

# **Caisse des dépôts et consignations (CDC)**

**Département Analyse Stratégique, Innovation et Développement Durable  
Direction du Développement Territorial et du Réseau**

## **Prospective financière des collectivités locales 2015-2020**

### **Note de synthèse**

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

Guy Gilbert  
Professeur des universités émérite  
ENS de Cachan

**Mai 2016**

*Comment les collectivités locales réagiront-elles au choc de la baisse de la DGF ? Pourront-elles maintenir à l'avenir leurs comportements budgétaires passés, ou bien seront-elles contraintes de « changer de modèle » ?*

Principal enjeu, l'impact de la baisse de DGF sur les dépenses d'équipement suscite des prévisions divergentes. Pour les associations d'élus, l'érosion de la dotation, si elle était maintenue intégralement, conduirait à un « *crunch* d'investissement » qui accentuerait la tendance baissière observée depuis le milieu des années 2000, et pénaliserait fortement l'emploi et, *in fine*, la croissance économique. A l'opposé, le Gouvernement, au travers des objectifs indicatifs d'évolution de la dépense publique locale inscrits dans la Loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, semble minimiser le risque de diminution de la croissance des dépenses locales, de l'emploi et de l'investissement public local. Toutefois, la multiplication des mesures de soutien depuis 2015 montre que Gouvernement n'écartera plus la menace, sinon d'un effondrement, du moins d'un repli important de l'investissement local.

Des prévisions solides sont donc bienvenues en la matière. Deux méthodes sont envisageables. La réalisation d'enquêtes sur les projets d'équipement des collectivités locales sans doute la méthode la plus directe et la plus rapide. Est-elle cependant la plus robuste sur le plan statistique (l'échantillon est-il représentatif ?), la plus fiable (les enquêtes portent sur des projets d'investissements non sur des réalisations), la moins manipulable (n'est-elle pas biaisée en faveur de la surestimation des effets) ?

L'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. C'est la méthode retenue dans ce rapport. 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 autre chose que des tendances et des ordres de grandeur.

Cette note présente les résultats principaux du rapport final auquel le lecteur pourra se référer pour davantage de précisions. Il y trouvera notamment une mise en perspective de l'évolution des finances locales antérieurement au programme de stabilité, des développements méthodologiques sur le modèle de simulation, et les résultats détaillés des simulations, éléments non repris dans cette note de synthèse.

Un premier point est consacré à la présentation des principales hypothèses de cadrage macroéconomique, et notamment les mesures gouvernementales prises en compte dans la prospective (1). Les principaux résultats de la prospective sont ensuite présentés, par catégorie de collectivités (communes, établissements publics de coopération intercommunale, départements, régions), et pour leur ensemble. Deux horizons temporels sont retenus pour les simulations ; 2017, année terminale du programme de stabilité, et 2020, afin d'explorer les conséquences à moyen terme des décisions prises par les collectivités durant les années 2014-17 (2). Une troisième section est consacrée à trois problématiques, centrales soulevées par la baisse de la DGF, celles de l'investissement, de la fiscalité et de la maîtrise des dépenses de fonctionnement (3). Afin d'isoler les *effets spécifiques* de la baisse des dotations proprement dite, et celle du gel salarial, la note compare ensuite les effets simulés sur l'investissement, sur

les taux d'imposition ou encore sur la création d'emplois, avec et sans minoration de la DGF et avec et sans gel salarial (4). Une dernière section est consacrée à l'analyse de la simulation des conséquences de *politiques alternatives de recrutement ou de rémunération des personnels*. La capacité d'amortir, du moins partiellement, la baisse de DGF par des économies de fonctionnement peut ainsi être évaluée (5).

## 1. Hypothèses de cadrage macroéconomique 2015-2020

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 en annexe).

La prospective intègre ensuite toutes les mesures imposées aux collectivités locales au titre de la contribution au redressement des comptes publics.

Les *dotations de l'État* dites « sous-enveloppe », gelées en 2011 puis amputées de 1,5Md€ entre 2014 et 2015, sont minorées de 11Md€ par tiers d'ici 2017 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 annuelle 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.

La prospective intègre en outre les effets des *mesures de soutien à l'investissement* adoptées depuis 2014.

- Le relèvement (supposé pérenne) du taux forfaitaire du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) à 16,404% des dépenses d'investissement TTC en 2015 (coût évalué à 100 M€ à compter de 2017).
- L'élargissement (supposé permanent) prévu pour 2016 du 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 (+ 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, (non modélisé).
- La majoration exceptionnelle de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) de 200 M€ accordée par la LFI pour 2015 est reconduite par le PLF pour 2016 et, dans la prospective, 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 ».
- Une dotation budgétaire (2016) de 1Md€, en autorisation d'engagement, ciblée sur l'investissement des communes et des intercommunalités de métropole et d'outre-mer.

La prospective postule le *maintien du système fiscal actuel* à l'horizon 2020. Les réaménagements fiscaux associés aux compétences transférées sont pris en compte notamment la réaffectation des fractions de CVAE entre les départements et les régions (de 48,5 % à 23,5 % pour les départements et de 25% à 50% pour les régions), à partir de 2017 conformément

aux dispositions de la loi portant Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). 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.

En stabilisant le système fiscal actuel, la prospective maintient la réduction du pouvoir fiscal consécutive à la réforme fiscale de 2010. La perte du levier des taux est intégrale pour les régions et de l'ordre de la moitié pour les départements et quasi- nulle pour le bloc communal. De plus, le levier des taux se déplace des entreprises vers les ménages, rendant ainsi son utilisation plus difficile. La perte de flexibilité des impôts locaux affaiblit la capacité de la fiscalité à compenser la contraction de la DGF. La réduction du champ de vote des taux d'imposition ne peut que renforcer le pilotage de la dépense par la recette.

Concernant *le marché du crédit* aux collectivités locales, la prospective s'appuie sur le fait que l'assèchement redouté du crédit ne s'est produit ni en 2011 ni en 2012 grâce notamment à l'intervention de la Caisse des dépôts et consignations, même si l'on a observé une raréfaction des crédits à très long terme pour certaines collectivités. En 2013, l'arrivée de nouveaux acteurs publics a écarté le risque d'un déséquilibre, non seulement sur le marché du court terme mais aussi à moyen terme. L'équilibre a été de nouveau satisfait en 2014 et 2015 dans un contexte de baisse des taux d'intérêt longs et courts. La prospective intègre le renversement de tendance prévu pour 2016 par le Rapport économique et financier annexé à la Loi de finances pour 2015, mais s'écarte des prévisions du programme de stabilité en matière de taux d'intérêt, manifestement trop élevés. 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.

Les *frais de personnel* constituent le premier poste de charges de fonctionnement des communes et des communautés, le deuxième des départements et des régions. 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, des dispositions indiciaires applicables aux personnels de catégorie C ou B de la fonction publique territoriale. S'y ajoute la hausse du taux de la CNRACL. 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.

La modélisation rétrospective des frais de personnel distingue les créations d'emplois de l'évolution du coût salarial par emploi. En prospective, la valeur de point d'indice de la fonction publique est supposée demeurer gelée jusqu'en 2017 ; à compter de 2018, soit le gel du point d'indice est supposé se poursuivre jusqu'en 2020, soit il retrouve les modalités de revalorisation appliquées jusqu'en 2010.

Toutefois, les séries sur les effectifs et les salaires dans les collectivités locales publiées dans le rapport de l'Observatoire des finances locales ou « Les collectivités locales en chiffres » ne sont pas homogènes. Les changements de définition fragilisent la modélisation des deux composantes de la masse salariale en nécessitant des partitions et donc en limitant le nombre d'observations par sous-périodes.

## **2. Prospective des budgets locaux : 2015-2020**

Les principaux résultats de la prospective sont présentés par catégorie de collectivités. Ils font apparaître les différences considérables de trajectoires pour les communes, les intercommunalités, les départements et les régions.

## **Budgets communaux : A comportements constants, dégradation globale très limitée et modération fiscale**

En dépit du choc de la baisse des dotations, et si les communes maintenaient d'ici 2020 leurs comportements antérieurs, elles bénéficieraient d'une situation financière globalement plus favorable qu'au cours des trois décennies précédentes. La baisse des dotations ne semblerait donc pas incompatible avec le maintien des comportements antérieurs au niveau des communal.

L'*investissement direct des communes* diminuerait de près de 4,2 Md€ d'ici 2017 passant de 20,2 Md€ en 2014 à 16,0 Md€ constants en 2017 puis regagnerait 0,8 Md€ pour atteindre 16,8 au terme de la prospective après un pic préélectoral de près de 18,4 Md€ en 2020. (**Graphique 1**). Les subventions d'investissement observeraient la même tendance, pour retrouver sensiblement leur niveau initial (1,4 Md€) en 2020.

Jusqu'en 2017, la *demande d'emprunts* ne compenserait donc pas l'érosion de 1,8 Md€ du *volume d'épargne*. Après un fléchissement en 2018, les tirages d'emprunt remonteraient, avec le redressement de l'épargne, à 6,2 Md€ en 2020.

