

Note d'information interne

Investissements publics locaux

Document de travail

Conseil d'orientation OFGL 27-03-2018



De qui et de quoi parle-t-on ?

L'investissement public local peut être apprécié à travers les résultats du sous-secteur des administrations publiques locales (APUL) défini en comptabilité nationale. **En 2016, l'investissement des APUL s'établit à 50,0 Mds€.**

Les APUL regroupent les collectivités locales (régions, départements, communes, groupements à fiscalité propre et certains syndicats...), mais également les organismes divers d'administration locale (CCAS, Caisses des écoles, SDIS, établissements d'enseignement...). **Collectivités locales et ODAL totalisent respectivement 46,9 Mds€ et 5,3 Mds€ d'investissements en 2016, dont 2,2 Mds€ de flux croisés.**

A l'inverse, les APUL sont un sous-secteur des administrations publiques (APU), qui regroupent également l'administration publique centrale (APUC), dont l'Etat et les organismes divers d'administration centrale, et les administrations de sécurité sociale (ASSO). **Les acquisitions d'actifs non financiers des APUL représentent 54,5% du total du secteur public, la part étant portée à 69,8% en écartant les équipements militaires et les frais de recherche et développement.**

L'investissement public local au sens de la comptabilité nationale :

Montant 2016 en Mds€	Investissements	dont	
		Acquisitions d'actifs non financiers ⁽¹⁾	Transferts en capital ⁽²⁾
Administrations publiques (APU)	100,1	78,2	21,9
dont Administration publique centrale (APUC)	51,1*	27,1	24,0*
dont Administration publique locale (APUL)	50,0*	42,7	7,3*
dont Collectivités locales	46,9*	39,8	7,1*
dont Organismes divers d'administrations locales (ODAL)	5,3*	2,8	2,4*
dont Administrations de sécurité sociale (ASSO)	8,9*	8,5	0,4*

Traitement OFGL - Source : INSEE

⁽¹⁾ Acquisitions moins cessions d'actifs non financiers - ⁽²⁾ Transferts en capital à payer

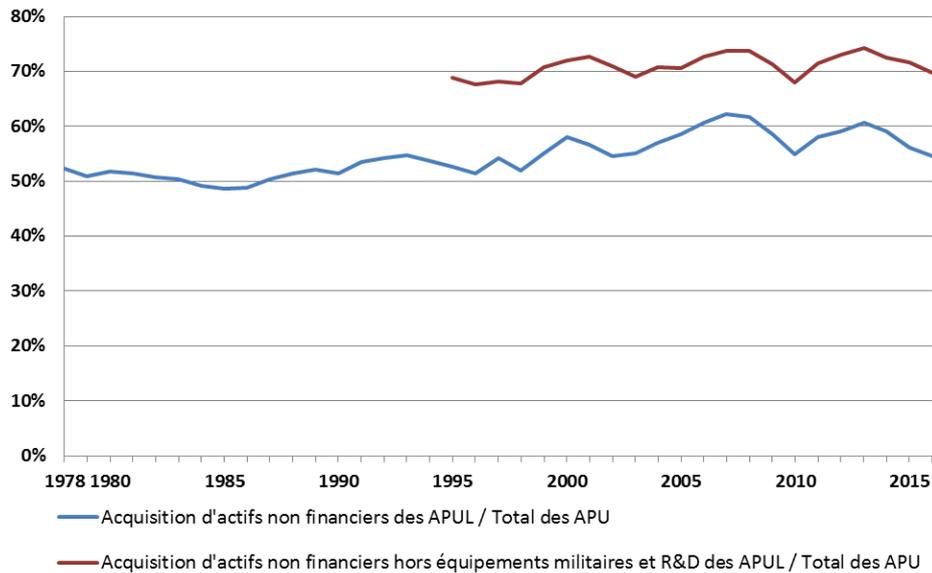
* Les flux entre les différents sous-secteurs des APU et entre niveaux d'APUL ne sont retraités que dans les totaux : ainsi, la somme des lignes APUC, APUL et ASSO est supérieure à la ligne "APU" ; de la même manière, la somme des lignes "Collectivités locales" et "ODAL" est supérieure à la ligne "APUL".

