

## 7) L'investissement public local

Les administrations publiques locales (APUL) comprennent les collectivités territoriales et leurs groupements 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 ainsi que de certains établissements publics nationaux dont l'activité s'exerce sur une partie du territoire (parcs nationaux, agences de l'eau, etc.).

L'investissement considéré ici est physique (non financier). L'investissement public local est celui des APUL et c'est une composante de l'investissement public, celui de l'ensemble des administrations publiques, dont la définition et le champ sont précisés dans une [autre fiche](#).

La présente 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

La « *formation brute de capital fixe* » (FBCF) des administrations publiques locales (APUL), leurs investissements non financiers dans les comptes nationaux, s'élève à 53,0 Md€ en 2019 (après 46,0 Md€ en 2018), soit 60 % de celle de l'ensemble des administrations publiques et 2,2 % du PIB.

La FBCF des APUL correspond aux investissements réalisés mais pas aux investissements financés par les APUL. Pour estimer ceux-ci, il faut ajouter les aides à l'investissement qu'elles accordent (7,5 Md€) et déduire les aides reçues (12,2 Md€)<sup>1</sup>. L'investissement public financé par les APUL ressort alors à 48,3 Md€, soit 2,0 % du PIB et 45 % 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

---

<sup>1</sup> L'essentiel des aides à l'investissements est reçu de l'Etat, notamment à travers le remboursement de la TVA sur les dépenses d'équipement des collectivités locales, et de l'Union européenne.

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

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 %. 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 %.

La formation brute de capital fixe des collectivités territoriales et de leurs groupements représente 93 % de celle du total des APUL. 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 75 % en 2018, les départements 17 % et les régions 8 % (hors budgets annexes). En tenant compte des aides à l'investissement versées et reçues, ces parts sont de 62 % pour le secteur communal, de 21 % pour les départements et de 18 % pour les régions.

### B) Ses déterminants et son évolution

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.

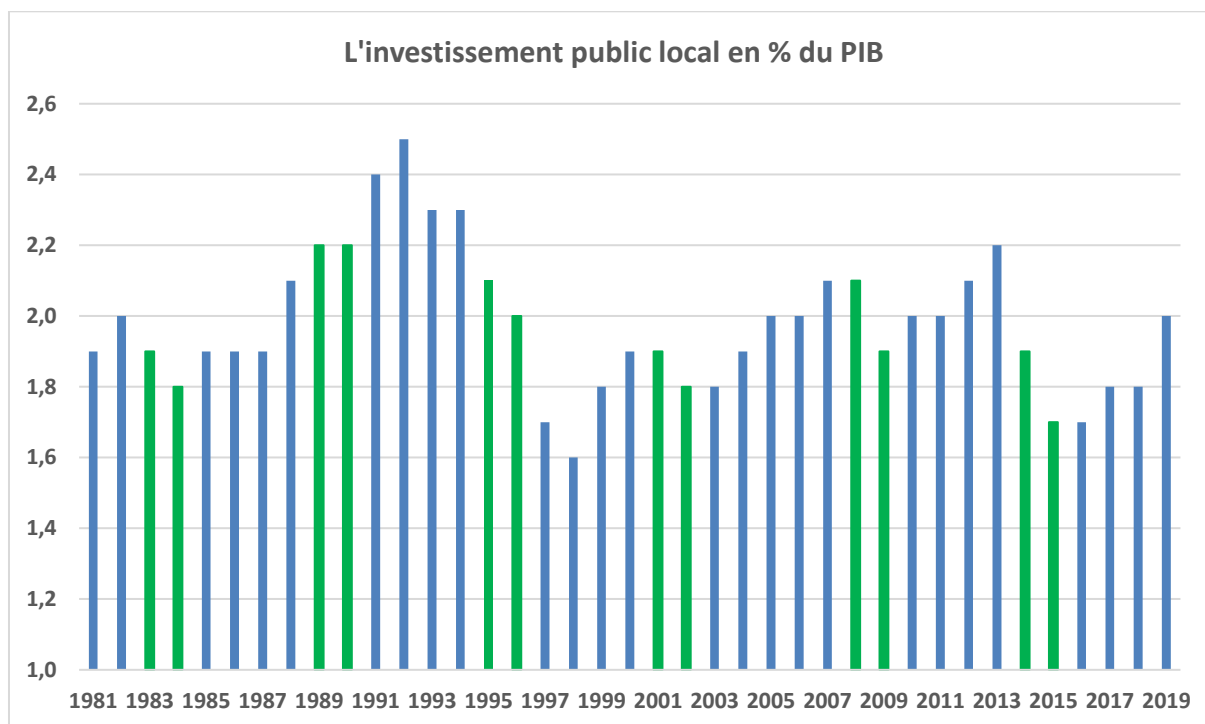
Le volume de l'investissement public local peut dépendre aussi des ressources des collectivités locales et la baisse des dotations de l'Etat dans les années 2014-2017 a certainement contribué à le réduire. Sa croissance est également plus importante lorsque celle du PIB est elle-même plus élevée. Enfin, l'investissement public local a été plusieurs fois temporairement 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. Dans sa [note de conjoncture](#) de décembre 2019, l'Insee estime que la croissance de l'investissement public local est majorée de 4 points l'année qui précède les élections municipales, toutes choses égales par ailleurs, avant de ralentir par contrecoup l'année du scrutin et la suivante.

Le graphique suivant présente l'évolution des investissements financés par les APUL (FBCF + aides à l'investissement versées – aides à l'investissement reçues).

Au-delà du cycle électoral, de la situation financière des collectivités et de la conjoncture économique, ils paraissent avoir 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 ; une baisse de 2013 à 2016 résultant sans doute largement de la baisse des dotations de l'Etat. La forte croissance enregistrée en 2019 pourrait laisser augurer une nouvelle phase ascendante mais cela reste à confirmer et la crise de 2020 pourrait conduire à des évolutions inédites, ne serait-ce qu'en raison de la chute du PIB.



Source : Insee ; FIPECO ; investissements financés par les APUL (FBCF + aides à l'investissement versées – aides à l'investissement reçues) ; une barre verte désigne une année d'élection municipale ou la suivante.

### C) Son efficacité

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 leur [rentabilité socio-économique](#) 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 efficacité 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. Elles sont seulement tenues de présenter un plan de financement pluriannuel des investissements dans un rapport d'orientation budgétaire donnant

lieu à débat avant le vote du budget, mais cette obligation n'est pas sanctionnée si elle n'est pas respectée.

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 économique<sup>2</sup>. 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.

---

<sup>2</sup> « Enquête sur l'investissement des collectivités locales : vers un changement en profondeur ? », Groupe Caisse des dépôts, Conjoncture, n°49, novembre 2014.