

Collecter Analyser Partager

Cap sur...

Les subventions d'équipement versées entre collectivités locales

n°1 • Mars 2018

Cette note analyse les subventions d'équipement versées entre les collectivités locales (régions, départements, communes et leurs groupements à fiscalité propre). Elle dresse un état des lieux des 3,3 Mds€ de cofinancements entre collectivités, tels qu'ils sont mesurés en 2016. Elle observe ensuite l'évolution de ces subventions depuis 2012 : le fort repli enregistré entre 2013 et 2016 (-19,7%) semble s'être poursuivi en 2017, malgré la reprise de l'investissement local.

[#Investissement](#)

[#Consolidation](#)

[#FluxCroisés](#)

Cette note apporte des éléments de chiffrage sur les subventions d'équipement versées entre les collectivités locales (communes, groupements à fiscalité propre (GFP), départements et régions). Elle dresse un état des lieux des 3,3 Mds€ de cofinancements entre collectivités, tels qu'ils sont mesurés en 2016. Elle observe ensuite l'évolution de ces subventions depuis 2012 : le fort repli enregistré entre 2013 et 2016 (-19,7%) semble s'être poursuivi en 2017, malgré la reprise de l'investissement local.

Les contraintes techniques liées à l'identification des flux de subventionnement croisés entre collectivités, contraintes dues aux nomenclatures comptables qu'elles appliquent, ont conduit à des choix méthodologiques¹. Les flux ont été calculés à partir des montants de dépenses figurant dans les budgets principaux des comptes des collectivités qui versent les subventions. Cependant, pour les subventions versées par les régions et les départements aux communes et aux GFP, les montants ont été estimés à partir des subventions reçues dans les budgets principaux et annexes des collectivités bénéficiaires. Les pratiques comptables locales peuvent provoquer des biais dans le chiffrage des subventions d'équipement qui doit donc être considéré comme estimatif.

Sommaire :

Les subventions d'équipement versées entre collectivités locales : état des lieux	page 3
Des subventions d'équipement versées entre collectivités en baisse constante depuis quatre ans	page 7
Tableau de synthèse : Les subventions d'équipement versées entre collectivités locales sur la période 2012-2016	page 10
Méthodologie : Les subventions d'équipement versées entre collectivités locales, une réalité difficile à appréhender avec précision.....	page 11

« Les subventions d'équipement versées entre collectivités locales » - Mars 2018

Une publication de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales

Directeur de la publication : Thomas Rougier

Auteurs : Cervan Girard, Nicolas Laroche

¹ La méthode définie et utilisée pour cette note est précisée dans la partie « Méthodologie ». Elle pourra être amenée à évoluer dans le cadre du groupe de travail « Consolidation des comptes des collectivités locales » engagé au sein du Comité scientifique et technique de l'OFGL, à l'initiative de la DGCL.

Edito :

André Laignel, Président de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales

La loi NOTRe a redéfini le rôle de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales (OFGL), avec pour objectif d'en faire le lieu d'une réflexion partagée entre l'Etat et les collectivités locales.

Cette volonté de dialogue et de partage se retrouve dans la composition du Conseil d'orientation -dix élus locaux issus du Comité des Finances Locales (CFL) et cinq représentants de l'Etat- qui a fixé les axes de travail de l'Observatoire pour les mois à venir : l'analyse des dépenses d'investissement, celle des exonérations et des compensations fiscales, la modernisation des indicateurs de ressources et de charges. Tous ces axes sont à la croisée des attentes des différentes parties-prenantes à l'Observatoire.

Sur ces thématiques, comme sur ses missions plus transversales (projet de plateforme de données partagées et amélioration continue de son rapport annuel), l'OFGL s'appuie sur un Comité scientifique et technique. Ce dernier contribue, au côté de l'équipe de l'Observatoire, à la réalisation des travaux. Pour permettre une mise en commun des expertises, ce comité regroupe des administrations centrales, des associations d'élus locaux ou de fonctionnaires territoriaux et des personnalités qualifiées.

Au fur et à mesure de leur avancement, les résultats de ces travaux de collecte, d'analyse et de partage vous seront présentés dans la collection « Cap sur... ». Cette collection devra constituer un trait d'union entre les travaux et réflexions menés et l'ensemble des acteurs concernés, qu'ils soient locaux ou nationaux.

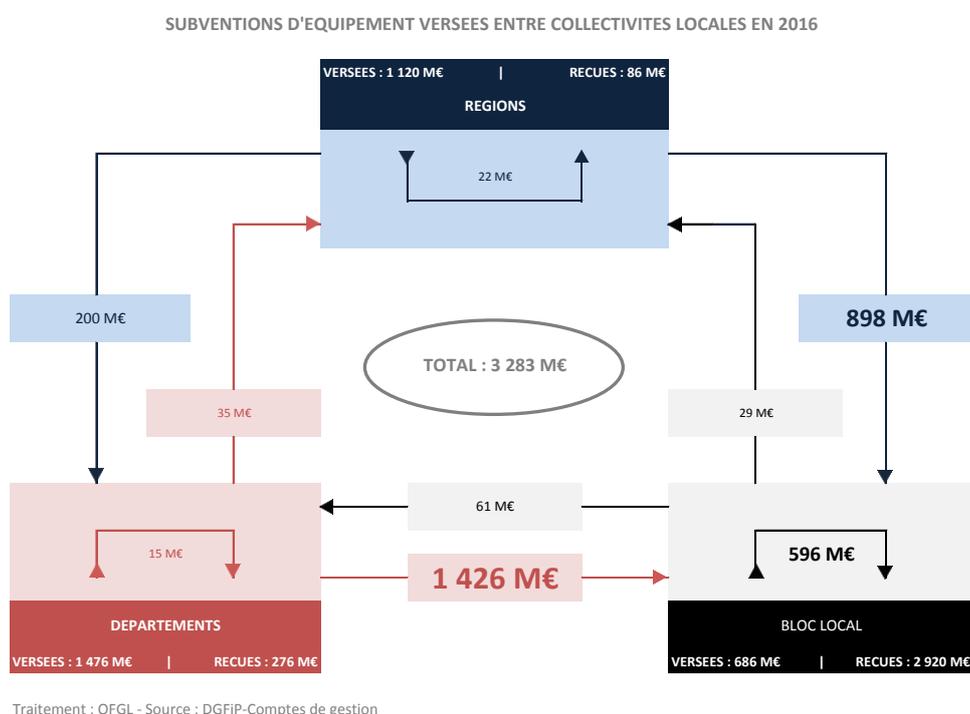
J'ai le plaisir de vous présenter le premier numéro consacré aux subventions d'équipement versées entre collectivités locales. Il permet d'apporter des éléments de chiffrage d'un phénomène majeur de l'investissement public local, mais dont l'appréhension précise est complexe.

