Etude réalisée pour
la Caisse d'Epargne par :
Auguste MPACKO PRISO,
Jacques ROBIN,
Christopher KOS &
Alain TOURDJMAN

DYNAMIQUES NATIONALE ET TERRITORIALES DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC LOCAL

État des lieux et enjeux à moyen terme

28 MARS 2018

CAISSE D'EPARGNE

GROUPE BPCE
Coopératifs, banquiers et assureurs autrement.

SOMMAIRE

1 Les collectivités locales en France : une contribution importante à l'investissement public dans une logique plutôt vertueuse

2 Une phase de baisse récente exceptionnelle dans un contexte de tensions persistantes sur les finances locales

3 Des stratégies territoriales variées mais surtout portées par un objectif de solvabilité sous contrainte d'un niveau d'équipement

4 Un creusement des écarts entre territoires "riches" et "pauvres" à l'échelle régionale et départementale...

5 ... Malgré des besoins spécifiques avérés, notamment dans les zones rurales et de montagne

6 Un double risque : un renforcement de l'arbitrage investissement vs endettement et des écarts territoriaux croissants

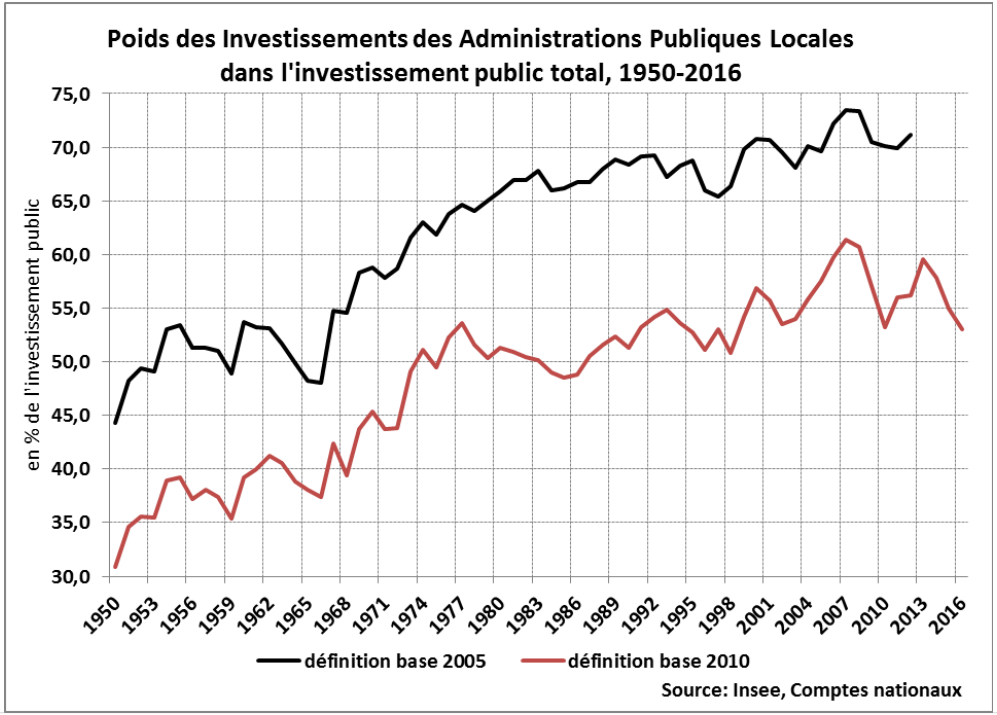
CAISSE D'EPARGNE

UNE PART PRÉPONDÉRANTE DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC

Le changement de définition en base 2010 ne remet pas en cause la tendance et la part de l'investissement des APUL

CAISSE D'EPARGNE

- L'investissement public local reste prépondérant dans l'investissement public, en particulier à des fins civiles…
- … malgré la prise en compte des dépenses de R&D, des bases de données et des systèmes d'armes en base 2010



