

Caisse des dépôts et consignations (CDC)

**Institut CDC de la recherche
Direction du réseau et des territoires
Direction des fonds d'épargne**

Prospective financière des collectivités locales 2015-2020

Alain Guengant
Directeur de recherche honoraire au CNRS
Université de Rennes I

Guy Gilbert
Professeur des universités (Émérite)
ENS Cachan

Mai 2016

Introduction

Les budgets locaux sont confrontés depuis les années 2000 à une accumulation sans précédent de chocs : choc des compétences avec la décentralisation du revenu minimum d'insertion (RMI), choc fiscal avec la réforme de la taxe professionnelle, choc économique avec le ralentissement de la croissance et la hausse du chômage, choc démographique avec le vieillissement de la population, choc du crédit après l'effondrement de Dexia.

Dernier choc en date et non des moindres, la contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques (CRFP) prévoit de réduire par étape la dotation globale de fonctionnement (DGF) de 12,5 Md€ à l'horizon 2017. En conséquence, dans un contexte de resserrement de la ressource et d'alourdissement de la dépense, notamment sociale, les choix passés d'investissement et de fonctionnement seront contraints de s'adapter pour préserver l'équilibre des budgets et conserver un endettement soutenable.

Principal enjeu, l'impact de la baisse de DGF sur les dépenses d'équipement suscite des prévisions divergentes. Pour les associations d'élus locaux, l'érosion de la dotation conduira à un « crunch d'investissement » qui pénalisera l'emploi et, *in fine*, la croissance économique. Si la menace d'un effondrement des commandes au BTP vise à obtenir sinon l'abandon du moins l'allègement du programme d'économies, l'accentuation du recul de l'investissement, déjà orienté tendanciellement à la baisse depuis le milieu des années 2000, est inévitable mais peut-être pas de l'ampleur anticipée.

A l'opposé, le Gouvernement ne paraît pas convaincu d'être au seuil du « crunch d'investissement » redouté par les associations d'élus locaux. La DGF étant une dotation globale « libre d'emploi, les conséquences de sa diminution [] sur la croissance, l'emploi et l'investissement public local dépendront des choix individuels faits par chacune des collectivités territoriales concernées, en vertu du principe de libre administration des collectivités territoriales » (Projet de loi de finances pour 2016).

Les objectifs indicatifs d'évolution de la dépense publique locale inscrits dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 minimisaient le risque de baisse. Toutefois, la multiplication des mesures de soutien depuis 2015 montre que le Gouvernement n'écartera plus la menace, sinon d'un effondrement, du moins d'un repli important de l'investissement local.

La réalisation d'enquêtes sur les projets d'équipement des collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) fournirait la méthode *a priori* la plus rapide et la plus fiable de prévision sous réserve, d'une part, de porter sur un échantillon représentatif et non sur quelques collectivités et, d'autre part, d'être en mesure d'évaluer la crédibilité des réponses susceptibles d'être manipulées pour valider le scénario du « crunch d'investissement ». En outre, les données recueillies porteraient sur des projets d'investissement (en général contenus dans les programmes pluriannuels d'investissement adoptés par les assemblées locales dans le cadre de la discussion budgétaire), pas sur les investissements effectivement réalisés.

Une autre méthode, moins manipulable mais entachée d'incertitudes, consiste à modéliser les budgets des collectivités locales puis à simuler leurs évolutions futures dans le contexte de réduction de la DGF et d'évolution économique et financière anticipée, notamment par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

La prospective économétrique repose sur *l'extrapolation des choix de gestion passés*. Or, l'ampleur de la baisse programmée de DGF à l'horizon 2017, jamais observée auparavant, pourrait être à l'origine de changements de comportement. La contraction de l'investissement prévue par les modèles pourrait de ce fait être sous-estimée.

En d'autres termes, si la technique de l'enquête est exposée au risque de surestimation, la prospective fondée sur la modélisation est exposée au risque opposé de sous-estimation du recul de l'investissement. *En conséquence, les trajectoires prévisionnelles ne sont pas en général suffisamment robustes pour fournir autres choses que des tendances et des ordres de grandeur.*

Les principales hypothèses de cadrage macroéconomique de la prospective sont d'abord spécifiées (1). Sous contrainte de l'environnement prévisionnel retenu et de la stabilité des comportements estimés en rétrospective sur la période 1982-2014, les budgets locaux sont ensuite projetés aux horizons 2017 et 2020, par catégorie de collectivités et pour leur ensemble l'horizon 2020 (2). Les impacts spécifiques de la réduction de DGF et du gel de la valeur du point d'indice de la fonction publique territoriale sur l'investissement, sont simulés par comparaison des prévisions avec et sans minoration de la dotation et gel salarial (3). De même, l'effet sur l'épargne, et par voie de conséquence sur l'investissement, de politiques alternatives de recrutement ou de rémunération des personnels peut aussi être quantifié. La capacité d'amortir, du moins partiellement, la baisse de DGF par des économies de fonctionnement peut ainsi être évaluée (4).

Deux annexes présentent l'évolution des finances locales depuis les années 2000 et les équations des modèles budgétaires communaux, intercommunaux, départementaux et régionaux estimées sur la période 1982-2014.

1. Hypothèses de cadrage macroéconomique 2015-2020

Les hypothèses de cadrage macroéconomique concernent l'activité économique, l'évolution des prix, le chômage, les concours de l'État, la fiscalité locale, l'accès au crédit, l'investissement en logement des ménages, les taux d'intérêt et l'évolution de la valeur de point d'indice du traitement de la fonction publique.

a) Économie

Les hypothèses macroéconomiques correspondent aux prévisions de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, révisées par le projet de loi de finances pour 2016 et complétées par le service des études économiques et de la prospective du département d'analyse stratégique, innovation et développement durable de la Caisse des dépôts et consignations (Tableau 1-1).

Tableau 1-1 Contexte macroéconomique

Année	Taux de croissance du PIB volume (%)	Taux de croissance prix consommation ménages (%)	Taux des obligations de l'Etat 10 ans (%)	Taux monétaire (%)	Taux de chômage (%)
2010	1,57%	1,53%	3,02%	0,90%	9,35%
2011	1,70%	2,11%	3,20%	1,49%	9,25%
2012	0,24%	1,95%	2,29%	0,45%	9,67%
2013	0,75%	1,67%	2,59%	0,60%	10,00%
2014	0,40%	0,50%	1,60%	0,18%	10,09%
2015	1,00%	0,00%	0,90%	0,00%	10,26%
2016	1,50%	1,00%	1,90%	0,30%	10,29%
2017	1,50%	1,40%	2,25%	1,00%	10,20%
2018	1,75%	1,75%	2,25%	1,00%	9,90%
2019	1,75%	1,75%	2,25%	1,00%	9,50%
2020	1,75%	1,75%	2,25%	1,00%	9,00%
Année	Taux de croissance de l'indice de prix du PIB (%)	Taux de croissance de l'indice de prix de la FBCF des APU (%)	Taux de croissance indice de prix consommation des APU (%)	Taux de croissance de l'indice de prix investissement en logement des ménages	Investissement en logement des ménages (milliards euros constants)
2010	1,05%	1,93%	1,52%	1,13%	107,10
2011	1,35%	2,19%	2,14%	5,45%	108,22
2012	1,40%	2,05%	2,32%	1,81%	105,92
2013	1,85%	1,85%	2,27%	2,03%	104,35
2014	0,90%	1,12%	0,50%	3,67%	98,83
2015	1,00%	0,79%	0,70%	3,84%	99,98
2016	0,90%	1,40%	0,90%	3,83%	101,15
2017	1,30%	1,66%	0,90%	3,58%	102,35
2018	1,70%	1,88%	0,90%	3,58%	103,56
2019	1,70%	1,88%	0,90%	3,58%	104,79
2020	1,70%	1,88%	0,90%	3,58%	106,03

a) Concours de l'État

Le creusement sans précédent des déficits publics, consécutif à la crise financière de 2008, est à l'origine de trois inflexions successives des concours de l'État aux collectivités territoriales depuis 2010.

1) Réduction de la DGF

Premier acte, de 2011 à 2013, les dotations dites « sous-enveloppe », dont à titre principal la DGF (80 %), sont gelées en euros courants à hauteur de 58,4 Md€.

Deuxième acte, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 prévoit, au titre de la contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques, deux minorations de la DGF de 750 M€ en 2014 puis en 2015, montants doublés à 1,5 Md€ pour les deux années par le pacte de stabilité. Les autres dotations, dites désormais « sous-plafond », demeurent gelées en valeur. En conséquence, les concours plafonnés reculent à 56,9 Md€ en 2014.

Troisième acte, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 élargit considérablement la contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques en prolongeant la période de baisse de deux ans et en multipliant par sept le montant de la réduction. A l'horizon 2017, la loi de programmation prévoit de minorer la DGF de 11 Md€ par tiers, avec une première baisse de 3,67 Md€ en 2015, complétée d'une deuxième de 3,67 Md€ en 2016 puis d'une troisième de 3,66 Md€ en 2017. Au total, l'enveloppe des concours « sous-plafond » est appelée à diminuer de 12,5 Md€ en 2017 par rapport à 2013 pour atteindre 45,86 Md€ à périmètre constant, soit une perte cumulée non actualisée de 28,0 Md€ sur quatre ans.

De 2018 à 2020, la prospective postule le gel en valeur de la DGF au niveau de 2017.

2) Augmentation des aides à l'investissement

La prospective intègre les mesures de soutien à l'investissement adoptées depuis 2014, soit pérennes, soit renouvelables, soit ponctuelles.

Mesures pérennes, d'une part, la loi de finances initiale (LFI) pour 2015 relève le taux forfaitaire du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) à 16,404% des dépenses d'investissement TTC, contre de 15,761 % auparavant. D'autre part, le LFI pour 2016 étend le champ du « remboursement de TVA » aux dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie inscrites en section de fonctionnement et jusqu'alors inéligibles.

Le FCTVA connaît trois régimes de versement soit l'année même de la dépense (9 % du fonds pour les communautés), soit un an après la réalisation de la dépense (67 % pour les collectivités bénéficiaires de l'anticipation d'un an du versement), soit deux ans après la réalisation de la dépense (24 % pour les collectivités soumises au régime de droit commun). De ce fait, les attributions additionnelles s'échelonnent dans le temps. Un régime de croisière n'apparaît donc qu'à compter de la troisième année qui suit le changement de taux ou d'assiette du « remboursement ».

L'accroissement du FCTVA induit par le relèvement du taux forfaitaire est estimé, en régime de croisière, à environ 100 M€ par an à compter de 2017, toutes choses étant égales par ailleurs. L'augmentation annuelle imputable à l'élargissement du champ aux dépenses d'entretien est évaluée à 143 M€ à compter de 2018. La possibilité offerte par la Caisse des dépôts et de consignations de préfinancer le FCTVA par des prêts à court terme complète les mesures d'élargissement des versements du fonds.

Mesure renouvelable, la majoration exceptionnelle de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) de 200 M€ accordée par la LFI pour 2015 est reconduite par la LFI pour 2016 et, dans la prospective, supposée être prolongée jusqu'en 2020. La DETR serait ainsi maintenue à son niveau exceptionnel de 816 M€. La LFI pour 2015 a également créé une aide aux communes participant à l'effort de construction dans les zones tendues (100 M€), dite « aide aux maires bâtisseurs ».

Mesure ponctuelle, une dotation budgétaire ciblée de 800 M€, en autorisation d'engagement, amplifie en 2016 le soutien de l'État à l'investissement des communes et des intercommunalités de métropole et d'outre-mer.

Au total, l'aide de l'État à l'investissement communal et intercommunal augmente, en engagement, de 1,0 Md€ en 2016, atténuant d'autant le recul de la DGF au prix toutefois d'une réaffectation du financement entre investissement et fonctionnement d'une part, d'une redistribution entre collectivités territoriales via le soutien ciblé en faveur du bloc communal d'autre part.

b) Fiscalité

Participation des collectivités locales à la réduction des déficits publics, la baisse de la DGF constitue aussi une incitation à réduire les dépenses. Or, par le passé, la désindexation de la dotation nationale s'est révélée assez peu contraignante. Les collectivités territoriales disposent en effet de deux leviers pour compenser le différentiel de croissance entre les dépenses souhaitées d'investissement et de fonctionnement et les concours de l'État : l'endettement d'une part, le vote des taux d'imposition d'autre part.

Le levier de la dette est toutefois contraint par l'obligation d'équilibre budgétaire et donc limité. Le levier décisif réside de ce fait dans le pouvoir de taux. Certes, le levier fiscal local n'est pas non plus sans limites, à la fois juridique (régime de vote des taux), économique (risque

de pertes de bases liées à la mobilité géographique des contribuables) et politique (risque électoral). Néanmoins, le pouvoir de taux s'est révélé suffisamment puissant, du moins jusqu'à récemment, pour compenser le freinage progressif de la croissance des concours nationaux.

Toutefois, la réduction de la DGF, amorcée en 2014, n'est pas susceptible d'être neutralisée, comme par le passé, par une hausse de la fiscalité, non seulement intégralement mais même majoritairement, pour deux raisons. D'une part, la minoration programmée est sans commune mesure avec les pertes de ressources induites par la désindexation de la dotation d'abord de la croissance économique puis ensuite de l'inflation. D'autre part, l'effet de levier des taux sur les impôts directs locaux s'est fortement érodé sous impact, d'une part, de la réforme de la taxe professionnelle en 2010 et, d'autre part, du rejet grandissant des hausses d'impôts par les contribuables à l'origine de l'engagement d'un nombre croissant d'élus à stabiliser, voire à baisser, la pression fiscale durant leur mandat.

1) Recul du pouvoir de taux

La suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par la contribution économique territoriale (CET), formée d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et d'une cotisation foncière des entreprises (CFE), à la fois réduisent et redistribuent le pouvoir fiscal. La réforme prive d'abord les autorités locales de la possibilité de fixer le taux de la CVAE (1,5 % pour un produit de 15,9 Md€ en 2014). Le vote du taux de la CFE (7,0 Md€ en 2014) reste de la compétence des communes et communautés. La nouvelle fiscalité réduit par conséquent la fraction des taxes dont les collectivités peuvent fixer les taux ou les tarifs.

La réforme opère ensuite une redistribution, inter et intra-catégorielle, du levier fiscal. A produit décroissant pour les entreprises, la réforme est réalisée à produit constant pour chaque catégorie puis pour chaque collectivité prise individuellement. La garantie catégorielle est assurée par des ressources transférées du budget de l'État, des taxes et une dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP). Dans le but de limiter le fractionnement du nouveau panier de ressources, les taxes de remplacement attribuées aux communes et aux communautés diffèrent des nouveaux impôts accordés aux départements et aux régions, à l'exception de la CVAE partagée entre les quatre niveaux de collectivités. L'ajustement final est assuré par le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR).

Conséquence de la spécialisation des recettes de remplacement, le repli du pouvoir fiscal varie fortement d'une catégorie de collectivités à l'autre. La perte du levier des taux est intégrale pour les régions et de l'ordre de la moitié pour les départements. En revanche, le bloc communal, en héritant du pouvoir fiscal perdu par les régions et les départements, conserve son niveau antérieur d'autonomie fiscale. Toutefois, le levier des taux se déplace des entreprises vers les ménages, rendant ainsi son utilisation plus difficile.

La perte de flexibilité des taxes, de plus en plus dépendantes de la conjoncture économique et de moins en moins du pouvoir d'imposition, ne peut qu'affaiblir la capacité de la fiscalité à compenser la stagnation puis la contraction de la DGF et par conséquent à accompagner la croissance des dépenses. La réduction du champ de vote des taux d'imposition ne peut que renforcer le pilotage de la dépense par la recette.

2) Stabilité du système fiscal

La prospective postule le maintien du système fiscal actuel, donc l'absence de réforme des impôts et des taxes locales à l'horizon 2020. En revanche, les réaménagements fiscaux associés aux compétences transférées sont pris en compte.

Notamment, la réaffectation d'une fraction de CVAE entre les départements et les régions, prévue à partir de 2017 par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) en contrepartie de compétences transférées, est intégrée dans la prospective. Pour couvrir les charges transférées, la LFI pour 2016 porte de 25 % à 50 % la part de CVAE revenant aux régions à compter de 2017 et, corrélativement, réduit la part revenant aux départements de 48,5 % à 23,5 %. Dans l'attente de l'évaluation complète des transferts en 2016, le montant des charges transférées des départements aux régions est supposé correspondre au produit fiscal déplacé en 2017.

c) Crédit

L'éventualité d'une restriction du crédit apparue en 2010 ne s'est pas confirmée. Dans un premier temps, le retrait relatif des banques, justifié par la mise en œuvre des nouvelles normes prudentielles de Bâle III et plus particulièrement des ratios de liquidité, fait craindre une contraction de l'offre de prêts en deçà de la demande des collectivités locales.

1) Équilibre offre-demande

Toutefois, l'assèchement redouté du crédit ne s'est pas produit à court terme, ni en 2011, ni en 2012. Globalement les demandes locales d'emprunts ont été satisfaites grâce notamment à l'intervention de la Caisse des dépôts et consignations (CDC). En 2012, la CDC a couvert environ le tiers du marché et les banques la moitié, le solde provenant des émissions obligataires. Certes, des villes, en particulier de banlieue, n'ont pas toujours obtenu intégralement les crédits demandés. Le désajustement apparaît cependant limité. Le bouclage offre-demande a donc été réalisé, mais avec effectivement plus de difficultés pour certaines collectivités. La principale tension concerne en fait, non pas le volume, mais la durée des prêts avec la raréfaction des crédits à très long terme, malgré l'action de la CDC ou encore de la Banque européenne d'investissement (BEI).

En 2013, l'offre, à hauteur de 22 Md€, excède la demande de l'ordre de 18 Md€. Les offres proviennent pour 8 Md€ des banques, pour 4 Md€ de la CDC, pour 4 Md€ de la Banque postale (LBP), pour 2 Md€ de la banque publique (ex Dexia) auxquels s'ajoutaient 2 Md€ d'émissions obligataires directes et 2 Md€ d'émissions groupées par l'Agence de financement de l'investissement local. En régime de croisière, l'Agence pourrait couvrir le quart, soit environ 5 Md€, d'une souscription annuelle d'emprunts évaluée entre 18 Md€ et 20 Md€ (fourchette haute incluant la demande du secteur hospitalier). L'arrivée de nouveaux acteurs publics a écarté le risque d'un déséquilibre, non seulement à court terme mais aussi à moyen terme, du marché du crédit aux collectivités locales.

En 2014 et 2015, l'offre de prêts du pôle public (CDC, LBP, BEI) et des banques commerciales (CE, CA, CMU, banques allemandes), complétée par la montée en puissance rapide des émissions obligataires, répond à la demande d'emprunts des collectivités dont les appels d'offre sont couverts en moyenne à 300 ou 400 %.

2) Évolution des taux d'intérêt

L'équilibre du marché est obtenu dans un contexte de baisse des taux d'intérêt à la fois longs, de 2,20 % en 2013 à 1,60 % en 2014 puis à 0,9 % en 2015 pour les OAT à 10 ans, et courts, respectivement de 0,47 % à 0,22% puis à 0,05 % pour le BTF 3 mois, allégeant ainsi d'autant la charge financière des emprunteurs locaux.

Le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances (PLF) pour 2016 prévoit un renversement de tendance avec, en 2016, une augmentation à 1,9 % du taux des OAT à 10 ans et à 0,3% du taux monétaire. Au-delà, les anticipations de taux du

programme de stabilité ne paraissent plus utilisables. Les prévisions retenues pour 2014 et 2015 sont en effet très supérieures aux taux longs observés sur les deux années (2,75 % et 3,25 % prévus) et dans une moindre mesure aux taux courts (0,25 % et 0,50 %). En conséquence, à partir de 2017, la prospective retient des taux d'intérêt en légère hausse par rapport à 2016, à 2,25 % pour les taux longs et à 1,0 % pour les taux courts.

d) Personnel

Les frais de personnel constituent le premier poste de charges de fonctionnement des communes (36,4 Md€ en 2014 soit 52,04 %) et des communautés (7,2 Md€ soit 33,75 %) et le deuxième des départements (12,1 Md€ soit 20,51 %) et des régions (3,2 Md€ soit 17,41 %).

L'évolution de la masse salariale dépend de la variation du nombre d'emplois et du coût salarial par emploi. Pour les communes, la croissance des frais de personnel de 2,58 % en 2013 provient de l'augmentation du nombre d'emplois pour 0,41 % et de la rémunération par emploi pour 2,16 %. Pour les communautés, la progression de 6,93 % de la masse salariale découle pour 4,74 % de la croissance des effectifs et pour 2,19 % de la hausse du coût salarial. Pour les départements, la progression des frais de personnel de 2,40 % correspond pour 0,26 % à des créations d'emplois et pour 2,14 % à la revalorisation de la rémunération moyenne. Pour les régions, la croissance de 2,99 % de la masse salariale est imputable pour -0,59 % à la baisse des recrutements et pour 3,58 % à la hausse du coût salarial par emploi.

L'évolution de la rémunération moyenne dépend du déroulement de carrière des agents (glissement vieillesse technicité ou effet GVT positif), du remplacement des personnels partant à la retraite (effet de noria ou GVT négatif) et de l'augmentation des charges sociales. En revanche, depuis la dernière revalorisation salariale générale de juillet 2010 de 0,5 %, le gel de la valeur du point d'indice du traitement de la fonction publique ne contribue plus à l'alourdissement des charges de personnel.

A l'exception des communautés, la source principale de croissance de la masse salariale réside désormais dans l'augmentation de la rémunération et notamment des mesures de relèvement du traitement minimum (468 M€ en 2012, 361 M€ en 2013) et des dispositions indiciaires applicables aux personnels de catégorie C (70 % des agents) ou B de la fonction publique territoriale (412 M€ en 2014 et 382 M€ en 2015). S'y ajoute la hausse du taux de la CNRACL (380 M€ en 2013, 390 M€ 2014, 50 M€ en 2015). De ce fait, malgré le gel de la valeur du point d'indice, la masse salariale des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale continue de croître à effectifs constants.

En 2016, la loi de finances réduit de 1 % à 0,9 % le taux plafond de la cotisation obligatoire au CNFPT. La baisse de 10 % allège la charge des employeurs territoriaux de l'ordre de 35 M€. Le CNFPT est ainsi appelé, indirectement, à prendre en charge une partie de l'effort demandé au secteur public local au titre de la contribution au redressement des finances publiques.

La modélisation rétrospective des frais de personnel distingue les créations d'emplois de l'évolution du coût salarial par emploi. A l'instar de la nécessaire séparation des taux (effort fiscal) et des bases d'imposition (potentiel fiscal) pour suivre puis anticiper correctement l'évolution du produit des taxes directes votées par les collectivités locales, la distinction des effectifs et de la rémunération moyenne est indispensable pour appréhender la trajectoire des charges de personnel.

Toutefois, les effectifs des collectivités locales et les salaires publiés dans le rapport de l'Observatoire des finances locales ou « Les collectivités locales en chiffres » ne sont pas homogènes dans le temps. Les changements de définition fragilisent la modélisation des deux

composantes de la masse salariale en imposant des partitions limitant le nombre d'observations par sous-périodes.

En prospective, la désindexation générale du traitement de la fonction publique est supposée s'appliquer jusqu'en 2017. Ensuite, la valeur du point d'indice, soit retrouve à compter de 2018 les modalités de revalorisation appliquées jusqu'en 2010 dans le scénario central, soit demeure gelée jusqu'en 2020 dans un scénario alternatif.

De même, le recrutement des personnels est scénarisé. Dans le scénario central, les créations d'emplois découlent des comportements d'embauche passés dans le contexte de baisse de la DGF. En conséquence malgré le resserrement de la contrainte budgétaire et la réduction des nouveaux équipements qui sont à l'origine des principales créations d'emplois, le nombre d'agents, notamment du bloc communal, continuerait de croître, certes à un rythme ralenti. Le scénario alternatif postule un changement de comportement sous forme d'une politique volontariste de baisse ou de stabilisation des emplois.

2. Prospective des budgets locaux 2015-2020

Les prospectives des budgets communaux, intercommunaux, départementaux et régionaux sont présentées successivement. Les équations des modèles budgétaires, estimées sur la période 1982-2014, sont regroupées en annexe.

a) Prospective des budgets communaux

L'investissement direct des communes diminuerait, en volume, de -7,82 % par an, de 20,2 Md€ en 2014 à 16,0 Md€ constants en 2017, puis progresserait annuellement de 1,55 % pour atteindre 16,8 Md€ au terme de la prospective après un pic préélectoral à 18,3 Md€ en 2019 (Graphique 2-1).

Le flux d'investissement représenterait, en moyenne, 0,81 % du produit intérieur brut de 2014 à 2017 puis 0,77 % de 2018 à 2020, contre 1,07 % de 2000 à 2014 (Tableau 2-1).

Tableau 2-1 Prospective des investissements des communes (Md€ constants)

En milliards d'euros constants (2010)	Investissements directs	Subventions d'équipement versées	Épargne brute	Emprunts	Taux des investissements directs dans le PIB
2010	20,310	1,310	12,060	6,410	1,02%
2011	21,126	1,272	12,773	6,304	1,06%
2012	21,568	1,442	12,336	6,932	1,08%
2013	23,665	1,389	11,295	6,956	1,18%
2014	20,232	1,454	10,896	6,087	0,99%
2015	18,053	1,414	10,464	5,238	0,88%
2016	16,681	1,355	9,518	5,952	0,80%
2017	16,001	1,317	9,070	6,111	0,76%
2018	15,454	1,296	9,451	5,472	0,72%
2019	18,348	1,279	9,040	6,281	0,84%
2020	16,760	1,352	8,921	6,237	0,76%
TCAM 2000/2014	-0,16%	1,36%	1,78%	-9,45%	1,07%
TCAM 2014/2017	-7,82%	-3,29%	-6,12%	0,13%	0,81%
TCAM 2017/2020	1,55%	0,88%	-0,55%	0,68%	0,77%
TCAM 2014/2020	-3,14%	-1,21%	-3,33%	0,41%	0,79%

L'investissement indirect, sous forme de subventions d'équipement versées, suivrait une trajectoire similaire, descendante de -3,29 % par an de 1,5 Md€ en 2014 à 1,3 Md€ en 2017, puis ascendante au taux de 0,88 % pour atteindre 1,4 Md€ constants en 2020.

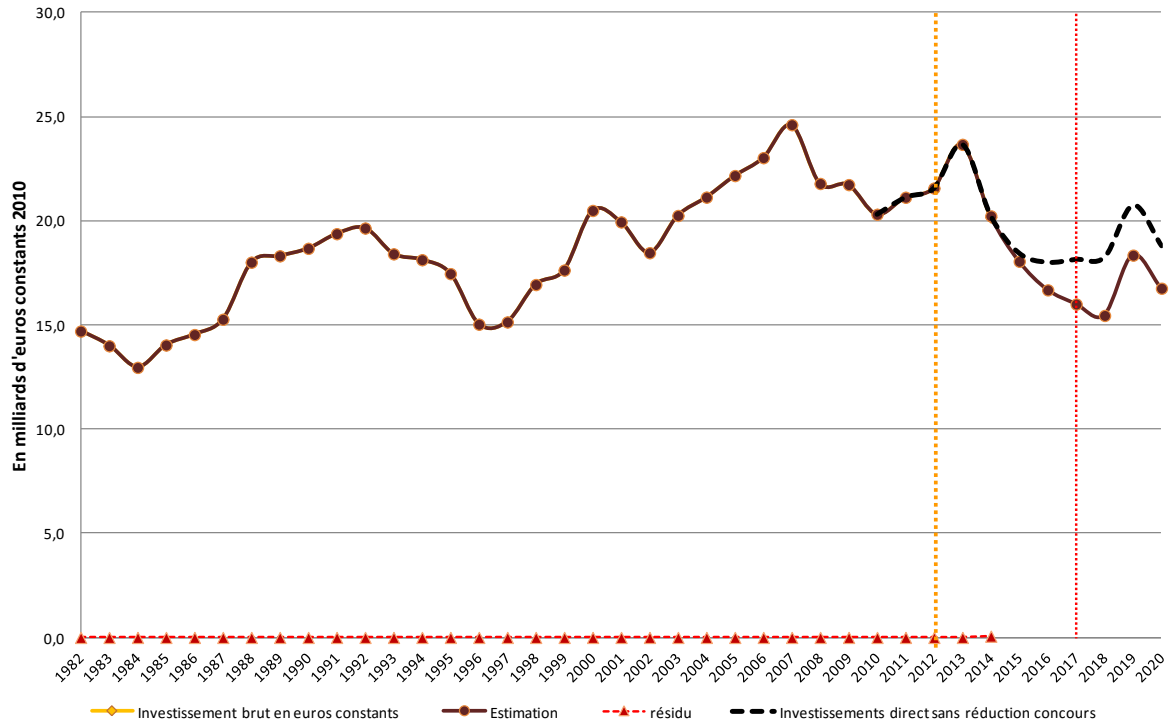
La demande d'emprunts reculerait de 6,1 Md€ en 2014 à 5,2 Md€ en 2015 puis augmenterait légèrement à 6,0 Md€ en 2016 puis à 6,1 Md€ en 2017. La mobilisation du crédit ne compenserait pas l'érosion du volume d'épargne de -6,12 % par an, de 10,9 Md€ en 2014 à 9,1 Md€ en 2017. Après un fléchissement à 5,5 Md€ en 2018, les tirages d'emprunts remonteraient à 6,3 Md€ en 2019 et à 6,2 Md€ en 2020.

Les communes connaîtraient une dégradation puis une amélioration des conditions d'équilibre et de solvabilité (Tableau 2-2). Les remboursements d'emprunts absorberaient une fraction croissante de l'épargne brute de 52,86 % en 2014 à 64,74 % en 2017, puis décroissante pour atteindre 62,39 % en 2020. Le risque d'insolvabilité suivrait une trajectoire identique avec un délai de désendettement, mesuré par le ratio « Dette/épargne brute », égal à 62,87 % de la durée de la dette en 2014, à 73,22 % en 2017 puis à 71,40 % en 2020 (Graphique 2-2).

La dégradation limitée des équilibres budgétaires annuel et pluriannuel permettrait aux communes de bénéficier d'une situation financière globalement similaire en moyenne aux trois décennies précédentes. La soutenabilité de la dette résulterait du recul limité de l'épargne brute, de 11,4 Md€ en 2014 à 9,9 Md€ en 2017 puis à 10,3 Md€ en 2020.