Jusqu'en 2017, les remboursements d'emprunts absorberaient une fraction croissante (de 53 à 65%), puis décroissante jusqu'à atteindre 62,4% en 2020. Au total, la dégradation limitée de l'épargne brute entre 2014 et 2020 garantirait la soutenabilité de la dette communale (**Graphique 2**).

A l'horizon 2017, les dépenses de fonctionnement s'accroîtraient de seulement 0,63 % par an contre -0,10 % pour les recettes, sous l'effet principal de l'évolution lente de la masse salariale d'une part, de la baisse des concours de l'État et de la modération fiscale d'autre part. « L'effet de ciseaux » s'inverserait de 2018 à 2020 avec une augmentation annuelle des charges de 1,09 % et des produits courants de 1,12%.

## **Budgets intercommunaux : A comportements constants, dégradation globale très limitée sans fiscalité active**

En dépit de phases de dégradation puis de rétablissement des conditions d'équilibre et de solvabilité un peu plus contrastées que pour les communes, les communautés retrouveraient, à comportements constants, une situation financière similaire à celle des deux décennies précédentes.

De 2014 à 2017, le volume annuel d'*investissement direct* des communautés diminuerait de 1 Md€ en moyenne, de 6,8 Md€ à 5,7 Md€ constants 2010, puis se stabiliserait pour demeurer au voisinage de 5,6 Md€ jusqu'en 2020 (**Graphique 3**). Les *subventions d'équipement*, connaîtraient une trajectoire différente, continuellement descendante, passant de 1,7 Md€ en 2014 à 1,3 Md€ en 2020.

L'évolution des *emprunts* compenserait la variation de l'épargne brute. La demande de prêts augmenterait d'abord de 2,2 Md€ en 2014 à 2,9 Md€ en 2017 en contrepartie de la baisse de l'épargne. Puis, de 2018 à 2020, le retour de la croissance de l'épargne de 12,42 % par an réduirait sensiblement les tirages d'emprunts de -13,77 % jusqu'en 2020, pour se replier à cette date au niveau de 1,9 Md€ (contre 2,2 Md€ en 2014).

Les communautés connaîtraient une dégradation sensible puis une amélioration tout aussi sensible des *conditions d'équilibre et de solvabilité*. La fraction de l'épargne brute consacrée aux remboursements d'emprunts progresserait de 40,6% en 2014 à 54,3 % en 2017 puis baisserait à 38,6 % en 2020. Le risque d'insolvabilité suivrait une trajectoire similaire. (**Graphique 4**).

Les budgets de fonctionnement intercommunaux subiraient un « effet de ciseaux » entre 2014 et 2017 avec une hausse des dépenses de fonctionnement de 2,5 % par an contre 1,1 % pour les recettes. Le différentiel s'inverserait de 2018 à 2020 avec une croissance de 2,5 % des charges et de 4,6 % des produits courants.

Au sein des *dépenses de fonctionnement*, la masse salariale progresserait de 4,1 % par an de 2014 à 2020, contre 10,7 % de 2000 à 2014. Du côté des recettes de fonctionnement, le freinage de la croissance résulterait de la réduction des concours de l'État et du moindre rendement des impôts. 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.

### **Budgets départementaux : A comportements constants, baisse continue des investissements, dégradation profonde des équilibres financiers puis stabilisation**

A comportements constants, la dégradation puis l'amélioration des conditions d'équilibre et de solvabilité ne permettraient pas aux départements de conserver une situation financière aussi favorable qu'au cours des deux décennies précédentes.

Le volume d'*investissement direct* des départements diminuerait profondément tout au long de la période de prospective, leur niveau en 2020 (0,8 Md€) étant réduit de ...85% par rapport à celui de 2014 (6,4 Md€) (*Graphique 5*).

Les *subventions d'équipement* versées principalement aux communes, suivraient une trajectoire descendante similaire, toutefois moins accentuée passant de 4,1 Md€ en 2014 à 3,1 Md€ en 2017 puis 2,2 Md€ constants en 2020.

La *demande annuelle d'emprunts* augmenterait légèrement de 3,7 Md€ en 2014 à 4,0 Md€ en 2017 pour compenser partiellement le repli de l'épargne brute de 5,9 Md€ à 2,9 Md€ en dépit du recul des dépenses d'équipement directes et indirectes. De 2018 à 2020, les tirages d'emprunts s'effondreraient pour atteindre 0,3 Md€ au terme de la prospective grâce à la reprise de l'épargne à hauteur de 3,1 Md€ en 2020 et de la poursuite du repli de l'investissement.

Les départements connaîtraient une *dégradation puis une stabilisation des conditions d'équilibre et de solvabilité*. La fraction de l'épargne brute consacrée aux remboursements d'emprunts progresserait de 47 % en 2014 à 94,6% en 2017 puis se stabiliserait. A ce niveau, l'épargne brute suffirait à peine à couvrir le remboursement des emprunts. 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 remontée à 3,6 Md€ en 2020 (*Graphique 6*).

Les budgets départementaux subiraient un « effet de ciseaux » entre 2014 et 2017, entre des dépenses de fonctionnement en augmentation de 0,50 % par an et des recettes en diminution de -1,09 %. 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 2,6 % des charges et de 2,7 % des produits courants.

La part des dépenses sociales (allocations et insertion) dans les charges de fonctionnement passerait de 57,7 % en 2014 à 66,9 % en 2020. Leur croissance moyenne (3,70 % par an de 2014 à 2020), serait deux fois et demie plus rapide 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 4,4 % 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 2,1 % par an sur l'horizon de la prospective.

Premier poste d'intervention à hauteur de 11,0 Md€ (allocation et insertion) en 2014, le RSA (allocation) progresserait en moyenne de 7,5 % entre 2014 et 2017 sous l'impact d'une augmentation annuelle du nombre d'allocataires de 4,7 % et de l'allocation moyenne de 2,8 % 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 3,3 % par an sous l'impact d'une moindre progression du nombre d'allocataires de 1,5 % liée au recul anticipé du chômage et de l'allocation moyenne de 1,7 % en l'absence supposée de revalorisation exceptionnelle.

Deuxième poste d'intervention sociale à hauteur de 8,1 Md€ en 2014, la PCH connaîtrait la hausse la plus rapide sur l'horizon de la prospective de 5,0 % par an sous l'influence conjuguée de l'augmentation du nombre de bénéficiaires en moyenne annuelle de 1,6 %, et de la prestation moyenne par handicapé de 3,4 %.

Troisième poste d'intervention sociale à hauteur de 7,7 Md€ en 2014, l'ASE augmenterait en moyenne de 2,5 % par an, soit pratiquement à parts égales sous l'impact de la progression du nombre de bénéficiaires de 1,2 % par an, et de la dépense par bénéficiaire de 1,3 %.

Quatrième poste d'intervention sociale à hauteur de 5,8 Md€ en 2014, l'APA progresserait en moyenne de 1,8 % par an avec une croissance de 1,3 % du nombre d'allocataires, et de 0,5 % de l'allocation moyenne.

Cinquième poste d'intervention à hauteur de 2,6 Md€ en 2014, l'aide sociale aux personnes âgées hors APA évoluerait plus lentement en moyenne de 1,0 % par an en raison de la diminution de -1,1 % du nombre de bénéficiaires, et d'une progression de 2,1 % 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 la moindre productivité des taxes indirectes, et de la baisse de rendement des taxes directes imputable pour partie à la réduction de la part de CVAE attribuée aux départements en contrepartie des compétences transférées aux régions. Il serait également lié à la modération de la croissance de la taxe foncière sur les propriétés bâties, sur la réalité de laquelle bien des interrogations subsistent (cf. infra).

### **Budgets régionaux : A comportements constants, dégradation continue des finances régionales, sans stabilisation**

A la différence des communes, des communautés et des départements, à comportements constants, les régions ne seraient pas en mesure de stabiliser et *a fortiori* d'inverser la dégradation des conditions d'équilibre et de solvabilité ni à l'horizon 2017 ni à l'horizon 2020.

L'*investissement direct* des régions ne diminuerait que modérément dans un premier temps en baissant de 2,8 Md€ en 2014 à 2,5 Md€ constants en 2017, avant de s'effondrer entre 2017 et 2020 pour atteindre 1,6 Md€ au terme de la prospective (**Graphique 7**).

Les *subventions d'équipement* versées baisseraient de façon beaucoup moins sensible, passant de 5,6 Md€ en 2014 à 5,5 Md€ en 2017, pour atteindre 5,0 Md€ constants en 2020.

La *demande annuelle d'emprunts* resterait stable à 3,5 Md€ jusqu'en 2017 puis 2020. Les régions connaîtraient une *dégradation continue des conditions d'équilibre et de solvabilité*. La fraction de l'épargne brute consacrée aux remboursements d'emprunts passerait de 43,8 %

en 2014 à 50,7 % en 2017 puis à 61 % en 2020. Le risque d'insolvabilité suivrait une trajectoire similaire, plaçant l'ensemble des régions à la limite de l'insolvabilité à l'horizon 2020. La perte croissante de soutenabilité de la dette résulterait de l'érosion continue de l'épargne régionale, associée à un alourdissement permanent des remboursements d'emprunts (**Graphique 8**).

