

Enquête APVF - Groupe Caisse des Dépôts

Quels investissements pour le mandat 2014-2020 ?



novembre 2015

GRUPE





PRÉFACE



Le contexte budgétaire contraint, caractérisé notamment par la baisse des dotations de l'État, et les difficultés financières rencontrées par un grand nombre de collectivités, ont conduit l'Association des petites villes de France à vouloir mieux cerner l'évolution des investissements publics locaux dans les petites villes.

L'année 2014 a été notamment marquée par un ralentissement des recettes de fonctionnement directement lié à la baisse des dotations, et par une chute de l'investissement dans les petites villes. Face à ce constat, face aux inquiétudes légitimes des élus locaux, l'APVF a souhaité analyser précisément l'état des lieux, l'évolution, la structure et le financement des investissements dans les petites villes.

Le sujet de l'investissement est éminemment important et est au cœur des débats parlementaires sur le projet de loi de finances pour 2016. Afin de participer au mieux à ces débats, l'APVF et la Caisse des Dépôts ont décidé de mener cette étude conjointement. Partageant un grand nombre de préoccupations quant à la situation budgétaire des petites villes, et fortes d'un partenariat historique, l'APVF et la Caisse des Dépôts ont mutualisé leurs expertises et leurs réseaux afin d'aboutir à une analyse reflétant du mieux possible la réalité économique d'un grand nombre de territoires.

Grâce aux contributions de nombreuses petites villes, l'APVF et la Caisse des Dépôts ont pu dresser un bilan des investissements réalisés au cours du mandat précédent, et également comprendre les intentions et les préoccupations des élus locaux pour le mandat qui vient de s'ouvrir.

Outre le précieux éclairage apporté par cette analyse, nul doute que cette étude permettra de relayer les attentes des élus de petites villes face à un équilibre budgétaire qui se veut de plus en plus difficile à atteindre. La conjugaison de l'expertise de la Caisse des Dépôts et de la connaissance pragmatique et précise des cas traités par les équipes de l'APVF donne à cet ouvrage utilité et pertinence.

Olivier Dussopt,
Président de l'APVF,
Député-maire d'Annonay

PRÉFACE



La Caisse des Dépôts contribue au développement des territoires notamment en accompagnant les quatre transitions qui les traversent : territoriale, écologique et énergétique, numérique et démographique.

Pour soutenir les projets des collectivités et répondre à leurs besoins, nous devons tout d'abord être à leur écoute. Grâce à notre service Mairie-conseils, à nos directions régionales et aux partenariats que nous nouons avec les associations d'élus, nous sommes un interlocuteur de proximité en capacité de prendre en compte des besoins différenciés et spécifiques. Depuis plus de douze ans désormais, nous travaillons avec l'Association des petites villes de France sur des problématiques aussi variées que la politique de développement durable, les charges de centralité des bourgs centres ou encore les outils de la *smart city* pour les petites villes.

En 2015, nous avons souhaité travailler ensemble sur l'investissement des petites villes. En effet, dans un contexte marqué par le ralentissement de la croissance, la baisse des dotations de l'État et la réforme territoriale, l'investissement des collectivités locales doit plus que jamais être soutenu. Je tiens à remercier le président Olivier Dussopt et tous les élus qui ont répondu à notre enquête. Ils nous ont ainsi permis de mieux cerner la situation des petites villes face aux décisions d'investissement qu'elles ont à prendre dans le mandat actuel.

Les résultats de cette enquête mettent en évidence les besoins spécifiques des petites villes pour continuer à investir. C'est à ces besoins que la Caisse des Dépôts veut répondre, en faisant évoluer ses offres, en adaptant son organisation pour être plus réactive et en renforçant son ingénierie pour mieux répondre aux besoins des territoires.

Marc Abadie,
Directeur du Réseau et des Territoires

PRÉAMBULE

Les chiffres de l'INSEE (- 9,6 %) et de la Direction générale des finances publiques (- 12,4 %) confirment une forte diminution de l'investissement du bloc local en 2014, ce qui n'est pas sans conséquences sur l'emploi et le fonctionnement des services publics à la population. Pour la seule année 2014, sur le plan économique, la perte sèche s'élève à 4,3 milliards d'euros pour le tissu économique local. Ces chiffres sont de moitié plus importants que les traditionnelles baisses des investissements observées au début des mandats municipaux, de l'ordre de - 6 %. Cette tendance pourrait s'intensifier en 2015 et se prolonger sur l'ensemble du mandat, comme l'indique l'enquête réalisée par l'AMF, l'AMGVF, l'ACUF, l'APVF, l'AdCF et Villes de France en avril dernier (anticipation d'une baisse de 25 % des investissements du bloc local sur la durée du mandat).

La dernière note de conjoncture de la Banque postale fait état de dépenses d'investissement des collectivités locales qui diminuent de façon significative : - 6,2 % au total et - 7,8 % pour les communes.

Dans ce contexte de tension sur les finances publiques et de crainte sur l'évolution de l'investissement public local, l'APVF et le groupe Caisse des Dépôts ont souhaité s'intéresser aux perspectives d'investissement des petites villes. Pour cela, elles ont diffusé un questionnaire durant tout le mois de juin 2015 auprès des adhérents de l'APVF. Les données recueillies, tant quantitatives que qualitatives, permettent ainsi de mieux connaître les projets d'investissement à venir sur le mandat 2014-2020 dans les petites villes.

