

L'investissement des administrations publiques locales

Influence de la décentralisation et du cycle des élections municipales

Danielle Besson, division Synthèse générale des comptes, Insee

L'investissement des administrations publiques locales représente 10 % de l'investissement de l'économie française et 70 % de l'investissement public. Les administrations locales y consacrent un quart de leurs dépenses. Au cours des 20 dernières années, son évolution a été marquée par les effets de la décentralisation et du cycle des élections municipales. La décentralisation a conduit les collectivités locales à investir plus que par le passé. De 1983 à 1988, les collectivités locales ont reçu progressivement de la part de l'État des transferts de « blocs de compétences » qui ont provoqué une hausse soutenue de l'investissement, principalement dans le domaine scolaire.

Par ailleurs, les dépenses d'équipement ont souvent accéléré lors des années préélectorales.

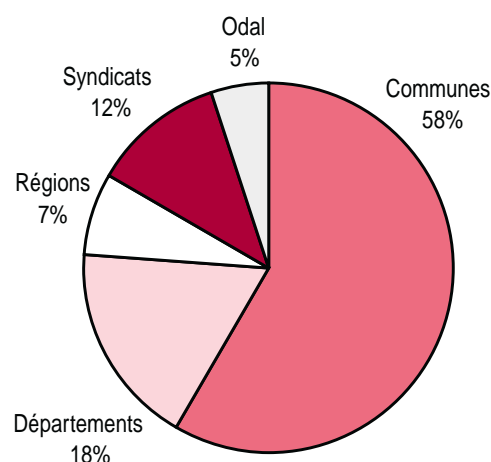
locales investissent également dans des meubles, des automobiles, des machines de bureau et du matériel informatique.

La décentralisation a stimulé l'investissement local

L'investissement des collectivités locales a pris une grande ampleur depuis les lois de décentralisation de 1982 puis de 1983 et 1986. Les collectivités locales ont alors reçu de la part de l'État des transferts de « blocs de compétences », du côté des charges comme des ressources. La décentralisation a modifié les orientations des budgets des collectivités locales. Elle a notamment stimulé la croissance de l'investissement (*cf. encadré et graphique 2*). La vive progression de la construction de bâtiments ou de travaux publics à plusieurs périodes reflète ces transferts d'activités. Ainsi, en 1988, la délégation de gestion des établissements scolaires aux collectivités locales contribue à faire progresser fortement

En 2000, l'investissement ou formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques locales s'élève à 32,2 milliards d'euros, soit 11,3 % de la FBCF de l'économie nationale et 71 % de la FBCF des administrations publiques. C'est donc une composante cruciale de l'investissement public, mais aussi de la FBCF de l'économie française dans son ensemble. Les communes en réalisent la plus grande part (58 %), les régions et départements sont à l'origine de 25 %, le reste (17 %) venant d'autres organismes à compétence locale (*graphique 1*). L'investissement des administrations publiques locales est constitué pour 83 % par la construction de bâtiments, d'infrastructures ou d'équipements neufs et par la rénovation de ceux qui existent. Dans une moindre part, les administrations

① La FBCF des administrations publiques locales : structure en 2000



Odal : organismes divers d'administration locale (*cf. définitions*)
Source : Insee, Comptes nationaux - Base 95

leur FBCF : + 14,9 % en volume par rapport à 1987. En 1989, elles participent au programme « Université 2000 » et l'investissement croît alors de + 6,5 % en volume. La forte croissance de l'investissement local reprend en 1991 et 1992. En 1994, la formation qualifiante des jeunes est transférée aux régions (cf. encadré). Ainsi, en 1988, 1989 et 1994, l'investissement des collectivités locales se substitue à celui de l'État pour environ un point de l'investissement public total.

La structure de l'investissement s'est nettement modifiée

Entre 1978 et 1993, la part de l'investissement scolaire a augmenté de 7,5 points dans les dépenses d'investissement des administrations locales (tableau 1) ; la gestion des infrastructures des lycées a été transférée de l'État aux régions et celle des collèges aux départements. Par ailleurs, la part des dépenses d'investissement à vocation d'administration générale a progressé de 3,9 points. La part d'investissement de développement urbain et rural a diminué de 11,2 points et celle liée au transport de 1,5 point. En effet, la gestion des services publics industriels et commerciaux n'est plus assurée en totalité directement par les collectivités, mais peut être déléguée à des entreprises privées ou à des sociétés d'économie mixte locale. Cette délégalisation s'est nettement développée au cours des vingt dernières années, en particulier pour les transports urbains, la distribution d'eau, le traitement des déchets ménagers, le chauffage urbain ainsi que les cantines scolaires.