Graphique 2-1

Investissement direct des communes (en volume)



Graphique 2-2

Equilibres budgétaires annuel et pluriannuel des communes

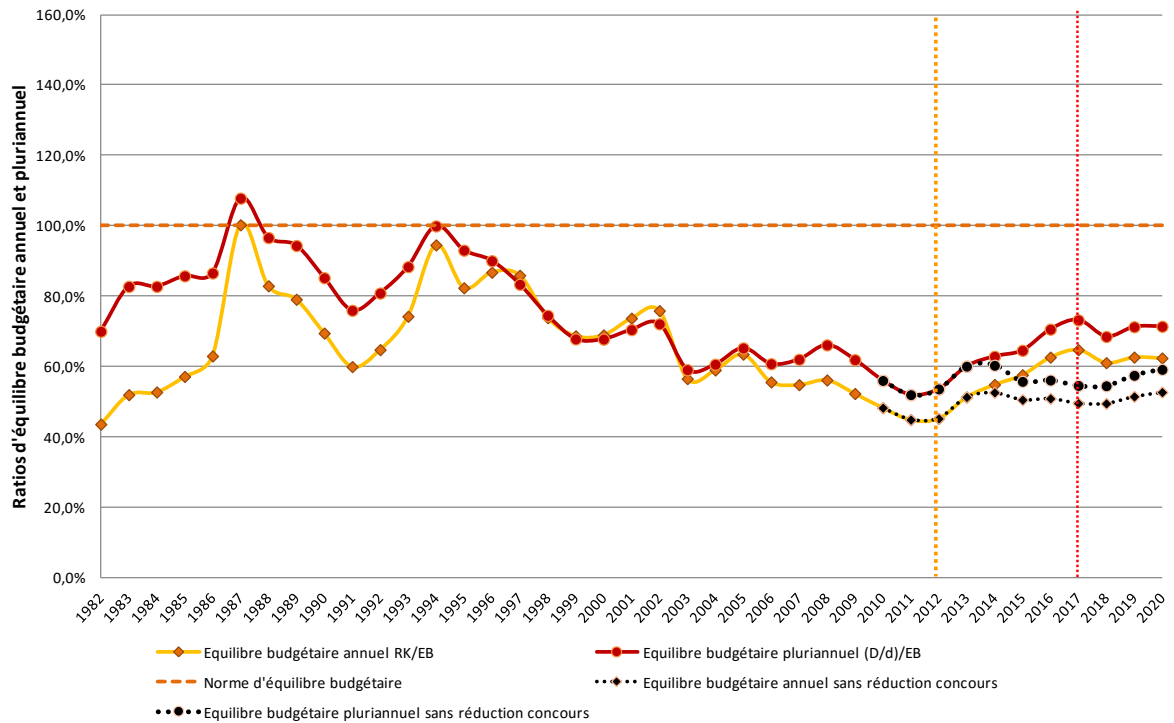


Tableau 2-2 : Prospective des budgets des communes (en Md€ courants)

En milliards d'euros courants	Investissements directs	Subventions équipement versées	Autres dépenses investissement	Subventions équipement reçues	Epargne nette	Emprunts
2010	20,310	1,310	1,260	11,490	6,240	6,410
2011	21,750	1,310	1,260	11,440	7,250	6,490
2012	22,590	1,510	1,050	11,580	7,080	7,260
2013	24,870	1,460	1,060	11,920	5,780	7,310
2014	21,163	1,521	0,700	11,535	5,145	6,367
2015	19,034	1,490	0,883	11,047	4,676	5,522
2016	17,834	1,448	0,917	10,825	3,802	6,363
2017	17,390	1,431	0,951	10,393	3,476	6,641
2018	17,111	1,435	0,984	9,973	4,075	6,059
2019	20,698	1,442	1,018	10,186	3,810	7,086
2020	19,264	1,554	1,051	9,792	3,857	7,168
TCAM 2000/2014	1,85%	6,41%	-4,14%	2,84%	3,33%	-0,87%
TCAM 2014/2017	-6,54%	-2,02%	10,23%	-3,48%	-13,07%	1,41%
TCAM 2017/2020	3,41%	2,75%	3,32%	-1,99%	3,46%	2,54%
TCAM 2014/2020	-1,57%	0,36%	6,78%	-2,73%	-4,81%	1,98%
En milliards d'euros courants	Epargne brute	Remboursement des emprunts	Dettes en fin d'année	Equilibre budgétaire annuel	Equilibre budgétaire pluriannuel	Besoin (-) ou capacité (+) de financement
2010	12,060	5,820	59,344	48,26%	56,00%	0,670
2011	13,150	5,900	59,934	44,87%	51,97%	0,270
2012	12,920	5,840	61,354	45,20%	53,60%	-0,650
2013	11,870	6,090	62,574	51,31%	60,06%	-3,600
2014	11,398	6,252	62,689	54,86%	62,87%	-0,451
2015	11,033	6,357	61,854	57,62%	64,57%	0,673
2016	10,176	6,373	61,844	62,63%	70,58%	0,801
2017	9,857	6,381	62,104	64,74%	73,22%	0,477
2018	10,464	6,389	61,774	61,06%	68,50%	0,907
2019	10,198	6,388	62,472	62,64%	71,27%	-2,775
2020	10,254	6,397	63,243	62,39%	71,40%	-1,823
TCAM 2000/2014	0,65%	-0,98%	1,41%	-1,63%	-0,53%	
TCAM 2014/2017	-4,84%	0,68%	-0,31%	5,52%	5,08%	0,00%
TCAM 2017/2020	1,31%	0,08%	0,61%	-1,23%	-0,84%	0,00%
TCAM 2014/2020	-1,76%	0,38%	0,15%	2,14%	2,12%	0,00%
En milliards d'euros courants	Taxes directes	Taxes indirectes	Fiscalité	Dotations de l'Etat	Autres recettes fonctionnement	Recettes de fonctionnement
2010	38,363	6,260	44,623	18,976	10,911	74,510
2011	39,347	7,218	46,565	19,726	10,729	77,020
2012	40,538	7,485	48,023	19,434	10,883	78,340
2013	41,836	7,553	49,389	19,290	10,461	79,140
2014	42,260	7,643	49,903	18,587	10,759	79,250
2015	43,532	7,718	51,249	17,334	11,110	79,694
2016	44,299	7,818	52,117	15,903	11,164	79,184
2017	45,148	8,058	53,206	14,611	11,188	79,004
2018	45,986	8,298	54,284	14,615	11,190	80,088
2019	46,524	8,550	55,073	14,613	11,179	80,866
2020	47,110	8,814	55,924	14,611	11,156	81,691
TCAM 2000/2014	2,91%	2,23%	2,80%	1,17%	0,38%	2,02%
TCAM 2014/2017	2,20%	1,76%	2,14%	-8,02%	1,30%	-0,10%
TCAM 2017/2020	1,42%	2,99%	1,66%	0,00%	-0,09%	1,12%
TCAM 2014/2020	1,81%	2,38%	1,90%	-4,01%	0,60%	0,51%
En milliards d'euros courants	Frais de personnel	Achats de biens et fournitures	Transferts courants et autres dépenses	Frais financiers	Dépenses de fonctionnement	Variation du fonds de roulement
2010	32,610	18,500	9,300	2,040	62,450	1,260
2011	33,197	18,893	9,590	2,190	63,870	0,860
2012	34,120	19,350	9,680	2,270	65,420	0,770
2013	35,010	20,060	9,910	2,290	67,270	-2,380
2014	35,619	20,078	9,908	2,247	67,852	-0,336
2015	35,948	20,208	10,260	2,245	68,661	-0,162
2016	36,285	20,302	10,204	2,216	69,008	0,791
2017	36,662	20,154	10,094	2,237	69,147	0,737
2018	37,329	20,081	9,960	2,254	69,624	0,577
2019	38,063	20,267	10,076	2,262	70,668	-2,077
2020	38,845	20,352	9,965	2,275	71,438	-1,053
TCAM 2000/2014	3,02%	2,25%	1,04%	-1,44%	2,28%	
TCAM 2014/2017	0,96%	0,13%	0,62%	-0,15%	0,63%	
TCAM 2017/2020	1,93%	0,33%	-0,43%	0,56%	1,09%	
TCAM 2014/2020	1,45%	0,23%	0,09%	0,21%	0,86%	

Les budgets communaux seraient confrontés à un faible « effet de ciseaux » avec une hausse nominale des dépenses de fonctionnement de 0,63 % par an entre 2014 et 2017 contre une baisse de -0,10 % des recettes. Le différentiel s'inverserait de 2018 à 2020 avec une augmentation des charges de 1,09 % et des produits courants de 1,12%.

Du côté des dépenses de fonctionnement, les frais de personnel augmenteraient de 0,96 % par an de 2014 à 2017 puis de 1,93 % de 2017 à 2020, contre 3,02 % de 2000 à 2014. Le nombre d'emplois progresserait de 0,32 % par an sur l'ensemble de la période de prévision, soit en moyenne de 3 282 agents par an, contre une hausse de 1,19 % de 2000 à 2014, soit 12 815 recrutements supplémentaires en moyenne chaque année (Tableau 2-3).

La prospective anticipe un freinage sensible de l'évolution annuelle des effectifs communaux, rompant la tendance passée d'augmentation soutenue des emplois malgré les transferts d'agents aux communautés.

Tableau 2-3 : Prospective des frais de personnel des communes (en Md€ courants)

En milliards d'euros courants	Nombre d'emplois	Rémunération moyenne par emploi	Frais de personnel en milliards euros courants	Taux de croissance des emplois	Taux de croissance de la rémunération par emploi
2010	1 134 500	28 744	32,610	-0,63%	2,71%
2011	1 141 100	29 092	33,197	0,58%	1,21%
2012	1 155 800	29 521	34,120	1,29%	1,47%
2013	1 160 600	30 165	35,010	0,42%	2,18%
2014	1 167 105	30 519	35,619	0,56%	1,17%
2015	1 170 921	30 701	35,948	0,33%	0,60%
2016	1 174 729	30 888	36,285	0,33%	0,61%
2017	1 178 531	31 108	36,662	0,32%	0,71%
2018	1 182 326	31 572	37,329	0,32%	1,49%
2019	1 186 296	32 085	38,063	0,34%	1,62%
2020	1 190 078	32 641	38,845	0,32%	1,73%
TCAM 2000/2014	1,19%	1,83%	3,02%	12 815	Moyenne 2000/2014
TCAM 2014/2017	0,32%	0,64%	0,96%	3 809	Moyenne 2014/2017
TCAM 2017/2020	0,33%	1,60%	1,93%	3 849	Moyenne 2017/2020
TCAM 2014/2020	0,32%	1,12%	1,45%	3 282	Moyenne 2013/2020

La rémunération par emploi augmenterait de 0,64 % par an de 2014 à 2017 puis de 1,60 % entre 2018 et 2020. La moindre progression du coût salarial jusqu'en 2017, imputable au seul effet du GVT, résulterait du gel de la valeur de point d'indice de la fonction publique. Le retour supposé aux modalités de revalorisation générale des traitements à partir de 2018 permettrait de retrouver une hausse de la rémunération moyenne légèrement inférieure aux années 2000 à 2014 (1,83 % par an) en raison d'une plus faible évolution anticipée des prix.

Du côté des recettes de fonctionnement, le freinage de la croissance résulterait de la réduction des concours de l'État de -8,02 % par an de 2014 à 2017. Le ralentissement proviendrait également de la moindre productivité du système fiscal avec une progression de 1,90 % par an de 2014 à 2020, contre 2,80 % de 2000 à 2014.

La baisse de la croissance ne concernerait pas les taxes indirectes et directes affectées (taxe d'enlèvement des ordures ménagères), avec une augmentation de 2,38 % par an entre 2014 et 2020 contre 2,23 % de 2000 à 2014. En revanche, la progression du produit des taxes directes serait moins soutenue avec une hausse de 1,90 % par an de 2014 à 2020 contre 2,80 % de 2000 à 2014.

L'inflexion résulterait du fléchissement de l'augmentation des taxes à taux votés localement de 4,27 % par an entre 2000 et 2014 (à périmètre constant) à 2,87 % entre 2014 et 2017 puis à 1,76 % de 2017 à 2020. Le freinage serait imputable au ralentissement, d'une part, de la progression du potentiel fiscal à 1,48 % par an de 2014 à 2020 contre 3,11 % de 2000 à 2014 et, d'autre part, de l'augmentation annuelle moyenne de l'effort fiscal en hausse respectivement de 0,84 % contre 1,16% (Tableau 2-4).

Tableau 2-4 : Prospective de la fiscalité des communes (en Md€ courants)

Année	Effort fiscal après réforme TP	Potentiel fiscal à taux votés localement après réforme TP	Produit voté de la fiscalité directe après réforme de la TP	Taux de croissance de l'effort fiscal après réforme TP	Taux de croissance du potentiel fiscal à taux votés localement après réforme TP
2010	0,995	28,536	28,390	0,63%	3,99%
2011	0,998	29,474	29,402	0,27%	3,23%
2012	1,000	30,475	30,475	0,25%	3,34%
2013	0,996	31,370	31,256	-0,36%	2,89%
2014	0,993	31,775	31,561	-0,31%	1,28%
2015	1,022	32,111	32,826	2,87%	1,05%
2016	1,031	32,557	33,575	0,88%	1,38%
2017	1,041	33,038	34,402	0,97%	1,47%
2018	1,049	33,561	35,213	0,76%	1,57%
2019	1,047	34,124	35,717	-0,24%	1,66%
2020	1,044	34,724	36,269	-0,21%	1,74%
TCAM 2000/2014	1,16%	3,11%	4,27%		
TCAM 2014/2017	1,57%	1,30%	2,87%		
TCAM 2017/2020	0,10%	1,66%	1,76%		
TCAM 2014/2020	0,84%	1,48%	2,32%		

Le relèvement des taux des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, de la taxe d'habitation et de la cotisation foncière des entreprises serait plus fort en première partie de mandat de 1,57 % par an de 2014 à 2017 qu'en seconde partie avec une hausse annuelle moyenne de 0,10 % de 2018 à 2020. Le cycle électoral de l'impôt demeurerait par conséquent avec toutefois une légère déformation. L'augmentation postélectorale traditionnelle en 2015 ne connaîtrait pas l'ampleur relative des cycles antérieurs, comme en 2009, 2001 ou encore 1996. Le relèvement des taux continuerait les deux années suivantes contrairement au profil usuel d'échelonnement des hausses.

La déformation du cycle électoral ne proviendrait pas d'un changement de comportement mais d'une modification de la combinaison des déterminants de vote des taux en l'occurrence, l'effort fiscal de l'année précédente, le taux de croissance du potentiel fiscal, le calendrier électoral, la fiscalité transférée. Le vote des taux dépendrait aussi de la variation du délai de désendettement décalée d'une année. Le dernier argument de la fonction d'imposition illustrerait le rôle de levier de l'effort fiscal utilisé pour obtenir un surplus d'épargne en réaction à la dégradation de la solvabilité.

b) Prospective des budgets intercommunaux

De 2014 à 2017, le volume d'investissement direct des communautés diminuerait en moyenne de -5,86 % par an, de 6,8 Md€ à 5,7 Md€ constants, puis se stabiliserait pour demeurer au voisinage de 5,6 Md€ jusqu'en 2020 (Graphique 2-3).

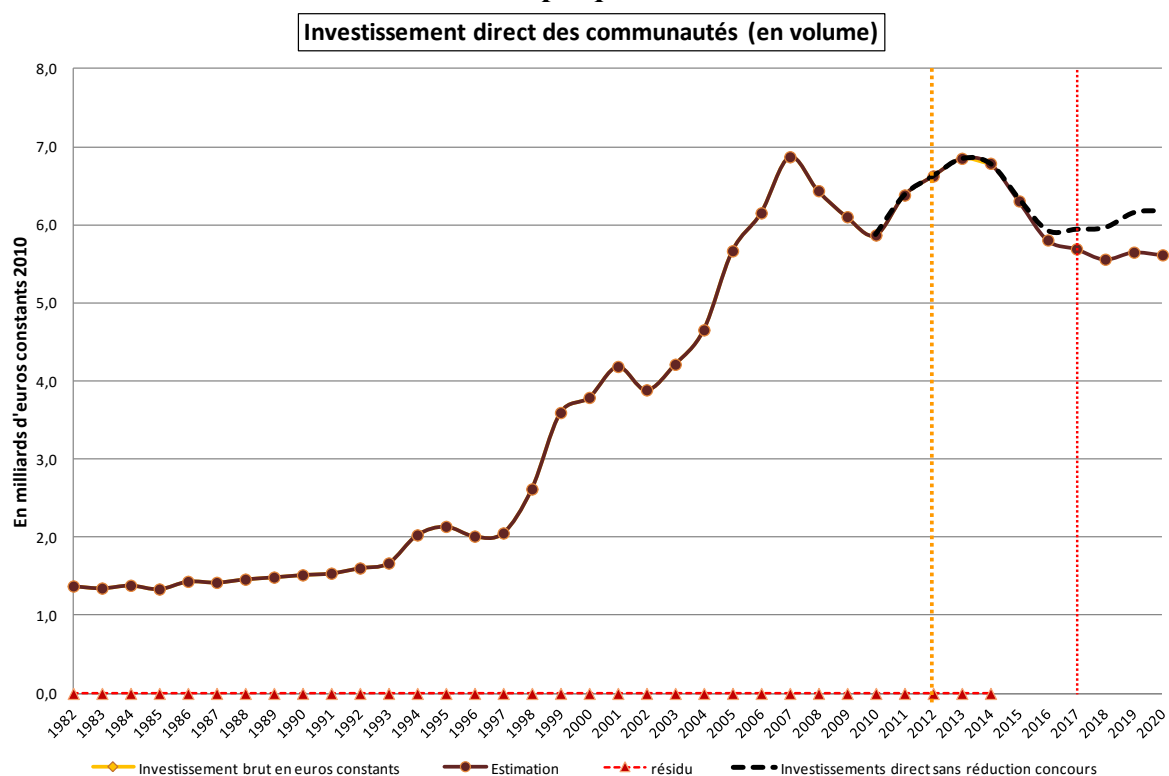
Le flux d'investissement resterait pratiquement stable en proportion produit intérieur brut à 0,27 % de 2014 à 2020, contre 0,28 % de 2000 à 2014 (Tableau 2-5).

L'investissement indirect, sous forme de subventions d'équipement versées, connaîtrait une trajectoire différente, continuellement descendante de -5,49 % par an puis de -2,07 % pour atteindre 1,3 Md€ constants en 2020, contre 1,7 Md€ en 2014.

L'évolution des emprunts compenserait la variation de l'épargne brute. La demande de prêts augmenterait d'abord de 8,72 % par an, de 2,2 Md€ en 2014 à 2,9 Md€ en 2017 en contrepartie de la baisse de la capacité à épargner, en moyenne annuelle de -6,96 % sur la période. Puis, de 2018 à 2020, le retour de la croissance de l'épargne de 12,58 % par an réduirait les tirages d'emprunts de -13,77 % jusqu'en 2020, pour atteindre 1,9 Md€ constants au terme de la prospective.

Tableau 2-5 Prospective des investissements des communautés (Md€ constants)

En milliards d'euros constants (2010)	Investissements directs	Subventions d'équipement versées	Epargne brute	Emprunts	Taux des investissements directs dans le PIB
2010	5,870	1,440	4,770	2,100	0,29%
2011	6,381	1,467	4,934	2,584	0,32%
2012	6,626	1,575	4,822	3,218	0,33%
2013	6,851	1,722	4,805	2,465	0,34%
2014	6,788	1,669	4,392	2,199	0,33%
2015	6,306	1,560	4,169	2,117	0,31%
2016	5,806	1,487	3,577	2,570	0,28%
2017	5,693	1,415	3,564	2,857	0,27%
2018	5,560	1,349	4,129	2,557	0,26%
2019	5,650	1,356	4,737	2,196	0,26%
2020	5,615	1,330	5,198	1,890	0,25%
TCAM 2000/2014	4,16%	6,63%	7,18%	1,79%	0,28%
TCAM 2014/2017	-5,86%	-5,49%	-6,96%	8,72%	0,28%
TCAM 2017/2020	-0,46%	-2,07%	12,58%	-13,77%	0,26%
TCAM 2014/2020	-3,16%	-3,78%	2,81%	-2,52%	0,27%

Graphique 2-3

Les communautés connaîtraient une dégradation puis une amélioration des conditions d'équilibre et de solvabilité. La fraction de l'épargne brute consacrée aux remboursements d'emprunts progresserait de 40,57 % en 2014 à 54,30 % en 2017 puis baisserait à 38,41 % en 2020. Le risque d'insolvabilité suivrait une trajectoire similaire avec un délai de désendettement égal à 48,83 % de la durée de la dette en 2014, à 65,24 % en 2017 puis à 43,81 % en 2020 (Graphique 2-4).

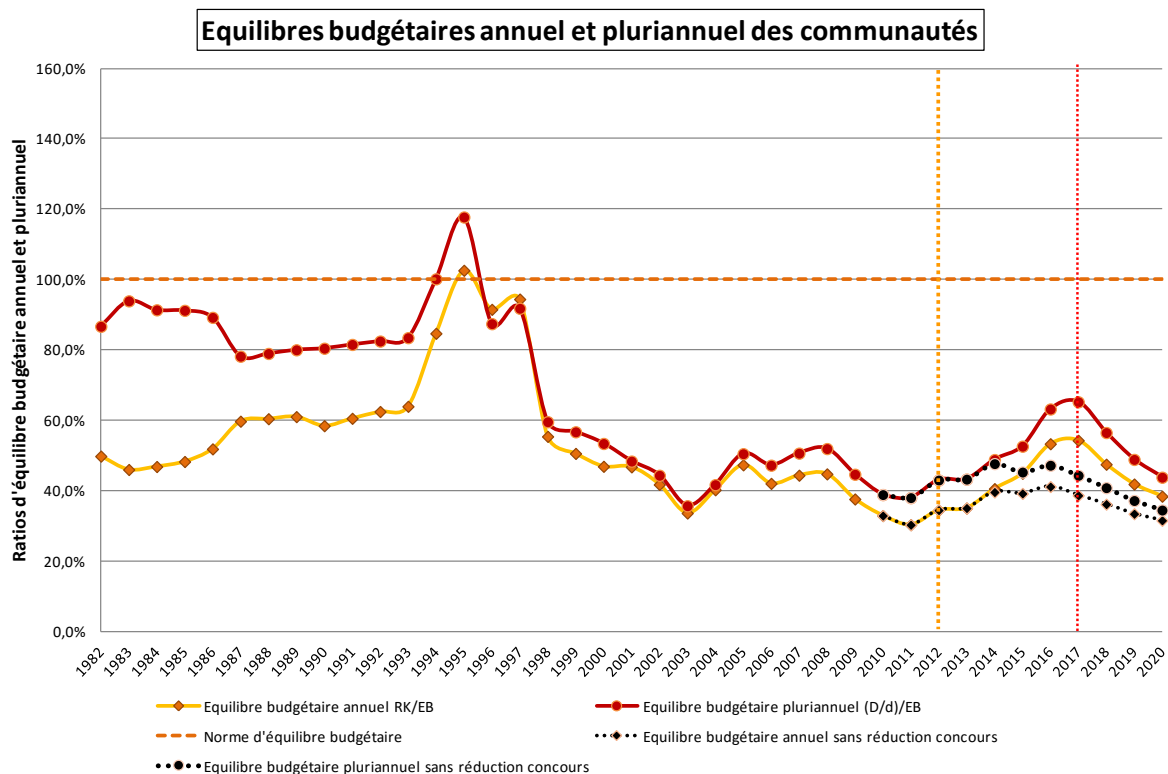
La dégradation limitée puis le rétablissement des conditions d'équilibre et de solvabilité permettraient aux communautés de retrouver en fin de période une situation financière similaire aux deux décennies précédentes. L'amélioration de la soutenabilité de la dette résulterait, après le creux des années 2014 à 2017, du maintien de l'épargne en volume et de sa progression en valeur de 4,6 Md€ en 2014 à 6,0 Md€ en 2020 (Tableau 2-6).

Tableau 2-6 : Prospective des budgets des communautés (en Md€ courants)

En milliards d'euros courants	Investissements directs	Subventions		Autres dépenses investissement	Subventions		Emprunts
		équipement	versées		équipement	reçues	
2010	5,870	1,440		0,750	3,100	3,200	2,100
2011	6,570	1,510		0,830	3,490	3,540	2,660
2012	6,940	1,650		0,860	3,440	3,310	3,370
2013	7,200	1,810		0,940	3,540	3,280	2,590
2014	7,100	1,745		0,972	3,601	2,730	2,300
2015	6,648	1,645		0,934	3,371	2,420	2,232
2016	6,208	1,589		0,967	3,148	1,785	2,748
2017	6,187	1,538		0,998	3,135	1,770	3,105
2018	6,156	1,493		1,028	3,101	2,400	2,831
2019	6,374	1,529		1,056	3,164	3,106	2,477
2020	6,454	1,529		1,083	3,192	3,679	2,172
TCAM 2000/2014	6,11%	9,84%		11,30%	7,22%	6,96%	3,39%
TCAM 2014/2017	-4,59%	-4,21%		0,88%	-4,62%	-14,44%	10,00%
TCAM 2017/2020	1,41%	-0,20%		2,71%	0,60%	24,38%	-11,91%
TCAM 2014/2020	-1,59%	-2,21%		1,80%	-2,01%	4,97%	-0,95%
En milliards d'euros courants	Epargne brute	Remboursement des emprunts	Dettes en fin d'année	Equilibre budgétaire annuel	Equilibre budgétaire pluriannuel	Besoin (-) ou capacité (+) de financement	
2010	4,770	1,570	16,199	32,91%	38,88%		-0,190
2011	5,080	1,540	17,319	30,31%	38,01%		-0,340
2012	5,050	1,740	18,949	34,46%	43,01%		-0,960
2013	5,050	1,770	19,769	35,05%	43,26%		-1,360
2014	4,594	1,864	20,206	40,57%	48,83%		-1,623
2015	4,395	1,975	20,462	44,94%	52,63%		-1,461
2016	3,824	2,040	21,170	53,33%	63,20%		-1,792
2017	3,874	2,103	22,172	54,30%	65,24%		-1,715
2018	4,572	2,172	22,831	47,50%	56,51%		-1,004
2019	5,344	2,238	23,070	41,87%	48,87%		-0,451
2020	5,974	2,295	22,948	38,41%	43,81%		0,100
TCAM 2000/2014	6,16%	5,12%	6,57%	-1,04%	-0,64%		
TCAM 2014/2017	-5,69%	4,03%	3,10%	9,72%	9,66%		0,00%
TCAM 2017/2020	14,44%	2,90%	1,15%	-11,54%	-13,27%		0,00%
TCAM 2014/2020	4,38%	3,47%	2,12%	-0,91%	-1,81%		0,00%
En milliards d'euros courants	Taxes directes	Taxes indirectes	Fiscalité	Dotations de l'Etat	Autres recettes fonctionnement	Recettes de fonctionnement	
2010	7,320	4,686	12,006	7,089	3,054		22,150
2011	5,477	5,687	11,164	8,448	3,568		23,180
2012	6,193	5,942	12,135	8,664	3,431		24,230
2013	6,791	6,199	12,990	8,617	3,353		24,960
2014	7,247	6,368	13,615	8,320	3,359		25,294
2015	7,791	6,594	14,386	7,689	3,586		25,660
2016	8,476	6,835	15,312	6,985	3,511		25,807
2017	9,227	7,087	16,314	6,376	3,462		26,153
2018	10,141	7,353	17,494	6,379	3,430		27,303
2019	11,201	7,630	18,831	6,379	3,409		28,619
2020	12,313	7,914	20,227	6,378	3,395		30,001
TCAM 2000/2014	5,19%	16,30%	8,48%	10,42%	3,73%		8,15%
TCAM 2014/2017	8,05%	3,56%	6,03%	-8,87%	1,01%		1,11%
TCAM 2017/2020	9,62%	3,68%	7,17%	0,01%	-0,65%		4,58%
TCAM 2014/2020	8,83%	3,62%	6,60%	-4,43%	0,18%		2,84%
En milliards d'euros courants	Frais de personnel	Achats de biens et fournitures	Transferts courants et autres dépenses	Frais financiers	Dépenses de fonctionnement	Variation du fonds de roulement	
2010	5,390	6,560	4,870	0,560	17,380		0,340
2011	5,770	6,640	5,050	0,640	18,100		0,780
2012	6,270	6,850	5,390	0,670	19,180		0,670
2013	6,720	6,990	5,510	0,690	19,910		-0,540
2014	7,094	7,235	5,650	0,721	20,700		-1,186
2015	7,474	7,344	5,703	0,744	21,265		-1,204
2016	7,779	7,666	5,784	0,754	21,983		-1,084
2017	8,036	7,676	5,802	0,765	22,279		-0,714
2018	8,335	7,795	5,806	0,794	22,730		-0,345
2019	8,664	7,928	5,859	0,823	23,274		-0,211
2020	9,067	8,165	5,954	0,841	24,027		-0,023
TCAM 2000/2014	10,68%	8,54%	7,67%	3,69%	8,68%		
TCAM 2014/2017	4,16%	1,97%	0,88%	1,97%	2,45%		
TCAM 2017/2020	4,02%	2,06%	0,86%	3,17%	2,52%		
TCAM 2014/2020	4,09%	2,01%	0,87%	2,57%	2,48%		

Les budgets intercommunaux subiraient un « effet de ciseaux » entre 2014 et 2017 avec une hausse des dépenses de fonctionnement de 2,45 % par an contre 1,11 % pour les recettes. Le différentiel s'inverserait de 2018 à 2020 avec une croissance de 2,52 % des charges et de 4,58 % des produits courants.

Graphique 2-4



Du côté des dépenses de fonctionnement, les frais salariaux progresseraient de 4,09 % par an de 2014 à 2020, contre 10,68 % de 2000 à 2014. Le nombre d'emplois augmenterait de 2,05 % par an sur l'ensemble de la période de prévision, soit en moyenne de 3 914 postes par an, contre 10,68 % de 2000 à 2014, soit 11 161 agents (Tableau 2-7).

Tableau 2-7 : Prospective des frais de personnel des communautés (en Md€ courants)

Année	Nombre d'emplois	Rémunération moyenne par emploi	Frais de personnel en milliards euros courants	Taux de croissance des emplois	Taux de croissance de la rémunération par emploi
2010	170 600	31 594	5,390	5,77%	1,92%
2011	180 200	32 020	5,770	5,63%	1,35%
2012	191 020	32 824	6,270	6,00%	2,51%
2013	200 300	33 550	6,720	4,86%	2,21%
2014	208 850	33 966	7,094	4,27%	1,24%
2015	217 968	34 291	7,474	4,37%	0,96%
2016	224 227	34 692	7,779	2,87%	1,17%
2017	226 549	35 471	8,036	1,04%	2,24%
2018	227 172	36 689	8,335	0,28%	3,44%
2019	229 996	37 672	8,664	1,24%	2,68%
2020	236 246	38 378	9,067	2,72%	1,87%
TCAM 2000/2014	9,85%	0,83%	10,68%	11 161	Moyenne 2000/2014
TCAM 2014/2017	2,71%	1,45%	4,16%	5 900	Moyenne 2014/2017
TCAM 2017/2020	1,40%	2,63%	4,02%	3 232	Moyenne 2017/2020
TCAM 2014/2020	2,05%	2,04%	4,09%	3 914	Moyenne 2013/2020

L'accroissement rapide des effectifs des communautés au cours des années 2000 résulte en partie des transferts de personnels, toutefois sans s'accompagner d'une baisse corrélative des effectifs communaux. Au contraire, les communes continuent à l'époque de recruter, environ 12 800 agents chaque année. Le cumul des recrutements explique la croissance particulièrement soutenue des effectifs du bloc communal d'environ 24 000 postes annuellement. La prospective anticipe la poursuite des créations d'emplois par les communautés et un ralentissement des recrutements par les communes.

La rémunération par emploi évoluerait en moyenne de 1,45 % par an de 2014 à 2017 puis de 2,63 % de 2017 à 2020. La moindre progression du coût salarial jusqu'en 2017 résulterait du gel de la valeur du point d'indice de la fonction publique. La faible croissance de la rémunération par agent de 2000 à 2014 provient de la déformation de la structure catégorielle des emplois associée aux transferts de personnels.

Du côté des recettes de fonctionnement, le freinage de la croissance résulterait de la réduction des concours de l'État de -8,87 % par an de 2014 à 2017. Le ralentissement proviendrait également du moindre rendement des impôts, hors transferts fiscaux, avec une progression de 6,60 % par an de 2014 à 2020, contre 8,48 % de 2000 à 2014 (Tableau 2-8).

La baisse de croissance affecterait l'ensemble du système fiscal intercommunal, toutefois dans une proportion plus forte pour la partie indirecte, en hausse de 3,62 % par an de 2014 à 2020, que pour la composante directe en croissance de 8,83 % par an. La progression soutenue du rendement des taxes directes, y compris de la CVAE, résulterait du quasi-achèvement de l'intercommunalité à fiscalité professionnelle unique. Les reversements de fiscalité aux communes cesseraient de progresser, permettant ainsi aux communautés de conserver la quasi-intégralité de la croissance des taxes économiques.

Tableau 2-8 : Prospective de la fiscalité des communautés (en Md€ courants)

Année	Effort fiscal après réforme TP	Potentiel fiscal à taux votés localement après réforme TP	Produit voté de la fiscalité directe après réforme de la TP	Taux de croissance de l'effort fiscal après réforme TP	Taux de croissance du potentiel fiscal à taux votés localement après réforme TP
2010	0,900	11,133	10,015	3,87%	16,36%
2011	0,984	11,722	11,532	8,94%	5,16%
2012	1,000	12,232	12,232	1,64%	4,25%
2013	1,020	12,793	13,046	1,96%	4,49%
2014	1,043	13,158	13,728	2,28%	2,81%
2015	1,063	13,408	14,247	1,83%	1,88%
2016	1,084	13,711	14,865	2,01%	2,23%
2017	1,106	14,041	15,533	2,02%	2,38%
2018	1,129	14,481	16,349	2,03%	3,09%
2019	1,152	15,002	17,285	2,03%	3,53%
2020	1,176	15,533	18,267	2,04%	3,48%
TCAM 2000/2014	2,93%	3,57%	6,51%		
TCAM 2014/2017	1,95%	2,16%	4,12%		
TCAM 2017/2020	2,03%	3,37%	5,40%		
TCAM 2014/2020	1,99%	2,77%	4,76%		

Le produit des taxes directes à taux votés localement progresserait, avant transferts de recettes fiscales, de 4,76 % par an de 2014 à 2020, contre 6,51 % de 2000 à 2014. Le freinage résulterait, d'une part, du ralentissement de l'évolution du potentiel fiscal à 2,77 % par an de 2014 à 2020 contre 3,57 % de 2000 à 2014 et, d'autre part, d'une moindre augmentation de l'effort fiscal à 1,99 % par an, contre 2,93 % antérieurement. Le ralentissement de la croissance des taux d'imposition votés par les communautés, principalement sur les entreprises, serait moins important que le freinage de la hausse des taux sur les ménages fixés par les communes.

Les taux des communautés ne suivraient pas un cycle électoral, ni ne s'ajusteraient aux variations du délai de désendettement, donc ne seraient pas utilisés comme levier fiscal pour reconstituer l'épargne dans le but de corriger une solvabilité dégradée, contrairement aux communes. En revanche, la réforme de la taxe professionnelle aurait modifié les politiques fiscales communautaires, toujours contrairement aux communes.

La différence de comportement résulterait du développement de la taxe professionnelle unique (TPU) au cours des années 2000. L'adoption du régime de la TPU par les intercommunalités spécialise progressivement la fiscalité du bloc communal. L'essentiel de l'impôt sur les entreprises revient aux communautés et la majeure partie des taxes sur les

ménages aux communes. De ce fait, la réforme de la taxe professionnelle en 2010 n'affecte guère le niveau communal, à la différence de l'échelon intercommunal.

