

10) L'investissement public

La baisse des investissements publics en Europe depuis 2009 a soulevé des inquiétudes et conduit de nombreux économistes et responsables politiques, aux niveaux européen, national et local, à recommander des mesures pour les relancer au motif qu'ils permettent de soutenir l'activité économique.

Après avoir précisé la définition retenue des investissements publics, cette fiche décrit leur montant et leur répartition en France, par catégorie d'administration et par nature d'investissement, puis compare leur niveau et leur évolution au cours des dernières années en France et en Europe, avant de présenter leur impact économique et les méthodes d'évaluation de cet impact.

A) La définition des investissements publics

Les comptes nationaux permettent de connaître la « *formation brute de capital fixe* » (FBCF) des administrations publiques (77,3 Md€ en 2017 en France, après 75,1 Md€ en 2016), qui est constituée des acquisitions, nettes des cessions, d'actifs corporels et, depuis l'adoption du système européen de comptes nationaux de 2010, d'actifs incorporels, notamment ceux qui sont issus de la recherche et développement¹.

Les [administrations publiques](#) (APU) ne comprennent pas les entreprises publiques du secteur marchand, c'est-à-dire celles dont les ventes couvrent plus de la moitié de leur coût, comme la SNCF ou EDF. Leurs investissements ne sont donc pas compris dans la FBCF des APU alors qu'ils sont considérés comme des investissements publics dans le langage courant.

Il est néanmoins possible d'identifier dans les comptes nationaux les subventions d'investissement versées par les APU à d'autres secteurs (18,9 Md€ en 2017 en France). Elles comprennent celles qui sont attribuées aux entreprises publiques du secteur marchand mais aussi celles attribuées aux entreprises privées. Elles peuvent être ajoutées à la FBCF des APU pour illustrer leur contribution à l'effort national d'investissement, ce qui conduit à un investissement public d'un montant de 96,2 Md€ en France en 2017, soit 4,3 % du PIB comme en 2016².

L'investissement public est une [dépense publique](#) et accroît donc le « *besoin de financement des administrations publiques* », c'est-à-dire le « *déficit public* ».

¹ La réforme comptable de 2010 a aussi conduit à y intégrer les achats de systèmes d'armes.

² L'investissement public ainsi défini n'intègre pas les investissements réalisés par des entreprises privées dans le cadre de concessions de services publics, par exemple ceux des sociétés concessionnaires d'autoroutes. En revanche, les investissements réalisés dans le cadre de partenariats publics privés sont le plus souvent inclus par l'Insee dans la formation brute de capital fixe des administrations publiques.

B) La répartition entre administrations et par nature d'investissements

1) La répartition entre les administrations publiques

La FBCF publique est principalement réalisée par les administrations publiques locales (56 % du total en 2017³) et par l'État et ses opérateurs (35 % du total). Les organismes de sécurité sociale, en particulier les hôpitaux, en réalisent environ le dixième.

Avec l'application d'un nouveau référentiel de comptabilité nationale par les instituts statistiques européens à partir de 2014, la part des administrations locales a diminué car l'équipement militaire (4 à 10 Md€ par an) et la recherche et développement (17 Md€), qui sont principalement à la charge de l'État et de ses agences, sont désormais inclus dans les investissements publics

2) La répartition par nature d'investissements

La FBCF des administrations publiques est répartie entre les bâtiments et les travaux publics (pour près de la moitié), les équipements (pour un quart) et la recherche et développement (pour un cinquième).

Cette répartition diffère selon les catégories d'administrations. Plus de la moitié de l'investissement de l'État et de ses opérateurs correspond à de la recherche et à l'acquisition de droits de propriété intellectuelle tandis que l'investissement des collectivités locales est composé pour près des deux tiers d'équipements dont la réalisation fait appel aux entreprises du bâtiment et des travaux publics (contre un peu plus d'un cinquième pour l'État et ses agences).