Ces résultats sont différents de ceux présentés en comptabilité publique, pour des raisons de périmètres (intégration de certains syndicats au sein des APUL, classement de certains budgets annexes de collectivités locales hors du champ des APU...), de définitions (acquisition d'actifs non financiers, formation brute de capital fixe...) et/ou de traitements (déduction des cessions d'immobilisation...).

- Approche en comptabilité nationale

L'approche en comptabilité nationale permet de visualiser sur longue période la place du secteur public local dans l'investissement public.

Poids de l'investissement public local dans l'investissement public



Traitement OFGL - Source : INSEE

Elle permet également d'accéder à une présentation fonctionnelle des investissements du secteur public local, qui peut-elle-même être mise en perspective de l'investissement des autres secteurs des APU.

Ressortent alors les grandes fonctions sur lesquelles le rôle des acteurs publics locaux s'affirme : protection de l'environnement (qui comprend la gestion de l'eau et des déchets), les loisirs et la culture, les affaires économiques, l'enseignement, les équipements collectifs...

Acquisitions d'actifs non financiers par fonction au sens de la comptabilité nationale :

Montant 2016 en Mds€	APUL	APU	APUL / APU
Services généraux des administrations publique	6,8	10,3	66,2%
Défense	0,0	7,9	0,0%
Ordre et sécurité publics	1,0	2,5	39,2%
Affaires économiques	12,7	23,4	54,3%
Protection de l'environnement	4,3	5,0	86,4%
Logements et équipements collectifs	5,8	5,8	99,9%
Santé	0,2	7,3	2,4%
Loisirs, culture et culte	5,2	5,5	93,3%
Enseignement	5,8	7,3	80,1%
Protection sociale	0,9	3,3	27,8%
Acquisition d'actifs non financiers	42,7	78,2	54,5%

Traitement OFGL - Source : INSEE, 22/03/2018

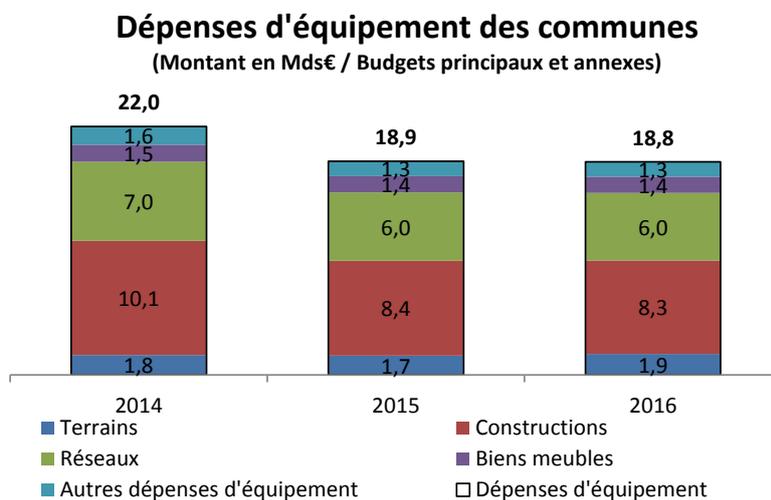
- Approche en comptabilité publique

L'approche en comptabilité publique (comptes de gestion ou comptes administratifs) permettra, par exemple, d'affiner l'analyse en fonction de la catégorie de collectivités, d'observer les jeux de cofinancements et d'appréhender les disparités locales. Elle permet par ailleurs de présenter des notions plus proches de celles utilisées au quotidien par les décideurs locaux et d'analyser finement la structure de financement des investissements.

2017, reprise des investissements après plusieurs années de net repli

La principale composante des dépenses d'investissement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre correspond aux dépenses d'équipement direct réalisées. Ces derniers représentent en effet 70% des dépenses hors remboursements de la dette.