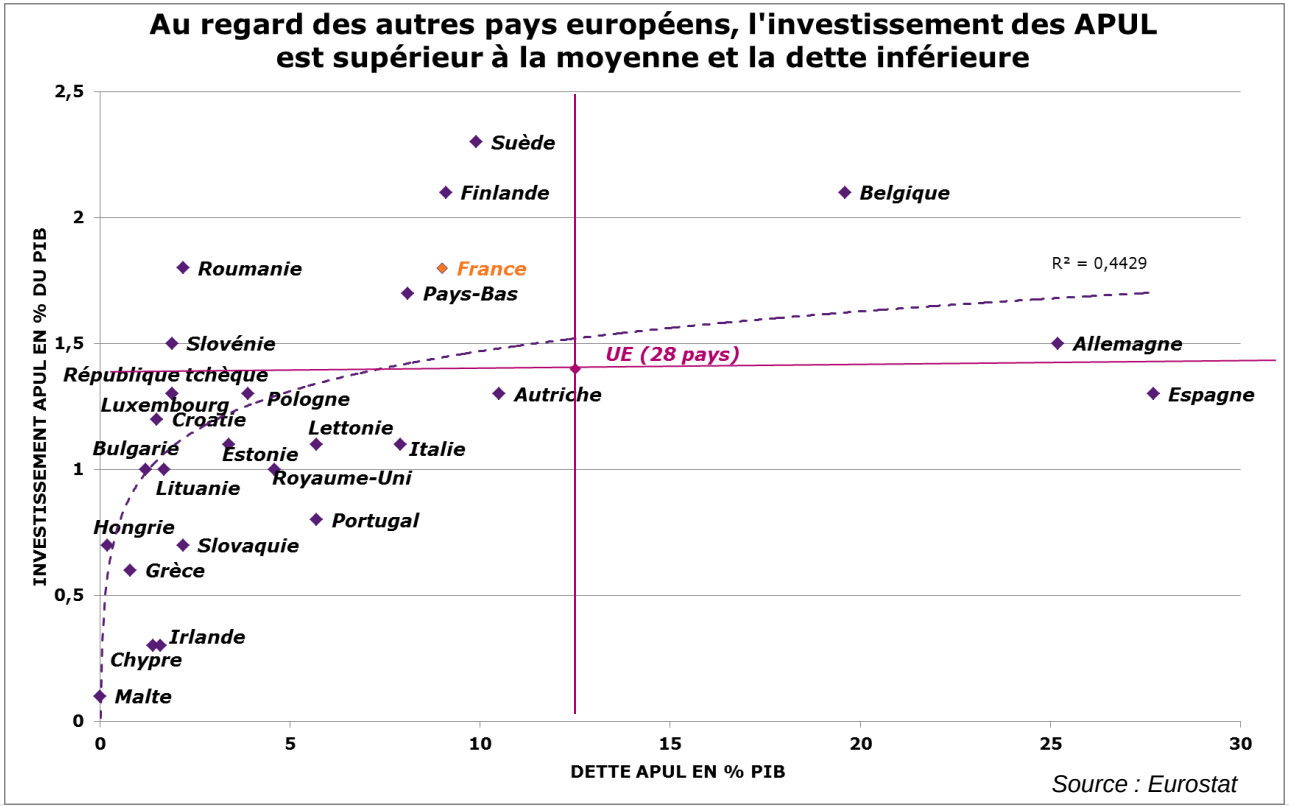
GROUPE BPCE

UNE SITUATION PLUTÔT FAVORABLE AU REGARD DES STANDARDS EUROPÉENS

La France se situe dans le quadrant investissement élevé versus dette limitée

CAISSE D'EPARGNE

- Au regard de la moyenne européenne, les APUL françaises
  - Ont une forte contribution à l'investissement par rapport aux dépenses
  - Et présentent un rapport investissement / dette plutôt favorable