C) Leur évolution et leur niveau en France et en Europe

1) L'évolution des investissements publics

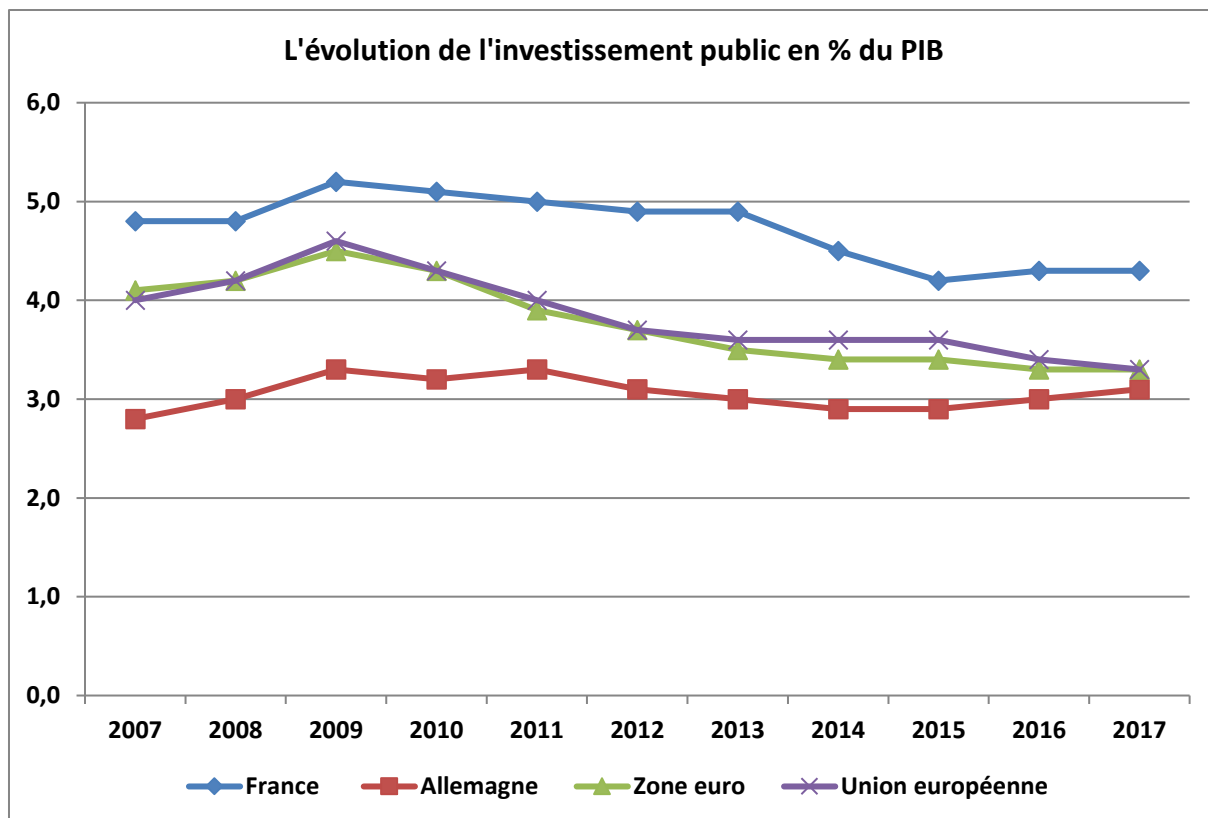
En 2007, l'investissement public (FBCF et aides à l'investissement) représentait 4,8 % du PIB en France, soit un niveau plus élevé que la moyenne de la zone euro ou de l'Union européenne (4,0 % du PIB).

En France, comme dans les autres pays européens, il a augmenté à la fin de la décennie précédente pour atteindre un maximum en 2009 (5,2 % du PIB en France et 4,5 % dans la zone euro et l'Union européenne) sous l'effet de la hausse des coûts de construction puis des plans de relance de 2008 et 2009.

A partir de 2010, beaucoup de pays européens ont mis en œuvre des programmes de consolidation budgétaire qui ont conduit à une baisse de l'investissement public, en pourcentage du PIB et parfois même en monnaie nationale.

La baisse constatée de 2007 à 2017 a été un peu plus faible en France (0,5 point de PIB) que dans la zone euro et l'Union européenne (0,7 point de PIB).

³ Sans tenir compte des subventions d'investissement reçues.