Cette enquête porte également sur la nature des projets d'investissement et les modes de financements privilégiés.

MÉTHODE

Toutes les données chiffrées présentées dans cette étude proviennent des réponses fournies par le panel de petites villes de 3 000 à 20 000 habitants, qui ont participé à cette enquête et que nous tenons à remercier pour leur collaboration. Près de 100 petites villes ont répondu à cette enquête. Parmi les petites villes qui ont répondu, la catégorie juridique de leur groupement est la suivante :

- 40 % appartiennent à des communautés de communes à fiscalité professionnelle unique ;
- 40 % appartiennent à des communautés d'agglomération ;
- 12 % appartiennent à des communautés de communes à 4 taxes ;
- 8 % à des communautés urbaines ou métropoles.

L'échantillon de petites villes répondantes se situe pour moitié en zone rurale et pour l'autre moitié en zone périurbaine.

01

Un report massif des investissements dans les petites villes pour le mandat 2014-2020

► MANDAT 2014-2020 : LES PETITES VILLES RENONCENT MAJORITAIREMENT À LEURS NOUVEAUX PROJETS D'INVESTISSEMENT

Il ressort de l'enquête que face à la baisse des dotations de l'État, les petites villes sont plus de 60 % à remettre en cause leurs nouveaux projets d'investissement, ou à anticiper dès à présent cette remise en cause, et 82 % à prendre la décision de les décaler dans le temps.

Figure 1 : remise en cause des nouveaux projets

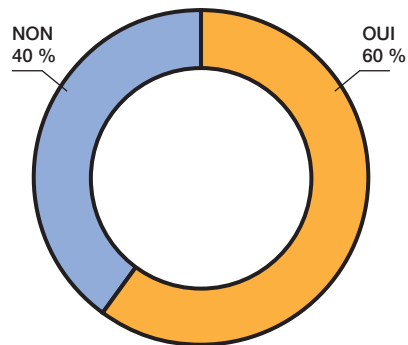
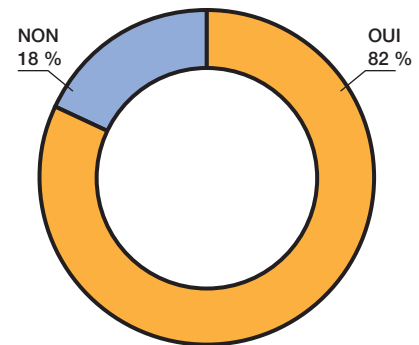


Figure 2 : décalage dans le temps des projets



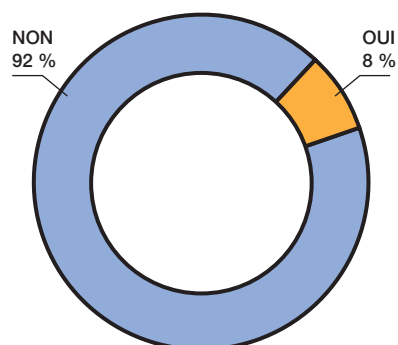
Ces décisions prises par les élus de petites villes confirment les difficultés financières auxquelles une forte majorité d'entre eux est déjà confrontée, en raison de la diminution de leur capacité d'autofinancement. D'autres élus ont fait le choix de réduire les frais de fonctionnement afin de maintenir les projets d'investissement. Le DGS d'une des petites villes souligne ainsi que la stratégie de sa collectivité est de « *rechercher à réduire tous les postes de dépenses de fonctionnement, et que la section de fonctionnement est la plus impactée par la baisse des dotations* ».

Pour préserver leur capacité d'investissement, les élus choisissent ainsi prioritairement de décaler dans le temps les projets : « *Les projets seront différés dans le temps en cas de financements insuffisants afin de garder un taux d'emprunt raisonnable et de ne pas augmenter les taux d'imposition.* »

En outre, les petites villes, notamment en milieu rural, sont également confrontées à la baisse des subventions des autres niveaux de collectivités : « *Beaucoup de subventions sont aussi à la baisse, ce qui génère de grosses difficultés de financement* ».

En outre, si de nombreuses petites villes sont déjà confrontées à de fortes difficultés budgétaires, voire même, pour certaines d'entre elles, à un risque d'impasse financière, celles qui parviennent à préserver leurs équilibres financiers n'en demeurent pas moins inquiètes face à l'avenir et, par conséquent, sont frileuses à l'idée d'entreprendre de nouveaux projets.

Figure 3 : remise en cause de projets déjà engagés



Le caractère anxiogène de la baisse des dotations et les conséquences directes sur l'économie locale et nationale du manque de visibilité et de prévisibilité des dispositions financières qui impactent les budgets locaux ne doivent pas être sous-estimés. D'autant plus que certains commencent à s'interroger sur la période post-2017.

En revanche, la baisse des dotations n'aboutit que faiblement à des remises en cause d'investissements déjà engagés puisque seules 8 % des petites villes du panel s'engagent notamment vers des ruptures de marché.

► L'INCIDENCE DE LA BAISSÉ DES DOTATIONS SUR LA GESTION DES PETITES VILLES

Outre la diminution et l'étalement des investissements locaux, l'enquête révèle également que la baisse des dotations a un impact direct sur les décisions de gestion des petites villes. 45 % des petites villes s'engagent ainsi dans une révision du format de la politique d'entretien et de gestion de leur patrimoine.

