



Robin DEGRON

Enseignant à la prép'ENA Paris 1 – ENS Ulm

Chercheur associé au LERAP (EA 2108) de l'Université François Rabelais

Membre du GRALE et de la FONDAFIP

## L'investissement public local 2015-2017 : le temps de l'incertitude

La forte baisse des dotations de l'État aux collectivités territoriales est au cœur du débat public. Le risque d'une contraction de l'investissement local fait le jeu des prévisions les plus noires. Il convient cependant de savoir raison garder. Une prise de recul est nécessaire sur le cours de la réforme territoriale ainsi que sur les grandes évolutions affectant les finances publiques locales. Celles-ci sont surdéterminées par les engagements européens de la France. L'équation financière à résoudre par les élus et leurs services est sans doute difficile mais des solutions existent. Les possibilités d'action varient selon que l'on se place dans une perspective de moyen-long terme ou de court terme. Au-delà de la contrainte macro budgétaire, le poids des arbitrages politiques locaux reste déterminant.

Les engagements européens que la France a souscrits en matière de réduction de ses déficits mettent sous pression l'ensemble de la sphère publique. Les collectivités territoriales, longtemps préservées de la rigueur budgétaire, sont aujourd'hui appelées à contribuer à l'effort national. La question des effets macro budgétaires sur les dépenses locales se pose avec d'autant plus d'acuité que l'investissement public est essentiellement porté par le bloc communal. De là, une inquiétude point sur les conséquences

macro économiques de la contrainte financière locale. Certes, des réformes structurelles sont engagées : la recomposition de la carte territoriale devrait avoir des effets bénéfiques. Le problème du soutien à l'investissement se pose toutefois à court terme. Les effets de la recomposition de l'organisation des pouvoirs locaux ne se feront sentir qu'à moyen-long terme.

Dans ce contexte, les élus et leurs représentants, en particulier au Sénat ou à l'Assemblée des

maires de France, tirent le signal d'alarme. Le récent rapport d'information du Sénat sur l'évolution des finances locales à l'horizon 2017 prédit une chute de 30 % des investissements sur trois ans. Cette prévision n'est-elle pas trop alarmiste ? Quelles solutions peuvent être trouvées afin d'adapter les dépenses locales à leurs recettes tout en maintenant un niveau élevé d'investissement (2) ? Une analyse de la réforme territoriale et des grandes tendances affectant les finances

publiques locales s'imposent avant d'esquisser une perspective (1). En marge de l'évolution des dotations nationales, il faut intégrer les effets du cycle électoral local dans la compréhension des variations des dépenses d'équipement public. Les résultats des dernières élections municipales rentrent également en ligne de compte afin d'apprécier les stratégies locales de compensation, ou non, de la baisse des transferts financiers de l'État.

## 1 Les réformes structurelles à considérer

### A – Une réforme territoriale au long cours

La réforme territoriale est susceptible d'influencer la structure même de la dépense locale. Parfois mise en échec, elle apparaît permanente depuis la fin des années soixante avec l'essai malheureux de recomposition de la carte régionale du Général De Gaulle en 1969 et la tentative de restructuration de la carte communale portée par la loi Marcellin de 1971. Dix ans après l'acte I de la décentralisation, la loi Joxe de 1992 relative à l'administration territoriale de la République reprend et accélère le mouvement à l'échelle locale. Elle engage résolument la France dans le champ de la construction intercommunale. Actuellement, la carte des régions et des départements amorce quant à elle une mue qui promet d'être douloureuse. Dans cet article, nous porterons une particulière attention aux trois lois ou projets de loi portés par la XIV<sup>e</sup> législature : la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2013, la loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral du 16 janvier 2015 ainsi que le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République déposé le 18 juin 2014 au Parlement et toujours en cours d'examen.

#### 1 – La diminution certaine et rapide du nombre de régions

La loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral a été adoptée le 25 novembre 2014 et promulguée le 16 janvier 2015. La carte régionale sera profondément remaniée dans la perspective des élections de décembre 2015 : le nombre de régions métropolitaines sera ramené au 1<sup>er</sup> janvier 2016 de 22 à 13 (Corse

comprise). Rappelons pour mémoire les nouvelles macro régions ainsi constituées : Alsace, Lorraine et Champagne-Ardenne ; Nord-Pas-de-Calais et Picardie ; Bourgogne et Franche Comté ; Haute-Normandie et Basse-Normandie ; Rhône-Alpes et Auvergne ; Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon ; Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes. Reste six régions au périmètre inchangé : Bretagne, Corse, Île-de-France, Centre-Val de Loire, Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur. Le chef-lieu sera déterminé en 2015 par décret après consultation des conseils régionaux existants et organisation d'un débat avec les représentants des collectivités territoriales et de la société civile.

L'article 3 de la loi du 16 janvier 2015 précise le droit d'option des départements voulant changer de région : la délibération de la région d'accueil et celle de départ est obligatoire ; l'accord doit être voté par une majorité des trois cinquièmes. Les transferts départementaux risquent d'être très limités. Département test de cette disposition de la loi, la Loire-Atlantique interroge quant à son repositionnement géo-historique avec la région Bretagne. Un tel retour aux sources de l'unité bretonne aurait des conséquences en cascade sur les départements ruraux des Pays de la Loire qui pourraient alors se tourner vers le Centre, nouvellement rebaptisé Centre-Val de Loire. La région actuelle des Pays de la Loire serait de fait vidée de sa substance. On imagine bien que cette trajectoire ne satisfasse pas *a priori* les conseillers régionaux nantais. Il est finalement probable que le *statu quo* l'emporte.