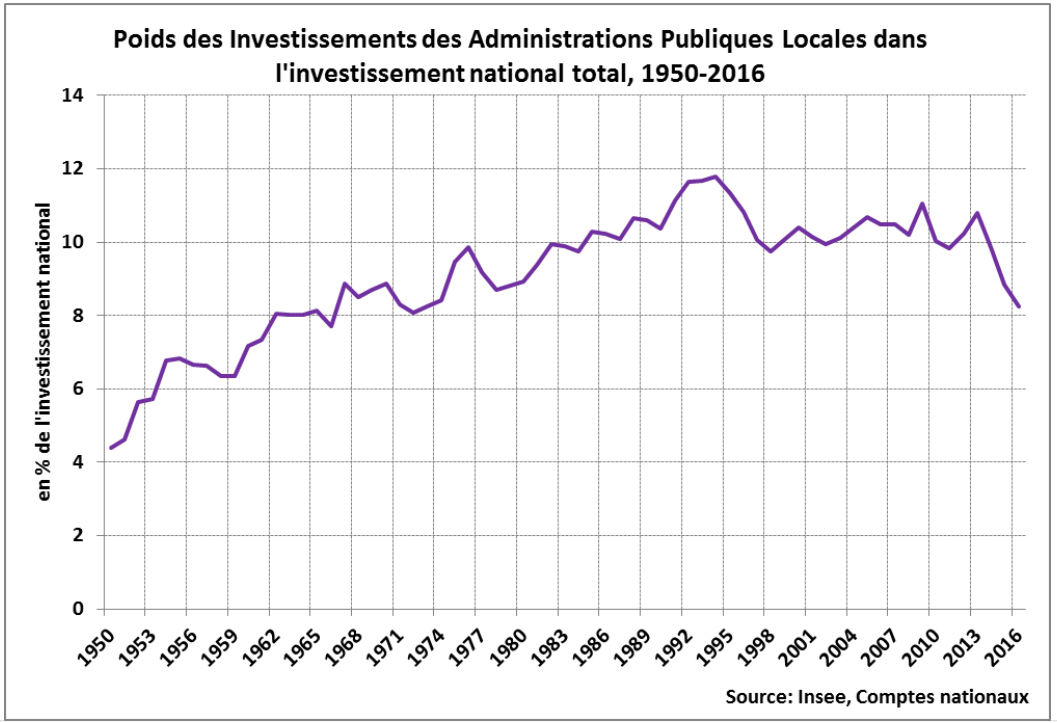


GROUPE BPCE

LA CONTRIBUTION À L'INVESTISSEMENT NATIONAL A LONGTEMPS ÉTÉ POSITIVE

Une contribution désormais négative à l'investissement national

- Néanmoins, la part de l'investissement public local dans l'investissement national a cessé de croître depuis 1998…
- … et accuse un net recul depuis 2009, retrouvant un niveau antérieur à la décentralisation