Cette tendance peut se traduire par des mouvements d'externalisation ou, au contraire, d'internalisation de certains services. Ces révisions de la politique d'entretien du patrimoine des petites villes peuvent notamment se traduire par le développement de régie ou de délégations de service de public. Dans le cas de mouvements d'internalisation des services, les dépenses de personnels pourraient dans certains cas progresser. Pour autant, cela ne se traduira pas automatiquement par une progression globale des dépenses de fonctionnement.

De nouvelles décisions de gestion financière peuvent correspondre à la mise en location de certains biens ou même à leur vente. Cette gestion patrimoniale active pouvait déjà s'observer dans quelques petites villes mais il semblerait que la baisse des dotations ait accéléré cette tendance.

Enfin, 19 % des petites villes de notre panel envisagent d'ores et déjà de ne se limiter qu'aux opérations d'entretien d'urgence de leur patrimoine.

Le dénominateur commun de toutes ces décisions de gestion porte sur la réalisation d'économies nouvelles ou l'obtention de ressources nouvelles pour préserver l'équilibre financier de la collectivité.

Figure 4 : révision du format de la politique d'entretien et de gestion du patrimoine

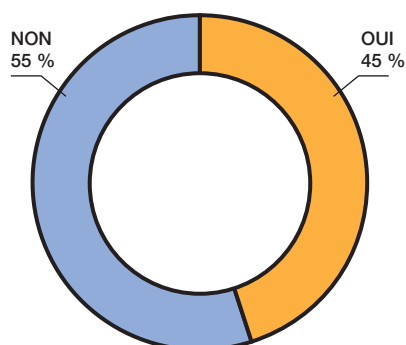
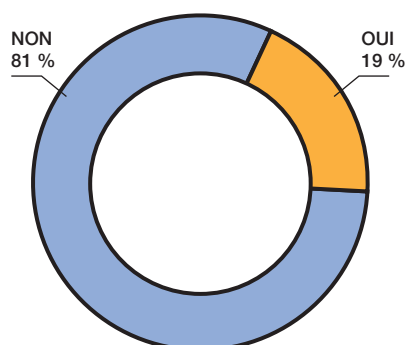


Figure 5 : limitation aux opérations d'entretien d'urgence



► DES INVESTISSEMENTS EN BAISSÉ MAJORITAIREMENT PAR L'EMPRUNT SUR LE MANDAT 2014-2020

Bien que les nouveaux investissements des petites villes soient majoritairement remis en cause ou rééchélonnés, face à la baisse des dotations, les élus de petites villes n'auront d'autre choix que de rechercher d'autres ressources pour équilibrer leur budget. Les résultats de l'enquête montrent que leur choix se porte à part quasi égale sur un recours plus important à l'emprunt et, dans une moindre mesure, sur une hausse de la fiscalité directe et indirecte.

Figure 6 : recours plus important à l'emprunt

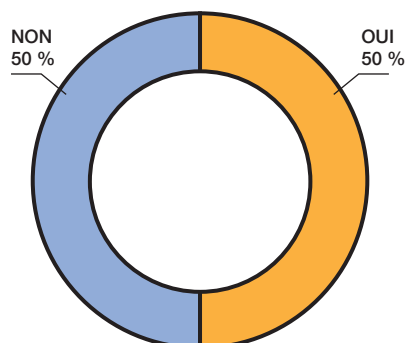
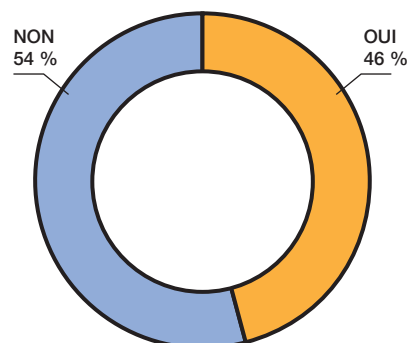


Figure 7 : hausse de la fiscalité directe



En effet, si pour les années 2014 et 2015, il semblerait que les petites villes observent une pause en matière d'endettement et de hausse de la fiscalité, au vu du rythme et des montants de baisse des dotations, il sera de plus en plus compliqué pour celles-ci de maintenir ces pauses jusqu'à la fin du mandat municipal. Le recours à l'emprunt semble privilégié par rapport à la fiscalité pour financer les investissements.

Si l'on entre plus dans le détail des réponses des petites villes au questionnaire, il apparaît 4 blocs distincts : près de 30 % des répondants n'envisagent ni un recours accru à l'endettement, ni une hausse de la fiscalité. À l'inverse, 26 % pensent actionner ces deux leviers. Seuls 20 % des petites villes ayant répondu au questionnaire envisagent une hausse de la fiscalité directe, tandis que 24 % anticipent un recours accru à l'emprunt.

En revanche, seule une minorité de petites villes envisage de recourir à d'autres modalités de financement de leurs investissements.

Ainsi 18 % des petites villes du panel pensent recourir à une externalisation à des partenaires privés et seules 12 % pensent développer des partenariats publics-privés ou une formule assimilée.

