

Cap sur... n° **25**

Observatoire des Finances
et de la Gestion publique Locales

L'ampleur des investissements locaux actuels

Octobre 2024

Collection Cap sur...
Collecter, Analyser, Partager



« Cap sur l’ampleur des investissements locaux actuels » - Octobre 2024
Une publication de l’Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales

Directeur de la publication : Thomas Rougier

Auteurs : Thomas Rougier, Clémence Bizau, Nicolas Laroche et Clémence Legrand

Les principaux résultats de cette étude ont été présentés le 26 septembre 2024 dans le cadre de la revue de conjoncture menée par Luc Alain Vervisch et Julie Marcoff (La Banque Postale) ainsi que Thomas Rougier (OFGL) lors des Assises 2024 de l’AFIGESE (Association des financiers, gestionnaires, évaluateurs des collectivités territoriales).

Les résultats présentés sont le fruit de traitements opérés par l’OFGL à partir des données en comptabilité nationale de l’INSEE ou des données des comptes de gestion de la DGFIP retraitées par le Département des études et des statistiques locales de la DGCL. Ils s’appuient également les estimations faites par La Banque Postale sur l’exercice 2024.

L’OFGL reste seul responsable des résultats présentés.

Le mot du Président

L'automne est traditionnellement la période de débats animés et passionnés autour de la construction de la Loi de finances de l'année suivante pour notre pays. Parmi les sujets qui seront abordés, celui des dépenses publiques occupera une place prépondérante.

Dans la cadre de ses missions, l'OFGL propose tout au long de l'année des données et analyses qui permettent d'éclairer ces débats en s'éloignant des approximations et raccourcis trop souvent opérés sur l'action des collectivités locales.

En plus du rapport annuel sur les finances locales que j'ai transmis à l'ensemble des parlementaires, nous proposons dans ce 25e numéro de notre collection « *Cap sur* » de mesurer l'ampleur des investissements publics locaux actuellement réalisés.

L'analyse n'est pas simple car elle dépend du périmètre observé, mais les réponses apportées dans cette étude sont révélatrices d'un engagement fort des collectivités territoriales au service du maintien ou du développement de services publics locaux performants.

Et j'ajouterai que cet engagement va parfois au-delà des compétences obligatoires qui leur incombent, en œuvrant par exemple sur des secteurs comme la petite enfance, la sécurité ou la santé : il s'agit alors d'être au rendez-vous des besoins de nos populations.

Pour conclure, j'attire l'attention de chacun sur l'existence d'incertitudes pour l'avenir, je pense notamment aux tensions financières sur les départements et régions et aux perspectives troubles sur les ressources du bloc communal.

André Laignel

Président de l'OFGL

Sommaire

Sommaire	4
Introduction	4
Vers un cycle record en euros courants mais pas forcément à population et prix comparables	5
Mais le cycle actuel est indéniablement plus actif que le précédent	7
Conclusion	10

Introduction

Ce 25^e numéro de la collection *Cap sur* de l'OFGL s'emploie à **mesurer l'ampleur des investissements publics locaux actuels**. Cette question n'est pas anodine à l'heure où les collectivités se doivent d'être au rendez-vous de la mise en place de la trajectoire bas carbone de la France, avec des objectifs qui nécessitent des investissements substantiels¹.

Pour mesurer l'ampleur des investissements actuels de l'ensemble des collectivités locales, cette étude propose de les **comparer sur cinq périodes consécutives**. Fort du constat que le cycle communal est celui avec l'impact le plus fort sur les montants d'investissement, les périodes sont calées sur les cinq derniers mandats du bloc communal.

Le cycle actuel de 6 ans (2020-2025) est donc comparé aux 4 cycles précédents, 1995-2000,

2001-2007 (ramené sur 6 ans pour être comparable), 2008-2013 et 2014-2019.

Pour 2024, l'OFGL s'appuie sur l'estimation de La Banque Postale dans sa note de conjoncture de septembre 2024 (+7,7% sur les dépenses d'équipement). Pour 2025, l'hypothèse choisie est celle d'une croissance proche de celles observées sur les cycles précédents lors des années préélectorales pour les municipales (soit en moyenne +8% en valeur). A la date de publication de cette étude, l'hypothèse pour 2025 ne peut pas tenir compte des effets potentiellement négatifs sur l'investissement des mesures qui seraient prises en loi de finances (baisse du fonds vert, nouvelle contribution au redressement des finances publiques...).