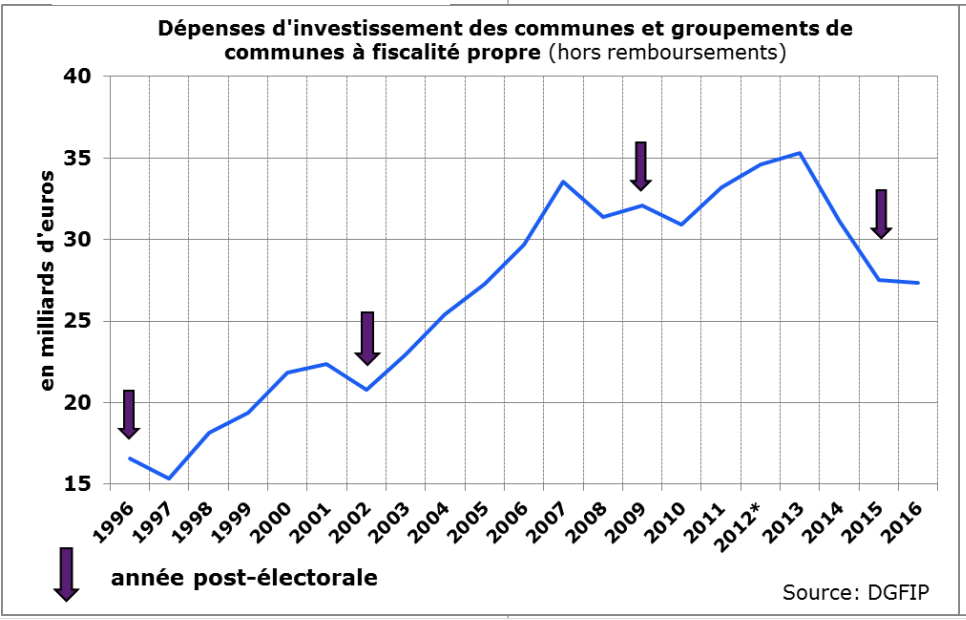


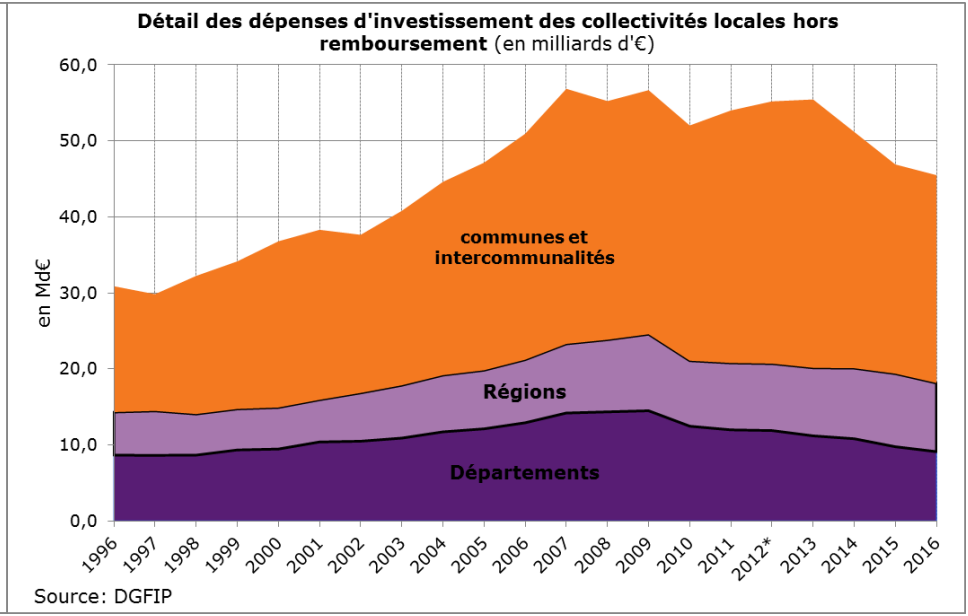
CAISSE D'EPARGNE

UNE BAISSE RÉCENTE EXCEPTIONNELLE DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC LOCAL

CAISSE D'EPARGNE

- L'investissement public local est soumis à des phases cycliques récurrentes liées au calendrier électoral
- Néanmoins, la phase baissière actuelle est exceptionnelle
  - Une ampleur sans précédent du cycle électoral
  - Une chute marquée parmi les départements (13% des recettes hors emprunt contre 25% en moyenne) non compensée par les régions





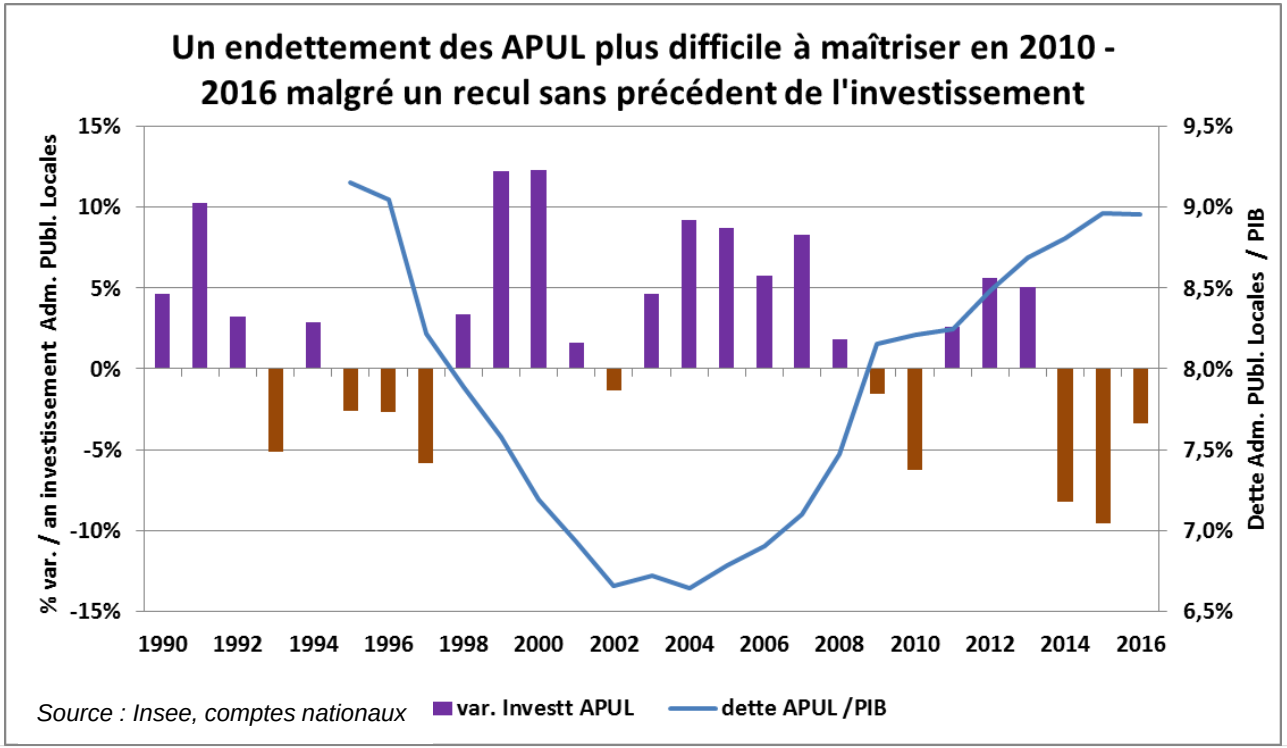
GROUPE BPCE

LE RECUL DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC LOCAL N'EST PAS SUFFISANT POUR RÉDUIRE L'ENDETTEMENT

Des tensions fortes sur les finances locales avec un risque d'arbitrage investissement / endettement si la reprise ne libère pas des marges suffisantes