#### 2 – La suppression sans doute très partielle des départements

Initialement condamnés à disparaître par le projet de recomposition des territoires, les départements en tant que collectivité devraient en réalité

survivre. Le 21 octobre 2014, le Sénat a réaffirmé le maintien des départements, avec les communes et les régions. La commission spéciale du Sénat dédiée à la réforme territoriale a rétabli la possibilité pour deux départements de fusionner. Elle a approuvé la date des élections départementales proposées par le Gouvernement les 22 et 29 mars 2015. Dans son discours sur la réforme territoriale en date du 28 octobre 2014 devant la Chambre haute du Parlement, le Premier ministre a assuré du maintien des « départements ruraux ».

Il est vraisemblable que la majeure partie des conseils généraux seront finalement maintenus tant le caractère rural concerne la plupart des départements actuels. Hormis les conseils généraux de la petite couronne francilienne, on voit mal quelle collectivité pourrait effectivement disparaître. Un premier test sera celui du Rhône où le Grand Lyon est très largement prédominant en population. Si le département rhodanien devait perdurer, il y a fort à parier que seuls les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint Denis et le Val-de-Marne pourraient éventuellement être supprimés. En marge de ces disparitions possibles, on ne peut pas exclure un mouvement de fusion interdépartementale. Le sens de la réforme territoriale ainsi que les difficultés financières spécifiques aux conseils généraux y poussent (Jamet, 2010). Déjà, des rapprochements se dessinent, par exemple dans le Centre, avec l'alliance du Loiret, du Loir-et-Cher et de l'Eure-et-Loir.

### 3 – L'affirmation progressive des métropoles

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2013, dite loi MAPTAM, a clairement installé dans le paysage institutionnel le fait métropolitain. Si le discours du Premier ministre du 28 octobre a ouvert la voie à des ajustements sur la constitution du Grand Paris où la question du devenir des intercommunalités préexistantes pose de réelles difficultés, le dispositif d'ensemble ne devrait pas être remis en cause.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2015, dix métropoles ont été créées à Rennes, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Brest, Lille, Rouen, Grenoble, Strasbourg et Montpellier. La métropole de Nice existait déjà. Trois cas particuliers sont à considérer : celui du Grand Paris et celui de la Métropole d'Aix-Marseille-Provence qui devraient toutes deux voir le jour début 2016 ; dès le 1<sup>er</sup> janvier 2015, la métropole du Grand Lyon a été portée sur les fonts baptismaux. Fait exceptionnel, ses compétences comprendront celles jusqu'alors exercées par le

conseil général du Rhône en matière sociale. Compte-tenu de la résilience des départements ruraux, il est possible que le Grand Lyon reste longtemps une « métropole intégrée » expérimentale. Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, maintient le rôle de chef de fil social des départements.

### 4 – Le lent développement de l'intercommunalité de droit commun

Moins rapide que la dynamique de l'intercommunalité métropolitaine, celle de l'intercommunalité de droit commun, des communautés d'agglomération et des communautés de communes, devrait franchir une nouvelle étape avec l'adoption prochaine de la loi NOTRe. La question de la masse critique de l'intercommunalité est ici posée avec le débat autour du seuil minimum pour la constitution d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. L'article 14 du projet de loi propose une nouvelle orientation de la rationalisation de la carte intercommunale resserrée autour des bassins de vie et axée à la fois sur un accroissement de la taille minimale des EPCI à fiscalité propre de 5000 à 20000 habitants et sur la réduction du nombre des structures syndicales intervenant en particulier dans les domaines de l'eau, des déchets, de l'énergie et des transports.

Pas encore adoptée, la disposition relative au rehaussement du niveau plancher des intercommunalités de droit commun est fort débattue, en particulier au Sénat. Déjà, le Premier ministre avait évoqué, devant le congrès des maires de France de novembre 2014, de possibles assouplissements. Il reste que la nécessité de rassembler les petites communautés de communes issues de la loi de simplification et de renforcement de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999 apparaît de plus en plus clairement sur le terrain à mesure que la tension budgétaire monte. Dépassant la diversité des situations locales, la dynamique des métropoles et la logique de rationalisation de moyens de plus en plus comptés portent les élus ruraux et urbains à réfléchir à la révision des cadres institutionnels de leurs politiques.

### 5 – La disparition annoncée de la clause générale de compétence

La question de la suppression de la clause générale de compétence est particulièrement complexe. Son traitement a fait l'objet de nombreux atermoiements. Rappelons que sous la XIII<sup>e</sup> législature (2007-2012), la loi portant réforme des

collectivités territoriales du 16 décembre 2010, dite loi RCT, avait supprimé la clause de compétence générale. Sous l'actuelle XIV<sup>e</sup> législature, la loi MAPTAM de 2013 a réaffirmé ladite clause avant d'être démentie par le projet de loi NOTRe qui devrait être adoptée en 2015. Il convient en fait de relativiser le problème à l'aune de la révision de la structuration même de la carte territoriale qui se profile. Dans l'hypothèse initiale du Gouvernement de supprimer les départements et de ne maintenir que des régions et des blocs communaux, la question de la clause de compétence générale n'avait, à vrai dire, plus de sens.

