

FIPECO le 09.05.2018
Les commentaires de l'actualité

Trente ans de dépenses des administrations publiques locales

François ECALLE

Ce billet porte sur l'évolution des dépenses des [administrations publiques locales](#) (APUL) en comptabilité nationale de 1987 à 2017. Les dépenses des collectivités locales et de leurs groupements en représentent 86 %, le solde étant constitué des dépenses des établissements publics locaux non marchands. Ce billet examine d'abord l'évolution de l'ensemble des dépenses des APUL, puis leurs dépenses de fonctionnement¹ et d'investissement.

De 1987 à 2017, les dépenses des administrations publiques locales se sont accrues de 2,5 points pour atteindre 11,2 % du PIB. Les transferts de charges de l'Etat peuvent expliquer la moitié de cette hausse.

Si l'année 2009 est mise à part car elle est atypique du fait de la récession, les seules périodes de baisse prolongée du ratio « dépenses publiques locales / PIB » ont été la fin des années 1990, en raison de la reprise d'une croissance soutenue du PIB, et les années 2014-2017, en raison d'un fort ralentissement des dépenses publiques locales. Celui-ci résulte pour une grande part de la baisse des dotations de l'Etat aux collectivités locales.

En pourcentage du PIB, les dépenses de fonctionnement ont augmenté de 2,8 points de 1987 à 2017, la masse salariale expliquant plus de 40 % de cette hausse. Elles ont toutefois baissé ces trois dernières années, non seulement en pourcentage du PIB mais aussi, en 2016, en euros courants. Pour la première fois depuis très longtemps, les effectifs de la fonction publique territoriale ont diminué, en 2015 et en 2016.

Ces évolutions des dépenses de fonctionnement tiennent elles-mêmes pour beaucoup à celles de la masse salariale. Alors qu'elle a augmenté en moyenne de 4,6 % par an de 2001 à 2013, sa croissance a été limitée à 2,0 % en moyenne annuelle de 2013 à 2016. Alors que les effectifs de la fonction publique territoriale ont progressé en moyenne de 2,7 % par an de 2001 à 2013, ils ont augmenté de seulement 0,9 % en 2014 et ont diminué de 0,3 % en 2015 et 0,2 % en 2016. Or ils n'avaient jamais baissé depuis 1981.

En dépit des transferts de compétences de l'Etat, il n'y a pas de tendance à la hausse des investissements des APUL sur le long terme mais des oscillations autour de 2,2 % du PIB, qui peuvent s'expliquer pour l'essentiel par les vagues de décentralisation et par le cycle des élections communales. La baisse de l'investissement public local de 2013 à 2016 (- 19,7 %) est toutefois particulièrement forte au regard de ses variations dans le passé. Une reprise a été observée en 2017 (6,9 %).

Les évolutions inédites observées sur la période 2014-2016 résultent très probablement de la baisse des dotations de l'Etat. Celle-ci a conduit les collectivités locales à réduire leurs investissements, mais aussi à fortement infléchir la progression de leurs dépenses

¹ C'est-à-dire les dépenses autres que l'investissement en comptabilité nationale ; elles comprennent, entre autres, les prestations sociales et les subventions.