Les recettes ont aussi progressé vivement

Entre 1978 et 2000, le volume d'investissement des administrations publiques locales a crû en moyenne annuelle de + 2,5 %. Cependant cette croissance n'a pas été uniforme. Entre 1978 et 1982, la croissance moyenne de l'investissement en volume est faible (+ 1,2 % par an). À partir de 1983, elle s'accroît et de 1985 à 1988, elle devient plus vive (+ 7,1 % par an), suite à la prise en

charge des collèges par les départements et des lycées par les régions. Enfin, de 1989 à 1999, après une phase de dépenses soutenues due à la décentralisation, la FBCF en volume évolue en moyenne annuelle de façon plus contenue (+ 1,2 %). En 1999 et 2000,

elle augmente très fortement (+ 12,5 % et + 11,1 %) suite à une conjoncture préélectorale et à un net rebond dans la croissance du PIB.

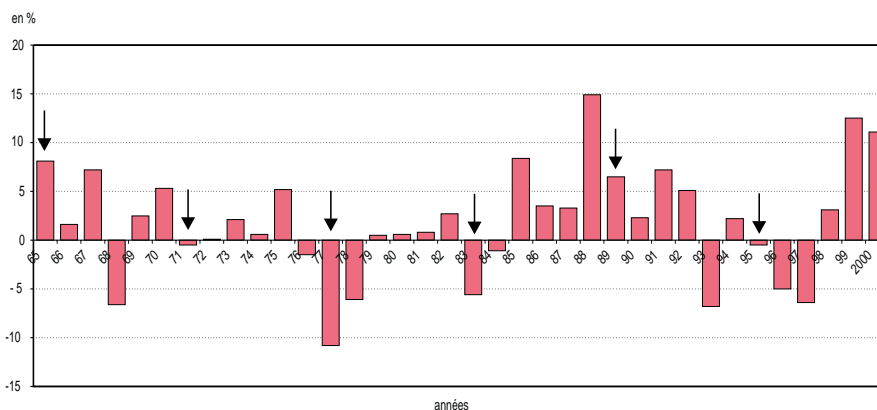
L'accroissement d'investissement des collectivités locales dû à la décentralisation a été en grande partie financé par un

La décentralisation

Le processus de décentralisation s'est engagé à partir de la loi du 2 mars 1982 ou loi Defferre relative « aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ». La loi du 22 juillet 1982 fait disparaître la tutelle de l'État sur les actes des collectivités locales. La région devient une collectivité locale. Dans une seconde étape, les lois de décentralisation du 7 janvier 1983 et du 22 juillet 1983 définissent la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales et prévoient des compensations financières. Ainsi, par exemple, depuis 1983-1984, la formation professionnelle continue et l'apprentissage relèvent de la compé-

tence des régions. À partir du 1er janvier 1986, les collectivités locales ont en charge la rénovation et la construction des établissements publics locaux d'enseignement et des établissements privés sous contrat d'enseignement secondaire. Les lycées sont sous la responsabilité des régions et les collèges des départements. En 1994, la formation qualifiante et pré-qualifiante des jeunes de moins de 26 ans est transférée aux régions. En outre, l'État met en place des programmes contractuels de planification des dépenses et des ressources pour les régions, dans le cadre des contrats de plan État-régions (1984-1988 ; 1989-1993 ; 1994-1999).

② La FBCF des administrations publiques locales : en taux de croissance en volume de 1965 à 2000



Années d'élection : 1965, 1971, 1977, 1983, 1989, 1995

Source : Insee, Comptes nationaux - Base 95

① Répartition de la FBCF des administrations publiques locales (avant et après décentralisation)

	en %		
Fonctions	1978	1987	1993
Enseignement-formation, culture-vie sociale	22,8	25,2	30,3
Développement urbain	37,3	32,1	30,6
Développement rural et aménagement de l'espace naturel	8,7	4,0	4,2
Transports, postes et télécommunications	12,1	11,6	10,6
Services généraux des administrations publiques	11,0	17,9	16,4
dont administration générale	8,6	13,9	12,5
Autres fonctions	8,1	9,2	7,9
Total FBCF administrations publiques locales	100,0	100,0	100,0

Source : Insee, Comptes nationaux - Base 80

transfert de recettes venant de l'État. De leur côté, les administrations publiques locales ont augmenté les taux directs de la fiscalité locale. Ces transferts et les recettes fiscales ont permis une forte croissance des recettes des administrations locales, en moyenne légèrement plus forte que celle des investissements. De 1978 à 2000, le total de leurs recettes croît davantage (+ 8,7 % par an) que l'investissement en valeur (+ 7,4 % par an).