Dans le nouveau schéma qui s'esquisse avec le maintien des départements, la question de la suppression de la clause générale de compétence revient à s'interroger sur ce qu'il reste de pouvoir et de moyens à disposition des conseils généraux. L'article 24 du projet de loi NOTRe repositionne le conseil général sur ses compétences principales, à savoir les compétences de solidarité sociale et territoriale. En pratique, au-delà de l'aide et de l'action sociale, un rôle d'aménageur du territoire et d'appui au bloc communal demeure pour les départements. En fonction des moyens dont ils disposeront, ils pourront rester des pivots de l'aménagement rural. Si des fusions interdépartementales s'opéraient, on peut même penser que les conseils départementaux néoformés retrouvent des marges de manœuvre financières au profit de leurs interventions territoriales.

Les termes du débat autour de la clause de compétence générale ont donc changé. De centrale dans la réforme des territoires, la question devient aujourd'hui périphérique et semble le paravent de la continuité des pratiques. Au-delà des mots, c'est bien les capacités financières des départements qui sont en cause pour juger de leur retrait ou non de l'ensemble des politiques publiques locales. Il en va de même pour l'ensemble de la réforme territoriale dont l'effectivité suppose une révision des grands équilibres financiers locaux.

## B – L'évolution globale des finances publiques locales

Depuis l'acte II de la décentralisation et la réforme constitutionnelle de 2003 qui a reconnu l'organisation décentralisée de la République à l'article 1<sup>er</sup> de la Charte fondamentale, une profonde évolution des équilibres financiers locaux s'est engagée. Les termes même de l'autonomie finan-

cière des collectivités territoriales ont été bouleversés par l'introduction de la notion de ressources propres. La réforme de la fiscalité locale de 2009, non contente de supprimer la taxe professionnelle, a aussi modifié le panier des impôts des différentes collectivités. En marge des tendances générales affectant l'ensemble des finances publiques locales, certaines particularités de telle ou telle strate d'action territoriale sont à relever avant d'essayer d'envisager l'avenir de la dépense locale.

### 1 – Les tendances générales affectant les finances publiques locales

En recette, plusieurs constantes ou évolutions doivent être soulignées. Au-delà de la réduction programmée des dotations de l'État aux collectivités territoriales, la question des ressources de l'administration locale s'est passablement compliquée. En dépense, les marges de manœuvre locales restent très importantes et non encadrées fermement au plan national.

#### a – Des dotations de l'État en forte baisse

Depuis l'engagement de la France dans l'Union économique et monétaire, la transmission progressive des contraintes financières de la Nation au niveau local s'est traduite par une série de réductions relatives puis absolues des dotations centrales (Degron, 2015). Le dernier épisode en date est celui porté par la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 : d'ici 2017, les transferts en provenance du budget de l'État diminueront de 11 Md€ par rapport à la situation enregistrée en 2013. Dès le PLF pour 2015, les dotations de l'État baisseront de 56,9 à 53,2 Md€ soit une diminution de 3,7 Md€ en un an. Longtemps épargnées par la rigueur budgétaire, les collectivités territoriales ont progressivement vu la générosité de l'État se réduire à leur endroit.

#### b – Un pouvoir de taux réduit mais non négligeable

Il convient évidemment de rappeler que les recettes de fonctionnement des collectivités ne proviennent pas seulement des dotations de l'État. Les collectivités disposent de « lignes de fuite » très importantes nonobstant la réduction de leurs marges de manœuvre fiscale. Le principe de libre administration posé par l'article 72 de la Constitution garde une certaine réalité fiscale. Certes, les collectivités territoriales ont perdu la liberté de fixer les taux de la taxe professionnelle (TP). Les taux de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) sont désormais fixés nationalement. Il reste que la contribution foncière des entreprises (CFE), l'autre compo-

sante de la contribution économique territoriale qui s'est substituée à la TP en complément à l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER), reste dans la main des élus locaux. Le bloc communal ainsi que les départements disposent toujours du levier de la taxe d'habitation. Les taux de la taxe foncière, sur le bâti et le non bâti, demeurent également sous le contrôle direct des édiles. De nombreux leviers fiscaux sont donc à disposition des collectivités territoriales, en particulier du bloc communal et des départements. Les régions sont sans doute parmi les collectivités celles qui ont le plus perdu en termes de pouvoir de fixation des taux puisqu'elles ne conservent un contrôle direct que sur le montant des cartes grises et une petite fraction du tarif de la TICPE qui leur a été transférée. La sensibilité des ménages et des entreprises au haut niveau des prélèvements obligatoires reste évidemment un frein à la volonté des élus d'augmenter la fiscalité locale. Il reste que l'arbitrage final relève du champ de l'action politique et que si les élections cantonales et régionales sont à venir en 2015, les élections municipales sont passées en 2014 : un mandat de six ans donne une certaine latitude aux maires.