Enfin, près du tiers du panel envisagent, au niveau de l'intercommunalité, une demande de participation plus importante des communes (appel de fonds de concours, réduction des dotations de solidarité) pour dégager de l'épargne.

Certaines petites villes du panel nous ont fait part de leurs expérimentations pour répondre au besoin de nouvelles recettes. L'une d'entre elle a ainsi eu recours à de la cession de foncier, de patrimoine immobilier : « une opération d'investissement a déjà été financée par une opération foncière de cession d'espaces verts délaissés dans les lotissements, classés en zone constructible (Loi Grenelle) ».

Figure 8 : externalisation à des partenaires privés

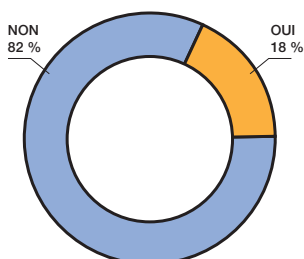


Figure 9 : PPP ou formule assimilée

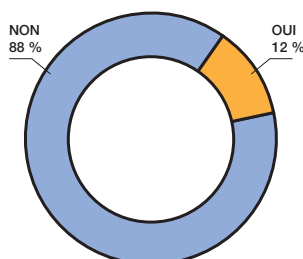
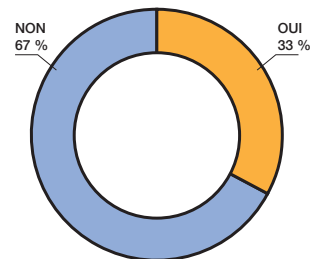


Figure 10 : demande de participation des communes



02

Les investissements prioritaires des petites villes

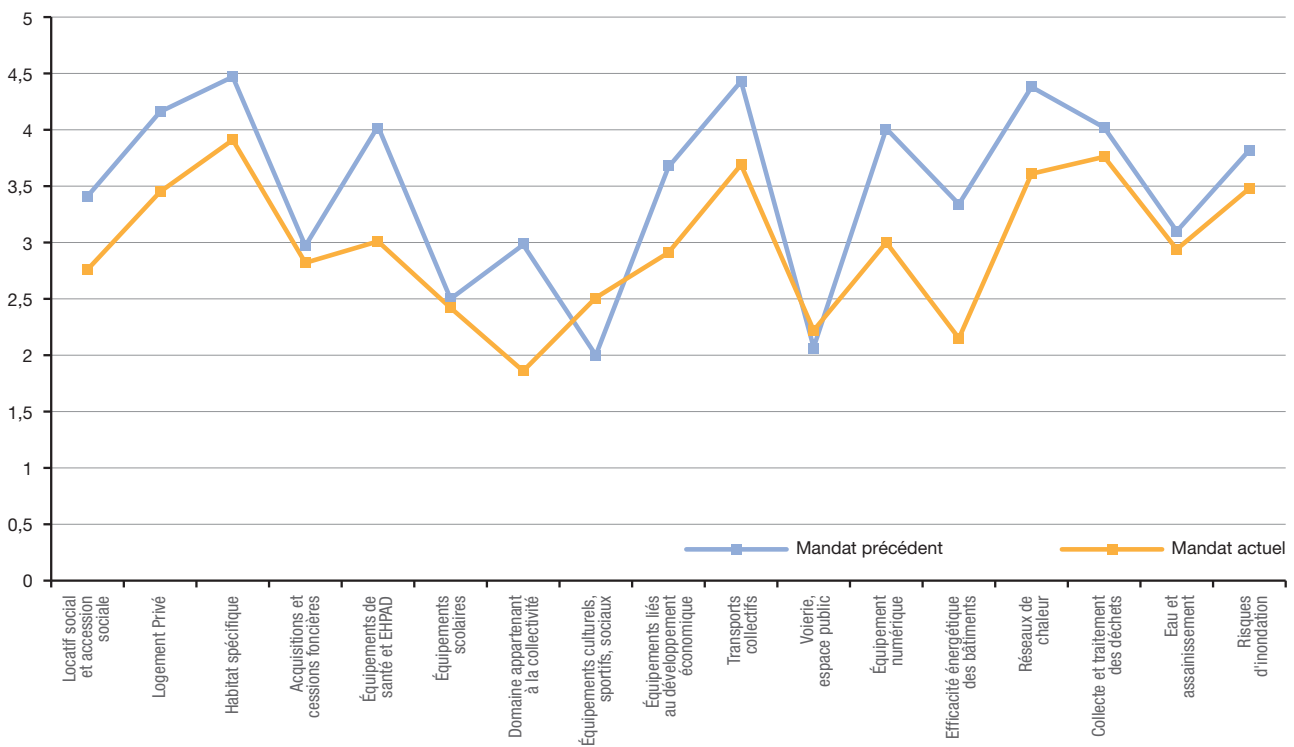


► DES DOMAINES D'INVESTISSEMENT GLOBALEMENT STABLES DEPUIS LE MANDAT PRÉCÉDENT

L'enquête menée auprès des petites villes visait à déterminer les thèmes d'investissement prioritaires pour ce mandat et pour le précédent, de façon à mettre en valeur un éventuel effet de la baisse des dotations sur les priorités d'investissement.

