

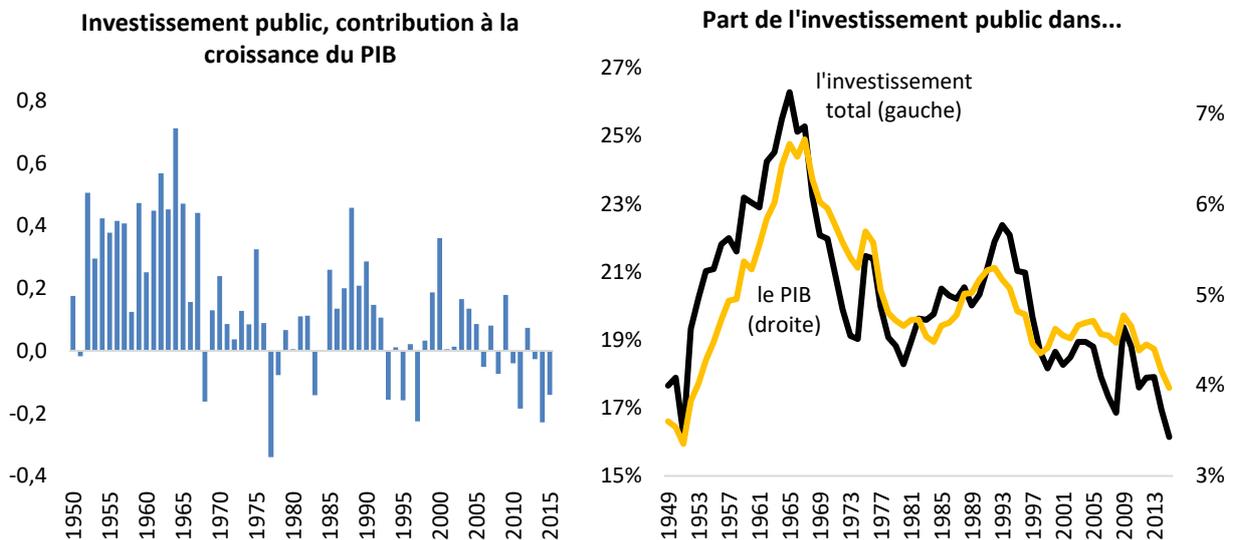
## Investissement public : faut-il s'inquiéter ?

Vendredi 7 octobre 2016

Dans le cadre du débat sur l'investissement en Europe, le présent flash propose un éclairage historique sur l'évolution de l'investissement public en France.

### 1. L'investissement public français à un niveau historiquement faible

Composante traditionnelle de l'investissement au sens strict (formation brute de capital fixe, FBCF), **l'investissement public** contribue à l'activité économique (voir ci-dessous). **Historiquement positive**, sa **contribution à la croissance** a toutefois décéléré à partir des années 70, des fluctuations intervenant selon les périodes (dynamisme au milieu des années 80, suivi par un repli au cours de la décennie suivante et d'une légère reprise en amont de la crise financière de 2008). Toutefois, depuis 2010, l'investissement public est la seule composante de la demande intérieure à contribuer négativement à la croissance. A, respectivement, **16,1 %** et **3,5 %<sup>1</sup>**, la part de l'investissement public dans l'investissement total et dans le PIB sont à des **niveaux historiquement faibles**.



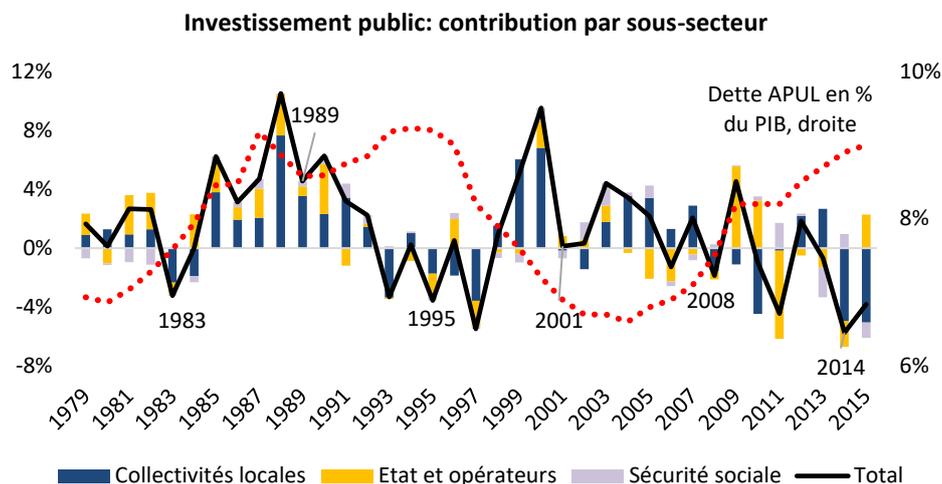
Source : calculs Afep à partir d'INSEE. En volume.