¹ « Panorama des financements climat des collectivités locales », I4CE, La Banque Postale, Septembre 2024

Vers un cycle record en euros courants mais pas forcément à population et prix comparables

L'observation des montants d'investissement réalisés par les acteurs publics locaux aboutit au **constat d'un niveau record sur le cycle actuel en euros courants**, c'est-à-dire sans tenir compte de l'inflation.

Mais, sur une période aussi longue (31 ans) et avec les pics d'inflation observés récemment, il semble **opportun de faire la comparaison en euros constants**². En effet, pour réaliser l'équivalent de ce qui était fait avec 1 euro de 1995, il faut déboursier actuellement environ 1,7 euro.

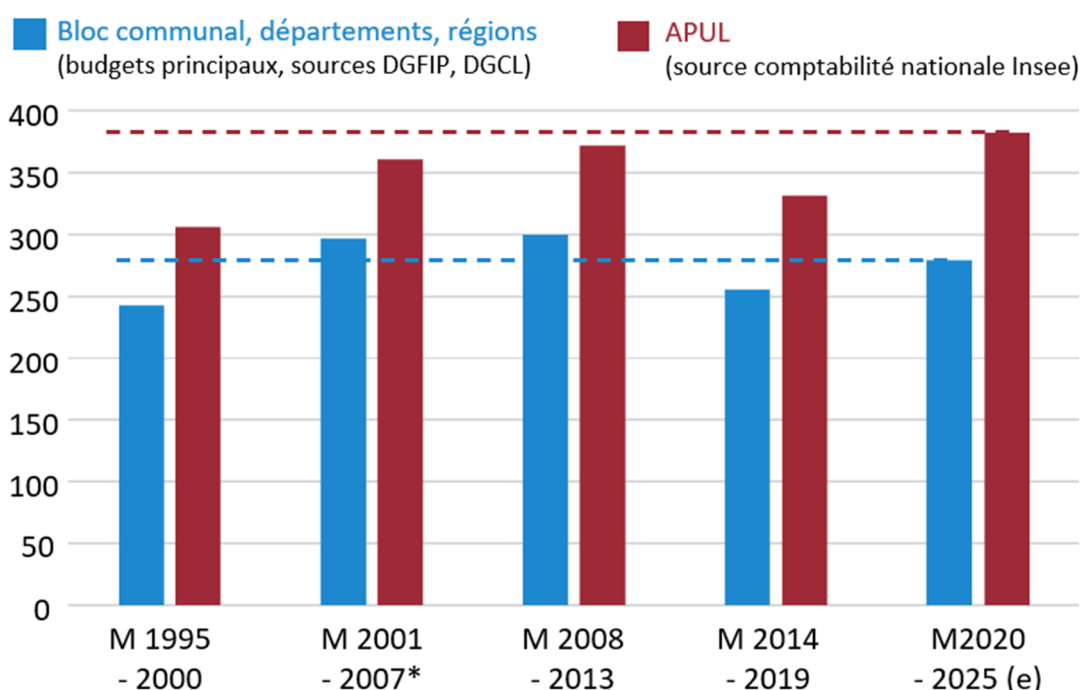
Par ailleurs, la population a aussi augmenté en trois décennies, de 15%, soit plus de 9 millions d'habitants supplémentaires. Compte tenu de la

nature des services publics, **tenir compte de l'évolution démographique semble important**.

A prix et population comparables, le résultat de la comparaison est moins flagrant qu'en euros courants.

Sur le périmètre des APUL (Administrations publiques locales), la période récente ressort bien un cran au-dessus de celui des mandats précédents, +6% par rapport à celui de 2001 et +3% par rapport à celui de 2008 qui étaient jusque-là les périodes les plus « chargées » en investissements publics locaux (FBCF, formation brute de capital fixe). Le cumul des investissements sur 6 ans pourrait en effet atteindre 382 Md€ (à prix 2024 estimés).