Avec 3,3 Mds€ en 2016, les subventions entre collectivités constituent à la fois une modalité de l'action d'investissement des collectivités locales qui les versent et une source de financement majeure pour celles qui en bénéficient. Ces cofinancements reculent très sensiblement sur les trois dernières années connues (-19,7% entre 2013 et 2016), traduisant une baisse des demandes en provenance du bloc local mais également, du côté des financeurs, une utilisation de ces modalités de soutien comme variable d'ajustement face à leurs propres contraintes financières. Il s'agit alors, notamment pour les principaux bénéficiaires que sont les plus petites communes et leurs groupements, d'un frein pour la réalisation de projets structurants.

Pour 2017, les premiers résultats ne laissent pas apercevoir de reprise des subventions d'équipement entre collectivités, alors même que l'investissement local a connu une reprise sensible, ce qui aboutirait à un nouveau repli du taux moyen de subventionnement.

Les subventions d'équipement versées entre collectivités locales : état des lieux

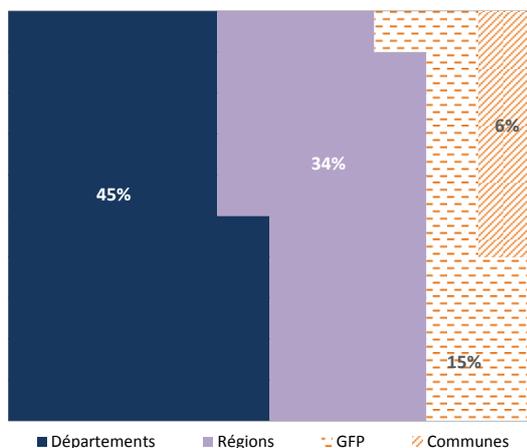
En 2016 (dernière année pour laquelle les comptes individuels définitifs sont disponibles à la date de publication de cette note), les subventions d'équipement versées entre collectivités locales se sont élevées à 3,3 Mds€. Elles permettent de couvrir 9,1% des dépenses d'équipement direct consolidées² 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€).



Pour chaque niveau de collectivités, l'appréhension du phénomène de co-financement peut se faire sous un angle financier et sous un angle bénéficiaire. L'analyse produite dans ce document permet d'approcher les subventions d'équipement croisées de chaque type de collectivité avec cette double clé de lecture.

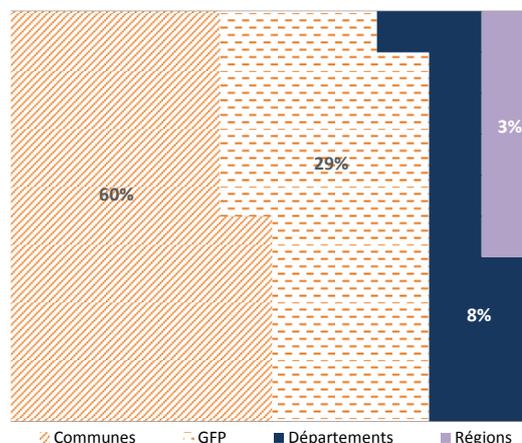
² Les dépenses d'équipement considérées dans cette note correspondent, pour les communes et leurs GFP, à celles des budgets principaux et des budgets annexes et, pour les départements et les régions, à celles des seuls budgets principaux.

Répartition des subventions d'équipement versées entre collectivités locales en 2016
par financeur



Traitement : OFGL - Source : DGFiP-Comptes de gestion

Répartition des subventions d'équipement versées entre collectivités locales en 2016
par bénéficiaire

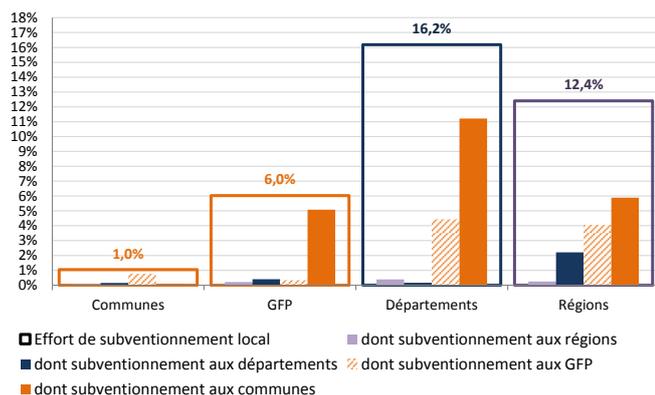


Traitement : OFGL - Source : DGFiP-Comptes de gestion

Afin d'apprécier l'importance du co-financement, deux indicateurs sont proposés en sus de l'observation des volumes en euros et en euros par habitant :

- l' « effort de subventionnement local » mesure la part des dépenses d'investissement hors remboursement de la dette consacrée par une collectivité au financement de projets d'équipement portés par une autre collectivité ;
- le « taux du subventionnement local » représente la part des dépenses d'équipement d'une collectivité couverte par des subventions d'équipement en provenance d'autres collectivités.