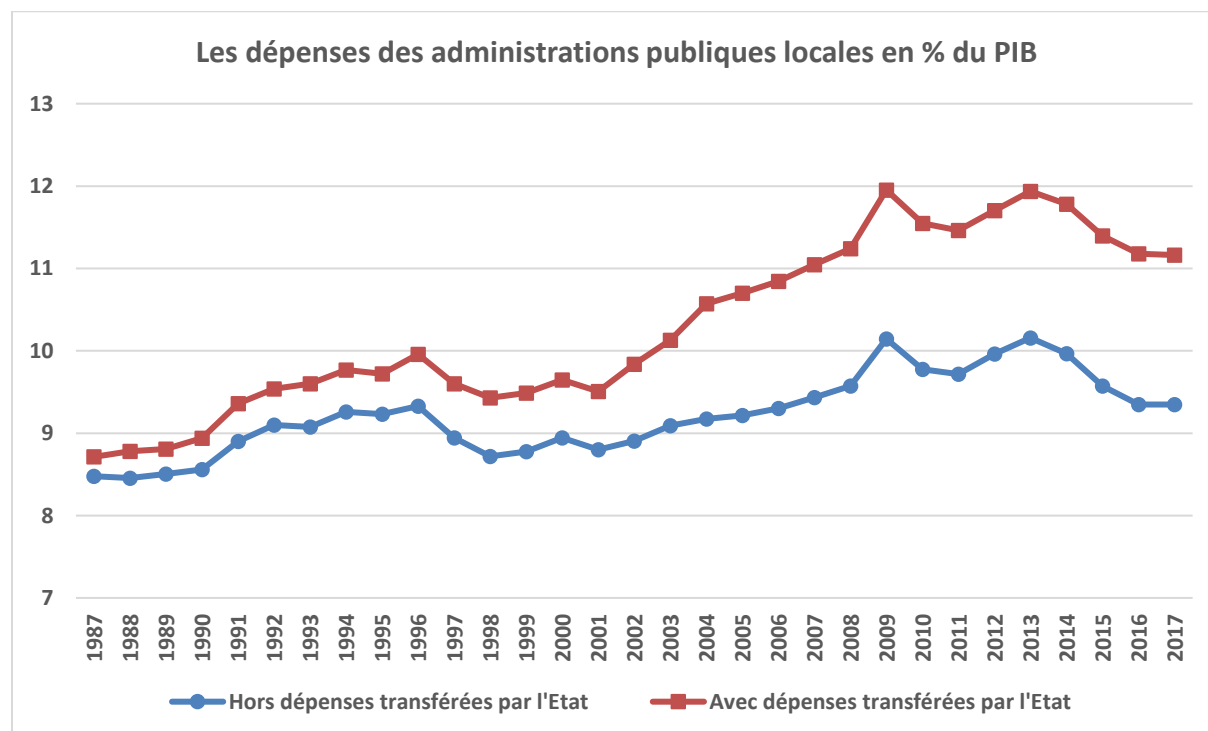
de fonctionnement, y compris de leur masse salariale. Elle a donc été efficace et la pression sur les collectivités locales ne doit pas être relâchée. Une [note de ce site](#) explique pourquoi il faut ralentir la croissance des dépenses publiques locales.

A) Le total des dépenses

Les dépenses des administrations publiques locales (APUL) sont égales à 11,2 points de PIB en 2017, contre seulement 8,7 points en 1987. Cette augmentation de 2,5 points est en partie imputable au transfert de nouvelles compétences et de nouvelles charges par l'Etat aux collectivités locales.

Pour en tenir compte, les dépenses transférées par l'Etat ont été déduites de celles des APUL pour tracer la courbe bleue du graphique suivant, à savoir plus précisément : les dépenses imputables au RMI et au RSA, à l'allocation personnelle d'autonomie, aux collèges et lycées (fonctionnement et investissement), à la formation professionnelle, aux services d'incendie et de secours et aux transports ferroviaires régionaux, conformément à la méthode utilisée dans le rapport de 2006 de P. Richard sur « les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales ». Leur montant a été relevé dans ce rapport jusqu'à 1996 puis dans les rapports de l'observatoire des finances locales, qui a repris ensuite cette méthode.

Toutefois, le dynamisme des dépenses transférées par l'Etat, plus fort que celui des autres dépenses locales, résulte pour partie de leur gestion par les élus locaux à la place de l'Etat. En les soustrayant des dépenses des APUL chaque année pour leur totalité, on sous-estime probablement la croissance des dépenses relevant de la responsabilité des élus locaux. Les deux courbes du graphique ci-dessous donnent en fait une estimation haute (la courbe rouge) et une estimation basse (la courbe bleue) du dynamisme des dépenses publiques qui leur est imputable. L'écart entre les deux courbes s'est creusé surtout dans la décennie 2000 du fait de l'acte II de la décentralisation.