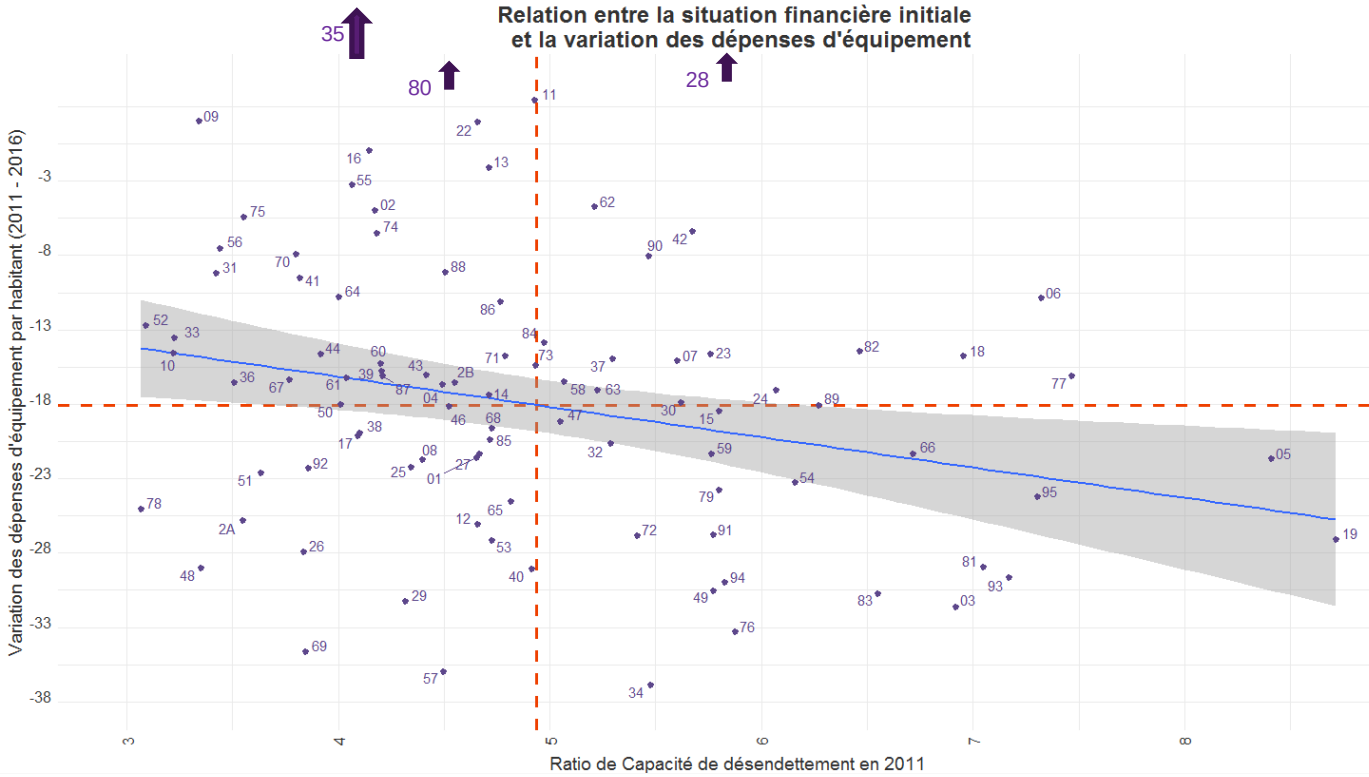
CAISSE D'EPARGNE

- Malgré un recul de l'investissement public local beaucoup plus marqué qu'en 1993-1997, l'endettement des collectivités locales a progressé depuis 2009