Depuis 1996, une capacité de financement

En 2000, les dépenses de fonctionnement et les intérêts de la dette représentent 56,9 % du total des dépenses des administrations publiques locales, l'investissement 24 % et les prestations sociales, aides et subventions 19,1 % (graphique 3).

Du fait d'une évolution plus favorable des recettes que des dépenses, le déficit des administrations locales diminue et depuis 1996, elles dégagent une capacité de financement. Cependant, la part

de la FBCF dans les dépenses s'est réduite, passant de 26,6 % en 1978 à 24 % en 2000. La charge de la dette a également diminué, conséquence d'une gestion prudente de celle-ci. En effet, en dégageant des excédents depuis 1996, après avoir réduit leur déficit depuis le début des années quatre-vingt-dix, les administrations locales recourent moins à l'endettement pour financer leurs dépenses. Ainsi, entre 1993 et 2000, le poids de la dette des administrations locales dans le PIB passe de 9 % à 7,5 %. Entre 1995 et 2000, en valeur, la dette se stabilise autour de 106 milliards d'euros (tableau 2).

L'investissement local soumis au cycle des élections municipales

L'existence d'un cycle est perceptible sur la variation annuelle du volume d'investissement des administrations locales (graphique 2). Ce cycle coïncide avec celui des élections municipales. La série des taux de croissance en volume est découpée en six périodes de six

années, chacune correspondant à un mandat électoral ; la première année est l'année d'élection. Ainsi, en moyenne, sur les six périodes de six ans, correspondant aux six derniers mandats électoraux, les années d'élection, le volume de la FBCF des administrations locales baisse de 0,5 % par rapport à l'année précédente, celui de la seconde année diminue de 1,4 %, celui de l'année de rang 5 croît de 2,7 % et celui de l'année préélectorale augmente de 5,9 %. Le « cycle électoral » municipal influence la FBCF des communes qui représente 58 % de la FBCF locale. Dominée par le cycle des élections municipales, l'évolution de la FBCF locale est aussi marquée par les effets de la conjoncture économique et de certains phénomènes particuliers tels que la décentralisation ou les tempêtes de décembre 1999.

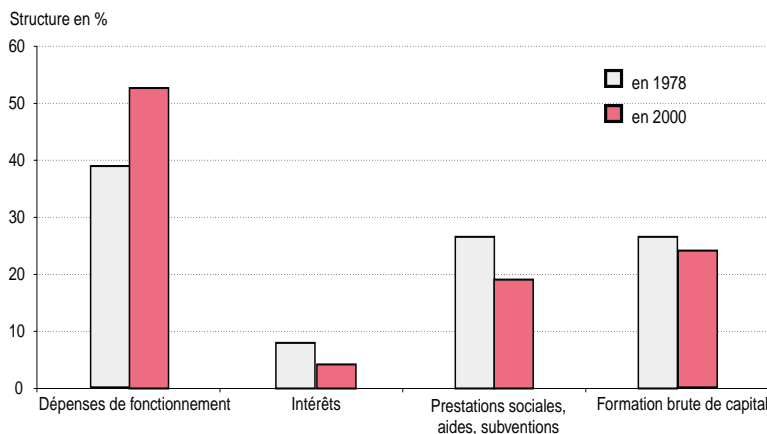
L'investissement dû au cycle électoral

Par une méthode statistique de lissage, l'influence de la conjoncture et des phénomènes particuliers a été éliminée. L'influence du cycle électoral peut alors être mesurée par la contribution de la composante électorale à la croissance de l'investissement (cf. définitions).

La première année du mandat municipal, la contribution de la composante électorale freine la croissance de la FBCF de 1,9 point (graphique 4). Les maires viennent d'être élus. Les programmes d'investissement ne sont pas encore lancés. Seuls les petits travaux et les travaux commencés pendant le mandat précédent sont réalisés.

La deuxième année, l'investissement baisse et la composante électorale y contribue pour 2,8 points. Les appels d'offre sont lancés. Les commandes sont passées mais leur réalisation concrète n'est pas commencée. L'année de rang 3, l'investissement est stimulé par les décisions prises au début du mandat. La composante électorale contribue pour 1,4 point à la croissance de la FBCF. L'année de rang 4, la composante électorale n'intervient pas dans l'évolution de la FBCF qui reste globalement au niveau de celle de l'année de rang 3. La cinquième année, la composante électorale contribue pour 1,4 point à la reprise de la croissance de l'investissement.