Investissements cumulés par cycle de 6 ans, en Md€ à prix et population comparables



Sources : traitements OFGL à partir de l'INSEE, de la DGFIP, de la DGCL, de la Banque Postale. FBCF pour les APUL, dépenses d'équipements pour dépenses budgétaires des collectivités.

* Equivalent sur 6 années du mandat de 7 ans.

² Déflateur utilisé dans cette étude : prix FBCF (source INSEE), les évolutions des prix utilisées pour 2024 et 2025 ont fait l'objet d'hypothèses (+1,8% sur les deux années).

Ce résultat nécessite cependant un complément d'analyse puisqu'il est rendu possible par l'ampleur des investissements réalisés sur la période récente par le secteur des ODAL (Organismes divers d'administration locale). Ce secteur comprend des acteurs « habituels » de l'action locale comme les CCAS (centres communaux d'action sociale), les établissements publics locaux d'enseignement, les agences de l'eau ou les SDIS (services départementaux d'incendie et de secours). Pour les SDIS, les investissements sont d'ailleurs très forts actuellement (800 M€ en 2023³).

Mais **les ODAL comprennent surtout des établissements très spécifiques portant des investissements majeurs** (Île-de-France mobilités, la SGP-société des grands projets, ex-société du grand Paris-, la Solideo- Société de Livraison des Ouvrages Olympiques-, la Société du canal Seine-Nord Europe...). Sur 10 ans, les ODAL ont doublé leur poids dans les investissements publics locaux : 5% en 2014 contre 10% en 2023.

Hors ODAL, le constat s'inverse et les investissements estimés pour 2021-2025 ressortent un cran en dessous de ceux de certains mandats précédents à prix et population comparables. Sur les budgets principaux des communes, groupements à fiscalité propre, départements et régions, l'écart sur le cumul des dépenses d'équipement peut être estimé à -6% par rapport au cycle de 2001 et -7% par rapport à celui de 2008.

Cette distinction est importante car les investissements exceptionnels, concentrés notamment sur l'Île-de-France, ne doivent pas aboutir à des conclusions faussées sur le reste du territoire.

Le constat final dépendra bien évidemment des réalisations 2024 et 2025. Mais la probabilité que l'investissement des collectivités locales lors du mandat 2020-2025 soit inférieur à celui des mandats 2001-2007 et 2008-2013 est forte. Pour la contredire, il faudrait constater des croissances de l'investissement en 2024 et en 2025 supérieures à +20 %.

³ OFGL, Cap sur les SDIS : <https://data.ofgl.fr/pages/cap-sur-les-sdis/>, actualisation juillet 2024

Mais le cycle actuel est indéniablement plus actif que le précédent

Quel que soit le périmètre, il est certain que, sauf décrochage spectaculaire en 2025, **le mandat actuel (2020-2025) se terminera sur un cumul d'investissement très nettement supérieur à celui du cycle précédent (2014-2019)**, qui était notamment marqué par la contribution au redressement des finances publiques à travers une diminution sensible des dotations de fonctionnement de l'Etat.

