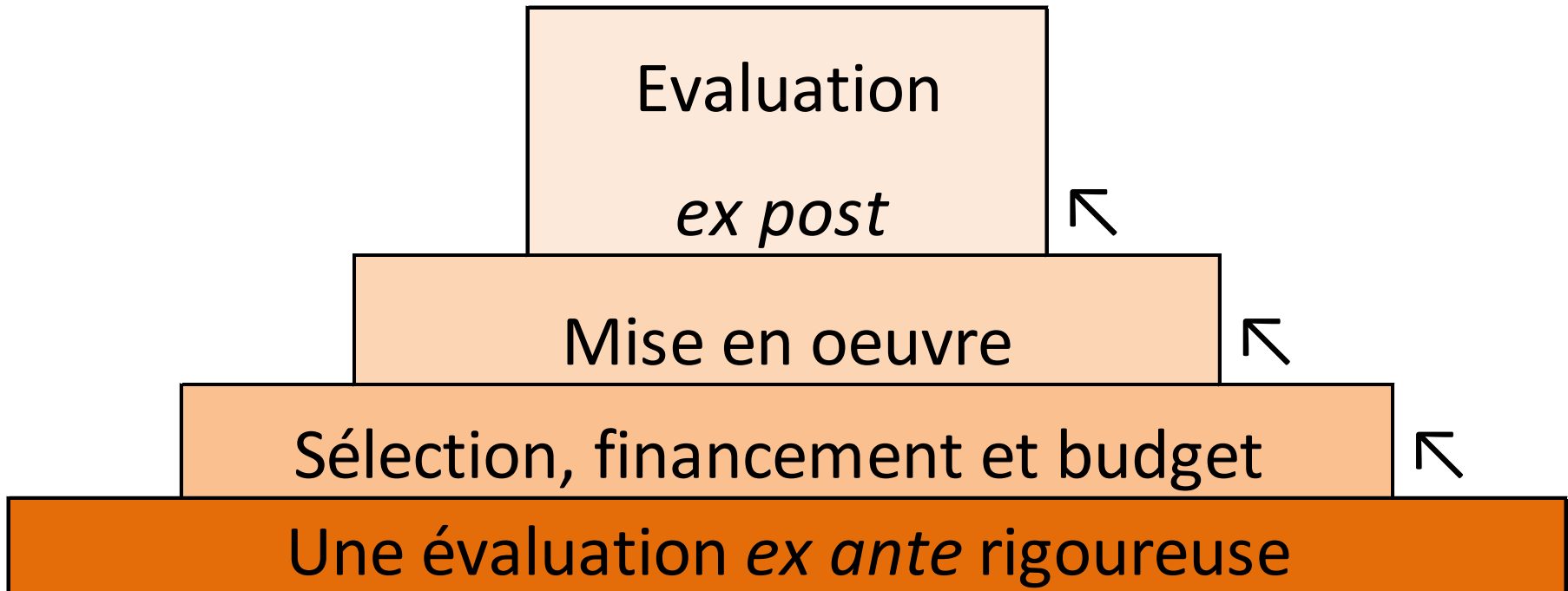
ou



3. Comment maximiser l'apport économique?

Le cycle de vie d'un projet

- Nécessité de **respecter 4 étapes séquentielles**:



Ces étapes donneront lieu aux 4 premières recommandations de la Chambre de Commerce

3. Comment maximiser l'apport économique?

Simplification administrative

Une politique de stabilisation conjoncturelle manquera sa cible « contracyclique » si des lourdeurs administratives et réglementaires ralentissent les projets: la simplification administrative = « alliée de Keynes ».

Coordination avec le secteur privé

- Pas de réel **centre d'expertise** en matière de PPP au Luxembourg, même si expérience de la loi de garantie. Or les PPP ont par exemple généré des économies au Royaume-Uni (de l'ordre de 15%, selon les projets).
- Expériences étrangères: voir les **Pays-Bas** (« *Public private comparators* », centre pour la connaissance des PPP) le **Royaume-Uni** (« *Private Finance Initiative* »), le **Portugal**, l'**Irlande**.