#### ***c – Une capacité à emprunter qui demeure importante***

Autre ligne de fuite importante, la capacité d'emprunter pour le financement des investissements demeure l'un des principaux marqueurs de la liberté d'administration des collectivités territoriales. Les dérives constatées en matière d'emprunt toxique n'ont conduit qu'à une régulation très marginale de la relation entre les collectivités territoriales et les banques via la loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires. Les collectivités disposent encore, en droit, d'importantes marges de manœuvre. Dans les faits, la situation de l'endettement de telle ou telle commune peut naturellement amener à une certaine prévention à emprunter de nouveau.

#### ***d – Un encadrement macro budgétaire des dépenses ultra embryonnaire***

Il faut être d'autant plus prudent sur les capacités effectives des élus locaux à mobiliser de nouvelles ressources qu'aucun dispositif ne vient encadrer l'évolution globale de la dépense des collectivités territoriales. La nouvelle loi de programmation des finances publiques 2014-2019 développe certes un nouvel outil de suivi des finances publiques locales à travers son article 11 qui fixe, pour la période 2014-2017, un Objectif indicatif d'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL). Ambitieux dans son principe mais

purement indicatif, l'ODEDEL n'interdit pas aux collectivités d'augmenter les impôts locaux ou d'emprunter afin de compenser la baisse des dotations de l'État. Il marque seulement une étape dans la volonté de l'État de rendre plus rigoureuse qu'actuellement la gestion publique territoriale. C'est un signal mais pas une barrière. D'ailleurs, cet appel à la mesure des dépenses locales est contredit par le courant encore mal maîtrisé de l'inflation normative (Degron, 2014). Des innovations institutionnelles ont certes été introduites pour tenter de juguler le phénomène : la loi du 17 octobre 2013 portant création du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a rehaussé juridiquement la fonction de régulateur de l'inflation normative et élargi son champ d'analyse. Le contrôle des règles d'origine communautaire lui échappe cependant largement. Les avis rendus restent consultatifs. Au-delà des innovations institutionnelles, matériellement, il reste que la loi Handicap de 2005 et les lois Grenelle de 2009 et 2010 ont sérieusement préempté sur les ressources des collectivités. Plusieurs dizaines de milliards d'euros sont en jeu. Sans doute des délais seront-ils accordés aux élus pour mettre leurs bâtiments aux normes d'accessibilité et au diapason de la réglementation thermique 2012, il n'en est pas moins vrai qu'il faudra continuer d'investir dans ces deux domaines d'action publique, pour ne citer que les plus lourds en termes d'équipement.

## **2 – Des situations contrastées selon les types de collectivités territoriales**

En marge des considérations générales concernant l'ensemble des recettes et des dépenses de la sphère locale, il convient d'avoir en tête quelques particularités financières des différentes strates de l'action publique territoriale.

#### ***a – Des régions qui pèsent peu sur le plan budgétaire***

Bien qu'elles bénéficient d'une visibilité médiatique importante, renforcée par la perspective de leur fusion et la vigueur des débats identitaires qui entourent ce volet emblématique de la réforme territoriale, les régions représentent un faible poids sur le plan humain et financier (Degron, 2014, *op.cit.*) : en 2012, leur effectif est de 81 700 agents ; en 2013, leur dépense totale avoisine 29 Md€. Sans doute des économies d'échelle peuvent-elles être espérées avec la recomposition de la carte régionale. Il conviendra cependant d'attendre le temps, sans doute assez long, de la transition qui va obliger les décideurs locaux à bien des compromis pour garantir une certaine paix politique et sociale. Des gages

devront être donnés aux villes qui auront perdu le statut de capitale régionale ; des assurances de continuité d'emploi et de rémunération seront apportées aux fonctionnaires territoriaux. Il ne peut guère être attendu de la réforme en gestation des économies de fonctionnement à brève échéance. À l'image d'une catalyse chimique, une « barrière de changement » doit être franchie : il faudra beaucoup d'énergie et de moyens financiers pour passer le cap de la réforme.

### **b – Des départements déjà sous forte tension financière**

Si l'avenir des départements est en question dans le cadre d'une réforme territoriale qui aurait pu les voir disparaître purement et simplement en tant que collectivité, il faut souligner deux lignes de continuité dans leur gestion. Avant le projet de loi NOTRe, les départements étaient déjà largement spécialisés dans l'aide et l'action sociale. Ils assuraient, pour la plupart, une gestion routinière du parc des collèges et du réseau viaire. Cette gestion, même si elle était transférée aux régions, devra perdurer afin d'assurer la continuité du service public. Par ailleurs, une certaine rigueur imprégnait déjà le fonctionnement des conseils généraux qui connaissent, globalement, une forte montée en charge des dépenses sociales depuis la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 (Jamet, 2010, *op.cit.*). Le vieillissement de la population et la crise socio-économique n'ont fait que renforcer la tension financière sur ce type de collectivité qui a dû s'adapter à l'austérité budgétaire.