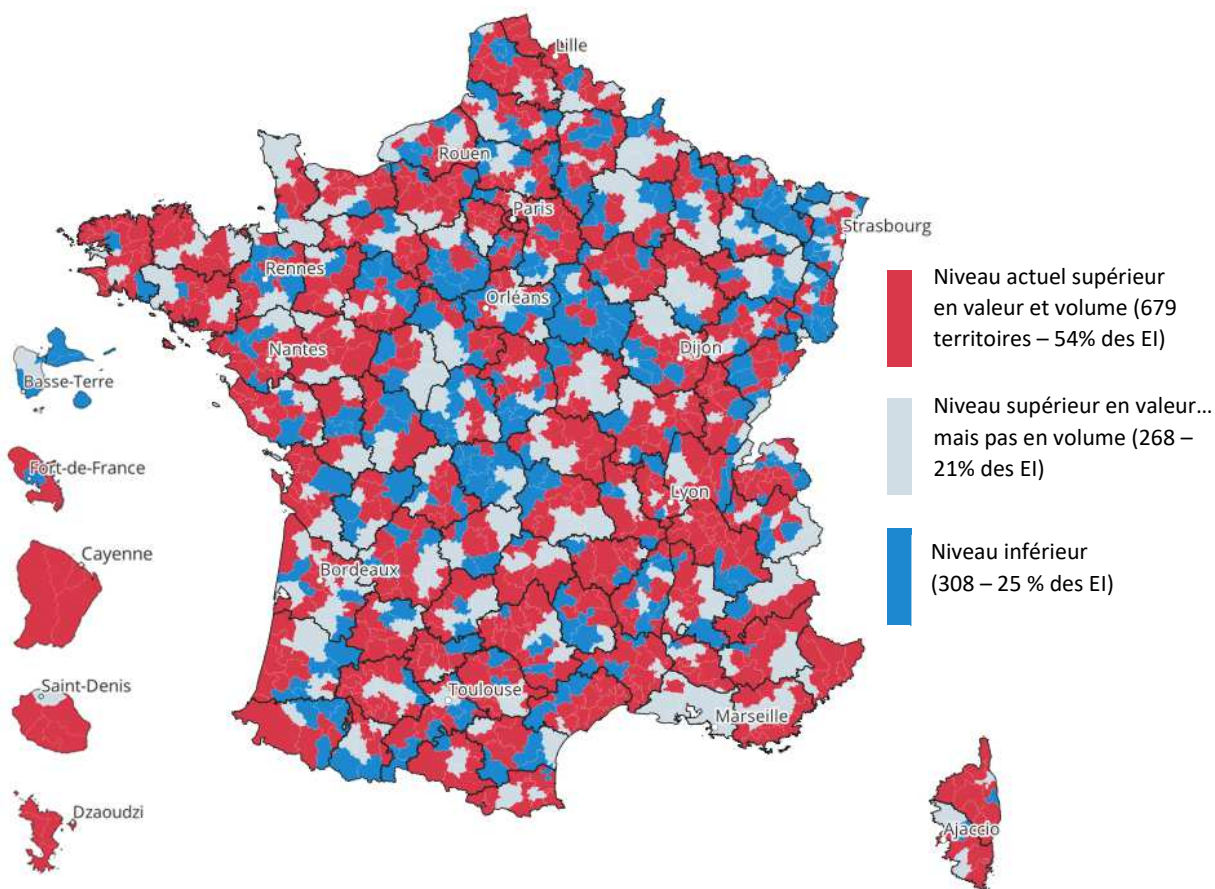
A prix et population comparables, et sous les hypothèses signalées, l'écart entre les investissements actuels et ceux du mandat précédent serait de **+15% pour les APUL, soit l'équivalent de 50 Md€ en plus sur 6 ans**, et **+9% sur les budgets principaux des seules collectivités locales, soit**

+23 Md€ portés à +28 Md€ avec les budgets annexes et les syndicats.

Dans le cas où l'exercice 2025 serait moins favorable que l'hypothèse retenue (+8%), en raison notamment de l'érosion actuelle de l'autofinancement des collectivités, et se contentait de se stabiliser en euros constants, **le mandat actuel resterait supérieur à celui de 2014 : +14% sur les APUL (+46 Md€), +7% (+24 Md€) sur les budgets principaux et annexes des collectivités locales, syndicats compris.**

Cette comparaison entre le cycle actuel et le précédent doit cependant s'assortir de précautions à l'échelle des territoires. En effet, **le constat d'un investissement dynamique sur le mandat actuel**

Niveau des dépenses d'équipement des ensembles intercommunaux (EI) : 2020-2023 par rapport à 2014-2017



Sources : traitements OFGL à partir de données DGFiP, Budgets principaux et annexes. Contours : ADMIN-EXPRESS 2023 de l'IGN. EI : groupements à fiscalité propre agrégés avec leurs communes membres.

ne sera pas vérifié partout, il dépendra des réalisations antérieures, des capacités financières et des besoins de chacun.

A partir des données disponibles, il est d'ores et déjà possible de comparer les quatre premières années du cycle actuel (2020-2023) avec la période équivalente précédente (2014-2017) pour chaque ensemble intercommunal (réunion de chaque groupement à fiscalité propre avec ses communes, budgets annexes compris). Les résultats sont représentés sur la carte à la page précédente.