La différence de comportement résulterait également de l'absence de tensions financières sur les budgets communautaires, du moins jusqu'aux années récentes. Du milieu des années 1990 à la fin des années 2000, l'intercommunalité à fiscalité propre, à la différence du régime syndical antérieur financé par des contributions communales, bénéficiait d'une forte capacité d'épargne. Les communautés n'étaient pas exposées à des risques de déséquilibre budgétaire nécessitant un relèvement des taux d'imposition pour reconstituer l'épargne. La modélisation rétrospective (écourtée par la diffusion des groupements à fiscalité propre à partir du milieu des années 1990) n'a pas permis de détecter un comportement communautaire d'ajustement des taux aux variations de l'épargne, à la différence des communes.

De ce fait, le comportement fiscal des groupements, estimé sur le passé, n'est pas nécessairement représentatif des arbitrages actuels en raison, d'une part, du nombre limité d'observations annuelles depuis la mise en application de la réforme de la taxe professionnelle en 2011 et, d'autre part, de l'augmentation du nombre de communautés exposées à des érosions d'épargne et donc contraintes éventuellement à réagir par des hausses de taux d'imposition. L'engagement de nombreuses de communautés à ne pas augmenter les impôts jouerait en sens opposé. Le comportement fiscal modélisé pourrait donc justifier un scénario alternatif *ad hoc*, toutefois délicat à départager entre facteurs de hausse, de stabilisation voire de baisse des taux, qui de ce fait n'a pas été retenu.

c) Prospective des budgets départementaux

Le volume d'investissement direct des départements diminuerait en moyenne annuellement de -13,79 %, de 6,4 Md€ en 2014 à 4,2 Md€ en 2017, puis s'effondrerait de -54,85 % par an de 2018 à 2020 pour atteindre 0,8 Md€ au terme de la prospective, soit un niveau inférieur aux dépenses d'équipement des premières années de la décentralisation après neutralisation de la hausse des prix (Graphique 2-7).

Tableau 2-9 Prospective des investissements des départements (Md€ constants)

En milliards d'euros constants (2010)	Investissements propres	Subventions d'équipement versées	Epargne brute	Emprunts	Taux des investissements directs dans le PIB
2010	7,440	4,740	7,750	4,820	0,37%
2011	6,770	4,507	8,606	3,788	0,34%
2012	6,454	4,430	7,333	4,020	0,32%
2013	6,490	4,406	6,747	3,654	0,32%
2014	6,396	4,148	5,919	3,728	0,31%
2015	5,729	3,908	5,107	4,021	0,28%
2016	5,078	3,502	4,002	4,000	0,24%
2017	4,228	3,127	2,930	3,671	0,20%
2018	3,130	2,671	3,086	2,599	0,15%
2019	1,512	2,451	3,051	1,273	0,07%
2020	0,816	2,245	3,148	0,286	0,04%
TCAM 2000/2014	-0,52%	1,85%	2,25%	-21,25%	0,38%
TCAM 2014/2017	-13,79%	-9,41%	-23,44%	-0,51%	0,24%
TCAM 2017/2020	-54,85%	-11,05%	2,39%	-85,12%	0,08%
TCAM 2014/2020	-34,32%	-10,23%	-10,52%	-42,82%	0,16%

Le flux d'investissement représenterait, en moyenne, 0,24 % du produit intérieur brut de 2015 à 2017 puis 0,08 % de 2018 à 2020, contre 0,38 % de 2000 à 2014 (Tableau 2-9).

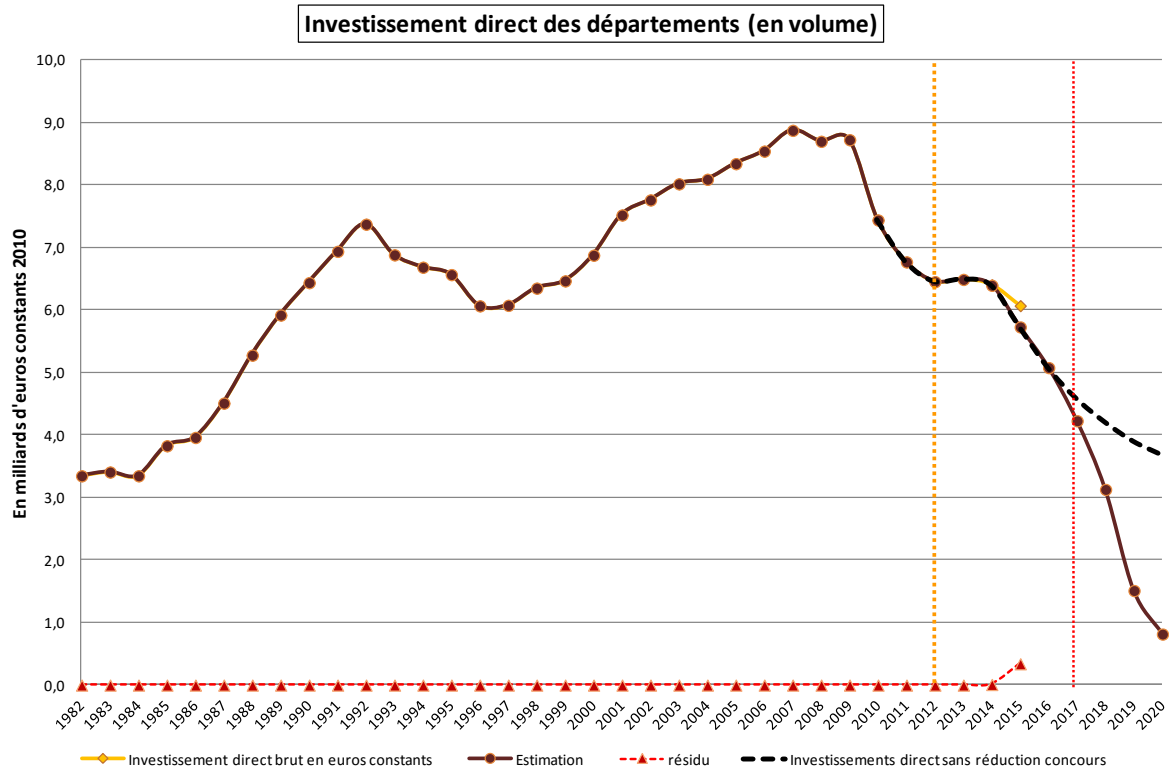
Tableau 2-10 : Prospective des budgets des départements (en Md€ courants)

En milliards d'euros courants	Investissement propre	Subventions		Autres dépenses investissement	Subventions		Emprunts
		équipement	versées		équipement	reçues	
2010	7,440	4,740	0,300	3,380	4,710	4,820	
2011	6,970	4,640	0,390	3,270	5,600	3,900	
2012	6,760	4,640	0,470	3,170	4,200	4,210	
2013	6,820	4,630	0,440	3,250	4,230	3,840	
2014	6,690	4,339	0,300	3,244	3,285	3,900	
2015	6,041	4,121	0,379	3,152	2,405	4,240	
2016	5,429	3,744	0,252	3,151	1,259	4,276	
2017	4,596	3,399	0,135	3,131	0,172	3,990	
2018	3,465	2,957	0,043	3,062	0,308	2,877	
2019	1,706	2,765	0,010	2,996	0,233	1,436	
2020	0,938	2,580	0,010	2,896	0,320	0,328	
TCAM 2000/2014	1,43%	1,39%	-3,03%	0,39%	-3,51%	8,32%	
TCAM 2014/2017	-12,52%	-8,14%	-26,55%	-1,19%	-98,30%	0,76%	
TCAM 2017/2020	-52,98%	-9,19%	-86,82%	-2,59%	20,66%	-83,26%	
TCAM 2014/2020	-32,75%	-8,66%	-56,69%	-1,89%	-38,82%	-41,25%	
En milliards d'euros courants	Epargne brute	Remboursement des emprunts	Dettes en fin d'année	Equilibre budgétaire annuel	Equilibre budgétaire pluriannuel	Besoin (-) ou capacité (+) de financement	
2010	7,750	3,040	28,296	39,23%	45,26%	-1,350	
2011	8,860	3,260	28,936	36,79%	40,59%	0,130	
2012	7,680	3,480	29,666	45,31%	49,14%	-1,020	
2013	7,090	2,860	30,646	40,34%	49,00%	-1,550	
2014	6,191	2,906	31,640	46,94%	57,46%	-1,893	
2015	5,385	2,980	32,900	55,33%	68,47%	-2,004	
2016	4,279	3,020	34,156	70,58%	88,35%	-1,995	
2017	3,185	3,012	35,134	94,59%	119,80%	-1,815	
2018	3,417	3,109	34,903	90,99%	111,09%	0,014	
2019	3,442	3,208	33,130	93,22%	106,61%	1,995	
2020	3,619	3,299	30,159	91,16%	96,01%	3,074	
TCAM 2000/2014	-2,14%	-0,18%	3,80%	1,27%	4,03%		
TCAM 2014/2017	-22,16%	1,20%	3,49%	23,36%	24,49%	0,00%	
TCAM 2017/2020	4,26%	3,03%	-5,09%	-1,23%	-7,38%	0,00%	
TCAM 2014/2020	-8,95%	2,11%	-0,80%	11,06%	8,56%	0,00%	
En milliards d'euros courants	Taxes directes	Taxes indirectes	Fiscalité	Dotations de l'Etat	Autres recettes fonctionnement	Recettes de fonctionnement	
2010	23,081	17,538	40,619	14,397	5,594	60,610	
2011	18,083	22,885	40,969	15,967	6,264	63,200	
2012	18,944	22,666	41,610	15,949	6,331	63,890	
2013	20,110	21,989	42,099	15,839	6,792	64,730	
2014	21,172	22,647	43,818	15,426	6,614	65,857	
2015	22,001	23,852	45,853	14,297	6,723	66,873	
2016	22,535	24,670	47,205	13,215	6,867	67,287	
2017	18,916	25,615	44,532	12,151	7,062	63,745	
2018	19,607	26,615	46,222	12,142	7,265	65,629	
2019	20,009	27,670	47,680	12,128	7,474	67,282	
2020	20,511	28,739	49,250	12,114	7,686	69,050	
TCAM 2000/2014	3,15%	12,14%	6,45%	2,02%	6,65%	5,16%	
TCAM 2014/2017	-3,75%	4,11%	0,54%	-7,95%	2,19%	-1,09%	
TCAM 2017/2020	2,70%	3,83%	3,36%	-0,10%	2,82%	2,66%	
TCAM 2014/2020	-0,53%	3,97%	1,95%	-4,03%	2,50%	0,79%	
En milliards d'euros courants	Frais de personnel	Achats de biens et fournitures	Transferts courants et autres dépenses	Frais financiers	Dépenses de fonctionnement	Variation du fonds de roulement	
2010	10,960	5,796	35,304	0,800	52,860	0,430	
2011	11,170	6,100	36,200	0,870	54,340	0,770	
2012	11,540	6,144	37,576	0,950	56,210	-0,290	
2013	11,820	6,314	38,576	0,930	57,640	-0,570	
2014	12,126	6,297	40,267	0,975	59,666	-0,899	
2015	12,292	6,344	41,830	1,023	61,489	-0,744	
2016	12,419	6,402	43,114	1,073	63,008	-0,739	
2017	12,532	4,303	42,565	1,161	60,561	-0,837	
2018	12,807	4,315	43,825	1,266	62,212	-0,218	
2019	13,080	4,311	45,194	1,254	63,840	0,222	
2020	13,354	4,296	46,618	1,164	65,431	0,104	
TCAM 2000/2014	7,61%	6,31%	6,61%	0,65%	6,61%		
TCAM 2014/2017	1,10%	-12,69%	1,85%	5,81%	0,50%		
TCAM 2017/2020	2,12%	-0,06%	3,03%	0,09%	2,58%		
TCAM 2014/2020	1,61%	-6,37%	2,44%	2,95%	1,54%		

L'investissement indirect, sous forme de subventions d'équipement versées principalement aux communes, suivrait une trajectoire descendante similaire, toutefois moins

accentuée de -9,41 % par an de 4,1 Md€ en 2014 à 3,1 Md€ en 2017 puis de -11,05 % en moyenne annuelle pour atteindre 2,2 Md€ constants en 2020.

Graphique 2-7



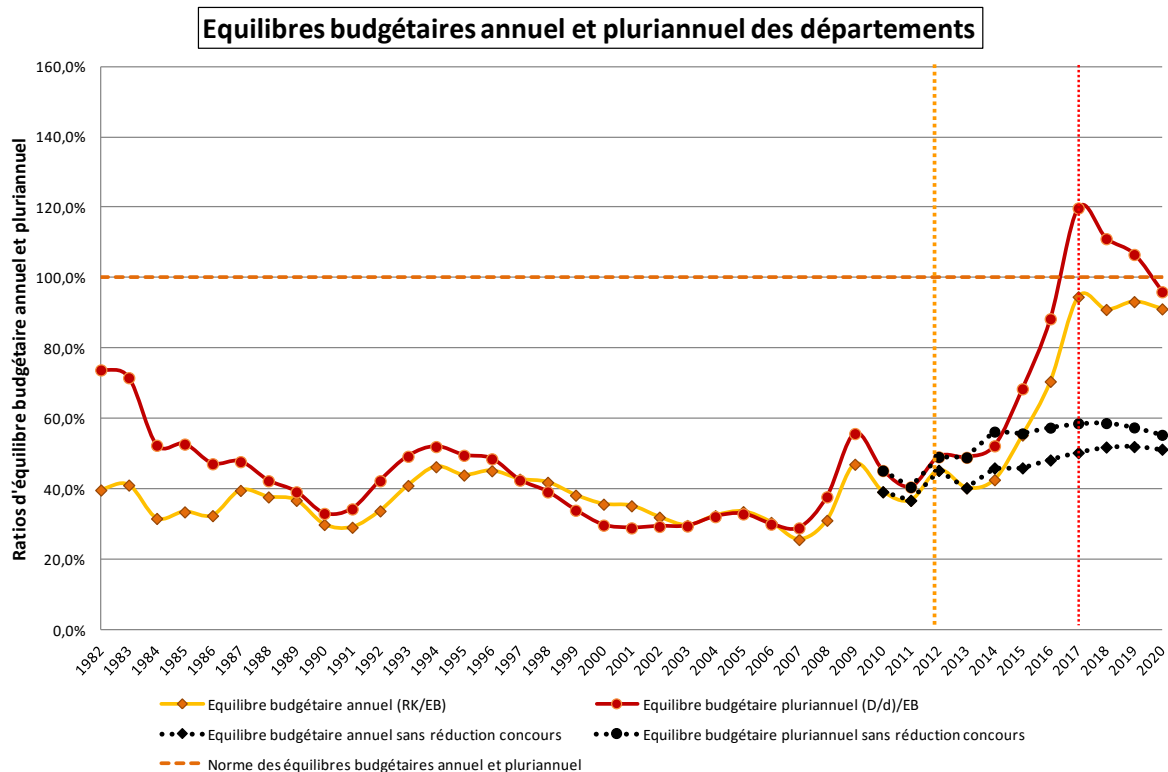
La demande d'emprunts augmenterait légèrement de 3,7 Md€ en 2014 à 4,0 Md€ en 2015 et 2016 pour compenser partiellement le repli de l'épargne brute de -23,44 % de 5,9 Md€ à 2,9 Md€, malgré recul des dépenses d'équipement directes et indirectes à financer. De 2018 à 2020, les tirages d'emprunts s'effondreraient de -85,12 % par an pour atteindre 0,3 Md€ au terme de la prospective grâce à la reprise de l'épargne de 2,39 % par an à hauteur de 3,1 Md€ en 2020 et à l'accentuation du repli de l'investissement.

Les départements connaîtraient une forte dégradation puis une stabilisation des conditions d'équilibre et de solvabilité. La fraction de l'épargne brute consacrée aux remboursements d'emprunts progresserait de 46,94 % en 2014 à 94,59 % en 2017 puis à 91,16 % en 2020. Le risque d'insolvabilité suivrait une trajectoire similaire avec un délai de désendettement égal à 57,46 % de la durée de la dette en 2014, à 119,80 % en 2017 qui reculerait légèrement à 96,01 % en 2020 (Graphique 2-8).

Au terme de la période de baisse de la DGF, les départements dégageraient une épargne brute à peine suffisante pour couvrir les remboursements d'emprunts, atteignant ainsi le seuil de déséquilibre annuel (strict) et s'approchant du niveau de déséquilibre pluriannuel et d'insolvabilité. Le recul de la soutenabilité de la dette résulterait de baisse de l'épargne brute de 6,2 Md€ en 2014 à 3,2 Md€ en 2017 en dépit d'une légère remontée à 3,6 Md€ en 2020 (Tableau 2-10).

Les budgets départementaux subiraient un « effet de ciseaux » entre 2014 et 2017. L'augmentation des dépenses de fonctionnement de 0,50 % par an serait supérieure au recul de -1,09 % des recettes. La faible croissance des charges, en dépit de la progression soutenue des dépenses sociales, et la réduction des recettes, résulteraient des transferts de compétences prévus par la loi NOTRe en 2017. Le différentiel disparaîtrait quasiment entre 2018 et 2020 avec une croissance de 2,58 % des charges et de 2,66 % des produits courants.

Graphique 2-8



Du côté des dépenses de fonctionnement, les frais salariaux progresseraient de 1,10 % par an entre 2014 et 2017 puis de 2,12 % entre 2017 et 2020, contre 7,61 % de 2000 à 2014 en raison notamment des transferts de personnels associés aux nouvelles compétences attribuées aux départements (Tableau 2-11).

Tableau 2-11 : Prospective des frais de personnel des départements (en Md€ courants)

Année	Nombre d'emplois yc personnels transférés	Rémunération moyenne par emploi	Frais de personnel	Taux de croissance des emplois	Taux de croissance de la rémunération par emploi
2010	290 500	37 728	10,960	0,52%	2,19%
2011	292 456	38 194	11,170	0,67%	1,23%
2012	294 543	39 179	11,540	0,71%	2,58%
2013	295 300	40 027	11,820	0,26%	2,16%
2014	299 807	40 447	12,126	1,53%	1,05%
2015	300 900	40 849	12,292	0,36%	0,99%
2016	301 181	41 234	12,419	0,09%	0,94%
2017	301 253	41 600	12,532	0,02%	0,89%
2018	301 272	42 508	12,807	0,01%	2,18%
2019	301 277	43 416	13,080	0,00%	2,14%
2020	301 278	44 323	13,354	0,00%	2,09%
TCAM 2000/2014	4,17%	3,44%	7,61%	9 465	Moyenne 2000/2014
TCAM 2014/2017	0,16%	0,94%	1,10%	482	Moyenne 2014/2017
TCAM 2017/2020	0,00%	2,11%	2,12%	8	Moyenne 2017/2020
TCAM 2014/2020	0,08%	1,53%	1,61%	210	Moyenne 2013/2020

L'emploi se stabiliserait pratiquement de 2014 à 2020 avec une hausse minime de 0,08 % par an, soit 210 agents supplémentaires en moyenne annuelle. La rémunération par emploi évoluerait de 0,94 % par an de 2014 à 2017 puis de 2,11 % de 2017 à 2020. La moindre progression du coût salarial jusqu'en 2017 résulterait du gel de la valeur du point d'indice de la fonction publique.

Tableau 2-12 : Prospective des dépenses sociales des départements (en Md€ courants)

année	Aides sociales en Md€	Allocations de solidarité RSA, APA, PCH en Md€	Autres aides sociales aux PA (hors APA) et à l'enfance (ASE) en Md€	Nombre d'allocataires du RMI-RSA	Allocations de RMI par bénéficiaire en €	Allocations du RMI-RSA en Md€
2010	29,987	19,33	9,573	1 527 000	4 925	7,521
2011	31,146	19,86	9,827	1 601 400	4 698	7,524
2012	32,156	20,75	10,010	1 698 400	4 679	7,946
2013	33,260	21,67	10,112	1 822 800	4 706	8,579
2014	35,071	23,27	10,313	1 886 600	5 016	9,463
2015	36,588	24,48	10,542	2 028 321	5 116	10,377
2016	37,927	25,60	10,742	2 105 685	5 269	11,096
2017	39,466	26,86	10,982	2 172 298	5 449	11,836
2018	40,846	27,97	11,229	2 216 656	5 544	12,289
2019	42,301	29,14	11,479	2 251 016	5 641	12,698
2020	43,777	30,34	11,714	2 275 021	5 740	13,058
Moyenne 2004-2014	28,315	18,044	9,126	1 470 718	4 859	7,122
Moyenne 2014-2017	37,263	25,052	10,645	2 048 226	5 212	10,693
Moyenne 2017-2020	41,597	28,577	11,351	2 228 748	5 593	12,470
Moyenne 2014-2020	39,425	26,807	11,000	2 133 657	5 396	11,545
TCAM 2004/2014	4,84%	5,71%	3,07%	4,14%	1,34%	5,48%
TCAM 2014/2017	3,94%	4,79%	2,10%	4,70%	2,76%	7,46%
TCAM 2017/2020	3,46%	4,06%	2,15%	1,54%	1,73%	3,27%
TCAM 2014/2020	3,70%	4,42%	2,12%	3,12%	2,25%	5,37%
année	Nombre de bénéficiaires de l'APA	Dépenses d'APA par bénéficiaire en €	Dépenses totales brutes d'APA en Md€	Bénéficiaires personnes âgées autres que APA	Dépenses personnes âgées autres APA par bénéficiaire en €	Dépenses personnes âgées autres APA en Md€
2010	1 175 600	4 570	5,372	146 260	17 499	2,559
2011	1 200 253	4 545	5,455	144 300	18 065	2,607
2012	1 223 290	4 554	5,571	142 430	18 522	2,638
2013	1 241 430	4 504	5,592	142 480	18 451	2,629
2014	1 258 744	4 573	5,756	137 102	19 108	2,620
2015	1 270 136	4 572	5,807	135 520	19 275	2,612
2016	1 289 697	4 572	5,897	134 021	19 339	2,592
2017	1 308 622	4 594	6,011	132 570	19 753	2,619
2018	1 327 202	4 624	6,137	131 147	20 311	2,664
2019	1 345 623	4 663	6,274	129 735	21 002	2,725
2020	1 364 008	4 702	6,413	128 326	21 703	2,785
Moyenne 2004-2014	1 121 674	4 452	5,005	145 562	16 927	2,458
Moyenne 2014-2017	1 281 800	4 578	5,868	134 803	19 368	2,611
Moyenne 2017-2020	1 336 364	4 645	6,209	130 444	20 692	2,698
Moyenne 2014-2020	1 309 147	4 614	6,042	132 631	20 070	2,659
TCAM 2004/2014	3,57%	0,60%	4,17%	-1,12%	2,85%	1,73%
TCAM 2014/2017	1,30%	0,15%	1,45%	-1,12%	1,11%	-0,01%
TCAM 2017/2020	1,38%	0,77%	2,16%	-1,08%	3,14%	2,06%
TCAM 2014/2020	1,34%	0,46%	1,80%	-1,10%	2,12%	1,02%
année	Bénéficiaires de l'aide sociale aux handicapés	Dépenses aide aux handicapés par bénéficiaire en €	Dépenses personnes handicapées en Md€	Bénéficiaires aides sociales à l'enfance	Dépenses aide sociale à l'enfance par bénéficiaire en €	Dépenses ASE en Md€
2010	386 900	16 643	6,439	300 730	23 323	7,014
2011	420 070	16 383	6,882	307 340	23 493	7,220
2012	440 870	16 408	7,234	314 160	23 465	7,372
2013	460 540	16 288	7,501	318 990	23 458	7,483
2014	486 948	16 531	8,050	323 134	23 808	7,693
2015	495 902	16 723	8,293	328 440	24 145	7,930
2016	504 571	17 056	8,606	333 053	24 472	8,150
2017	512 934	17 576	9,015	337 399	24 787	8,363
2018	520 970	18 313	9,540	341 362	25 092	8,566
2019	528 653	19 225	10,163	344 852	25 387	8,755
2020	535 961	20 282	10,870	347 807	25 672	8,929
Moyenne 2004-2014	343 919	17 393	5,917	300 277	22 139	6,667
Moyenne 2014-2017	500 089	16 971	8,491	330 506	24 303	8,034
Moyenne 2017-2020	524 630	18 849	9,897	342 855	25 235	8,653
Moyenne 2014-2020	512 277	17 958	9,220	336 578	24 766	8,341
TCAM 2004/2014	7,31%	-0,02%	7,29%	1,47%	2,10%	3,57%
TCAM 2014/2017	1,73%	2,04%	3,78%	1,44%	1,34%	2,78%
TCAM 2017/2020	1,46%	4,77%	6,24%	1,01%	1,17%	2,18%
TCAM 2014/2020	1,60%	3,41%	5,01%	1,23%	1,26%	2,48%

Première source de charges courantes des départements, les transferts sociaux et autres subventions de fonctionnement versées progresseraient de 2,44 % par an entre 2014 et 2020. La croissance moyenne nettement plus rapide de 6,61 % entre 2000 et 2014 résultait des transferts de compétences, en particulier de la prise en charge du RMI puis du RSA à compter

de 2004. A l'inverse, la faiblesse de la croissance entre 2014 et 2020 proviendrait des transferts de compétences aux régions prévus par la loi NOTRe (Tableau 2-12).

En 2014, les dépenses sociales (allocations et insertion) s'élèvent à 35,1 Md€, soit 57,70 % des charges de fonctionnement des départements. La proportion devrait augmenter pour atteindre 66,91 % en 2020, soit 43,8 Md€ sur un budget total de fonctionnement de 65,4 Md€. Les dépenses sociales, en croissance moyenne de 3,70 % par an de 2014 à 2020, progresserait deux fois et demi plus vite que les autres charges courantes de personnel, d'achat de biens et fournitures et d'intérêt.

Les allocations de solidarité au titre du revenu de solidarité active (RSA), de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap (PCH) s'alourdiraient le plus rapidement, en moyenne de 4,42 % par an de 2014 à 2020. Les dépenses d'aide sociale à l'enfance (ASE) et aux personnes âgées (hors APA) évolueraient moins vite, en moyenne de 2,12 % par an sur l'horizon de la prospective.

Premier poste d'intervention à hauteur de 11,0 Md€ (allocation et insertion) en 2014, soit 31,23 % des actions sociales départementales, le RSA (allocation) progresserait en moyenne de 7,46 % entre 2014 et 2017 sous l'impact d'une augmentation annuelle du nombre d'allocataires de 4,70 % (de 1 886 600 à 2 172 298) et de l'allocation moyenne de 2,76 % suite à la revalorisation exceptionnelle du RSA de 10 % entre 2013 et 2017 en plus de l'inflation prévisionnelle. De 2018 à 2020, les allocations du RSA n'augmenteraient que de 3,27 % par an sous l'impact d'une moindre progression du nombre d'allocataires de 1,54 % (de 2 216 656 à 2 275 021) liée au recul anticipé du chômage et de l'allocation moyenne de 1,73 % en l'absence supposée de revalorisation exceptionnelle.

Deuxième poste d'intervention sociale à hauteur de 8,1 Md€ en 2014, soit 22,95 %, la PCH connaîtrait la hausse la plus rapide sur l'horizon de la prospective de 5,01 % par an sous l'influence conjuguée de l'augmentation du nombre de bénéficiaires de 486 948 en 2014 à 535 961 en 2020, soit en moyenne annuelle de 1,60 %, et de la prestation moyenne par handicapé de 3,41 %.

Troisième poste d'intervention sociale à hauteur de 7,7 Md€ en 2014, soit 21,94 %, l'ASE augmenterait en moyenne de 2,48 % par an, soit pratiquement à parts égales sous l'impact de la progression du nombre de bénéficiaires de 1,23 % par an, soit de 323 132 en 2014 à 347 807 en 2020, et de la dépense par bénéficiaire de 1,26 %.

Quatrième poste d'intervention sociale à hauteur de 5,8 Md€ en 2014, soit 16,41 %, l'APA progresserait en moyenne de 1,80 % par an avec une croissance de 1,34 % du nombre d'allocataires, de 1 258 754 en 2014 à 1 364 008 en 2020, et de 0,46 % de l'allocation moyenne.

Cinquième poste d'intervention à hauteur de 2,6 Md€ en 2014, soit 7,47 %, l'aide sociale aux personnes âgées hors APA évoluerait plus lentement en moyenne de 1,02 % par an en raison de la diminution de -1,10 % du nombre de bénéficiaires, de 137 102 en 2014 à 128 326 en 2020, et d'une progression de 2,12 % de la dépense par bénéficiaire.

Du côté des recettes de fonctionnement, le freinage de la croissance résulterait de la réduction des concours de l'État de -7,95 % par an de 2014 à 2017. Le ralentissement proviendrait également de la moindre productivité des taxes indirectes, notamment des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), en hausse de 3,97 % par an de 2014 et 2020, contre 12,14 % de 2000 à 2014. La baisse de rendement des taxes directes de -3,75 % par an de 2014 à 2017 serait imputable à la réduction de 48,5 % à 23,5 % de la part de CVAE attribuée aux départements en contrepartie des compétences transférées aux régions, soit un transfert d'environ 4,3 Md€ en 2017.

La croissance de la fiscalité à taux voté localement, en l'occurrence la taxe foncière sur les propriétés bâties depuis la réforme fiscale de 2010, ralentirait en moyenne à 2,81 % par an sur l'horizon de la prospective, contre 6,01 % de 2000 à 2014 quand les départements disposaient des quatre taxes foncières bâties, non bâties, d'habitation et professionnelle (Tableau 2-13).

Tableau 2-13 : Prospective de la fiscalité des départements (en Md€ courants)

Année	Effort fiscal après réforme TP	Potentiel fiscal à taux votés localement après réforme TP	Produit voté de la fiscalité directe après réforme de la TP	Taux de croissance de l'effort fiscal après réforme TP	Taux de croissance du potentiel fiscal à taux votés localement après réforme TP
2010	0,971	10,718	10,407	2,53%	8,42%
2011	0,980	11,175	10,953	0,94%	4,17%
2012	1,000	11,581	11,581	2,00%	3,57%
2013	1,020	11,960	12,194	1,93%	3,22%
2014	1,026	12,296	12,610	0,59%	2,77%
2015	1,041	12,549	13,065	1,51%	2,03%
2016	1,052	12,748	13,405	0,99%	1,58%
2017	1,070	12,952	13,855	1,72%	1,59%
2018	1,094	13,160	14,396	2,24%	1,59%
2019	1,093	13,372	14,615	-0,09%	1,60%
2020	1,099	13,588	14,927	0,51%	1,60%
TCAM 2000/2014	1,89%	4,11%	6,01%		
TCAM 2014/2017	1,41%	1,73%	3,14%		
TCAM 2017/2020	0,89%	1,60%	2,48%		
TCAM 2014/2020	1,15%	1,66%	2,81%		

La baisse du rythme de croissance serait imputable au ralentissement, d'une part, de la progression du potentiel fiscal à 1,66 % par an de 2014 à 2020, contre 4,11 % de 2000 à 2014 et, d'autre part, au relèvement moins rapide du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties en moyenne de 1,15 % par an de 2014 à 2020, contre une hausse de 1,89 % par an des taux des quatre taxes de 2000 à 2014.

A l'instar des communautés, la réforme de la taxe professionnelle modifie la structure de la fiscalité directe départementale et limite le pouvoir de taux à la seule taxe foncière sur les propriétés bâties. En conséquence, le nombre limité d'années d'observation depuis la mise en application du nouveau dispositif fiscal en 2011 fragilise la modélisation du comportement fiscal départemental, d'autant plus que le premier vote d'un taux de taxe foncière par le département de Paris en 2009 a modifié le niveau et la variation ultérieure de l'effort fiscal.