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 prévue des dépenses de fonctionnement (8,1% par an) est imputable pour l'essentiel aux transferts de compétences prévus par la loi NOTRe, et non à la croissance, modeste, de la masse salariale. Elle est nettement supérieure à l'augmentation des recettes (de 5,8 %) sur la période de prévision imputable, après neutralisation du transfert de CVAE associé à la loi NOTRe, à la baisse des concours de l'Etat ainsi qu'à la moindre productivité du système fiscal.

### **Prospective d'ensemble des budgets des collectivités locales ; A comportements constants, dégradation globale**

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

Par effet de composition entre les catégories de collectivités, la dégradation des conditions d'équilibre et de solvabilité de 2010 à 2017 l'emporterait. Elle marquerait un net renversement de tendance par rapport à l'amélioration amorcée au début des années 1990.

L'*investissement direct* des collectivités territoriales et des groupements de coopération diminuerait en volume de 36,2 Md€ annuels en 2014 à 28,4 Md€ constants en 2017, pour atteindre 24,8 Md€ au terme de la prospective. Les *aides à l'investissement*, connaîtraient également une trajectoire continuellement descendante de 12,9 Md€ en 2014 à 11,3 Md€ en 2017 pour atteindre 9,9 Md€ constants en 2020 (**Graphique 9**).

La *demande d'emprunts* se replierait de 15,5 Md€ en 2014 à 11,8 Md€ en 2020. Elle ne compenserait pas le repli de de l'épargne brute.

Les collectivités connaîtraient une dégradation des *conditions d'équilibre et de solvabilité* jusqu'en 2017 puis une légère amélioration de 2018 à 2020. La fraction de l'épargne brute consacrée aux remboursements d'emprunts passerait de 48,5 % en 2014 à 64,5 % en 2017 pour reculer à 60,6% en 2020. Le risque d'insolvabilité suivrait une trajectoire similaire (**Graphique 10**).

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.

Les budgets locaux subirait un « effet de ciseaux » entre 2014 et 2017. La hausse nominale des dépenses de fonctionnement excéderait l'augmentation des recettes. De 2018 à 2020, le différentiel s'inverserait.

Du côté des dépenses de fonctionnement, les frais de personnel progresseraient, nettement moins vite cependant que de 2000 à 2014. Sous le double effet du ralentissement de la création d'emplois, en rupture avec la tendance passée d'augmentation soutenue du nombre de postes, et du gel de la valeur du point d'indice (jusqu'à 2017).

Le freinage de la croissance des recettes de fonctionnement résulterait de la réduction des concours de l'État mais également de la moindre productivité du système fiscal.

### 3. Trois questions transversales

#### a. La baisse des dotations de l'Etat conduirait-elle, si les comportements antérieurs des collectivités locales étaient reconduits, à une baisse de leurs investissements ?

La réponse globale est clairement positive.

L'*investissement direct* des collectivités territoriales et des groupements de coopération se contracterait en volume de 7,8 Md€, à l'horizon 2017, passant de 36,2 en 2014 à 28,4 Md€ pour atteindre 24,8 Md€ en 2020).

L'*investissement indirect* (les aides à l'investissement), connaîtrait également une trajectoire continuellement descendante quoique moins rapide, passant de 12,9 Md€ en 2014 à 11,3 Md€ en 2017 pour atteindre 9,9 Md€ constants en 2020.

L'*investissement total* (direct + indirect) diminuerait en volume de 9,3 Md€ entre 2014 et 2017 et de 5,1 Md€ supplémentaires entre 2017 et 2020 pour atteindre le niveau de 34,7 Md€ à cette date (contre 49 Md€ en 2014).

Le flux d'investissement direct ne représenterait plus que 1,2% du produit intérieur brut de 2018 à 2020, contre 1,9 % de 2000 à 2014 (et respectivement 2,4% du PIB et 1,9% pour l'investissement total).

Le profil cyclique de l'effort d'investissement direct en proportion du PIB se creuserait pour atteindre un niveau d'étiage de 1,2 %, un bas de cycle plus faible que le 1,60 % observé à deux reprises (en 1984 et en 1997) depuis la décentralisation (**Graphique 10**).

La réduction de l'effort d'investissement atteint toutes les catégories de collectivités mais avec une ampleur très contrastée. Sur la période 2014-2017, toutes les catégories de collectivités locales diminuent leurs investissements directs mais dans des proportions variables qui dépendent non seulement de leurs équipements antérieurs, des besoins d'équipement en infrastructure et superstructure (FBCF-logement pour les communes et communautés) mais pour une bonne part aussi de leurs capacités d'autofinancement et de leur niveau de solvabilité. Pour les collectivités du *bloc communal*, la réaction sur l'investissement est donc relativement précoce, tant sur l'investissement direct que sur l'investissement indirect. Le cas des *départements* est exemplaire d'une réaction particulièrement vive à une dégradation de leurs ressources, de leurs capacités d'épargne et de leur solvabilité. Elle affecte aussi bien les investissements directs que les subventions à l'investissement qui viennent renforcer l'effet dépressif sur l'investissement notamment en milieu rural. Le cas particulier des *régions* tient au fait que, s'étant engagées dès 2008 dans une réduction de leurs investissements directs, elles limitent l'ampleur de la baisse dans un premier temps pour laisser leurs investissements s'effondrer ensuite.

Après 2017, la dégradation profonde des conditions d'équilibre et de la solvabilité des départements et dans une mesure un peu moindre des régions les conduisent à prolonger les coupes dans les investissements directs et, dans une mesure un peu moindre notamment au niveau régional, des investissements indirects. Tout autre est le cas des communes et, dans une moindre mesure, des EPCI qui, ayant opté pour une diminution relativement précoce de leurs investissements avant 2017, retrouvent des marges financières qui leur permettent d'envisager une reprise ou au pire le maintien du niveau de leurs investissements directs et indirects.

Ces résultats illustrent clairement la logique sous-jacente aux comportements locaux observés sur les trois dernières décennies, et reproduite comme telle dans la modélisation.

L'arbitrage entre le niveau d'investissement et le niveau d'endettement constitue la clé de voûte de la construction des budgets locaux. Les conditions de l'équilibre financier et de la solvabilité sont le plus souvent des déterminants significatifs, sinon exclusifs, de l'effort d'investissement. La réaction rapide en termes d'investissement des communes et EPCI à la dégradation de leurs capacités d'épargne sur la période 2014-17 les autorise à modérer voire inverser la tendance après 2018. On retrouve un comportement voisin au niveau départemental mais, à la différence du bloc communal, la dégradation des conditions de l'équilibre est si profonde que l'effort initial de compression des investissements est insuffisant à lui seul pour éloigner les départements du risque global d'insolvabilité. Les régions se retrouvent dans une situation finalement similaire. L'effondrement de leurs investissements en fin de période prospective ne leur permet pas davantage de s'éloigner de la limite d'insolvabilité.

### **b) Le levier fiscal permettrait-il de desserrer la contrainte budgétaire des collectivités locales ?**

La réponse est à nouveau différente d'une catégorie de collectivités à l'autre.

Pour les *communes*, le freinage de la croissance des recettes de fonctionnement serait en partie imputable à la moindre productivité du système fiscal. Celle-ci concerne au premier chef les taxes directes et parmi celles-ci les taxes à taux votés localement, dont la croissance du produit serait moins soutenue. Le freinage serait imputable au ralentissement, d'une part, de la progression du potentiel en raison de la faible croissance économique et, d'autre part, dans une moindre mesure de l'augmentation annuelle moyenne de l'effort fiscal.

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 (2014-17) qu'en seconde partie. Le cycle électoral de l'impôt demeurerait par conséquent avec toutefois une légère déformation. L'augmentation postélectorale traditionnelle en 2015 ne connaîtrait 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.

Dans le cas des communes, l'effort fiscal (direct notamment) constituerait ainsi un moyen significatif d'obtenir un surplus d'épargne en réaction à une dégradation de la solvabilité.

On ne retrouve pas intégralement ce comportement au niveau des *communautés*. On y observe certes un ralentissement de la progression des produits fiscaux. Ce ralentissement affecterait l'ensemble du système fiscal intercommunal, mais davantage la partie indirecte que la composante directe. La progression soutenue du rendement des taxes directes, y compris la CVAE, résulterait de l'achèvement supposé 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.

Le produit des taxes directes à taux votés localement progresserait, encore à près de 4,8% l'an de 2014 à 2020, contre 6,5 % de 2000 à 2014. Le freinage résulterait, d'une part, du ralentissement de l'évolution du potentiel fiscal et, d'autre part, d'une moindre augmentation de l'effort fiscal. 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 décidés au niveau communal.

Au contraire de ceux des communes, les taux des communautés ne suivraient donc 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.

