

Territoires et Finances



Étude sur les finances des communes
et des intercommunalités
Bilan 2014 et projections 2015-2017

2014 : une forte baisse de l'épargne brute et des investissements qui cristallisent de nombreuses inquiétudes pour les prochaines années

L'exercice 2014 se caractériserait pour le bloc communal par deux tendances majeures, en partie liées : une contraction de l'épargne brute (solde de la section de fonctionnement) pour la troisième année consécutive (- 9,1 % pour les communes et - 6,4 % pour les groupements à fiscalité propre) et un recul significatif des investissements (- 10,2 % pour les communes et - 5,6 % pour les groupements à fiscalité propre).

Ces deux tendances étaient attendues ; traditionnellement en année électorale, le levier fiscal est peu utilisé et les investissements diminuent. Cependant, elles seraient accentuées par rapport aux cycles précédents.

La progression des recettes de fonctionnement est ainsi ralentie par la première baisse des dotations de l'État au titre du redressement des comptes publics. De même, les recettes fiscales sont impactées par la réduction de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et par des bases fiscales moins dynamiques.

Parallèlement, la croissance des dépenses de fonctionnement ralentirait à la faveur d'une inflation faible et de frais financiers en baisse, même si les frais de personnel progresseraient sur un rythme proche de celui de 2013 principalement en raison de la hausse des cotisations retraites, de la revalorisation des bas salaires et de la mise en place des rythmes scolaires.

Ce ralentissement ne suffirait cependant pas à inverser l'effet de ciseaux, source de la réduction des marges de manœuvre

financières et de l'ampleur de la baisse des investissements. Ces derniers resteraient essentiellement financés par des ressources propres (épargne brute, dotations et subventions d'investissement) et plus marginalement par un recours à l'endettement et un prélèvement sur le fonds de roulement. La progression de l'encours de dette du bloc communal serait limitée (+ 1,5 % en 2014) et atteindrait 85,1 milliards d'euros.

L'année 2015 pourrait voir se prolonger ces tendances, la dégradation des marges de manœuvre s'amplifiant avec l'accentuation de la baisse des dotations. Face à ce constat, de nombreuses inquiétudes se font jour quant à la capacité du bloc communal à continuer de fournir des services publics de qualité. Afin d'accompagner les réflexions sur ce sujet, nous avons construit en deuxième partie de publication plusieurs scénarios théoriques d'évolution des comptes du bloc communal sur la période 2015-2017.

Il ressort de notre scénario central qu'avec une hausse des dépenses de fonctionnement de 2 %, des recettes de fonctionnement (hors dotations) de 3 % et de l'encours de dette de 2 %, les dépenses d'investissement du bloc communal pourraient diminuer de 8 % par an jusqu'en 2017. Ce recul correspondrait à une baisse des investissements de 7 milliards d'euros en 3 ans, soit 14 milliards d'euros en cumulé. Ce repli pourrait être atténué par l'utilisation de différents leviers (hausse de la pression fiscale, ralentissement des dépenses de fonctionnement, recours à l'endettement) dont la mise en œuvre, difficile dans le contexte actuel, dépendra de la situation propre à chaque collectivité.

Sommaire

Les finances des communes en 2014.....	p. 3
Les finances des groupements à fiscalité propre en 2014.....	p. 5
Projections sur l'investissement du bloc communal.....	p. 7

Les finances des communes en 2014

En 2014, les dépenses d'investissement des communes diminueraient fortement (- 10,2 %) sous l'effet du cycle électoral mais également d'une baisse continue de leur épargne brute (- 9,1 %). Cette dernière reculerait pour la troisième année consécutive, en lien avec des recettes de fonctionnement quasiment stables (+ 0,5 %). Le financement des investissements serait encore couvert par les ressources propres, le recours à l'endettement et au fonds de roulement resterait limité.

SECTION DE FONCTIONNEMENT					FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT				
	13/12 %	2013 Mds€	14/13 %	2014(e) Mds€		13/12 %	2013 Mds€	14/13 %	2014(e) Mds€
RECETTES COURANTES (1)	+ 1,1	79,1	+ 0,5	79,5	DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	+ 8,9	27,4	- 10,2	24,6
Recettes fiscales*	+ 2,2	48,3	+ 1,8	49,2	<i>financées par (3)+(4)+(5)-(6) :</i>				
Dotations de l'État	- 0,8	18,7	- 4,2	17,9	Épargne brute (3)	- 7,7	11,9	- 9,1	10,8
Autres recettes	- 0,1	12,2	+ 2,2	12,5	Dotations et autres recettes d'investissement (4)	+ 2,9	11,9	+ 2,5	12,2
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)	+ 2,8	67,3	+ 2,2	68,7	Flux net de dette (emprunts - remboursements) (5)	-	+ 1,2	-	+ 0,6
Dépenses de personnel	+ 2,6	35,0	+ 2,6	35,9	<i>Emprunts nouveaux (hors opérations financières)</i>	+ 0,7	7,3	- 6,7	6,8
Intérêts de la dette	+ 0,6	2,3	- 0,2	2,3	<i>Remboursements (hors opérations financières)</i>	+ 4,2	6,0	+ 2,1	6,2
Autres dépenses	+ 3,2	30,0	+ 1,8	30,5	Variation du fonds de roulement (6)	-	- 2,4	-	- 1,0
ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)	- 7,7	11,9	- 9,1	10,8	ENCOURS DE DETTE au 31 décembre	+ 2,1	61,8	+ 1,0	62,4

*Y compris les reversements fiscaux en provenance des groupements à FPU.

Budgets principaux

e : estimations

Forte baisse de l'épargne brute (- 9,1 %) sous l'effet de recettes quasiment stables

En 2014, l'**épargne brute** des communes (recettes de fonctionnement diminuées des dépenses de fonctionnement) baisserait de plus d'un milliard d'euros, passant de 11,9 milliards d'euros à 10,8 milliards, soit une baisse de 9,1 %. Cette contraction des marges de manœuvre financières s'observait déjà en 2013 et 2012 mais de façon un peu moins marquée (respectivement - 7,7 % et - 2,0 %). Les raisons qui prévalaient à cette diminution pour ces deux exercices, recettes atones et dépenses de fonctionnement dont l'évolution demeure plus dynamique, se poursuivraient en 2014.

Les recettes de fonctionnement (79,5 milliards d'euros), après un rythme de progression de 2,3 % en moyenne par an depuis 2000, ont commencé à ralentir avec + 1,6 % en 2012, puis + 1,1 % en 2013, pour finalement quasiment se stabiliser (+ 0,5 %) en 2014.

Les dotations en provenance de l'État, qui représentent 22 % des recettes courantes, contribuent à cette tendance. Gelées depuis 2011, elles enregistrent leur premier prélèvement en 2014 de 840 millions d'euros au titre de la participation à l'effort de redressement des comptes publics.