LE CRITÈRE DE L'ENDETTEMENT ET LE REPÈRE DU NIVEAU D'ÉQUIPEMENT INITIAL

- Les comportements d'investissement depuis 2011 des collectivités locales à l'échelle départementale (communes + EPCI + département)
  - Ont été plutôt déterminés par le degré de solvabilité
  - Mais conjuguent surtout divers facteurs territoriaux (niveau d'équipement antérieur, richesse, croissance…)



CAISSE D'EPARGNE

Source : Ecolocale, calculs BPCE L'Observatoire.
Périmètre départemental : cumul des données financières de l'ensemble des collectivités locales d'un département (communes, EPCI, département)

GROUPE BPCE

LA BAISSE DE L'INVESTISSEMENT A ÉTÉ (PRESQUE) GÉNÉRALISÉE MAIS PAS UNIFORME

Les grandes régions révèlent 4 types de stratégie en matière de choix d'investissement

Volontarisme
Audace
Prudence
Sérieux



CAISSE D'EPARGNE

Source : Ecolocale, calculs BPCE L'Observatoire.
Périmètre régional : cumul des données financières de l'ensemble des collectivités locales présentes sur une région (communes, EPCI, départements, région)

LA BAISSE DE L'INVESTISSEMENT A ÉTÉ (PRESQUE) GÉNÉRALISÉE MAIS PAS UNIFORME

Les grandes régions révèlent 4 types de stratégie en matière de choix d'investissement

CAISSE D'EPARGNE

- 1 - Volontarisme - Les Hauts-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur & Corse ont moins réduit leur investissement et davantage dégradé leur solvabilité, notamment pour tenir compte d'une démographie plus dynamique
- 2 - Audace - La région Bretagne est la seule à avoir fait croître son investissement mais elle bénéficie à la fois d'une croissance et d'une démographie porteuses et d'une solvabilité initiale offrant des marges de manœuvre
- 3 - Prudence - Centre, Bourgogne-Franche-Comté, Normandie & Grand-Est, des régions où la prudence l'emporte : croissance du PIB négative et solvabilité plutôt dégradée ont conduit à un fort ajustement sur l'investissement
- 4 - Sérieux - Les Pays de la Loire, la Nouvelle-Aquitaine, l'Occitanie & Auvergne-Rhône-Alpes, bénéficiant d'une richesse et d'un niveau d'investissement initial plus élevés, ont privilégié la solvabilité en réduisant l'équipement mais sans compromettre l'avenir

LA BAISSE DE L'INVESTISSEMENT A ÉTÉ (PRESQUE) GÉNÉRALISÉE MAIS PAS UNIFORME

Les grandes régions révèlent 4 types de stratégie en matière de choix d'investissement