Effort de subventionnement local en 2016
(Poids des subventions versées aux collectivités locales dans les dépenses d'investissement hors dette)

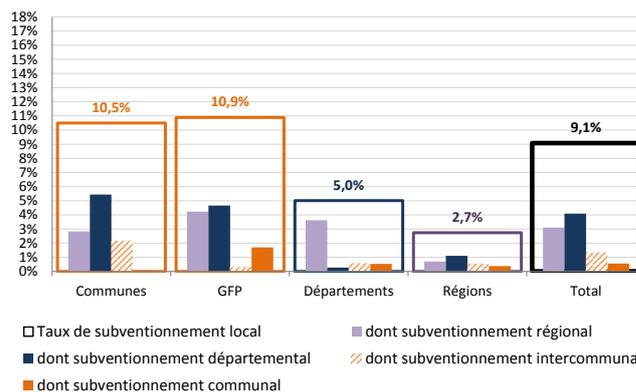


Lecture : En 2016, les régions ont consacré 12,4% de leurs dépenses d'investissement hors dette au subventionnement de projets d'équipement d'autres collectivités locales. Près de 6% de leurs dépenses d'investissement sont aussi dirigés vers les communes.

GFP : groupement à fiscalité propre

Traitement : OFGL - Source : DGFiP-Comptes de gestion

Taux du subventionnement local en 2016
(Poids des subventions reçues d'autres collectivités locales dans les dépenses d'équipement*)



Lecture : En 2016, les subventions perçues par les communes en provenance d'autres collectivités locales ont couvert 10,5% de leurs dépenses d'équipement direct consolidées. Celles en provenance des régions en ont représenté près de 3%.

* Pour les communes et les GFP, les dépenses d'équipement correspondent à celles des budgets principaux et des budgets annexes.

GFP : groupement à fiscalité propre
Traitement : OFGL - Source : DGFiP-Comptes de gestion

Subventions d'équipement entre collectivités locales - Principaux constats par niveau

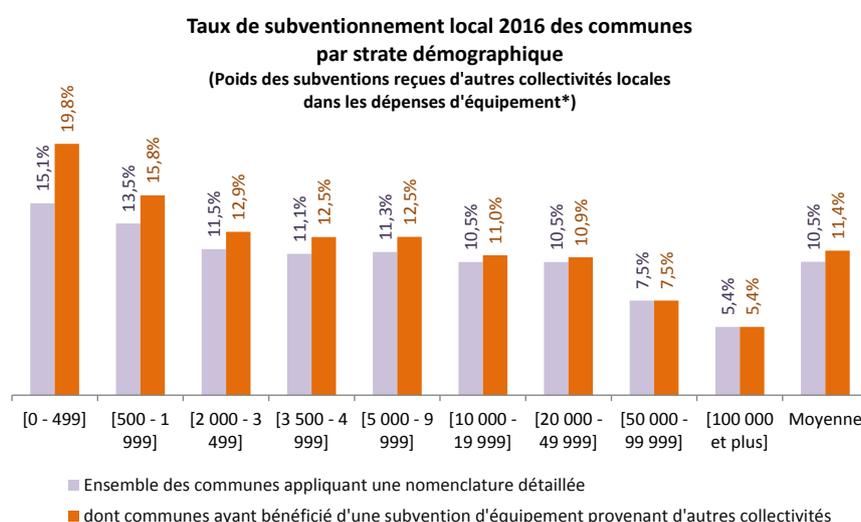
	Approche « financeur » (subventions versées aux autres collectivités locales)	Approche « bénéficiaire » (Subventions perçues de la part des autres collectivités locales)
Régions	<p>En 2016, les régions ont contribué à hauteur de 1,1 Md€ aux dépenses d'équipement d'autres collectivités locales, soit 17€ par habitant. Ce montant représente 12,4% des dépenses d'investissement hors dette des régions et 20,5% des subventions d'équipement qu'elles versent^(*). Ces subventions sont orientées vers les départements (18%), mais surtout vers le bloc local (80%), avec une importance un peu plus marquée pour les communes (59% des subventions d'équipement régionales au bloc local) que pour les GFP (41%). Elles couvrent 3,1% des dépenses d'équipement de l'ensemble des collectivités locales.</p>	<p>Les subventions d'équipement perçues par les régions en provenance d'autres collectivités sont très limitées : elles s'établissent à 86 M€ en 2016, soit 1€ par habitant, et couvrent 2,7% de leurs dépenses d'équipement réalisées en direct.</p>
Départements	<p>Les départements ont subventionné les investissements d'autres collectivités locales pour 1,5 Md€ en 2016, soit 23€ par habitant. Ces subventions représentent 16,2% des dépenses d'investissement hors dette des départements et 43,6% des subventions d'équipement qu'ils versent^(**). Elles bénéficient en quasi-totalité au bloc local, et majoritairement aux communes (72% des subventions d'équipement départementales au bloc local). Elles permettent de financer 4,1% des dépenses d'équipement locales.</p>	<p>Totalisant 276 M€, les subventions d'équipement perçues par les départements en 2016, essentiellement en provenance des régions (72%), représentent 4€ par habitant et permettent de couvrir 5,0% des dépenses d'équipement des départements.</p>
Communes	<p>Le niveau des subventions d'équipement versées par les communes aux autres collectivités locales est, d'un point de vue global, faible : elles s'établissent à 201 M€ en 2016, soit 3€ par habitant et 1,0% des dépenses communales d'investissement hors dette inscrites aux budgets principaux.</p>	<p>Les communes ont bénéficié, en 2016, de 2,0 Mds€ de subventions d'équipement, soit 30€ par habitant, provenant pour plus de la moitié des départements (52%), puis des régions (27%) et des GFP (21%). Elles assurent en moyenne le financement d'un peu plus d'un dixième (10,5%) des dépenses d'équipement consolidées des budgets principaux et annexes des communes.</p>
GFP	<p>En 2016, les GFP versent 486 M€, soit 7€ par habitant, de subventions d'équipement à d'autres collectivités locales, essentiellement leurs communes membres. Cette dépense représente 6,0% de leurs dépenses d'investissement hors dette (du budget principal) et 1,3% des dépenses d'équipement locales.</p>	<p>Les GFP ont perçu 944 M€, soit 14€ par habitant, de subventions d'équipement en 2016. Elles proviennent essentiellement des départements (43%) et des régions (39%), puis, dans une moindre mesure, de leurs communes membres (16%). Ces subventions couvrent 10,9% des dépenses d'équipement consolidées des budgets principaux et annexes des GFP.</p>

* Les autres subventions sont versées à des organismes de transport (SNCF, STIF...), des personnes de droit privé (associations...) et d'autres organismes publics (syndicats...), sans que les nomenclatures budgétaires et comptables des régions ne permettent de les caractériser plus précisément.