En parallèle, **les recettes fiscales** progresseraient de 1,8 %, un des plus faibles taux d'évolution depuis 2000. Ces ressources cumuleraient faible hausse de l'assiette fiscale, en lien avec une revalorisation des bases de 0,9 % (après + 1,8 % en 2013), et absence d'utilisation du levier fiscal (les taux d'imposition des contributions directes ne progresseraient que de 0,1 %). La taxe d'habitation et la taxe foncière sur les propriétés bâties, principales recettes fiscales communales (près de 30 milliards d'euros à elles deux) progresseraient d'un peu plus de 2 % uniquement grâce à la hausse des bases imposables. Les contri-

butions économiques, près de 2,5 milliards d'euros, diminueraient sensiblement sous l'effet de la baisse de la CVAE (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises), d'une progression limitée de la CFE (cotisation foncière des entreprises) et de transferts importants dans le cadre de passages à la fiscalité professionnelle unique. Les droits de mutation à titre onéreux progresseraient peu, pour atteindre 2,2 milliards d'euros en 2014.

Les autres recettes courantes augmenteraient de 2,2 % et bénéficieraient du fonds d'amorçage pour les rythmes scolaires perçu en 2014 par l'ensemble des communes ou encore d'un relèvement de certains tarifs ou redevances en lien avec la hausse de la TVA concernant certains services publics.

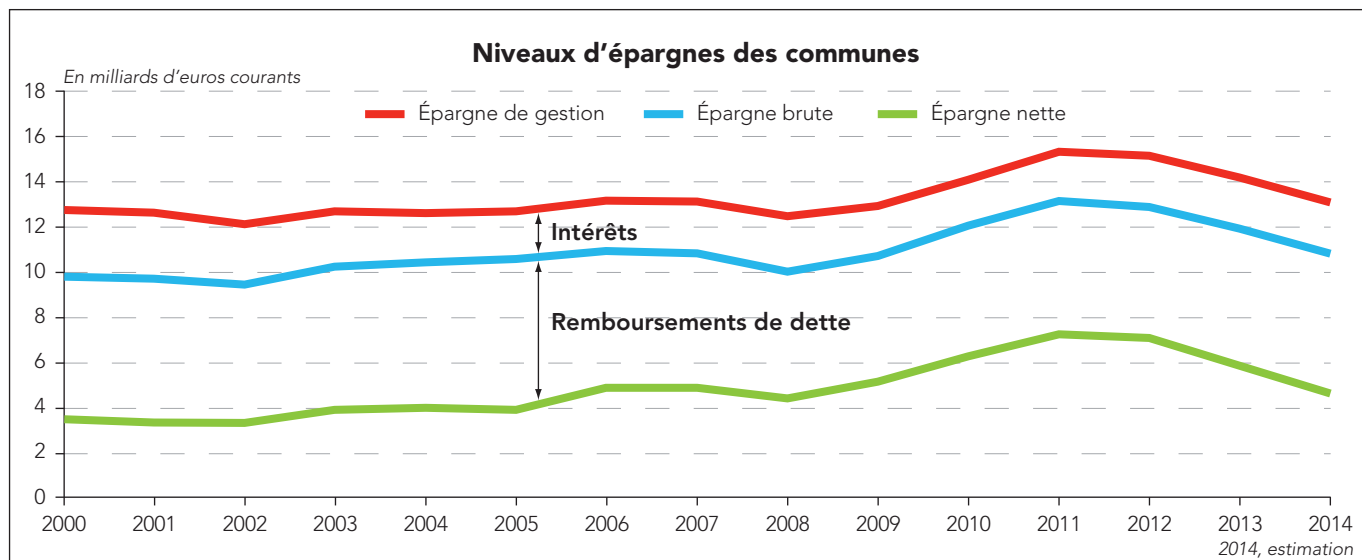
Le rythme de progression des **dépenses de fonctionnement** (68,7 milliards d'euros) devrait ralentir en 2014, mais avec une croissance de + 2,2 % (après + 2,8 % en 2013), il resterait supérieur de 1,7 point à celui des recettes.

Cette progression serait surtout soutenue par **les frais de personnel** (35,9 milliards d'euros, soit plus de la moitié des dépenses de fonctionnement) qui augmenteraient de 2,6 % comme en 2013, sous l'impulsion de trois principales mesures : la hausse des cotisations à la CNRACL, la revalorisation des plus bas salaires et la mise en place de la réforme des rythmes scolaires. Le point d'indice de la fonction publique reste quant à lui gelé.

Le poste des achats et charges externes serait impacté par la mise en place de la réforme des rythmes scolaires et la hausse de la TVA (notamment dans les domaines des transports, de l'assainissement et des ordures ménagères) mais la faible inflation limiterait leurs effets. Ce poste de 17,7 milliards d'euros évoluerait ainsi de + 2,1 %.

Les frais financiers, dont le poids dans les dépenses de fonctionnement est minime (3,3 %), diminueraient très légèrement (- 0,2 %) pour atteindre 2,3 milliards d'euros. Ils bénéficieraient

d'un effet prix favorable en lien notamment avec les décisions de la Banque centrale européenne de faire passer son principal taux directeur de 0,25 % à 0,05 %.

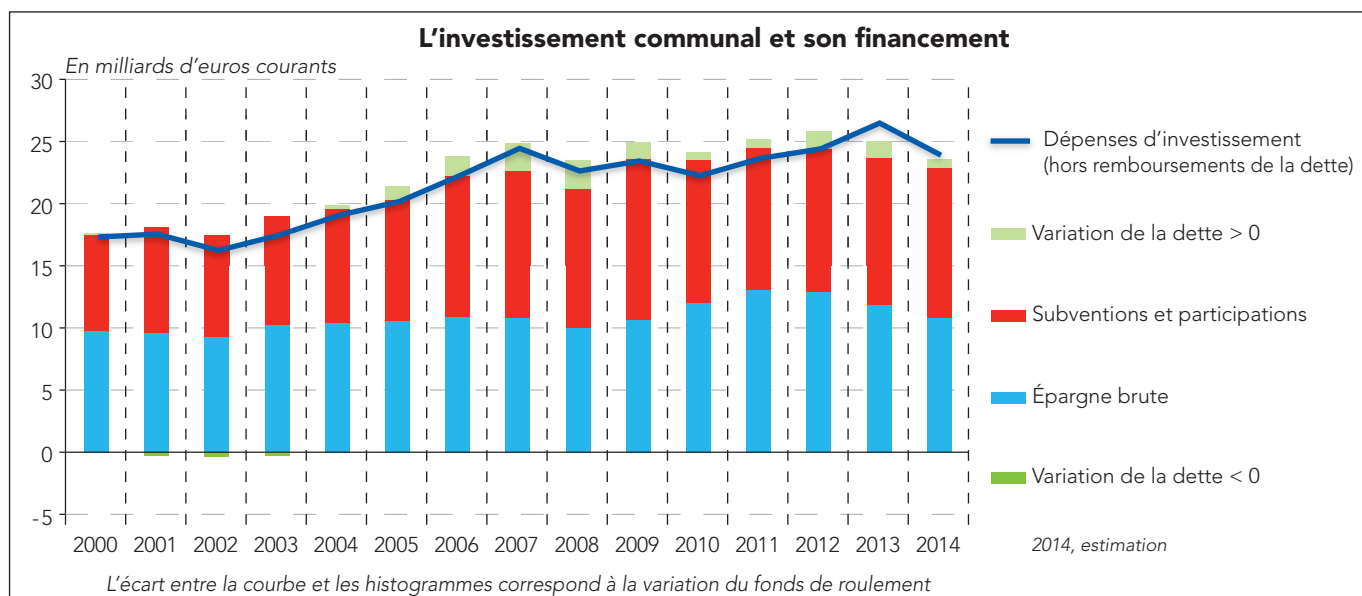


Des investissements en net repli (- 10,2 %) financés encore largement par des ressources propres

L'année des élections municipales, **les dépenses d'investissement** des communes enregistrent traditionnellement un repli, les projets ne se mettant en place logiquement qu'une fois les équipes installées. 2014 ne dérogerait pas à la règle et la baisse serait même particulièrement prononcée : - 10,2 %. Cette forte contraction s'expliquerait, en dehors de l'effet cycle électoral, par la réduction continue depuis trois ans de l'épargne brute des communes. Leurs investissements atteindraient 24,6 milliards d'euros.