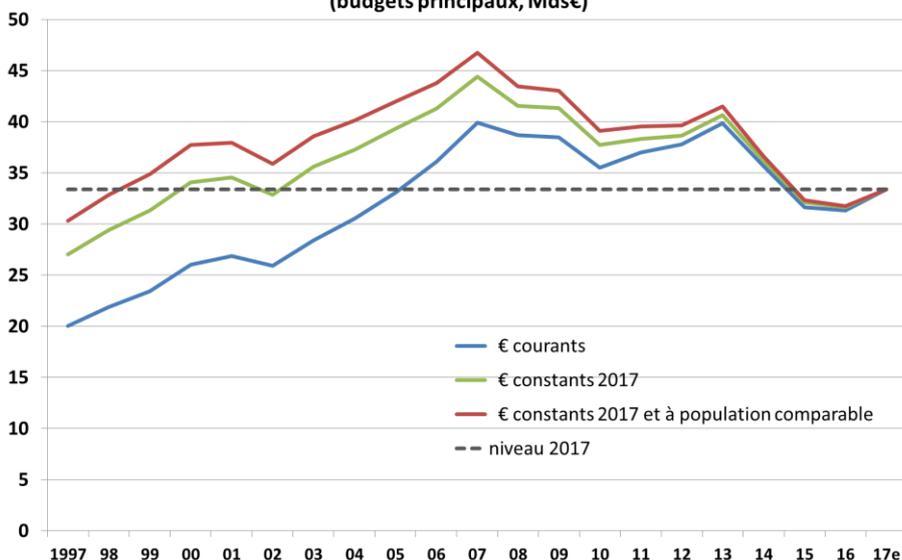
A titre d'exemple, pour les communes, ces dépenses d'équipement se composent de la manière suivante :



L'évolution de ces dépenses est un bon indicateur de l'évolution globale des investissements publics locaux.

Pour chaque territoire, plusieurs facteurs jouent sur leur évolution : croissance démographique, modifications des besoins, transferts de compétences, évolutions normatives, accidents climatiques, situation financière et patrimoniale des collectivités.... Elle suit, par ailleurs, des cycles, notamment celui des élections municipales et intercommunales : traditionnellement, les montants investis diminuent l'année de l'élection (clôture des engagements pris) et la première année pleine du mandat puis remonte pour atteindre un pic la dernière année du mandat.

Dépenses d'équipement direct des collectivités locales et leurs groupements à fiscalité propre (budgets principaux, Mds€)



Source : traitement OFGL à partir de données DGFIP et DGCL, INSEE. € constants à partir du prix FBCF. Données 2017 estimées.

Sur les 20 dernières années, la période 2013-2016 se distingue par le très fort repli des dépenses d'équipement (-22% en euros constants). Ce recul historique traduit un effet de cycle accentué par les restrictions budgétaires (avec, notamment, les baisses des dotations de l'Etat et la limitation du pouvoir fiscal) et les incertitudes liées à la mise en place de la nouvelle

organisation territoriale (fusion des régions, réorganisation intercommunale, modification des compétences départementales...).

Les résultats provisoires sur 2017 laissent cependant entrevoir une reprise assez nette de l'investissement local (+6,5% sur les dépenses d'équipement). Cette reprise, conforme aux cycles habituels (montée en puissance des projets dans le bloc communal en milieu de mandat), intervient cependant avec une année de retard puisque 2016 était encore une année de repli.

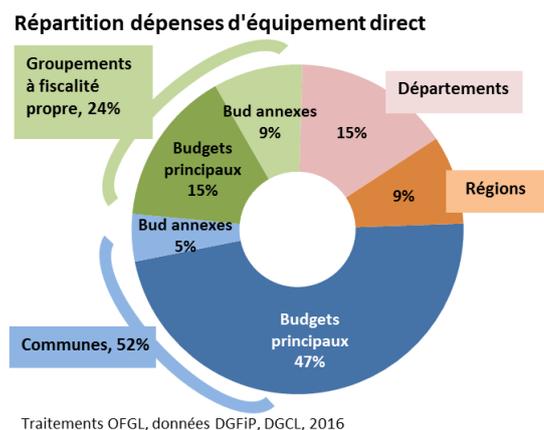
Pour apprécier le niveau actuel des investissements, il est possible de le comparer au niveau moyen des 20 dernières années en euros constants. On constate alors un niveau inférieur de 8% (près de 3 milliards d'équipements directs en moins). Cet écart s'accroît encore en prenant en compte la population et son évolution. Le niveau 2017 apparaît alors inférieur de près de 13% à la moyenne sur longue période à population comparable (-5 Mds€). Cette faiblesse de l'investissement actuel peut traduire le fait que les niveaux d'équipement étaient particulièrement forts au milieu des années 2000 et que les besoins ne sont plus aussi importants mais elle peut surtout soulever des inquiétudes sur la situation du patrimoine public.