### **c – Un bloc communal qui concentre l'essentiel des enjeux budgétaires**

Poids lourds de la sphère locale, les communes et leurs groupements concentrent l'essentiel des enjeux en matière d'économies potentielles : en

2012, leur effectif est de 1,4 million d'agents ; en 2013, leur dépense totale avoisine 133 Md€. Ce sont également les collectivités qui conservent le plus de marges de manœuvre en termes d'auto-financement et, bien souvent encore, une réelle capacité à emprunter. C'est également au sein du bloc communal que réside le cœur de l'investissement public local : environ 70 % de l'investissement public est porté par les collectivités territoriales dont 70 % à la charge des seules communes et intercommunalités (cf. donnée dans le cadre du SEC 1995). Le cycle électoral communal impacte l'évolution des dépenses d'équipement. L'investissement public local est toujours à son plus bas niveau en début de mandat et remonte dans les deux ou trois ans précédents les nouvelles élections municipales. De fait, quelle que soit l'état de la conjoncture économique des années 2015 à 2017, les dépenses d'équipement des communes et de leur groupement seront relativement faibles. Ce phénomène, indépendant des logiques politiques nationales, peut être renforcé par le jeu d'une interaction complexe entre la majorité parlementaire et les majorités d'exécutifs locaux qui ont fortement évoluées suite aux dernières élections municipales et qui pourraient faire peser sur l'actuelle majorité parlementaire la responsabilité d'une rupture dans les politiques d'équipement du fait de la seule baisse des dotations d'État. À partir de 2017 et jusqu'en 2019, dans l'hypothèse d'un revirement de majorité parlementaire, les trois premières années de la nouvelle mandature coïncideraient avec les trois dernières années des mandats municipaux et le regain d'investissement qui accompagne cette période.

## **2 L'équation budgétaire à résoudre**

### **A – Les facteurs clés de l'équilibre budgétaire local**

Une fois posé le cadre institutionnel et financier dans lequel évoluent ou sont susceptibles d'évoluer les collectivités territoriales, il convient de passer en revue les termes de l'équation budgétaire à résoudre dans les années à venir. Il n'existe

pas UN budget des collectivités mais DES milliers de budgets locaux, au diapason de plus de 36 000 communes, d'une quinzaine de milliers de syndicats intercommunaux, d'environ trois mille intercommunalités à fiscalité propre, d'une centaine de départements et d'une poignée de régions. On peut toutefois se faire une idée des enjeux financiers globaux de la sphère locale en conso-

en Md€ arrondis	Dépenses	Recettes
SECTION de FONCTIONNEMENT	Personnel : 57	Impôts locaux : 75
	Intervention : 65	Autres impôts : 40
	Autres dépenses : 41	Concours de l'État : 52
	Épargne brute : 29	Autres recettes : 24
SECTION d'INVESTISSEMENT	Remboursement dette : 13	Épargne brute : 29
	Subvention d'équipement : 14	Dotations et subvention : 15
	Dépenses d'équipement : 42	Emprunt : 17
	Autres dépenses : 8	Autres recettes : 8

Tableau A – Les dépenses par nature des collectivités territoriales en 2013

Source : Observatoire des finances locales sur la base des données de la DGFIP et de la DGCL.

lidant les comptes du bloc communal, des départements et des régions : le tableau A présente le budget virtuel des collectivités territoriales avec la ventilation des recettes et des dépenses par section de fonctionnement et d'investissement.

### 1 – Les variables pesant sur l'équilibre de la section de fonctionnement

Plusieurs leviers sont à disposition des gestionnaires locaux pour tenter de maximiser les ressources et de minimiser les charges de fonctionnement.

#### a – Des marges de manœuvre autour des recettes fiscales et non fiscales

Au-delà de la baisse de 11 Md€ des dotations de l'État annoncée, il reste une ressource fiscale locale de 75 Md€. Certes, la sensibilité des ménages et des entreprises aux prélèvements obligatoires est forte mais une variation de 1 % à 5 % de cet agrégat générerait de 0,75 à 3,7 Md€ de recette. Un regain d'imposition locale, soit par l'effet des bases ou des taux, permettrait de compenser tout ou partie du manque à gagner sur les dotations de l'État. C'est l'effet de « ligne de fuite fiscale » que nous évoquions précédemment et qui peut jouer afin de garantir une stabilité à court terme des recettes de fonctionnement. S'ajoutent les impôts transférés dont l'évolution échappe largement aux élus locaux puisqu'ils n'ont que peu de pouvoir de taux (cf. modulation modeste des tarifs de TICPE pour les régions) et qu'ils ne jouent qu'à la marge sur la conjoncture immobilière notamment (cf. enjeu de l'évolution du produit des DMTO pour les départements). L'un dans l'autre, c'est sans doute sur une stabilité de ce type de ressource qu'il faut tabler à court terme.

La question des « autres recettes » n'est pas neutre sur le plan financier. Elles représentent un montant

de 24 Md€, dont 16 Md€ à l'échelle du bloc communal. Derrière ce poste de recette se cachent des produits exceptionnels liés, par exemple, à la vente d'actifs, actifs immobiliers en particulier. Dans certaines régions, notamment dans l'Est de la France, il peut s'agir d'augmenter le volume des ventes de bois afin de dégager des moyens supplémentaires. Il y a là une réelle marge de manœuvre pour les élus, en particulier des maires. Une variation annuelle de ce poste à hauteur de 5 % générerait une recette de 1,2 Md€ sans nuire à la gestion durable du patrimoine des collectivités locales.

#### b – Des dépenses dont la rigidité est fort variable

En dépenses, de nombreuses possibilités s'offrent aux édiles pour réduire les charges à couvrir. Ces pistes ne peuvent cependant pas toutes être explorées aussi rapidement les unes que les autres.