** Les autres subventions bénéficient à d'autres organismes publics (syndicats...) et à des personnes de droit privé (associations...), sans que les nomenclatures budgétaires et comptables des départements ne permettent de les caractériser plus précisément.

Les chiffres présentés dans cette partie portent sur l'année 2016. Ils permettent d'appréhender le phénomène des subventions d'équipement versées entre collectivités. Cependant, on notera que, d'une année sur l'autre, les résultats concernant la section d'investissement peuvent varier sensiblement. D'autre part, il convient de garder à l'esprit les disparités importantes qui peuvent exister entre collectivités.

Le taux de subventionnement local illustre ces disparités. Il s'établit en moyenne à 10,5% pour l'ensemble des communes : un euro sur dix d'équipement communal est financé par une autre collectivité locale. En considérant les seules communes ayant bénéficié de subventions d'équipement en provenance d'autres niveaux de collectivités en 2016, cet indicateur passe à 11,4% et varie, de manière décroissante, de 19,8% pour les communes de moins de 500 habitants jusqu'à 5,4% pour celles de plus de 100 000 habitants.



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

Des subventions d'équipement versées entre collectivités en baisse constante depuis quatre ans

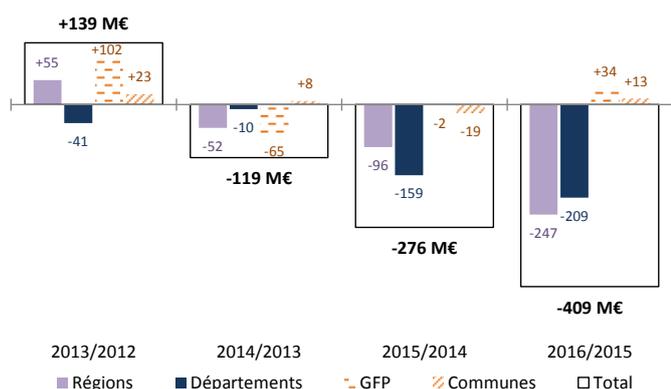
Entre 2013 et 2016, la baisse des subventions entre collectivités s'inscrit dans le contexte de diminution de l'équipement local

Entre 2013 et 2016, les subventions d'équipement versées entre collectivités locales ont diminué chaque année. Elles sont ainsi passées de 4,1 Mds€ en 2013 à 3,3 Mds€ en 2016, soit un repli de 19,7% en 3 ans. La baisse s'est accentuée sur la période : les subventions ont diminué de 119,3 M€ en 2014, de 276,0 M€ en 2015 et de 409,0 M€ en 2016. En lien avec les volumes des subventions qu'ils versent aux autres collectivités, ce sont les régions et les départements qui expliquent la baisse des subventions d'équipement entre collectivités³.

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 depuis 2013. Les deux phénomènes ont donc certainement interagi : d'un côté, une baisse des demandes en provenance du bloc local 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.

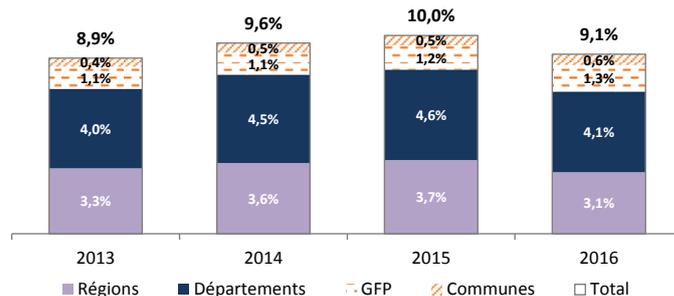
L'observation sur la période 2013-2016 du taux de subventionnement local -mesuré comme le rapport entre les subventions d'équipement reçues et les dépenses d'équipement- montre qu'en 2014 et 2015 le taux a augmenté, globalement et pour chaque niveau de collectivités contributrices : la baisse des subventions a été moins marquée que celle des dépenses d'équipement. A l'inverse, en 2016, la baisse des subventions régionales et départementales étant supérieure à la diminution des dépenses d'équipement, le taux de subventionnement local a diminué.

Evolution des subventions d'équipement versées entre collectivités locales



Traitement : OFGL - Source : DGFIP-Comptes de gestion

Evolution du taux de subventionnement local (Part des dépenses d'équipement* couverte par des subventions entre collectivités)



* Pour les communes et les GFP, les dépenses d'équipement correspondent à celles des budgets principaux et des budgets annexes.

Traitement : OFGL - Source : DGFIP-Comptes de gestion

³ Sur la période d'analyse, les différents niveaux de collectivités locales ont connu des évolutions de périmètre qui peuvent perturber les résultats par type de collectivité présentés dans cette partie. Ainsi, le périmètre du département du Rhône se réduit très fortement, en 2015, avec la création de la Métropole de Lyon, qui est ici traitée avec les GFP. D'autre part, les départements de Guyane et Martinique disparaissent à partir de 2016, en lien avec la mise en place, sur ces territoires, de collectivités territoriales uniques, elles-mêmes classées avec les régions. A titre d'ordre de grandeur, les subventions versées aux collectivités locales (y compris les syndicats) par le département du Rhône ont diminué mécaniquement de près de 40 M€ en 2015 ; quant aux départements de Guyane et Martinique, ils consacraient environ 20 M€, en 2015, au subventionnement d'autres collectivités locales (y compris les syndicats).