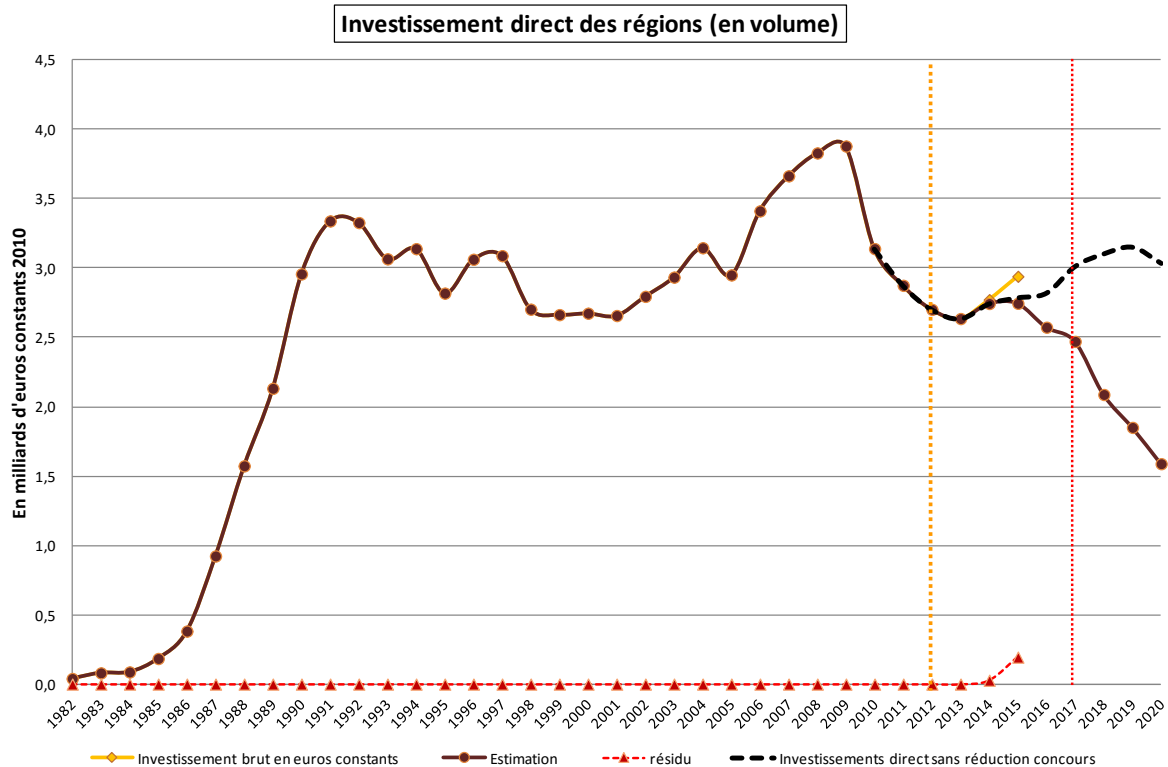
A l'exemple des communes, le vote du taux de taxe foncière bâtie s'ajusterait à la variation du délai de désendettement, toutes choses étant égales par ailleurs. L'effort fiscal serait donc utilisé comme levier fiscal pour fournir un surplus d'épargne dans le but de corriger une solvabilité dégradée. La réaction serait toutefois sensiblement moins intense que pour les communes et plus inégale d'un département à l'autre, donc moins significative pour l'ensemble des départements. La modélisation rétrospective du comportement fiscal des départements manque par conséquent de robustesse et pourrait justifier, à l'exemple des communautés, un scénario alternatif *ad hoc*. Toutefois, l'existence de facteurs divergents de hausse (risque de déséquilibre et d'insolvabilité d'un nombre croissant de départements), de stabilisation (engagement politique), voire de baisse des taux rendrait délicat une spécification alternative du comportement fiscal qui de ce fait n'a pas été retenue.

d) Prospective des budgets régionaux

L'investissement direct des régions diminuerait en moyenne de -3,50 % par an, de 2,8 Md€ en 2014 à 2,5 Md€ constants en 2017, avant de quasiment s'effondrer de -14,72 %

annuellement entre 2017 et 2020 pour atteindre 1,6 Md€ au terme de la prospective (Graphique 2-10).

Graphique 2-10



Le flux d'investissement représenterait, en moyenne, 0,12 % du produit intérieur brut de 2015 à 2017 puis 0,08 % de 2018 à 2020, contre 0,15 % de 2000 à 2014 (Tableau 2-14).

Tableau 2-14 Prospective des investissements des régions (Md€ constants)

En milliards d'euros constants (2010)	Investissements directs	Subventions d'équipement versées	Epargne brute	Emprunts	Taux des investissements directs dans le PIB
2010	3,140	5,100	5,510	2,730	0,16%
2011	2,875	5,187	5,303	2,749	0,14%
2012	2,702	5,127	5,098	2,950	0,14%
2013	2,636	5,529	5,024	2,940	0,13%
2014	2,744	5,638	4,553	3,489	0,13%
2015	2,746	5,635	4,913	3,889	0,13%
2016	2,574	5,547	4,631	3,525	0,12%
2017	2,471	5,484	3,853	3,479	0,12%
2018	2,088	5,245	3,766	3,956	0,10%
2019	1,851	5,016	3,476	3,564	0,09%
2020	1,589	4,956	3,352	3,403	0,07%
TCAM 2000/2014	0,19%	3,34%	3,76%	-7,00%	0,15%
TCAM 2014/2017	-3,50%	-0,92%	-5,56%	-0,10%	0,12%
TCAM 2017/2020	-14,72%	-3,37%	-4,64%	-0,74%	0,08%
TCAM 2014/2020	-9,11%	-2,15%	-5,10%	-0,42%	0,10%

L'investissement indirect, sous forme de versement de subventions d'équipement, connaîtrait une baisse moins marquée au rythme de -0,92 % par an de 5,6 Md€ en 2014 à 5,5 Md€ en 2017, puis de -3,37 % par an pour atteindre 5,0 Md€ constants en 2020.

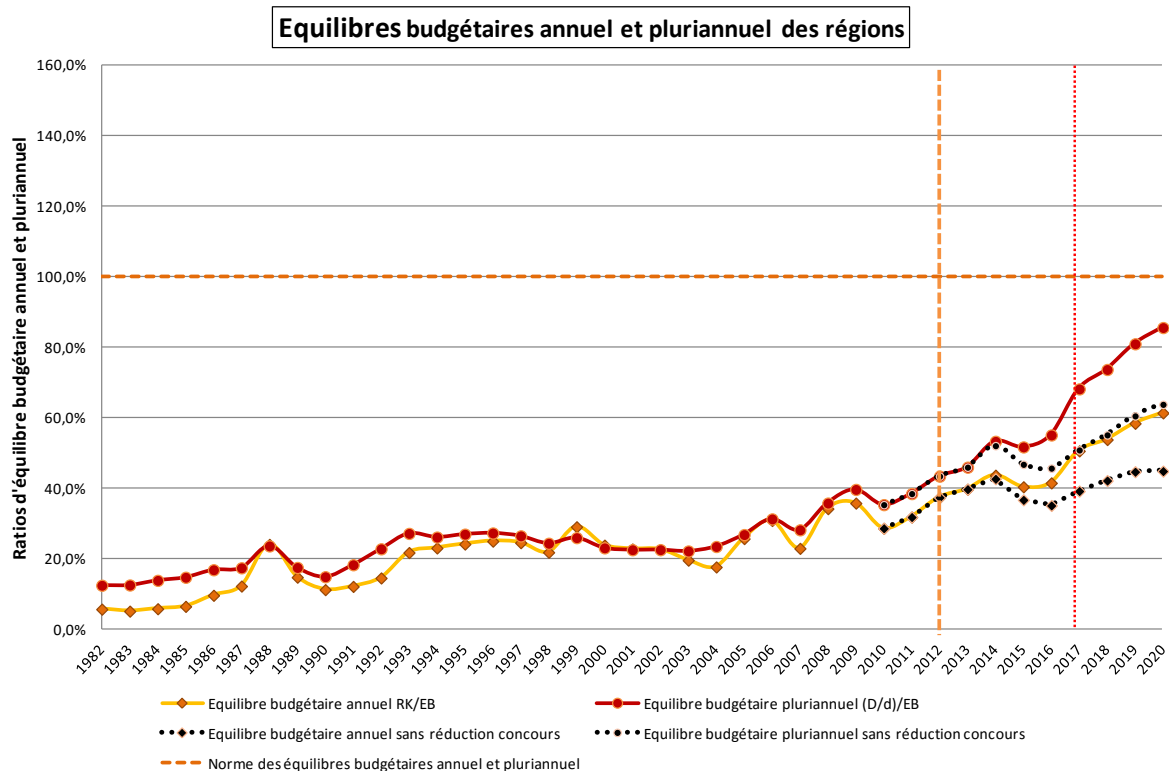
La demande d'emprunts baisserait légèrement de -0,10 % par an de 3,5 Md€ en 2014 à 3,5 Md€ en 2017 malgré l'érosion de -5,56 % par an de l'épargne brute. A partir de 2018, la poursuite du recul de l'épargne brute de -4,64 % par an ne provoquerait toujours pas une hausse

de la demande d'emprunte mais encore une légère baisse annuelle moyenne de -0,74 % en raison de la forte réduction de l'investissement direct et indirect.

Les régions connaîtraient une dégradation continue des conditions d'équilibre et de solvabilité. La fraction de l'épargne brute consacrée aux remboursements d'emprunts progresserait de 43,76 % en 2014 à 50,66 % en 2017 puis à 61,45 % en 2020.

Le risque d'insolvabilité suivrait une trajectoire similaire avec un délai de désendettement égal à 53,38 % de la durée de la dette en 2014, à 68,25 % en 2017 puis à 85,67 % en 2020, plaçant ainsi les régions dans leur ensemble à la limite de l'insolvabilité (Graphique 2-11).

Graphique 2-11



A la différence des communes, des communautés et des départements, les régions ne seraient pas en mesure de stabiliser et *a fortiori* d'inverser la dégradation des conditions d'équilibre et de solvabilité. La perte croissante de soutenabilité de la dette résulterait de l'érosion continue de l'épargne régionale, non seulement en volume mais aussi en valeur de -3,53 % par an de 4,8 Md€ en 2014 à 3,9 Md€ en 2020, associée à un alourdissement permanent des remboursements d'emprunts (Tableau 2-15).

Les budgets régionaux subirait un « effet de ciseaux » à la fois entre 2014 et 2017, à l'instar des communes, des communautés et des départements, mais aussi entre 2018 et 2020 à la différence des autres collectivités territoriales et groupements de coopération.

La hausse nominale des dépenses de fonctionnement de 8,03 % par an entre 2014 et 2017, après les transferts de compétences prévus par la loi NOTRe, excéderait l'augmentation de 5,79 % des recettes sur la période de prévision. De 2018 à 2019, la hausse des dépenses de 2,52 % par an continuerait d'excéder l'augmentation des recettes courantes de 1,75 %.

Tableau 2-15 : Prospective des budgets des régions (en Md€ courants)

En milliards d'euros courants	Investissements directs	Subventions	Autres dépenses	Subventions équipement reçues	Epargne nette	Emprunts
		équipement versées	investissement			
2010	3,140	5,100	0,370	2,190	3,930	2,730
2011	2,960	5,340	0,450	2,230	3,720	2,830
2012	2,830	5,370	0,600	2,270	3,340	3,090
2013	2,770	5,810	0,440	2,280	3,180	3,090
2014	2,871	5,898	0,500	2,505	2,678	3,650
2015	2,895	5,941	0,519	2,572	3,084	4,101
2016	2,751	5,930	0,618	2,693	2,893	3,769
2017	2,686	5,960	0,628	2,798	2,066	3,781
2018	2,312	5,807	0,639	2,844	1,923	4,380
2019	2,088	5,659	0,650	2,904	1,628	4,021
2020	1,826	5,697	0,660	2,897	1,485	3,911
TCAM 2000/2014	2,13%	4,57%	5,74%	3,97%	-1,62%	11,99%
TCAM 2014/2017	-2,22%	0,35%	7,61%	3,69%	-8,65%	1,18%
TCAM 2017/2020	-12,85%	-1,51%	1,67%	1,16%	-11,01%	1,13%
TCAM 2014/2020	-7,54%	-0,58%	4,64%	2,42%	-9,83%	1,15%
En milliards d'euros courants	Epargne brute	Remboursement des	Dettes en fin d'année	Equilibre budgétaire annuel	Equilibre budgétaire pluriannuel	Besoin (-) ou capacité (+) de financement
		emprunts				
2010	5,510	1,580	16,820	28,68%	35,39%	-0,910
2011	5,460	1,740	17,910	31,87%	38,53%	-1,060
2012	5,340	2,000	19,000	37,45%	43,49%	-1,190
2013	5,280	2,100	19,990	39,77%	46,03%	-1,460
2014	4,762	2,084	21,556	43,76%	53,38%	-2,001
2015	5,180	2,096	23,561	40,46%	51,78%	-1,603
2016	4,952	2,058	25,272	41,57%	55,17%	-1,655
2017	4,188	2,121	26,932	50,66%	68,25%	-2,288
2018	4,169	2,247	29,065	53,88%	73,77%	-1,745
2019	3,921	2,293	30,792	58,48%	81,06%	-1,571
2020	3,853	2,367	32,336	61,45%	85,67%	-1,434
TCAM 2000/2014	0,54%	4,86%	6,54%	3,97%	5,81%	
TCAM 2014/2017	-4,29%	0,60%	7,42%	4,88%	8,20%	0,00%
TCAM 2017/2020	-2,78%	3,66%	6,10%	6,44%	7,58%	0,00%
TCAM 2014/2020	-3,53%	2,13%	6,76%	5,66%	7,89%	0,00%
En milliards d'euros courants	Taxes directes	Taxes indirectes	Fiscalité	Dotations de l'Etat	Autres recettes fonctionnement	Recettes de fonctionnement
2010	5,309	7,059	12,368	8,343	1,070	21,780
2011	3,675	8,280	11,955	8,929	1,286	22,170
2012	3,795	8,639	12,434	9,487	0,579	22,500
2013	4,081	8,838	12,919	9,716	0,225	22,860
2014	4,580	10,029	14,609	7,829	0,201	22,639
2015	4,773	9,989	14,762	7,936	0,065	22,764
2016	4,890	10,407	15,297	7,410	0,199	22,905
2017	9,310	10,567	19,877	6,887	0,167	26,932
2018	9,585	10,782	20,367	6,901	0,201	27,468
2019	9,926	10,801	20,727	6,912	0,172	27,811
2020	10,274	11,015	21,289	6,924	0,167	28,379
TCAM 2000/2014	1,07%	12,13%	6,62%	4,88%	-5,63%	5,71%
TCAM 2014/2017	23,65%	1,74%	10,26%	-4,27%	-6,10%	5,79%
TCAM 2017/2020	3,28%	1,38%	2,29%	0,17%	-0,03%	1,75%
TCAM 2014/2020	13,47%	1,56%	6,28%	-2,05%	-3,07%	3,77%
En milliards d'euros courants	Frais de personnel	Achats de biens et fournitures	Transferts courants et autres dépenses	Frais financiers	Dépenses de fonctionnement	Variation du fonds de roulement
2010	2,780	1,830	11,160	0,500	16,270	0,240
2011	2,860	1,970	11,310	0,570	16,710	0,030
2012	2,970	2,100	11,490	0,600	17,160	-0,100
2013	3,060	2,260	11,650	0,610	17,580	-0,470
2014	3,095	2,284	11,888	0,611	17,877	-0,435
2015	3,132	2,334	11,499	0,619	17,584	0,402
2016	3,161	2,370	11,723	0,700	17,954	0,056
2017	3,186	4,658	14,079	0,821	22,744	-0,628
2018	3,240	4,745	14,396	0,919	23,299	0,388
2019	3,288	4,838	14,771	0,993	23,890	0,157
2020	3,346	4,931	15,162	1,088	24,527	0,110
TCAM 2000/2014	14,65%	9,39%	7,20%	2,81%	8,09%	
TCAM 2014/2017	0,97%	23,76%	5,64%	9,88%	8,03%	
TCAM 2017/2020	1,63%	1,90%	2,47%	9,38%	2,52%	
TCAM 2014/2020	1,30%	12,83%	4,05%	9,63%	5,27%	

Du côté des dépenses de fonctionnement, les frais de personnel augmenteraient de 0,97 % par an de 2014 à 2017 puis de 1,63 % de 2017 à 2020, contre 14,65 % de 2000 à 2014 en raison à l'époque des transferts d'agents associés aux nouvelles compétences assurées par les régions (Tableau 2-16).

L'emploi régional tendrait à diminuer de 2013 à 2020, avec une baisse moyenne de -0,31 % par an, soit de -215 agents par an. La rémunération par emploi évoluerait de 1,09 % par an de 2014 à 2017 puis de 2,13 % de 2018 à 2020. La moindre progression du coût salarial jusqu'en 2017 résulterait du gel de la valeur de point d'indice de la fonction publique. La quasi-stagnation observée entre 2000 et 2014 provient de la modification profonde de la structure catégorielle des emplois régionaux liée aux transferts d'agents.

Tableau 2-16 : Prospective des frais de personnel des régions (en Md€ courants)

Année	Nombre d'emplois y compris personnels transférés	Rémunération moyenne par emploi	Frais de personnel	Taux de variation des emplois	Taux de croissance de la rémunération par emploi
2010	79 700	34 881	2,780	1,27%	2,43%
2011	80 037	35 733	2,860	0,42%	2,44%
2012	81 682	36 361	2,970	2,06%	1,75%
2013	81 200	37 685	3,060	-0,59%	3,64%
2014	81 436	38 001	3,095	0,29%	0,84%
2015	81 451	38 456	3,132	0,02%	1,20%
2016	81 273	38 889	3,161	-0,22%	1,13%
2017	81 126	39 270	3,186	-0,18%	0,98%
2018	80 621	40 187	3,240	-0,62%	2,33%
2019	80 103	41 050	3,288	-0,64%	2,15%
2020	79 930	41 857	3,346	-0,22%	1,97%
TCAM 2000/2014	14,63%	0,02%	14,65%	5 067	Moyenne 2000/2014
TCAM 2014/2017	-0,13%	1,09%	0,97%	-103	Moyenne 2014/2017
TCAM 2017/2020	-0,50%	2,13%	1,63%	-399	Moyenne 2017/2020
TCAM 2014/2020	-0,31%	1,61%	1,30%	-215	Moyenne 2013/2020

La moindre croissance des recettes de fonctionnement résulterait de la réduction des concours de l'État de -4,27 % par an de 2013 à 2017. Après neutralisation du transfert de CVAE associé à la loi NOTRe, le ralentissement proviendrait également de la moindre productivité du système fiscal avec une baisse de croissance plus marquée des taxes indirectes que des taxes directes.

e) Prospective des budgets locaux

La prospective globale regroupe les prévisions communales, intercommunales, départementales et régionales, non consolidées des financements croisés d'investissement et de fonctionnement.

Tableau 2-17 Prospective des investissements des collectivités locales (Md€ constants)

En milliards d'euros constants (2010)	Investissements directs	Subventions d'équipement versées	Epargne brute	Emprunts	Taux des investissements directs / PIB
2010	36,760	12,590	30,090	16,060	1,84%
2011	37,153	12,433	31,616	15,424	1,86%
2012	37,350	12,574	29,588	17,119	1,87%
2013	39,642	13,046	27,871	16,015	1,97%
2014	36,160	12,908	25,760	15,503	1,77%
2015	32,834	12,517	24,653	15,265	1,59%
2016	30,139	11,890	21,728	16,046	1,45%
2017	28,393	11,344	19,417	16,118	1,35%
2018	26,231	10,560	20,431	14,583	1,23%
2019	27,361	10,102	20,305	13,314	1,26%
2020	24,781	9,884	20,619	11,815	1,12%
TCAM 2000/2014	0,43%	2,08%	2,47%	-5,77%	1,89%
TCAM 2014/2017	-8,06%	-4,31%	-9,42%	1,30%	1,46%
TCAM 2017/2020	-4,54%	-4,59%	2,00%	-10,35%	1,20%
TCAM 2014/2020	-6,30%	-4,45%	-3,71%	-4,53%	1,33%

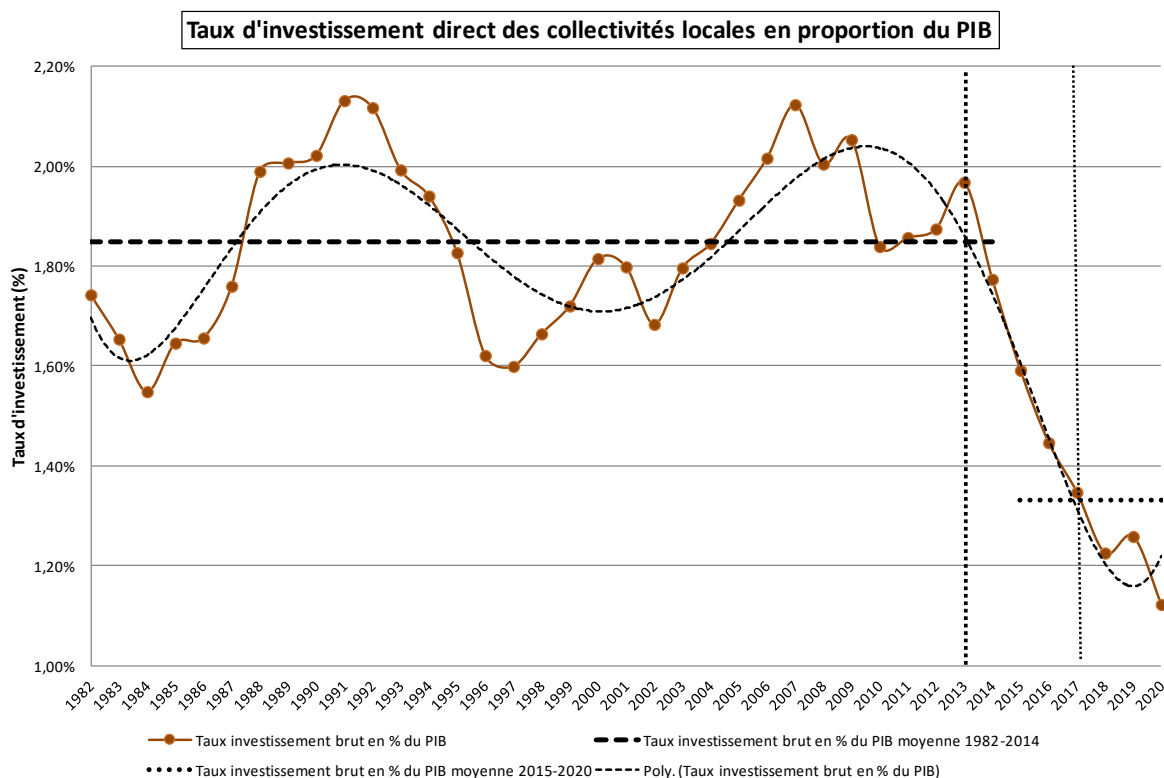
Les dépenses directes d'équipement des collectivités territoriales et groupements de coopération intercommunale diminueraient en volume de -8,06 % par an, de 36,2 Md€ en 2014

à 28,4 Md€ constants en 2017, puis de -5,54 % entre 2017 et 2020 pour atteindre 24,8 Md€ au terme de la prospective.

Les dépenses indirectes d'équipement, sous forme d'aides à l'investissement, connaîtrait aussi une trajectoire continuellement descendante de -4,31 % par an de 12,9 Md€ en 2014 à 11,3 Md€ en 2017 puis de -4,59 % pour atteindre 9,9 Md€ constants en 2020 (Tableau 2-17).

Le flux d'investissement direct représenterait, en moyenne annuelle, 1,46 % du produit intérieur brut (PIB) de 2015 à 2017 puis 1,20 % de 2018 à 2020, contre 1,89 % de 2000 à 2014. Le profil cyclique de l'effort d'investissement en proportion du PIB se creuserait pour atteindre un niveau d'étiage de 1,20 %, contre un bas de cycle de 1,60 % observé jusqu'alors à deux reprises depuis la décentralisation (Graphique 2-12).

Graphique 2-12



La demande d'emprunts, en hausse annuelle moyenne de 1,30 % par an de 15,5 Md€ en 2014 à 16,1 Md€ en 2017, ne compenserait pas le repli de -9,42 % par an de l'épargne brute de 25,8 Md€ à 19,4 Md€. A partir de 2018, la demande d'emprunt reculerait de -10,35 % par an pour atteindre 11,8 Md€ au terme de la prospective.

Les collectivités connaîtraient une dégradation des conditions d'équilibre et de solvabilité jusqu'en 2017 puis une légère amélioration de 2018 à 2020 (Tableau 2-17).

La fraction de l'épargne brute consacrée aux remboursements d'emprunts progresserait de 48,64 % en 2014 à 64,53 % en 2017 puis reculerait à 60,59 % en 2020. Le risque d'insolvabilité suivrait une trajectoire similaire avec un délai de désendettement égal à 58,75 % de la durée de la dette en 2014, à 79,04 % en 2017 puis à 70,78 % en 2020.

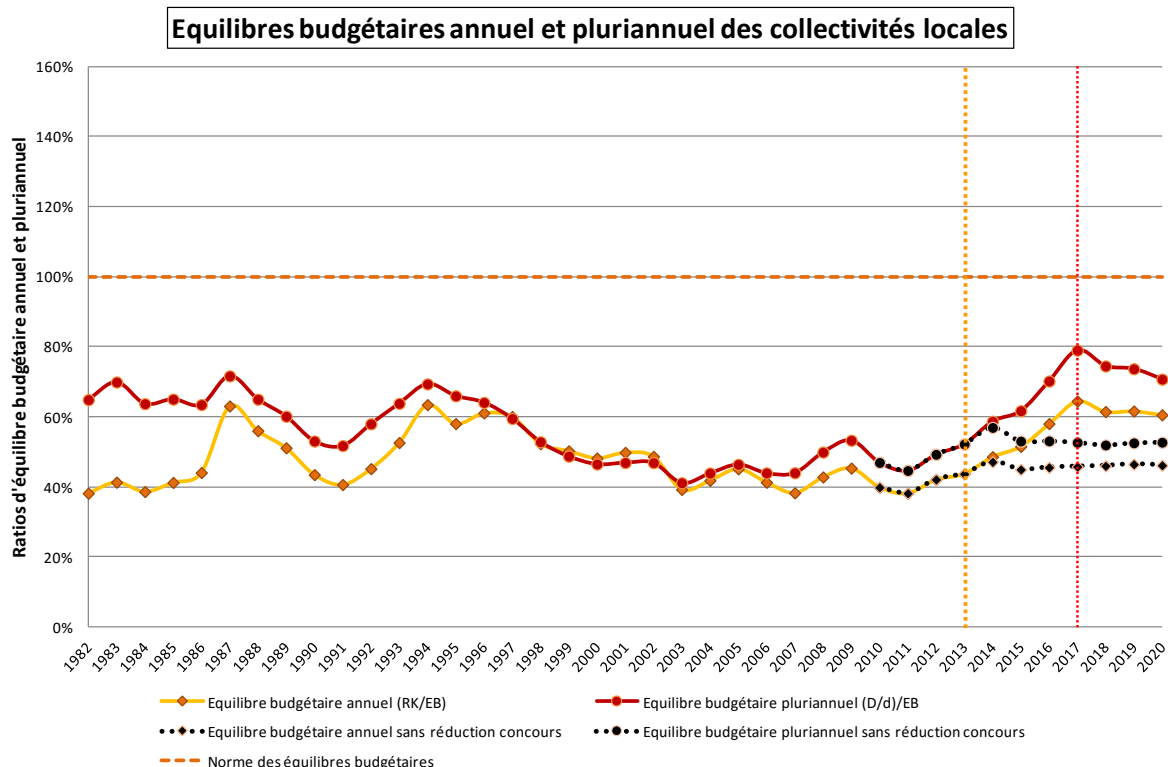
La dégradation des conditions d'équilibre et de solvabilité de 2010 à 2017 marquerait un renversement de tendance par rapport à l'amélioration amorcée au début des années 1990. L'affaiblissement de la soutenabilité de la dette locale jusqu'en 2017 résulterait de l'érosion continue de l'épargne brute, non seulement en volume mais aussi en valeur, associée à

l'alourdissement des remboursements d'emprunts. L'amélioration à partir de 2018 reflèterait la reprise de la propension à épargner (Graphique 2-13).

Tableau 2-18 : Prospective des budgets locaux (en Md€ courants)

En milliards d'euros courants	Investissements directs	Subventions équipement versées	Autres dépenses investissement	Subventions équipement reçues	Epargne nette	Emprunts
2010	36,760	12,590	2,680	20,160	18,080	16,060
2011	38,250	12,800	2,930	20,430	20,110	15,880
2012	39,120	13,170	2,980	20,460	17,930	17,930
2013	41,660	13,710	2,880	20,990	16,470	16,830
2014	37,824	13,502	2,472	20,886	13,839	16,217
2015	34,618	13,197	2,716	20,142	12,585	16,095
2016	32,223	12,712	2,754	19,817	9,739	17,156
2017	30,859	12,329	2,713	19,457	7,485	17,518
2018	29,044	11,692	2,694	18,979	8,706	16,147
2019	30,866	11,395	2,697	19,251	8,778	15,019
2020	28,482	11,360	2,718	18,777	9,341	13,580
TCAM 2000/2014	2,42%	3,97%	1,06%	3,08%	0,45%	3,09%
TCAM 2014/2017	-6,78%	-3,03%	3,10%	-2,36%	-20,49%	2,57%
TCAM 2017/2020	-2,67%	-2,73%	0,06%	-1,18%	7,38%	-8,49%
TCAM 2014/2020	-4,73%	-2,88%	1,58%	-1,77%	-6,55%	-2,96%
En milliards d'euros courants	Epargne brute	Remboursement des emprunts	Dettes en fin d'année	Equilibre budgétaire annuel	Equilibre budgétaire pluriannuel	Besoin (-) ou capacité (+) de financement
2010	30,090	12,010	120,660	39,91%	46,99%	-1,780
2011	32,550	12,440	124,100	38,22%	44,70%	-1,000
2012	30,990	13,060	128,970	42,14%	49,31%	-3,820
2013	29,290	12,820	132,980	43,77%	52,26%	-7,970
2014	26,945	13,106	136,091	48,64%	58,75%	-5,968
2015	25,993	13,408	138,778	51,58%	61,75%	-4,396
2016	23,230	13,491	142,442	58,08%	70,23%	-4,641
2017	21,103	13,618	146,341	64,53%	79,04%	-5,341
2018	22,622	13,916	148,573	61,51%	74,52%	-1,829
2019	22,905	14,127	149,464	61,68%	73,72%	-2,802
2020	23,699	14,358	148,686	60,59%	70,78%	-0,083
TCAM 2000/2014	0,50%	0,56%	3,18%	0,06%	1,66%	
TCAM 2014/2017	-8,15%	1,28%	2,42%	9,43%	9,89%	0,00%
TCAM 2017/2020	3,87%	1,76%	0,53%	-2,10%	-3,68%	0,00%
TCAM 2014/2020	-2,14%	1,52%	1,48%	3,66%	3,10%	0,00%
En milliards d'euros courants	Taxes directes	Taxes indirectes	Fiscalité	Dotations de l'Etat	Autres recettes fonctionnement	Recettes de fonctionnement
2010	74,074	35,542	109,616	48,805	20,629	179,050
2011	66,582	44,071	110,653	53,071	21,847	185,570
2012	69,470	44,732	114,202	53,534	21,224	188,960
2013	72,818	44,579	117,397	53,461	20,832	191,690
2014	75,259	46,687	121,946	50,162	20,933	193,041
2015	78,097	48,154	126,250	47,257	21,485	194,992
2016	80,200	49,730	129,930	43,512	21,741	195,183
2017	82,601	51,327	133,928	40,026	21,879	195,834
2018	85,319	53,047	138,367	40,036	22,086	200,488
2019	87,660	54,651	142,311	40,031	22,234	204,577
2020	90,208	56,482	146,691	40,027	22,404	209,121
TCAM 2000/2014	3,04%	9,58%	4,90%	2,93%	2,26%	4,02%
TCAM 2014/2017	3,10%	3,16%	3,12%	-7,52%	1,47%	0,48%
TCAM 2017/2020	2,94%	3,19%	3,03%	0,00%	0,79%	2,19%
TCAM 2014/2020	3,02%	3,17%	3,08%	-3,76%	1,13%	1,33%
En milliards d'euros courants	Frais de personnel	Achats de biens et fournitures	Transferts courants et autres dépenses	Frais financiers	Dépenses de fonctionnement	Variation du fonds de roulement
2010	51,740	32,686	60,634	3,900	148,960	2,270
2011	52,997	33,603	62,150	4,270	153,020	2,440
2012	54,900	34,444	64,136	4,490	157,970	1,050
2013	56,610	35,624	65,646	4,520	162,400	-3,960
2014	57,934	35,894	67,713	4,554	166,095	-2,856
2015	58,846	36,229	69,292	4,631	168,999	-1,708
2016	59,644	36,741	70,826	4,743	171,953	-0,977
2017	60,416	36,790	72,540	4,984	174,730	-1,442
2018	61,710	36,935	73,987	5,234	177,866	0,402
2019	63,095	37,344	75,900	5,332	181,672	-1,910
2020	64,611	37,744	77,698	5,369	185,423	-0,861
TCAM 2000/2014	4,82%	4,16%	5,63%	0,11%	4,80%	
TCAM 2014/2017	1,40%	0,82%	2,30%	3,01%	1,69%	
TCAM 2017/2020	2,24%	0,85%	2,29%	2,48%	1,98%	
TCAM 2014/2020	1,82%	0,84%	2,29%	2,74%	1,83%	

Graphique 2-13



Les budgets locaux subiraient un « effet de ciseaux » entre 2014 et 2017. La hausse nominale des dépenses de fonctionnement de 1,69 % par an excéderait l'augmentation de 0,48 % des recettes. De 2018 à 2020, le différentiel s'inverserait avec une croissance respective de 1,98 % et de 2,19 % des charges et des produits courants.

Du côté des dépenses de fonctionnement, les frais de personnel progresseraient de 1,40 % par an de 2014 à 2017 puis de 2,24 % de 2017 à 2020, contre 4,82 % de 2000 à 2014.

Tableau 2-19 : Prospective des frais de personnel des collectivités (en Md€ courants)

Année	Nombre d'emplois yc personnels transférés	Rémunération moyenne par emploi	Frais de personnel	Taux de variation des emplois	Taux de croissance de la rémunération par emploi
2010	1 675 300	30 884	51,740	0,28%	2,58%
2011	1 693 793	31 289	52,997	1,10%	1,31%
2012	1 723 045	31 862	54,900	1,73%	1,83%
2013	1 737 400	32 583	56,610	0,83%	2,26%
2014	1 757 198	32 969	57,934	1,14%	1,19%
2015	1 771 239	33 223	58,846	0,80%	0,77%
2016	1 781 409	33 481	59,644	0,57%	0,78%
2017	1 787 459	33 800	60,416	0,34%	0,95%
2018	1 791 391	34 448	61,710	0,22%	1,92%
2019	1 797 672	35 098	63,095	0,35%	1,89%
2020	1 807 532	35 746	64,611	0,55%	1,84%
TCAM 2000/2014	2,62%	2,20%	4,82%	38 507	Moyenne 2000/2014
TCAM 2014/2017	0,57%	0,83%	1,40%	10 087	Moyenne 2014/2017
TCAM 2017/2020	0,37%	1,87%	2,24%	6 691	Moyenne 2017/2020
TCAM 2014/2020	0,47%	1,35%	1,82%	7 191	Moyenne 2013/2020

Le nombre d'emplois augmenterait de 0,47 % par an sur l'ensemble de la période de prévision, soit en moyenne de 7 191 agents par an, contre 2,62 % de 2000 à 2014, soit 38 507 recrutements en moyenne chaque année (Tableau 2-19). La prospective anticipe par conséquent un ralentissement des créations d'emplois, en rupture avec la tendance passée d'augmentation soutenue du nombre de postes.

