

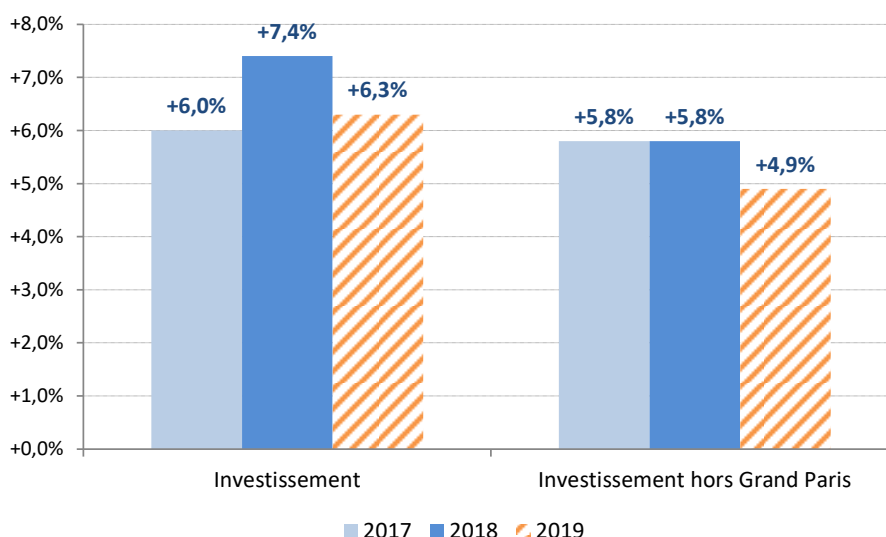
INVESTISSEMENT LOCAL : optimisme pour 2019, avant de nouvelles incertitudes

L'investissement public local est reparti à la hausse depuis 2017 et devrait encore progresser significativement en 2019, dernière année pleine du mandat municipal et intercommunal. 2020 marquera la fin de ce cycle et l'investissement local devrait se tasser. Au-delà, la réforme de la fiscalité locale impactera fortement les ressources des collectivités tandis que leur comportement face à la trajectoire prévue par l'Etat en termes d'excédents et de désendettement soulève des incertitudes.

Hausse attendue de l'investissement public local en 2019

Après 3 années de baisse, 3 années de hausse. En effet, l'investissement public local a reculé très fortement (-18%) entre 2013 et 2016 avant de rebondir en 2017 (+6%). Cette reprise se confirme en 2018, selon le projet de loi de finances 2019, la hausse devrait être de 7,3%. Pour 2019, conformément au cycle électoral du bloc communal l'investissement local devrait croître à nouveau de manière significative même si le rythme devrait légèrement ralentir à +6,3%. Hors dépenses de la Société du Grand Paris, ce chiffre sera un peu atténué, pour 2019 la progression ne serait plus que de +4,9%.

Graphique 1 : Evolution 2017-2019 de l'investissement des administrations publiques locales



Source : [rapport économique, social et financier du PLF 2019](#)

Les deux principaux facteurs expliquant ces chiffres positifs sont la phase favorable du cycle électoral, qui traduit des besoins locaux prégnants après plusieurs années de forte baisse de l'investissement, et le dynamisme du Grand Paris dont les travaux s'accroissent.

Par ailleurs, les collectivités ne subissent plus de baisse de dotations et le [PLF 2019](#) réserve, pour le moment, peu de surprises. Les collectivités devraient avoir plus de difficultés à contenir leurs dépenses de personnel en raison de la limitation des contrats aidés qui va les conduire à des em-

bauches et de la mise en place des mesures liées aux parcours professionnels, carrières et rémunérations (protocole PPCR).

Tableau 1 : Principales dispositions du PLF 2019 impactant les finances des collectivités

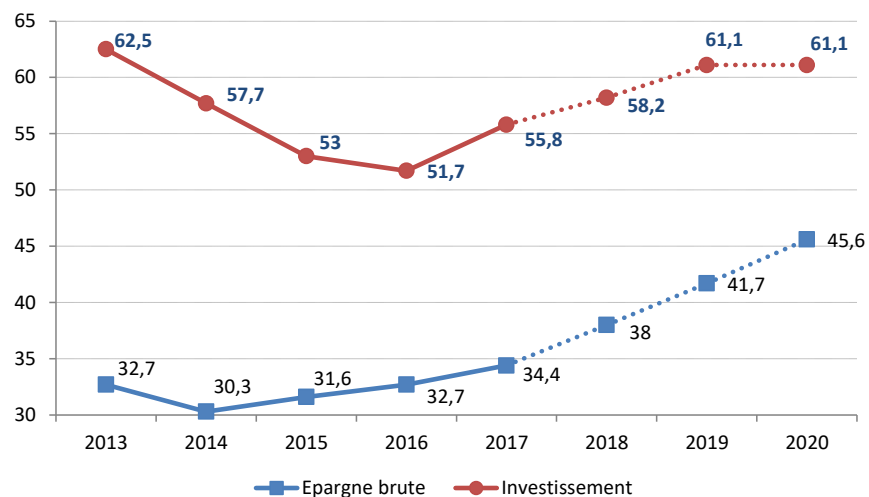
| Mesures neutres ou favorables | Mesures défavorables |
|--|--|
| ⇒ DGF maintenue à 26,9 Md€ (avec des évolutions individuelles contrastées : communes en hausse et d'autres en baisse) | ⇒ DSIL en baisse (570 M€ -7%/ -45M€) |
| ⇒ Fraction de TVA pour les régions +262 M€ | ⇒ Baisse des contrats aidés |
| ⇒ FCTVA +37 M€ | ⇒ Redémarrage des mesures liées aux Parcours Professionnels, Carrières et Rémunérations |
| ⇒ Progression de la péréquation horizontale (crédits provenant de la DGF) : +190M€ (DSU +90M€, DSR +90M€ et dotation de péréquation des départements +10M€) | |
| ⇒ DETR stabilisée à 1,04 Md€ | |

