

## L'investissement public : définition et mesures (1<sup>ère</sup> partie)

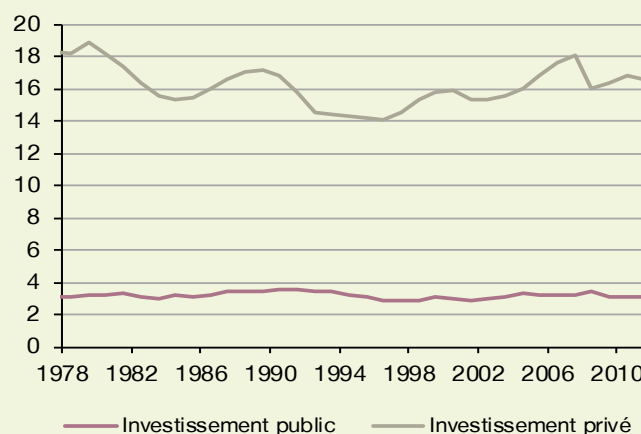
Les chiffres du PIB publiés par l'Insee révèlent que l'investissement public a récemment mieux résisté que l'investissement privé. Cela reflète notamment le fait que le premier ne répond pas aux mêmes forces et contraintes que le second. Contrairement à l'investissement privé, l'investissement public ne sur-réagit pas aux variations de l'activité et peut être contra-cyclique. Ainsi, il peut jouer un rôle stabilisateur et ce, d'autant plus que son poids dans l'économie est loin d'être négligeable. Ce numéro de *Conjoncture* fait le point sur les statistiques de l'investissement public –définition, mesures et importance dans l'économie– et permet de savoir qui investit en France et dans quel secteur.

### L'investissement public : quel pan de l'économie ?

L'investissement public pesait pour 63,7 Md€ en 2012 soit 16 % des investissements totaux dans l'économie, une part non négligeable. Il est, de plus, intégré directement au calcul du PIB au même titre que l'investissement privé. Ainsi, même si l'investissement public ne représente que 3 % du PIB, il a récemment soutenu la croissance économique (croissance du PIB). En termes réels, il a augmenté de 1,4 % en 2013 alors que l'investissement des entreprises non financières a baissé de 2,3 % et celui des ménages de 3,8 % au total en 2013 par rapport à 2012. L'investissement des ménages correspond aux achats de logements et aux gros travaux d'entretien.

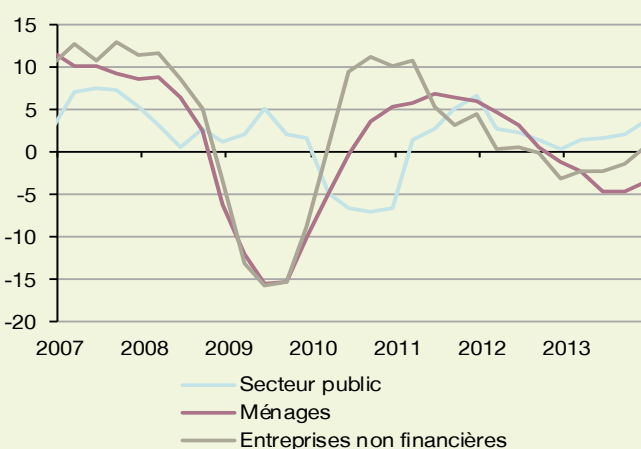
En termes de poids dans les dépenses publiques totales, l'investissement représente une part assez limitée : 5,5 % en 2012<sup>1</sup>. Les grandes masses des dépenses publiques sont avant tout constituées des dépenses sociales (64 % du total) ou de la masse salariale (23 %).

Graphique 1 : investissement public et privé en France (% PIB nominal)



Source : Eurostat

Graphique 2 : croissance de l'investissement sur un an en France (nominal)



Source : Insee

Graph. 1 et 2, investissement : formation brute de capital fixe

<sup>1</sup> Source : Insee



## L'investissement public : les mesures

L'investissement public est donc un élément à part entière du PIB et donc de la croissance, mais quelles dépenses publiques sont considérées comme de l'investissement ? Si l'on définit l'investissement comme la dépense de ressource actuelle pour retirer un gain futur -par opposition à la consommation qui génère une satisfaction immédiate- alors les types de dépenses publiques qui pourraient être considérés comme de l'investissement sont nombreux. Le capital public peut intégrer les infrastructures, les politiques de formation/éducation, les politiques de santé et les programmes de recherche et développement (R&D). Dans la comptabilité nationale, la mesure est évidemment plus étroite.