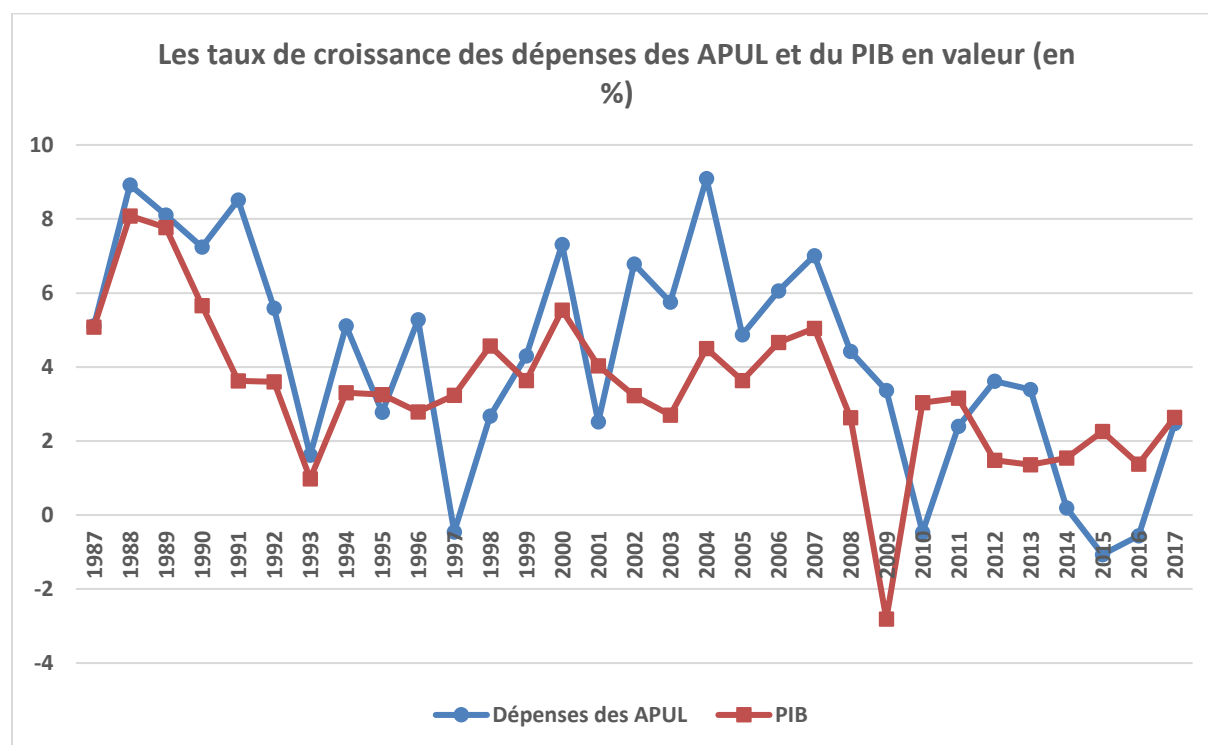


Source : Rapport de P. Richard (2006) ; rapports de l'observatoire des finances locales ; Insee ; FIPECO.

La courbe bleue fait apparaître une hausse de 0,9 point de PIB des dépenses publiques locales hors dépenses transférées par l'Etat entre 1987 et 2017. La hausse imputable à la gestion des élus locaux est probablement plus importante et plutôt comprise entre 1,0 et 1,5 point, soit environ la moitié du total de 2,5 points.

Sur des périodes moins longues, les variations du rapport entre les dépenses publiques locales et le PIB résultent souvent des fluctuations de la croissance du PIB. La hausse de ce ratio au début des années 1990 et en 2008-2009 correspond à des phases de récession tandis que sa baisse à la fin des années 1990 correspond à une reprise de la croissance.

Le graphique suivant présente les taux de croissance des dépenses des APUL et du PIB en valeur. Dans les années 1987 à 1997, le taux de croissance du PIB a nettement baissé et celui des dépenses publiques locales a moins diminué. Au tournant des années 2000, la croissance du PIB a accéléré tandis que celle des dépenses publiques locales restait sur un rythme modéré. Dans les années 2000 et jusqu'à la crise, si la croissance du PIB a été soutenue, celle des dépenses des APUL a été très forte. Depuis le début des années 2010, les taux de croissance des dépenses publiques locales et du PIB sont en net retrait ; celle des dépenses locales a été d'abord plus forte puis moins forte que celle du PIB.



Source : Insee ; FIPECO

Les années 2015 et 2016 ont été marquées par une baisse inédite en euros des dépenses publiques locales (respectivement - 1,1 et - 0,6 %), qui a fait baisser leur rapport au PIB de 0,6 point. Cette diminution coïncide avec la baisse des dotations de l'Etat et en est certainement la conséquence pour une large part. En effet, plusieurs études économiques montrent que les dépenses des collectivités locales sont assez largement déterminées par leurs ressources, notamment celles que l'Etat leur apporte (cf. [note d'analyse sur ce site](#)).