Les petites villes devaient ainsi classer par ordre de priorité (1 = tout à fait prioritaire, à 5 = pas prioritaire du tout) les différents secteurs d'investissement. Le graphique ci-dessous reprend les réponses des élus, pour le mandat en cours et le précédent, en faisant correspondre à chaque thématique d'investissement le degré de priorité indiqué par les élus.

Figure 11 : domaines d'investissement



Il ressort de l'enquête que les domaines d'intervention des projets d'investissements dans les petites villes s'avèrent relativement constants d'un mandat à l'autre.

En effet, les petites villes investissent prioritairement dans les domaines suivants :

- le logement social ;
- les équipements scolaires ;
- les travaux de voirie, espaces publics ;
- l'eau et l'assainissement.

Pour le mandat actuel, certains domaines n'apparaissent pas prioritaires pour les élus de petites villes. Il s'agit notamment des domaines suivants :

- les transports collectifs ;
- les équipements culturels, sportifs et sociaux ;
- l'habitat spécifique pour les populations les plus fragiles (foyers, aires d'accueil...) ;
- les réseaux de chaleur.

Ces priorités illustrent les propos d'un élu dans sa réponse à l'enquête : « *Les principaux objectifs politiques sont de poursuivre les actions confortant l'attractivité de la commune sur le plan démographique (offre de logements à un coût maîtrisé), économique et touristique. La volonté est de ne pas augmenter la pression fiscale et de conserver son importance à la politique sociale actuelle (enfance, jeunesse, famille, personnes âgées). Ces projets devraient être menés en poursuivant la maîtrise de la dette et en dégageant de l'autofinancement.* »

On note ainsi une nette priorisation des investissements dans le domaine des équipements de santé et des EHPAD par rapport au mandat précédent.

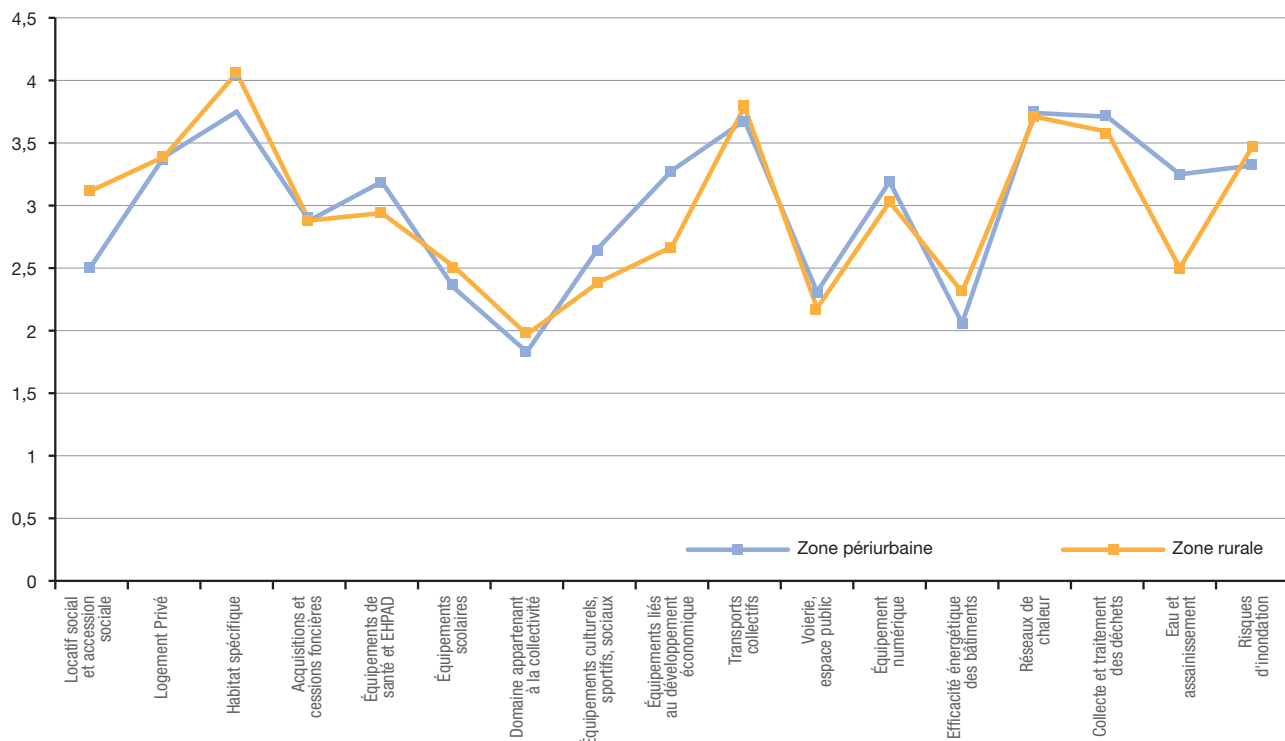
Par ailleurs, le recul des investissements en matière d'équipements culturels et sportifs peut être lié au fait que de nombreux équipements existent déjà.

La priorité marquée sur le domaine appartenant à la collectivité s'explique directement par la baisse des dotations. Plusieurs répondants ont considéré que les opérations en cours avaient une priorité maximale et nous ont indiqué que, « *compte tenu de la baisse des dotations, les investissements sont réduits et seuls seront réalisés les travaux indispensables (mise en sécurité de la voirie et des bâtiments ainsi que des recherches d'économies énergétiques)* ».