Souvent dénigrées, les dépenses de personnel représentent près de 57 Md€ en 2013. Elles sont considérables, du même ordre de grandeur que les concours financiers de l'État. Elles réagissent cependant moins vite aux décisions politiques. S'il est possible de diminuer assez fortement les dotations, il est en revanche quasiment impossible de réduire à due proportion la masse salariale : les dépenses de personnel sont rigides du fait de la stabilité associée à l'emploi public territorial mais également de la sécurité contractuelle due aux personnels bénéficiant de contrat de travail. Sauf profonde réforme de structure ou de statut et en tenant compte des effets de départ à la retraite des agents fonctionnaires, une réduction rapide de ce poste de dépense pour « compenser » la baisse des concours financiers de l'État n'est pas réaliste.

Un autre champ de dépenses, un peu moins important que celui des charges de personnel, doit être évoqué. Les « autres dépenses » des

collectivités territoriales représentent environ 41 Md€. Il s'agit là d'un ensemble de dépenses locales qui recouvrent à la fois les moyens généraux de fonctionnement des collectivités et de leurs satellites. Ce poste se prête, par nature, à la mutualisation des achats, à la rationalisation de la commande publique locale. De nombreuses collectivités commencent d'ailleurs à se regrouper. C'est notamment le cas en région Centre-Val de Loire où l'Alliance interdépartementale évoquée plus haut s'est d'abord fondée sur la constitution d'une centrale d'achat, premier pas vers une éventuelle fusion institutionnelle.

Troisième et dernier champ de la dépense, plus important encore que celui des charges de personnel, les dépenses d'intervention des collectivités constituent un poste essentiel pour résoudre l'équation budgétaire locale. Elles représentent 65 Md€ et sont du même ordre de grandeur que le produit des impôts locaux. Ici, se pose la question de la transmission de la contrainte financière des collectivités vers leurs ayant droits ou partenaires. Les départements portent une bonne part de cette dépense avec 38 Md€ qui correspondent assez largement aux aides sociales (ex. RMI-RSA, APA). Le caractère obligatoire de ce type de dépense interdit en pratique une forte régulation budgétaire. Il reste cependant une part non négligeable des dépenses d'intervention qui sont susceptibles d'être réduites. À travers cette éventuelle diminution, c'est la sphère associative qui est en jeu, notamment dans le domaine social, culturel ou sportif. Les élus peuvent tout à fait choisir, en fonction de la sensibilité politique locale et de la qualité des relations partenariales nouées, de répercuter tout ou partie de la contrainte budgétaire que leur transmet l'État. Une réduction de 10% de ces dépenses (hormis les dépenses sociales engagées par les départements), pourrait couvrir pratiquement le manque à gagner des dotations en 2015. En marge de la réduction des subventions versées au tissu associatif, il est possible que des tensions comptables apparaissent entre les collectivités et leurs créanciers. De nombreuses relations contractuelles relient en effet commune, département ou région à des syndicats mixtes de gestion qui peuvent être remises en cause et conduire à des contentieux.

## 2 – Les variables pesant sur l'équilibre de la section d'investissement

Différents leviers sont à disposition des gestionnaires locaux pour tenter de maximiser les ressources et de minimiser les charges de la section d'investissement du budget.

### a – Des ressources d'investissement qui ne se limitent pas à l'épargne brute

Première ressource de la section d'investissement consolidée des collectivités territoriales, l'épargne brute résulte des économies réalisées en section de fonctionnement. Avec environ 29 Md€ en 2013, l'excédent de fonctionnement est évidemment une variable essentielle de l'équation budgétaire. Elle n'est cependant pas la seule.

Les dotations et subventions d'équipement correspondent à un montant autour de 15 Md€ en 2013. Les communes et leurs groupements bénéficient de l'essentiel de ces enveloppes avec 11 Md€. Sur ce poste, il est à craindre que les partenaires du bloc communal, en particulier les régions et les départements réduisent leurs transferts. De manière symétrique aux recettes d'investissement sous forme de dotations ou de subventions, en dépenses d'investissement, ce sont en effet les deux collectivités d'administration intermédiaire qui supportent l'essentiel de la dépense : sur 14 Md€ de subvention d'équipement, 5,8 Md€ proviennent des régions et 4,6 Md€ sont issus des conseils généraux. Dans le contexte financier tendu, en particulier pour les départements qui ont atteint le plancher en matière d'autofinancement, la probabilité d'une réduction des concours aux collectivités est forte en 2015. L'État peut partiellement atténuer les conséquences potentielles de ce facteur de risque en jouant sur l'outil du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) comme il l'avait d'ailleurs fait à l'occasion du plan de relance de 2009 et 2010 en octroyant le bénéfice du FCTVA immédiatement aux collectivités qui continuent de s'équiper plutôt que de différer de deux ans le remboursement de la TVA acquittée sur les investissements.