CAISSE D'EPARGNE

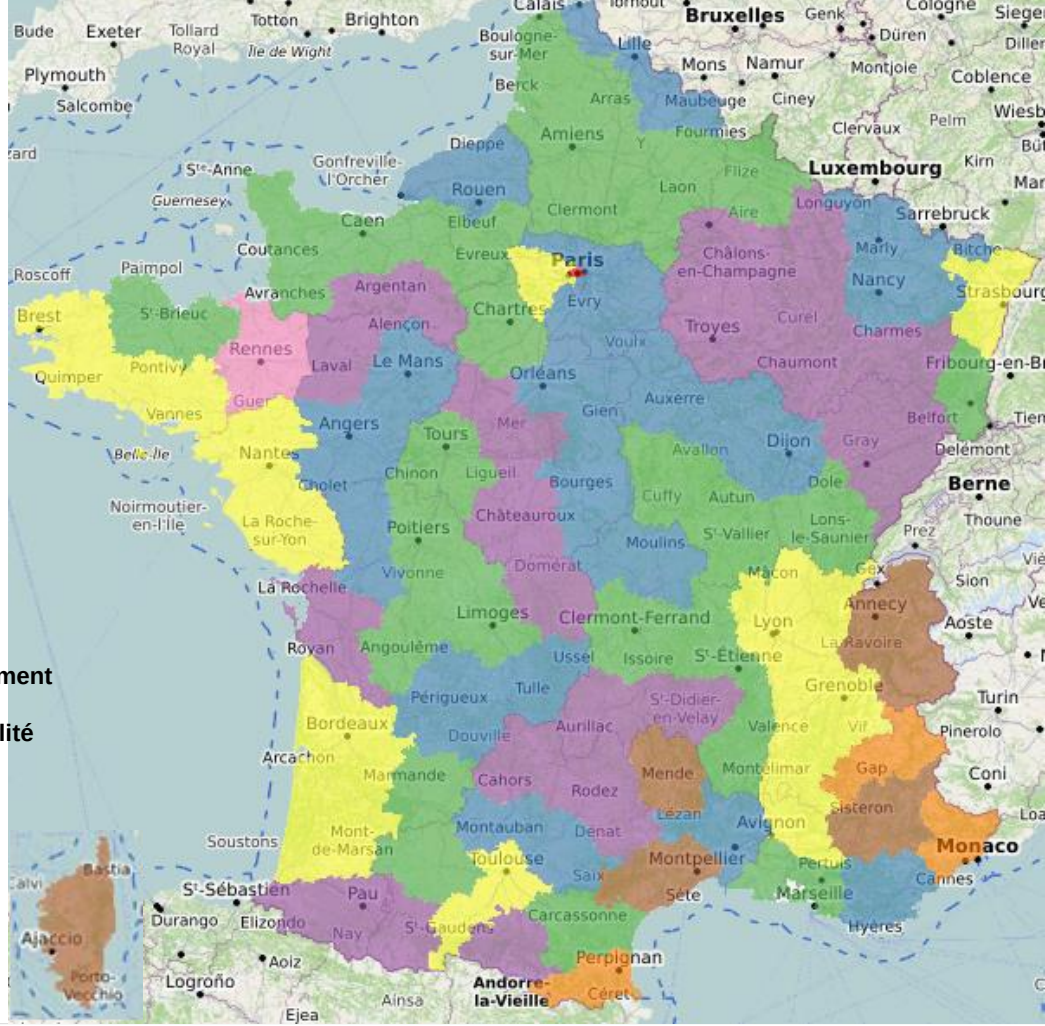
- 3 grands enseignements :
  - L'évolution de l'investissement a été surtout déterminée par la situation de solvabilité et par le niveau d'équipement antérieur
  - Toutes les régions ont néanmoins connu une dégradation de leur solvabilité
  - L'écart de niveau de dépense par habitant entre régions « pauvres » et « riches » s'est nettement accru

- 1 risque :
  - Cet écart pourrait encore s'accroître car le rebond des régions « pauvres » pourrait être limité par les effets d'une moindre croissance potentielle sur la solvabilité

A L'ÉCHELLE DÉPARTEMENTALE DAVANTAGE DE DISPARITÉS MAIS UN SCHÉMA ANALOGUE

Les départements révèlent 8 types de stratégie en matière de choix d'investissement

CAISSE D'EPARGNE



Source : Ecolocale, calculs BPCE L'Observatoire.
Périmètre départemental : cumul des données financières de l'ensemble des collectivités locales d'un département (communes, EPCI, département)

GROUPE BPCE

A L'ÉCHELLE DÉPARTEMENTALE DAVANTAGE DE DISPARITÉS MAIS UN SCHÉMA ANALOGUE

Les départements révèlent 8 types de stratégie en matière de choix d'investissement

CAISSE D'EPARGNE

- 1 Paris – capitale : l'investissement au risque de la dette, une faible réduction de l'investissement dans un contexte de fort recul de l'épargne, d'où une dégradation forte de la solvabilité
- 2 La stratégie de désinvestissement : 24 départements (27% du PIB) dont la solvabilité était dégradée en 2011 et qui ont drastiquement réduit leur équipement sans pour autant restaurer leur situation d'endettement
- 3 Résistance à la baisse - 25 départements (mais 18% du PIB), dont le niveau d'équipement était déjà très bas et qui ont limité la baisse de l'investissement, compromis implicite entre dégradation de la solvabilité et bas niveau d'équipement
- 4 Adaptation : 21 départements plutôt ruraux (7,5% du PIB) qui disposaient néanmoins en 2011 d'une bonne solvabilité et d'un niveau d'équipement satisfaisant et qui, malgré une croissance zéro, n'ont que partiellement dégradé ces acquis

A L'ÉCHELLE DÉPARTEMENTALE DAVANTAGE DE DISPARITÉS MAIS UN SCHÉMA ANALOGUE

Les départements révèlent 8 types de stratégie en matière de choix d'investissement