On peut y voir d'abord l'effet de la réforme de la taxe professionnelle qui aurait conduit à la différenciation des politiques fiscales communautaires et communales. En effet, 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. De ce fait, la réforme de la taxe professionnelle en 2010 n'affecte guère le niveau communal, à la différence de l'échelon intercommunal.

On peut y voir également la conséquence 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 bénéficie d'une forte capacité d'épargne. Les communautés ne sont donc 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.

*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 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, et de ce fait non retenu.*

La prospective fiscale des **départements** fait apparaître des résultats qui ne sont pas sans analogie avec ceux des communes. Le ralentissement de la croissance du produit fiscal départemental résulte en premier lieu du tassement de la croissance des taxes indirectes, notamment les droits de mutation à titre onéreux. Elle résulte également de la baisse de rendement des taxes directes, 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.

Mais elle résulte aussi de la moindre croissance de la fiscalité départementale à taux voté localement, en l'occurrence la taxe foncière sur les propriétés bâties qui ralentirait en moyenne à 2,8 % par an sur l'horizon de la prospective, contre 6,0 % de 2000 à 2014 alors que les départements disposaient des quatre taxes foncières bâties, non bâties, d'habitation et professionnelle. La baisse du rythme de croissance serait imputable au ralentissement, d'une part, de la croissance du potentiel fiscal et, d'autre part, au relèvement moins rapide du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

A l'instar des communautés et à la différence des communes, la réforme de la taxe professionnelle modifie profondément 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 sur les propriétés 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. L'intensité de 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 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.*

La prospective fiscale des **régions** porte enfin les marques de leur spécificité depuis la réforme de la taxe professionnelle, à savoir la disparition de toute marge de manœuvre sur les taux. Après neutralisation du transfert de CVAE associé à la loi NOTRe, le ralentissement des recettes de fonctionnement (hors dotations de l'Etat), proviendrait de la moindre croissance des bases fiscales avec une baisse de croissance plus marquée des taxes indirectes que des taxes directes.

### **c) Quelles perspectives d'évolution des dépenses de fonctionnement et de la masse salariale ?**

#### **Communes ; quasi-stabilisation des effectifs**

Les dépenses de fonctionnement croîtraient de 0,63 % par an entre 2014 et 2017. Les frais de personnel augmenteraient de 1,0% par an de 2014 à 2017 puis progresseraient de 1,9 % de 2017 à 2020, contre 3,0 % de 2000 à 2014. Le nombre d'emplois progresserait légèrement de -0,32% par an sur l'ensemble de la période de prévision, soit en moyenne de 3282 agents par an, contre une hausse de 1,2 % de 2000 à 2014, soit 12 815 recrutements supplémentaires en moyenne chaque année.

La prospective anticipe par conséquent une quasi-stabilisation des effectifs communaux, rompant ainsi la tendance passée d'augmentation soutenue des emplois en dépit des transferts d'agents aux communautés.

La rémunération par emploi augmenterait de 0,6% de 2014 à 2017 puis de 1,6 % par an 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. 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 évolution anticipée plus faible des prix.

#### **Communautés : réduction de la croissance des effectifs**

Les dépenses de fonctionnement des EPCI augmenteraient de 2,45 % par an jusqu'en 2017 puis de 2,74 % par an en moyenne.

La masse salariale progresserait de 4,1 % par an de 2014 à 2020, contre 10,7 % de 2000 à 2014. Le nombre d'emplois augmenterait de 2,1 % par an sur l'ensemble de la période de prévision, contre 10,7 % de 2000 à 2014, soit 3 914 agents. Ce dernier chiffre illustre l'accroissement rapide des effectifs des communautés au cours des années 2000 qui viennent pratiquement s'ajouter aux quelques 12000 recrutements d'agents communaux chaque année. Le cumul des recrutements explique la croissance particulièrement soutenue des effectifs du bloc communal d'environ 23 000 postes annuellement. La prospective anticipe ainsi la

poursuite des créations d'emplois par les communautés et le très net ralentissement des recrutements par les communes dont les effectifs tendraient à se stabiliser, voire à baisser légèrement.

La rémunération par emploi évoluerait en moyenne de 1,4 % par an de 2014 à 2017 puis de 2,6 % de 2017 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 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.

### **Départements : stabilisation du nombre d'emplois**

L'augmentation modérée des dépenses de fonctionnement de 0,5 % par an résulterait de la réduction de charges et de ressources associées aux transferts de compétences prévus par la loi NOTRe en 2017. La croissance des dépenses de fonctionnement reprendrait à partir de 2018 au rythme annuel de 2,6 %.

Les frais salariaux progresseraient de 1,1 % par an entre 2014 et 2017 puis de 2,1 % entre 2017 et 2020, contre 7,6 % de 2000 à 2014 en raison notamment des transferts de personnels associés aux nouvelles compétences attribuées aux départements.

L'emploi se stabiliserait de 2014 à 2020 (+ 210 agents par an en moyenne). La rémunération moyenne par emploi s'accroîtrait de 0,9 % par an de 2014 à 2017 puis de 2,1 % de 2017 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.

### **Régions : stabilisation de l'emploi régional**

La hausse nominale des dépenses de fonctionnement de 8,0 % par an résulterait pour une large part des transferts de compétences prévus par la loi NOTRe. Les frais de personnel augmenteraient de 1,0 % par an de 2014 à 2017 puis progresseraient de 1,6 % de 2017 à 2020, contre 14,6 % de 2000 à 2014 en raison à l'époque des transferts d'agents associés aux nouvelles compétences assurées par les régions.

L'emploi régional diminuerait de 2013 à 2020 au rythme de -0,3% par an. La rémunération par emploi évoluerait de 1,1 % par an de 2014 à 2017 puis de 2,1% 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.

#### 4. Impacts spécifiques de la baisse de la DGF et du gel du point d'indice sur les budgets locaux 2014-2020

Rien n'exige comptablement que la baisse de la DGF entraîne une baisse de même ampleur des dépenses locales. D'une part, les collectivités peuvent tenter de mobiliser de nouvelles ressources (augmentation des impôts, souscription de nouveaux emprunts ou encore tirage sur le fonds de roulement). D'autre part, l'évolution des dotations de l'Etat n'est qu'un déterminant parmi bien d'autres du niveau de dépenses locales.

Ainsi, deux analyses ont été fournies pour expliquer le décrochage brutal (-7,8%) des dépenses d'équipement, hors dette, des collectivités locales en 2014. La première impute la baisse au cycle électoral caractérisé par une chute de l'investissement après les élections, suivie d'une reprise progressive puis d'une accélération à l'approche des élections suivantes. La seconde rattache le décrochage à la baisse de l'épargne. La minoration de DGF érode 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.

L'évaluation comptable de l'effet de la réduction de DGF exige une modélisation 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.

*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.*

*Communes : Le recul relativement contenu de l'investissement jusqu'en 2017 serait favorisé en large part par des économies salariales (gel de la valeur du point d'indice d'abord puis baisse des emplois), et des tirages d'emprunt*

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 totalement 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.

L'érosion de la capacité d'autofinancement entraînerait, de 2014 à 2017, le repli de l'investissement direct de -4,2 Md€. De 2018 à 2020, le recul s'amplifierait à -8,2 Md€ soit un déficit de 12,3 Md€ à l'horizon 2020 (soit encore un repli de 8,5% des dépenses d'investissement direct 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€. De 2018 à 2020, le recul s'amplifierait à -0,2 Md€.

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 exclusivement 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 -0,3Md€ 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 du 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 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.

*Communautés : Le recul très limité de l'investissement jusqu'en 2017 serait favorisé par des économies salariales (gel du point d'indice puis baisse des emplois), des tirages d'emprunts et l'érosion du fonds de roulement*

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 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.

L'érosion de la capacité d'autofinancement entraînerait un repli de l'investissement de -0,4 Md€ de 2014 à 2017. De 2018 à 2020, le recul s'amplifierait à -1,7 Md€. La baisse de la dotation entraînerait également une diminution des subventions d'équipement versées de -0,1 Md. De 2018 à 2020, le recul s'amplifierait à -0,4 Md€. Au total, le déficit d'investissement atteindrait 2,1 Md€ à l'horizon 2020.

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 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. 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 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.

*Départements : En l'absence d'économies de fonctionnement (hors gel salarial) et de hausses d'impôts significatives, l'épargne serait amputée à hauteur des 4/5 de la perte de DGF. La chute, profonde de l'investissement ne serait que très relativement contenue par une augmentation très soutenue des emprunts et un tirage sur le fonds de roulement.*

La baisse cumulée 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.

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 % 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 -20,8 % 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 -2,8 % 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 % du montant des subventions d'équipement potentielles en l'absence de réduction de la dotation.

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 -2,1 Md€ de 2014 à 2017 résulterait uniquement du gel de la valeur de point de l'indice. 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.

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 de frais de personnel proviendraient du gel du point d'indice.*

L'ajustement des dépenses et recettes reposerait massivement 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€ de 2014 à 2017. 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 couverte 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€.

