



## Pour en finir avec la distinction entre investissement et fonctionnement

Par Emmanuel GAGNEUX, vice-Président de l'Andass – Directeur Général Adjoint délégué aux politiques sociales du conseil départemental de l'Eure

### De la vertu en matière de dépense publique

Certains concepts semblent tellement aller de soi que personne ne songe à les réinterroger. Les notions "d'investissement" et de "fonctionnement" dans les finances locales font partie de ces évidences dont il semble vain de discuter car elles ne sont qu'affaire de convention. Pourtant, le langage détermine plus la pensée qu'on le croit d'ordinaire et une simple convention comptable, d'apparence anodine, peut en réalité avoir une portée politique considérable.

Car pour bon nombre d'élus, de responsables politiques locaux et de fonctionnaires des corps de contrôle, la maîtrise des dépenses de fonctionnement est *le* marqueur par excellence de la bonne gestion. A l'inverse, un haut niveau d'investissement est généralement considéré avec bienveillance, quoiqu'il en coûte. Combien de patrons d'exécutif locaux se sont-ils enorgueillis, à l'heure de présenter leur bilan, d'une baisse des dépenses de fonctionnement permettant *d'investir plus*, quitte à dépenser plus et donc à s'endetter davantage ?

Disons-le d'emblée, l'Europe n'a rien à voir dans cette affaire. Les critères de Maastricht ne font aucune différence entre "investissement" et "fonctionnement". Vu de Bruxelles, une dépense est une dépense, point.

L'idée que les dépenses "d'investissement" sont vertueuses par nature, et les dépenses de fonctionnement sinon néfastes, du moins responsables de l'épidémie d'obésité qui frappe les Léviathans et autres mammoths, a largement conquis le sommet de l'Etat. Car le Gouvernement, tout en s'affligeant du haut niveau de la dépense publique, traite les "investissements" des collectivités avec une étonnante mansuétude, au point de les exclure de la fameuse règle "de Cahors" qui plafonne 1,2% par an - moins que l'inflation - la croissance des seules dépenses de fonctionnement. Sommées de réduire leurs dépenses de fonctionnement en volume, les collectivités sont donc curieusement autorisées à dépenser sans trop de contrainte, pourvu que ce soit *pour investir*.

La croyance en la nature vertueuse des dépenses "d'investissement", aisément associées à l'éthique protestante du capitalisme, qui, on le sait, fait cruellement défaut aux pays latins, est peut-être en rapport avec la vulgate de l'enseignement de la théorie keynésienne, encore en vigueur il y a une quinzaine d'années, et dont l'égalité entre investissement et épargne était une pierre angulaire. Investir, c'est donc épargner, c'est donc sacrifier une satisfaction immédiate à un bienfait futur. C'est être adulte, raisonnable, vertueux. CQFD. En oubliant au passage que Keynes cherchait surtout à mettre en lumière les risques liés à un excès d'épargne, l'ajustement se faisant par les quantités. Et accessoirement que cette équation ne vaut que pour une économie fermée, ce qui, à l'échelle d'une collectivité, n'existe plus en gros depuis la fin du néolithique.

Contact :

Jean-Paul Raymond, Président de l'ANDASS  
DASES  
94/96 quai de la Rapée  
75570 PARIS

Emmanuel Gagneux, Vice-Président de  
l'ANDASS  
Hôtel du Département  
14, Boulevard Georges Chauvin  
2700 EVREUX

## Un système comptable confus et rudimentaire

Selon les règles de la comptabilité publique locale, la distinction entre "investissement" et "fonctionnement" ne réside pas dans l'utilité économique de la dépense, mais dans le caractère durable ou non du bien acquis en contrepartie. Cela peut se comprendre sous l'angle du principe de rattachement des charges à l'exercice : un bâtiment est utilisé bien au-delà de son année de construction, il est donc normal que les dépenses plus élevées constatées l'année de sa livraison fassent l'objet d'un traitement comptable distinct des dépenses dont le bien acquis en contrepartie est immédiatement consommé, comme par exemple le travail ou le carburant.

Toutefois, le traitement actuellement dévolu aux dépenses dites *d'investissement* est éminemment critiquable, à commencer par le choix du vocabulaire. Car une bonne politique publique est d'abord une politique lisible et compréhensible par un maximum de citoyens. Cela commence par l'utilisation d'un langage intelligible au plus grand nombre. Dans le langage courant, un investissement est *une dépense dont on attend des bénéfices économiques futurs*. Pour la comptabilité publique, un investissement est *une dépense dont le bien acquis en contrepartie a une durée d'utilisation supérieure à la période comptable*, ce qui est tout à fait différent. Plutôt que de *dépenses d'investissement*, il faudrait parler de *dépenses à répartir sur plusieurs exercices*. Ce serait à la fois plus neutre et plus précis.

Au-delà du vocabulaire, c'est l'inscription même de ces dépenses au compte administratif qui pose question car elle crée une confusion entre le stock de capital et sa variation. Pour éviter cela, la plupart des entités publiques, privées ou associatives utilisent une comptabilité en partie double dans laquelle le bilan sert à refléter la valeur du stock de capital et le compte de résultat ses variations.