Dans un peu plus d'un ensemble intercommunal sur deux (54%), les réalisations sont en ce moment supérieures à celles de la mandature précédente, mais 46% ne sont pas encore au niveau. Pour près de la moitié de ces dernières, le niveau est atteint en euros courants mais pas encore à prix comparable.

Pour chacun de ces territoires, les réalisations 2024 et 2025 feront bien entendu évoluer cette carte.

Dépenses locales d'investissement (équipements ou FBCF) sur les deux derniers cycles

	2014*	2015	2016	2017	2018	2019	2020*	2021	2022	2023	2024 (e)	2025 (p)
Communes, groupements à fiscalité propre, départements et régions												
Dépenses d'équipement, budgets principaux												
En euros courants, Md€	35,68	31,62	31,34	33,54	35,73	40,69	35,89	38,95	42,44	45,88	49,41	53,41
Evolution en valeur	-10,5%	-11,4%	-0,9%	+7,0%	+6,5%	+13,9%	-11,8%	+8,5%	+9,0%	+8,1%	+7,7%	+8,1%
Evolution à prix et pop. comparables	-11,3%	-11,4%	-1,6%	+5,4%	+4,7%	+11,7%	-13,1%	+5,1%	+2,2%	+4,2%	+5,5%	+5,9%
Cumul théorique à population et prix comparables (2024) - Md€			256,0						279,4			
<i>Ecart par rapport au mandat précédent</i>										+9,1%		
Collectivités locales et syndicats												
Dépenses d'équipement, budgets principaux et annexes												
En euros courants, Md€	47,28	42,76	41,92	44,95	48,09	54,18	47,50	52,03	56,24	60,82	65,50	70,80
Evolution en valeur	-10,0%	-9,6%	-2,0%	+7,2%	+7,0%	+12,7%	-12,3%	+9,5%	+8,1%	+8,1%	+7,7%	+8,1%
Evolution à prix et pop. comparables	-10,9%	-9,6%	-2,6%	+5,6%	+5,2%	+10,5%	-13,6%	+6,1%	+1,4%	+4,2%	+5,5%	+5,9%
Cumul théorique à population et prix comparables (2024) - Md€			342,7						370,7			
<i>Ecart par rapport au mandat précédent</i>										+8,2%		
APUL - administrations publiques locales												
FBCF - Formation brute de capital fixe												
En euros courants, Md€	45,97	41,60	40,22	42,58	46,17	53,38	48,48	52,60	56,71	63,61	68,51	74,05
Evolution en valeur	-8,2%	-9,5%	-3,3%	+5,9%	+8,4%	+15,6%	-9,2%	+8,5%	+7,8%	+12,2%	+7,7%	+8,1%
Evolution à prix et pop. comparables	-9,0%	-9,5%	-4,0%	+4,3%	+6,6%	+13,4%	-10,5%	+5,1%	+1,1%	+8,1%	+5,5%	+5,9%
Cumul théorique à population et prix comparables (2024) - Md€			331,3						382,0			
<i>Ecart par rapport au mandat précédent</i>										+15,3%		

Sources : traitements OFGL à partir de données INSEE, DGFiP, DGCL. Déflateur : indice des prix FBCF (source INSEE jusqu'en 2023, hypothèses pour 2024 et 2025, +1,8%).

Dépenses d'équipement : source comptes de gestion (DGFiP), débits réels des comptes 20, 21 et 23 hors 204, 2324, 236, 237 et 238, traitements DGCL ou OFGL.

(e) (p) FBCF et dépenses d'équipement en 2024 et 2025 : (e) application de l'estimation de sept 2024 de La Banque Postale pour 2024 (+7,7%), (p) prévision basée sur une hypothèse de +8,1% pour 2025 (moyenne des années préélectorales précédentes).

NB : le périmètre des collectivités locales et syndicats avec budgets annexes n'est pas un sous ensemble exact de celui des APUL, certains budgets annexes ou syndicats marchands ne sont pas compris dans le champ des APUL et le concept de la FBCF en comptabilité nationale n'est pas exactement celui des dépenses d'équipement des comptes de gestion.