Les investissements sur le patrimoine des collectivités, liés notamment aux contraintes normatives, comptent donc au rang des premières priorités des petites villes.

Cette enquête montre enfin une évolution très marquée en ce qui concerne la rénovation thermique des bâtiments, qui occupe le second rang en matière de priorité. Clairement, il s'agit là de privilégier un investissement « vertueux », qui permet également d'avoir un impact sur les dépenses de fonctionnement. Sauvegarder l'investissement donc mais aussi, dans une période de plus grandes difficultés financières, sélectionner les investissements.

Figure 12 : priorités d'investissement entre petites villes de zones périurbaines et petites villes de zones rurales



Par ailleurs, cette enquête montre également des spécificités dans les priorités d'investissement entre les petites villes situées en zone rurale, qui privilégient notamment les investissements en matière d'eau et assainissement et ceux liés au développement économique, ainsi que les équipements culturels et sportifs et les petites villes en zone périurbaine, qui globalement ont des priorités plus marquées en matière de logement locatif social et d'accès social, ainsi qu'en matière d'efficacité thermique des bâtiments.

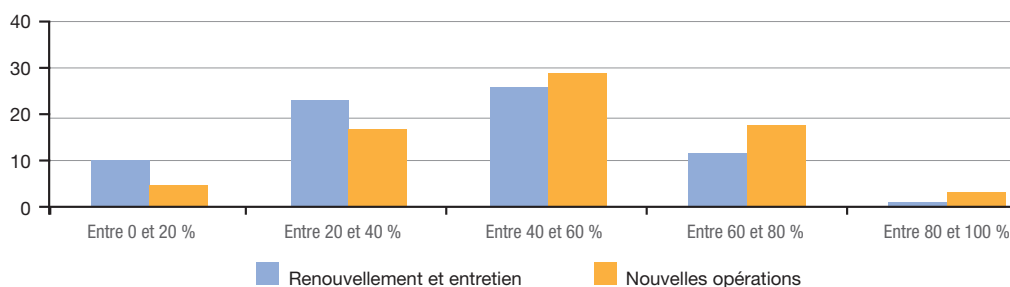
► UN MANDAT PRÉCÉDENT CARACTÉRISÉ PAR D'IMPORTANTES OPÉRATIONS NOUVELLES

Au cours du mandat précédent, nombreuses sont les petites villes qui ont engagé des opérations nouvelles, les opérations de renouvellement et d'entretien étant en proportion moins importantes.

Deux facteurs majeurs expliquent cette part prépondérante des opérations nouvelles :

- les petites villes périurbaines peuvent connaître une croissance démographique qui entraîne automatiquement des besoins d'équipements nouveaux : accueil de populations nouvelles, nouveaux réseaux, développement des transports, augmentation des capacités d'accueil des structures de la petite enfance, des écoles primaires...
- les centres bourgs connaissent des charges de centralité particulièrement importantes, générant ainsi des besoins d'équipement nouveaux qui ne sont pas toujours pris en charge par les intercommunalités.

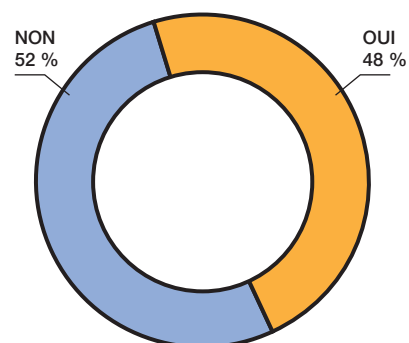
Figure 13 : montants comparés, pourcentage des dépenses d'équipement, dernier mandat



► UNE PROGRAMMATION DES INVESTISSEMENTS PERFECTIBLE MAIS RÉVÉLATRICE DES INCERTITUDES FINANCIÈRES QUI PÈSENT SUR LES PETITES VILLES

Les investissements publics locaux sont généralement élaborés dans le cadre d'une démarche stratégique pluriannuelle. L'article L. 2311-2 du Code général des collectivités territoriales impose en effet aux communes de déterminer un ordre de priorité des travaux à effectuer suivant leur caractère d'urgence et de nécessité. Le conseil municipal doit notamment évaluer la dépense globale de l'exécution des travaux, la répartition de la dépense par exercice (pour les travaux supérieurs à une année) et indiquer les ressources envisagées pour y faire face. Bien souvent, cette présentation s'effectue au cours du débat d'orientation budgétaire.

Figure 14 : mise en place d'un PPI



Dans cette dynamique, le plan pluriannuel d'investissement (PPI) donne une vision prospective et synthétique aux élus locaux. Il doit être réactualisé tous les ans en fonction des réalisations intervenues au cours des exercices.

L'enquête révèle que près de la moitié des petites villes du panel ont mis en place un PPI.

En outre, plusieurs des répondants ont indiqué qu'un PPI était en cours de réflexion ou qu'ils disposaient d'un plan pluriannuel, ne recouvrant pas l'ensemble des projets et pas formalisé en PPI, mais qui servait néanmoins d'outil de pilotage.