Le ministère des Comptes publics prévoit des dépenses d'investissement soutenues par une épargne brute en hausse, en raison de dépenses de fonctionnement contenues (en lien avec l'objectif de 1,2% de croissance des dépenses de fonctionnement) et des recettes de fonctionnement plus dynamiques qu'en 2017 et 2018.

Fin de cycle en 2020, incertitudes au-delà

Cette dynamique de l'investissement local devrait s'arrêter en 2020 année des élections municipales et dernière année pleine du mandat départemental. En 1^{ère} année de cycle pour le bloc communal il n'y a pas de règle immuable. Pour 2020, rien n'indique que l'investissement local va baisser compte tenu de la bonne santé financière des collectivités et des marges de manœuvre restaurées. Les dotations d'investissement (DETR, DSIL) ont de plus un effet de soutien dans le temps avec des crédits de paiements qui s'étalent et se cumulent sur plusieurs années. La tendance prévue par la direction du budget et qui ressortait déjà fin 2017 dans la loi de programmation, est à la stabilisation de l'investissement public local.

Graphique 2 : Trajectoires prévisionnelles de l'investissement et de l'épargne brute des collectivités de 2013 à 2020



Source : [Cour des comptes, d'après données DGFIP \(budgets principaux et annexes\)](#)

Au-delà de 2020, c'est l'incertitude qui prévaut même si un recul est envisagé dans la loi de programmation des finances publiques établie fin 2017. L'imprévisibilité à partir de 2020 tient à deux raisons en particulier : la réforme de la fiscalité locale qui doit rebattre les cartes des ressources des collectivités et le comportement de ces dernières face au surcroît d'autofinancement attendu de leurs efforts de gestion.

Réforme de la fiscalité locale, quel impact pour les collectivités ?

Sur la base du [rapport Richard-Bur](#) et des concertations menées avec les collectivités territoriales, le gouvernement a annoncé, lors de l'instance de dialogue de la Conférence Nationale des Territoires (CNT) du 4 juillet 2018, les premières orientations sur la refonte de la fiscalité locale dont l'objectif principal est de compenser la suppression de la taxe d'habitation.

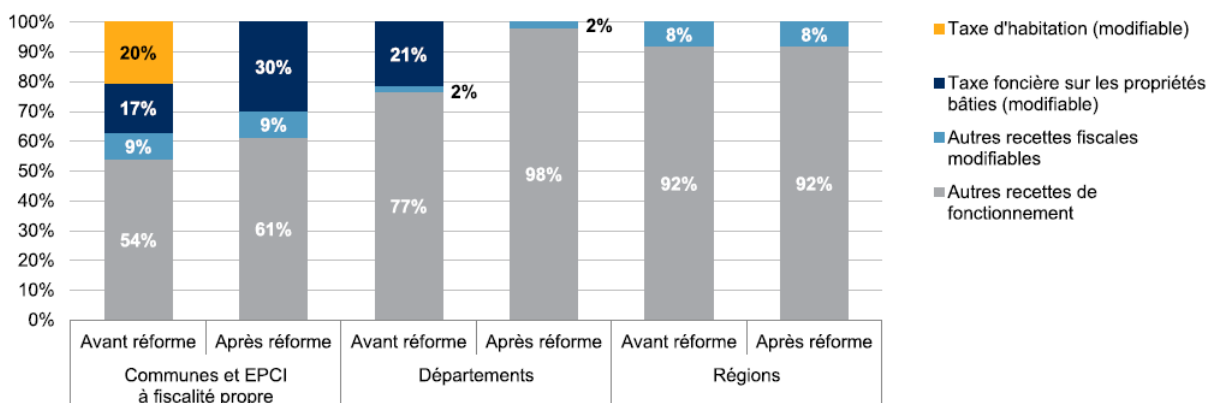
Compensation de la Taxe d'habitation selon l'échelon de collectivités

| Communes | EPCI | Départements |
|---|--|--|
| TFPB perçue par les départements + Ressource fiscale (CVAE ? Impôts national ?) | Ressources dynamiques, cohérentes avec leurs compétences économiques | Fraction d'impôt national (TVA ? CSG ?) pour compenser la perte de TFPB – Sans pouvoir de taux |

L'agence de notation [Standard & Poor's a tenté d'évaluer l'impact de cette réforme](#) sur chaque échelon territorial. Selon elle, la réforme sera globalement « neutre » pour les communes et intercommunalité, « négative » pour les départements qui perdraient tout pouvoir de taux. Les régions ne sont pas concernées par cette réforme.