Autre levier important des recettes d'investissement, le recours à l'emprunt est évidemment possible pour les collectivités territoriales. En 2013, 17 Md€ ont été nouvellement empruntés, dont 10 Md€ par le bloc communal. Un remboursement du capital de la dette a été opéré à hauteur de 13 Md€. Globalement, les collectivités ont un besoin de financement, comptabilisé au titre du déficit public des administrations publiques, de 4 Md€. En se plaçant à l'échelle nationale et compte-tenu des engagements européens de la France, on pourrait souhaiter que l'endettement local ne s'aggrave pas. Cependant, à l'échelle locale, rien n'interdit aux collectivités, en particulier aux communes, de recourir à l'emprunt surtout dans une période marquée par des taux d'intérêt long très bas, entre 1 à 2%. Il s'agit à la fois d'un choix politique et technique, relatif à la volonté d'investir et à la capacité de remboursement



calculée localement. L'argument développé dans le dernier rapport du Sénat sur la prévention des collectivités à investir sachant que les dépenses d'équipement engagées aujourd'hui seront génératrices de dépenses de fonctionnement demain doit être relativisé. En effet, les grands chantiers de travaux à lancer localement correspondent assez largement à des réhabilitations afin d'améliorer l'accessibilité des lieux publics ou bien d'augmenter les performances thermiques des bâtiments à usage du public. Ce type d'investissement n'appelle pas de nouvelles dépenses de fonctionnement puisque les infrastructures sont d'ores et déjà intégrées dans le cycle d'exploitation. Au contraire, au moins pour ce qui concerne la mise aux normes environnementales, ce type de dépenses peut induire une diminution de la facture énergétique et servir une perspective de développement durable (Degron, 2012).

Fonction des moyens dégagés en section d'investissement et en section de fonctionnement, la dépense publique locale d'équipement apparaît finalement comme une donnée complexe, résultante d'une série d'arbitrages politiques. En 2013, ce poste de dépense s'élève à environ 42 Md€. Quelles sont les perspectives d'évolution à court et moyen-long terme de cet agrégat des finances publiques locales qui participe directement à la croissance économique ? Le Sénat, dans son rapport de novembre 2014, prédit une diminution de 30 % des dépenses d'investissement locales sur 2015-2017. Dans sa note de conjoncture d'octobre dernier, la Banque Postale estime une baisse de 7,5 % des investissements en 2014 par rapport à 2013. Elle ajoute que « l'atonie des ressources fiscales, pourrait induire une baisse des dépenses d'investissement en 2015 de même ampleur que celle constatée en 2014 ». Sur longue période, les variations entre la fin d'un cycle électoral et le suivant peuvent atteindre

10 % (cf. graphique A avec l'exemple de la variation interannuelle 2001/2000). Une réduction d'environ 7 à 10 % des dépenses d'investissement locales entre 2014 et 2015 paraît tout à fait possible sur le plan technique. Reste l'impact des arbitrages politiques qui seront rendus à l'échelle de chaque mairie, de chaque intercommunalité, de chaque département ou région.

## B – Les possibilités d'ajustement à court et moyen-long terme

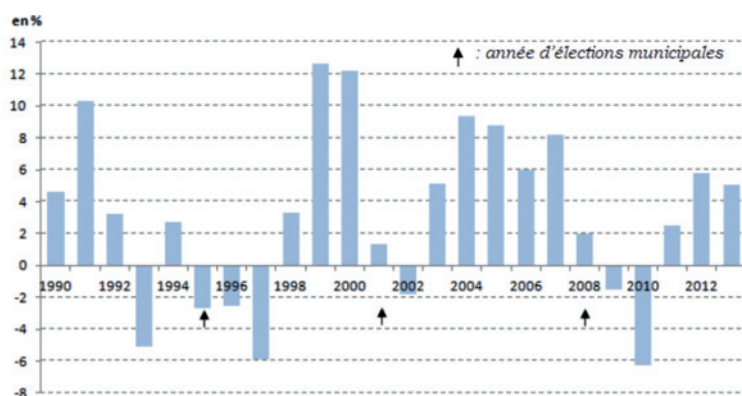
À l'aube d'une profonde réforme des territoires et compte-tenu d'une contrainte sur les finances publiques qui ne peut qu'aller croissante, il convient de distinguer l'évolution des dépenses locales à court et moyen-long terme. Après l'exposé des facteurs affectant les équilibres budgétaires locaux, la question est de savoir comment ils peuvent jouer.

### 1 – Les perspectives à long terme : vers de possibles économies de structure

À long terme, la réforme territoriale engagée sous la XIV<sup>ème</sup> législature peut avoir des effets positifs mais il faut relativiser les différentes sources d'économie possible. En considérant les seules dépenses des conseils régionaux, il est peu vraisemblable que la recomposition de la carte administrative ait une influence majeure sur le plan financier. Les régions pèsent trop peu en termes d'effectif ; de nombreux compromis de gestion seront nécessaires pour faire accepter la réforme aux élus locaux. En réalité, c'est l'État qui devrait faire des économies suite à la mise en œuvre de la nouvelle carte des treize grandes régions d'envergure européenne : en moyenne, une préfecture de région sur deux sera supprimée avec son cortège de directions régionales. Ce point encore assez peu évoqué est selon nous un élément clef de compréhension budgétaire de la réforme territoriale. Après avoir fortement restructuré le niveau départemental de son administration déconcentrée via la RéATE, l'État va réduire la voilure de ses moyens en région.

