



L'investissement : entre projet politique et impératifs budgétaires

La réalisation des projets d'investissement constitue un des grands temps forts du mandat municipal. Elle atteste du dynamisme de l'exécutif au service de l'amélioration du cadre de vie dans des domaines aussi variés que complexes tels que les réseaux d'eau-assainissement, la gestion des déchets, l'énergie, les transports, les espaces verts, les aménagements urbains ou encore les équipements sportifs et culturels. C'est pourquoi, à l'aube de ce nouveau mandat, l'investissement n'a jamais été autant la cristallisation d'une triple logique. Tout d'abord, d'un point de vue politique, le bilan de la mandature du maire est apprécié par les électeurs sous l'angle des projets d'investissement mis en œuvre. Ensuite, sous l'angle sociétal, il est dorénavant au cœur des problématiques de cadre de vie et de développement durable dans les domaines de la mobilité, de l'énergie et des loisirs. Enfin, à travers le prisme économique, il concentre les problématiques de compétitivité des territoires pour attirer les acteurs économiques créateurs de valeur et d'emplois.

Equation

Après avoir été un des sujets de la campagne présidentielle, la maîtrise des dépenses publiques redevient un enjeu politique national avec un déficit atteignant 2,7% du PIB en 2007 pour une dette cumulée se chiffrant à 64,2% de la richesse nationale.

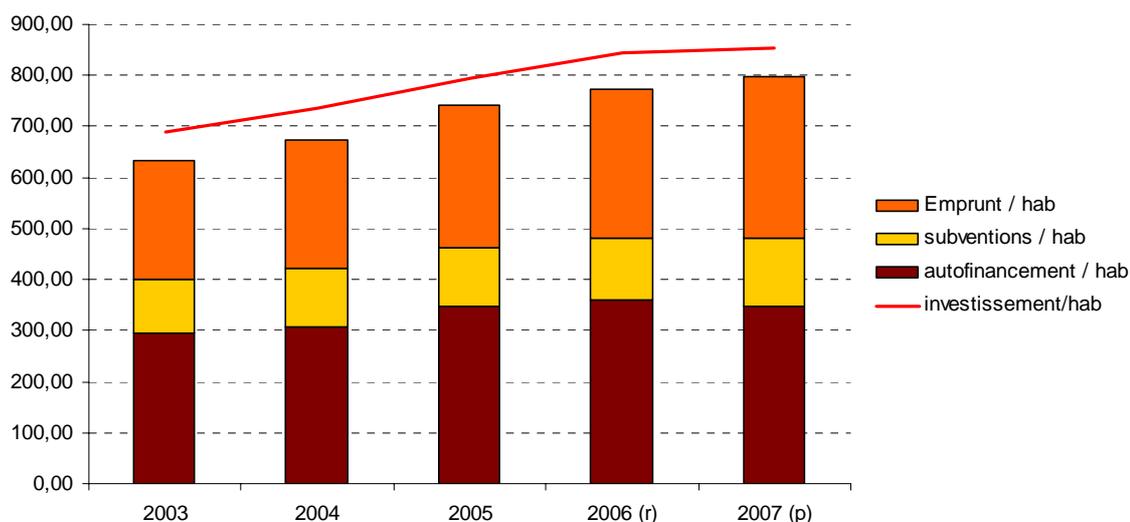
Dans ce contexte global de rationalisation des politiques publiques, l'investissement des communes résulte de cette délicate équation : comment financer les projets du mandat sans compromettre l'équilibre des finances tout en maintenant la qualité du service public municipal ? C'est pourquoi la problématique de l'investissement s'inscrit au cœur de l'action politique locale, générée par un projet politique mais régie par des impératifs budgétaires incontournables.

Cependant, au-delà du cadre budgétaire communal, l'investissement est aussi un précieux instrument de dynamisation du secteur économique local par la création de nouveaux marchés et leurs emplois induits.

Cycle électoral

La poursuite de la décentralisation, l'augmentation démographique, les nouvelles attentes de la population ainsi que la mise aux normes des équipements municipaux font des 36 000 communes hexagonales une véritable force d'investissement. A ce titre, en 2007, les dépenses d'investissement des communes s'élèvent à 54,2 milliards d'Euros contre seulement 13,3 milliards pour l'Etat.

LE FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT DES COMMUNES



p : données provisoires.

r : données révisées.

Champ : France métropolitaine et DOM.

Source : Insee, bilan démographique.

Lors de l'ancienne mandature, les dépenses communales ont suivi une augmentation progressive, au gré des chantiers réalisés. Cette augmentation graduelle va de pair avec le cycle électoral : les dépenses d'investissement sont toujours plus élevées en fin de mandat. Celles-ci représentaient ainsi 688,24 Euros par habitant en 2003, contre 852,56 Euros en 2007.

Dualité

En réalité, l'investissement communal nécessite d'être appréhendé sous l'angle de deux logiques assez différentes.