Ces dépenses seraient financées à plus de 93 % par des ressources propres, à savoir l'épargne brute (44 %) et les dotations et subventions d'investissement (50 %). Ces dernières sont constituées notamment de transferts en provenance de l'État dont le FCTVA (Fonds de compensation de la TVA) qui

progresserait de plus de 6 % en lien avec les évolutions des dépenses d'équipement de 2012 et 2013. Elles bénéficient également de subventions en provenance d'autres niveaux de collectivités (départements et régions), de fonds européens ou d'autres établissements publics. Le financement restant serait couvert par un recours à l'endettement (emprunts diminués des remboursements) de l'ordre de 600 millions d'euros, soit la moitié du flux de l'exercice précédent. Les emprunts (6,8 milliards d'euros) diminueraient de 6,7 % et les remboursements (6,2 milliards d'euros) augmenteraient de 2,1 %. Ce faible recours à l'endettement serait complété par un nouveau prélèvement sur le fonds de roulement de près d'un milliard d'euros (après 2,4 milliards d'euros en 2013). **L'encours de dette** augmenterait de 1,0 % pour atteindre 62,4 milliards d'euros.



Les finances des groupements à fiscalité propre en 2014

En 2014, les groupements à fiscalité propre enregistreraient pour la première fois une baisse de leur épargne brute (- 6,4 %). L'effet de ciseaux amorcé en 2012 s'accroîtrait sous l'effet de recettes fiscales moins dynamiques que les deux exercices précédents. Compte tenu de la réduction de leurs marges de manœuvre financières et du contexte électoral, leurs dépenses d'investissement diminueraient sensiblement (- 5,6 %) et seraient financées, en plus des ressources propres, par un recours à l'endettement un peu plus faible qu'en 2013.

SECTION DE FONCTIONNEMENT					FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT				
	13/12 %	2013 Mds€	14/13 %	2014(e) Mds€		13/12 %	2013 Mds€	14/13 %	2014(e) Mds€
RECETTES COURANTES (1)	+ 3,7	34,5	+ 2,1	35,2	DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	+ 5,3	10,0	- 5,6	9,4
<i>Hors reversements fiscaux</i>	+ 3,3	25,0	+ 1,0	25,2	<i>financées par (3)+(4)+(5)-(6) :</i>				
Recettes fiscales	+ 5,7	21,7	+ 3,3	22,4	Épargne brute (3)	- 0,0	5,0	- 6,4	4,7
Dotations de l'État	+ 0,1	8,7	- 1,3	8,6	Dotations et autres recettes d'investissement (4)	+ 3,3	3,6	+ 0,4	3,6
Autres recettes	+ 1,3	4,0	+ 2,5	4,1	Flux net de dette (emprunts - remboursements) (5)	-	+ 0,8	-	+ 0,6
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)	+ 4,4	29,4	+ 3,5	30,4	<i>Emprunts nouveaux (hors opérations financières)</i>	- 23,3	2,6	- 5,0	2,5
<i>Hors reversements fiscaux</i>	+ 4,2	20,0	+ 2,9	20,5	<i>Remboursements (hors opérations financières)</i>	+ 1,4	1,8	+ 2,7	1,8
Dépenses de personnel	+ 7,2	6,7	+ 5,8	7,1	Variation du fonds de roulement (6)	-	- 0,5	-	- 0,5
Intérêts de la dette	+ 1,9	0,7	- 0,9	0,7	ENCOURS DE DETTE au 31 décembre	+ 3,8	22,0	+ 2,9	22,6
Autres dépenses	+ 2,4	1,1	+ 2,0	1,1	Budgets principaux				
ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)	- 0,0	5,0	- 6,4	4,7					e: estimations

Forte hausse de la population à fiscalité professionnelle unique

En 2014, les groupements à fiscalité propre sont au nombre de 2 145 dont 60 % (1 288) sont à fiscalité professionnelle unique (FPU). Alors que le nombre de groupements diminue (- 311 en 2014), les communes et la population regroupées progressent sensiblement (respectivement + 1,6 % et + 2,9 %).

Le régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU) poursuit sa montée en charge: en 2014, la population concernée augmente de 5,3 %, ce qui n'est pas sans conséquence sur l'évolution des recettes fiscales des groupements.

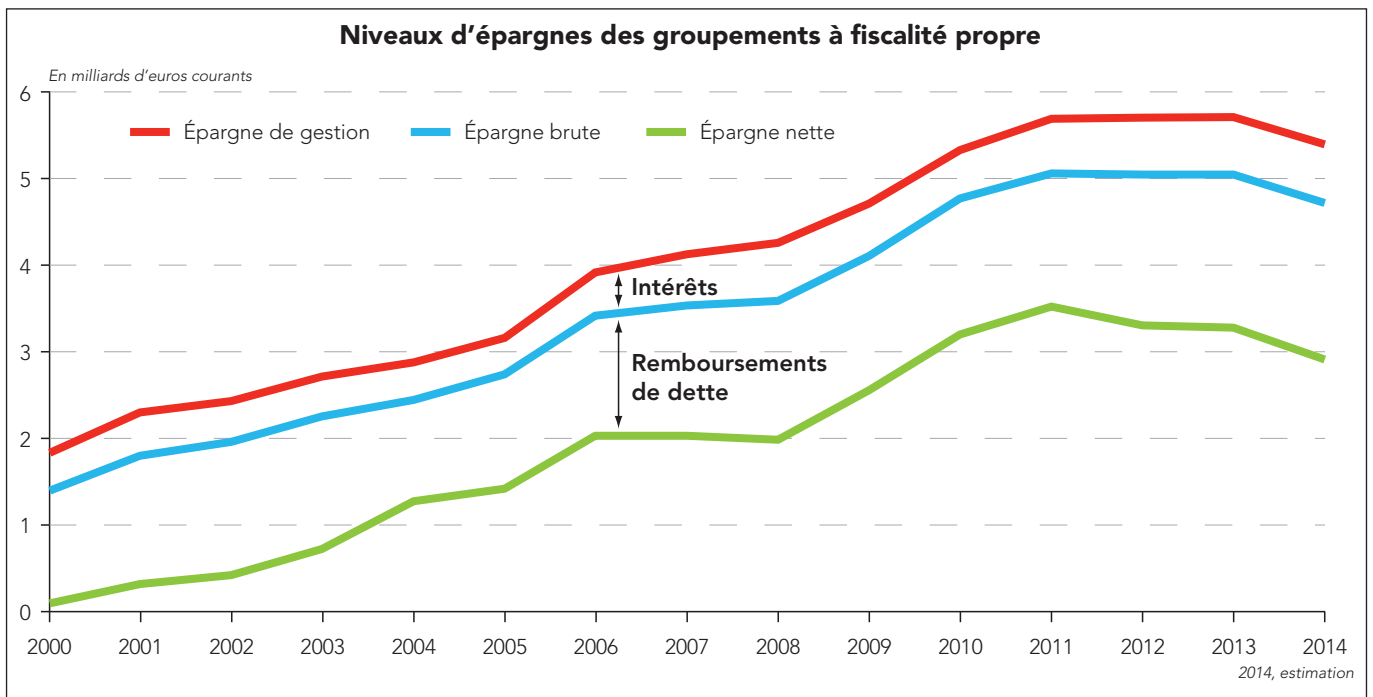
Baisse de l'épargne brute après deux années de stabilité