3. Comment maximiser l'apport économique?

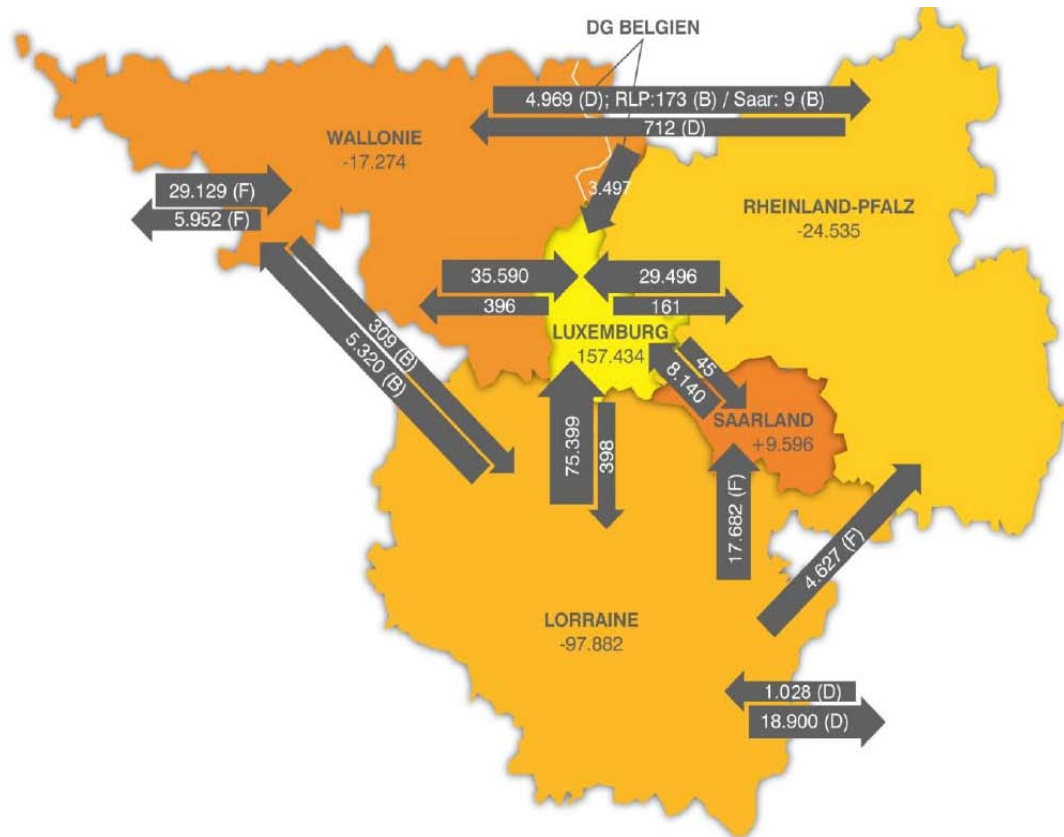
La dimension territoriale

- Les communes représentent 40% des investissements publics au Luxembourg. D'où l'importance d'une **bonne coordination** verticale (Etat - communes) et horizontale (entre communes).
- Mais: « **Mind the gaps** »: sept obstacles potentiels.

Type de "gap"	Explication
<i>Information gap</i>	Asymétries d'informations entre les différents niveaux de pouvoir.
<i>Capacity gap</i>	Capacité scientifique, technique et/ou pratique insuffisante.
<i>Funding gap</i>	Recettes insuffisantes ou trop volatiles.
<i>Policy gap</i>	Fragmentation entre ministères, agences, communes, etc.
<i>Administrative gap</i>	Mauvaise correspondance entre les domaines fonctionnels et les divisions administratives (timings différents, etc.).
<i>Objective gap</i>	Difficultés à adopter des objectifs communs.
<i>Accountability gap</i>	Pratiques pas assez transparentes aux différents niveaux de pouvoir.