De façon générale, même ceux qui n'en disposent pas, ont souligné l'utilité de cet outil, qui permet :

- « *Un pilotage stratégique à moyen et long terme et donc d'identifier et « protéger » les axes structurants* »
- « *Une visibilité vis-à-vis des habitants et sur les subventions globales demandées aux partenaires.* »
- « *Une vision globale, un engagement fort sur plusieurs exercices.* »
- « *Une planification nécessaire dans un contexte budgétaire instable.* »
- « *Une plus grande lisibilité de notre capacité d'investissement, avec toutefois de grosses parts d'inconnues.* »

« *C'est un guide méthodologique de recensement des enjeux financiers et qui permet un cadre temporel.* »

« *Le PPI est un outil d'aide à la décision et permet de prioriser et de lisser dans le temps les projets d'investissement. Cela permet aussi de pouvoir arbitrer plus clairement pour les élus.* »

Le rôle prospectif du PPI a également été mis en avant : « *Pouvoir gérer et adapter dans le temps un ensemble de projets cohérents correspondant à une véritable vision d'évolution de la ville à moyen ou long terme (10 à 15 ans).* »

Néanmoins, plus de la moitié des petites villes n'en disposent pas. Plusieurs petites villes ont fait état de la conjoncture actuelle pour expliquer cette absence :

« *C'est un outil qui devrait être indispensable mais nous y avons renoncé jusqu'à maintenant compte-tenu des incertitudes qui règnent avec des remises en cause depuis quelques années de loi de finances en loi de finances et donc du manque de lisibilité... Par contre une étude prospective est en cours sur la ville.* »

« *Il faudrait avoir une visibilité financière, ce qui n'est pas le cas depuis plusieurs années.* »

Enfin, plusieurs des répondants avouent méconnaître cet outil.

03

Financement des investissements : l'offre de prêt ne peut pallier les tensions budgétaires nationales et le manque de visibilité financière dans les petites villes



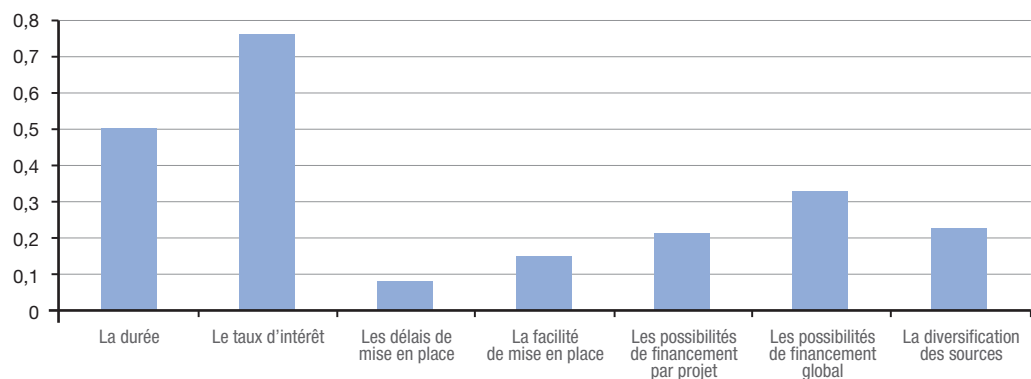
► QUELS NOUVEAUX BESOINS DE FINANCEMENT POUR LES PETITES VILLES ?

Les deux tiers des petites villes du panel estiment que l'offre de prêt est actuellement suffisante pour répondre à leurs besoins de financement. Mais, pour l'avenir, même à moyen terme, les élus font majoritairement part de leurs incertitudes : incertitude sur l'offre de prêt effective, mais plus encore, incertitude sur leur capacité à emprunter.

Cette inquiétude est directement liée à la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui entraîne une baisse de la capacité d'autofinancement. Cette situation ne permettra plus de recourir à l'emprunt avec les facilités actuelles.

► LE TAUX D'INTÉRÊT : CRITÈRE DE CHOIX DÉTERMINANT

Figure 15 : motif de choix des financements



Afin de choisir leurs différents modes de financement, le premier des critères observé par les petites villes est le taux d'intérêt, pris en compte par 82 % des répondants. Vient en deuxième la durée, importante pour la moitié des répondants.

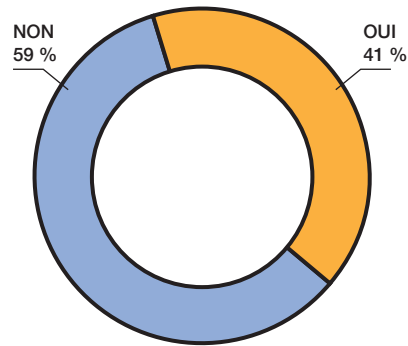
Tous les autres critères sont minoritaires dans ces premières réponses : les possibilités de financement global (27 %), les possibilités de financement par projet (20 %), la diversification des sources (20 %), la facilité de mise en place (14 %) et les délais de cette mise en place (9 %).

Autre caractéristique, plus des trois quart des petites villes du panel estiment nécessaire de pouvoir bénéficier de financement à long ou très long terme. Ce besoin, pour certaines d'entre elles, va de pair avec les nouvelles stratégies de rééchelonnement des projets d'investissement et avec la fragilité

de la capacité d'épargne brute des petites villes : « le recours à des prêts long ou très long terme est nécessaire pour que le remboursement ne grève pas trop les deux sections ».

Toutefois, dans une grande partie des cas, il s'agit également d'adosser la durée de vie des emprunts à celle des investissements. C'est notamment le cas pour les investissements en matière d'eau et d'assainissement.