Les recettes fiscales des groupements à fiscalité propre (22,4 milliards d'euros, + 3,3 %) sont constituées pour près de la moitié (45 %) par des **contributions économiques** (cotisation foncière des entreprises, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux, taxe sur les surfaces commerciales). En 2014, elles s'élèveraient à 10 milliards d'euros et progresseraient de 3,0 %. En dépit de nombreux passages à FPU, cette croissance serait plutôt faible comparée aux années précédentes (+ 6,1 % en 2012 et + 8,7 % en 2013) en raison d'une baisse (hors effet de nouveaux transferts) du produit de CVAE de 2,5 % et de bases de CFE atones conjuguées à des hausses de taux marginales. **Les autres recettes fiscales**, taxe d'habitation (6,6 milliards d'euros) et taxe d'enlèvement des ordures ménagères (4,1 milliards d'euros), principalement, enregistreraient également des taux de progression moins soutenus que lors des deux derniers exercices sous l'effet de bases moins dynamiques et d'une pression fiscale stable. Cette progression des recettes fiscales, associée à **des dotations** qui diminueraient de 1,3 % (dont une baisse de 252 millions d'euros au titre du redressement des comptes publics),

entraîneraient une hausse modérée des **recettes de fonctionnement** (35,2 milliards d'euros) de 2,1 % (1,0 % hors les reversements fiscaux à destination des communes membres).

En parallèle, la croissance des **dépenses de fonctionnement** (30,4 milliards d'euros) serait de 3,5 % (+ 2,9 % hors reversements fiscaux). Malgré un net ralentissement par rapport à 2012 et 2013 (+ 4,4 % les deux années), ce rythme de croissance resterait supérieur à celui des recettes accentuant un peu plus l'effet de ciseaux amorcé en 2012. **Les frais de personnel** resteraient dynamiques (+ 5,8 % après + 7,2 %), de même que **les reversements fiscaux** (attribution de compensation et dotation de solidarité communautaire), + 4,8 %, sous l'effet de nombreux passages à FPU. **Les frais financiers** des groupements à fiscalité propre devraient légèrement diminuer (- 0,9 %) à la faveur de taux historiquement bas.

Conséquence de l'accroissement de l'effet de ciseaux, **l'épargne brute** des groupements à fiscalité propre, après deux années de stabilité, diminuerait pour la première fois (- 6,4 %) pour atteindre 4,7 milliards d'euros.



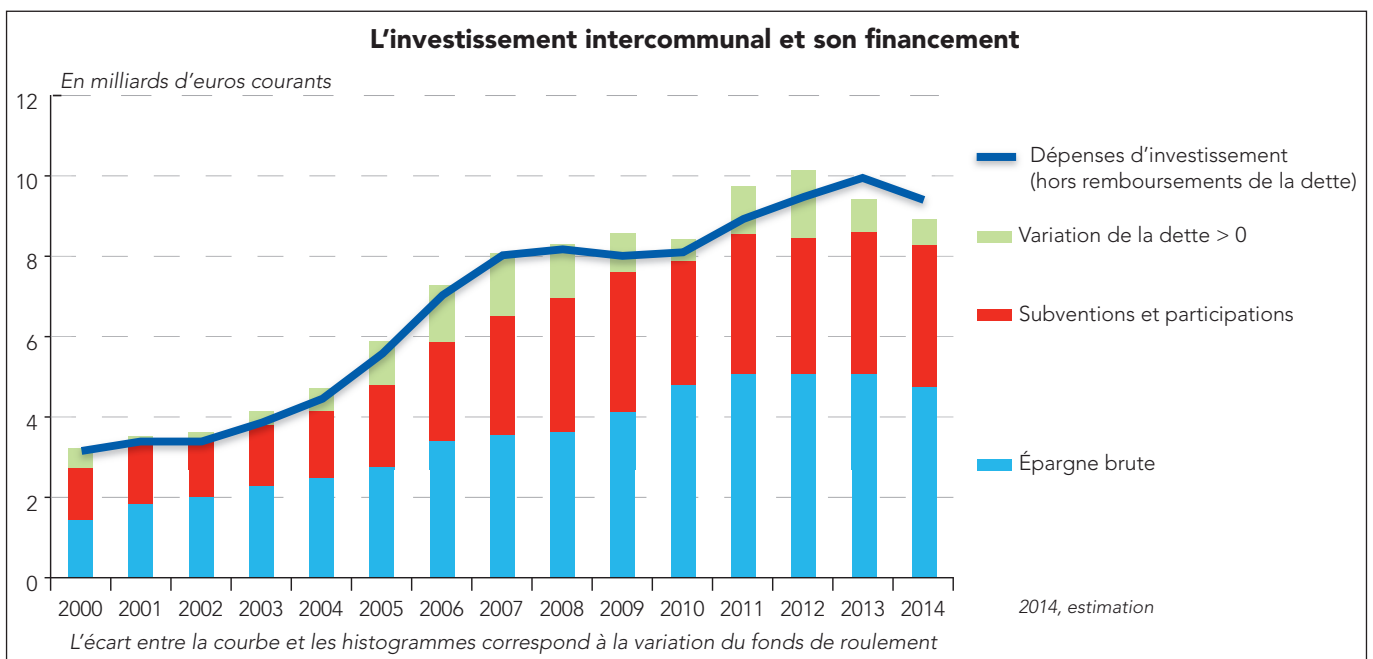
Forte baisse des dépenses d'investissement en année électorale

Les dépenses d'investissement hors remboursements de la dette des groupements à fiscalité propre atteindraient 9,4 milliards d'euros en 2014 et seraient en retrait de 5,6 %, après une hausse de 5,3 % en 2013. Les groupements suivraient ainsi la tendance baissière des communes mais dans des proportions moins marquées. Jusqu'à présent, même en année d'élections municipales, leurs investissements n'avaient jamais enregistré un tel repli. En euros par habitant, c'est-à-dire en neutralisant l'effet de la hausse de la population regroupée, cette baisse serait même de plus de 8 %.