Graphique 2 : Impact de la réforme sur le levier fiscal de chaque échelon territorial

Impact de la réforme sur le levier fiscal de chaque échelon territorial
Exercice 2017



Source: Observatoire des finances et de la gestion publique locales pour 2017, estimations S&P Global Ratings. Copyright © 2018 by Standard & Poor's Financial Services LLC. All rights reserved.

Le rapport Richard-Bur évoquait également une reprise par l'Etat des droits de mutation, une ressource qui concerne principalement les départements et qui a été très dynamique ces dernières années. Rien n'est acté pour le moment mais ce serait un coup dur pour les conseils départementaux.

Les finances de ces derniers sont, depuis le début de la crise, très impactées par le poids des allocations individualisées de solidarité (AIS) : RSA, APA et PCH. L'Etat et les collectivités sont toujours en discussion sur une solution durable pour un financement soutenable pour les départements de ces aides sociales. Le débat sur une éventuelle renationalisation du RSA n'ayant toujours pas abouti.

Trajectoires fixées par la loi de programmation, quel comportement des collectivités ?

En dehors de cette réforme sur la nature des ressources des collectivités, une autre incertitude porte sur leur comportement face à la trajectoire prévue par le gouvernement dans la [loi de programmation des finances publiques 2018-2022](#). Dans la trajectoire votée, il est prévu une amélioration du solde donc un accroissement très important des excédents des collectivités, accompagnée d'une réduction drastique de leur endettement.

La Cour des comptes juge « ambitieux » l'objectif d'amélioration du solde des APUL de 0,7 % du PIB d'ici 2020. Selon elle, une évolution des dépenses de fonctionnement de +1,2% et une évolution des recettes de fonctionnement de +2,6% (évolution observée sur la période 2013-2017 si la DGF était restée stable), aboutirait à une épargne brute en hausse de 56% en 2022 par rapport à 2017.

Or, d'après la loi de programmation 2018-2022, ce surcroît d'autofinancement doit servir au désendettement des collectivités. Leur dette serait ainsi ramenée de 8,6% du PIB en 2017 à 5,4% en 2022. Pour la [Cour des comptes](#) l'utilisation de cette épargne brute supplémentaire est très incertaine. La baisse des impôts locaux semble assez peu probable alors que la taxe d'habitation est en cours de suppression. La réduction de l'endettement sera sans doute un objectif pour certaines collectivités mais un désendettement massif est jugé peu réaliste également, les collectivités étant globalement peu endettées (la capacité de désendettement se situe en moyenne à 5,2 années). Le choix pourrait donc être « d'accentuer la reprise de leurs dépenses d'investissement au-delà du cycle électoral » notamment dans la voirie et les réseaux en raison des retards accumulés dans l'entretien. D'autres collectivités pourraient enfin être tentées de réduire leurs efforts en matière de dépenses de fonctionnement pour relancer l'offre de services publics pour répondre « aux besoins nouveaux résultant par exemple de facteurs démographiques et sociaux.

Tableau 2 : Hypothèses de la Cour des comptes face au surcroît d'autofinancement des collectivités

| Réduction de l'endettement | Baisse des impôts | Hausse de l'investissement | Relâche des efforts sur le fonctionnement |
|--|---|---|--|
| Collectivités globalement peu endettées Objectif non contraignant | Contexte de suppression de la taxe d'habitation | Compensation d'années de sous-investissement (voirie, réseaux...) Phase peu favorable du cycle électoral | Maintien des services publics |
| Peu probable | Peu probable | Difficile à dire | Possible mais quelle réponse de l'Etat ? Retour à une baisse des dotations ? |

L'incertitude porte donc à la fois sur les collectivités et sur l'Etat. Comment réagira-t-il si la trajectoire de désendettement n'est pas respectée en 2020 ? Si les dépenses d'investissement et/ou de fonctionnement repartent à la hausse de manière excessive ? Un retour à des méthodes plus contraignantes avant la fin du quinquennat, une réduction des dotations par exemple, ferait peser de nouvelles menaces sur les budgets locaux. Ce type de mesures aurait de nouveau un impact dévastateur puisqu'une nouvelle baisse des dotations accentuerait le cycle électoral classique et se répercuterait comme lors de la période 2014-2017 directement sur l'investissement avec les mêmes conséquences sur l'état des infrastructures.

L'intensité d'éventuelles nouvelles contraintes dépendra également de la capacité de l'Etat à atteindre ses propres objectifs en matière de déficit public et à remplir ses engagements vis-à-vis de Bruxelles.