

7) L'investissement public local

Les élus locaux mettent fréquemment en avant la contribution des collectivités territoriales à l'investissement public pour souligner les risques d'une réduction des ressources qui leur sont apportées par l'Etat.

Cette fiche précise d'abord le montant de l'investissement public local ainsi que sa répartition par catégories d'investissements et par catégories de collectivités. Elle présente ensuite ses déterminants et son évolution passée ainsi que les conditions dans lesquelles son efficience est évaluée.

A) Son montant et sa répartition

1) Son montant et sa part de l'investissement public total

La « *formation brute de capital fixe* » des administrations publiques locales (APUL), leurs investissements non financiers dans les comptes nationaux, s'élève à 46,2 Md€ en 2018 (après 42,7 Md€ en 2017), soit 58 % de celle de l'ensemble des administrations publiques et 2,0 % du PIB. En ajoutant les aides à l'investissement qu'elles accordent (7,1 Md€) et en déduisant les aides reçues (10,7 Md€)¹, il ressort à 42,6 Md€, soit 1,8 % du PIB et 53 % des investissements de l'ensemble des administrations publiques.

Avec l'application en 2014 d'un nouveau référentiel de comptabilité nationale par les instituts statistiques européens, la part des administrations publiques locales dans la FBCF publique a diminué (elle était des deux tiers auparavant), car l'équipement militaire et surtout la recherche et développement, qui sont principalement à la charge de l'État et de ses agences, y sont désormais inclus.

La comparaison avec les investissements réalisés par les administrations publiques locales des autres pays est d'un intérêt limité car elle met surtout en évidence le caractère plus ou moins décentralisé de l'ensemble des dépenses publiques et n'apporte donc rien par rapport à ce que montre la fiche relative aux [dépenses des collectivités locales](#) sur ce point.

2) Sa répartition par catégories d'investissements

La formation brute de capital fixe des administrations publiques locales était constituée en 2014 de bâtiments (administratifs, scolaires...) pour 44 %, de machines et équipements (matériels informatiques...) pour 27 %, d'ouvrages de génie civil (voirie...) pour 18 %, d'investissements immatériels (recherche et développement) pour 7 % et d'autres dépenses pour 4 %.

¹ Aides à l'investissement reçues. Une partie des transferts reçus est financée par l'Etat, notamment à travers le remboursement de la TVA sur les dépenses d'équipement des collectivités locales, ou par l'Union européenne.

La part des investissements immatériels est beaucoup plus élevée dans les administrations publiques centrales (l'Etat et ses établissements publics, comme le CNRS et les universités) puisqu'elle atteint 60 %.

3) Sa répartition par catégories d'administrations locales

Les administrations publiques locales comprennent les collectivités territoriales et leurs groupements de communes à fiscalité propre ainsi que les « *organismes divers d'administration locale* » (ODAL). Ces derniers sont constitués des établissements publics locaux tels que les centres communaux d'action sociale ou les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ainsi que de certains établissements publics nationaux dont l'activité s'exerce sur une partie du territoire (parcs nationaux, agences de l'eau, etc.). La formation brute de capital fixe des collectivités territoriales et de leurs groupements représente 93 % de celle du total des APUL en 2017.

Les [comptes des collectivités locales](#), tels qu'ils sont présentés dans leur système comptable spécifique par l'observatoire des finances locales, montrent que les communes et leurs groupements à fiscalité propre en représentent 74 % en 2017, les départements 16 % et les régions 10 % (cette répartition varie beaucoup d'une année à l'autre).

B) Ses déterminants et son évolution

1) Ses déterminants

Les évolutions de l'investissement public local reflètent largement celles des dépenses d'équipement du « *secteur communal* » (communes et leurs groupements à fiscalité propre), qui sont pour une large part déterminées par le « *cycle électoral* » des communes. Leurs dépenses d'équipement diminuent l'année des élections municipales et, souvent, l'année suivante, parce que les nouvelles équipes doivent d'abord choisir les projets qu'elles souhaitent lancer, puis suivre des procédures parfois longues, en particulier de passation des marchés publics, pour les réaliser. Au cours des années suivantes de la mandature, les investissements augmentent jusqu'à la prochaine élection.