③ Structure des dépenses des administrations publiques locales (avant et après décentralisation)



Source : Insee, Comptes nationaux - Base 95

② Finances des administrations publiques locales (avant et après décentralisation)

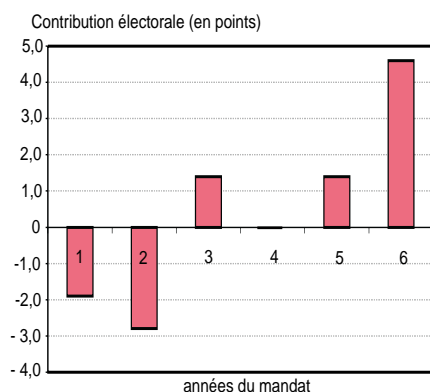
en milliards d'euros

	1978	1987	1996	2000
Recettes totales	23,2	71,6	123,4	144,4
Dépenses totales	26,2	75,0	122,7	141,6
Capacité (+) ou besoin (-) de financement	-3,0	-3,4	+ 0,7	+ 2,8
Dette (au sens du traité de Maastricht)	23,9	75,1	106,6	105,8

Source : Insee, Comptes nationaux - Base 95

L'année de rang 6, préélectorale, est marquée par l'ampleur de l'investissement et plus précisément par le règlement financier des investissements commencés auparavant. Les élus locaux désirent que leurs réalisations importantes soient terminées et visibles

④ Contribution de la composante électorale à la croissance de la FBCF



Source : Insee, Comptes nationaux.

dans les mois qui précèdent leur possible réélection. La contribution de la composante électorale est de 4,6 points.

Définitions

1 - En comptabilité nationale, le secteur institutionnel des **administrations publiques locales** (dites aussi administrations locales dans ce texte) regroupe tous les organismes à compétence et financement locaux : collectivités locales (régions, départements, communes et syndicats, communautés urbaines) et organismes divers d'administration locale (odal) (bureaux d'aide sociale, chambres d'agriculture, de commerce et d'industrie, des métiers, établissements publics locaux d'enseignement : lycées et collèges).

2 - **Les dépenses** prises en charge par les administrations publiques locales comprennent :

- Le fonctionnement des services (consommations intermédiaires, rémunérations des salariés).
- Les intérêts de la dette.
- Les investissements ou formation brute de capital fixe (FBCF) consistant en la réali-

sation, l'acquisition et l'entretien de bâtiments, d'infrastructures et d'équipements neufs.

• Les aides ou les transferts redistribués à certains ménages ou entreprises (subventions, prestations sociales).

- **Les recettes** des administrations locales comprennent :

- Les impôts locaux perçus et les transferts de recettes fiscales provenant de l'Etat.
- Les ventes de biens et de services.
- Les revenus de la propriété (intérêts, dividendes et revenus des terrains).
- Les aides à l'investissement, subventions et autres transferts provenant des autres sous-secteurs des administrations publiques.

Bibliographie :

Rapport sur les comptes de la Nation 2001 (papier et cédérom) : *Insee Résultats Economie*, n° 2, juillet 2002.

« Les collectivités locales et l'économie nationale » Jacques Méraud, Crédit Local de France - Dexia, 1997.

« Quinze ans de décentralisation » Jean-Luc Bœuf. *Problèmes politiques et sociaux* n° 787, juillet 1997.

INSEE PREMIERE est disponible dès sa parution sous une forme adaptée à l'écran ainsi qu'au format Pdf : www.insee.fr

BULLETIN D'ABONNEMENT A INSEE PREMIERE

A RETOURNER A : INSEE Info Service, Service Abonnement B.P. 409, 75560 Paris CEDEX 12
Tél. : 01 53 17 88 45 Fax : 01 53 17 89 77

OUI, je souhaite m'abonner à INSEE PREMIERE - Tarif 2002

Abonnement annuel = ☐ 70 € (France) ☐ 87 € (Étranger)

Nom ou raison sociale : _____ Activité : _____

Adresse : _____ Tél : _____

Ci-joint mon règlement en Euros par chèque à l'ordre de l'INSEE : _____ €.

Date : _____ Signature

Direction Générale :

18, Bd Adolphe-Pinard
75675 Paris cedex 14

Directeur de la publication :

Paul Champsaur

Rédacteur en chef :

Daniel Temam

Rédacteurs : R. Baktavatsalou,

C. Benveniste, C. Dulon,

A.-C. Morin,

Maquette : C. Kohler

Code Sage IP02867

ISSN 0997 - 3192

© INSEE 2002