En 2017, la baisse des dotations a été moins importante, l'investissement public local est reparti à la hausse, en retard par rapport au cycle usuel (cf. plus loin), et les dépenses de

personnel des collectivités locales ont été impactées par les décisions salariales de l'Etat (revalorisation du point de la fonction publique et refonte des grilles notamment). En conséquence, la croissance des dépenses publiques locales a repris, comme celle du PIB.

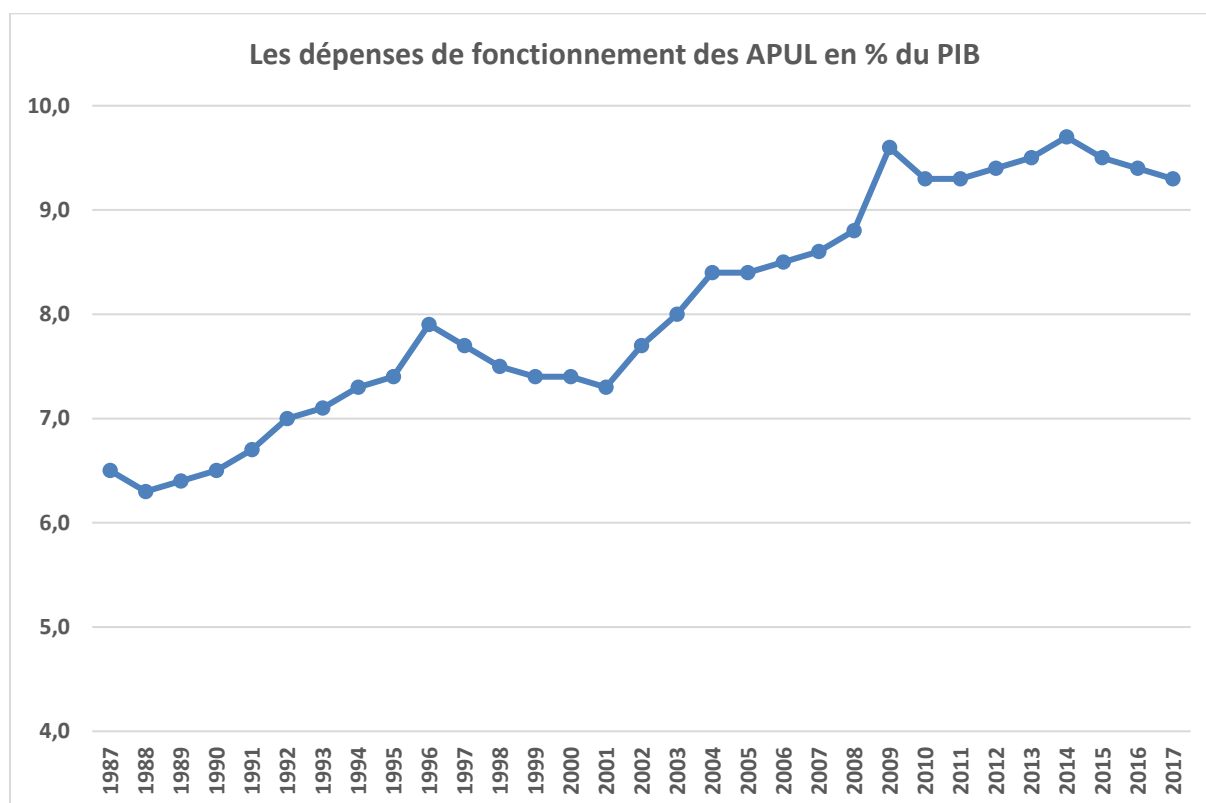
B) Les dépenses de fonctionnement et d'investissement

L'observation des évolutions respectives des dépenses de fonctionnement et d'investissement permet d'approfondir l'analyse précédente, mais sans pouvoir distinguer les dépenses hors transferts de l'Etat².

1) Les dépenses de fonctionnement

a) *L'ensemble des dépenses de fonctionnement*

Les dépenses de fonctionnement des APUL (différence entre les dépenses totales et les dépenses d'investissement) sont passées de 6,5 % du PIB en 1987 à 9,3 % en 2017. Cette hausse de 2,8 points sur les 30 dernières années est supérieure à celle du total des dépenses publiques locales (2,5 points).