CAISSE D'EPARGNE

- 5 Equipement & endettement : 3 départements de montagne (2% du PIB) en stagnation économique mais en progression démographique avec un haut niveau d'équipement initial couplé à un fort endettement dont la forte réduction de l'investissement n'a pourtant pas empêché une baisse de la solvabilité
- 6 Solvabilité et richesse : 15 départements dont beaucoup disposent d'une capitale régionale (30% du PIB et une forte croissance économique et démographique) qui ont nettement réduit leur investissement mais en se maintenant à la moyenne nationale en équipement et en préservant une très bonne solvabilité
- 7 Equipement & solvabilité : 5 départements dont plusieurs de montagne (3,5% du PIB) mais avec une forte croissance économique et démographique et disposant d'un haut niveau d'équipement; ils ont procédé à une nette baisse de l'investissement mais aussi préservé un niveau d'équipement et une solvabilité très supérieurs à la moyenne
- 8 Ille et Vilaine : 1 département en forte croissance économique et démographique qui bénéficiait d'une très bonne solvabilité et qui a choisi de faire croître très nettement son investissement mais sans dégrader sa solvabilité au-delà de la moyenne nationale en 2016.

A L'ÉCHELLE TERRITORIALE DES COMMUNES & EPCI, COMMENT EXPLIQUER LES DISPARITÉS ?

Le niveau des dépenses d'équipement par habitant est sensible à des variables structurelles

CAISSE D'EPARGNE

Source : Ecolocale, calculs BPCE L'Observatoire
Périmètre EPCI : cumul des données financières de l'ensemble des collectivités locales présentes sur le territoire de l'EPCI (communes, EPCI)

- Le niveau des dépenses d'équipement par habitant sur un territoire s'explique notamment par :
  - La situation financière : une solvabilité (épargne brute / dette) dégradée peut avoir dynamisé les investissements passés et contribuer ainsi à élever – mais très légèrement – le niveau d'équipement

- Mais les variables structurelles ont un impact plus marqué :
  - La ruralité : une zone totalement rurale dépense 109€ d'équipement / hab. de plus qu'une zone totalement urbaine, surcoût lié à la faible densité
  - La part de la population vivant dans une commune de montagne : si cette proportion atteint 100% alors le différentiel d'investissement par habitant peut aller de 150€ à 300€
  - L'âge moyen : plus la population est âgée moins l'investissement est élevé
  - Un effet de surinvestissement dans certaines aires urbaines lié à la présence d'une métropole économique régionale

- Cette approche économétrique n'est pas exhaustive mais elle confirme qu'une réduction généralisée de l'investissement des collectivités locales risquerait d'avoir des conséquences beaucoup plus néfastes pour les territoires les plus fragiles et souvent les moins riches.

CONCLUSION

- Le recul récent de l'investissement des collectivités locales est sans précédent depuis la décentralisation, par son ampleur nationale et sa généralisation territoriale

- Ce recul n'a pourtant pas été suffisant pour réduire l'endettement et améliorer la solvabilité des collectivités territoriales

- Même si leurs stratégies ont été variées et adaptatives dans une logique de limitation de l'endettement, ces stratégies ont abouti à :
  - des disparités beaucoup plus fortes de niveau d'équipement par habitant entre les territoires en croissance et les espaces en ralentissement
  - Une plus forte dégradation de la solvabilité dans les territoires en difficulté que dans les territoires à potentiel

- Pourtant les besoins d'équipement en zones rurales et, plus encore, montagneuses sont très supérieurs à la moyenne

CAISSE D'EPARGNE

CONCLUSION

- Or, les règles à venir des nouvelles relations contractuelles peuvent être considérées comme très contraignantes :
  - Il faut espérer que les économies de fonctionnement et la reprise économique permettront une relance de l'investissement
  - Mais, compte tenu de la dégradation de la solvabilité et des contraintes en la matière, il est probable que l'investissement ne retrouve pas son niveau d'avant-crise, confirmant la rupture récente
  - En particulier, le risque d'une politique de restauration de la solvabilité sans levier sur les dépenses ou recettes de fonctionnement serait de prolonger et de généraliser les arbitrages sur l'investissement

- Le retour de la croissance offre des marges de manœuvre mais bénéficiera essentiellement, via la hausse des recettes et la baisse des dépenses, aux grandes métropoles et aux territoires dont la situation actuelle est moins dégradée en termes de solvabilité et de maintien d'un niveau d'équipement convenable

- La moindre solvabilité et le retard d'investissement, voire les besoins spécifiques, des zones économiquement moins favorisées risquent d'accentuer des écarts territoriaux déjà problématiques si des forces de rappel (GPI, dispositifs spécifiques) ne sont pas mis en œuvre

CAISSE D'EPARGNE

GROUPE BPCE

Coopératifs, banquiers et assureurs autrement.

CAISSE D'EPARGNE

groupebpce.fr