La rémunération par emploi progresserait en moyenne de 0,83 % par an de 2014 à 2017 puis de 1,87 % de 2018 à 2020. La moindre croissance du coût salarial jusqu'en 2017 résulterait du gel de la valeur de point d'indice de la fonction publique. Le retour supposé aux modalités de revalorisation générale des traitements à partir de 2018 entraînerait une hausse de la rémunération par agent légèrement inférieure aux années 2000 à 2014 (2,20 % par an) en raison notamment d'une plus faible évolution anticipée des prix.

Du côté des recettes de fonctionnement, le freinage de la croissance résulterait de la réduction des concours de l'État de -7,52 % par an de 2014 à 2017. Le ralentissement proviendrait également de la moindre productivité du système fiscal avec une progression de 3,08 % par an de 2014 à 2020, contre 4,90 % de 2000 à 2014.

La baisse de croissance concernerait les taxes indirectes et directes affectées (taxe d'enlèvement des ordures ménagères) avec une augmentation de 3,17 % par an entre 2014 et 2020 contre 9,58 % de 2000 à 2014. A l'inverse, l'augmentation des taxes directes de 3,02 % par an entre 2014 et 2020 serait équivalente à la croissance annuelle moyenne de 3,04 % observée de 2000 à 2014.

Tableau 2-20 : Prospective de la fiscalité locale (en Md€ courants)

Année	Effort fiscal après réforme TP	Potentiel fiscal à taux votés localement après réforme TP	Produit voté de la fiscalité directe après réforme de la TP	Taux de croissance de l'effort fiscal après réforme TP	Taux de croissance du potentiel fiscal à taux votés localement après réforme TP
2010	0,969	50,387	48,813	1,71%	425,54%
2011	0,991	52,371	51,887	2,24%	3,86%
2012	1,000	54,288	54,288	0,93%	3,59%
2013	1,007	56,123	56,496	0,66%	3,33%
2014	1,012	57,229	57,900	0,50%	1,95%
2015	1,036	58,068	60,138	2,34%	1,46%
2016	1,048	59,017	61,845	1,18%	1,62%
2017	1,063	60,031	63,791	1,39%	1,70%
2018	1,078	61,202	65,958	1,41%	1,93%
2019	1,082	62,498	67,616	0,39%	2,09%
2020	1,088	63,845	69,462	0,56%	2,13%
TCAM 2000/2014	1,68%	3,42%	5,11%		
TCAM 2014/2017	1,64%	1,59%	3,23%		
TCAM 2017/2020	0,79%	2,05%	2,84%		
TCAM 2014/2020	1,21%	1,82%	3,03%		

Toutefois, la croissance des taxes directes à taux votés localement fléchirait sensiblement de 5,11 % par an entre 2000 et 2014 (à périmètre constant) à 3,23 % entre 2014 et 2017 puis à 2,84 % de 2018 à 2020. La baisse de croissance serait imputable au ralentissement, d'une part, de la progression du potentiel fiscal à 1,82 % par an de 2014 à 2020 contre 3,42 % de 2000 à 2014 et, d'autre part, du relèvement de l'effort fiscal, en hausse de 1,64 % par an de 2014 à 2017 puis de 0,79 % de 2018 à 2020, contre 1,68% de 2000 à 2014 (Tableau 3-20).

3. Impacts spécifiques de la baisse de DGF et du gel de la valeur de point de l'indice salarial sur les budgets locaux 2014-2020

En réaction à la baisse de la DGF, des ajustements budgétaires sont inévitables pour, sinon éviter, du moins limiter la dégradation des équilibres. L'ampleur et l'échéancier des ajustements dépendent, d'une part, du type de dépenses et de recettes et, d'autre part, de la vitesse de réaction des collectivités à la contraction de la dotation.

L'ajustement devrait porter principalement sur l'investissement mais dans une proportion inférieure à la baisse de DGF, du moins à court terme. En revanche, le recul des investissements pourrait s'amplifier à moyen terme. La diminution des dépenses de fonctionnement devrait être de moindre ampleur.

L'impact de la baisse de DGF sur les budgets locaux ne peut pas être évalué comptablement pour deux raisons. D'une part, la réduction de la dotation n'impose pas mécaniquement une baisse équivalente des dépenses grâce aux possibilités d'augmentation des impôts, de souscription de nouveaux emprunts ou encore de tirage sur le fonds de roulement. D'autre part, l'évolution des dépenses ne dépend pas uniquement de la variation du concours national.

Ainsi, le décrochage brutal des dépenses d'équipement, hors dette, des collectivités locales en 2014 de -7,6 % par rapport à 2013 n'est pas imputable au recul de la DGF. Deux explications du repli de l'investissement sont avancées. La première, retenue notamment par le Gouvernement, attribue la baisse au cycle électoral caractérisé par une chute de l'investissement après les élections, liée aux délais de préparation et d'engagement des nouveaux projets, suivie d'une reprise progressive puis d'une accélération à l'approche des élections suivantes. La seconde, plus communément admise par les élus locaux, rattache le décrochage à la baisse anticipée de l'épargne. La minoration de DGF érode en effet l'excédent des produits sur les charges de fonctionnement et donc à la fois l'autofinancement et la capacité d'endettement, les deux leviers de l'investissement. En fait, les deux explications ne sont pas exclusives mais complémentaires dans des proportions toutefois variables, à l'origine de la diversité des diagnostics sur l'évolution prévisionnelle des dépenses d'équipement des collectivités territoriales.

L'évaluation comptable de l'effet multiplicateur de la réduction de DGF, via une diminution équivalente de l'épargne, sur l'investissement repose implicitement sur l'hypothèse d'une source unique de variation des dépenses. En fait, pour évaluer correctement les rôles respectifs des différents facteurs, tous les déterminants non seulement des dépenses mais aussi des recettes d'investissement et de fonctionnement doivent être pris en compte simultanément. Or, un tel protocole suppose au préalable la modélisation des budgets locaux. Par conséquent, seule une évaluation économétrique peut espérer quantifier l'impact de la baisse de DGF sur l'investissement, le vote de taux d'imposition, l'emprunt ou encore la création d'emplois.

L'évaluation comptable de l'effet de la réduction de DGF exige une modélisation économétrique complète des budgets locaux qui permette de *comparer la trajectoire des finances locales i) en présence de la baisse de la DGF et du gel de la valeur du point d'indice de la fonction publique territoriale (ce qui correspond aux mesures du programme de stabilité) et ii) en leur absence, c'est-à-dire avec gel de la DGF de 2014 à 2017 et indexation du point d'indice.*

Il est en effet indispensable de procéder au couplage des actions sur la DGF et sur le point d'indice car c'est de cette façon qu'a été conçu explicitement le programme de stabilité. Celui-ci vise à atténuer la ponction opérée par la minoration de la DGF par la suspension de la

revalorisation de la valeur du point (même si la désindexation de la valeur de point de l'indice du traitement de la fonction publique est antérieure à la première amputation de la dotation). Un scénario alternatif doit donc être construit de façon symétrique, associant cette fois le gel de la DGF à la reprise de l'indexation de la valeur du point d'indice.

Afin d'isoler précisément l'effet spécifique de la baisse de la DGF et celle du gel du point d'indice, des simulations successives ont été effectuées permettant d'en distinguer les effets. Dans les tableaux qui suivent apparaissent ainsi l'effet spécifique de la réduction de la DGF, l'effet spécifique du gel du point d'indice, et par addition l'effet total du couplage de deux mesures. Les différentes simulations prennent également en compte les autres mesures de soutien à l'investissement local intégrées aux simulations de la section précédente, de sorte que leur effet est neutralisé.

Les résultats présentés ci-après sont des résultats cumulés, ils additionnent (sans actualisation) les résultats annuels sur la période du Programme de stabilité soit 2014-2017, puis sur la période 2017-2020.

a) Communes

La baisse de DGF, de -11,0 Md€ de 2014 à 2017 puis par récurrence de -14,7 Md€ entre 2018 et 2020, ne serait pas compensée par des hausses d'impôts (0,4 Md€ puis de 1,2 Md€) ou des économies de fonctionnement (-3,3 Md€ puis -7,3 Md€). En conséquence, l'épargne brute reculerait de -7,3 Md€ puis de -6,2 Md€, soit respectivement de 66 % puis de 42 % de la réduction de la dotation (Tableau 3-1).

Tableau 3-1 : Impacts de la baisse de DGF et du point d'indice salarial sur les budgets communaux

Variation cumulée en Md€	2014-2017			2018-2020		
	Réduction de la DGF	Gel du point d'indice	Réduction de la DGF et gel du point d'indice	Réduction de la DGF	Gel du point d'indice (effet de la période précédente)	Réduction de la DGF et gel du point d'indice
DGF	-11,037		-11,037	-14,734		-14,734
Investissements directs	-4,967	0,812	-4,155	-9,898	1,744	-8,154
Subventions équipement versées	-0,059	0,010	-0,049	-0,265	0,045	-0,220
Remboursement des emprunts	0,056	-0,009	0,047	0,231	-0,040	0,192
Emprunts	3,316	-0,560	2,757	0,683	-0,140	0,543
Subventions équipement reçues	-1,710	0,314	-1,396	-5,520	0,898	-4,622
Epargne nette	-8,816	1,462	-7,354	-7,788	1,423	-6,364
Achats de biens et fournitures	-1,332	0,189	-1,143	-3,590	0,542	-3,048
Frais de personnel	0,000	-1,775	-1,775	-0,313	-2,375	-2,688
Recrutements	0	0	0	-5 054	1 575	-3 479
Frais financiers	0,049	-0,008	0,041	0,238	-0,041	0,198
Dépenses de fonctionnement	-1,769	-1,524	-3,293	-5,755	-1,583	-7,339
Dépenses totales	-6,739	-0,711	-7,450	-15,686	0,166	-15,521
Taxes directes	0,508	-0,071	0,437	1,422	-0,200	1,223
Taxes indirectes	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Recettes de fonctionnement	-10,529	-0,071	-10,600	-13,312	-0,200	-13,511
Epargne brute	-8,760	1,453	-7,307	-7,556	1,384	-6,173
Variation du fonds de roulement	-2,184	0,395	-1,789	-2,462	0,393	-2,069
Déficit (-) ou excédent (+)	-5,445	0,946	-4,499	-2,914	0,493	-2,421
Annuités de la dette	0,105	-0,017	0,088	0,469	-0,080	0,389

L'érosion de la capacité d'autofinancement entrainerait, de 2014 à 2017, le repli de l'investissement direct de -4,2 Md€, soit de -5,22 % des dépenses qu'auraient engagées les communes en l'absence de minoration de la DGF. De 2018 à 2020, le recul s'amplifierait à -8,2 Md€, soit à -12,50 % des dépenses potentielles en l'absence de réduction de la dotation. Au total, le déficit d'investissement atteindrait -12,3 Md€ à l'horizon 2020, soit -8,50 % des dépenses d'équipement qui auraient été réalisées si la DGF n'avait pas été réduite.

La baisse de DGF entraînerait également le recul des subventions d'équipement versées de -0,05 Md€, soit de -0,83 % du montant des aides qu'auraient versées les communes de 2014

à 2017 en l'absence de minoration de la dotation. De 2018 à 2020, le recul s'amplifierait à -0,2 Md€, soit à -4,72 % des aides potentielles.

Les économies de fonctionnement porteraient sur les achats de biens et fournitures (-1,1 Md€ de 2014 à 2017 puis -3,0 Md€ de 2018 à 2020) et les frais de personnel. De 2014 à 2017, la réduction de la masse salariale de -1,8 Md€ résulterait uniquement du gel de la valeur de point de l'indice de traitement de la fonction publique.

De 2018 à 2020, les économies salariales de -2,7 Md€ proviendraient pour -0,3 Md€ de la baisse des recrutements (-5 054 emplois toutefois amortis par la création de 1 575 postes supplémentaires en réponse à la baisse de la croissance du coût du travail, limitant ainsi le moindre recrutement à -3 479 agents) et pour -2,4 Md€ de l'effet récurrent du gel de la valeur de point au cours des trois années précédentes (la prospective suppose le retour à une réévaluation générale des salaires à partir de 2018).

En revanche, les frais financiers augmenteraient respectivement de 0,04 Md€ puis de 0,2 Md€. Sans surprise, les dépenses de fonctionnement seraient moins flexibles à la baisse de la DGF que les dépenses d'investissement. En outre, 39 % des économies estimées proviendraient du gel du point d'indice.

L'ajustement final des dépenses et recettes reposerait sur l'emprunt et le fonds de roulement. De 2014 à 2017 les tirages d'emprunts augmenteraient de 2,8 Md€ puis de 0,5 Md€ de 2018 à 2020 par rapport aux crédits qu'auraient demandés les communes si la DGF était demeurée gelée en valeur au niveau de 2013.

Le recours accru au crédit compenserait, non seulement l'érosion de l'épargne mais aussi le recul des aides à l'investissement, de -1,4 Md€ de 2014 à 2017 et de -4,6 Md€ de 2018 à 2020, lié à la baisse du FCTVA et des subventions d'équipement versées par les départements et des régions.

Le besoin de financement des communes se creuserait de -4,5 Md€ puis de -2,4 Md€. L'accentuation du déficit serait couvert sur l'ensemble de l'horizon de la prospective par 3,3 Md€ d'emprunts supplémentaires, déduction faite de 0,2 Md€ de remboursements en capital, et d'un tirage de -3,9 Md€ sur le fonds de roulement.

b) Communautés

La baisse de DGF, de -4,7 Md€ de 2014 à 2017 puis de -6,3 Md€ de 2018 à 2020, ne serait pas compensée par des hausses d'impôts (d'après l'estimation de l'équation d'effort fiscal, les communautés ne réagiraient pas à la dégradation de la solvabilité ou de l'épargne par un relèvement du niveau d'effort fiscal, toutes choses étant égales par ailleurs) et qu'en partie par des économies de fonctionnement (-1,3 Md€ puis -2,9 Md€). En conséquence, l'épargne brute reculerait de -3,4 Md€ de 2014 à 2017 puis à nouveau de -3,4 Md€ de 2018 à 2020, soit de 72 % puis de 54 % de la diminution de la dotation (Tableau 3-2).

Tableau 3-2 : Impacts spécifiques de la baisse de DGF et du gel de la valeur du point d'indice sur les budgets intercommunaux

Variation cumulée en Md€	2014-2017			2018-2020		
	Réduction de la DGF	Gel du point d'indice	Réduction de la DGF et gel du point d'indice	Réduction de la DGF	Gel du point d'indice (effet de la période précédente)	Réduction de la DGF et gel du point d'indice
DGF	-4,719	0,000	-4,719	-6,313	0,000	-6,313
Investissements directs	-0,501	0,082	-0,418	-2,003	0,341	-1,662
Subventions équipement versées	-0,136	0,022	-0,114	-0,500	0,085	-0,415
Remboursement des emprunts	0,030	-0,006	0,024	0,258	-0,047	0,212
Emprunts	1,889	-0,338	1,551	1,652	-0,310	1,342
Subventions équipement reçues	-0,288	0,050	-0,238	-1,046	0,174	-0,872
Epargne nette	-4,402	0,986	-3,416	-4,674	1,023	-3,650
Achats de biens et fournitures	-0,068	0,011	-0,057	-0,447	0,075	-0,372
Frais de personnel	-0,036	-1,052	-1,088	-0,398	-1,224	-1,623
<i>Création d'emplois</i>	<i>-1 847</i>	<i>304</i>	<i>-1 543</i>	<i>-6 829</i>	<i>1 164</i>	<i>-5 665</i>
Frais financiers	0,010	-0,002	0,008	0,155	-0,028	0,127
Dépenses de fonctionnement	-0,356	-0,980	-1,336	-1,898	-0,977	-2,875
Dépenses totales	-0,963	-0,881	-1,844	-4,143	-0,597	-4,740
Taxes directes	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Taxes indirectes	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Recettes de fonctionnement	-4,728	0,000	-4,728	-6,313	0,000	-6,313
Epargne brute	-4,372	0,980	-3,392	-4,416	0,977	-3,439
Variation du fonds de roulement	-2,164	0,593	-1,571	-1,564	0,461	-1,103
Déficit (-) ou excédent (+)	-4,023	0,925	-3,098	-2,958	0,724	-2,234
Annuités de la dette	0,040	-0,008	0,032	0,413	-0,074	0,339

L'érosion de la capacité d'autofinancement entrainerait un repli de l'investissement de -0,4 Md€, soit de -1,57 % du montant potentiel des dépenses d'équipement entre 2014 et 2017. De 2018 à 2020, le recul s'amplifierait à -1,7 Md€, soit -8,05 % du montant des dépenses potentielles. Au total, le déficit d'investissement atteindrait -2,1 Md€ à l'horizon 2020, soit -4,41 % des dépenses d'équipement si la DGF n'avait pas été réduite.

La baisse de la dotation entraînerait également une diminution des subventions d'équipement versées de -0,1 Md€, soit de -1,72 % du montant des aides qu'auraient versées les communautés de 2014 à 2017 en l'absence de minoration de la dotation. De 2018 à 2020, le recul s'amplifierait à -0,4 Md€, soit à -8,35 % des aides potentielles.

Les économies de fonctionnement porteraient sur les achats de biens et fournitures (-0,06 Md€ de 2014 à 2017 puis -0,4 Md€ de 2018 à 2020) et les frais de personnel. De 2014 à 2017, la réduction de la masse salariale de -1,1 Md€ résulterait pour -0,04 Md€ de la diminution des créations d'emplois (-1 847 sur les trois années toutefois amortis par la création de 304 postes en réponse à la baisse de la croissance du coût du travail conduisant à ainsi à un moindre recrutement de -1 543 agents) et pour -1,1 Md€ du gel de la valeur de point de l'indice de traitement de la fonction publique.

De 2018 à 2020, les économies salariales de -1,6 Md€ proviendraient pour -0,4 Md€ de la baisse des recrutements (-6 829 emplois toutefois amortis par la création de 1 164 postes en réponse à la baisse de la croissance du coût du travail conduisant à ainsi à un moindre recrutement de -5 665 agents) et pour -1,2 Md€ du gel de la valeur de point au cours des trois années précédentes (la prospective suppose le retour à une réévaluation générale des salaires à partir de 2018).

En revanche, les frais financiers augmenteraient respectivement de 0,01 Md€ puis de 0,1 Md€. Les dépenses de fonctionnement seraient moins flexibles à la baisse de la DGF que les dépenses d'investissement. En outre, 54 % des économies estimées proviendrait du gel du point d'indice.

L'ajustement final des dépenses et recettes reposerait sur l'emprunt et le fonds de roulement. De 2014 à 2017, les tirages d'emprunts augmenteraient de 1,6 Md€ puis de 1,3 Md€ de 2018 à 2020 par rapport aux crédits qu'auraient demandés les communautés si la DGF était demeurée gelée en valeur au niveau de 2013.

Le recours accru au crédit compenserait, non seulement l'érosion de l'épargne mais aussi le recul des aides à l'investissement, de -0,2 Md€ de 2014 à 2017 et de -0,9 Md€ de 2018 à 2020, lié à la baisse du FCTVA et des subventions d'équipement versées par les départements et des régions.

Le besoin de financement des communautés se creuserait de -3,1 Md€ puis de -2,2 Md€. L'accentuation du déficit serait couvert sur l'ensemble de l'horizon de la prospective par 2,9 Md€ d'emprunts supplémentaires, déduction faite de 0,2 Md€ de remboursements en capital, et d'un tirage de -2,7 Md€ sur le fonds de roulement.

c) Départements

La baisse de DGF, de -8,8 Md€ de 2014 à 2017 puis de -11,9 Md€ de 2018 à 2020, ne serait compensée que partiellement par des hausses d'impôts (respectivement de 0,3 Md€ puis de 1,1 Md€) ou des économies de fonctionnement (-2,5 Md€ puis -3,5 Md€). En conséquence, l'épargne brute reculerait de -6,0 Md€ puis à nouveau de -7,3 Md€, soit de 68 % puis de 61 % du recul de la dotation (Tableau 3-3).

L'érosion de la capacité d'autofinancement entraînerait, de 2014 à 2017, le repli de l'investissement direct de -0,4 Md€, soit de -1,67 % du montant des dépenses des départements en l'absence de minoration de la DGF. De 2018 à 2020, le recul s'amplifierait considérablement à -7,2 Md€, soit -54,02 % du montant des dépenses potentielles en l'absence de réduction de la dotation. Au total, le déficit d'investissement atteindrait -7,6 Md€ à l'horizon 2020, soit -20,76 % des dépenses d'équipement si la DGF n'avait pas été réduite.

La baisse de la dotation entraînerait également le recul des subventions d'équipement attribuées, principalement aux communes et dans une moindre mesure aux intercommunalités, de -0,5 Md€, soit de -2,83 % du montant des aides qu'auraient versées les départements de 2014 à 2017 en l'absence de minoration de la DGF. De 2018 à 2020, le recul s'amplifierait à -2,5 Md€, soit -23,00 % du montant des subventions d'équipement potentielles en l'absence de réduction de la dotation.

Tableau 3-3 : Impacts spécifiques de la baisse de DGF et du gel de la valeur du point d'indice salarial sur les budgets départementaux

Variation cumulée en Md€	2014-2017			2018-2020		
	Réduction de la DGF	Gel du point d'indice	Réduction de la DGF et gel du point d'indice	Réduction de la DGF	Gel du point d'indice (effet de la période précédente)	Réduction de la DGF et gel du point d'indice
DGF	-8,839	0,000	-8,839	-11,850	0,000	-11,850
Investissements directs	-0,517	0,131	-0,386	-8,412	1,235	-7,178
Subventions équipement versées	-0,589	0,133	-0,455	-2,944	0,464	-2,480
Remboursement des emprunts	-0,011	0,003	-0,008	0,565	-0,130	0,434
Emprunts	4,671	-1,013	3,658	-0,422	-0,500	-0,923
Subventions équipement reçues	-0,046	0,007	-0,039	-0,349	0,067	-0,282
Epargne nette	-8,347	2,342	-6,005	-10,344	2,650	-7,693
Achats de biens et fournitures	0,000	0,000	0,000	-0,027	0,006	-0,021
Frais de personnel	0,000	-2,454	-2,454	0,000	-2,762	-2,762
Création d'emplois	0	0	0	0	0	0
Frais financiers	0,179	-0,044	0,135	0,796	-0,187	0,609
Dépenses de fonctionnement	-0,049	-2,434	-2,483	-0,802	-2,692	-3,494
Dépenses totales	-1,166	-2,167	-3,333	-11,593	-1,124	-12,717
Taxes directes	0,398	-0,089	0,309	1,269	-0,172	1,097
Taxes indirectes	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Recettes de fonctionnement	-8,408	-0,089	-8,497	-10,581	-0,172	-10,753
Epargne brute	-8,358	2,345	-6,014	-9,779	2,520	-7,259
Variation du fonds de roulement	-2,616	1,072	-1,544	0,241	0,518	0,759
Déficit (-) ou excédent (+)	-7,298	2,088	-5,211	1,228	0,888	2,116
Annuités de la dette	0,168	-0,041	0,127	1,360	-0,317	1,043

Les économies de fonctionnement ne porteraient pratiquement pas sur les achats de biens et fournitures (-0,00 Md€ de 2014 à 2017 puis -0,02 Md€ de 2018 à 2020) mais seulement sur les frais de personnel. La réduction de la masse salariale de -2,5 Md€ de 2014 à 2017 résulterait uniquement du gel de la valeur de point de l'indice de traitement de la fonction

publique. De même, les économies salariales de -2,8 Md€ entre 2018 et 2020 ne proviendraient que du gel de la valeur de point au cours des trois années précédentes (la prospective suppose le retour à une réévaluation générale des salaires à partir de 2018).

Les frais financiers augmenteraient respectivement de 0,1 Md€ puis de 0,9 Md€. Les dépenses de fonctionnement seraient, sans surprise, moins flexibles à la baisse de la DGF que les dépenses d'investissement. 87 % des économies estimées proviendraient du gel du point d'indice.

De 2014 à 2017, l'ajustement des dépenses et recettes reposerait sur les emprunts. Par rapport aux crédits qu'auraient demandés les départements si la DGF était demeurée gelée en valeur au niveau de 2013, les tirages d'emprunts progresseraient de 3,7 Md€. En revanche, de 2018 à 2020, la forte baisse de l'investissement réduirait de -0,9 Md€ la demande de crédit.

Le besoin de financement des départements se creuserait de -5,2 Md€ de 2014 à 2017 mais diminuerait de 2,1 Md€ entre 2018 et 2020. L'accentuation du déficit serait couvert sur l'ensemble de l'horizon de la prospective par 2,7 Md€ d'emprunts supplémentaires, déduction faite de 0,4 Md€ de remboursements en capital, et d'un tirage sur le fonds de roulement de -0,8 Md€.

d) Régions

La baisse de DGF, de -3,4 Md€ de 2014 à 2017 puis de -4,6 Md€ de 2018 à 2020, ne pourrait pas être compensée par des hausses discrétionnaires d'impôts, les régions n'ayant plus de pouvoir fiscal depuis la réforme de la taxe professionnelle, ou ne le serait que marginalement par des économies de fonctionnement (-0,6 Md€ puis -0,7 Md€), relativement plus modestes que pour les autres collectivités. En conséquence, l'épargne brute reculerait de -2,9 Md€ puis de -3,9 Md€, soit de 84 % puis de 86 % du recul de la dotation (Tableau 3-4).

Tableau 3-4 : Impacts spécifiques de la baisse de DGF et du gel de la valeur du point d'indice salarial sur les budgets régionaux

Variation cumulée en Md€	2014-2017			2018-2020		
	Réduction de la DGF	Gel du point d'indice	Réduction de la DGF et gel du point d'indice	Réduction de la DGF	Gel du point d'indice (effet de la période précédente)	Réduction de la DGF et gel du point d'indice
DGF	-3,438	0,000	-3,438	-4,602	0,000	-4,602
Investissements directs	-1,147	0,246	-0,901	-4,850	0,591	-4,259
Subventions équipement versées	-0,634	0,121	-0,514	-2,469	0,231	-2,237
Remboursement des emprunts	-0,065	0,016	-0,050	-0,063	-0,010	-0,073
Emprunts	1,060	-0,134	0,925	-0,956	0,083	-0,873
Subventions équipement reçues	-0,020	0,006	-0,014	-0,436	0,073	-0,364
Epargne nette	-3,343	0,511	-2,833	-4,496	0,625	-3,871
Achats de biens et fournitures	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Frais de personnel	-0,038	-0,524	-0,562	-0,188	-0,596	-0,785
<i>Création d'emplois</i>	-809	126	-682	-915	27	-889
Frais financiers	0,007	-0,003	0,004	0,145	-0,019	0,126
Dépenses de fonctionnement	-0,031	-0,526	-0,558	-0,043	-0,615	-0,659
Dépenses totales	-1,878	-0,144	-2,022	-7,425	0,196	-7,228
Taxes directes	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Taxes indirectes	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Recettes de fonctionnement	-3,440	0,000	-3,440	-4,602	0,000	-4,602
Epargne brute	-3,409	0,526	-2,882	-4,559	0,615	-3,944
Variation du fonds de roulement	-0,522	0,016	-0,506	1,430	-0,041	1,389
Déficit (-) ou excédent (+)	-1,647	0,166	-1,481	2,323	-0,134	2,189
Annuités de la dette	-0,058	0,013	-0,045	0,082	-0,029	0,053

L'érosion de la capacité d'autofinancement entraînerait le repli de l'investissement direct de -0,9 Md€, soit de -7,45 % des dépenses d'équipement qu'auraient engagées les régions de 2014 à 2017 en l'absence de minoration de la DGF. De 2018 à 2020, le recul s'amplifierait à -4,3 Md€, soit à -40,62 % du montant des dépenses potentielles d'équipement en l'absence de réduction de la dotation. Au total, le déficit d'investissement atteindrait -5,2 Md€ à l'horizon 2020, soit -22,84 % des dépenses d'équipement si la DGF n'avait pas été réduite. Sur les deux périodes, l'investissement des régions serait le plus sensible à la baisse de

la DGF en raison de l'absence de pouvoir de taux sur les taxes directes et de la faible flexibilité des dépenses de fonctionnement.

La baisse de la dotation entraînerait également le recul des versements de subventions d'équipement de -0,5 Md€, soit de -2,12 % du montant des aides qu'auraient accordées les régions de 2014 à 2017 en l'absence de minoration de la DGF. De 2018 à 2020, le recul s'amplifierait à -2,2 Md€, soit -11,53 % du montant des subventions d'équipement potentielles en l'absence de réduction de la dotation.

Les économies de fonctionnement porteraient uniquement sur les frais de personnel, en outre faiblement. De 2014 à 2017, la réduction de la masse salariale de -0,6 Md€ résulterait pour -0,04 Md€ de la diminution des créations d'emplois (-809 sur les trois années toutefois amortis par la création de 126 postes en réponse à la baisse de la croissance du coût du travail limitant ainsi le moindre recrutement à -682 agents) et pour -0,5 Md€ du gel de la valeur de point de l'indice de traitement de la fonction publique.

De 2018 à 2020, les économies salariales de -0,8 Md€ proviendraient pour -0,2 Md€ de la baisse des recrutements (-915 emplois toutefois amortis par la création de 27 postes en réponse à la baisse de la croissance du coût du travail conduisant à ainsi à un moindre recrutement de -889 agents) et pour -0,6 Md€ du gel de la valeur de point au cours des trois années précédentes (la prospective suppose le retour à une réévaluation générale des salaires à partir de 2018). Les dépenses de fonctionnement seraient moins flexibles à la baisse de la DGF que les dépenses d'investissement. 92 % des économies proviendraient du gel du point d'indice.

L'ajustement final des dépenses et recettes reposerait sur l'emprunt. De 2014 à 2017, par rapport aux crédits qu'auraient demandés les régions si l'enveloppe était demeurée gelée en valeur au niveau de 2013, les tirages d'emprunts augmenteraient de 0,9 Md€. En revanche, de 2018 à 2020, la forte chute de l'investissement n'exigerait pas d'emprunts supplémentaires qui au contraire reculeraient de -0,9 Md€. Le recours accru au crédit compenserait l'érosion de l'épargne et le recul des aides à l'investissement, de -0,01 Md€ de 2014 à 2017 et de -0,4 Md€ de 2018 à 2020.

De 2014 à 2017, le besoin de financement des régions se creuserait de -1,5 Md€. En revanche de 2018 à 2020, la stagnation de la demande d'emprunts réduirait le déficit de 2,2 Md€. Sur l'ensemble de l'horizon de la prospective, le besoin de financement ne se creuserait pas comme pour les autres collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunales mais se transformerait en une capacité de financement à hauteur de 0,7 Md€ couvert par 0,05 Md€ d'emprunts, sans augmentation des remboursements en capital, donc d'un recul de la mobilisation du crédit qui permettrait de reconstituer le fonds de roulement de 0,9 Md€.

Depuis 2008, le fonds de roulement de clôture des régions est négatif pour atteindre -1,5 Md€ en 2014, soit une encaisse de 0,9 Md€ et un besoin en fonds de roulement (solde déficitaire des créances et des dettes à court terme) de -2,4 Md€. Dans ces conditions, une reconstitution au moins partielle du fonds de roulement devrait s'imposer notamment pour respecter l'obligation d'équilibre du compte administratif (article L 1612-4 du code général des collectivités territoriales).

e) Collectivités locales

La baisse de DGF, de -28,0 Md€ de 2014 à 2017 puis de -37,5 Md€ de 2018 à 2020, ne serait que partiellement compensée par des hausses d'impôts (respectivement 0,7 Md€ puis 2,3 Md€) ou des économies de fonctionnement (-7,7 Md€ puis -14,4 Md€). En conséquence,

l'épargne brute reculerait de -19,6 Md€ puis de -20,1 Md€, soit de 70 % puis de 56 % du recul de la dotation (Tableau 3-5).