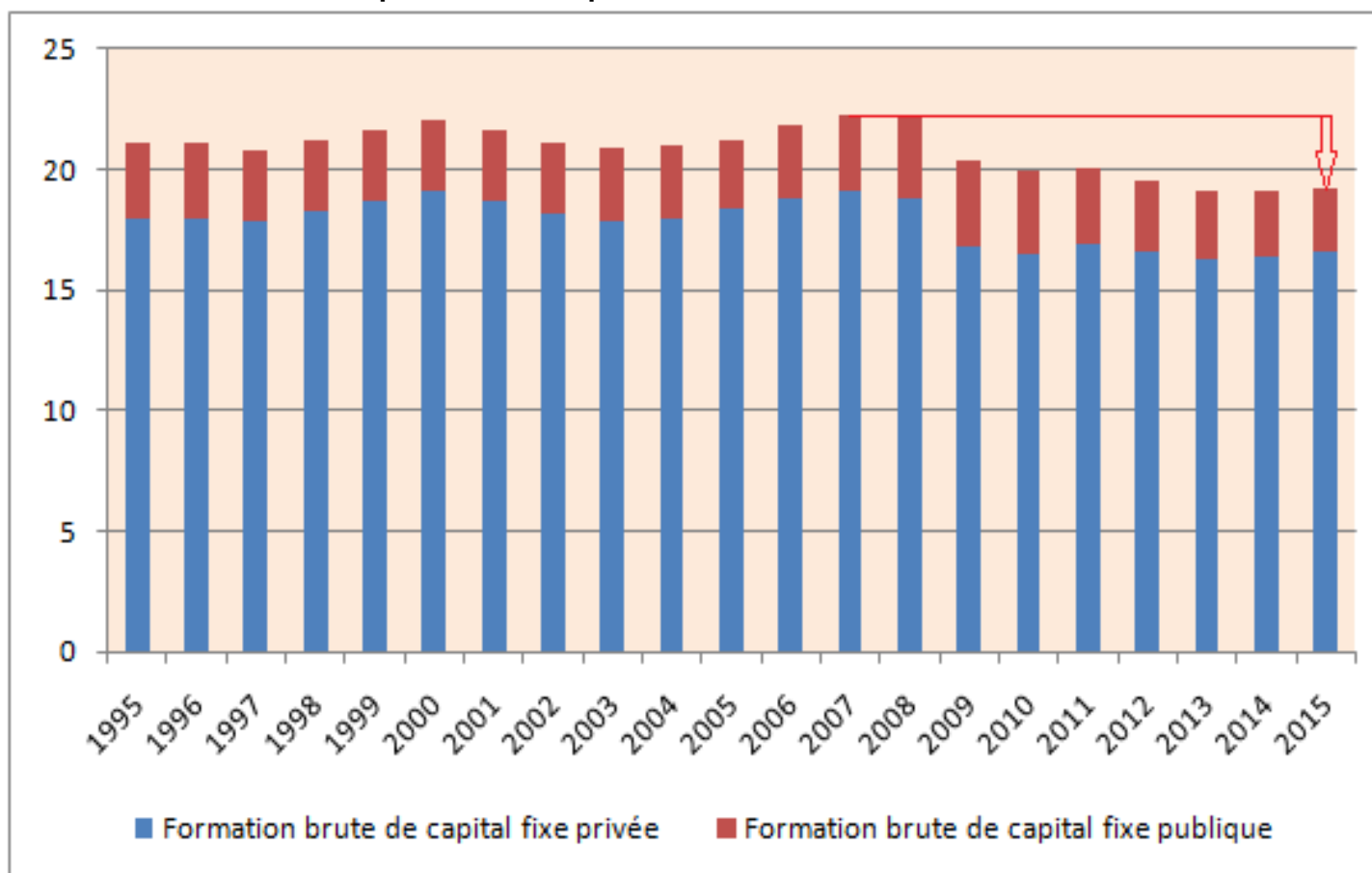
4. La perspective transnationale La Grande Région

Les flux de frontaliers au sein de la Grande Région (2013)



4. La perspective transnationale Au sein de l'Union européenne (Plan Juncker)

Investissements publics et privés dans l'UE (*En % du PIB*)



II. LES 10 RECOMMANDATIONS



5. Les 10 recommandations de la Chambre de Commerce

Ces 10 recommandations complètent et précisent la « *feuille de route du mieux investir* »

Standardisation de projets de même nature. (p.ex. même méthode d'évaluation pour deux lycées construits à deux endroits différents).

- **Benchmarks internationaux** par type de projet: évaluation sur base de comparatifs dans les pays voisins du Luxembourg.
- Etablissement de **standards minima et maxima** au niveau des finitions.
- Démonstration, dans le chef de l'initiateur du projet, de sa contribution au relèvement de la **croissance potentielle**.
- **Simplification** des procédures (ex. des permis de bâtir).
- Prise en compte *ex ante* des **coûts de gestion, d'exploitation et d'entretien**.