Ces dépenses seraient financées pour moitié par l'épargne brute et à hauteur de 38 % par les recettes d'investissement. Ces dernières sont principalement constituées de dotations et subventions en provenance de l'État (FCTVA) ou d'autres

collectivités locales (départements, régions et fonds de concours des communes). Le financement restant serait assuré par un **recours à l'endettement** (emprunts diminués des remboursements de dette) plus faible qu'en 2013 (600 millions d'euros en 2014, après 800 millions d'euros en 2013). Ce flux net de dette correspondrait à des **emprunts** de 2,5 milliards d'euros en recul de 5,0 % et des **remboursements** de 1,8 milliard d'euros en hausse de 2,7 %.

En conséquence, l'**encours de dette** des groupements à fiscalité propre augmenterait de 2,9 % pour atteindre 22,6 milliards d'euros en fin d'année. Comparée aux années précédentes, cette hausse est relativement modérée : entre 2008 et 2013, la croissance de leur dette était de 5,9 % en moyenne par an.



Projections sur l'investissement du bloc communal

Évolution de la contribution du bloc communal à la réduction des déficits publics

Les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales devraient diminuer de 11 milliards d'euros sur la période 2015-2017 (- 12,5 milliards d'euros en prenant en compte le prélèvement de 2014, soit 28 milliards d'euros de baisses cumulées), ce qui correspond à une baisse d'un peu plus d'un quart. Les collectivités locales perdraient ainsi en trois ans l'équivalent de 5 % de leurs

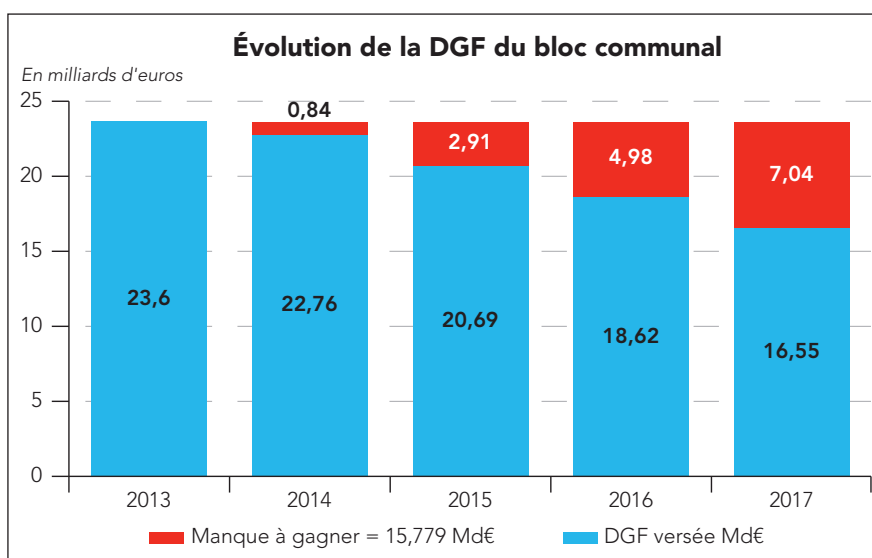
recettes de fonctionnement. Rapportée au seul bloc communal (communes et groupements à fiscalité propre) cette baisse serait de plus de 6 milliards d'euros (6 % de leurs recettes courantes) et de 7 milliards d'euros en prenant en compte celle de 2014. La contribution du bloc communal à la réduction du déficit public se décomposerait de la façon suivante :

	Collectivités locales		Bloc communal		
	Montant prélevé (Md€)	Manque à gagner / 2013	Montant prélevé (Md€)	DGF versée (Md€)	Manque à gagner / 2013
2013	-	-	-	23,60	-
2014	- 1,5	- 1,5	- 0,840	22,76	- 0,840
2015	- 3,7	- 5,2	- 2,071	20,69	- 2,911
2016	- 3,7	- 8,9	- 2,071	18,62	- 4,982
2017	- 3,6	- 12,5	- 2,064	16,55	- 7,046
Au total, par rapport à 2013 :	- 12,5 Mds€	= - 28,1 Mds€ de pertes cumulées	- 7,046 Mds€	- 30%	= - 15,779 Mds€ de pertes cumulées

Le tableau repose sur deux hypothèses :

- les baisses successives seraient opérées sur la DGF, comme cela a été le cas en 2014,
- les 6 milliards d'euros d'effort pour le bloc communal seraient répartis sur la période 2015-2017 à hauteur de 2,071 milliards d'euros en 2015 et 2016 et le reliquat serait de 2,064 milliards d'euros en 2017.

En ajoutant d'année en année les baisses déjà appliquées (2014) ou envisagées (2015-2017), le cumul de l'effort demandé aux communes et groupements à fiscalité propre s'établirait à près de 16 milliards d'euros.



En théorie, ce manque à gagner peut être compensé par un recours accru au levier fiscal ou, pour le financement des équipements, à l'endettement. Ces solutions ont cependant pour principale conséquence de faire peser la baisse des dotations sur le contribuable local (actuel ou à venir dans le cas d'une hausse de l'encours de dette), choix difficile dans un contexte de crise économique. Ces décisions auraient également un impact sur les finances publiques en augmentant le taux de prélèvements obligatoires et le niveau de dette publique, hausses peu compatibles avec les objectifs nationaux.

Une alternative serait de **diminuer les dépenses totales**, ce qui aurait des effets sur l'offre de services publics, sur l'attractivité du territoire voire sur l'activité du BTP.

Par ailleurs, la maîtrise de l'évolution des dépenses de fonctionnement nécessite généralement du temps et porte sur des masses

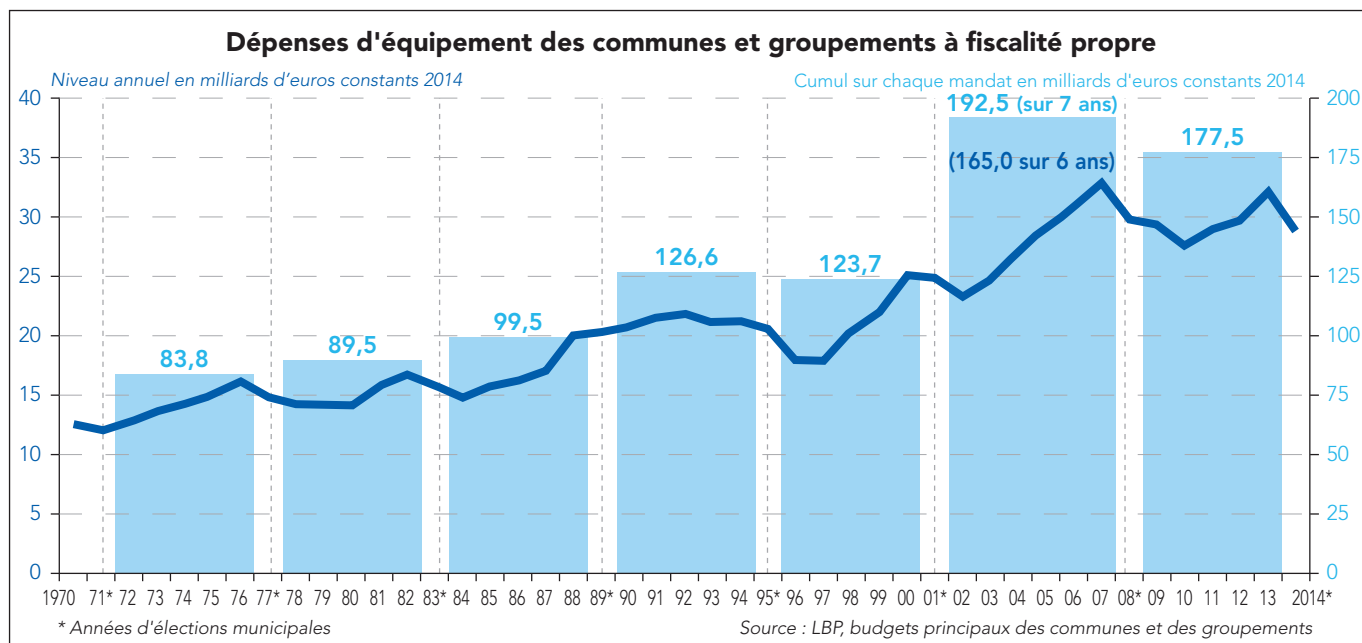
financières peu compressibles car souvent contraintes par des obligations légales.