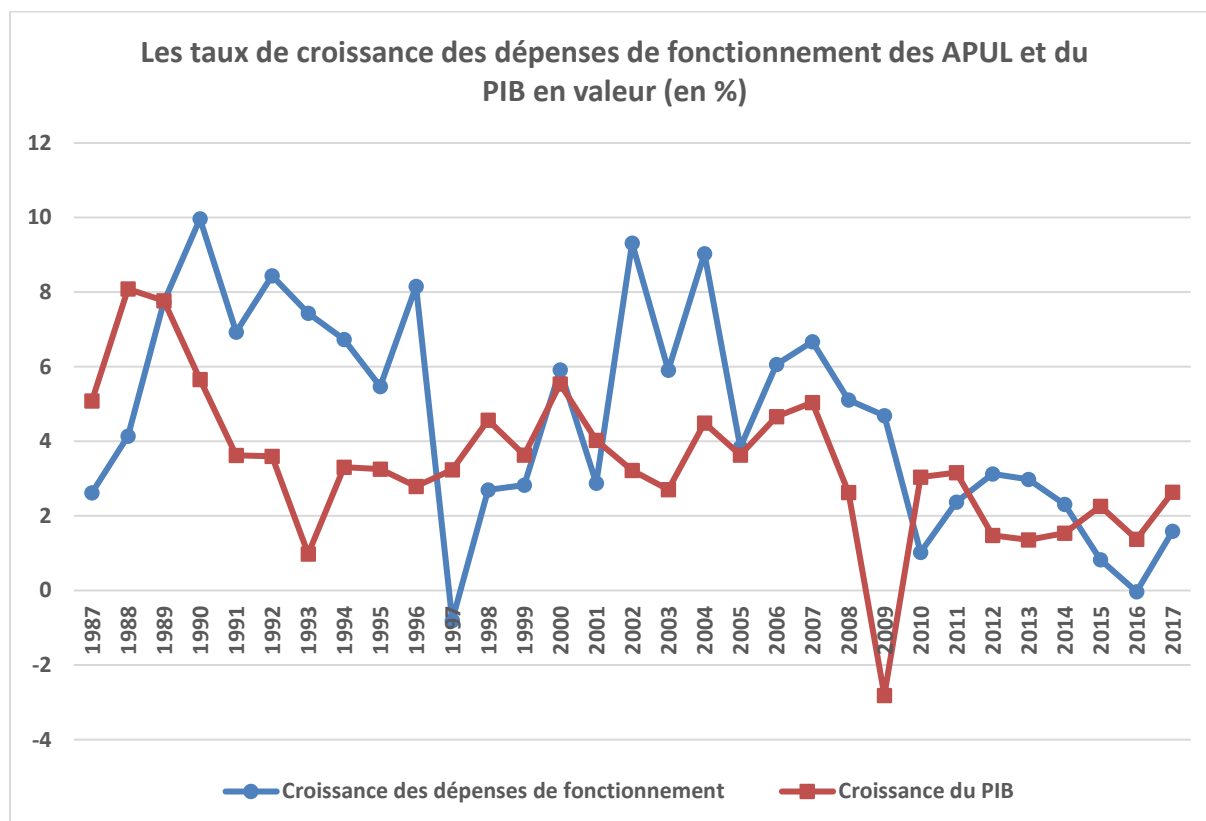


Source : Insee ; FIPECO.

Si on met à part l'année 2009, car elle est atypique du fait de la crise, les seules périodes où ce ratio a diminué sont la fin des années 1990, du fait de la reprise d'une croissance soutenue du PIB, et les années 2015 à 2017. En 2016, les dépenses de fonctionnement des APUL ont même diminué en euros courants (- 0,1 %), ce qui n'était jamais arrivé. La baisse des dotations de l'Etat ne semble donc pas avoir eu pour seul effet de contraindre les collectivités

² Cette distinction existe dans les rapports de l'observatoire des finances locales pour certaines compétences transférées mais elle est incomplète et ne remonte pas jusqu'à 1987.

locales à réduire leurs investissements. Elle paraît également les avoir conduites à réaliser des économies substantielles sur leurs dépenses de fonctionnement.



Source : Insee ; FIPECO.