*Régions:* Faute de pouvoir mobiliser de nouvelles ressources fiscales et de réaliser des économies de fonctionnement, l'épargne brute régionale serait amputée à quasi-hauteur du montant de la baisse des dotations. L'investissement serait amputé à hauteur des 2/3 de la perte en dotation, ce qui limiterait in fine le recours au crédit, et l'ampleur de la baisse des subventions d'investissement.

La baisse cumulée de la 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.

L'érosion de la capacité d'autofinancement entraînerait le repli de l'investissement direct de -0,9 Md€. De 2018 à 2020, le recul s'amplifierait à -4,3 Md€. Au total, le déficit d'investissement atteindrait -5,2 Md€ à l'horizon 2020. *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€. De 2018 à 2020, le recul s'amplifierait à -2,2 Md€.

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. 90 % des économies proviendraient du gel du point d'indice.*

L'ajustement 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 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 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 aux régions notamment pour respecter l'obligation d'équilibre du compte administratif.

*Collectivités locales : le recul de l'épargne serait limité aux 2/3 puis à 56% du recul des dotations. Une baisse plus précoce et plus profonde encore de l'investissement direct (-5,6 Md€) serait ainsi évitée ...*

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.

En niveau, l'érosion de la capacité d'autofinancement entraînerait, de 2014 à 2017, le repli de l'investissement direct de -5,8 Md€. De 2018 à 2020, le recul s'amplifierait à -21,3 Md€. Au total, le déficit d'investissement atteindrait -27,1 Md€ à l'horizon 2020, soit -10,8 % 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. De 2018 à 2020, le recul s'amplifierait à -5,4 Md.

*En variation annuelle, la diminution de la DGF en 2014 n'accentuerait pas le repli des dépenses directes et indirectes d'équipement de -4,4 Md€ par rapport à 2013. 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€. 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. 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 de -1,8 Md€.*

**(Graphique II)**

En 2018, le repli de la dotation accumulé depuis 2013 annulerait la progression potentielle de 0,8 Md€ de l'investissement qui se serait produite en cas de gel pour aboutir à un recul supplémentaire de -2,5 Md€. En 2019, l'amputation de la DGF 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 de 1,6 Md€ sur l'horizon de la prospective. 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.

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.

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.

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

Dans le scénario central, on a supposé que la valeur du point d'indice du traitement de la fonction publique retrouvait, 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 *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 3900 pour les communautés ; créations toutefois en net recul par rapport aux années 2000-2014 (respectivement 12 800 et 11 100 emplois). En revanche, les effectifs des départements et des régions resteraient quasiment stables. *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 de recrutement.*

### Communes

Le prolongement de la désindexation des salaires et la baisse puis la stabilisation des emplois amplifieraient les économies de fonctionnement 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€.

La reconduction du gel du point d'indice jusqu'en 2020 permettrait aux communes d'économiser -1,3 Md€ supplémentaire, 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 en l'absence de limitation des recrutements. De 2018 à 2020, le strict remplacement des départs à la retraite diminuerait les effectifs de 11 547 agents. Au total, les mesures envisagées éviteraient la création de 30 473 postes. Dans le scénario central, le nombre d'agents progressait de 22 373. Les dispositions du scénario alternatif aboutiraient ainsi à réduire les effectifs communaux entre 2014 et 2020. soit une réduction de -7 500 en termes absolus et de -30 473 agents par rapport au scénario central.

Les économies salariales augmenteraient l'épargne et 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 2,7 Md€. La demande d'emprunts diminuerait ainsi que le besoin de financement des communes.

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 atténuerait 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. Elle limiterait d'autre part le creusement du besoin de financement des communes à -5,1 Md€ contre -6,9 Md€.

### Communautés

De 2014 à 2017, malgré l'absence de scénario salarial alternatif, les dépenses totales des communautés augmenteraient légèrement, au lieu de diminuer à l'exemple des communes. L'investissement direct 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. 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€. Les effectifs intercommunaux augmenteraient dans l'absolu de 28 648 et 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€.

## 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.

De 2014 à 2020, le strict remplacement des départs à la retraite entraînerait une baisse de 1 471 agents au regard de l'évolution des emplois départementaux en l'absence de limitation volontaire des recrutements. Alors que dans le scénario central, le nombre d'emplois des départements continuerait de progresser de l'ordre de 1 471 emplois, les dispositions du scénario alternatif aboutiraient à stabiliser en termes absolus les effectifs départementaux entre 2014 et 2020.

La diminution des charges de personnel augmenterait l'épargne brute respectivement de 0,2 Md€ puis de 1,0 Md€, donc d'un montant sensiblement équivalent à la réduction de la masse salariale.

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€ sur la période 2014-2017 puis de 0,5 Md€ de 2018 à 2020.

La demande d'emprunts diminuerait, le fonds de roulement progresserait, réduisant 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 le recul de l'investissement direct le ramenant de -7,6 Md€, contre -7,1 Md€. Elle limiterait également le déficit en limitant le creusement du besoin de financement des départements à -2,7 Md€, contre -3,1 Md€.

## 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).

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 et indirectes d'équipement que de 0,01 Md€

Les effets, quasi négligeables, sur la demande d'emprunts et sur le fonds de roulement, 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.

### 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 EPCI de -1,2 Md€ entre 2014 et 2017 puis de -4,6 Md€ entre 2018 et 2020, soit au total de -5,8 Md€.

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.

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. Dans le scénario alternatif, les effectifs continueraient également de progresser de 21 148 agents, soit -29 186 postes en termes relatifs 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).

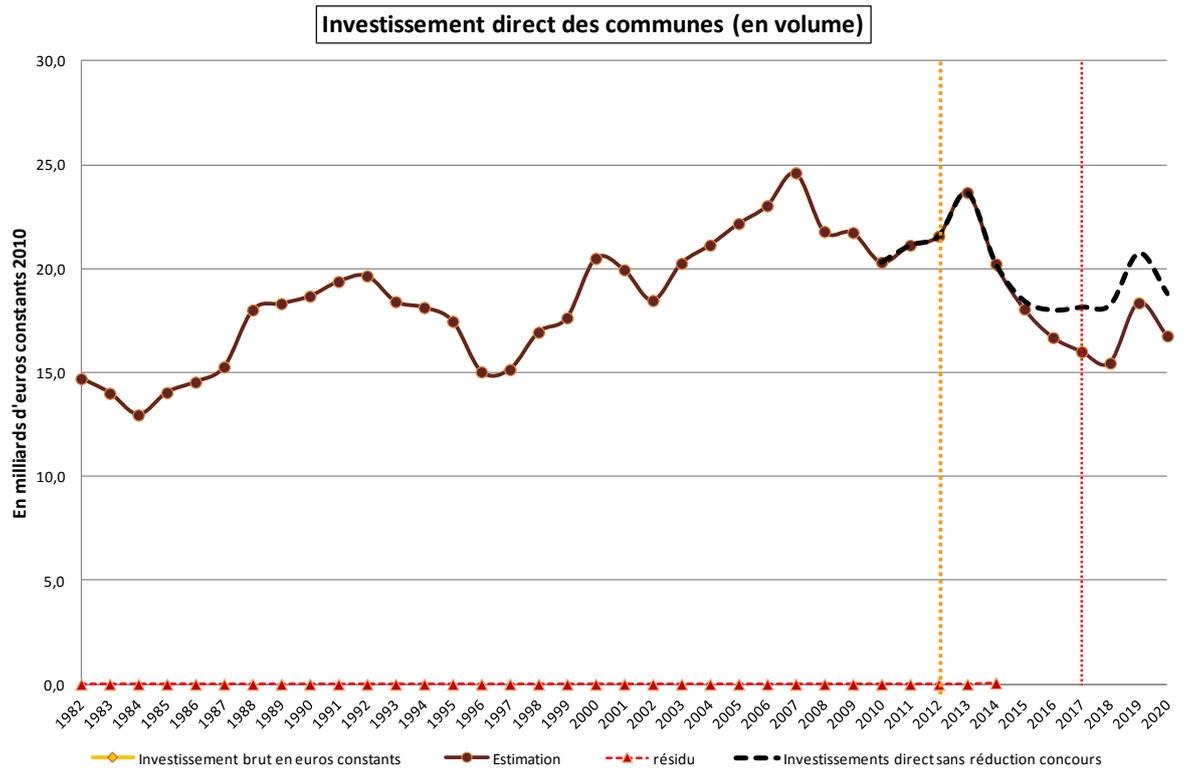
La diminution des charges de personnel de -1,5 Md€ entre 2014 et 2017 puis de -5,8 Md€ entre 2018 et 2020 augmenterait l'épargne brute respectivement de 1,2 Md€ puis de 4,1 Md€, donc d'un montant légèrement puis plus nettement inférieur à la réduction de la masse salariale. L'écart proviendrait, d'une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

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€.