### Comment est mesuré l'investissement public en comptabilité nationale ?

La statistique de référence pour la mesure de l'investissement public est celle de la comptabilité nationale calculée par l'Insee en France. C'est elle qui est intégrée au calcul du PIB et qui a été présentée précédemment. Dans la comptabilité nationale, l'investissement est compris au sens de capacités de production et cette définition possède donc nécessairement un certain nombre de restrictions. L'investissement ou formation brute de capital fixe (FBCF) correspond aux acquisitions nettes d'actifs utilisés régulièrement pendant au moins un an dans les processus de production. Les dépenses d'éducation, de formation ou les dépenses en R&D ne sont pas intégrées dans cette mesure. Pourtant, ces dépenses participent au développement du tissu économique et sont loin d'être négligeables. Ainsi, les dépenses des administrations publiques en R&D sont importantes en France, au-dessus de la moyenne de la zone euro (cf. graphique 3). L'Insee a conscience de ces limites et, dans sa volonté d'améliorer ses statistiques, va comptabiliser la R&D dans l'investissement à partir de mai 2014.

### Une frontière ténue entre public et privé

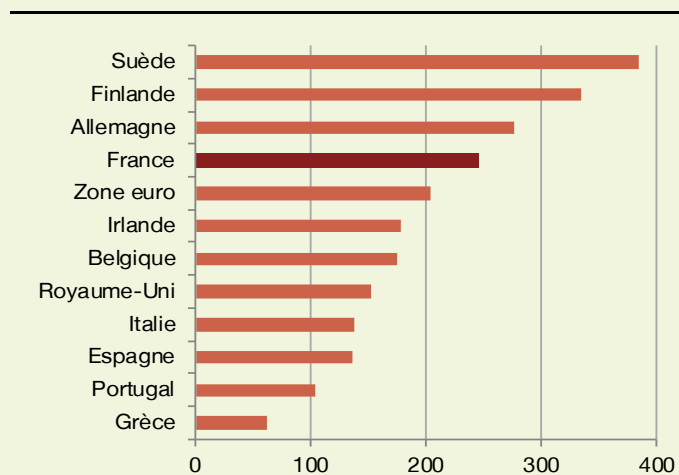
La frontière entre secteur public et secteur privé est également parfois très ténue. Selon le type d'organisations et de contrats, certains investissements peuvent être comptabilisés d'un côté ou de l'autre. Ainsi en est-il des partenariats public-privé (PPP)<sup>2</sup> ou des investissements privés consécutifs à des décisions publiques. De même, la construction de logements sociaux peut être enregistrée dans l'investissement privé même si l'opérateur est sous contrôle public. Ceci sera le cas si leur activité est considérée comme marchande : la majorité des opérateurs sont dans cette configuration et leurs investissements classés hors administrations publiques<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> L'Insee note que « chaque projet en PPP requiert une analyse spécifique pour savoir à qui doit être attribué l'équipement construit en partenariat. »  
<sup>3</sup> Pour en savoir plus : Insee, Note méthodologique, « Les administrations publiques dans les comptes nationaux », mai 2012

### Investissement public en comptabilité nationale et en budget pour une collectivité : deux mesures différentes

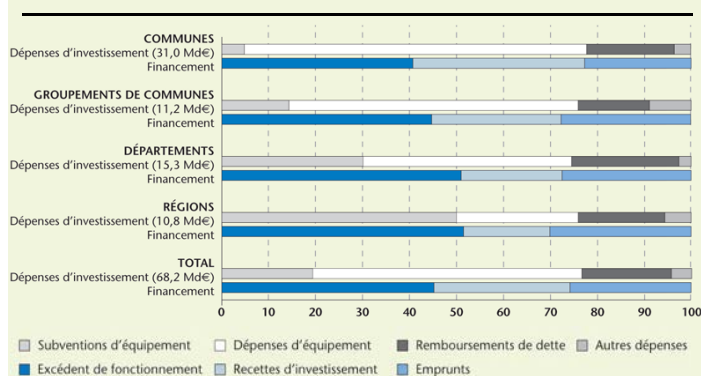
Enfin, l'investissement public au sens de la comptabilité nationale, la FBCF, n'est pas exactement l'investissement au sens du budget d'une collectivité locale. L'investissement public des collectivités locales intègre les remboursements de dettes et les subventions versées -par exemple, les participations des régions aux projets communaux- en plus des dépenses d'équipement<sup>4</sup>. Pour les régions et les départements, les subventions versées représentent ainsi respectivement 50 % et 30 % de leurs investissements en 2012 au sens de la comptabilité locale (cf. graphique 4).