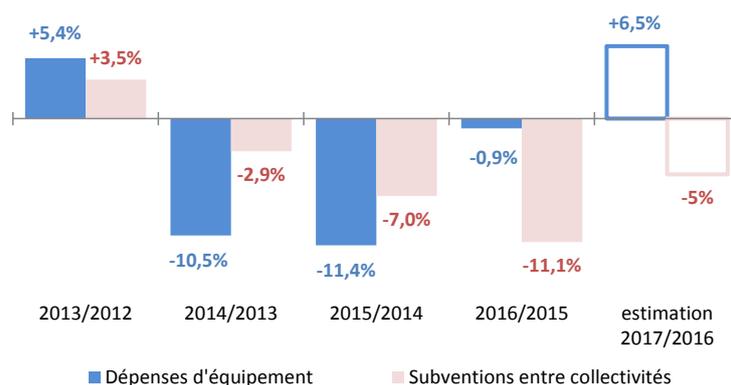
En 2017, nouvelle baisse des subventions entre collectivités malgré une reprise des investissements

Les résultats provisoires de l'année 2017 font de nouveau état d'une diminution de l'ensemble des subventions d'équipement versées entre collectivités locales. Elles se contracteraient en effet pour la quatrième année consécutive, pour atteindre 3,1 Mds€. La baisse, qui pourrait se situer aux alentours de -5%, serait cependant moins marquée qu'en 2016.

Ce nouveau repli des subventions entre collectivités s'inscrirait pourtant dans un contexte de reprise des dépenses d'équipement direct des collectivités locales, sur un rythme de croissance soutenu, estimé aux alentours de +6,5%. Cette reprise serait portée par le bloc local qui afficherait une progression de ces dépenses de 8,5%.

Il résulte de ces constats une diminution forte du taux moyen de subventionnement local, qui s'établirait aux alentours de 8%, après 9,1% en 2016.

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



Traitement : OFGL - Source : DGFIP-Comptes de gestion

L'investissement local consolidé :

Le chiffrage des subventions d'équipement croisées entre collectivités (communes, GFP, départements et régions) permet de présenter des dépenses d'investissement hors dette consolidées -c'est-à-dire après neutralisation des doubles comptes- pour l'ensemble des collectivités locales.

	2012 en Md€	2013 en Md€	2014 en Md€	2015 en Md€	2016 en Md€	2013/2012 évol en %	2014/2013 évol en %	2015/2014 évol en %	2016/2015 évol en %
Dépenses d'investissement hors dette brutes (BP)	52,9	55,4	51,2	46,9	45,5	+4,8%	-7,7%	-8,4%	-3,0%
- Subventions d'équipement croisées vers BP (1)	3,5	3,7	3,5	3,2	2,9	+4,9%	-3,2%	-8,1%	-10,8%
= Dépenses d'investissement hors dette consolidées (BP)	49,4	51,8	47,6	43,6	42,6	+4,8%	-8,0%	-8,4%	-2,4%
Pour mémoire :									
Subventions d'équipement croisées vers BA (2)	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	-6,7%	-1,0%	+2,6%	-13,1%
Subventions d'équipement croisées vers BP et BA (1+2)	3,9	4,1	4,0	3,7	3,3	+3,5%	-2,9%	-7,0%	-11,1%

Périmètre : communes, GFP, départements et régions
BP : budgets principaux / BA : budgets annexes
Traitement : OFGL - Source : DGFiP-Comptes de gestion

Avec 2,9 Mds€ en 2016, les subventions entre les budgets principaux des collectivités représentent en moyenne 6,4% des dépenses d'investissement hors dette brutes -i.e. avant neutralisation des doubles comptes. L'impact de la neutralisation de ces flux croisés sur les évolutions affichées des dépenses d'investissement hors remboursements de la dette est généralement assez faible : il est quasiment nul en 2013 et 2015 et ne s'élève qu'à 0,3 point en 2014. Cependant, l'écart est plus marqué en 2016, avec une diminution du montant consolidé des investissements de 2,4%, contre une baisse de 3,0% du chiffre brute.

On notera qu'il peut exister, en investissement, d'autres flux croisés que les subventions d'équipement, notamment ceux concernant les opérations pour compte de tiers. Ces flux ne sont pas neutralisés dans cette note.

Ces premières mesures de l'impact des flux croisés entre collectivités sur les niveaux et la croissance des investissements seront affinées dans le prochain rapport de l'OFGL, en lien avec les résultats du groupe de travail « Consolidation des comptes des collectivités locales » engagé au sein du Comité scientifique et technique de l'OFGL, à l'initiative de la DGCL. Le prochain rapport de l'OFGL pourra alors présenter des informations consolidées légèrement différentes de celles produites dans cette note.

Les subventions d'équipement versées entre collectivités locales sur la période 2012-2016