La suppression des départements aurait sans doute été un facteur d'économie de fonctionnement non négligeable même s'il eût fallu continuer d'assumer la gestion des aides sociales, des collèges et des routes d'une manière ou d'une autre. C'est sans doute par la réduction des fonctions support d'administration générale (ex. service achat, services juridiques) que les économies seraient venues sachant qu'il aurait été nécessaire de respecter le statut des agents fonctionnaires et de jouer avec les départs en retraite. Pour l'essentiel maintenus, les départements vont

Graphique A – Taux de croissance annuel de la formation brute du capital fixe des administrations publiques locales



Source : INSEE, comptes nationaux, base 2010.

conserver leur effectif. Dans la mesure où ils connaissent d'importantes difficultés budgétaires, ils auront sans doute intérêt à tenter une mutualisation de leur service. Des fusions interdépartementales ne sont pas à exclure en fonction des particularités géographiques, des situations financières et des accointances politiques.

L'essentiel des économies de structure susceptibles d'être réalisées proviendra cependant du bloc communal. Il est peu probable que leur mise en œuvre soit rapide. Le mouvement de construction intercommunale est lent. Une accélération va sans doute avoir lieu dans les deux ou trois ans qui viennent en milieu urbain, spécialement dans les espaces métropolitains, mais ses retombées ne seront perceptibles qu'à termes. Il restera aussi à engranger, plus tard, les efforts incessants de l'État en faveur de la coopération intercommunale en milieu rural. Ici, beaucoup reste à faire : globalement, les communautés de communes sont encore petites ; le degré d'intégration fiscale et des services y est faible. La Cour des comptes, dans son rapport public thématique de 2005 consacré à l'intercommunalité et une insertion de suite au rapport public annuel de 2009, a insisté sur l'inertie du bloc communal.

Quel que soit le niveau de collectivité considéré, il faudra être patient pour diminuer les effectifs et la masse salariale. Les collectivités territoriales entament juste une nouvelle gestion des ressources humaines plus rationnelle. Si l'État a déjà expérimenté la révision générale des politiques publiques et le choix de ne pas remplacer tous les fonctionnaires partant à la retraite, il n'en va pas de même, sauf exception, au sein de la sphère locale.

## 2 – Les perspectives à court terme : une diminution probable de l'investissement local

À court terme, d'ici un ou deux ans, quelles sont les perspectives d'ajustement de la dépense locale ? Le niveau relativement élevé des dépenses publiques d'investissement pourra-t-il être maintenu ? Étant donné le cycle électoral, il est à prévoir une diminution des dépenses engagées par les collectivités. La question est d'évaluer *ex ante* la baisse. Autour de 7 à 10 % par an, elle ne serait pas statistiquement anormale, incohérente avec les variations enregistrées sur longue période de l'équipement public local.

Des leviers existent toutefois pour atténuer l'évolution pressentie, voire la compenser. Tout est affaire de volonté politique et de gestion optimale des contraintes à l'échelle locale. Au moins quatre grands types d'arbitrage sont à considérer : augmenter les impôts locaux ou pas, sachant que les débuts de mandats communaux sont

propices à la hausse de la fiscalité mais que le tissu local est sans doute globalement très sensible à l'usage de ce levier là ; optimiser la gestion du patrimoine public local en vendant des actifs plutôt qu'en jouant sur les recettes d'exploitation ; continuer de soutenir ou pas les structures associatives périphériques aux communes, départements ou régions plutôt que d'obliger les collectivités à réaliser elles-mêmes des économies ; recourir à l'emprunt ou non en fonction des capacités de désendettement évaluées localement.

Sur le plan technique et financier, il n'y a pas de fatalité à l'effondrement de l'investissement public local mais un ensemble de solutions à ajuster au plus près du terrain. S'il est vrai que la sphère territoriale rentre dans une zone de turbulences, le facteur politique peut très bien atténuer ou aggraver la situation. Encore faut-il prendre en compte les effets de résonance entre le cycle politique national et celui des élections municipales. Dans le contexte actuel, les deux dimensions doivent être intégrées afin de percer les stratégies d'acteurs et de faire œuvre de prospective en matière de finances publiques. ■

## Bibliographie

- Comité des finances locales, « Rapport sur les finances des collectivités locales en 2014 », *Observatoire des finances locales*, septembre 2014.
- Cour des comptes, « Les finances publiques locales », *Rapport publique thématique*, La Documentation française, octobre 2014.
- Cour des comptes, « Rapport public annuel », La Documentation française, février 2009.
- Cour des comptes, « L'intercommunalité en France », *Rapport publique thématique*, La Documentation française, octobre 2005.
- Philippe Dallier, Charles Guené et Jacques Mézard, « Rapport d'information n° 95 au nom de la locales à l'horizon 2017 », Sénat, novembre 2014.
- Robin Degron, « Les finances publiques à l'heure européenne », Ed. Gualino, collection Carré rouge, février 2015.
- Robin Degron, « Vers un nouvel ordre territorial français en Europe », *L.G.D.J. Lextenso*, mars 2014.
- Robin Degron, « L'inflation normative et ses conséquences financières en France : maladie bénigne ou symptôme d'une pathologie systémique de l'État ? », *Gestion et Finances publiques* n° 1/2, janvier-février 2014.
- Robin Degron, « La France, bonne élève du développement durable ? », La Documentation française, Doc'en poche, octobre 2012.
- Pierre Jamet, « Rapport sur les finances départementales », Premier ministre, La Documentation française, 2010.
- La Banque Postale, « Note de conjoncture sur les finances locales – Tendances 2014 et perspectives », octobre 2014.