Graphique 3 : Dépenses publiques de recherche et développement, 2011 (euro par habitant)



Source : Eurostat

Graphique 4 : nature et financement des opérations d'investissement en 2012



Sources : DGCL, DGFIP

Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales, Les finances des collectivités locales en 2013

<sup>4</sup> Toutes les données d'investissement public par niveau de collectivités (communes, régions, départements) résultent des comptes financiers locaux. Elles diffèrent donc de la définition au sens de la comptabilité nationale.



## L'investissement public : quelle origine et quelle destination ?

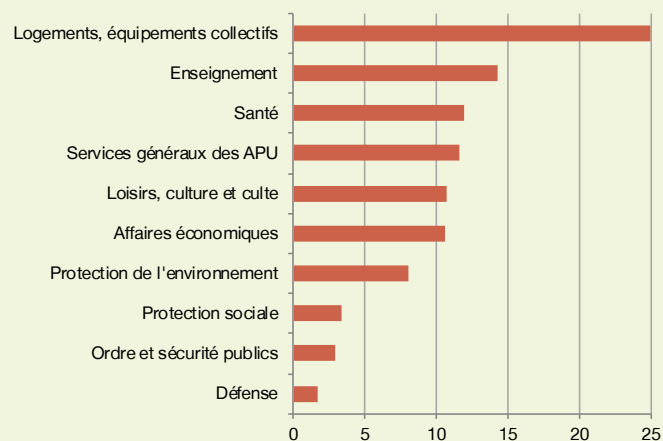
La mesure de l'investissement public par la comptabilité nationale, avec toutes ses limites, permet toutefois de répondre à deux questions clés : i) vers quoi l'investissement public s'oriente-t-il essentiellement ? ii) qui est à l'origine de l'investissement public en France ? Le graphique 5 ci-contre révèle que l'investissement public est en premier lieu consacré au logement et aux équipements collectifs. Ce poste représente un quart des acquisitions nettes d'actifs des administrations publiques, un poids en hausse sur longue période puisqu'il était de 20 % en 1995. Ces investissements vont de la construction/réhabilitation immobilière, à l'achat de terrain ou encore, par exemple, à la construction de réseaux de distribution d'eau. Le 2<sup>ème</sup> poste d'investissement est l'éducation suivi par la santé. Les transports<sup>5</sup> représentent 5 % des investissements, un poids significatif mais en baisse par rapport à une moyenne de 10 % entre 1995 et 1998. Finalement, l'investissement est le plus faible dans le secteur de la défense.

Quant à savoir quelle sphère publique génère l'investissement, les statistiques montrent que les collectivités locales réalisent l'essentiel des investissements publics. En 2012, les collectivités locales effectuaient 71 % de la FBCF publique ! Cette part a eu tendance à croître sur longue période : elle était de 66 % en 1996 et de 44 % en 1950. L'Etat représente, quant à lui, moins de 10 % des investissements publics, concentrés dans la défense et l'ordre et sécurité publics. Le poids accru des collectivités locales reflète notamment la décentralisation : les départements et les régions se sont vus confier davantage de compétences. Par ailleurs, sur la période récente, les collectivités locales ont poursuivi leurs efforts en dépit de la consolidation budgétaire. Leurs investissements ont augmenté de 3,5 % en moyenne en 2011 et 2012, une hausse notamment favorisée par le cycle électoral.