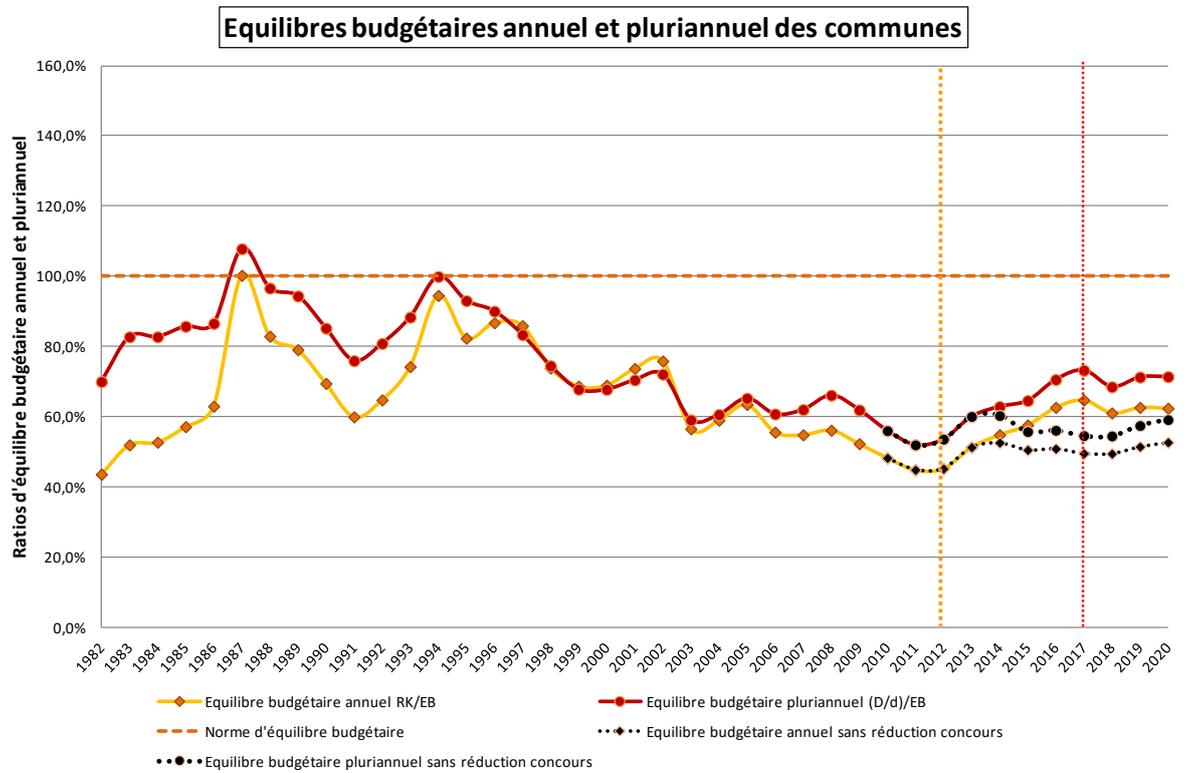
La demande d'emprunts diminuerait de -0,5 Md€ puis de -1,0 Md€. Le fonds de roulement augmenterait de 0,2 Md€ entre 2014 et 2017 puis de 0,7 Md€ entre 2018 et 2020. La combinaison des deux évolutions réduirait le besoin de financement des collectivités locales respectivement de 0,7 Md€ et de 1,6 Md€.

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€.