Dans ce système en partie double, le *résultat net* représente la somme des variations de valeur de tous les éléments d'actif et de passif d'une période à l'autre. Cette définition est assez proche de ce que le grand public entend par *résultat*, c'est-à-dire un accroissement ou une diminution de richesse. En comptabilité publique locale en revanche, le *résultat* est une mesure de la variation de l'excédent (ou du déficit) de trésorerie. Pourquoi dès lors l'avoir nommé "résultat" plutôt que "variation de trésorerie" ? Appeler un chat un chat aurait sans doute fait courir le risque insensé que les citoyens ordinaires comprissent aisément ce dont il s'agit. Quelle horreur !

En fondant l'essentiel de la communication financière sur le seul compte de résultat (appelé *compte administratif* pour être encore un peu plus sûr d'embrouiller le citoyen), la comptabilité publique locale se distingue par son caractère confus et rudimentaire, impropre à refléter une image fidèle de la situation financière des collectivités.

Certes, le bilan existe, il est élaboré par le Payeur. Mais il est faux (les amortissements ne sont pas tous comptabilisés, sans parler des provisions), et personne hormis le Payeur ne le regarde vraiment (cela expliquant sans doute en partie ceci). Supprimer l'inscription des "investissements" du compte administratif au profit du bilan obligerait toutes les parties prenantes à s'intéresser de près à ce dernier.

Ainsi, l'inscription à l'actif, et non au compte de résultat, des dépenses "d'investissement" et de l'endettement, assortie d'une comptabilisation précise des amortissements et dépréciations donnerait une lecture beaucoup plus pertinente des états financiers des collectivités.

Elle permettrait également de réguler le risque financier plus efficacement et plus précisément par le biais de ratios d'endettement de type "dette sur immobilisations" ou "dette sur fonds propres", plutôt que par l'interdiction actuelle de financement du fonctionnement par la dette, qui ne permet pas d'appréhender le risque inhérent à un excès "d'investissement".

Enfin, les dépenses "d'investissement" disparaissant du compte de résultat au profit d'une inscription purement bilancielle, le résultat représenterait enfin la variation de l'actif net. La situation de trésorerie à la clôture serait lisible dans le bilan, et sa variation expliquée par le tableau des flux de trésorerie.

Ces trois instruments – *bilan, compte de résultat, tableau des flux de trésorerie*, donneraient une vision beaucoup plus précise de la situation financière des collectivités.

Mais l'essentiel n'est pourtant pas là. Répétons-le : le langage conditionne la pensée. Le choix du mot *investissement* pour qualifier des *dépenses à répartir sur plusieurs exercices* n'est pas neutre politiquement<sup>1</sup>. Il tend à faire accroire que ces dépenses sont par nature productives, à l'opposé des vilaines dépenses de fonctionnement, par nature improductives.

## Une distinction économiquement absurde

Nous l'avons dit, dans le langage courant, un investissement est une *dépense dont on attend des bénéfices économiques futurs*. Appliqué à une collectivité territoriale, dont le but n'est pas de générer des profits pour son propre compte mais de servir l'intérêt général, ces bénéfices économiques futurs sont censés profiter à la population du territoire dans sa globalité. En autre termes, un investissement est en principe une dépense génératrice de croissance économique pour le territoire.

Par contraste, le fonctionnement désigne, dans l'esprit du public, une catégorie de dépense *économiquement stérile*, c'est-à-dire dont la contrepartie n'est pas un bénéfice économique futur, mais un service à la population ou une redistribution de revenu. Il n'y a qu'un pas pour la qualifier d'*hédoniste*.

En vérité, l'examen de la nature des dépenses, investissement d'un côté, fonctionnement de l'autre, montre qu'il n'en est rien. Les dépenses de fonctionnement ne sont pas toutes *économiquement stériles*, loin s'en faut. A l'inverse, les dépenses d'*investissement* sont très loin d'être toutes productives et génératrices de croissance.

Pour commencer, une part considérable des dépenses dites d'*investissement* est consacrée au maintien en l'état des équipements. S'agissant des infrastructures routières, la part de ces dépenses d'entretien et de réparation atteint 70% du total, le reste étant dévolu à leur aménagement (passage en 2 fois 2 voies, construction de bretelles d'accès, transformation de carrefour en rond-point etc.) et, plus rarement, à la construction de nouvelles. Ainsi, 70% de ce que l'on présente au public comme des "investissements dans les infrastructures" est en fait de la réparation de nids-de-poule à grande échelle. C'est très utile pour utiliser les routes en toute sécurité. Mais doit-on vraiment qualifier cela d'*investissement* ? Quant aux *dépenses d'avenir* telles que par exemple les réseaux de fibre optique ou les incubateurs de start-up, elles occupent une portion plutôt congrue dans l'ensemble des *dépenses d'investissement* des collectivités.