### 2. Le rôle prépondérant des collectivités locales : une analyse par sous-secteur

Représentant 5,5 % de la dépense publique en 2015, l'investissement public a contribué à hauteur de 30 % à la modération de la dépense constatée au cours des années récentes (cf. flash éco du 28 septembre), soit une contribution tout à fait significative. L'investissement public étant avant tout un investissement réalisé par les **administrations publiques locales (APUL)<sup>2</sup>**, c'est vers elles qu'il convient de se tourner pour en analyser les ressorts. Au sein des APUL, le **bloc communal** représente près des **deux tiers** de l'investissement, cette part montant à environ trois quarts si l'on inclut les syndicats intercommunaux. Habituellement lié à ce que la littérature nomme un « **cycle électoral** », le profil de l'investissement local est en effet marqué par une expansion l'année précédant l'élection et une contraction (ou une croissance plus faible) l'année de l'élection et l'année suivante. Ceci s'est vérifié à chaque reprise au cours des six élections municipales les plus récentes (1983, 1989, 1995, 2001, 2008, 2014). Toutefois, la dernière élection fait apparaître une **contraction à la fois plus forte et répétée** sur deux années (contribution négative de - 5 % en 2014 et en 2015 contre une moyenne de - 1,2 % l'année T et de - 1,5 % l'année T+1). Dans un contexte de **hausse de l'endettement local** (passé de 7 % à 9 % du PIB en moins d'une décennie) et de situations financières globalement plus tendues, les collectivités auraient utilisé le levier de l'investissement pour contenir une dépense en hausse par ailleurs (masse salariale, prestations).

<sup>1</sup> En élargissant le champ aux subventions d'investissement, ce ratio passe à 4,3 %.

<sup>2</sup> 55% pour les APUL en 2015, contre 35% pour l'Etat et les opérateurs et 10 % pour la sécurité sociale. La FBCF locale est plutôt tournée vers le bâtiment et les équipements, la FBCF nationale vers la recherche et l'achat de droits de propriété intellectuelle.



### 3. Faut-il relancer l'investissement public ? Avantages et inconvénients

Loin d'être un phénomène national, le **recul de l'investissement public est une réalité européenne**. De fait, comme l'a rappelé la Cour des comptes<sup>3</sup>, l'investissement public en France présente la double caractéristique d'être comparativement plus élevé en proportion de la richesse nationale et d'avoir moins reculé au cours de la Grande récession. Ainsi, les pays les plus frappés par la crise économique (Europe du Sud, Irlande) ont subi un net recul du taux d'investissement public. En outre, les **infrastructures françaises** sont généralement jugées **satisfaisantes** dans les enquêtes internationales. Enfin, la situation durablement dégradée des comptes publics limite les marges de manœuvre. A cet égard, la Cour se prononce clairement en défaveur d'une modification des règles de calcul du déficit (idée de soustraire les dépenses d'investissement des dépenses publiques afin de les « sanctuariser ») au motif qu'une telle évolution entraînerait des débats en cascade sur le caractère d'investissement d'autres pans de l'action publique (santé, éducation...). Si ces arguments sont pertinents, **deux raisons amènent à les nuancer** : d'une part, la nette baisse des investissements publics bruts conduit les investissements nets (FBCF – consommation de capital fixe<sup>4</sup>) à un **niveau qui compense à peine la dépréciation du capital** ; d'autre part, des **investissements publics ciblés et rigoureusement choisis** peuvent soutenir l'activité économique. En effet, une décision d'investissement public agit à court terme sur la **demande agrégée** puis, à moyen et long termes, sur **l'offre de l'économie**, et donc son potentiel. Dans une étude récente<sup>5</sup>, la Banque nationale de Belgique (BNB) rappelle l'existence de « **multiplicateurs d'investissement** » positifs, même si leurs effets varient en fonction de la période considérée, de la nature des investissements, du mode de financement et des réactions de la politique monétaire. A court terme, le **financement par endettement** aurait l'impact le plus favorable sur le PIB par rapport à d'autres alternatives (diminution de la consommation publique, relèvements des impôts sur le travail ou la consommation). En revanche, l'impact du mode de financement serait nettement moins important au bout de 10 ans.

\*\*\*

*Absente du débat, la question de l'érosion de l'investissement public français mériterait sans doute d'être reposée à l'aune des tendances observées. Certes, l'investissement public n'est pas un bon outil de régulation conjoncturelle pour deux raisons : d'une part, les délais importants entre la décision et la réalisation (i.e. l'investissement commence à produire des effets quand l'économie n'en a plus besoin) ; d'autre part, la baisse de l'investissement à des fins d'économies budgétaires a des conséquences négatives sur l'activité. Cependant, si son rôle est nécessairement plus limité qu'auparavant du fait des mutations de l'économie et de l'indispensable désendettement, il demeure un espace pour l'investissement public à l'heure de préparer l'avenir. Une stratégie globale sur une décennie qui ne se contente pas d'attendre le retour de la phase ascendante du « cycle électoral » local pourrait utilement bénéficier des conditions de financement favorables pour accroître le potentiel de croissance de l'économie française.*

<sup>3</sup> Chapitre « L'investissement public » dans le rapport de juin 2015 sur la situation et les perspectives des finances publiques.

<sup>4</sup> Amortissement correspondant à la dépréciation du capital fixe par suite d'usure et d'obsolescence.

<sup>5</sup> « Faut-il stimuler les investissements publics ? », Melyn, Schoonackers, Stinglhamber, Van Meensel, Revue éco. BNB, sept. 2016.