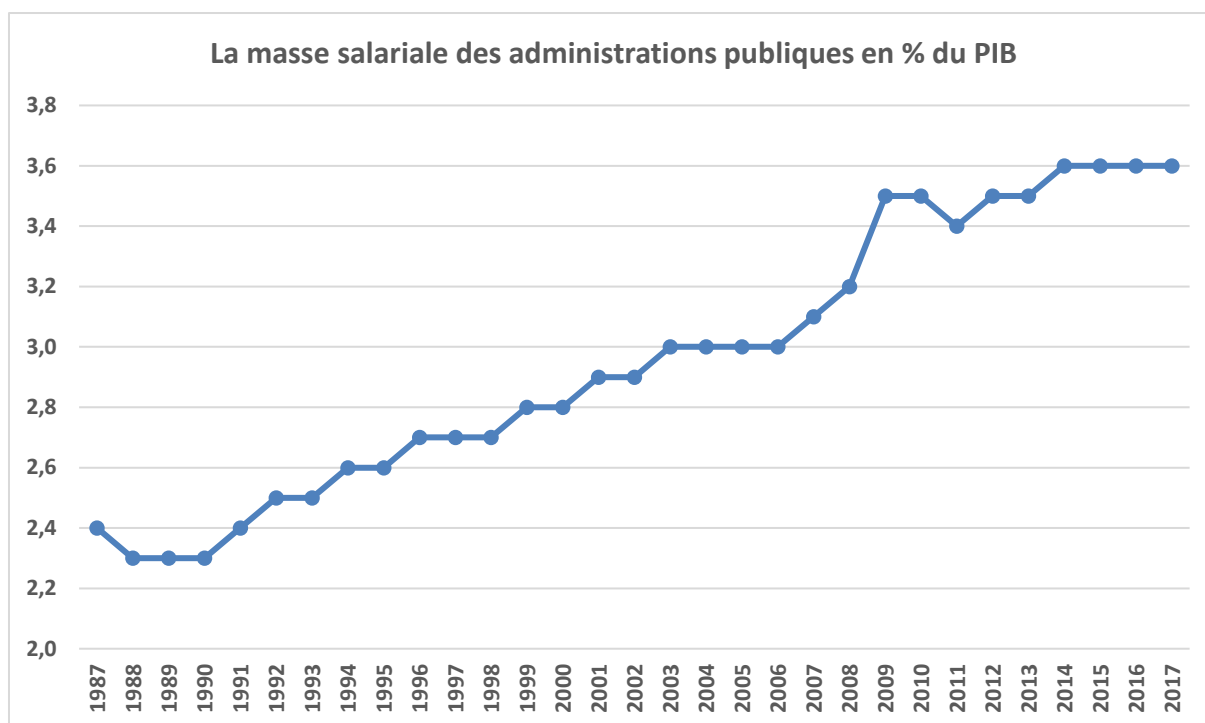
b) La masse salariale

La masse salariale représente 38 % des dépenses de fonctionnement des APUL en 2017 et explique 43 % de leur hausse sur les 30 dernières années (1,2 point de PIB sur 2,8).

La progression du rapport entre la masse salariale des APUL et le PIB a été très régulière au cours des vingt premières années. Elle a ensuite accéléré pendant la crise, du fait de la baisse du PIB, puis a baissé avec la reprise de la croissance et est repartie à la hausse avant une stabilisation dans les années 2014-2017.

Alors que la masse salariale des APUL a augmenté en moyenne de 4,6 % par an de 2001 à 2013, sa croissance a été limitée à 2,1 % en moyenne de 2013 à 2017.

Ce ralentissement résulte pour beaucoup de l'évolution des effectifs de la fonction publique territoriale. Alors qu'ils ont progressé en moyenne (hors contrats aidés) de 2,7 % par an de 2001 à 2013, ils ont augmenté de seulement 0,9 % en 2014 et ont diminué de 0,3 % en 2015 et de 0,2 % en 2016. Or ils n'avaient jamais baissé depuis au moins 1981.



Source : Insee ; FIPECO.