5. Les 10 recommandations de la Chambre de Commerce

Recommandation 1 : une évaluation *ex ante* complète

- Obligatoire à partir d'une certaine **envergure**.
- Evaluation complète (genre coûts-avantages), intégrant les **aspects économique, social et environnemental**.
- Sur base de **critères quantitatifs clairs et standardisés**, selon une grille prédéterminée.
- Assure l'**homogénéité de traitement** des projets (« mise en concurrence » des projets et choix en connaissance de cause)
- Permet de minorer les éléments subjectifs (« **biais d'optimisme** »).
- Prise en compte dès le départ des « **Folgekosten** ».
- **Transparence** de l'évaluation *ex ante* (Chili, Irlande).

5. Les 10 recommandations de la Chambre de Commerce

Recommandation 2 : l'étape de la sélection, du financement et du budget

- La **sélection** en pleine conformité avec l'évaluation *ex ante*.
- Choisir au cas par cas les modalités de **financement** et d'implication des acteurs privés les plus appropriées.
- **Budgets** totalement quantifiés, avec articulation pluriannuelle précise (« Folgekosten », projets futurs des communes par fonction, détails sur les projets).
- Une plus grande transparence des **fonds spéciaux de l'Etat**, avec une estimation plus précise des programmes de dépenses des fonds (taux de réalisation trop fluctuants).

5. Les 10 recommandations de la Chambre de Commerce

Recommandation 3 : la mise en œuvre des projets

- Répartir clairement les **rôles et responsabilités**.
- Contrôler étroitement et régulièrement les **coûts totaux du projet** avec éventuellement le concours d'agences *ad hoc*.
- Plus généralement déceler à temps, au moyen de signaux standardisés, tout **changement important survenant au cours du projet**.
- Un tel changement (dépassement des coûts excédant un certain seuil par exemple) devrait pouvoir déclencher une **révision de projets importants**. C'est le cas au **Chili** et en **Corée du Sud**.

5. Les 10 recommandations de la Chambre de Commerce

Recommandation 4 : l'évaluation *ex post*



- **Evaluation détaillée** quand le projet est complété, en deux volets :
 - **Evaluation de base**, où le coût du projet et ses délais de réalisation, notamment, sont analysés.
 - Une **analyse coûts-avantages**, effectuée par ex. 3 ans après l'achèvement du projet (aspects économiques, sociaux et environnementaux). La comparer aux résultats de l'analyse *ex ante*.
- Prendre en compte les **enseignements** tirés des projets antérieurs (succès ou échecs): l'évaluation *ex post* est la dernière étape d'un projet et la première étape des projets suivants.
- Pour des projets importants, l'évaluation *ex post* pourrait être elle-même soumise à un **audit externe**.

5. Les 10 recommandations de la Chambre de Commerce

Recommandation 5 : la politique contra-cyclique

- Pour pouvoir pratiquer une politique contra-cyclique appropriée, assurer **l'équilibre financier des fonds spéciaux**. L'Etat doit disposer des marges de manœuvre budgétaires lui permettant d'assurer l'entretien des infrastructures et de poser des jalons nouveaux.
- Mettre les projets déjà sélectionnés mais pas mis en œuvre dans un « **pipeline** » **de projets**. Ils pourraient alors être rapidement activés si le besoin s'en faisait sentir.
- Atténuerait la **tension potentielle entre deux impératifs** tous deux primordiaux :
 - La **rapidité d'exécution** des projets (perspective contra-cyclique notamment).
 - **Une évaluation *ex ante*** rigoureuse (recommandation 1).

5. Les 10 recommandations de la Chambre de Commerce

Recommandation 6 : vision de long terme – une Commission nationale indépendante?

- Afin d'éviter tout « **court-termisme** », il serait judicieux d'entamer une réflexion sur la façon d'ancrer davantage une perspective « longue » dans la gestion des projets.
- Une **Commission d'experts** indépendante en charge de l'identification des besoins et priorités stratégiques en infrastructures, à 10 ans par exemple.
- Le Gouvernement aurait le **dernier mot**, mais tout écart par rapport aux recommandations de la Commission devrait faire l'objet d'explications publiques (« *comply or explain* »).
- Cette Commission pourrait assumer le « **monitoring** » des investissements publics aux différentes étapes de leurs cycles de vie.
- Pas une chimère : déjà opérationnel (ou envisagé) dans **divers pays**.