Le volume de l'investissement public local dépend aussi pour une part statistiquement significative de leur « *épargne brute* », qui est le solde de leurs recettes et dépenses de fonctionnement. Sa croissance est également plus importante lorsque celle du PIB est elle-même plus élevée. Enfin, l'investissement public local a été plusieurs fois accru au cours des trois dernières décennies du fait du transfert par l'Etat de nouvelles compétences (bâtiments scolaires...).

Une analyse économétrique de l'impact de ces divers facteurs est présentée en annexe du [rapport de la Cour des comptes](#) de juin 2015 sur la situation et les perspectives des finances publiques.

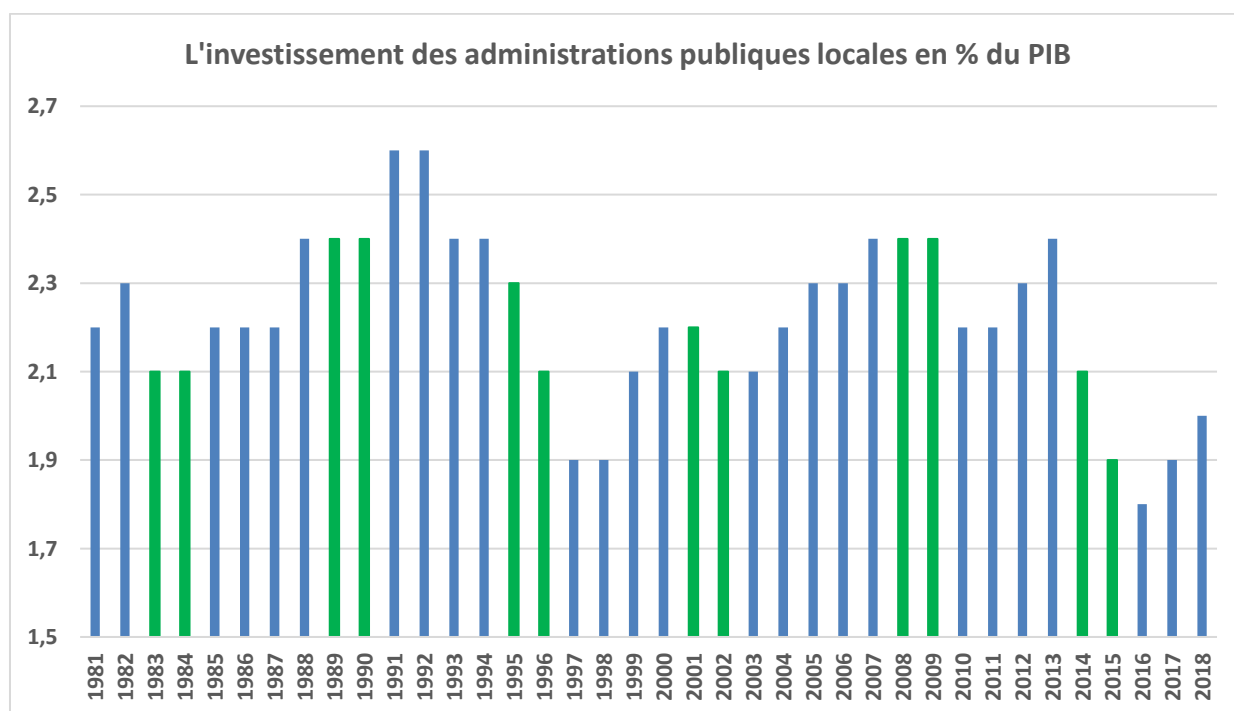
2) Son évolution dans le passé

Le graphique suivant présente l'évolution de la seule formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques locales.

En dépit des transferts de compétences de l'Etat, les investissements des administrations publiques locales² ne manifestent pas nettement de tendance à la hausse mais semblent osciller autour de 2,1 % du PIB.

Il s'agit pour l'essentiel du cycle des élections communales. Les dépenses d'équipement des communes et de leurs groupements diminuent l'année des élections municipales et, souvent, l'année suivante, parce que les nouvelles équipes doivent d'abord choisir les projets, puis suivre des procédures parfois longues, en particulier de passation des marchés publics, pour les réaliser. Au cours des années suivantes de la mandature, les investissements augmentent jusqu'à la prochaine élection.