Ainsi, face à cette contraction forte et rapide de leurs ressources en provenance de l'État, les communes et leurs groupements peuvent être tentés d'équilibrer leurs budgets en diminuant en priorité leurs dépenses d'investissement.

Afin d'appréhender au mieux les enjeux de cette baisse de la DGF et son impact sur les investissements, il paraît opportun d'observer sur longue période l'évolution des dépenses d'équipement communales et intercommunales ¹(p. 8) avant d'opérer une projection théorique des niveaux d'investissement jusqu'en 2017 (p. 9 à 11).

1. Afin d'éviter tout problème de flux croisés, non identifiables sur longue période, seules les dépenses d'équipement (= investissement direct, 87 % des investissements totaux hors dette) des communes et des groupements à fiscalité propre sont observées.

Retour sur plus de 40 ans de dépenses d'équipement du bloc communal



Impact majeur du cycle électoral

L'observation de l'évolution des dépenses d'équipement du bloc communal met en exergue un constat déjà bien identifié : **la variation de ces dépenses est fortement corrélée aux échéances électorales communales**. En moyenne et en euros constants (c'est-à-dire corrigées de la variation des prix) depuis 1971, les dépenses d'équipement diminuent l'année des élections et la suivante, respectivement de 4,9 % et 4,1 %, puis progressent selon un rythme qui s'accélère, passant de 3,8 % en moyenne la troisième année de mandat à 8,6 % la dernière année pleine². La courbe des dépenses d'équipement (en bleu) retrace cette montée en charge progressive sur six ans. **Néanmoins, quelques années se détachent de cette analyse, d'autres facteurs pouvant également jouer sur les niveaux d'investissement.**

Des cycles perturbés en période de crise économique

Deux périodes assez atypiques sont identifiables : les années 1990 et le début du dernier mandat, toutes deux marquées par une année de récession.

Durant le mandat 1989-1994³, marqué par une baisse du produit intérieur brut (PIB) en 1993 qui a fait suite à deux années de croissance relativement faibles, les niveaux d'équipement sont quasiment stables et les effets du cycle peu visibles. Sur le mandat suivant (1995-2000), la courbe retrouve un tracé traditionnel. Cependant, compte tenu des fortes baisses de début de mandat, les niveaux cumulés d'équipement (graphique ci-dessus) sur les six années sont inférieurs à ceux du mandat précédent (123,7 milliards d'euros contre 126,6 milliards d'euros), phénomène unique sur sept mandats.

Le mandat 2008-2013 est quant à lui marqué par une croissance économique atone (dont une baisse en 2009) et une incertitude manifeste en matière d'évolution des ressources des collectivités locales, climat peu propice à une hausse durable des investissements. Cependant, seul le début de mandat est réellement heurté : les investissements directs ont finalement progressé sur les trois dernières années (2011, 2012, 2013) retrouvant ainsi un rythme d'évolution plus classique. La mise en place du plan de relance en 2009 visant à soutenir les investissements a entraîné un décalage dans la baisse des investissements.

Ainsi, les dépenses d'équipement des collectivités locales se sont maintenues en 2009 (deuxième année de mandat) pour finalement chuter en 2010 (année normalement de reprise).

Avec près de 178 milliards d'euros, le cumul des investissements directs de ce mandat est le plus important observé (hors le mandat 2001-2007 qui, exceptionnellement, a duré sept ans).

Les efforts d'équipement fournis par les communes et les groupements au cours des dernières années ont donc été substantiels. Ils correspondent à la couverture de besoins importants en matière de transports, de renouvellement des réseaux ou d'aménagement des territoires. L'essentiel de ces efforts est largement assuré par les communes (77 % du total), cependant la part des investissements intercommunaux a augmenté ces dernières années, passant de 14 % en 2000 à 23 % aujourd'hui. Ce constat s'affirme plus encore en prenant en compte les budgets annexes portés majoritairement par les intercommunalités.

Cependant, avec la baisse des dotations de l'État jusqu'en 2017, le maintien de cet effort d'investissement par le bloc communal risque d'être compromis. Le mandat actuel commencerait avec une baisse classique, mais plus prononcée, des dépenses d'équipement du bloc communal de - 10,1 % en 2014 (contre - 5,4 % en 2008, année d'élection du mandat précédent). Un nouveau repli devrait être observé en 2015 dont l'ampleur est source d'inquiétudes, au même titre que les niveaux d'investissement attendus pour les années suivantes.

Afin de donner des éléments de compréhension et des ordres de grandeur relatifs à cette problématique de la baisse des investissements, il nous paraît utile de simuler, en fonction de différents scénarios, quel pourrait être le niveau théorique des investissements du bloc communal sur la période 2015-2017.

Afin de donner des éléments de compréhension et des ordres de grandeur relatifs à cette problématique de la baisse des investissements, il nous paraît utile de simuler, en fonction de différents scénarios, quel pourrait être le niveau théorique des investissements du bloc communal sur la période 2015-2017.

Afin de donner des éléments de compréhension et des ordres de grandeur relatifs à cette problématique de la baisse des investissements, il nous paraît utile de simuler, en fonction de différents scénarios, quel pourrait être le niveau théorique des investissements du bloc communal sur la période 2015-2017.

2. Ces moyennes sont corrigées des données atypiques résultant de la mise en place du plan de relance en 2009 et de la prolongation d'un an du mandat 2001-2007.

3. Dans ce document, les mandats sont qualifiés de l'année des élections jusqu'à la dernière année pleine du mandat. Le cumul des investissements sur un mandat est donc calculé en additionnant les investissements réalisés sur cet intervalle, dans le cas présent les années 1989 à 1994. L'année 1995 est prise en compte dans le calcul pour le mandat suivant.

L'investissement du bloc communal à l'épreuve de la baisse des dotations d'ici 2017

Afin de comprendre les enjeux financiers qui découlent de la baisse des dotations, nous avons construit différents scénarios portant sur la période 2015 - 2017 :

- un scénario central (en bleu) qui analyse l'évolution des investissements résultant d'hypothèses relatives à l'évolution des dépenses, des recettes et de l'endettement ;
- et deux autres scénarios (en vert) qui analysent l'évolution nécessaire des dépenses de fonctionnement, ou des recettes de fonctionnement, ou de l'endettement pour obtenir un niveau prédéfini d'investissement.