Conclusion

Les collectivités sont au rendez-vous de l'investissement, elles sont sorties de la crise sanitaire liée à la pandémie Covid avec des ambitions fortes qui se sont traduites dans les équipements réalisés malgré un effet prix fort.

La période 2020-2025 devrait en effet se traduire par un accroissement significatif des dépenses d'équipement réalisées par rapport au cycle précédent (2014-2019), en valeur mais aussi en volume. A prix et population comparables, les collectivités locales et leurs intercommunalités pourraient afficher un niveau supérieur d'investissement pour un montant compris entre 24 et 28 Md€, soit 4 à 5 Md€ de plus par an que le cycle précédent. Même si certains territoires échapperont à cette tendance sans qu'il soit possible de les identifier avec certitude dès maintenant.

L'observation sur une période plus longue tempore le résultat de cette comparaison limitée aux deux derniers cycles. En effet, en remontant sur les 30 dernières années, le cycle actuel afficherait

un niveau record d'investissement sur le périmètre de l'ensemble des Administrations Publiques Locales (APUL) uniquement grâce aux opérations exceptionnelles constatées sur les ODAL, Organismes Divers d'Administration Locale. Sur le seul périmètre des collectivités locales, les investissements devraient rester légèrement inférieurs aux réalisations des mandats de 2001 et de 2008, à durée, prix et population comparables.

Est-ce suffisant à l'heure où les enjeux climatiques et environnementaux portent une exigence en matière d'investissements publics ? L'étude ne répond pas à cette question mais encourage à l'observation des efforts réalisés sur chaque territoire. A cette fin, l'OFGL poursuivra la mise à disposition sur sa plateforme data.ofgl.fr des données individuelles sur les niveaux d'investissement des collectivités locales.

L'OFGL, lieu de partage et de réflexion sur les finances et la gestion publique locales

Créé par la loi NOTRE du 7 août 2015 et placé sous l'autorité du Président du Comité des Finances Locales, l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales (OFGL) est le lieu de partage et de réflexion entre les différentes parties prenantes aux finances et à la gestion des collectivités territoriales. Il a pour mission de collecter, d'analyser et de diffuser des informations sur les axes thématiques fixés par son Conseil d'orientation, composé d'élus et de représentants de l'État.

L'OFGL bénéficie du soutien et de l'expertise des membres de son Comité scientifique et technique. Il est composé d'administrations centrales et d'organismes publics, d'associations d'élus locaux et de fonctionnaires territoriaux, ainsi que d'établissements financiers spécialisés et de personnalités qualifiées (universitaires, administrateurs territoriaux et experts).

Dans la collection *Cap sur*

[Le coût de fonctionnement des piscines communales et intercommunales - n°14, octobre 2021](#)

[Les flux financiers entre budgets des collectivités locales : 37 Md€ en 2020 - n°15, décembre 2021](#)

[L'hétérogénéité des effets de la crise sur les finances du bloc communal en 2020 - n°16, janvier 2022](#)

[Les impacts de la crise Covid sur les finances locales en 2020 et 2021 - n°17, juin 2022](#)

[Les finances des communes et intercommunalités en 2021 - n°18, novembre 2022](#)

[Les déterminants des disparités d'investissement communal sur le dernier mandat - n°19, décembre 2022](#)

[La contribution fiscale des entreprises aux services publics locaux - n°20, mars 2023](#)

[Les investissements scolaires des collectivités locales – n°21, octobre 2023](#)

[Les finances des communes et intercommunalités en 2022 – n°22, novembre 2023](#)

[Les coûts de fonctionnement des bibliothèques municipales – n°23, février 2024](#)

[L'encours de dette des collectivités locales – n°24, juillet 2024](#)

La reproduction de tout ou partie de la présente publication doit s'accompagner de la mention « Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales » ou « OFGL ».

Observatoire des Finances
et de la Gestion publique Locales

contact@ofgl.fr




Site internet

www.collectivites-locales.gouv.fr/ofgl



Plateforme de données partagées

data.ofgl.fr

 Retrouvez-nous aussi sur LinkedIn®