Les collectivités locales assurent en fait la quasi-totalité des investissements publics dans le logement et l'aménagement urbain : 99,8 % en 2012 ! Elles sont également très présentes dans l'investissement pour la protection de l'environnement (97 %) et elles représentent également plus de 90 % des investissements publics consacrés à l'éducation, à la culture et aux loisirs. Elles sont en revanche peu présentes dans les investissements de santé (2 %) : sans surprise, c'est essentiellement à la Sécurité sociale que ce rôle appartient. A un niveau administratif encore plus fin, il apparaît qu'au sein des collectivités locales, ce sont les communes qui assurent la majeure partie des dépenses d'investissement<sup>6</sup>. En 2011, les communes assuraient un peu plus de la moitié des

dépenses d'équipement brutes des collectivités territoriales<sup>7</sup>, devant les départements et les régions. Les collectivités locales et plus précisément les communes sont donc le principal investisseur public en France. L'économiste Bernard Fritsch<sup>8</sup> estime toutefois qu'une part importante des investissements des administrations publiques locales n'est pas de l'offre strictement nouvelle. Les données d'investissement ne prennent pas seulement en compte la création de nouveaux équipements ou l'accroissement de l'offre de services publics mais aussi l'entretien du capital. D'après lui, les opérations lourdes d'entretien et de rénovation d'infrastructures pourraient représenter plus de la moitié des dépenses d'investissement.

Graphique 5 : Acquisition nette d'actifs non financiers par fonction des administrations publiques, 2012 (% acquisitions totales)



Source : Insee

Graphique 5 : formation brute de capital fixe par niveau d'administration publique, Md€



Source : Insee

<sup>5</sup> Les transports sont classés dans la fonction « affaires économiques ».

<sup>6</sup> Au sens des comptes financiers locaux

<sup>7</sup> Source : gouvernement français, site : vie-publique.fr

<sup>8</sup> B. Fritsch, « Investissement public local : faire mieux avec moins » dans Quel pacte financier et fiscal pour 2008-2014 pour les grandes agglomérations, Communautés Urbaines de France-Caisse d'épargne



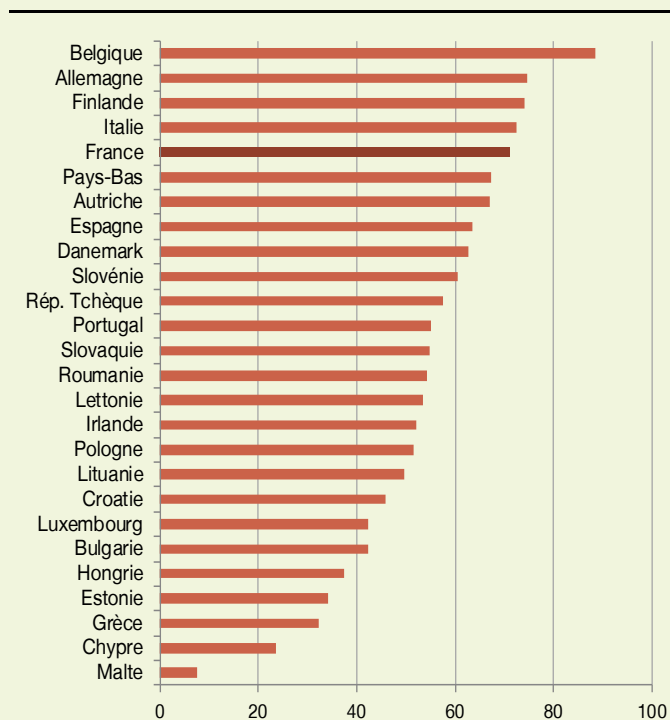
## L'investissement par les collectivités locales : une spécificité française ?

En France, les collectivités locales sont le plus grand investisseur public : est-ce une spécificité française ou retrouve-t-on cette même caractéristique chez nos voisins européens ? La France, sans être le seul pays où les collectivités locales pèsent dans l'investissement, est dans le « top 5 » comme le montre le graphique ci-dessous. Les collectivités locales sont à l'origine de 65 % de l'investissement public en moyenne en Union Européenne en 2012, moins qu'en France (71 %). Les deux pays où les collectivités locales sont le plus présentes dans l'investissement public sont la Belgique (à plus de 90 %) et l'Allemagne. Cela tient notamment à leur structure institutionnelle avec un niveau de collectivités fédérales au degré d'autonomie assez fort. Au contraire, les pays où l'investissement est centralisé par l'Etat sont plutôt des petits pays avec un seul niveau de collectivités locales comme Chypre, Malte ou l'Estonie.