D'une part, on peut identifier « l'investissement de services » (vie scolaire, équipements sportifs, culturels, transports, embellissement de la voie publique...), directement visible et appréciable par la population. Il offre un gain politique substantiel en termes de popularité, surtout lorsqu'il s'agit de la réalisation d'une promesse de campagne.

D'autre part, on peut distinguer « l'investissement règlementaire » lié à la mise en conformité d'équipements en accord avec la nouvelle législation, comme par exemple, l'interdiction des décharges publiques, la réglementation des aires de jeux pour enfants, la mise aux normes des cuisines collectives... Ce deuxième type d'investissement, technique, peu lisible auprès de la population, a connu un très fort développement à partir des années 1990. Dans certains cas, (aires de jeux, équipements sportifs...), le développement rapide de ce type d'investissement est allé de pair avec la judiciarisation de la fonction de maire. Il constitue l' « angle mort » de l'investissement communal avec de fortes sommes à mobiliser mais peu de retombées politiques pour le Maire et son équipe.

Modes de financement

Lorsque l'exécutif municipal décide d'un projet d'équipement, trois modes de financement complémentaires s'offrent à lui : l'autofinancement, les subventions et l'emprunt.

1) L'autofinancement est constitué par le solde positif de la section de fonctionnement à la clôture de l'exercice budgétaire. Accumulé sur plusieurs exercices, l'autofinancement devient alors le fond de roulement. Autrement dit, l'épargne générée par la commune. En 2007, 41% des dépenses d'investissement étaient couvertes par l'autofinancement, signe d'une bonne santé financière des communes.

2) Les subventions d'équipement, en provenance de l'Etat, de la région et du département, obéissent au principe d'affectation des crédits. Contrairement aux dotations, elles doivent financer ce pour quoi elles sont délivrées à la commune. Sur le précédent mandat, entre 2003 et 2007, leur part dans le financement de l'investissement est relativement stable avec entre 14 et 16% des investissements financés (avec néanmoins certaines disparités selon la nature des équipements).

3) L'emprunt est le recours de la commune à un établissement bancaire lorsqu'elle ne dispose pas assez de fonds propres. Entre 2003 et 2007, la part de l'emprunt annuel dans le financement des investissements communaux est passée de 33% à 37%.

Stratégie budgétaire

Quelque soit le montant de l'investissement, c'est la durée de son amortissement qui détermine son mode de financement : alors que les subventions et l'autofinancement sont supportés par la génération actuelle de contribuables, l'emprunt permet l'étalement de la charge sur plusieurs générations.

On privilégiera donc l'autofinancement pour réaliser des équipements dont la durée de vie est courte. A noter que le maintien, ou l'augmentation, d'un autofinancement suffisant pour concrétiser un investissement ne s'obtient que par une hausse de la pression fiscale. Par ailleurs, le seul recours à l'autofinancement peut être nuisible pour le budget de la commune : celle-ci peut dilapider inutilement son potentiel fiscal pour les prochains exercices budgétaires.

En revanche, pour les projets dont la durée de vie est plus longue, le recours à l'emprunt devra être favorisé en faisant correspondre l'amortissement financier avec l'amortissement technique du bien financé. Faut-il préciser que l'emprunt lui-même peut induire un surcroît de fiscalité lorsque les annuités de dette remboursées sont importantes. D'où le fameux adage « les emprunts d'aujourd'hui sont la fiscalité de demain ».

Enfin, comme le montre l'analyse prospective du budget, la réalisation d'un équipement génère des coûts de fonctionnement induits significatifs (charge de personnel, fluides, entretien, maintenance, sous-traitance). Autant de coûts qu'il est impératif d'estimer avant de se lancer dans un investissement coûteux, sous peine de fragiliser inutilement une situation budgétaire saine auparavant.

Intercommunalité

Avec 89% des communes impliquées au sein des 2573 EPCI et 16 336 syndicats intercommunaux en 2006, la montée en puissance de l'intercommunalité depuis les années 1990 a été spectaculaire. Si les dépenses intercommunales d'équipement direct s'élevaient à 1,3 milliard d'Euros en 1993, elles atteignaient 4,1 milliards en 2004.

Ce succès démontre que l'intercommunalité offre aux communes le grand avantage d'envisager l'investissement à plus grande échelle, sur le mode de la coopération. Si les services courants de la vie quotidienne sont assurés au niveau communal (maintenance des écoles, gestion des équipements sportifs, animation, entretien de la voirie...); l'intercommunalité permet de prendre en charge les dépenses d'équipement les plus lourdes au sein du territoire (l'assainissement, la collecte et le traitement des déchets ménagers, les



- *L'investissement : entre projet politique et impératifs budgétaires* -

transports collectifs...) De ce fait, ces dépenses régissent le développement local et deviennent incontournables pour garantir la qualité du cadre de vie. Dorénavant, l'avenir de l'investissement communal réside de plus en plus à l'échelle intercommunale.

Jean-Philippe Martin, Directeur des études, cabinet Gouvernéo