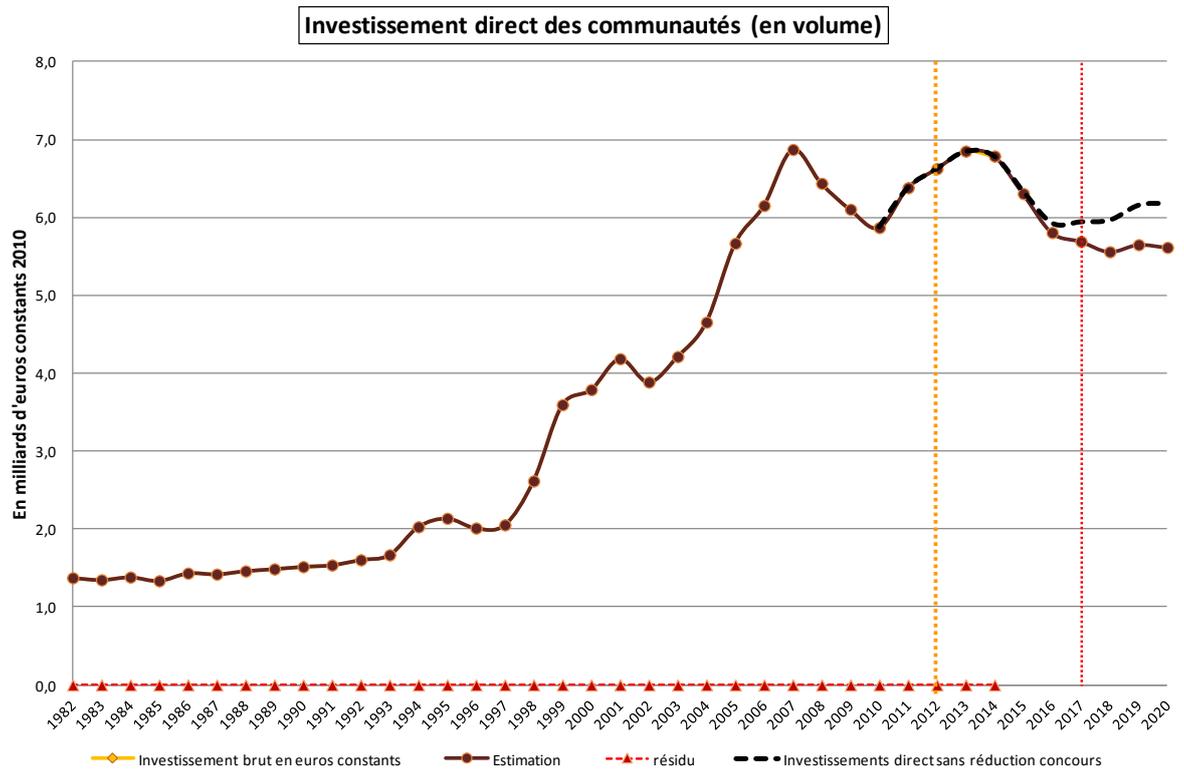
Graphique 1



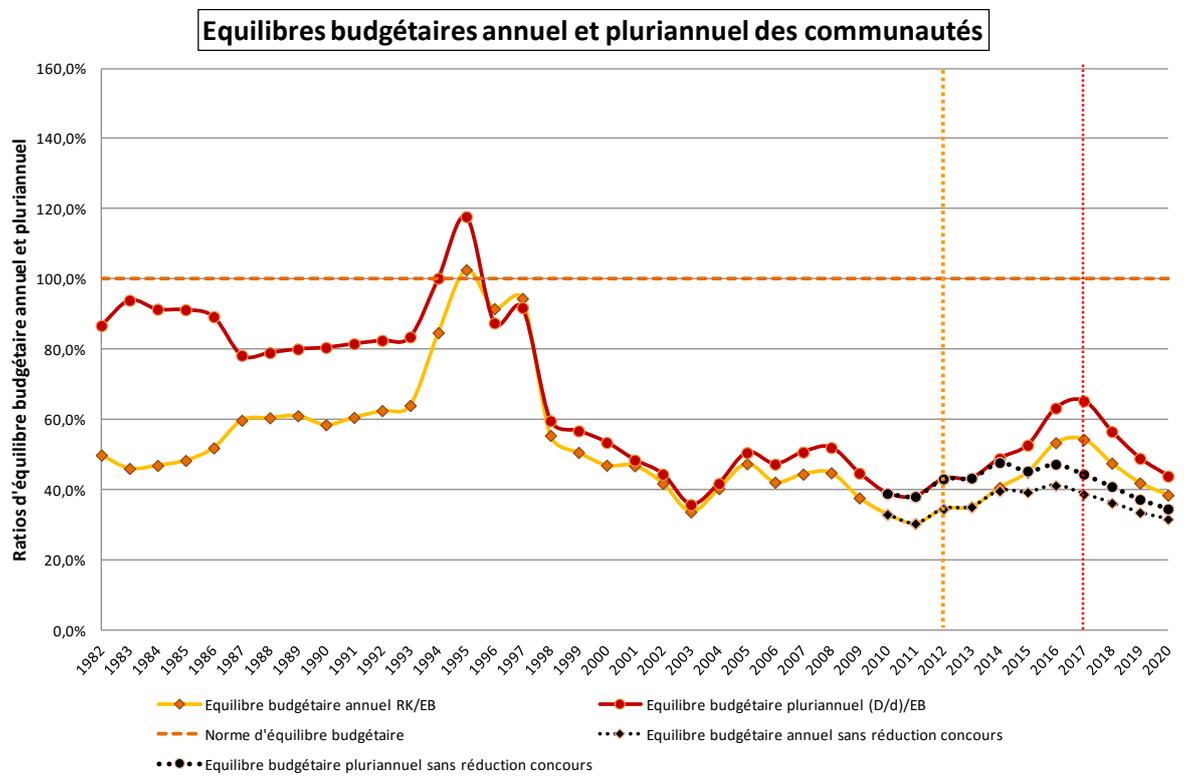
Graphique 2



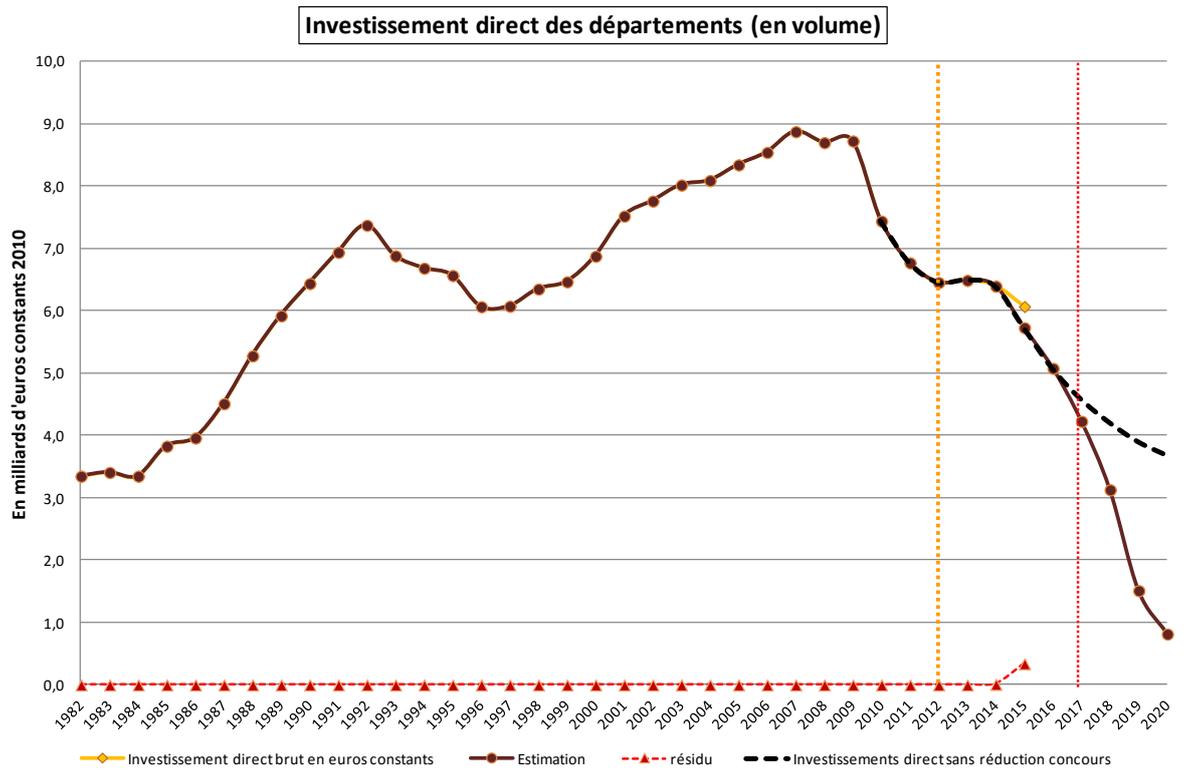
Graphique 3



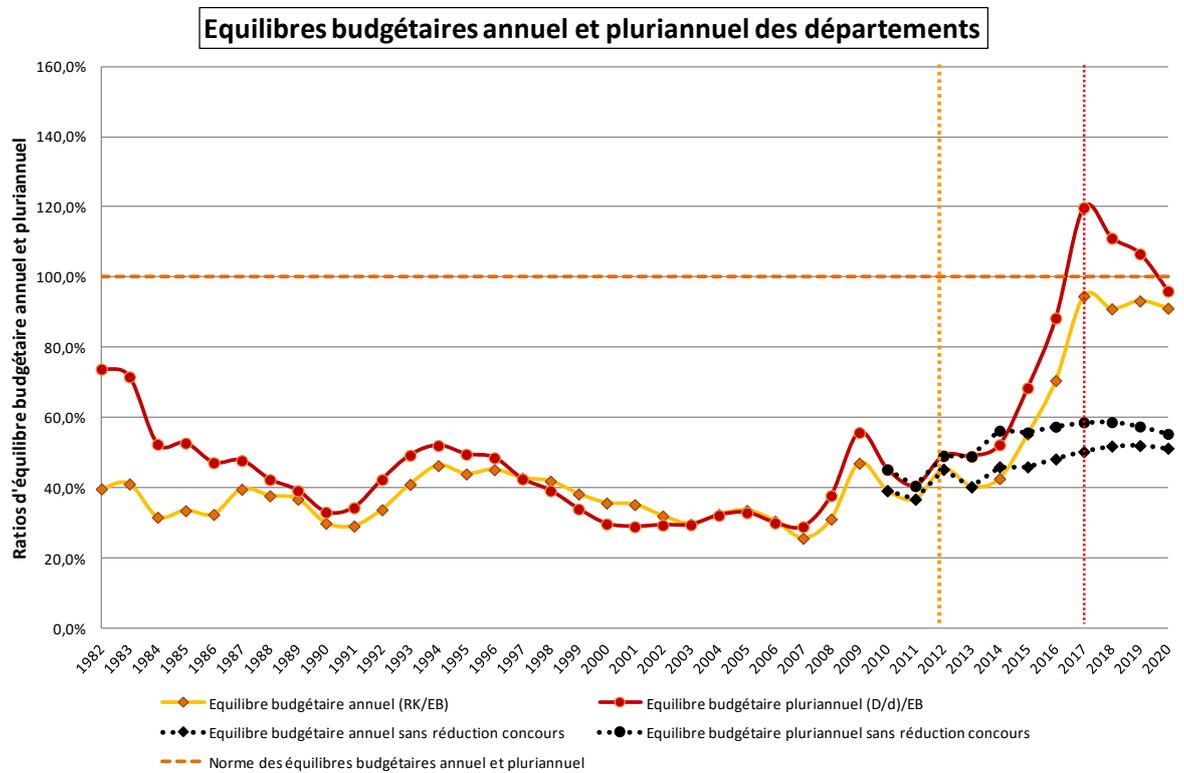
Graphique 4



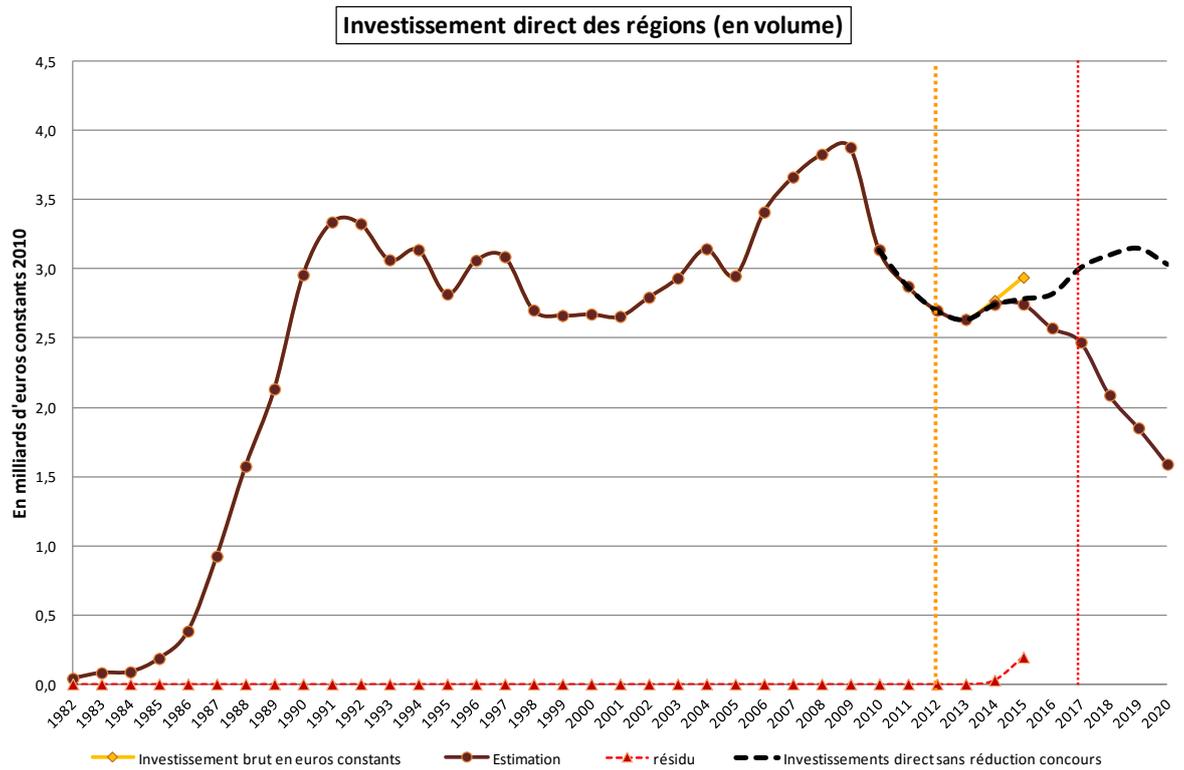
Graphique 5



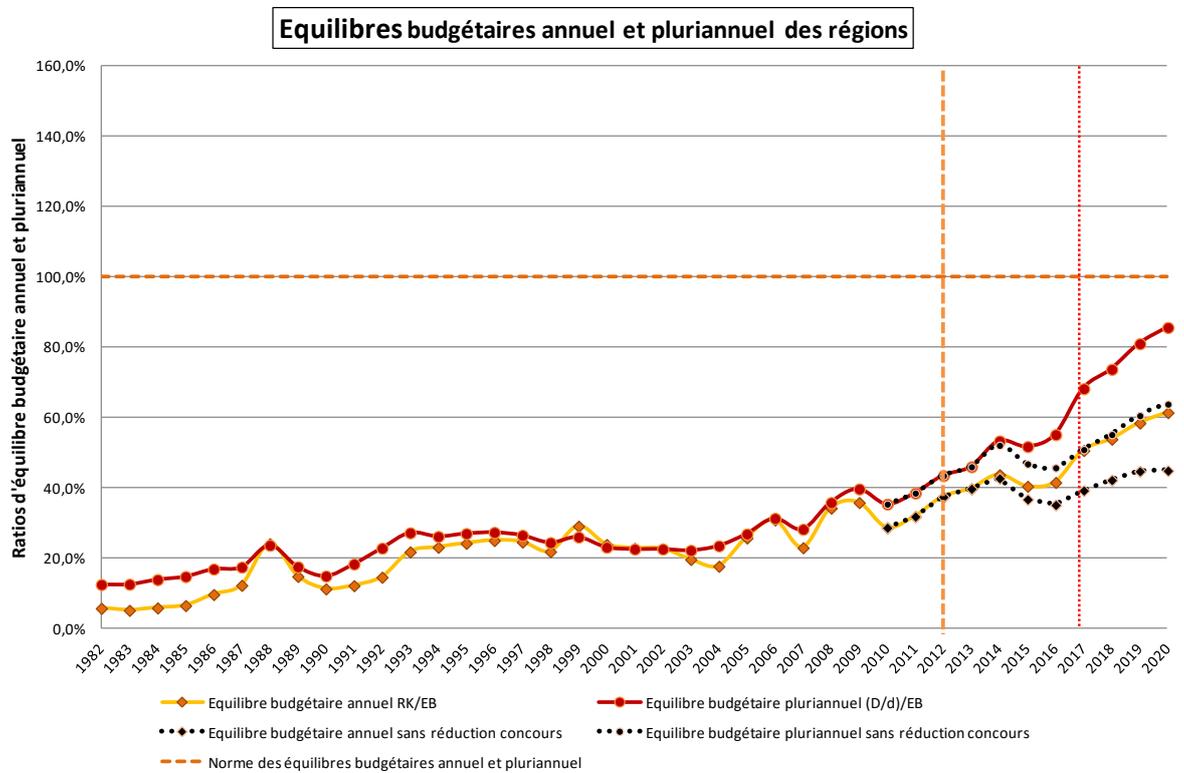