Tableau 3-5 : Impacts spécifiques de la baisse de DGF et du gel de la valeur du point d'indice salarial sur les budgets locaux

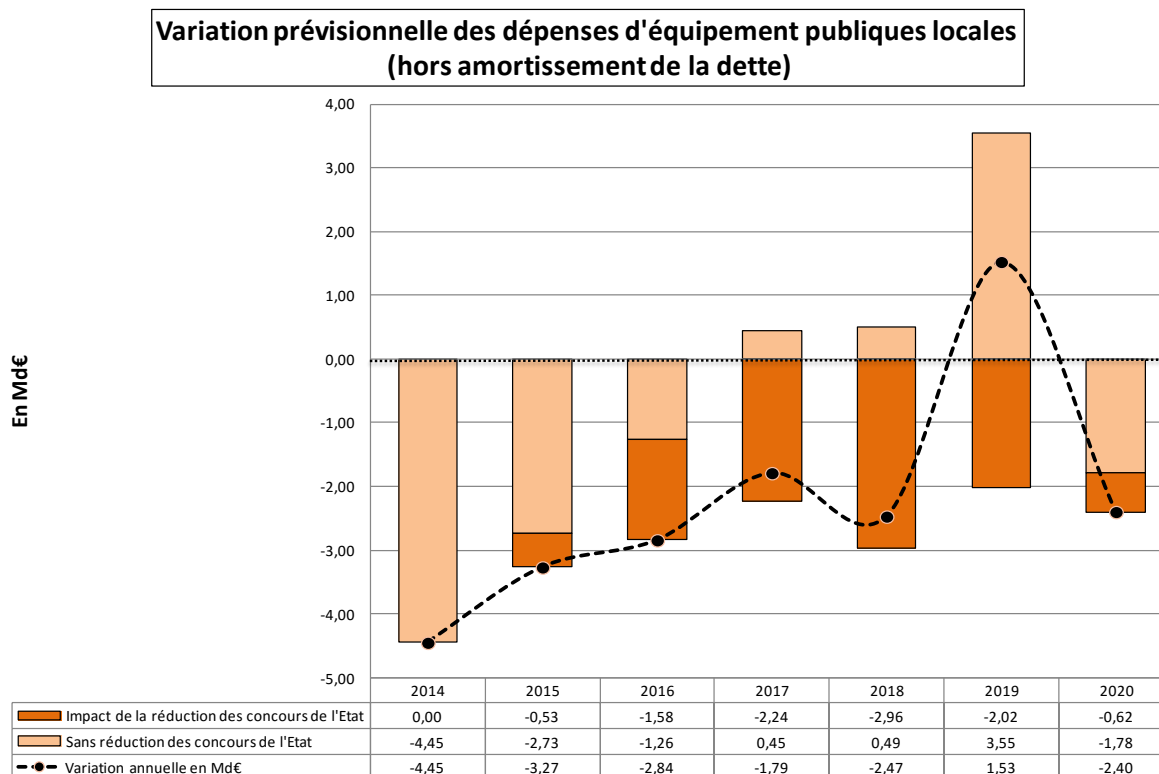
Variation cumulée en Md€	2014-2017			2018-2020		
	Réduction de la DGF	Gel du point d'indice	Réduction de la DGF et gel du point d'indice	Réduction de la DGF	Gel du point d'indice (effet de la période précédente)	Réduction de la DGF et gel du point d'indice
DGF	-28,033		-28,033	-37,500		-37,500
Investissements directs	-7,132	1,272	-5,860	-25,163	3,910	-21,253
Subventions équipement versées	-1,418	0,286	-1,132	-6,177	0,826	-5,352
Remboursement des emprunts	0,009	0,003	0,012	0,991	-0,227	0,764
Emprunts	10,937	-2,045	8,891	0,957	-0,867	0,090
Subventions équipement reçues	-2,064	0,378	-1,686	-7,351	1,211	-6,140
Epargne nette	-24,908	5,301	-19,607	-27,301	5,723	-21,579
Achats de biens et fournitures	-1,400	0,200	-1,200	-4,065	0,623	-3,442
Frais de personnel	-0,074	-5,805	-5,880	-0,900	-6,958	-7,857
Création d'emplois	-2 656	431	-2 225	-12 798	2 765	-10 033
Frais financiers	0,246	-0,057	0,189	1,334	-0,274	1,059
Dépenses de fonctionnement	-2,205	-5,465	-7,670	-8,498	-5,868	-14,366
Dépenses totales	-10,746	-3,903	-14,650	-38,847	-1,358	-40,206
Taxes directes	0,905	-0,160	0,745	2,692	-0,372	2,320
Taxes indirectes	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Recettes de fonctionnement	-27,105	-0,160	-27,265	-34,808	-0,372	-35,180
Epargne brute	-24,900	5,304	-19,595	-26,310	5,496	-20,814
Variation du fonds de roulement	-7,486	2,075	-5,410	-2,355	1,331	-1,024
Déficit (-) ou excédent (+)	-18,413	4,124	-14,289	-2,321	1,971	-0,350
Annuités de la dette	0,255	-0,054	0,201	2,325	-0,501	1,824

En niveau, l'érosion de la capacité d'autofinancement entraînerait, de 2014 à 2017, le repli de l'investissement direct de -5,8 Md€, soit de -4,15 % des dépenses qu'auraient réalisées les collectivités locales en l'absence de minoration de la DGF. De 2018 à 2020, le recul s'amplifierait à -21,3 Md€, soit de -19,38 % du montant des dépenses d'équipement potentielles en l'absence de réduction de la dotation. Au total, le déficit d'investissement atteindrait -27,1 Md€ à l'horizon 2020, soit -10,80 % des dépenses d'équipement si la DGF n'avait pas été réduite.

La baisse de la dotation entraînerait également le recul des subventions d'équipement versées de -1,1 Md€, soit de -2,14 % du montant des aides qu'auraient versées les collectivités de 2014 à 2017 en l'absence de minoration de la DGF. De 2018 à 2020, le recul s'amplifierait à -5,4 Md€, soit -13,45 % du montant des subventions d'équipement potentielles en l'absence de réduction de la dotation.

En variation annuelle, la diminution de la DGF en 2014 n'accentuerait pas le repli postélectoral des dépenses directes et indirectes d'équipement de -4,4 Md€ par rapport à 2013 (Graphique 3-1).

Graphique 3-1



En 2015, la minoration de la dotation amplifierait la baisse de l'investissement de 19 %, soit un recul additionnel de -0,5 Md€ pour un repli potentiel, lié notamment au cycle électoral, de -2,7 Md€ conduisant ainsi à une réduction cumulée de -3,3 Md€.

En 2016, le recul de la DGF amplifierait de 125 % la décroissance des dépenses directes et indirectes d'équipement, soit une diminution additionnelle de -1,6 Md€ s'ajoutant à la baisse de -1,3 Md€ qui se serait produite si le montant de la dotation était resté gelé au niveau de 2013, soit une réduction cumulée de -2,8 Md€.

En 2017, la baisse de la DGF amputerait de -2,2 Md€ la croissance retrouvée des dépenses d'équipement de 0,4 Md€ pour aboutir à un nouveau recul net de -1,8 Md€.

En 2018, le repli de la dotation accumulé depuis 2013 entrainerait une baisse de -3,0 Md€ des dépenses d'équipement qui annulerait la progression potentielle de 0,5 Md€ qui se serait produite en cas de gel pour aboutir à un recul net de -2,5 Md.

En 2019, la minoration de la DGF héritée des années 2014-2017 amputerait de 57 %, soit de -2,0 Md€, la croissance potentielle des dépenses directes et indirectes d'équipement de 3,6 Md€ pour aboutir à la première hausse annuelle nette de 1,5 Md€.

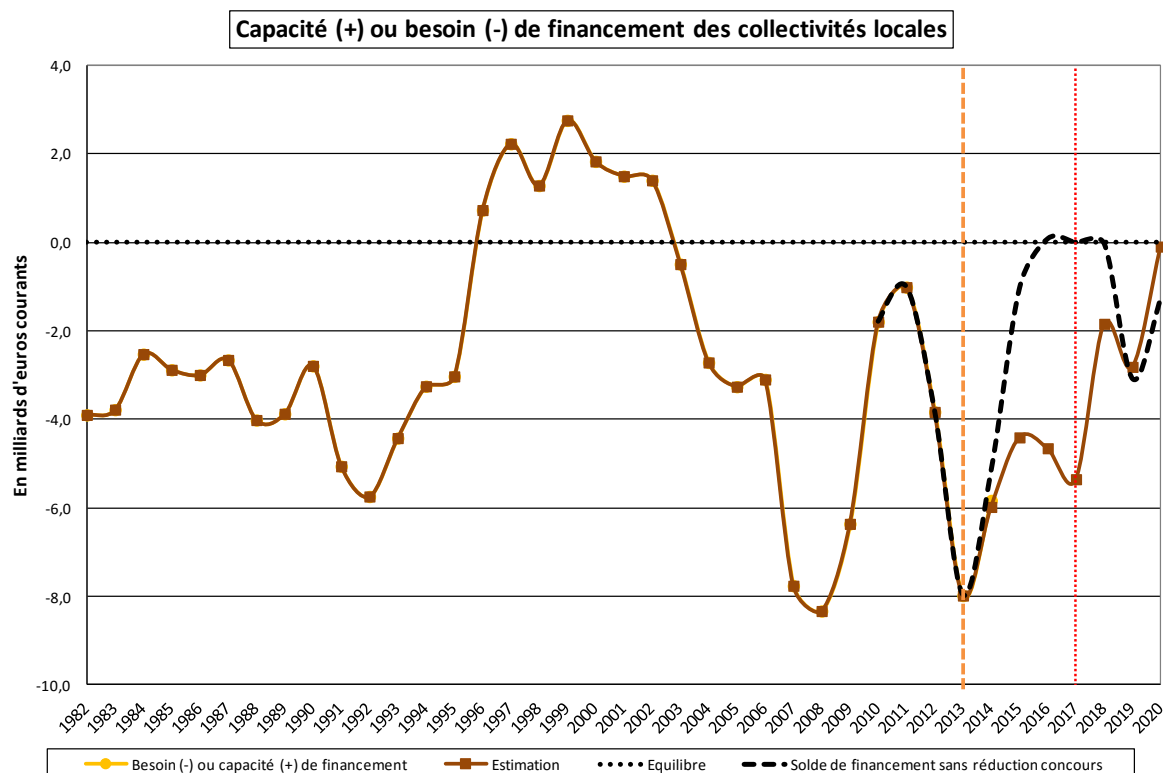
En 2020, la baisse de la dotation amplifierait de 35 %, soit de -0,6 Md€, la diminution potentielle des investissements de -1,8 Md€ pour conduire à un nouveau repli annuel de -2,4 Md€.

Les économies de fonctionnement porteraient sur les achats de biens et fournitures (-1,2 Md€ de 2014 à 2017 puis -3,4 Md€ de 2018 à 2020) et les frais de personnel. De 2014 à 2017, la réduction de la masse salariale de -5,9 Md€ résulterait pour -0,1 Md€ de la diminution des créations d'emplois (-2 656 sur les trois années toutefois amortis par la création de 431 postes en réponse à la baisse de la croissance du coût du travail conduisant à ainsi à un moindre recrutement de -2 225 agents) et pour -5,8 Md€ du gel de l'indice de traitement de la fonction publique.

De 2018 à 2020, les économies salariales de -7,9 Md€ proviendraient pour -0,9 Md€ de la baisse des recrutements (-12 798 emplois toutefois amortis par la création de 2 765 postes en réponse à la baisse de la croissance du coût du travail conduisant à ainsi à un moindre recrutement de -10 033 agents) et pour -7,0 Md€ du gel de la valeur de point au cours des trois années précédentes (la prospective suppose le retour à une réévaluation générale des salaires à partir de 2018).

En revanche, les frais financiers augmenteraient respectivement de 0,2 Md€ puis de 1,1 Md€. Les dépenses de fonctionnement seraient moins flexibles à la baisse de la DGF que les dépenses d'investissement. 58 % des économies proviendraient du gel du point d'indice.

Graphique 3-2

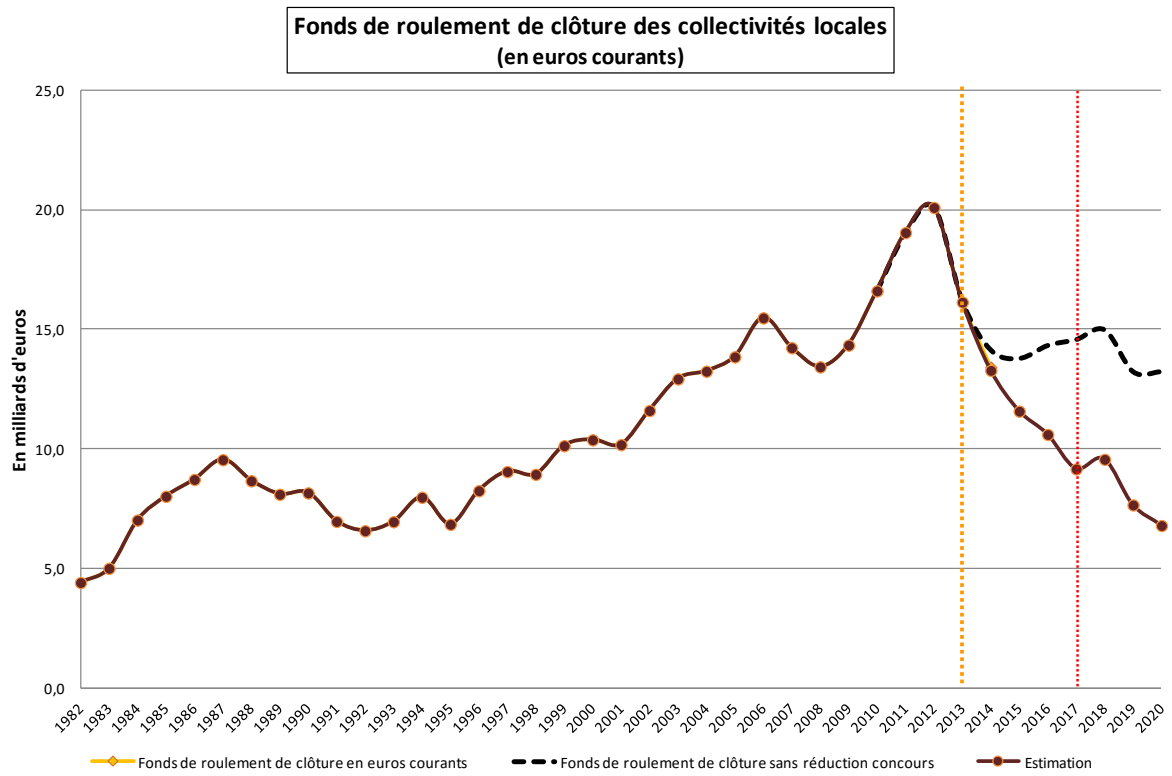


L'ajustement final des dépenses et recettes reposerait sur l'emprunt mais aussi le fonds de roulement. Par rapport aux crédits qu'auraient demandés les collectivités si l'enveloppe était demeurée gelée en valeur au niveau de 2013, les tirages d'emprunts augmenteraient de 8,9 Md€ entre 2014 et 2017, puis de 0,1 Md€ de 2018 à 2020 donc seraient quasiment identiques aux crédits qu'auraient souscrits les collectivités locales en l'absence de minoration de la DGF.

Le recours accru au crédit compenserait, non seulement l'érosion de l'épargne mais aussi le recul des aides à l'investissement, de -1,1 Md€ de 2014 à 2017 et de -5,4 Md€ de 2018 à 2020, lié à la baisse du FCTVA et des subventions d'équipement des départements et des régions.

Le besoin de financement des collectivités locales se creuserait de -14,3 Md€ puis se stabiliserait pratiquement avec une baisse additionnelle de seulement -0,4 Md€. La minoration de la DGF, programmée pour réduire le déficit de l'État, augmenterait ainsi le déficit des collectivités territoriales et des établissements de coopération et atténuerait par conséquent le redressement des finances publiques. (Graphique 3-2)

Graphique 3-3



L'accentuation du déficit serait couvert sur l'ensemble de l'horizon de la prospective par 9,0 Md€ d'emprunts supplémentaires, déduction faite de 0,8 Md€ de remboursements en capital, et d'une baisse de -6,4 Md€ du fonds de roulement (Graphique 3-3).

4. Impact de politiques alternatives de recrutement ou de rémunération des personnels sur les budgets locaux 2014-2020

Dans le scénario central, la valeur du point d'indice du traitement de la fonction publique retrouve, à compter de 2018, les modalités d'indexation appliquées jusqu'en 2010. Or, l'absence de revalorisation générale des salaires constitue la principale source d'économies de fonctionnement limitant la baisse de l'épargne brute induite par la réduction de la DGF.

De 2014 à 2017, la stabilisation du point d'indice allégerait les frais de personnel de -5,8 Md€, augmentant l'épargne brute de 5,3 Md€ et l'investissement direct et indirect de 1,6 Md€. De 2018 à 2020, malgré le retour de l'indexation, l'absence de revalorisation générale des traitements jusqu'en 2017 continuerait de générer des économies de fonctionnement à hauteur de -7,0 Md€, gonflant l'épargne brute de 5,5 Md€ et l'investissement de 4,7 Md€. Au total de 2014 à 2020, la désindexation du point d'indice jusqu'en 2017 atténuerait de 6,3 Md€ le recul des dépenses directes et indirectes d'équipement à -33,6 Md€ contre -39,9 Md€ en l'absence de gel.

Le scénario alternatif reconduit la mesure de désindexation jusqu'en 2020.

Dans le scénario central, le bloc communal continuerait de recruter de l'ordre de 3 300 agents par an pour les communes et de 3 900 pour les communautés ; créations toutefois en net recul par rapport aux années 2000-2014 avec respectivement 12 800 et 11 100 agents supplémentaires par an. En revanche, les effectifs des départements et des régions resteraient quasiment stables, contre des recrutements en moyenne de 9 500 et 5 000 postes par an sur la période 2000-2014.

Le scénario alternatif retient, pour les communes, une baisse de 10 000 emplois jusqu'en 2017 puis une stabilisation jusqu'en 2020. Pour les départements et les régions, le scénario alternatif prévoit la stabilisation des effectifs. Pour les communautés, il n'est pas prévu de scénario alternatif.

a) Communes

Le prolongement de la désindexation du point d'indice de la fonction publique et la baisse puis la stabilisation des recrutements amplifieraient conjointement les économies salariales des communes de -1,3 Md€ entre 2014 et 2017 puis de -4,0 Md€ entre 2018 et 2020, soit au total de -5,3 Md€ (Tableau 4-1).

La reconduction du gel du point d'indice jusqu'au terme de la prospective permettrait aux communes d'économiser -1,4 Md€ supplémentaire de 2018 à 2020, s'ajoutant à l'allègement de la masse salariale de -2,4 Md€ induit par l'effet récurrent de la désindexation de la période précédente.

De 2014 à 2017, la suppression de 10 000 postes, par non-remplacement systématique des départs à la retraite, réduirait le nombre d'agents de 18 926 au regard de l'évolution des personnels en l'absence de limitation volontaire des recrutements.

De 2018 à 2020, le strict remplacement des départs à la retraite, donc la stabilisation des emplois, diminuerait les effectifs de 11 547 agents, à nouveau au regard de l'évolution spontanée des personnels. Au total, les mesures envisagées éviteraient la création de 30 473 postes.

Tableau 4-1 Impact de la politique salariale sur les budgets communaux

Variation cumulée en Md€	2014-2017			2018-2020		
	Stabilisation ou baisse des emplois	Gel du point d'indice de 2018 à 2020	Stabilisation ou baisse des emplois et gel du point d'indice	Stabilisation ou baisse des emplois	Gel du point d'indice de 2018 à 2020	Stabilisation ou baisse des emplois et gel du point d'indice
Scénario alternatif emplois	-10 000			0		
Investissements directs	0,523	0,000	0,523	1,498	0,575	2,073
Subventions équipement versées	0,005	0,000	0,005	0,034	0,005	0,039
Remboursement des emprunts	-0,007	0,000	-0,007	-0,032	-0,007	-0,039
Emprunts	-0,408	0,000	-0,408	-0,276	-0,449	-0,726
Subventions équipement reçues	0,139	0,000	0,139	0,514	0,194	0,708
Épargne nette	0,986	0,000	0,986	1,545	1,086	2,630
Achats de biens et fournitures	0,166	0,000	0,166	0,583	0,167	0,750
Frais de personnel	-1,261	0,000	-1,261	-2,637	-1,362	-3,999
Recrutements	-18 926	0	-18 926	-11 547	0	-11 547
Frais financiers	-0,006	0,000	-0,006	-0,032	-0,006	-0,039
Dépenses de fonctionnement	-1,043	0,000	-1,043	-1,757	-1,145	-2,902
Dépenses totales	-0,522	0,000	-0,522	-0,257	-0,572	-0,828
Taxes directes	-0,064	0,000	-0,064	-0,244	-0,066	-0,311
Taxes indirectes	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Recettes de fonctionnement	-0,064	0,000	-0,064	-0,244	-0,066	-0,311
Épargne brute	0,979	0,000	0,979	1,513	1,079	2,592
Variation du fonds de roulement	0,189	0,000	0,189	0,250	0,250	0,500
Déficit (-) ou excédent (+)	0,590	0,000	0,590	0,495	0,692	1,187
Annuités de la dette	-0,013	0,000	-0,013	-0,064	-0,014	-0,077

Dans le scénario central, le nombre d'agents continuerait de croître pour atteindre 1 190 078 en 2020, contre 1 167 105 en 2014 (estimation), soit une progression de 22 373. Dans le scénario alternatif, les effectifs communaux reculeraient de 1 161 391 en 2014 à 1 158 891 en 2020, soit une réduction absolue de -7 500 et relative de -30 473 agents par rapport au scénario central.

La diminution des charges de personnel de -1,3 Md€ entre 2014 et 2017 puis de -4,0 Md€ entre 2018 et 2020 augmenterait l'épargne brute respectivement de 1,0 Md€ puis de 2,6 Md€, donc d'un montant légèrement puis plus nettement inférieur à la réduction de la masse salariale. L'écart proviendrait, d'une part, de la hausse des achats de biens et fournitures de 0,2 Md€ puis de 0,8 Md€ et, d'autre part, de la moindre augmentation des taxes directes de -0,1 Md€ puis de -0,3 Md€.

Le renforcement ou plus exactement l'atténuation de la baisse de l'épargne induite par la minoration de la DGF augmenterait l'investissement direct de 0,5 Md€ sur la période 2014-2017 puis de 2,1 Md€ de 2018 à 2020, soit au total de 2,6 Md€. La demande d'emprunts diminuerait de -0,4 Md€ puis de -0,7 Md€. Le fonds de roulement gonflerait de 0,2 Md€ entre 2014 et 2017 puis de 0,5 Md€ entre 2018 et 2020. La combinaison des deux évolutions réduirait le besoin de financement des communes respectivement de 0,6 Md€ et de 1,2 Md€.

De 2014 à 2020, la prolongation du gel de la valeur du point d'indice couplée à la baisse puis à la stabilisation des effectifs atténueraient, d'une part, le recul de l'investissement, en ramenant à -9,7 Md€, contre -12,3 Md€, la baisse des dépenses directes d'équipement induite par la minoration de la DGF et, d'autre part, le déficit en limitant le creusement du besoin de financement des communes à -5,1 Md€ contre -6,9 Md€.

b) Communautés

De 2014 à 2017, malgré l'absence de scénario salarial alternatif, les dépenses totales des communautés augmenteraient de 0,07 Md€, au lieu de diminuer à l'exemple des communes. L'investissement progresserait de 0,05 Md€, l'investissement indirect de 0,01 Md€, les achats de biens et fournitures de 0,01 Md€ et les frais de personnel de 0,002 Md€ en raison de la création de 175 emplois (Tableau 4-2). Les ajustements intercommunaux résulteraient des relations entre collectivités via les subventions d'équipement versées par les départements et les régions ou encore le lien de substitution entre les investissements directs communaux et communautaires.

Tableau 4-2 Impact de la politique salariale sur les budgets intercommunaux

Variation cumulée en Md€	2014-2017			2018-2020		
	Stabilisation ou baisse des emplois	Gel du point d'indice de 2018 à 2020	Stabilisation ou baisse des emplois et gel du point d'indice	Stabilisation ou baisse des emplois	Gel du point d'indice de 2018 à 2020	Stabilisation ou baisse des emplois et gel du point d'indice
Scénario alternatif emplois	0			0		
Investissements directs	0,049	0,000	0,049	0,258	0,052	0,310
Subventions équipement versées	0,014	0,000	0,014	0,066	0,014	0,080
Remboursement des emprunts	0,000	0,000	0,000	0,006	-0,003	0,003
Emprunts	0,027	0,000	0,027	0,203	-0,205	-0,002
Subventions équipement reçues	0,025	0,000	0,025	0,115	0,025	0,140
Epargne nette	-0,009	0,000	-0,009	-0,096	0,461	0,365
Achats de biens et fournitures	0,006	0,000	0,006	0,053	0,006	0,059
Frais de personnel	0,003	0,000	0,003	0,046	-0,485	-0,439
Recrutements	175	0	175	906	171	1 076
Frais financiers	0,000	0,000	0,000	0,003	-0,001	0,002
Dépenses de fonctionnement	0,009	0,000	0,009	0,091	-0,459	-0,368
Dépenses totales	0,072	0,000	0,072	0,420	-0,395	0,025
Taxes directes	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Taxes indirectes	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Recettes de fonctionnement	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Epargne brute	-0,009	0,000	-0,009	-0,091	0,459	0,368
Variation du fonds de roulement	-0,020	0,000	-0,020	-0,102	0,215	0,114
Déficit (-) ou excédent (+)	-0,046	0,000	-0,046	-0,299	0,417	0,119
Annuités de la dette	0,000	0,000	0,000	0,009	-0,003	0,006

De 2018 à 2020, le prolongement de la désindexation du point d'indice de la fonction publique amplifierait les économies salariales des communautés de -0,5 Md€, s'ajoutant à l'allègement de la masse salariale de -1,2 Md€ induit par l'effet récurrent de la désindexation de la période précédente. Toutefois, via les liens financiers entre collectivités, la stabilisation des emplois communaux favoriserait 906 recrutements supplémentaires par les communautés. Les charges de personnel diminueraient en définitive de -0,4 Md€.

Dans le scénario central, le nombre d'agents continuerait de croître pour atteindre 236 246 en 2020, contre 208 850 en 2014 (estimation), soit une progression de 27 396. Dans le scénario alternatif, les effectifs intercommunaux atteindraient 237 498 en 2020, soit une augmentation absolue de 28 648 et relative de 1 251 agents par rapport au scénario central.

L'épargne brute augmenterait de 0,4 Md€, soit d'un montant pratiquement équivalent en raison de l'impact limité sur les achats de biens et fournitures ou encore les frais financiers et l'absence d'effet sur les recettes. Le renforcement ou plus exactement l'atténuation de la baisse de l'épargne induite par la minoration de la DGF augmenterait l'investissement direct de 0,3 Md€ et indirect de 0,1 Md€.

La demande d'emprunts resterait stable. Le fonds de roulement augmenterait de 0,1 Md€. La combinaison des deux évolutions réduirait le besoin de financement des communautés de 0,1 Md€.

La prolongation du gel de la valeur du point d'indice de traitement de la fonction publique atténuerait le recul de l'investissement lié à la baisse de la DGF à -1,7 Md€ contre -2,1 Md€ dans le scénario central et mais ne réduirait pratiquement pas le creusement du déficit des communautés qui resterait stable à -5,3 Md€.

c) Départements

Le prolongement de la désindexation des salaires et la stabilisation des emplois amplifieraient les économies de fonctionnement des départements de -0,2 Md€ entre 2014 et 2017 puis de -1,2 Md€ entre 2018 et 2020, soit au total de -1,4 Md€ (Tableau 4-3).

La reconduction du gel du point d'indice entre 2018 et 2020 permettrait aux départements d'économiser -1,0 Md€ supplémentaire, s'ajoutant à l'allègement de la masse salariale de -2,8 Md€ induit par l'effet récurrent de la désindexation de la période précédente.

Tableau 4-3 Impact de la politique salariale sur les budgets départementaux

Variation cumulée en Md€	2014-2017			2018-2020		
	Stabilisation ou baisse des emplois	Gel du point d'indice de 2018 à 2020	Stabilisation ou baisse des emplois et gel du point d'indice	Stabilisation ou baisse des emplois	Gel du point d'indice de 2018 à 2020	Stabilisation ou baisse des emplois et gel du point d'indice
Scénario alternatif emplois	0			0		
Investissements directs	0,023	0,000	0,023	0,285	0,178	0,463
Subventions équipement versées	0,038	0,000	0,038	0,186	0,107	0,293
Remboursement des emprunts	0,000	0,000	0,000	-0,014	0,001	-0,013
Emprunts	-0,084	0,000	-0,084	0,236	-0,463	-0,227
Subventions équipement reçues	0,001	0,000	0,001	0,012	0,004	0,015
Épargne nette	0,185	0,000	0,185	0,157	0,886	1,043
Achats de biens et fournitures	0,000	0,000	0,000	0,001	0,000	0,001
Frais de personnel	-0,205	0,000	-0,205	-0,226	-1,022	-1,248
Recrutements	-1 446	0	-1 446	-25	0	-25
Frais financiers	-0,005	0,000	-0,005	-0,004	-0,021	-0,025
Dépenses de fonctionnement	-0,201	0,000	-0,201	-0,177	-0,989	-1,166
Dépenses totales	-0,140	0,000	-0,140	0,280	-0,702	-0,423
Taxes directes	-0,015	0,000	-0,015	-0,035	-0,101	-0,136
Taxes indirectes	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Recettes de fonctionnement	-0,015	0,000	-0,015	-0,035	-0,101	-0,136
Épargne brute	0,186	0,000	0,186	0,142	0,888	1,030
Variation du fonds de roulement	0,041	0,000	0,041	-0,067	0,142	0,075
Déficit (-) ou excédent (+)	0,126	0,000	0,126	-0,317	0,606	0,289
Annuités de la dette	-0,005	0,000	-0,005	-0,018	-0,019	-0,037

De 2014 à 2020, le strict remplacement des départs à la retraite, donc la stabilisation des effectifs, entraînerait une baisse de 1 471 agents au regard de l'évolution des emplois départementaux en l'absence de limitation volontaire des recrutements.

Dans le scénario central, le nombre d'emplois des départements continuerait de progresser pour atteindre 301 268 agents en 2020, contre 299 807 en 2014, soit une augmentation de 1 471 emplois. Les dispositions du scénario alternatif aboutiraient à stabiliser en 2020 les effectifs départementaux à 299 544 soit le niveau de 2014 conduisant à une réduction absolue nulle et relative de -1 471 agents.

La diminution des charges de personnel de -0,2 Md€ entre 2014 et 2017 puis de -1,2 Md€ entre 2018 et 2020 augmenterait l'épargne brute respectivement de 0,2 Md€ puis de 1,0 Md€, donc en première période d'un montant pratiquement équivalent à la réduction de la masse salariale en raison de la quasi absence d'impacts significatifs sur les autres dépenses ou recettes de fonctionnement et en seconde période d'un montant inférieur de -0,1 Md€.

Le renforcement ou plus exactement l'atténuation de la baisse de l'épargne induite par la minoration de la DGF augmenterait l'investissement direct de 0,02 Md€ de 2014 à 2017 puis de 0,5 Md€ de 2018 à 2020.

La demande d'emprunts diminuerait de -0,1 Md€ puis de -0,2 Md€. Le fonds de roulement progresserait de 0,004 Md€ entre 2014 et 2017 puis de 0,1 Md€ entre 2018 et 2020. La combinaison des deux évolutions réduirait le besoin de financement des départements respectivement de 0,1 Md€ et de 0,3 Md€.

La prolongation du gel de la valeur du point d'indice de traitement de la fonction publique couplée à la stabilisation des effectifs atténueraient, d'une part, le recul de l'investissement en ramenant à -7,1 Md€, contre -7,6 Md€, la baisse des dépenses directes d'équipement induite par la minoration de la DGF et, d'autre part, le déficit en limitant le creusement du besoin de financement des départements à -2,7 Md€, contre -3,1 Md€.

d) Régions

Le prolongement de la désindexation des salaires et la stabilisation des emplois amplifieraient les économies de fonctionnement des régions de -0,01 Md€ entre 2014 et 2017 et de -0,1 Md€ entre 2018 et 2020 (Tableau 4-4).

Tableau 4-4 Impact de la politique salariale sur les budgets régionaux

Variation cumulée en Md€	2014-2017			2018-2020		
	Stabilisation ou baisse des emplois	Gel du point d'indice de 2018 à 2020	Stabilisation ou baisse des emplois et gel du point d'indice	Stabilisation ou baisse des emplois	Gel du point d'indice de 2018 à 2020	Stabilisation ou baisse des emplois et gel du point d'indice
Scénario alternatif emplois	0			0		
Investissements directs	0,015	0,000	0,015	-0,058	0,127	0,069
Subventions équipement versées	0,008	0,000	0,008	-0,043	0,077	0,034
Remboursement des emprunts	0,001	0,000	0,001	-0,005	0,003	-0,002
Emprunts	-0,002	0,000	-0,002	0,041	-0,064	-0,023
Subventions équipement reçues	0,001	0,000	0,001	0,005	0,001	0,006
Epargne nette	0,011	0,000	0,011	-0,108	0,241	0,133
Achats de biens et fournitures	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Frais de personnel	-0,011	0,000	-0,011	0,113	-0,244	-0,130
Recrutements	310	0	310	1 196	0	1 196
Frais financiers	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Dépenses de fonctionnement	-0,011	0,000	-0,011	0,113	-0,244	-0,131
Dépenses totales	0,013	0,000	0,013	0,007	-0,037	-0,030
Taxes directes	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Taxes indirectes	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Recettes de fonctionnement	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Epargne brute	0,011	0,000	0,011	-0,113	0,244	0,131
Variation du fonds de roulement	-0,014	0,000	-0,014	0,039	-0,026	0,014
Déficit (-) ou excédent (+)	-0,011	0,000	-0,011	-0,007	0,041	0,034
Annuités de la dette	0,001	0,000	0,001	-0,005	0,003	-0,002

La reconduction du gel du point d'indice entre 2018 et 2020 permettrait aux régions d'économiser -0,2 Md€ supplémentaire de frais de personnel, s'ajoutant à l'allègement de la masse salariale de -0,6 Md€ induit par l'effet récurrent de la désindexation de la période précédente.