5. Les 10 recommandations de la Chambre de Commerce

Recommandation 7 : simplification administrative

- Efforts additionnels en matière de **simplification administrative**; mise en œuvre du PL Omnibus (déposé en juillet 2014) et définition d'une loi Omnibus II remédiant aux carences du premier PL (avis CC).
- Vise à améliorer la **compétitivité** des entreprises et la prévisibilité de leur gestion, à diminuer les **coûts judiciaires pour l'Etat et les communes** et à lutter contre les goulots d'étranglement en matière de **logement**.
- Une politique de **lissage des cycles économiques** est un leurre sans une profonde simplification administrative. Durée moyenne d'obtention d'un permis de construire: 26 jours à Singapour, 157 au Luxembourg selon la Banque mondiale.

Recommandation 8 : financement et gestion

- Développer des moyens de financement et de mise en œuvre alternatifs (meilleures pratiques), PPP pas aussi enracinés au Grand-Duché que dans d'autres pays.

5. Les 10 recommandations de la Chambre de Commerce


Recommandation 9 : la coordination territoriale

- **Bonne coordination entre les investissements de l'Etat et ceux des communes**, dans le respect de l'autonomie communale. Eviter les asymétries d'information, la fragmentation institutionnelle ; assurer une capacité technique et une expertise suffisantes, favoriser la transparence.
- De la sorte **maximiser le potentiel économique** des investissements publics, lutter contre leur duplication, assurer un accès plus homogène aux biens publics.
- Mieux abriter les investissements locaux des chocs économiques via des **réserves accrues**.

5. Les 10 recommandations de la Chambre de Commerce

Recommandation 10 : la coordination internationale

Grande Région (GR):

- Nombre considérable et croissant de frontaliers. Oblige à intégrer davantage les systèmes de **transport**. Agir même **au-delà de la Grande Région** : meilleures connexions entre la GR et Bruxelles, la région de Mannheim, de Francfort ou de Stuttgart  bassin d'emplois et zone de chalandise régionale plus large.

Union européenne:

- Fonds structurels européen, « Plan Juncker » d'investissements.
- **Plan Juncker**: une excellente initiative, mais les 315 milliards EUR impliqués ne font que compenser le décrochage des investissements (publics et privés) par rapport à 2007.
- Lors de l'**évaluation ex ante** de projets importants au Luxembourg, intégrer la dimension internationale (cofinancement et synergies; éviter les duplications).

En résumé

- Importance **des quatre étapes du cycle de vie** d'un projet (évaluation détaillée), visant notamment à « encadrer la subjectivité ».
- La transparence **budgétaire**.
- Dimension de long terme: une **Commission nationale des investissements publics**.
- Coopération avec le privé: élaboration d'une **stratégie nationale PPP**.
- Prise en compte des **dimensions territoriales** nationale et **internationale**.

Le tout est certes exigeant, mais les investissements publics constituent un levier économique et de bien-être essentiel (à court terme, à long terme).



Merci pour votre attention

Questions & réponses

Pour tout renseignement complémentaire :
Affaires Economiques de la Chambre de Commerce
eco@cc.lu

Projets de la BEI au Luxembourg

EIB Projects

Extract on 28/09/2015 by ESCGR

From 2014

To 2015

Status: /

Sector: /

Region:European Union

Country or Territory:Luxembourg

Date of entry	Title	Country or Territory	Sector	Status
22/09/2015	BGL BNP PARIBAS LOAN FOR SMES AND MIDCAPS II	Luxembourg	Credit lines	Under appraisal
12/06/2015	CREOS SMART AND SUSTAINABLE ENERGY GRIDS	Luxembourg	Energy	Under appraisal
03/06/2015	INFRASTRUCTURE EDUCATION	Luxembourg	Education	Approved
		France; Sweden; Germany; Spain; Netherlands; Austria;		
14/04/2015	EUROPEAN SMES EXPORT FUNDING PLATFORM	Luxembourg; Italy	Industry	Under appraisal
03/10/2014	SOLAR POWER GENERATION YIELD+ EURO I	Luxembourg	Energy	Approved