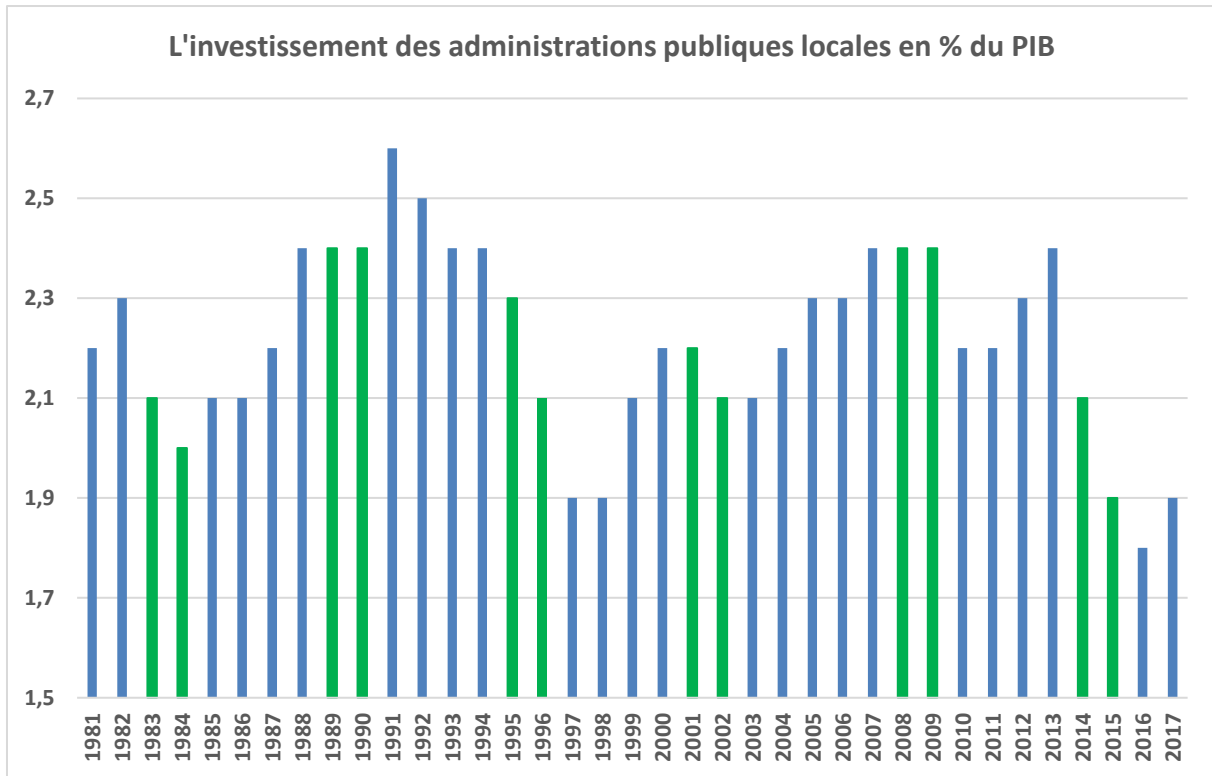
2) Les dépenses d'investissement

En dépit des transferts de compétences de l'Etat, les investissements des administrations publiques locales³ ne manifestent pas de tendance à la hausse sur le long terme mais semblent osciller autour de 2,2 % du PIB.

Ces oscillations résultent d'abord du cycle des élections communales. Les dépenses d'équipement des communes et de leurs groupements (57 % des investissements des APUL) diminuent l'année des élections municipales et, souvent, l'année suivante, parce que les nouvelles équipes doivent d'abord choisir les nouveaux projets, 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 dépend aussi de leur « épargne brute », qui est le solde de leurs recettes et dépenses de fonctionnement. Sa croissance est également plus importante lorsque celle du PIB est elle-même plus élevée. 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 (d'autres facteurs peuvent également jouer, comme la construction de logements).

³ Hors remboursements d'emprunts ; il s'agit de la formation brute de capital fixe de la comptabilité nationale.



Source : Insee ; FIPECO ; une barre verte désigne une année d'élection municipale ou la suivante.

Au-delà du cycle électoral, de la situation financière des collectivités et de la conjoncture économique, il semble que l'investissement public local ait connu quatre mouvements successifs de grande ampleur depuis 1981 : 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 ; enfin une baisse de 2013 à 2016 conduisant l'investissement local à un point bas historique avant une remontée en 2017.

La baisse des années 2014 à 2016 rappelle celle des années 1995 à 1997, où l'investissement local avait diminué en euros de 10,6 % en cumul, mais elle est deux fois plus forte (- 19,7 % sur 2014-2016). Cela confirme l'influence d'un facteur inhabituel, très probablement la baisse des dotations de l'Etat. En 2017, l'investissement public local a augmenté de 6,9 %. L'effet de la baisse des dotations a été compensé par celui de la reprise des investissements en cette phase du cycle électoral communal.