Source : Eurostat ; FIPECO. FBCF + aides à l'investissement

2) Le niveau des investissements publics en 2017

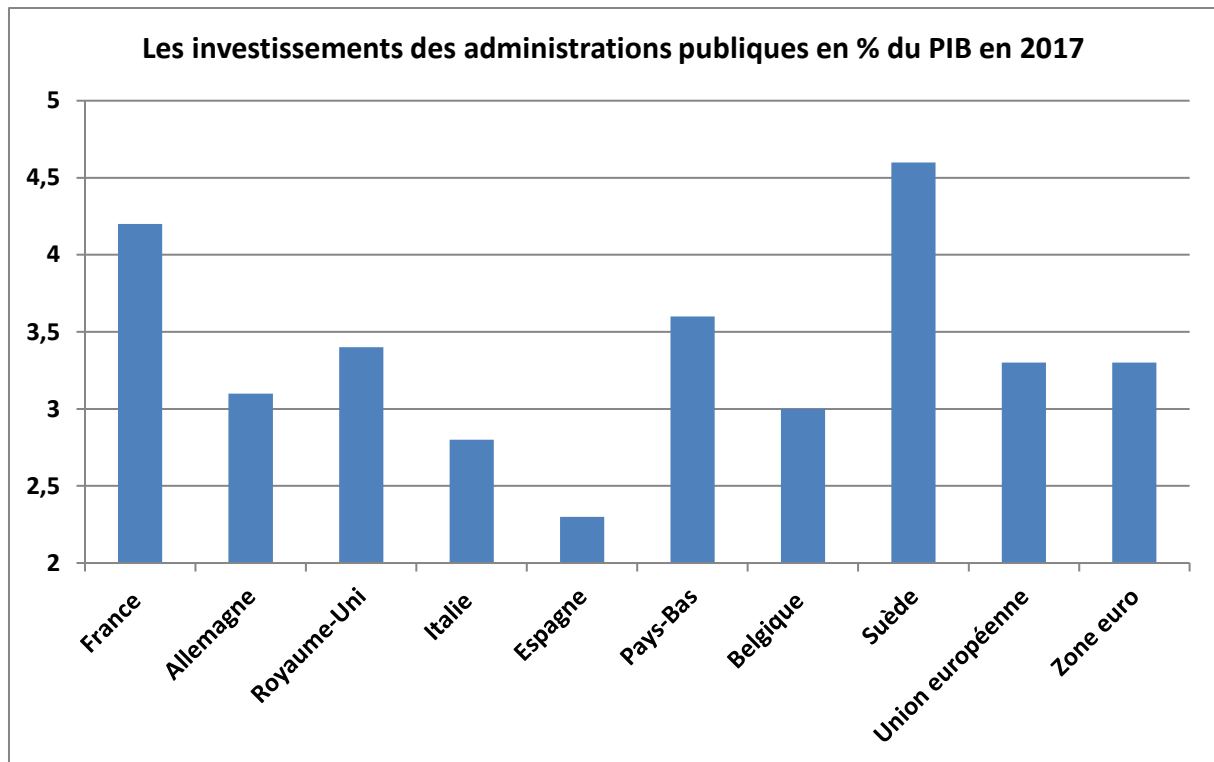
Malgré sa diminution depuis 2009, le niveau de l'investissement public reste nettement supérieur en France à celui de la moyenne des pays de la zone euro et de l'Union européenne, ainsi qu'à celui de la plupart des autres grands pays, la Suède étant une exception notable.

La France est ainsi un des rares pays européens où le montant de l'investissement des APU est supérieur à la dépréciation de leur stock de capital (la « *consommation de capital fixe* » en comptabilité nationale).

Par ailleurs, les enquêtes internationales auprès des entreprises ou des ménages mettent en évidence un bon degré de satisfaction pour ce qui concerne la qualité des infrastructures françaises.

S'agissant des investissements immatériels, la dépense intérieure de recherche et développement exécutée par les administrations publiques est un peu plus élevée en France (0,8 % du PIB en 2015) que dans la moyenne de l'OCDE (0,7 % du PIB).