Cet exercice est purement théorique, il met en lumière les différentes masses financières en jeu aussi bien en dépenses qu'en recettes, et leur sensibilité à la survenance d'un événement majeur : une forte baisse des concours financiers en provenance de l'État. Il ne constitue pas une prévision à proprement parler car les scénarios sont définis en dehors de tout impact conjoncturel (évolution de la croissance économique, des prix, du cycle électoral notamment).

■ Scénario central et analyse de son impact sur l'investissement

Hypothèses de travail

Afin de construire le scénario central, plusieurs hypothèses ont été retenues concernant l'évolution des ressources et dépenses sur la période 2015-2017, en cohérence avec l'observation des évolutions sur les années passées⁴ :

Évolution annuelle moyenne 2015 - 2017			
Dépenses de fonctionnement	Dotations	Recettes de fonctionnement (hors dotations)	Encours de dette
+ 2 %	- 8,5 % (- 6,2 Md€ entre 2014 et 2017)	+ 3 %	+ 2 %
Recette d'investissement (hors remboursements de dette)		Résultat de l'exercice (= variation du fonds de roulement)	
Stabilité pour 40 % des recettes d'investissement et progression identique aux dépenses d'investissement pour les 60 % restants		Diminution progressive du prélèvement sur le fonds de roulement - 1 Md€ en 2015, - 0,5 en 2016 et 0 en 2017)	

Impact de ce scénario sur l'investissement

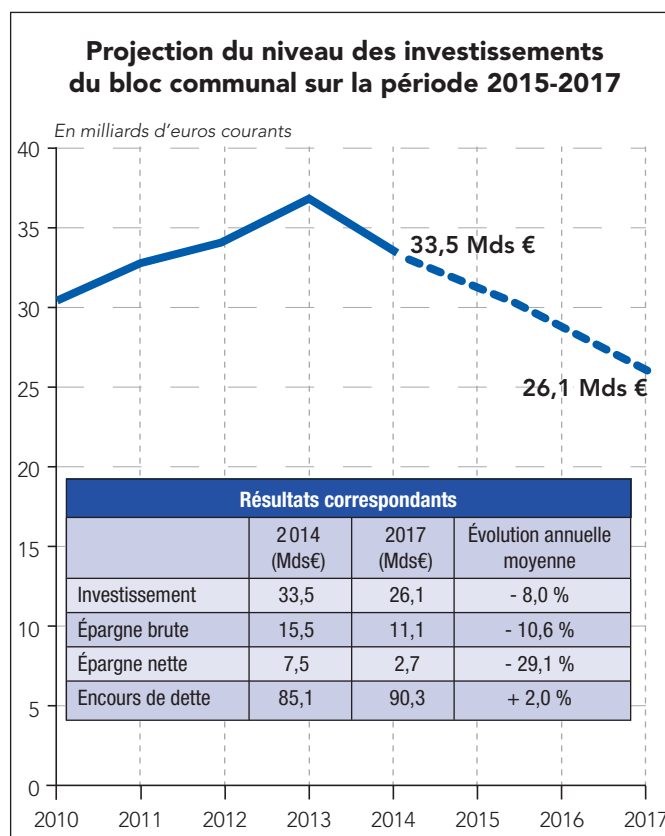
En appliquant ces hypothèses au compte 2014 du bloc communal, **le niveau d'investissement** (qui sert alors de variable d'ajustement) **passerait de 33,5 milliards d'euros en 2014 à 26,1 milliards en 2017, soit une baisse de 8 % par an en valeur.**

Impact de ce scénario sur les moyens de financement

L'ampleur de ce repli s'explique par la diminution des moyens de financement qui repose sur :

- la baisse de l'épargne brute de 15,5 milliards d'euros en 2014 à 11,1 milliards d'euros en 2017 (soit - 10,6 % par an) suite à la perte de dotations,
- le fort repli, en conséquence, de l'épargne nette qui passerait de 7,5 milliards d'euros en 2014 à 2,7 milliards d'euros en 2017 (- 29,1 % par an),
- la diminution des recettes d'investissement (- 4,6 % par an) dont une partie substantielle (FCTVA, subventions des régions et des départements) est corrélée aux volumes d'investissement,
- et la diminution progressive de l'utilisation de la trésorerie (ponction de 1,4 milliard d'euros en 2014 puis prélèvement dégressif pour atteindre 0 en 2017).

Cette forte baisse des moyens de financement et notamment de l'épargne nette interroge sur les situations individuelles et la probabilité de voir apparaître pour les collectivités les plus en difficulté une situation d'épargne nette négative.



4. Le compte bloc communal a été consolidé des flux croisés entre les communes et les groupements à fiscalité propre en fonctionnement et en investissement.

■ Scénarios alternatifs reposant sur une baisse limitée des investissements ou sur une stabilité

Cette forte diminution des investissements observée dans le scénario central peut en théorie être amortie par l'utilisation de différents leviers :

- un ralentissement de la croissance des dépenses de fonctionnement,

- ou un accroissement des ressources de fonctionnement,
- ou un accroissement de l'encours de dette.

Deux scénarios alternatifs au scénario central ont été créés afin de voir comment ces différents leviers doivent évoluer pour obtenir un niveau prédéfini d'investissement.


Scénario alternatif 1 : Baisse limitée des investissements

Dans ce scénario, la baisse des investissements a été fixée à 3,7 milliards d'euros sur la période 2015 - 2017 (- 3,8 % par an), soit la moitié de la baisse observée dans le scénario central.

Cette baisse plus limitée des investissements ne serait possible que si les leviers d'action évoluent comme ci-dessous :


Évolutions théoriques nécessaires pour obtenir une baisse plus limitée des investissements

Levier actionné : dépenses de fonctionnement			
Évolution moyenne annuelle nécessaire 2015 - 2017			
Dép. de fonct.	Dotations de l'État	Rec. de fonct. (hors dotations)	Encours de dette
+ 1,0 %	- 8,5 %	+ 3 %	+ 2 %
(+ 2 % dans le scénario central)			




Résultats correspondants			
	2014 (Mds€)	2017 (Mds€)	Évolution annuelle moyenne
Investissement	33,5	29,8	- 3,8 %
Épargne brute	15,5	13,8	- 3,9 %
Épargne nette	7,5	5,4	- 10,6 %
Encours de dette	85,1	90,3	+ 2,0 %

Levier actionné : recettes de fonctionnement			
Évolution moyenne annuelle nécessaire 2015 - 2017			
Dép. de fonct.	Dotations de l'État	Rec. de fonct. (hors dotations)	Encours de dette
+ 2 %	- 8,5 %	+ 4,1 %	+ 2 %
(+ 3 % dans le scénario central)			



Résultats correspondants			
	2014 (Mds€)	2017 (Mds€)	Évolution annuelle moyenne
Investissement	33,5	29,8	- 3,8 %
Épargne brute	15,5	13,8	- 3,9 %
Épargne nette	7,5	5,4	- 10,6 %
Encours de dette	85,1	90,3	+ 2,0 %