De 2014 à 2020, le strict remplacement des départs en retraite, donc la stabilisation des effectifs, entraînerait une hausse de 1 506 agents. Dans le scénario central en effet, l'extrapolation de la politique de recrutement des régions produirait, non pas une augmentation, mais une baisse tendancielle des emplois de 81 436 agents en 2014 à 79 930 en 2020.

La diminution des charges de personnel de -0,1 Md€ entre 2014 et 2020 augmenterait l'épargne brute d'un montant équivalent en raison de l'absence d'impacts significatifs sur les autres dépenses et recettes de fonctionnement.

Le renforcement ou plus exactement l'atténuation de la baisse de l'épargne induite par la minoration de la DGF serait pratiquement sans effet sur l'investissement en n'augmentant les dépenses directes d'équipement que de 0,1 Md€.

La demande d'emprunts diminuerait de -0,02 Md€. Le fonds de roulement ne varierait pas entre 2014 et 2020. La combinaison des deux évolutions ne réduirait le besoin de financement des régions que de 0,02 Md€.

La prolongation du gel de la valeur du point d'indice du traitement de la fonction publique couplée à la baisse puis à la stabilisation des effectifs n'affecteraient que marginalement la baisse des dépenses d'équipement induite par la minoration de la DGF et le creusement du besoin de financement des régions.

e) Collectivités locales

Le prolongement de la désindexation des salaires et la baisse ou la stabilisation des emplois amplifieraient les économies de fonctionnement des collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale de -1,2 Md€ entre 2014 et 2017 puis de -4,6 Md€ entre 2018 et 2020, soit au total de -5,8 Md€ (Tableau 4-5).

Tableau 4-5 Impact de la politique salariale sur les budgets locaux

Variation cumulée en Md€	2014-2017			2018-2020		
	Stabilisation ou baisse des emplois	Gel du point d'indice de 2018 à 2020	Stabilisation ou baisse des emplois et gel du point d'indice	Stabilisation ou baisse des emplois	Gel du point d'indice de 2018 à 2020	Stabilisation ou baisse des emplois et gel du point d'indice
Scénario alternatif emplois	-10 000			0		
Investissements directs	0,611	0,000	0,611	1,983	0,932	2,915
Subventions équipement versées	0,064	0,000	0,064	0,242	0,204	0,446
Remboursement des emprunts	-0,006	0,000	-0,006	-0,045	-0,005	-0,050
Emprunts	-0,467	0,000	-0,467	0,203	-1,181	-0,977
Subventions équipement reçues	0,166	0,000	0,166	0,646	0,224	0,870
Epargne nette	1,173	0,000	1,173	1,496	2,674	4,170
Achats de biens et fournitures	0,172	0,000	0,172	0,638	0,173	0,811
Frais de personnel	-1,473	0,000	-1,473	-2,704	-3,113	-5,816
Recrutements	-19 887	0	-19 887	-9 470	171	-9 299
Frais financiers	-0,012	0,000	-0,012	-0,033	-0,028	-0,061
Dépenses de fonctionnement	-1,247	0,000	-1,247	-1,731	-2,836	-4,567
Dépenses totales	-0,577	0,000	-0,577	0,450	-1,706	-1,256
Taxes directes	-0,080	0,000	-0,080	-0,279	-0,167	-0,446
Taxes indirectes	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Recettes de fonctionnement	-0,080	0,000	-0,080	-0,279	-0,167	-0,446
Epargne brute	1,167	0,000	1,167	1,452	2,669	4,120
Variation du fonds de roulement	0,196	0,000	0,196	0,121	0,582	0,702
Déficit (-) ou excédent (+)	0,658	0,000	0,658	-0,128	1,757	1,630
Annuités de la dette	-0,017	0,000	-0,017	-0,078	-0,033	-0,111

La reconduction du gel du point d'indice entre 2018 et 2020 permettrait aux collectivités d'économiser -3,1 Md€ supplémentaires, s'ajoutant à l'allègement récurrent de la masse salariale de -7,0 Md€ induit par la désindexation de la période précédente.

De 2014 à 2017, la suppression de 10 000 postes dans les communes, par non-remplacement systématique des départs à la retraite, et la stabilisation des effectifs dans les départements et les régions réduiraient le nombre d'agents de -19 887 au regard de l'évolution des emplois en l'absence de limitation volontaire des recrutements. De 2018 à 2020, le strict remplacement des départs à la retraite, donc la stabilisation des effectifs des communes, départements et régions, entraînerait une baisse de 9 299 agents, à nouveau au regard de l'évolution spontanée des personnels. Au total, les mesures envisagées aboutiraient à éviter la création de 29 186 postes.

Dans le scénario central, le nombre d'emplois continuerait de croître pour atteindre 1 807 532 en 2020, contre 1 757 198 en 2014, soit une progression de 50 334 agents. Dans le scénario alternatif, les effectifs continueraient également de progresser de 1 756 042 en 2014 à 1 777 790 en 2020 soit une augmentation absolue de 21 148 agents et une diminution relative de -29 186 postes par rapport au scénario central correspondant au solde entre, d'une part, la croissance relative des effectifs des communautés (1 251) et des régions (1 506) et, d'autre part, la réduction des emplois communaux (-30 473) et départementaux (-1 471).

La diminution des charges de personnel de -1,5 Md€ entre 2014 et 2017 puis de -5,8 Md€ entre 2018 et 2020 augmenterait l'épargne brute respectivement de 1,2 Md€ puis de 4,1 Md€, donc d'un montant légèrement puis plus nettement inférieur à la réduction de la masse salariale. L'écart proviendrait, d'une part, de la hausse des achats de biens et fournitures de 0,2 Md€ puis de 0,8 Md€ et, d'autre part, de la moindre augmentation des taxes directes de -0,1 Md€ puis de -0,4 Md€.

Le renforcement ou plus exactement l'atténuation de la baisse de l'épargne induite par la minoration de la DGF augmenterait l'investissement direct de 0,6 Md€ sur la période 2014-2017 puis de 2,9 Md€ de 2018 à 2020, soit au total de 3,5 Md€.

La demande d'emprunts diminuerait de -0,5 Md€ puis de -1,0 Md€. Le fonds de roulement augmenterait de 0,2 Md€ entre 2014 et 2017 puis de 0,7 Md€ entre 2018 et 2020. La combinaison des deux évolutions réduirait le besoin de financement des collectivités locales respectivement de 0,7 Md€ et de 1,6 Md€.

La prolongation du gel de la valeur du point d'indice du traitement de la fonction publique couplée à la baisse puis à la stabilisation des effectifs atténueraient d'abord le recul de l'investissement en ramenant à -23,6 Md€, contre -27,1 Md€ et la baisse des dépenses directes d'équipement induite par la minoration de la DGF. Elles atténueraient d'autre part le déficit en limitant le creusement du besoin de financement des collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à -12,3 Md€ contre -14,6 Md€.

5. Annexe 1 : rétrospective des finances locales 2000-2012

À la différence des années 1990, caractérisées par une baisse des dépenses d'équipement et un excédent financier, les années 2000 marquent le retour de la croissance de l'investissement et la réapparition d'un déficit de financement. Après une période de désendettement, les collectivités locales empruntent à nouveau. L'augmentation vigoureuse des investissements au cours de la dernière décennie conforte le rôle dominant du secteur public local dans la fourniture des équipements publics (de l'ordre de 70%).

Facteur de croissance du produit intérieur brut (PIB) et en retour des recettes fiscales, l'investissement constitue aussi la principale source d'augmentation des dépenses locales, à la fois financières, via les annuités de la dette, et de fonctionnement, via les charges d'exploitation des équipements. Or, la progression des recettes courantes n'a pas suivi l'augmentation des dépenses. La capacité d'épargne s'est par conséquent dégradée, entraînant le gonflement des demandes d'emprunts et l'érosion de la solvabilité financière du secteur public local.

a) Évolution cyclique de l'investissement

L'investissement direct local a atteint en 2007 un pic historique à la fois en volume, avec une dépense de 50 Md€ (constants 2010), et en proportion du PIB, avec un taux de 2,40 %, le plus élevé observé depuis la fin des années 1980 à la suite des transferts de compétences associés à l'acte I de la décentralisation.

L'effort d'investissement des collectivités locales connaît une alternance de phases de hausse et de baisse. Depuis trois décennies, le taux d'investissement moyen oscille autour de 2,20 % du PIB, avec des points bas à 1,60 % et des points hauts à 2,60 %. Après une première période d'augmentation de 1982 à 1992, l'effort d'équipement se replie sensiblement jusqu'en 1998, pour repartir à la hausse jusqu'en 2007. Depuis 2008, le taux d'investissement direct baisse de nouveau pour atteindre 2,20 % en 2010, soit 40 Md€. L'effet de rebond observé en 2009 (2,30 %) résulte de la contraction sans précédent du produit intérieur brut (-2,63 % en volume) provoquée par la crise financière de 2008.

Plusieurs facteurs contribuent conjointement aux oscillations du taux d'investissement, à l'exemple du cycle électoral, de l'investissement des ménages en logement ou encore de la situation financière des collectivités.

Une baisse de l'investissement se produit après les élections, notamment en raison des délais de préparation et d'engagement des nouveaux projets, suivie d'une reprise progressive puis d'une accélération à l'approche des élections suivantes. L'échéancier et l'intensité du cycle électoral de l'investissement ne sont pas parfaitement stables. Des changements de profil apparaissent d'un mandat à l'autre en réponse aux modifications des autres déterminants.

Les équipements publics locaux, hors maintenance et renouvellement, constituent pour l'essentiel des investissements d'accompagnement des logements et de ce fait suivent, avec un décalage, les fluctuations du marché immobilier.

L'investissement local dépend aussi de la propension à épargner. L'épargne permet à la fois d'autofinancer les projets et d'emprunter dans le respect de l'équilibre budgétaire. La dégradation du niveau d'épargne freine les projets. À l'inverse, une amélioration les accélère.

Interfèrent également les variations de prix. Ainsi, la vive progression des dépenses nominales de 2002 à 2008, de l'ordre de 8 % par an, provient de la conjonction d'une hausse en volume amplifiée par une augmentation des prix. Confrontée à une rigidité de l'offre des entreprises, la forte demande des collectivités locales provoque une hausse des prix de

l'investissement public de 3,1 % par an en 2004 et 2005 et de 4,1 % de 2006 à 2008. En revanche, au cours de la phase précédente de repli du taux d'investissement, la faiblesse relative de la demande a favorisé une augmentation modérée des prix, en moyenne de 0,6 % par an.

L'investissement local se compose, d'une part, de nouveaux équipements qui élargissent l'offre de services publics locaux et, d'autre part, de dépenses de renouvellement et d'entretien qui maintiennent en l'état les immobilisations existantes. Non fournie directement par la comptabilité publique locale, la décomposition peut être estimée à partir des comptes nationaux de patrimoine. Sous réserve d'une couverture intégrale des amortissements par les dépenses de renouvellement, les nouveaux équipements représenteraient environ le tiers des dépenses brutes d'investissement depuis les années 2000. La proportion serait tendanciellement en baisse avec l'élévation continue des charges de maintenance et de renouvellement liées au vieillissement et à la croissance du patrimoine. Les immobilisations nettes des collectivités locales progresseraient en moyenne de 2,4 % par an depuis la décentralisation, pour dépasser 600 Md€ en 2012 (non compris les terrains).

b) Effet d'entraînement de l'investissement sur le fonctionnement

Hors allocations sociales et interventions, la principale source d'alourdissement des dépenses résulte de l'effet d'entraînement de l'investissement sur le fonctionnement, ou processus de récurrence, mesuré par le ratio (en volume, hors évolution des prix relatifs) des charges de fonctionnement et annualisées d'investissement en proportion des dépenses de nouveaux équipements, à l'exclusion de la maintenance et du renouvellement des immobilisations.

En 2012, le coefficient récurrent de fonctionnement, estimé en variation, atteint 14,39 %, soit 8,67 % au titre des frais de personnel et 5,72 % au titre des achats de biens et services. Le coefficient récurrent d'investissement s'élève à 5,65 %, dont 4,88 % au titre des charges de renouvellement et d'entretien (soit une durée de vie moyenne des équipements de l'ordre de 20 années) et 0,77 % au titre des frais financiers. Au total, l'effet d'entraînement représente 20,04 % du montant des immobilisations. Les équipements publics locaux génèrent ainsi chaque année un flux de dépenses de fonctionnement, de maintenance et de financement égal au cinquième du volume des investissements accumulés. Ou encore, les collectivités locales dépensent en cinq ans l'équivalent de leur patrimoine en équipements, évalué au coût actuel des investissements.

Depuis la décentralisation, l'intensité de l'effet d'induction a progressé de 1,07 point pour le fonctionnement (1,46 point pour les personnels minoré du recul de -0,39 point pour les achats de biens et services) et diminué de -0,85 point pour l'investissement avec le repli de la quote-part des frais financiers (-1,44 point) compensée en partie par la hausse du taux de maintenance et de renouvellement des équipements (0,59 point).

L'élévation lente de l'effet d'entraînement provient, d'une part, de la stabilité relative des combinaisons de moyens et, d'autre part, de la modification de la composition du patrimoine. D'un côté, la fourniture des services publics locaux implique d'associer dans des proportions pratiquement constantes équipements, emplois et consommations. De l'autre, la progression des investissements de superstructure, à forte intensité en main d'œuvre et en consommations fongibles, favorise l'augmentation de l'effet d'entraînement agrégé, tous équipements confondus. Les dernières générations d'investissement possèdent ainsi une induction supérieure aux générations précédentes.

A l'opposé, le poids des charges d'intérêt s'est fortement replié, avec un coefficient récurrent moyen de 0,77 % des immobilisations en 2012, contre 1,43 % en 2000 et 2,21 % en

1982. Au regard des autres coûts induits des investissements, la charge de la dette a ainsi diminué des trois quarts depuis la décentralisation. Le fort repli des frais financiers en proportion des dépenses d'équipements provient à la fois du recul tendanciel des taux d'intérêt et de la contraction du financement par emprunt des investissements, de 55,49 % en 1982 à 28,26 % en 2000. Toutefois depuis 2001, la contribution de l'emprunt progresse de nouveau pour atteindre 35,03 % des dépenses d'équipement en 2012.

Depuis la décentralisation, la croissance des dépenses locales provient pour 29,42 % des frais de personnel, pour 18,21 % des achats de biens et fournitures, pour 29,79 % des aides sociales et autres transferts et pour 22,58 % des charges annualisées d'investissement. L'augmentation des frais de personnel résulte pour 55,00 % de la croissance du coût salarial par emploi et pour 45,00 % des créations d'emplois.

c) Recul de la propension à épargner

Moteur de la dépense, l'investissement constitue aussi l'un des moteurs de la recette. L'investissement local agit sur la conjoncture économique via les commandes principalement au secteur du bâtiment et des travaux publics, et produit ainsi, avec un décalage, un retour fiscal via la taxation locale des entreprises. Les comptes nationaux évaluent chaque année l'apport de l'investissement public (à 70 % local) à la croissance. En 2010, l'impact était négatif à hauteur de -0,33 point de PIB (pour une croissance économique de 1,48%). La contribution était de 0,08 point en 2009, de -0,10 en 2008 et de 0,10 point en 2007 (pour une croissance de 2,28%).

Modeste à l'échelle de l'économie nationale, la contribution de l'investissement local est en revanche importante pour le bâtiment (de l'ordre de 20 % du chiffre d'affaires) et surtout les travaux publics (de l'ordre de 50 % du chiffre d'affaires). En favorisant l'implantation et l'activité des entreprises, les infrastructures publiques exercent également un impact structurel sur le développement économique dans des proportions toutefois plus difficiles à quantifier.

L'influence en retour de la croissance économique sur l'évolution des recettes locales est en revanche mieux établie et plus puissante. Depuis 1996, la désindexation graduelle des concours de l'État, d'abord de la croissance puis des prix, freine année après année la progression du financement national, du moins à périmètre constant des compétences et de la fiscalité. En effet, la prise en charge par l'État d'une fraction de la fiscalité locale et les transferts opérés en contrepartie de l'acte II de la décentralisation ont augmenté, par effet de déplacement, le niveau de la contribution du budget national.

Les deux évolutions divergentes, en niveau et en variation, ont affecté l'évolution de la fiscalité. D'un côté, les exonérations ont réduit le poids des taxes votées, une première fois de 2,8 % du PIB en 1986 à 2,6 % en 1988 puis une seconde fois de 3,7 % en 1998 à 3,2 % en 2002, principalement sous l'effet des réductions de taxe professionnelle et de la suppression de la taxe d'habitation régionale. De l'autre, les ressources de compensation n'ont pas suivi la progression des dépenses transférées. Pour équilibrer les budgets, les collectivités ont de ce fait mobilisé des impôts supplémentaires. Le prélèvement additionnel atteint 11 Md€ en 2010, soit 15 % environ de l'accroissement des quatre taxes directes depuis la décentralisation.

Hors exonérations abaissant le niveau des produits votés, la hausse de la fiscalité directe locale s'est poursuivie sous l'influence conjuguée des accroissements de bases et des relèvements de taux. Depuis la décentralisation, l'accroissement du produit voté des quatre taxes directes provient à 46 % du relèvement des taux d'imposition et à 54 % de la croissance des bases. Toutefois, la hausse de la pression fiscale ne s'est pas répercutée intégralement sur les contribuables locaux. Via les dégrèvements, principalement au titre de la taxe

professionnelle et de la taxe d'habitation, le quart de l'alourdissement des taux a été pris en charge par l'État depuis la décentralisation et donc transféré sur les contribuables nationaux.

Malgré le relèvement continu de la pression fiscale, la croissance « molle » de l'économie et l'inélasticité des dotations de l'État (à périmètre constant) n'ont pas permis d'ajuster la progression des recettes à l'augmentation des dépenses. En conséquence, la propension à épargner s'est dégradée sous l'impact d'un « effet de ciseaux » défavorable du fonctionnement. A périmètre constant des compétences, l'épargne de gestion (avant frais financiers) recule de 36 % en 1990 à 21 % en 2010 des produits de fonctionnement. L'épargne brute (après frais financiers) diminue sur la même période de 25 % à 18 % et l'épargne nette (après déduction des annuités d'emprunts) de 14 % à 11 %.

d) Solvabilité préservée mais en baisse

Or, l'épargne conditionne l'équilibre et la solvabilité des budgets locaux, en d'autres termes la soutenabilité de l'endettement et de l'investissement local.

La loi soumet les collectivités locales à une obligation d'équilibre budgétaire, d'abord en excluant la couverture par le crédit d'un déficit de fonctionnement, ensuite en imposant une épargne suffisante pour amortir le capital des emprunts à échoir au cours de l'exercice, enfin en réservant la dette au financement des investissements. Contrôlée chaque année par le préfet, l'obligation d'équilibre implique que la proportion d'épargne brute affectée au remboursement du capital des emprunts n'excède pas 100 % (condition stricte d'équilibre budgétaire annuel ; le droit budgétaire autorise d'abonder une épargne insuffisante par des ressources propres d'investissement limitativement définies).

Dans une perspective d'équilibre durable, la solvabilité des budgets suppose un délai (ou capacité) de désendettement inférieur à la durée de la dette. Le premier ratio indique en combien d'années la dette pourrait être amortie si le flux actuel d'épargne brute était maintenu tout au long de la période de désendettement. Le second ratio mesure la durée moyenne (actualisée) des annuités de remboursement en intérêt et capital. Pour ne pas être exposé à un risque d'insolvabilité, le délai de désendettement ne doit pas dépasser 100 % de la durée de la dette.

A la fois dans une perspective annuelle et pluriannuelle, le secteur public local connaît une situation financière soutenable. Après un renforcement de 1993 à 2007, les conditions d'équilibre et de solvabilité se sont toutefois dégradées depuis, sans s'approcher cependant des plafonds.

Le remboursement des emprunts absorbait 66 % de l'épargne brute au milieu des années 1990 pour chuter à 42 % au milieu des années 2000 puis se stabiliser à ce niveau jusqu'en 2010. De même, après avoir diminué de 6 à 3 ans, le délai de désendettement se situe désormais sur une trajectoire ascendante pour atteindre 4 années en 2010 pour une durée de la dette estimée au voisinage de 8-9 ans.

Le secteur public local bénéficie donc d'une forte solvabilité grâce à une épargne brute de 31 Md€ en 2012 pour un encours de 133 Md€, soit une capacité d'autofinancement proche du quart de la dette. Toutefois, la bonne, voire très bonne, situation financière d'ensemble ne doit pas masquer l'existence de collectivités surendettées. De même, les prêts à option souscrits ces dernières années exposent les emprunteurs à un risque d'alourdissement rapide des frais financiers, susceptible d'accélérer le repli des taux d'épargne déjà en baisse.

6. Annexe 2 : modélisation rétrospective des budgets locaux 1982-2014

La modélisation est réalisée sur données agrégées, séparément pour les quatre catégories de collectivités territoriales et d'établissements publics de coopération intercommunale : communes, communautés, départements et régions. L'estimation des relations d'investissement, d'endettement et de fonctionnement est opérée en rétrospective sur la période 1982-2014.

Les informations proviennent du retraitement, par homogénéisation des nomenclatures et des périmètres, des séries financières publiées par la Direction générale des finances publiques (DGFIP) et la Direction générale des collectivités locales (DGCL) dans « Les collectivités locales en chiffres » (La Documentation française) et dans le « Rapport de l'observatoire des finances locales » (Ministère de l'intérieur et des collectivités territoriales).

Des ventilations additionnelles et des recompositions de postes budgétaires, à partir des données d'exécution des lois de finances, ont été réalisées pour prendre en compte les compétences transférées postérieurement à l'acte I de la décentralisation et les nombreuses réformes fiscales mises en œuvre depuis les années quatre-vingt. De même, la répartition des dépenses d'équipement entre investissements directs et aides à l'investissement a été, d'une part, ajustée au partage opéré par les comptes nationaux et, d'autre part, affinée à partir d'une ventilation des financements croisés réalisée à notre demande par la DGFIP.

La spécification des relations financières repose, d'une part, sur la pertinence économique des fonctions (par exemple pour l'investissement la complémentarité des équipements publics locaux et des investissements en logement) et, d'autre part, sur la qualité statistique des ajustements. Deux problèmes économétriques sont susceptibles de fausser les estimations. Le premier provient de la présence de tendances communes (non stationnarité des séries) conduisant à des corrélations fortuites (en réalité non existante car reposant sur l'existence de tendances communes aux variables). Le risque est alors de conclure que des variables sont corrélées alors qu'elles ne le sont pas. Le second découle de la présence d'autocorrélation dans le terme d'erreur. Les estimations et les tests de significativité peuvent de ce fait être biaisés. Pour détecter l'éventuelle non-stationnarité des séries, les tests de Dickey-Fuller et Philips-Perron, ainsi qu'un examen graphique, sont systématiquement réalisés. Un terme autorégressif d'ordre un est alors rajouté dans chaque équation (c'est-à-dire l'endogène décalée) et conservé s'il est significatif pour capter *a minima* ces problèmes de persistance. Quand cela n'est pas suffisant, c'est-à-dire quand le coefficient de l'endogène décalée est proche de un, soit un trend est introduit dans la spécification, soit une différence première des variables est réalisée.

Les modèles de prévision budgétaire des quatre catégories de collectivités possèdent une architecture commune constituée de cinq modules interdépendants. Le module « investissement » distingue, d'un côté, les investissements directs des subventions d'équipement versées, ou investissements indirects et, de l'autre, les nouveaux équipements des travaux de maintenance et d'entretien du patrimoine existant. Le module « endettement » formalise la demande d'emprunts et les modalités de remboursement de la dette. Le module « fonctionnement » retrace la sédimentation des charges récurrentes des équipements en personnels et biens et fournitures. Le module « transfert » décrit l'octroi des aides sociales et des subventions courantes. Enfin, le module « fiscalité » retrace le vote des taux des taxes directes et l'évolution des taxes indirectes. Les dotations de l'État sont calculées (FCTVA) ou revalorisées (DGF, DGD, DDEC, DRES...) selon les règles fixées en loi de finances.

a) Modélisation des budgets communaux

Les équations estimées des cinq modules budgétaires communaux sont les suivantes.

1) Module « investissement »

Equation 1 : Investissements de maintenance et renouvellement des équipements en volume	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	-3,934	-20,169	0,997	32
Immobilisations de l'année t-1 en volume	0,061	94,283		

Equation 2 : Investissement brut en volume	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	8,293	3,937	0,949	30
FBCF en logement des ménages de l'année t-2 en valeur	0,106	4,568		
Epargne de gestion de l'année t-1 en valeur	0,798	4,082		
Elections municipales : année préélectorale	2,282	6,146		
Immobilisations nettes en fin d'année t-1 en volume	-0,031	-2,202		
Taux de chômage de l'année t-3	-64,489	-3,419		
Taux de variation du PIB de l'année t-1 en volume	46,946	3,893		
Variation de la création du 204 (subventions d'équipement versées)	1,692	2,205		
Investissement brut de l'année t-1 en volume	0,266	2,594		

Equation 3-1 : Subventions d'investissement versées aux collectivités locales en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	0,290	9,018	0,905	32
Investissement brut de l'année t-1 en valeur	0,011	6,586		
FBCF en logement des ménages de l'année t en valeur	-0,003	-7,740		
Création du 204 (subventions d'équipement versées)	0,079	5,297		

Equation 3-2 : Subventions d'investissement versées aux autres en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	0,011	0,589	0,982	31
Subventions investissement versées aux collectivités locales de l'année t en valeur	3,901	39,778		

Equation 4 : Autres dépenses d'investissement en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	0,463	2,958	0,632	32
Investissement brut de l'année t en valeur	-0,112	-3,148		
Remboursement des emprunts de l'année t en valeur	0,155	5,001		
Variation du changement de plan comptable	-0,861	-3,510		
Recettes d'investissement hors emprunts de l'année t en valeur	0,183	2,832		

Equation 5-1 : Autres subventions et recettes d'investissement en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	0,580	2,284	0,867	32
Variation de la FBCF en logement des ménages de l'année t en valeur	0,100	4,623		
Investissement brut de l'année t-1 en valeur	0,160	8,240		
Changement de plan comptable	-1,272	-6,400		
Plan de relance	1,700	3,129		

Equation 5-2 : Variation des autres subventions et recettes d'investissement en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	0,006	0,109	0,667	31
Variation de la variation FBCF en logement des ménages de l'année t en valeur	0,021	2,082		
Variation de l'investissement brut de l'année t en valeur	0,181	4,311		
Variation du changement de plan comptable	-1,495	-4,543		
Résidu de l'équation en niveau de l'année t-1	-0,565	-2,947		

Equation 6 : Variation des taxes d'urbanisme en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	0,015	1,111	0,690	30
Variation de la FBCF en logement des ménages de l'année t-2 en valeur	0,004	1,946		
Taux de variation du PIB de l'année t-1 en valeur	-0,800	-1,835		
Taux de variation de l'indice de prix de la consommation des ménages de l'année t-1	1,330	2,354		
Variation de la réforme des taxes d'urbanisme	0,169	4,664		
Variation du taux monétaire de l'année t-2	1,450	2,240		

2) Module « endettement »

Equation 7 : Frais financiers en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	-0,017	-0,050	0,978	32
Frais financiers de l'année t-1	0,779	20,975		
Taux monétaire de l'année t	5,832	2,939		
Frais financiers x écart avec chaînage de l'endettement en début d'année t-1	-0,118	-4,085		
Dettes à moyen et long terme de l'année t	0,012	1,964		

Equation 8 : Remboursements des emprunts en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	2,387	4,219	0,908	32
Remboursement des emprunts de l'année t-1	0,491	3,881		
Dettes à moyen et long terme x période des emprunts à taux privilégiés de l'année t	-0,042	-2,643		
Dettes à moyen et long terme x période de réaménagement de la dette de l'année t	0,013	2,484		
Dettes à moyen et long terme x écart avec le chaînage de l'endettement de l'année t	0,014	2,291		

Equation 9-1 : Emprunts en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	7,584	10,034	0,915	32
Taux des obligations de l'Etat année t-1	-29,391	-8,130		
Besoin total de financement de l'année t en valeur	-0,187	-3,900		
Variation de l'épargne nette de l'année t en valeur	-0,432	-6,132		
Variation du réaménagement de la dette	0,724	3,110		
Epargne de gestion / taux des obligations de l'Etat de l'année t	-0,005	-8,752		
Emprunts utilisés de l'année t-1 en valeur	0,109	2,055		

Equation 9-2 : Variation des emprunts en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	-0,030	-0,384	0,894	32
Variation du taux des obligations de l'Etat de l'année t-1	-27,144	-4,016		
Variation du besoin total de financement de l'année t en valeur	-0,274	-4,546		
Variation de la variation de l'épargne nette de l'année t en valeur	-0,416	-8,093		
Variation de la variation du réaménagement de la dette	0,844	5,208		
Variation de l'épargne de gestion / taux des obligations de l'Etat de l'année t	-0,005	-3,223		
Variation des emprunts utilisés de l'année t-1 en valeur	0,169	2,768		
Résidu de l'équation en niveau de l'année t-1	-1,255	-5,318		

3) Module « fonctionnement »

Equation 10-1 : Nombre d'emplois	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	5 822,160	0,437	0,996	28
Emplois des communes de l'année t-1	0,998	79,685		
Variation positive des immobilisations de l'année t en volume	1 688,886	2,149		

Equation 10-2 : Rémunération par emploi en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	-1 615,601	-1,984	0,998	26
Rémunération par emploi de l'année t-1 en valeur	0,839	19,849		
Indice de prix de la consommation des ménages de l'année t	66,454	3,371		
Variation du changement de définition des emplois	-739,406	-3,401		

Equation 11 : Achats de biens et fournitures en volume	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	2,626	0,968	0,966	29
Immobilisations de l'année t-1 en volume	0,056	8,319		
Création du 204 (subventions d'équipements versées)	-1,546	-4,384		
Délai de désendettement de l'année t-1	-0,431	-3,289		

4) Module « transferts de fonctionnement »

Equation 12 : Subventions de fonctionnement versées en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	1,471	2,324	0,989	32
Subventions de fonctionnement versées de l'année t-1 en valeur	0,963	25,594		
Délai de désendettement de l'année t-1	-0,121	-1,803		
Changement de plan comptable	-0,470	-2,334		
Elections municipales : années préélectorale et postélectorale	0,197	2,454		

5) Module « recettes de fonctionnement »

Equation 13 : Variation potentiel fiscal au périmètre après réforme de la TP en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	0,197	0,597	0,999	30
FBCF en logement des ménages de l'année t-1 en valeur	0,011	1,969		
Potentiel fiscal après réforme TP de l'année t-1 en valeur	1,004	52,079		
Compensations d'exonérations de l'année t en valeur	-0,215	-2,398		
Bases de la CFE après la réforme de la TP de l'année t en valeur	0,001	2,400		
Réforme de la taxe professionnelle	-3,832	-2,354		

Equation 14-1 : Effort fiscal après réforme de la TP	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	0,047	2,909	0,996	30
Effort fiscal après la réforme de la TP de l'année t-1	0,964	58,886		
Taux de croissance du potentiel fiscal après réforme TP de l'année t	-0,189	-2,868		
Elections municipales : années préélectorale et électorale	-0,011	-3,608		
Variation des élections municipales : année postélectorale	0,013	3,019		
Variation du délai de désendettement de l'année t-1	0,010	2,686		
Variation de la fiscalité reversée de l'année t en valeur	0,008	2,905		

Equation 14-2 : Variation de l'effort fiscal après réforme de la TP	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	-0,002	-1,252	0,857	29
Variation de l'effort fiscal après la réforme de la TP de l'année t-1	1,176	7,281		
Variation du taux de croissance du potentiel fiscal après réforme TP de l'année t	-0,260	-5,350		
Variation élections municipales : années préélectorale et électorale	-0,006	-2,901		
Variation des élections municipales : année postélectorale	0,021	6,772		
Variation de la variation du délai de désendettement de l'année t-1	0,005	2,041		
Résidu de l'équation en niveau de l'année t-1	-0,901	-3,873		

Equation 15-1 : Taxe d'enlèvement des ordures ménagères en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	0,135	4,357	0,986	31
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères de l'années t-1 en valeur	0,992	44,327		
Variation de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères des communautés de l'années t en valeur	-0,663	-12,271		

Equation 15-2 : Taxe additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	-3,235	-22,796	0,983	30
PIB de l'année t en volume	0,001	4,606		
FBCF en logement des ménages de l'année t en volume	0,029	8,072		
Variation de la FBCF en logement des ménages de l'année t-1 en volume	-0,019	-4,060		
Réforme de la taxe professionnelle	0,582	7,653		

Equation 15-7 : Taxe sur l'électricité en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	-0,061	-1,710	0,963	31
Taxe sur l'électricité de l'année t-1 en valeur	1,107	27,465		

Equation 15-8 : Autres taxes indirectes en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	-2,479	-7,587	0,806	33
PIB de l'année t en volume	0,002	11,348		

Equation 15-8 : Variation des autres taxes indirectes en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	0,147	3,513	0,232	32
Variation du PIB de l'année t en volume	-0,003	-2,352		
Résidu de l'équation en niveau de l'année t-1	-0,169	-1,936		

Equation 16 : Autres recettes de fonctionnement en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	-4,342	-3,747	0,993	31
Autres recettes de fonctionnement de l'année t-1 en valeur	0,544	6,069		
Variation de la création du 204 (subventions d'équipement versées)	-0,334	-1,436		
Variation de la taxe sur l'électricité de l'année t en valeur	-4,429	-5,155		
Variation des autres taxes indirectes de l'année t en valeur	-0,869	-3,929		
Droits de mutations à titre onéreux de l'année t	-0,952	-3,207		
PIB de l'année t en valeur	0,006	4,548		

b) Modélisation des budgets intercommunaux

Les équations estimées des cinq modules budgétaires intercommunaux sont les suivantes.