Il n'y a donc pas de signes d'une insuffisance manifeste du montant des investissements publics en France.



Source : Eurostat ; FIPECO. FBCF + aides à l'investissement

D) Les effets économiques des investissements publics

1) Les effets de court terme

« L'effet multiplicateur » à court terme d'une hausse de l'investissement public est plus fort que celui de toute autre mesure conduisant à augmenter le déficit public, notamment parce que la dépense publique supplémentaire est entièrement affectée à l'achat de biens et services produits par les entreprises alors qu'une augmentation des prestations versées aux ménages, par exemple, est en partie épargnée. En outre, les investissements publics sont plus largement constitués de biens et services produits sur le territoire que la consommation des ménages.

Selon une étude du FMI sur l'ensemble des pays développés, l'effet multiplicateur d'un investissement public supplémentaire est de 1,0 au bout d'un an⁴ et de 1,4 au bout de trois ans lorsque l'investissement est financé par l'emprunt. Il est différent selon les pays, notamment en fonction de leur ouverture aux importations.

Pour la France, le modèle macroéconomique de l'Insee et de la direction générale du Trésor⁵ conduit à estimer cet effet multiplicateur d'un investissement public à 1,1 au bout d'un an puis 1,3 au bout de trois ans (contre 0,4 et 0,9 pour une baisse de la CSG, par exemple).

Une aggravation du déficit et de la dette publics peut toutefois entraîner une hausse des taux d'intérêt et avoir ainsi des « *effets d'éviction* » négatifs sur l'investissement privé, mais ils sont peu souvent mis en évidence par les analyses empiriques. Au contraire, des effets favorables d'entraînement de l'investissement privé par l'investissement public peuvent être

⁴ « Perspectives économiques mondiales », octobre 2014.

⁵ « Le modèle Mésange réestimé en base 2000 », document de travail de la direction générale du Trésor et de l'Insee, 2010.

observés dans le cas de projets en cofinancement, car l'apport de fonds publics réduit le risque pris par les investisseurs privés et les incite à augmenter les montants investis.

L'ampleur des effets multiplicateurs dépend, de manière plus générale, de diverses conditions, relatives au contexte économique dans lequel la hausse des dépenses publiques, ou la baisse des impôts, est mise en œuvre, et qui sont précisées dans la fiche consacrée à cette question.

2) Les délais de réalisation

Sous ces réserves, l'investissement public pourrait donc être utilisé pour réguler l'activité économique. En pratique, il peut difficilement l'être car une telle utilisation se heurte à des délais de prise de décision, d'engagement et de paiement souvent très longs.

Par exemple, les délais de réalisation d'une ligne ferroviaire à grande vitesse sont de 8 à 10 ans entre le démarrage des premières études et la déclaration d'utilité publique puis de 6 à 8 ans entre celle-ci et la mise en service⁶. En décembre 2014, les décaissements réalisés ne représentaient que le quart du programme d'investissements d'avenir de 2010⁷. Les délais médians entre l'approbation et la réalisation des investissements dans les domaines de la santé et de l'enseignement supérieur sont de deux ans⁸.

S'agissant des investissements de maintenance et de rénovation des équipements, les délais de réalisation sont moins longs mais ils doivent souvent être programmés longtemps à l'avance pour être réalisés dans les périodes où les utilisateurs sont moins gênés par les travaux.

Les dépenses risquent en conséquence d'être payées à contretemps, c'est-à-dire à un moment où la conjoncture est redevenue favorable.

3) Les effets de long terme

Selon l'étude précitée du FMI, une hausse de l'investissement public de 1 point de PIB relève le PIB potentiel de 2,5 points à long terme s'il est bien ciblé. Dans ses perspectives économiques de l'automne 2016, l'OCDE retient un impact de 1 à 4 points de PIB en France selon le modèle utilisé et la rentabilité socio-économique des investissements réalisés. Si cette rentabilité est faible, parce que les projets sont mal ciblés, ils n'ont aucun impact sur le PIB potentiel, alors même que les prélèvements obligatoires nécessaires pour les financer contribuent à le réduire. Dans ce cas, l'effet positif sur l'activité à court terme d'une relance de l'investissement public s'affaiblit progressivement et peut même s'inverser à long terme.