Levier actionné : endettement			
Évolution moyenne annuelle nécessaire 2015 - 2017			
Dép. de fonct.	Dotations de l'État	Rec. de fonct. (hors dotations)	Encours de dette
+ 2 %	- 8,5 %	+ 3 %	+ 3,8 %
(+ 2 % dans le scénario central)			



Résultats correspondants			
	2014 (Mds€)	2017 (Mds€)	Évolution annuelle moyenne
Investissement	33,5	29,8	- 3,8 %
Épargne brute	15,5	11,1	- 10,6 %
Épargne nette	7,5	2,5	- 31,0 %
Encours de dette	85,1	95,2	+ 3,8 %

Pour obtenir une diminution des investissements de seulement la moitié de la baisse du scénario central, le bloc communal doit donc :

- limiter l'augmentation de ses dépenses de fonctionnement à 1,0 % par an (en valeur),
- ou augmenter ses recettes de fonctionnement (hors dotations) de 4,1 % par an (ce qui correspond à une hausse de la fiscalité avec pouvoir de taux de 4,8 % par an)⁵,

- ou augmenter son encours de dette de 3,8 % par an. L'épargne nette diminuerait alors en moyenne de 31,0 % par an pour atteindre 2,5 milliards d'euros en 2017.

5. Fiscalité avec pouvoir de taux : TH, TFPB, TFPNB, CFE
Avec une hypothèse de progression des autres recettes de fonctionnement hors dotations de 3 %.

Scénario alternatif 2: Stabilité des investissements

Dans ce scénario le niveau des investissements du bloc communal sur l'ensemble de la période a été fixé au niveau de 2014, soit 33,5 milliards d'euros. Cette stabilité ne serait possible

qu'à condition d'efforts assez importants sur les dépenses de fonctionnement ou sur les recettes de fonctionnement ou sur le recours à l'endettement :

Évolutions théoriques nécessaires pour obtenir une stabilité des investissements

Levier actionné: dépenses de fonctionnement

Évolution moyenne annuelle nécessaire 2015 - 2017			
Dép. de fonct.	Dotations de l'État	Rec. de fonct. (hors dotations)	Encours de dette
0 %	- 8,5 %	+ 3 %	+ 2 %

(+ 2 % dans le scénario central)

Résultats correspondants			
	2014 (Mds€)	2017 (Mds€)	Évolution annuelle moyenne
Investissement	33,5	33,5	0 %
Épargne brute	15,5	16,5	+ 2,0 %
Épargne nette	7,5	8,1	+ 2,3 %
Encours de dette	85,1	90,3	+ 2,0 %

Levier actionné: recettes de fonctionnement

Évolution moyenne annuelle nécessaire 2015 - 2017			
Dép. de fonct.	Dotations de l'État	Rec. de fonct. (hors dotations)	Encours de dette
+ 2 %	- 8,5 %	+ 5,1 %	+ 2 %

(+ 3 % dans le scénario central)

Résultats correspondants			
	2014 (Mds€)	2017 (Mds€)	Évolution annuelle moyenne
Investissement	33,5	33,5	0 %
Épargne brute	15,5	16,5	+ 2,0 %
Épargne nette	7,5	8,1	+ 2,3 %
Encours de dette	85,1	90,3	+ 2,0 %

Levier actionné: endettement

Évolution moyenne annuelle nécessaire 2015 - 2017			
Dép. de fonct.	Dotations de l'État	Rec. de fonct. (hors dotations)	Encours de dette
+ 2 %	- 8,5 %	+ 3 %	+ 5,8 %

(+ 2 % dans le scénario central)

Résultats correspondants			
	2014 (Mds€)	2017 (Mds€)	Évolution annuelle moyenne
Investissement	33,5	33,5	0 %
Épargne brute	15,5	11,1	- 10,6 %
Épargne nette	7,5	2,2	- 33,6 %
Encours de dette	85,1	100,7	+ 5,8 %

Pour obtenir une stabilité des investissements, le bloc communal doit donc sur la période 2015-2017 :

- stabiliser ses dépenses de fonctionnement (en valeur),
- ou augmenter ses recettes de fonctionnement (hors dotations) de 5,1 % par an (ce qui correspond à une hausse de la fiscalité avec pouvoir de taux de 6,6 %),
- ou augmenter son encours de dette de 5,8 % par an. L'épargne nette diminuerait alors en moyenne de 33,6 % par an pour atteindre 2,2 milliards d'euros en 2017.

La compensation de la baisse des dotations par un recours accru à l'emprunt pour le financement de l'investissement contrevient à l'objectif du Gouvernement de diminuer les déficits publics et entraîne de fait une dégradation du ratio concernant la dette publique.



Dans les faits, pour absorber cette diminution de leurs marges de manœuvre financières liée à la baisse des dotations et afin de limiter la baisse des investissements, les communes et leurs groupements devront probablement combiner ces leviers, l'ajustement dépendant principalement de la situation individuelle de chaque collectivité.

Dans tous les cas de figure, le maintien des équilibres impose une inversion immédiate et dès 2015 de l'effet de ciseaux: afin de maintenir une épargne brute stable, le rythme de progression annuelle des dépenses de fonctionnement devra être très proche de celui des recettes de fonctionnement. L'épargne brute ne pourra donc augmenter que si la progression des dépenses de fonctionnement est plus faible que celle des recettes.

Territoires et Finances

“

Dans le cadre de leur partenariat, l'Association des maires de France et La Banque Postale Collectivités Locales publient, pour la deuxième année, l'étude « Territoires et Finances ».

Cette nouvelle édition qui a pour vocation d'informer les acteurs publics locaux mais aussi d'accompagner la réflexion à venir sur les finances du bloc communal, s'articule en deux parties.

La première s'intéresse aux grands équilibres financiers des communes et des groupements à fiscalité propre pour l'année 2014; la deuxième teste la sensibilité des comptes du bloc communal face à la baisse annoncée des dotations jusqu'en 2017.

Avec une baisse de 7 milliards d'euros (16 milliards en cumulé)

des dotations des communes et des groupements à fiscalité propre par rapport à 2013, quel niveau d'investissement le bloc communal peut-il encore porter? Et avec quel financement? De quelles marges de manœuvre financières dispose-t-il?

En s'appuyant uniquement sur les masses financières anticipées pour 2014, différents scénarios ont été construits. Ils devraient permettre de répondre aux précédentes interrogations qui cristallisent de nombreuses inquiétudes.

Même si les arbitrages se déclineront différemment en fonction de la situation propre à chaque collectivité, nous espérons que les éléments de réponses apportés susciteront de nombreux échanges et permettront d'éclairer les débats sur l'avenir des investissements locaux et leur nécessaire soutien.

”

Précisions méthodologiques

Sources :

Jusqu'en 2013, les comptes des communes et des groupements à fiscalité propre sont basés sur les données définitives ou prévisionnelles des comptes administratifs ou de gestion [sources: La Banque Postale Collectivités locales, Direction générale des collectivités locales (DGCL), Direction générale des finances publiques (DGFiP) et SFL Forum]. Pour 2014, les données sont des estimations élaborées par La Banque Postale Collectivités Locales à partir de ses propres informations ou de travaux de différents organismes (DGCL, Ministère de l'économie et des finances) et de son partenariat avec SFL-Forum.

Périmètre d'étude :

Les données portent sur la France entière et sont issues des budgets principaux.