	2012	2013	2014	2015	2016	2016	2013/2012	2014/2013	2015/2014	2016/2015	2013/2012	2014/2013	2015/2014	2016/2015	2016/2015
	en M€	en €/hab.	évol en M€	évol en M€	évol en M€	évol en M€	évol en %	évol en %	évol en %	évol en %	évol en %				
par les Régions	1 461	1 516	1 463	1 368	1 120	17	+54,9	-52,5	-95,7	-247,1	+3,8%	-3,5%	-6,5%	-18,1%	-18,1%
aux régions	4	15	4	27	22	0	+11,4	-11,0	+22,4	-4,7	+278,9%	-71,0%	+499,0%	-17,5%	-17,5%
aux départements	348	333	307	266	200	3	-15,1	-25,9	-40,2	-66,4	-4,4%	-7,8%	-13,1%	-24,9%	-24,9%
aux communes	704	744	729	667	532	8	+40,0	-15,2	-62,0	-134,7	+5,7%	-2,0%	-8,5%	-20,2%	-20,2%
aux groupements à fiscalité propre	405	424	423	408	366	6	+18,7	-0,3	-15,8	-41,3	+4,6%	-0,1%	-3,7%	-10,1%	-10,1%
par les Départements	1 896	1 854	1 844	1 685	1 476	23	-41,3	-10,2	-158,8	-209,0	-2,2%	-0,5%	-8,6%	-12,4%	-12,4%
aux régions	36	31	38	58	35	1	-4,7	+6,8	+20,1	-23,5	-13,0%	+21,8%	+52,4%	-40,3%	-40,3%
aux départements	21	22	21	19	15	0	+0,6	-1,2	-1,4	-4,3	+3,0%	-5,5%	-6,8%	-21,9%	-21,9%
aux communes	1 373	1 326	1 299	1 114	1 023	16	-46,4	-27,5	-184,8	-91,4	-3,4%	-2,1%	-14,2%	-8,2%	-8,2%
aux groupements à fiscalité propre	465	474	486	494	404	6	+9,1	+11,7	+7,3	-89,9	+2,0%	+2,5%	+1,5%	-18,2%	-18,2%
par les Communes	175	199	207	187	201	3	+23,1	+8,1	-19,5	+13,4	+13,2%	+4,1%	-9,4%	+7,1%	+7,1%
aux régions	8	12	16	14	12	0	+4,3	+3,6	-1,5	-2,5	+54,1%	+29,3%	+86,4%	+3,2%	-3,0%
aux départements	40	32	35	27	29	0	-7,4	+2,1	-7,1	+1,6	-18,5%	+6,3%	-20,6%	+5,8%	+5,8%
aux communes	12	16	11	12	13	0	+3,9	-4,1	+0,1	+1,4	+33,7%	-26,3%	+1,2%	+12,2%	+12,2%
aux groupements à fiscalité propre	116	138	145	134	147	2	+22,3	+6,6	-10,9	+12,9	+19,3%	+4,7%	-7,6%	+9,7%	+9,7%
par les Groupements à fiscalité propre	417	519	454	452	486	7	+101,8	-64,8	-2,1	+33,7	+24,4%	-12,5%	-0,5%	+7,5%	+7,5%
aux régions	6	9	17	18	17	0	+2,9	+8,0	+0,6	-0,5	+45,1%	+86,4%	+3,2%	-3,0%	-3,0%
aux départements	41	51	36	38	32	0	+10,2	-15,4	+2,2	-6,0	+24,7%	-30,0%	+6,2%	+6,2%	+6,2%
aux communes	345	441	386	370	409	6	+96,1	-55,1	-16,6	+39,6	+27,9%	-12,5%	-4,3%	+10,7%	+10,7%
aux groupements à fiscalité propre	24	17	15	26	27	0	-7,4	-2,3	+11,6	+0,7	-30,2%	-13,5%	+79,2%	+2,8%	+2,8%
par l'Ensemble des collectivités locales	3 949	4 087	3 968	3 692	3 283	50	+138,6	-119,3	-276,0	-409,0	+3,5%	-2,9%	-7,0%	-11,1%	-11,1%
aux régions	55	68	76	117	86	1	+13,8	-7,5	+41,5	-31,3	+25,4%	+10,9%	+54,6%	-26,7%	-26,7%
aux départements	450	439	398	352	276	4	-11,7	-40,5	-46,5	-75,2	-2,6%	-9,2%	-11,7%	-21,4%	-21,4%
aux communes	2 433	2 527	2 425	2 162	1 977	30	+93,6	-102,0	-263,2	-185,0	+3,8%	-4,0%	-10,9%	-8,6%	-8,6%
aux groupements à fiscalité propre	1 011	1 053	1 069	1 061	944	14	+42,8	+15,6	-7,7	-117,6	+4,2%	+1,5%	-0,7%	-11,1%	-11,1%

Données de cadrage :

	2012	2013	2014	2015	2016	2016
	en M€	en €/hab.				
Dépenses d'investissement hors dette**	52 930	55 449	51 167	46 894	45 485	690
des régions	8 489	8 946	9 277	9 606	9 027	137
des départements	11 489	11 202	10 825	9 772	9 118	143
des communes	23 739	25 652	22 098	19 319	19 289	293
des groupements à fiscalité propre	9 213	9 650	8 967	8 198	8 050	122
Subventions d'équipement versées	12 770	13 249	13 145	12 469	11 731	178
des régions	5 294	5 779	5 915	5 945	5 470	83
des départements	4 511	4 352	4 171	3 739	3 389	53
des communes	1 374	1 369	1 385	1 135	1 171	18
des groupements à fiscalité propre	1 591	1 749	1 674	1 650	1 702	26
Dépenses d'équipement direct	44 100	46 086	41 165	36 840	36 172	549
des régions	2 816	2 763	2 931	3 096	3 152	48
des départements	6 595	6 589	6 392	5 779	5 515	86
des communes*	23 923	25 872	21 961	18 889	18 836	286
des groupements à fiscalité propre*	10 765	10 862	9 881	9 075	8 669	132

* budgets principaux et budgets annexes

** données non consolidées

Traitement : OFGL - Source : DGFiP-Comptes de gestion (sauf pour les deux dernières lignes) - opérations réelles

Remarque :
Les données présentées dans ce tableau sont calculées par catégories de collectivités locales. Or sur la période d'analyse, les différents niveaux de collectivités locales ont connu des évolutions de périmètre qui peuvent perturber les résultats par type de collectivité.
Ainsi, le périmètre du département du Rhône se réduit très fortement, en 2015, avec la création de la Métropole de Lyon. D'autre part, les départements de Guyane et Martinique disparaissent à partir de 2016, en lien avec la mise en place, sur ces territoires, de collectivités territoriales uniques, elles-mêmes classées avec les régions.

Les subventions d'équipement versées entre collectivités locales, une réalité difficile à appréhender avec précision

Pour les données de 2012 à 2016 :

Les subventions d'équipement versées entre collectivités locales (communes, groupements à fiscalité propre (GFP), départements et régions) peuvent être identifiées, dans leurs comptes, de deux manières :

- Soit, en considérant les dépenses dans le compte du financeur (comptes 204), ces dépenses pouvant ensuite être décomposées par type de bénéficiaire ;
- Soit, en considérant les recettes dans le compte du bénéficiaire (comptes 13), ces recettes pouvant ensuite être décomposées par type de financeur.

Ce travail a été réalisé à partir des données des comptes de gestion (source : DGFiP) des communes, des GFP, des départements et des régions pour les années 2012 à 2016.