L'efficacité socio-économique des investissements publics ne se limite pas à leur impact sur le PIB potentiel. Elle peut aussi tenir à une amélioration des conditions de vie des ménages (réduction de leurs temps de transport, par exemple), à une réduction des nuisances environnementales (limitation des émissions de gaz à effet de serre, par exemple), ou à une réduction des coûts de fonctionnement des administrations (informatisation des procédures, par exemple).

Le FMI et l'OCDE soulignent aussi que l'efficacité des investissements publics tend à décroître au fur et à mesure que le stock de capital public s'accroît, les nouveaux

⁶ « La grande vitesse ferroviaire : un modèle porté au-delà de sa pertinence », Cour des comptes, 2014.

⁷ Rapport sur le budget de l'État en 2014 – Résultats et gestion, Cour des comptes, 2015.

⁸ Rapport sur l'évaluation des grands projets d'investissements publics annexé au projet de loi de finances 2015.

investissements étant alors moins utiles. Or les infrastructures publiques de transport, par exemple, sont déjà importantes en France.

Cette efficacité socio-économique des investissements publics ne dépend pas de leur nature ou de leur objet : certaines infrastructures de transport sont inutiles et d'autres indispensables, comme pour les équipements informatiques et toute autre catégorie d'investissements. Elle doit donc être évaluée au cas par cas.

E) L'évaluation des investissements publics

1) Les méthodes

« *L'évaluation socio-économique* » des investissements publics est une méthode appliquée depuis longtemps, notamment dans les transports. Elle consiste d'abord à valoriser les avantages (gains de temps, de sécurité, etc.) et les coûts (construction, fonctionnement, pollutions, etc.) qui en résultent pour l'ensemble des agents économiques (le maître d'ouvrage, les usagers, les riverains, etc.). Ces avantages et ces coûts, exprimés en euros, sont ensuite actualisés en utilisant un taux d'actualisation identique pour tous les investissements. Le bénéfice socio-économique d'un projet, qui mesure son efficacité, est la différence entre ces avantages et ces coûts actualisés. Cette méthode, qui est économiquement la plus pertinente, est plus précisément présentée dans une [fiche particulière](#).

« *L'analyse multicritères* », souvent utilisée en pratique, consiste à rassembler, sans les pondérer, plusieurs indicateurs représentatifs des résultats attendus, au regard des objectifs visés par le projet, et des coûts supportés par les agents concernés. Elle ne permet pas de mesurer son efficacité, ni de comparer les investissements entre eux. La décision d'investir est alors prise sur la base d'un seul de ces critères ou d'un ensemble de critères qui ne sont pas explicitement pondérés.

2) La pratique de l'évaluation

La loi de programmation des finances publiques de 2012 a consacré l'évaluation socio-économique des projets d'investissement publics civils en la rendant obligatoire dans les administrations publiques à l'exception des collectivités locales. Au-delà d'un certain montant d'investissement, elle doit faire l'objet d'une contre-expertise du Commissariat général à l'investissement (CGI), devenu en 2018 secrétariat général pour l'investissement (SGPI).

Dans un [rapport de décembre 2016](#), l'inspection générale des finances montre que si de réels progrès ont été réalisés dans l'évaluation des investissements publics, d'importantes difficultés subsistent. La connaissance des projets d'investissement par le CGI est incomplète ; le rôle de l'évaluation socio-économique et de sa contre-expertise éventuelle dans la prise de décision semble très limité, d'autant que sa pertinence est parfois contestée et que d'autres approches, multicritères par exemple, lui sont parfois préférées, même dans le domaine des transports ; la diffusion et l'appropriation des méthodes d'évaluation socio-économique sont faibles en dehors du domaine des transports.

Les rapporteurs recommandent de préciser le champ des projets d'investissement concernés en l'étendant aux collectivités locales, de renforcer les moyens du CGI, d'encourager la publication des contre-expertises, d'améliorer les conditions d'élaboration de la méthodologie en s'appuyant sur des travaux scientifiques à approfondir et de réaliser les évaluations le plus en amont possible des projets.