Graphique 6



Graphique 7

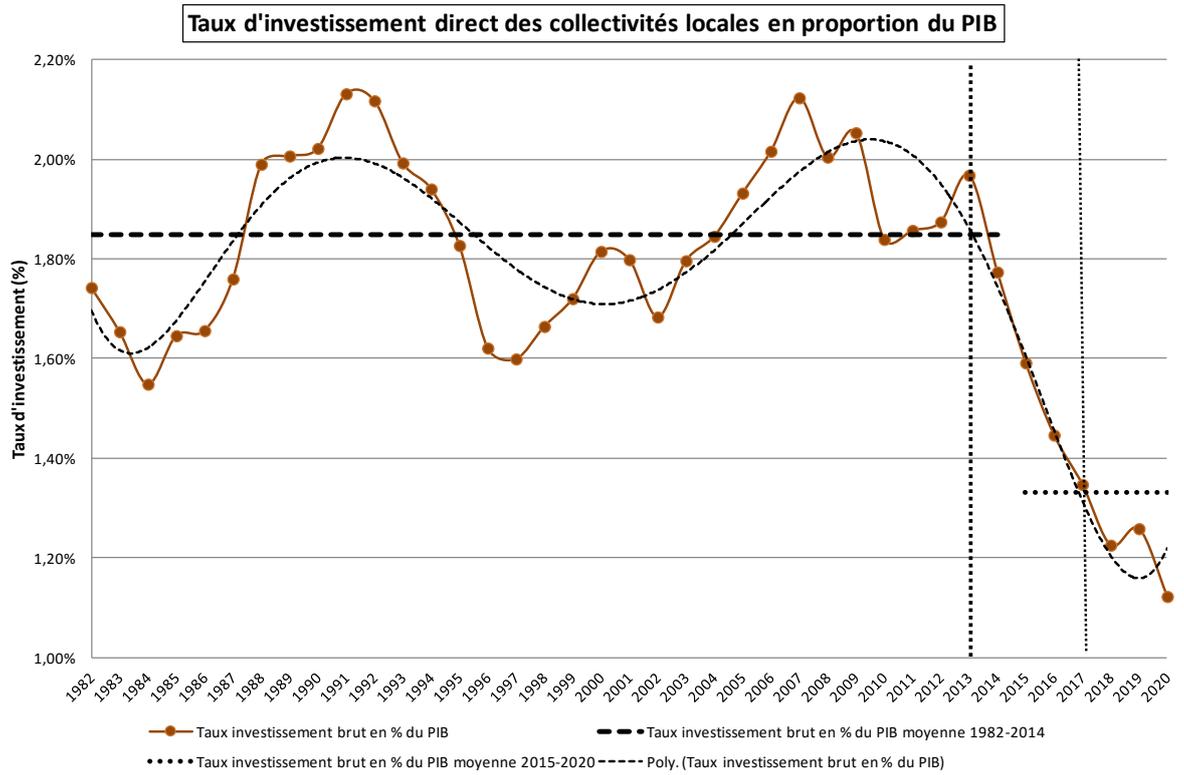


Graphique 8

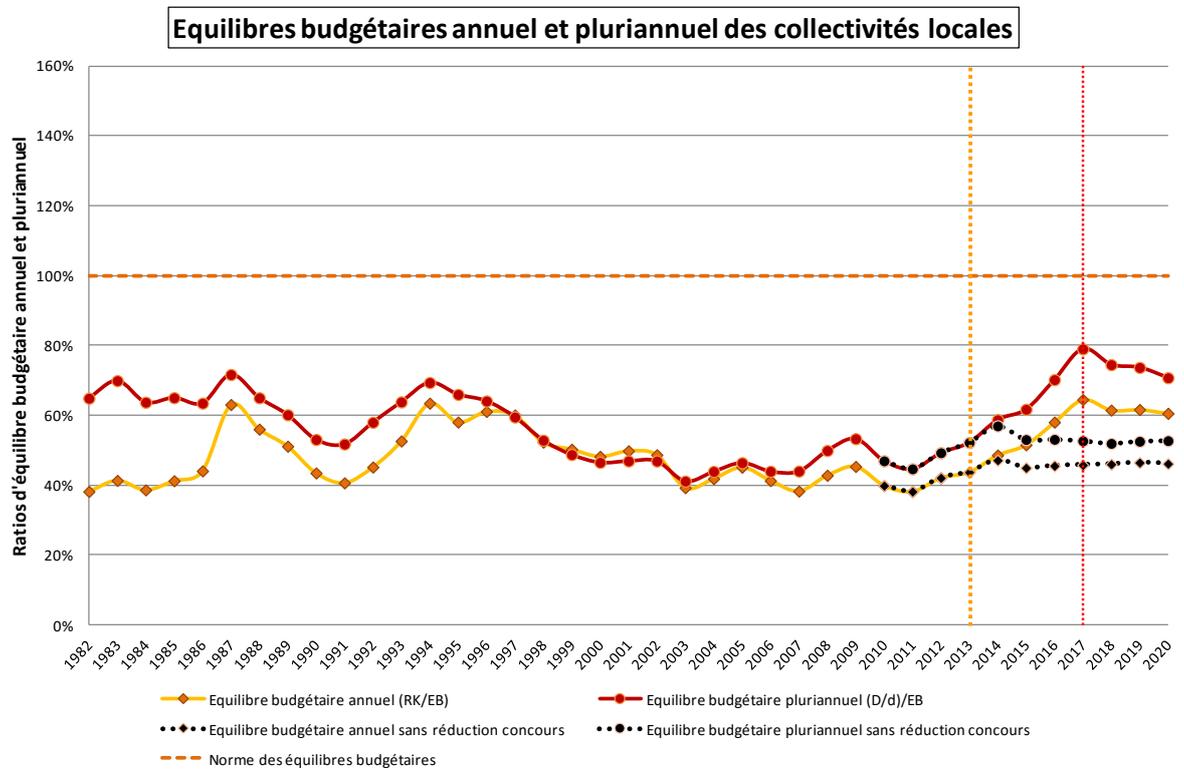


\*

Graphique 9



Graphique 10



Graphique 11

**Variation prévisionnelle des dépenses d'équipement publiques locales  
(hors amortissement de la dette)**