Les deux méthodes devraient aboutir à des résultats identiques, la dépense d'une collectivité devant avoir pour contrepartie la recette d'une autre collectivité. Cependant, plusieurs biais expliquent que l'égalité n'est pas obtenue, tant au niveau global que par type de bénéficiaire ou de financeur. Ces biais proviennent du cadre budgétaire et comptable des collectivités locales ou de pratiques comptables différentes entre elles :

- Les nomenclatures budgétaires et comptables appliquées par les départements et les régions (nomenclatures M52 et M71) ne permettent pas de distinguer, dans les flux au bloc local, les subventions versées à chacune des catégories communes – GFP – groupements sans fiscalité propre (GSFP). Ainsi, une partie des subventions versées l'est vers des structures -les GSFP- qui ne rentrent pas dans le champ de l'étude. C'est également vrai pour la distinction des subventions reçues, mais les volumes en jeux sont beaucoup plus faibles, puisque les régions et les départements bénéficient peu de subventions du bloc local.
- Les petites communes et leurs GFP ont la possibilité d'appliquer une version simplifiée de la nomenclature budgétaire et comptable M14. Or, cette nomenclature simplifiée ne permet pas de disposer de la déclinaison des subventions d'équipement reçues par type de financeur. L'absence de détail par catégories de financeurs se retrouve également dans certaines nomenclatures propres aux budgets annexes des communes et des GFP. Pour ces collectivités et pour ces budgets, il n'est donc pas possible de connaître le montant des subventions d'équipement en provenance d'autres collectivités.
- Une partie significative des subventions d'équipement versées par les régions et les départements est enregistrée en recettes des budgets annexes des communes et des GFP⁴, provoquant, dans le cadre d'une analyse basée sur les seuls budgets principaux des collectivités, un déséquilibre entre les dépenses et les recettes des seuls budgets principaux.
- Il est possible que certaines subventions versées entre collectivités locales ne soient pas imputées sur les comptes idoines des nomenclatures budgétaires et comptables lorsqu'ils existent, mais sur un compte moins détaillé ou sur un autre compte, ou que les pratiques entre les collectivités diffèrent quant au recours à certains comptes⁵.

⁴ Les subventions d'équipement en provenance de collectivités locales enregistrées en recettes des budgets annexes 2016 s'élèvent à 385,1 millions d'euros (111,8 M€ pour les budgets annexes des communes et 273,3 M€ pour les budgets annexes des GFP).

⁵ A titre d'illustrations : certains GFP enregistrent des subventions versées, en dépenses, et des subventions perçues, en recettes, sur le compte « GFP de rattachement » qu'ils ne devraient en toute logique pas utiliser ; certaines communes ne précisent pas si les subventions

- Il peut exister des décalages temporels entre les inscriptions des dépenses et des recettes dans la comptabilité de la collectivité qui verse la subvention (le mandat est émis lors du vote de la délibération d'attribution de la subvention) et dans la comptabilité de la collectivité qui perçoit la subvention (le titre de recettes est parfois émis à la réception de la subvention, alors qu'il devrait l'être lors du vote de la délibération d'attribution par la collectivité versante).

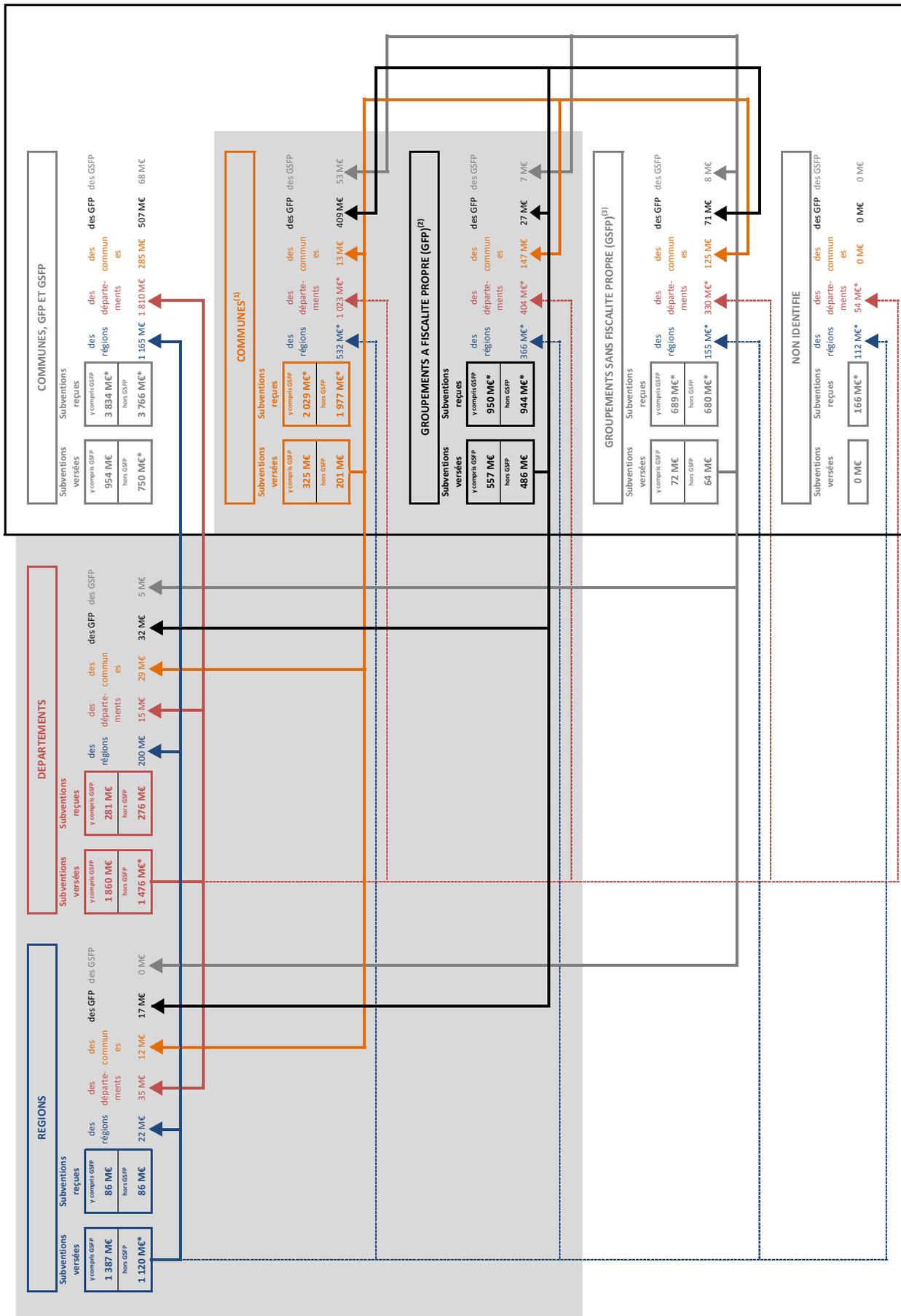
Au final, le choix d'une identification des subventions d'équipement versées entre collectivités locales à partir des dépenses ou des recettes de leurs comptes présente des avantages et des limites, synthétisés ci-après :