A ces dépenses d'équipement des budgets principaux s'ajoutent ceux réalisés sur les budgets annexes (5,1 Mds€ en 2016) et ceux des syndicats (5,7 Mds€ en 2016).

Le bloc communal (hors syndicat mais y compris budgets annexes) concentre plus des trois quarts des équipements directs réalisés.

Ces investissements réalisés en direct par les collectivités s'accompagnent d'investissements indirects correspondant à des subventions versées à des tiers. C'est en particulier le cas des régions et départements qui consacraient en 2016 respectivement 5,5 Mds€ et 3,4 Mds€ à ces interventions indirectes.

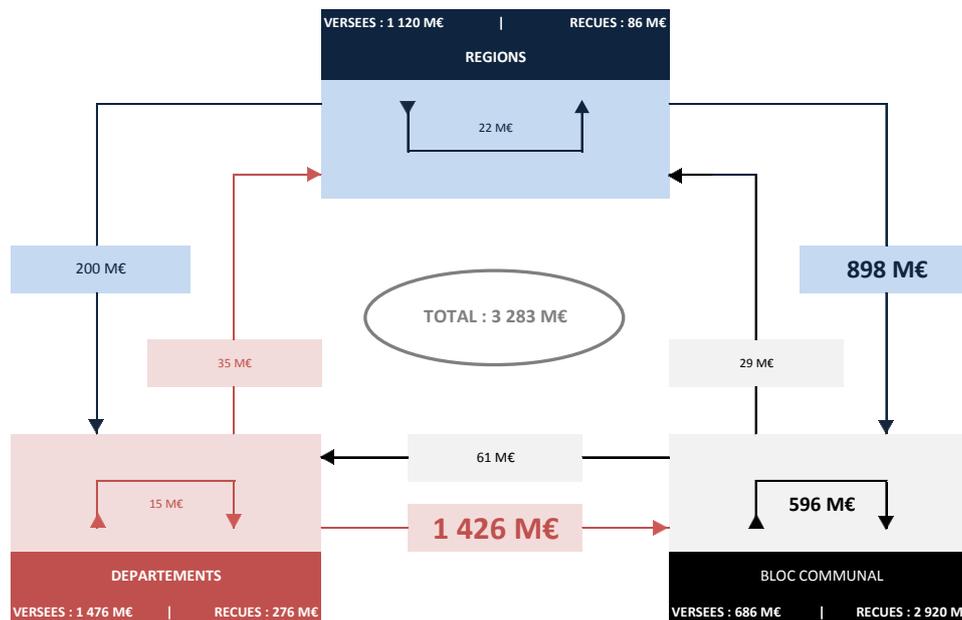
Ces flux correspondent notamment à des cofinancements entre collectivités locales. Ces cofinancements, estimés à 3,1 Mds€ en 2017, sont indispensables à l'équilibre des projets montés dans de nombreux territoires. Ils nécessitent donc un suivi et des observations spécifiques. L'OFGL les a finement étudiés et publie une note dédiée : « *Cap sur les subventions d'investissement entre collectivités locales* ».



Cofinancements : des outils incontournables dans certains territoires

Les comptes de gestion 2016 permettent de dresser une cartographie des flux identifiés entre bloc communal, départements et régions (3,3 Mds€). Ces subventions permettent de couvrir 9,1% des dépenses d'équipement direct consolidées des collectivités locales. Sans surprise, ces subventions entre collectivités proviennent majoritairement des départements (1,5 Md€) et des régions (1,1 Md€) et s'orientent surtout vers les communes (2,0 Mds€) et leurs GFP (0,9 Md€).