Toutes les dépenses d'*investissement* n'ont donc pas pour effet, ni même pour finalité, d'accroître le potentiel productif du territoire. La plupart du temps, leur fonction est exactement la même que celle des dépenses de fonctionnement : rendre des services à la population. L'existence d'une salle des fêtes dans un village ne présente aucun intérêt pour les entreprises locales, et très peu pour attirer des résidents. La salle des fêtes sert surtout à rendre service à la population locale, comme une bibliothèque, une piscine ou un service de collecte des déchets. Si utiles soient-elles, ces dépenses n'accroissent pas significativement le potentiel productif.

---

<sup>1</sup> A ceux qui penseraient que la comptabilité n'est qu'affaire de "technique", je rappellerai la bataille homérique que se sont livrées dans les années 2003-2008 les banques européennes continentales d'un côté, les banques anglo-saxonnes soutenues par les principaux cabinets d'audit de l'autre, autour de l'adoption en Europe de la norme internationale IAS39 relative à la comptabilisation des instruments financiers. Le sujet avait même suscité un courrier de Jacques Chirac à Romano Prodi le 4 juillet 2003 (Libération du 17 juillet 2003), preuve de sa dimension politique. Plus tard, les normes comptables figurèrent également en bonne place dans la déclaration du G20 du 15 novembre 2008 faisant suite à la crise financière (<https://www.cairn.info/revue-comptabilite-control-audit-2010-3-page-153.htm>).

Certaines voix d'économistes s'élèvent même pour regretter un surinvestissement dans les projets d'infrastructures routières, pointant leur coût social et environnemental (consommation de foncier, incitation à l'utilisation de moyens de transports polluants, mise en concurrence des producteurs locaux etc.), voire sociétales (isolement des individus consécutif à l'étalement urbain). Les ronds-points, dont le nombre en France est disproportionné par rapport à nos voisins européens (la France en compte 4 fois plus qu'au Royaume-Uni) semblent à certains emblématique de cette situation. L'énorme dette publique de notre pays pourrait être en partie liée à un certain suréquipement en routes, en piscines, stades et autres salles des fêtes vides la moitié du temps. Loin d'enrichir le pays, l'excès d'investissement aurait contribué à l'endettement...

A l'inverse, certaines dépenses de fonctionnement peuvent avoir un effet très positif sur le système productif, comme par exemple les dépenses d'éducation et de recherche, et plus généralement tout le domaine de l'*investissement en capital humain*. Plusieurs études ont même montré que mêmes les dépenses sociales, par exemple des programmes éducatifs précoces destinés aux familles les plus précaires, pouvaient présenter, pour la société dans son ensemble, un retour sur investissement considérable<sup>2</sup>.

Par rapport à nos voisins européens, notre pays a fait le choix d'infrastructures routières en excellent état et de dépenses d'éducation modérées. Nos routes sont rutilantes tandis que le niveau de nos profs baisse faute de salaires suffisants pour attirer les candidats au concours. Est-ce un choix économique rationnel sur le long terme ?

Mais surtout, investissement et fonctionnement sont indissolublement liés : l'utilisation de tout équipement nécessite des dépenses de fonctionnement, et l'exécution de tout service public nécessite l'utilisation de nombreux équipements et infrastructures.

La distinction investissement – fonctionnement n'a donc aucun sens d'un point de vue économique. Contrairement aux lieux communs, les dépenses d'investissements ne sont par nature ni plus ni moins productives que les dépenses de fonctionnement, et les unes ne vont pas sans les autres.

Il s'ensuit que, contrairement au dogme hélas bien ancré dans les esprits, la maîtrise des dépenses de fonctionnement assortie d'une forte dépense d'investissement ne doit absolument pas être considérée comme un marqueur de bonne gestion.

Dans la mesure où l'objectif global de réduction des dépenses publiques fait l'objet d'un relatif consensus, la vertu budgétaire devrait consister à réduire les dépenses globales, c'est-à-dire **à la fois** les dépenses de fonctionnement **et** les dépenses d'investissement. Vouloir distinguer les dépenses productives, c'est-à-dire des dépenses permettant l'amélioration du potentiel productif, des autres, est compréhensible dans cette optique. Mais la ligne de partage ne suit absolument pas la frontière arbitrairement tracée par la comptabilité publique entre "investissement" et "fonctionnement".

Qu'on ne se méprenne pas : notre propos n'est pas de plaider sans discernement pour un rééquilibrage des dépenses publiques locales en faveur du *fonctionnement* et au détriment de l'*investissement* : il ne s'agit pas de remplacer un dogme par un autre. La question de l'allocation des ressources publiques est une question éminemment complexe qui relève de choix politiques et suppose d'appréhender l'ensemble des impacts, en termes de croissance économique certes, mais aussi les impacts sociaux et environnementaux. Nous plaignons pour un système comptable neutre et efficace, qui donne une image la plus fidèle possible de la situation patrimoniale des collectivités sans attribuer *a priori* de satisfecit à tel ou tel type de dépense. La distinction investissement – fonctionnement, au contraire, fausse l'analyse en coût complet et accrédite l'idée erronée que toute dépense d'investissement est par essence productive. Il est temps que la comptabilité publique locale cesse de perpétuer cette aberration.

---

<sup>2</sup> Voir notamment les études économiques portant sur le programme "Highscope" aux Etats-Unis