## Conclusion

L'investissement public représente ainsi une part non négligeable de l'économie avec l'avantage de ne pas être pro-cyclique. L'investissement public a d'ailleurs bien résisté sur les dernières années grâce notamment aux collectivités locales qui sont à l'origine de plus de 70 % des investissements publics. Si nous savons désormais que nos voisins directs que sont l'Allemagne, la Belgique ou l'Italie ont aussi des collectivités locales très présentes, il serait intéressant de savoir si, au total, le secteur public est plus présent dans l'investissement en France qu'ailleurs en Europe. Un second numéro de *Conjoncture* dédié à l'investissement public répondra à cette question. Cela nous amènera à nous questionner sur le rôle économique de l'investissement public : si celui-ci fait encore débat sur un horizon court, son rôle structurant pour une croissance équilibrée à long terme est un peu plus consensuel.

Graphique 6 : Investissement des administrations locales et d'Etats fédérés en 2012 (% de l'investissement public total)



Notes : administrations d'Etats fédérés : en Belgique, Allemagne, Espagne et Autriche  
Investissement : formation brute de capital fixe  
Source : Eurostat.

## > Indicateurs clés au 30/04/2014

| Croissance du PIB sur un an (%) | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014T1 | Prévisions |       | Forward fin 2014 | Fon fin |
|---------------------------------|------|------|------|------|--------|------------|-------|------------------|---------|
|                                 |      |      |      |      |        | 2014*      | 2015* |                  |         |
| France                          | 1,7  | 2,0  | 0,0  | 0,2  | 0,8    | 1,0        | 1,3   | -                | -       |
| Zone euro                       | 2,0  | 1,6  | -0,7 | -0,4 | 0,9    | 1,1        | 1,5   | 0,11             | 0,      |
| Etats-Unis                      | 2,5  | 1,8  | 2,8  | 1,9  | 2,3    | 2,7        | 3,0   | 0,25             | 0,      |
| Chine                           | 10,4 | 9,3  | 7,7  | 7,7  | 7,4    | 7,3        | 7,2   | 2,06             | 2,      |

| Taux (moyens, %)     | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 31/04/2014 | 2014** | 2015** | Forward fin 2014 | Fon fin |
|----------------------|------|------|------|------|------------|--------|--------|------------------|---------|
| Taux repo            | 1,00 | 1,25 | 0,88 | 0,54 | 0,25       | 0,25   | -      | -                | -       |
| Eonia                | 0,44 | 0,87 | 0,23 | 0,09 | 0,28       | -      | -      | 0,11             | 0,      |
| Euribor 3 mois       | 0,81 | 1,39 | 0,57 | 0,22 | 0,33       | -      | -      | 0,25             | 0,      |
| OAT 10 ans           | 3,12 | 3,30 | 2,52 | 2,20 | 2,02       | 2,48   | -      | 2,06             | 2,      |
| Inflation hors tabac | 1,40 | 2,00 | 1,90 | 0,80 | 0,60       | 1,1*** | 1,3*** | -                | -       |
| Livret A             | 1,44 | 2,06 | 2,25 | 1,63 | 1,25       | -      | -      | -                | -       |

\* Consensus Bloomberg, moyenne annuelle \*\* Fin d'année  
\*\*\* moyenne annuelle, pour l'inflation totale  
Source : Bloomberg

La croissance économique accélère dans les pays développés tandis que l'environnement est moins porteur pour les économies émergentes. La zone euro est sortie de récession et l'activité en France s'améliore progressivement. La croissance devrait approcher 1 % en 2014 en France après deux années de quasi-stagnation. Cette reprise est la conséquence d'une amélioration de la confiance des agents et de la moindre rigueur budgétaire en 2014 (0,8 pt de PIB d'effort structurel contre 1,6 pt en 2013 d'après les estimations du gouvernement). Les taux monétaires devraient rester bas : l'inflation est sensiblement sous la cible de la BCE, ce qui incite à des anticipations de nouvelles mesures monétaires accommodantes. Les taux longs, tels que prévus par le consensus Bloomberg, sont attendus très légèrement haussiers, sous l'influence de la hausse des rendements américains et du retour de la croissance.