1) Module « investissement »

Equation 1 : Investissements de maintenance et renouvellement des équipements en volume	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	-0,078	-18,294	1,000	32
Immobilisations de l'année t-1 en volume	0,051	441,790		

Equation 2-1 : Investissement brut en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	3,069	4,089	0,987	31
Investissement brut des communautés en euros constants de l'année t-1	0,919	18,347		
Elections municipales : années électorale et postélectorale	-0,337	-3,297		
Délai de désendettement de l'année t-2	-0,155	-3,885		
Investissement brut des communes en euros constants de l'année t-1	-0,081	-2,535		

Equation 2-2 : Variation de l'investissement brut en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	0,000	0,006	0,634	30
Variation de l'investissement brut de l'année t en volume	0,839	4,581		
Variation des élections municipales : années électorale et postélectorale	-0,352	-3,842		
Variation de l'investissement brut des communes de l'année t en volume	0,070	2,312		
Résidu de l'équation en niveau de l'année t-1	-1,111	-4,033		

Equation 3-1 : Subventions d'investissement versées aux collectivités locales en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	-0,053	-2,237	0,981	31
Investissement brut des communes en euros courants de l'année t	0,006	3,108		
Subventions investissement versées aux collectivités locales en euros courants de l'année t-1	0,768	11,736		
Création du 204 (subventions d'équipements versées)	0,046	2,227		

Equation 3-2 : Subventions d'investissement versées aux autres en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	0,007	0,639	0,988	31
Subventions investissement versées aux collectivités locales de l'année t en valeur	2,479	48,710		

Equation 4 : Autres dépenses d'investissement en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	0,078	1,527	0,777	32
Autres dépenses investissement de l'année t en valeur	0,951	9,553		
Variation de la création du 204 (subventions d'équipement versées)	-0,575	-3,580		
Variation du changement de plan comptable	-0,468	-3,186		

Equation 5 : Autres subventions et recettes d'investissement en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	-0,313	-6,144	0,867	31
Investissement brut de l'année t en valeur	0,348	25,464		
Autres subventions et recettes d'investissement de l'année t-1 x variation de la réforme de la taxe	0,017	0,228		
Variation de la réforme de la taxe professionnelle	0,325	1,943		

Equation 6 : Taxes d'urbanisme en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante				
FBCF en logement des ménages de l'année t en valeur				
Taux de variation du PIB de l'année t-1 en volume				
Réforme des taxes d'urbanisme				

2) Module « endettement »

Equation 7 : Frais financiers en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	0,264	4,732	0,873	31
Dettes à moyen et long terme en début d'année t-1	0,028	11,333		
Taux monétaire de l'année t-1	1,348	2,524		
Période des emprunts à taux privilégiés	-0,088	-3,433		
Ecart avec chaînage de l'endettement	-0,081	-2,832		

Equation 8 : Remboursements des emprunts en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	-0,523	-4,204	0,970	32
Dettes à moyen et long terme de l'année t	0,180	8,222		
Ecart avec le chaînage de l'endettement	1,415	7,080		
Dettes à moyen et long terme x écart du chaînage de l'endettement de l'année t	-0,163	-5,931		
Remboursement des emprunts x écart du chaînage de l'endettement de l'année t-1	0,798	3,489		
Ecart avec le chaînage de l'endettement de l'année t-1	-0,787	-3,143		

Equation 9-1 : Emprunts en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	0,105	2,193	0,985	31
Besoin total de financement de l'année t en valeur	-0,541	-14,869		
Variation de la réforme de la taxe professionnelle décalée d'une année	0,891	6,665		
Réaménagement de la dette	0,107	1,887		
Épargne de gestion / taux des obligations de l'Etat de l'année t	-0,006	-9,706		
Emprunts utilisés de l'année t-1 en valeur	0,284	4,933		

Equation 9-2 : Variation des emprunts en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	0,018	0,679	0,903	30
Variation du besoin total de financement de l'année t en valeur	-0,508	-8,204		
Variation de la variation de la réforme de la taxe professionnelle décalée d'une année	1,009	11,847		
Variation du réaménagement de la dette	0,204	2,614		
Variation de l'épargne de gestion / taux des obligations de l'Etat de l'année t	-0,008	-6,834		
Variation des emprunts utilisés de l'année t-1 en valeur	0,343	5,646		
Résidu de l'équation en niveau de l'année t-1	-1,101	-4,965		

3) Module « fonctionnement »

Equation 10-1 : Nombre d'emplois	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	-25 814,678	-12,121	0,998	24
Immobilisations de l'année t en volume	3 002,783	58,953		
Variation des emplois de l'année t-1	0,964	6,382		
Variation de la fiscalité reversée de l'année t	7 417,233	6,183		
Changement de définition des emplois	9 628,606	4,900		

Equation 10-2 : Rémunération par emploi en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	-7 794,048	-3,429	0,995	26
Rémunération par emploi de l'année t-1 en valeur	0,671	8,557		
Indice de prix de la consommation des ménages de l'année t-1	219,481	5,157		
Transfert des personnels	-1 992,399	-3,855		
Changement de définition des emplois	-1 770,881	-2,635		
Variation des emplois de l'année t	-0,107	-3,548		

Equation 11 : Achats de biens et fournitures en volume	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	0,725	3,396	0,998	31
Achats de biens et fournitures de l'année t-1 en volume	0,233	1,626		
Emplois de l'année t	0,000	6,078		
Achats de biens et fournitures x rupture de série des achats de biens et fournitures de l'année t-1	0,623	5,072		
Rupture de série des achats de biens et fournitures	-1,676	-5,559		
Achats de biens et fournitures x création du 204 de l'année t-1 en volume	-0,739	-4,981		
Création du 204 (subventions d'équipements versées)	3,669	4,537		

4) Module « transferts de fonctionnement »

Equation 12 : Subventions de fonctionnement versées en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	0,692	3,693	0,991	32
Subventions de fonctionnement versées de l'année t-1 en valeur	0,947	30,294		
Délai de désendettement de l'année t-1	-0,066	-3,293		

5) Module « recettes de fonctionnement »

Equation 13 : Potentiel fiscal au périmètre après réforme de la TP en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	-5,825	-11,877	0,996	30
PIB de l'année t-3 en volume	0,005	5,586		
FBCF en logement des ménages de l'année t en volume	0,012	2,396		
Indice de prix de la consommation des ménages de l'année t-1	0,062	3,476		
Réforme de la taxe professionnelle	-5,638	-3,373		
Bases de la CFE après la réforme de la TP de l'année t en valeur	0,000	4,287		

Equation 14 : Effort fiscal après réforme de la TP	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	-0,004	-0,441	0,996	31
Effort fiscal après réforme de la TP de l'année t-1	1,024	75,246		
Variation de la réforme de la taxe professionnelle	0,064	5,506		
Variation de la fiscalité reversée de l'année t en valeur	0,010	2,447		

Equation 15-1 : Taxe d'enlèvement des ordures ménagères en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	0,039	1,712	0,998	31
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères de l'années t-1 en valeur	0,791	29,143		
Fiscalité reversée de l'année t en valeur	0,127	9,875		

Equation 15-2 : Variation de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	0,005	0,240	0,924	30
Variation de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères de l'années t-1 en valeur	1,009	12,470		
Résidu de l'équation en niveau de l'année t-1	-1,266	-6,697		

Equation 16 : Autres recettes de fonctionnement en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	0,852	6,163	0,986	32
Autres recettes de fonctionnement de l'année t-1 en valeur	0,659	9,613		
Transferts de personnel	0,311	3,153		
Variation de la création du 204 (subventions d'équipement versées)	-0,487	-3,875		
Variation de changement de plan comptable	-0,611	-4,550		
Variation de la réforme de la taxe professionnelle	0,317	2,514		
Rupture de la série des autres recettes de fonctionnement	-0,414	-5,335		

c) Modélisation des budgets départementaux

Les équations estimées des cinq modules budgétaires départementaux sont les suivantes.

1) Module « investissement »

Equation 1 : Investissements de maintenance et renouvellement des équipements en volume	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	-0,638	-21,160	0,999	30
Immobilisations de l'année t-1 en volume	0,055	168,548		

Equation 2-1 : Nouveaux équipements en volume	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	3,131	5,139	0,961	28
FBCF en logement des ménages de l'année t-1 en volume	0,026	4,981		
Investissements de maintenance de l'année t en volume	-0,711	-9,582		
Nouveaux équipements de l'année t-1 en volume	0,505	7,201		
Délai de désendettement de l'année t-2	-0,372	-6,721		
Equation 2-2: Variation des nouveaux équipements en volume	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	-0,091	-2,320	0,830	30
Variation de la FBCF en logement des ménages de l'année t-1 en volume	0,043	5,229		
Variation des nouveaux équipements de l'année t-2 en volume	0,463	4,292		
Variation du délai de désendettement de l'année t-2	-0,314	-4,168		
Résidu de l'équation en niveau de l'année t-1	-1,312	-6,399		

Equation 3-1 : Subventions d'investissement versées aux collectivités locales en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	0,402	3,709	0,983	32
Nouveaux équipements du bloc communal de l'année t en valeur	0,033	3,204		
Délai de désendettement de l'année t-1	-0,048	-3,140		
Subventions investissement versées aux collectivités locales l'année t-1 en valeur	0,805	23,493		
Equation 3-2 : Subventions d'investissement versées aux autres en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	-0,662	-4,308	0,979	31
PIB de l'année t-1 en volume	0,001	4,311		
Epargne nette de l'année t-1 en valeur	0,163	6,374		
Emprunts de l'année t-1 en valeur	0,124	5,675		

Equation 4 : Autres dépenses d'investissement en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	0,188	1,836	0,876	32
Autres dépenses investissement de l'année t en valeur	0,908	10,536		
Autres dépenses investissement après recentralisation de la CMU de l'année t-1 en valeur	-0,876	-5,216		
Recentralisation de la CMU	0,230	1,651		

Equation 5 : Autres subventions et recettes d'investissement en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	-4,158	-7,087	0,911	31
Subventions investissement reçues de l'Etat hors FCTVA et des collectivités locales de l'année t-2	1,932	7,462		
Taux de chômage de l'année t	50,995	7,161		
Variation des subventions investissement reçues de l'Etat hors FCTVA et des collectivités de l'année t-2	-2,443	-3,118		
Taux de chômage de l'année t x Recentralisation CMU	-58,054	-5,700		
Recentralisation CMU	6,223	5,409		

Equation 6 : Taxes d'urbanisme en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	-0,624	-2,620	0,791	21
FBCF en logement des ménages de l'année t-1 en valeur	0,006	3,730		
Taux de chômage de l'année t	4,576	2,700		
Décentralisation RMI	-0,128	-2,100		

2) Module « endettement »

Equation 7 : Frais financiers en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	-0,607	-3,271	0,825	31
Dettes à moyen et long terme en début d'année t	0,071	7,561		
Dettes à moyen et long terme en début année t x écart avec chaînage de l'endettement	-0,020	-5,601		
Taux monétaire de l'année t-1	7,931	9,182		
Période des emprunts à taux privilégiés	-0,115	-1,544		

Equation 8 : Remboursements des emprunts en valeur	coefficient	T de Student robuste	R2	nombre d'observations
Constante	1,668	5,260	0,953	31
Dettes à moyen et long terme en début année t-1	0,076	5,062		
Dettes à moyen et long terme x période des emprunts à taux privilégiés de l'année t-1	-0,032	-3,669		
Variation de la dette à moyen et long terme de l'année t-2	-0,089	-2,530		
Taux monétaire de l'année t	-11,441	-7,671		
Rupture de série	-0,943	-5,153		

Equation 9 : Emprunts en euros courants	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	0,128	0,519	0,963	26
Besoin résiduel de financement de l'année t en valeur	-0,937	-19,847		
Taux monétaire de l'année t	-7,251	-2,574		
Variation du besoin résiduel de financement de l'année t en valeur	0,240	3,474		
Taux moyen des obligations de l'Etat de l'année t-3	5,716	2,039		

3) Module « fonctionnement »

Equation 10-1 : Nombre d'emplois (y compris transferts de personnel)	coefficient	T de Student robuste	R2	nombre d'observations
Constante	68 812,386	4,088	0,992	26
Immobilisations de l'année de l'année t en volume	581,325	5,299		
Transfert de personnels de l'année t	0,767	5,811		
Emplois y compris personnels transférés de l'année t-1	0,258	2,432		
Transfert RMI	15 676,689	3,573		

Equation 10-2 : Rémunération moyenne (yc transferts de personnel) en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	-43 183,500	-9,058	0,993	22
Indice de prix de la consommation des ménages de l'année t	790,491	14,138		
Décentralisation du RMI	2 742,848	4,206		
Changement de définition des emplois	-2 260,472	-4,354		
Variation des emplois (y compris personnels transférés) de l'année t	-0,065	-3,309		

Equation 10-3 : Variation rémunération moyenne (yc transferts de personnel) en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	971,540	12,485	0,828	21
Variation de la décentralisation du RMI	3 195,692	9,183		
Variation du changement de définition des emplois	-667,341	-1,918		

Equation 11 : Achats de biens et fournitures en volume	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	2,404	12,252	0,986	31
Immobilisations en début année t-2 en volume	0,011	4,495		
Décentralisation du RMI	1,981	16,615		
Acte II de la décentralisation	0,356	3,214		

4) Module « transferts de fonctionnement »

Equation 12-1 : Nombre de bénéficiaires de l'APA	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	-111 883,372	-0,677	0,998	13
Logarithme de la population de plus de 75 ans de l'année t	728 091,462	2,513		
Variation instauration de l'aide personnalisée d'autonomie (APA)	224 631,466	6,098		
Nombre de bénéficiaires de l'APA de l'année t-1	0,644	13,091		

Equation 12-2 : Allocation moyenne par bénéficiaire de l'APA en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	2 426,599	7,463	0,982	13
Indice de prix de la consommation des ménages base 2000 de l'année t-1	20,626	6,169		
Variation instauration de l'aide personnalisée d'autonomie (APA)	-1 159,599	-17,139		

Equation 12-3 : Nombre de personnes âgées bénéficiaires autres que APA	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	232 853,842	19,017	0,991	18
Nombre de bénéficiaires de l'APA de l'année t	-0,077	-6,710		
Substitution PSD à ACTP	86 610,584	6,801		

Equation 12-4 : Allocation moyenne par bénéficiaire personnes âgées autres que APA en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	-10 550,140	-1,975	0,986	18
Indice de prix de la consommation des ménages de l'année t-1	339,827	6,959		
Personnes âgées bénéficiaires autres que APA de l'année t-1	-0,040	-9,462		

Equation 12-5 : Nombre de bénéficiaires personnes handicapées	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	-2 312 500,635	-6,648	0,999	19
Population de l'année t	0,057	6,482		
Population de plus de 75 ans de l'année t	-0,184	-4,917		
Bénéficiaires de la prestation de compensation du handicap des moins de 60 ans (PCH) de l'année t	0,880	35,749		
Création de la prestation de compensation du handicap (PCH) décalée de deux années	-12 000,312	-2,982		
Equation 12-6 : Dépense moyenne par bénéficiaire personnes handicapées en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	-12 244,378	-2,830	0,861	18
Allocation moyenne par bénéficiaire handicapé de l'année t-1 en valeur	0,786	6,404		
Création de la prestation de compensation du handicap (PCH) décalée de deux ans	-2 312,390	-3,324		
Indice de prix de la consommation des ménages de l'année t	175,773	3,543		
Equation 12-7 : Nombre de bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	29 630,110	2,395	0,994	19
Bénéficiaires de l'ASE de l'année t-1	0,680	8,280		
Taux de chômage de l'année t	278 309,441	5,180		
PIB en valeur de l'année t	23,139	4,632		
Equation 12-8 : Dépense par bénéficiaire de l'aide sociale à l'enfance en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	1 129,274	2,004	0,986	18
Allocation moyenne par bénéficiaire ASE de l'année t-1 en volume	0,967	33,767		
Equation 12-9 : Nombre d'allocataires du RMI-RSA	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	1 850,537	0,026	0,976	15,00
Variation du taux de chômage de l'année t	11 575 927,609	6,754		
Nombre d'allocataires de l'année t-1	1,036	19,894		
Equation 12-10 : Allocation moyenne par bénéficiaire du RMI-RSA	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	2 534,113	6,182	0,954	10,00
Allocation moyenne par bénéficiaire du RMI-RSA de l'année t-1	0,605	7,248		
Variation du nombre d'allocataires du RMI RSA de l'année t	-0,005	-8,008		
Taux de croissance des prix de la consommation des ménages de l'année t	-19 944,971	-3,917		
Equation 12-11 : Dépenses d'insertion RMI en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	0,683	3,142	0,964	20
Nombre d'allocataires du RMI-RSA de l'année t	0,000	5,950		
Taux de chômage de l'année t-1	-5,575	-3,411		
Rupture de série partage RMI-RSA insertion/allocation	0,321	4,664		
Equation 12-12 : Contingents destinés au fonctionnement des SDIS en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	0,247	7,225	0,996	16
Contingents destinés au fonctionnement des SDIS de l'année t en valeur	0,977	43,292		
Délai de désendettement de l'année t-1	-0,030	-1,837		
Equation 12-13 : Autres subventions de fonctionnement hors SDIS en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	0,306	0,471	0,970	30
Autres subventions de fonctionnement hors SDIS de l'année t-1 en valeur	0,616	5,113		
Autres subventions de fonctionnement hors SDIS x rupture de série des achats de biens et fournitures	-0,750	-4,424		
Taux de chômage de l'année t	21,303	2,390		
Taux de chômage x rupture de série des achats de biens et fournitures de l'année t	-45,668	-3,189		
Rupture de série des achats de biens et fournitures	4,849	3,842		
Equation 12-12 : Contingents destinés au fonctionnement des SDIS en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	0,247	7,225	0,996	16
Contingents destinés au fonctionnement des SDIS de l'année t en valeur	0,977	43,292		
Délai de désendettement de l'année t-1	-0,030	-1,837		
Equation 12-13 : Autres subventions de fonctionnement hors SDIS en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	0,306	0,471	0,970	30
Autres subventions de fonctionnement hors SDIS de l'année t-1 en valeur	0,616	5,113		
Autres subventions de fonctionnement hors SDIS x rupture de série des achats de biens et fournitures	-0,750	-4,424		
Taux de chômage de l'année t	21,303	2,390		
Taux de chômage x rupture de série des achats de biens et fournitures de l'année t	-45,668	-3,189		
Rupture de série des achats de biens et fournitures	4,849	3,842		

5) Module « recettes de fonctionnement »

Equation 13 : Potentiel fiscal au périmètre après réforme de la taxe professionnelle en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	-0,650	-2,169	0,996	31
FBCF en logement des ménages de l'année t-2 en volume	0,014	3,187		
Potentiel fiscal après réforme TP de l'année t-1 en valeur	0,939	31,801		
Réforme de la taxe professionnelle	0,225	1,396		

Equation 14 : Effort fiscal après réforme de la TP	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	0,120	2,866	0,993	31
Effort fiscal de l'année t-1	0,483	3,622		
Potentiel fiscal après réforme de la TP de l'année t en valeur	0,042	4,100		
Premier taux voté de TFPB par le département de Paris	0,568	2,046		
Effort fiscal après vote du premier taux de TFPB par le département de Paris l'année t-1	-0,686	-2,347		
Délai de désendettement de l'année t-1	0,006	1,806		

Equation 15-2 : Droits de mutation à titre onéreux en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	-2,230	-7,968	0,980	30
FBCF en logement des ménages de l'année t en valeur	0,092	18,529		
Variation de la FBCF en logement des ménages de l'année t-1 en volume	0,045	3,678		
Variation de la réforme de la taxe professionnelle	0,747	2,207		
Recentralisation CMU	-0,941	-3,714		

Equation 15-4 : Quote-part de TIPP puis de TIPCE en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	4,894	49,873	0,943	12
Taux de croissance de la FBCF en logement des ménages de l'année t en volume	3,170	2,372		
Abondement de la TIPP pour RMI et acte II de l'année t en valeur	2,442	11,376		

Equation 15-4 : Variation de la quote-part de TIPP puis de TIPCE en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	0,150	2,838	0,701	11
Résidu de l'équation en niveau de l'année t-1	-1,427	-4,599		

Equation 15-5 : Quote-part de TSCA en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	-5,065	-2,786	0,999	11
PIB de l'année t-1 en valeur	0,003	2,773		
TSCA transférée SDIS et acte II de l'année t en valeur	0,705	5,117		
Réforme de la taxe professionnelle	2,968	27,814		

Equation 15-5 : Variation de la quote-part de TSCA en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	0,097	2,290	0,991	10
Variation de la réforme de la taxe professionnelle	2,868	27,731		
Variation de la TSCA transférée au titre des SDIS et de l'acte II de la décentralisation	0,904	9,556		

Equation 15-8 : Autres taxes indirectes (hors vignette) en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	-0,575	-2,863	0,715	32
PIB de l'année t-1 en valeur	0,001	7,512		
Rupture de série	0,456	4,446		

Equation 16-1 : Participations aux dépenses sociales en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	0,085	1,349	0,972	30
Participations aux dépenses sociales de l'année t-1 en valeur	0,785	7,311		
Dépenses d'ASE de l'année t-1 en valeur	0,072	2,157		

Equation 16-2 : Autres subventions et recettes de fonctionnement en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	0,252	0,356	0,234	14
Participations aux dépenses sociales de l'année t en valeur	0,600	1,912		

d) Modélisation des budgets régionaux

Les équations estimées des cinq modules budgétaires régionaux sont les suivantes.

1) Module « investissement »

Equation 1 : Investissements de maintenance et renouvellement des équipements en volume	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	-0,020	-3,916	1,000	32
Immobilisations de l'année t-1 en volume	0,050	267,645		

Equation 2-1 : Nouveaux équipements en euros constants	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	-9,541	-7,245	0,970	31
Nouveaux équipements de l'année t-1 en volume	0,645	13,847		
Investissement de maintenance et de renouvellement de l'année t-1 en volume	-2,869	-8,240		
Variation du délai de désendettement de l'année t-1	-0,496	-2,743		
PIB de l'année t-2 en volume	0,007	7,930		
Taux de chômage de l'année t-2	19,652	4,503		

Equation 2-2 : Variation des nouveaux équipements en volume	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	0,020	0,184	0,800	30
Variation des nouveaux équipements de l'année t-1 en volume	0,516	4,107		
Variation de l'investissement de maintenance et de renouvellement de l'année t-1 en volume	-2,797	-3,055		
Variation du délai de désendettement de l'année t-1	-0,404	-2,156		
Variation du PIB de l'année t-1 en volume	0,007	3,417		
Variation du taux de chômage de l'année t-2	25,985	3,364		
Résidu de l'équation en niveau de l'année t-1	-0,950	-3,575		

Equation 3-1 : Subventions d'investissement versées aux collectivités locales en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	-0,900	-5,500	0,985	31
PIB de l'année t-1 en valeur	0,001	25,885		
Taux de chômage de l'année t	5,714	2,869		
Délai de désendettement de l'année t-2	-0,145	-3,293		
Variation des nouveaux équipements de l'année t	0,140	2,617		

Equation 3-2 : Subventions d'investissement versées aux autres en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	-2,365	-7,254	0,988	31
PIB de l'année t-1 en valeur	0,003	28,251		
Taux de chômage de l'année t	15,316	3,979		
Délai de désendettement de l'année t-1	-0,183	-2,261		
Variation des nouveaux équipements de l'année t-1	0,359	3,251		

Equation 4-1 : Autres dépenses d'investissement en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	0,238	10,969	0,823	31
Variation de la dette de l'année t en valeur	0,104	3,389		
Décentralisation des TER	0,122	3,125		
Période des emprunts à taux privilégiés	0,378	9,668		
Réforme de la taxe professionnelle décalée d'une année	0,167	3,400		
Création du 204 (subventions d'équipement versées)	-0,123	-2,402		

Equation 4-2 : Variation des autres dépenses d'investissement en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	0,011	0,951	0,794	30
Variation de la période des emprunts à taux privilégiés	0,479	7,260		
Variation de la réforme de la taxe professionnelle décalée d'une année	0,264	4,213		
Variation de la création du 204 (subventions d'équipement versées)	-0,222	-3,676		
Résidu de l'équation en niveau année t-1	-1,324	-6,694		

Equation 5 : Autres recettes d'investissement en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	0,054	1,072	0,821	31
Autres subventions et recettes d'investissement de l'année t-1 en valeur	0,768	9,229		
Variation des autres subventions et recettes d'investissement durant la période des emprunts à t	0,907	2,975		
Taxes d'urbanisme de l'année t en valeur	0,308	1,527		
Réforme des taxes d'urbanisme décalée de deux ans	0,180	1,624		

Equation 6 : Taxes d'urbanisme en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	-0,016	-0,685	0,792	31
FBCF en logement des ménages de l'année t-2 en valeur	0,001	2,170		
Taxes d'urbanisme de l'année t-1 en valeur	0,799	7,233		

2) Module « endettement »

Equation 7 : Frais financiers en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	-0,755	-5,032	0,840	28
Dettes à moyen et long terme en début d'année t -1 en valeur	0,045	7,857		
Taux des obligations de l'Etat de l'année t	3,836	2,177		
Taux des obligations de l'Etat de l'année t-1	6,011	4,015		
Ecart avec le chaînage de l'endettement	0,323	6,986		

Equation 8 : Remboursements des emprunts en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	0,041	0,575	0,942	31
Dettes à moyen et long terme de l'année t	0,126	10,027		
Dettes à moyen et long terme x première phase de l'acte II de la décentralisation de l'année t	-0,068	-3,681		
Première phase de l'acte II de la décentralisation	1,179	5,094		

Equation 9 : Emprunts en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	0,251	2,649	0,924	32
Besoin résiduel de financement de l'année t en valeur	-0,859	-15,262		
Réforme de la taxe professionnelle	0,341	1,830		

3) Module « fonctionnement »

Equation 10-1 : Nombre d'emplois (y compris personnels transférés)	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	1 431,190	1,125	0,999	29
Emplois (y compris personnels transférés) de l'année t-1	0,097	3,293		
Personnels transférés de l'année t	1,032	30,742		
Subventions d'investissement versées de l'année t en volume	2 053,312	7,420		
Changement de définition des emplois	-2 108,180	-3,105		

Equation 10-2 : Variation de la rémunération moyenne par emploi (y compris personnels transférés) en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	913,773	6,379	0,912	25
Variation de la rémunération par emploi (y compris personnels transférés) de l'année t-1 en valeur	-0,165	-7,046		
Variation des emplois : personnels transférés de l'année t	-0,089	-4,081		
Variation première phase de l'acte II de la décentralisation	-5 909,983	-8,516		
Résidu de l'équation en niveau de l'année t-1	-0,598	-3,030		

Equation 11 : Achats de biens et fournitures en volume	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	0,349	4,653	0,988	32
Achats de biens et fournitures de l'année t-1 en volume	0,893	14,626		
Achats de biens et fournitures x première phase de l'acte II de la décentralisation de l'année t-1 en volume	0,096	2,177		
Rupture de série des achats de biens et fournitures	-0,255	-4,608		
Changement de plan comptable	-0,240	-2,837		

4) Module « transferts de fonctionnement »

Equation 12-1 : Subventions de fonctionnement (hors TER et acte II) en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	-2,098	-5,691	0,998	32
Autres subventions de fonctionnement hors TER de l'année t-1 en valeur	0,665	16,306		
PIB de l'année t en volume	0,002	6,887		
Première phase de l'acte II de la décentralisation	0,936	7,210		
Variation du changement de plan comptable	0,573	3,755		
Equation 12-2 : Subventions de fonctionnement TER en valeur	coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante	-4,833	-9,330	0,989	18
PIB de l'année t-3 en volume	0,003	10,184		
Décentralisation des TER	0,707	5,948		
Réforme de la taxe professionnelle décalée d'une année	0,328	3,911		

5) Module « recettes de fonctionnement »

Equation 15-3 : Taxe sur les cartes grises en valeur		coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante		-1,937	-14,954	0,990	31
PIB de l'année t-1 en volume		0,001	9,699		
FBCF en logement des ménages de l'année t-1 en valeur		0,005	3,329		
Taux de chômage de l'année t-1		7,147	5,742		

Equation 15-4 : Quote-part de TIPP puis de TIPCE en valeur		coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante		1,379	5,236	0,933	10
Quote-part de TIPP-TIPCE de l'année t-1 en valeur		0,428	2,881		
Relèvement des tarifs de la TIPP régionale de l'année t en valeur		1,163	2,113		

Equation 15-6 : Taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage en valeur		coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante		-2,028	-4,314	0,956	10
PIB de l'année t-1 en valeur		0,001	5,651		
Variation de la réforme de la taxe d'apprentissage		0,749	7,275		

Equation 15-8 : Autres taxes indirectes en valeur		coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante		-0,078	-1,657	0,946	31
Autres taxes indirectes de l'année t-1 en valeur		0,473	3,487		
PIB de l'année t en valeur		0,000	3,365		
Réforme des taxes d'urbanisme		0,199	4,566		

Equation 16-1 : Autres recettes de fonctionnement en valeur		coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante		0,440	5,407	0,680	28
Variation des autres recettes courantes de l'année t-1 en valeur		0,368	2,759		
Fiscalité de l'année t-1 en valeur		0,051	4,432		
Réforme des taxes d'urbanisme		-0,768	-5,439		

Equation 16-2 : Variation des autres recettes de fonctionnement en valeur		coefficient	T de Student	R2	nombre d'observations
Constante		0,019	0,572	0,629	27
Variation de la variation des autres recettes courantes de l'année t-1 en valeur		0,341	3,466		
Variation de la réforme des taxes d'urbanisme		-0,636	-3,593		
Résidu de l'équation en niveau de l'année t-1		-0,976	-4,341		

Table des matières

1. Hypothèses de cadrage macroéconomique 2015-2020	3
a) Économie.....	3
a) Concours de l'État.....	4
1) Réduction de la DGF.....	4
2) Augmentation des aides à l'investissement.....	5
b) Fiscalité.....	5
1) Recul du pouvoir de taux.....	6
2) Stabilité du système fiscal.....	6
c) Crédit.....	7
1) Équilibre offre-demande.....	7
2) Évolution des taux d'intérêt.....	7
d) Personnel.....	8
2. Prospective des budgets locaux 2015-2020	10
a) Prospective des budgets communaux.....	10
b) Prospective des budgets intercommunaux.....	14
c) Prospective des budgets départementaux.....	19
d) Prospective des budgets régionaux.....	25
e) Prospective des budgets locaux.....	29
3. Impacts spécifiques de la baisse de DGF et du gel salarial sur les budgets locaux 2014-2020	34
a) Communes.....	35
b) Communautés.....	36
c) Départements.....	38
d) Régions.....	39
e) Collectivités locales.....	40
4. Impact de politiques alternatives de recrutement ou de rémunération des personnels sur les budgets locaux 2014-2020	45
a) Communes.....	45
b) Communautés.....	46
c) Départements.....	47
d) Régions.....	48
e) Collectivités locales.....	49
5. Annexe 1 : rétrospective des finances locales 2000-2012	52
a) Évolution cyclique de l'investissement.....	52
b) Effet d'entraînement de l'investissement sur le fonctionnement.....	53
c) Recul de la propension à épargner.....	54

d) Solvabilité préservée mais en baisse	55
6. Annexe 2 : modélisation rétrospective des budgets locaux 1982-2014	56
a) Modélisation des budgets communaux	57
1) Module « investissement »	57
2) Module « endettement »	58
3) Module « fonctionnement »	58
4) Module « transferts de fonctionnement »	58
5) Module « recettes de fonctionnement »	59
b) Modélisation des budgets intercommunaux	60
1) Module « investissement »	60
2) Module « endettement »	61
3) Module « fonctionnement »	61
4) Module « transferts de fonctionnement »	62
5) Module « recettes de fonctionnement »	62
c) Modélisation des budgets départementaux	62
1) Module « investissement »	62
2) Module « endettement »	63
3) Module « fonctionnement »	64
4) Module « transferts de fonctionnement »	64
5) Module « recettes de fonctionnement »	66
d) Modélisation des budgets régionaux	67
1) Module « investissement »	67
2) Module « endettement »	68
3) Module « fonctionnement »	68
4) Module « transferts de fonctionnement »	68
5) Module « recettes de fonctionnement »	69