Mesure des subventions versées entre collectivités :	Par la dépense	Par la recette
Avantages	<ul style="list-style-type: none"> - Vision plus compétente de l'intervention des régions et des départements puisque les subventions versées au bloc local intègrent les subventions vers les budgets principaux mais également celles aux budgets annexes 	<ul style="list-style-type: none"> - Possibilité de neutraliser les flux vers les GSFP, qui ne font pas partie du champ de l'étude - Possibilité de connaître la répartition des subventions reçues, au sein du bloc local, entre communes et GFP
Inconvénients	<ul style="list-style-type: none"> - Pour les régions et les départements (nomenclatures M71 et M52), qui portent la plus grande part des subventions au bloc local, il n'est pas possible de distinguer les subventions versées aux communes, aux GFP ou aux GSFP 	<ul style="list-style-type: none"> - Pas de distinction par financeur des subventions d'équipement reçues par les petites communes - Non prise en compte des subventions reçues par les budgets annexes (dans le cas d'un travail basé uniquement sur les budgets principaux) - Possibles décalages temporels dans l'inscription des subventions d'équipement reçues en recettes - Difficulté de calculer, pour les régions et les départements, des évolutions « à champ constant » permettant de neutraliser les changements de périmètre importants (création de la métropole de Lyon, mise en place des collectivités territoriales uniques de Guyane et de Martinique).

Dans cette note, pour aboutir à une vision des flux la plus précise possible, il a été décidé de privilégier l'identification des flux à partir du montant des subventions versées (détail des comptes 204) dans les budgets principaux des collectivités financeurs. Lorsque les nomenclatures ne permettaient pas de ventiler finement la répartition des subventions par bénéficiaire, les montants ont été estimés à partir des subventions reçues (détail des comptes 13) dans les budgets principaux et annexes des collectivités bénéficiaires.

La cartographie suivante décrit, pour l'année 2016, les flux entre collectivités tels qu'ils sont identifiés en dépenses des comptes des collectivités financeurs. Les estimations faites à partir des recettes des collectivités bénéficiaires, afin de pouvoir isoler les GSFP et ventiler les subventions aux communes et aux GFP, sont représentées par les traits en pointillé et par les montants suivis d'un astérisque. Le champ des collectivités locales finalement retenu dans la note est représenté sur le fonds gris.

reçues des groupements proviennent du « GFP de rattachement » ou des « autres groupements » ; les crédits européens gérés par les régions peuvent être considérés par certains bénéficiaires comme une subvention versée par la région.



* Estimation : ces montants ont été estimés, pour tout ou partie, à partir des recettes enregistrées dans les comptes 2016 (budgets principaux et budgets annexes) des structures bénéficiaires des subventions.
⁽¹⁾ Dans les comptes des communes, il y a 344 M€ de subventions d'équipement perçues dont la nature du financeur est inconnue. Une partie de ce montant doit correspondre à des subventions en provenance de collectivités locales, sans qu'il ne soit possible de la chiffrer.
⁽²⁾ Dans les comptes des GFP, il y a 22 M€ de subventions d'équipement perçues dont la nature du financeur est inconnue. Une partie de ce montant doit correspondre à des subventions en provenance de collectivités locales, sans qu'il ne soit possible de la chiffrer.
⁽³⁾ Dans les comptes des GSFP, il y a 96 M€ de subventions d'équipement perçues dont la nature du financeur est inconnue. Une partie de ce montant doit correspondre à des subventions en provenance de collectivités locales, sans qu'il ne soit possible de la chiffrer.

Enfin, un retraitement a été effectué sur les données 2015 de la région Réunion : une subvention d'équipement de 41,1 M€ versée à un budget annexe a été soustraite du montant des « subventions d'équipement versées aux régions ».

Pour les données de 2017 :

Des premiers résultats sont proposés pour l'année 2017, avant la publication des données individuelles de l'ensemble des comptes des collectivités locales. Ils permettent de donner des indications sur les évolutions les plus récentes des dépenses d'équipement et des subventions d'équipement entre collectivités locales. Ces premiers résultats sont estimés par l'OFGL à partir d'informations provisoires fournies par la DGFIP. Ils seront amenés à être affinés à la clôture définitive des comptes 2017 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) se substitue à l'Observatoire des Finances Locales et voit ses compétences élargies.

L'OFGL est le lieu de partage et de réflexion entre les différentes parties prenantes aux finances et à la gestion des collectivités territoriales. En sus de la publication du rapport annuel réalisé par les équipes de la DGCL, avec l'appui de la DGFIP et de la DGOM, l'OFGL 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'Etat.

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 de personnalités qualifiées (universitaires, administrateurs territoriaux et experts).

Pour contacter et suivre l'OFGL

- Adresse : OFGL – 120 rue de Bercy – Bât. Necker T 733 – 75572 Paris Cedex 12
- Site Internet : www.collectivites-locales.gouv.fr/observatoire-des-finances-et-gestion-publique-locales-ofgpl
- LinkedIn : <https://www.linkedin.com/company/ofgl>

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 ».