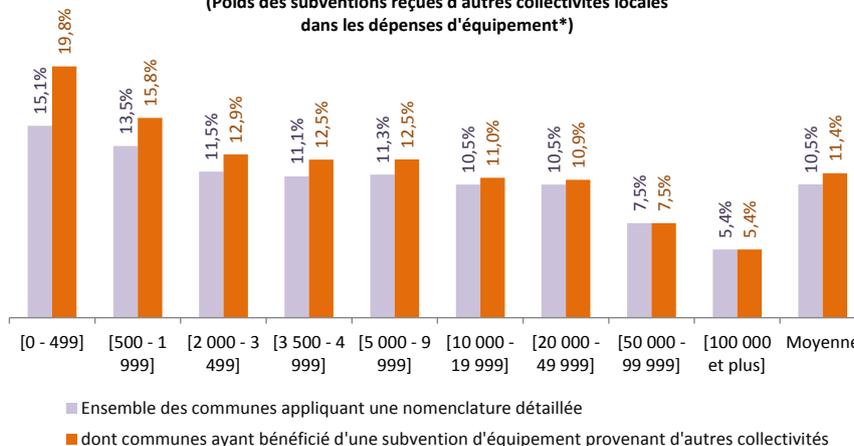
SUBVENTIONS D'EQUIPEMENT VERSEES ENTRE COLLECTIVITES LOCALES EN 2016



Traitement : OFGL - Source : DGFiP-Comptes de gestion

Si pour les régions et les départements, le poids de ces subventions perçues dans le financement de leurs dépenses d'équipement est faible (respectivement 5% et 2,7%), pour le bloc communal les effets sont plus marqués : plus de 10% en moyenne. **Pour les communes, et notamment les plus petites, ces subventions versées par l'intercommunalité, les départements ou les régions sont incontournables et constituent un préalable à la réalisation même des équipements.**

Taux de subventionnement local 2016 des communes par strate démographique (Poids des subventions reçues d'autres collectivités locales dans les dépenses d'équipement*)



Nota : Les subventions d'équipement correspondent ici à la somme des subventions reçues enregistrées en recettes des budgets principaux et des budgets annexes des communes.

* Les dépenses d'équipement correspondent à celles des budgets principaux et des budgets annexes.

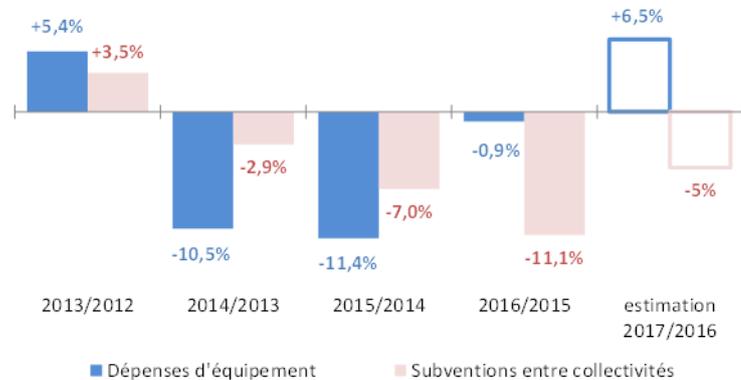
Traitement : OFGL - Source : DGFiP-Comptes de gestion

Dans les communes de moins de 500 habitants qui ont perçu une subvention, le poids moyen de ces cofinancements atteint en moyenne près de 20%.

Entre 2013 et 2017, les subventions d'équipement versées entre collectivités locales ont diminué chaque année. Elles sont ainsi passées de 4,1 Mds€ en 2013 à 3,1 Mds€ en 2017 (estimation), soit un repli de près de 25% en quatre ans.

Cette diminution des subventions d'équipement versées entre collectivités sur la période doit être mise en regard de l'évolution de leurs dépenses d'équipement, qui ont connu une diminution sensible entre 2013 et 2016. Les deux phénomènes ont donc certainement interagi : d'un côté, une baisse des demandes en provenance du bloc communal et, du côté des financeurs, une volonté de plus grande maîtrise de leurs dépenses. Ces constats ont pu diverger en fonction des années et en fonction des territoires.

Taux d'évolution des dépenses d'équipement et des subventions entre collectivités locales



Traitement : OFGL - Source : DGFP-Comptes de gestion



Observatoire des finances

et de la gestion publique locales