Le volume de l'investissement public local dépend aussi de leur « épargne brute », qui est le solde de leurs recettes et dépenses de fonctionnement. Sa croissance est également plus importante lorsque celle du PIB est elle-même plus élevée. Une analyse économétrique de l'impact de ces divers facteurs est présentée en annexe du [rapport de la Cour des comptes](#) de juin 2015 sur la situation et les perspectives des finances publiques.



Source : Insee ; FIPECO ; une barre verte désigne une année d'élection municipale ou la suivante.

Au-delà du cycle électoral, de la situation financière des collectivités et de la conjoncture économique, il semble que l'investissement public local ait connu quatre mouvements successifs de grande ampleur au cours des 35 dernières années : une hausse dans les années 1980, liée à la première vague de décentralisation ; une baisse dans les années 1990, peut-être due au fait que les investissements liés à cette première vague étaient terminés ; une nouvelle hausse dans les années 2000 et jusqu'à 2013, liée à l'acte II de la décentralisation ; enfin une baisse de 2013 à 2016 conduisant l'investissement local à un point bas historique avant une remontée en 2017 et 2018.

² Hors remboursements d'emprunts ; il s'agit de la formation brute de capital fixe de la comptabilité nationale.

La baisse des années 2014 à 2016 rappelle celle des années 1994 à 1997, où l'investissement public local avait diminué en euros de 10,6 % en cumul, mais elle est presque deux fois plus forte (- 19,9 % de 2013 à 2016). Cela confirme l'influence d'un facteur inhabituel, très probablement la baisse des dotations de l'Etat.

C) Son efficience

Les effets à court terme des investissements publics sur l'activité économique sont présentés dans la [fiche qui leur est consacrée](#). Celle-ci montre qu'ils doivent surtout être choisis pour leur capacité à améliorer à long terme le potentiel de croissance, les conditions de vie des ménages et la qualité de l'environnement ou encore à permettre des gains de productivité.

L'évaluation de la [rentabilité socio-économique des investissements publics](#) permet de mettre en balance ces effets positifs des investissements publics avec leurs coûts, monétaires ou non, sur le long terme. Elle constitue donc le critère le plus pertinent pour mesurer leur efficience et les choisir à bon escient.

Les lois de programmation des finances publiques, depuis celle de 2002, prévoient une évaluation socio-économique des investissements de l'Etat, de ses opérateurs et des établissements publics de santé, au-delà de certains seuils, mais les collectivités territoriales sont exonérées de cette obligation.

Si l'évaluation socio-économique est la méthode la plus pertinente, la mesure de certains des coûts et avantages d'un projet d'investissement peut présenter d'importantes difficultés de nature à la rendre impossible en pratique. Il est néanmoins toujours possible d'en estimer une partie et de réaliser une évaluation partielle.

Selon une enquête de la Caisse des dépôts et consignations menée en 2014 auprès des agglomérations de plus de 10 000 habitants, moins de 30 % d'entre elles ont mis en place un dispositif d'évaluation de leurs investissements permettant d'estimer certains éléments du bilan socio-économique comme les économies induites, la possibilité d'atteindre les objectifs, voire l'impact économique³. Il est vrai que beaucoup de communes, et même d'établissements publics de coopération intercommunale, n'ont pas la taille critique pour procéder à de telles évaluations ou les faire réaliser par des cabinets privés de consultants.

Dans un [rapport de mai 2016](#), intégrée aux « *revues de dépenses* », sur le patrimoine des collectivités territoriales, l'inspection générale des finances observe que les besoins de réhabilitation de ce patrimoine pourrait représenter environ 40 Md€ par an, soit quasiment le montant de la FBCF des APUL alors que 40 à 50 % de cette FBCF serait consacrée à des projets d'équipements neufs.

³ « Enquête sur l'investissement des collectivités locales : vers un changement en profondeur ? », Groupe Caisse des dépôts, Conjoncture, n°49, novembre 2014.