Figure 16 : recours au préfinancement du remboursement du FCTVA



Dans le même sens, 41 % des petites villes consultées envisagent de recourir à l'offre de la Caisse des Dépôts sur le préfinancement du remboursement du Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) par un prêt à taux zéro, en particulier pour renforcer leur trésorerie et leur capacité d'autofinancement. Pour les communes qui n'envisagent pas d'utiliser cette offre, la raison très majoritairement invoquée est la volonté d'éviter une augmentation de la dette durant l'attente du remboursement. Pourtant, le dispositif mis en place par la Caisse des Dépôts est une avance et, à ce titre, ne s'impute pas dans la dette de la collectivité.



04

Principaux enseignements de l'enquête



L'objectif de cette enquête est de mieux connaître les anticipations d'investissement des petites villes, notamment dans le contexte de diminution de la DGF, mais aussi de voir quelles sont leurs pratiques actuelles et quels thèmes d'investissement dominent leurs politiques. Cette enquête, qui repose sur un panel restreint, confirme également les tendances mises en lumière par plusieurs études récentes :

- une dégradation de la situation financière des petites villes, suite aux premières diminutions de la DGF et à la volonté des élus de limiter le recours au levier fiscal ;
- des petites villes confrontées à l'effet ciseau de la croissance des dépenses supérieure à celle des recettes. Ainsi la réforme des rythmes scolaires, la hausse du nombre de contrats aidés, le relèvement des taux de cotisations retraites employeurs et des revalorisations salariales pour certaines catégories de fonctionnaires contribuent à la progression des rémunérations et donc des dépenses de personnels ;
- en conséquence, un net recul des dépenses d'investissement, soit par suppression des projets, soit à cause d'un report dans le temps.

On assiste ainsi à une réorientation des investissements sur les politiques publiques jugées stratégiques pour la collectivité ainsi que sur les investissements « vertueux » qui peuvent générer des économies de frais de gestion, telle la rénovation thermique des bâtiments.

Parallèlement, cette enquête montre que, face à cette situation, les collectivités cherchent à dégager des marges de manœuvre sur leurs recettes : d'où l'attention accordée aux taux des emprunts souscrits, la hausse, pour certaines d'entre elles, des taux de fiscalité directe et indirecte. Mais également la réflexion amorcée par certaines d'entre elles sur une gestion plus souple de leur dette, une véritable gestion patrimoniale ainsi que la possibilité de faire des avances entre collectivités.

De plus en plus de petites villes sont conscientes de l'utilité d'un PPI, particulièrement dans une période complexe au niveau financier, qui permet de disposer sur le moyen terme d'une vision globale permettant de prévoir les travaux en fonction de leur financement, et de réfléchir aux priorités. Enfin, cette étude permet également de mettre en évidence l'effet de l'absence de visibilité financière et des incertitudes sur l'évolution des compétences et des périmètres des collectivités sur la dynamique des décisions d'investissement des petites villes.

► LES RÉPONSES QUE LA CAISSE DES DÉPÔTS PEUT APPORTER AUX PETITES VILLES

Les réponses que le groupe Caisse des Dépôts peut apporter aux petites villes s'inscrivent dans les grands enjeux de transition qu'il a lui-même identifiés dans ses axes stratégiques : la transition territoriale, la transition écologique et énergétique, la transition numérique et la transition démographique. Pour répondre concrètement à ces quatre grandes catégories de besoins, l'action du groupe Caisse des Dépôts s'articule sur trois grandes modalités d'interventions, qui se sont renforcées depuis ses dernières années : les prêts sur fonds d'épargne, l'investissement en fonds propres et le conseil en ingénierie technique, juridique et financière. Le Groupe mobilise également ses partenaires pour attirer des financements européens et internationaux vers des projets locaux, créateurs d'emplois et de croissance.

- Dans le prolongement de ses interventions précédentes en 2014 et 2012, le président de la République a confié à la Caisse des Dépôts en 2013 la mise en œuvre d'une enveloppe de **20 Md€ de prêts sur fonds d'épargne** en faveur des **projets d'équipement** des collectivités locales pour la période 2013-2017.

Ces prêts **de longue durée**, proposés sur des durées de 20 à 40 ans au taux du livret A + 1 %, permettent de financer des projets structurants de long terme. Ils sont ouverts à **tous les acteurs du secteur public local** : les collectivités territoriales et leurs groupements, les sociétés publiques locales et les sociétés d'économie mixte, les établissements publics de santé et les établissements publics universitaires, ainsi que les sociétés titulaires d'un contrat avec une personne publique.

Mis en place pour répondre au mieux aux attentes des acteurs territoriaux, ils couvrent notamment





les domaines des transports, des bâtiments et des équipements publics, de l'enseignement, de l'eau et de l'assainissement, de l'énergie et de l'environnement.

Leur champ d'application et leurs conditions d'emploi ont été assouplis pour s'adapter aux attentes des collectivités et faciliter le financement des projets de taille modeste. Ainsi pour l'année 2014, ce sont 3,6 Md€ de prêts qui ont été signés pour financer 1 700 projets. La consommation de cette enveloppe s'est accélérée avec la mise à disposition du Prêt croissance verte (enveloppe de 5 Md€) à taux du livret A + 0,75 % pour les projets contribuant le plus significativement à la transition écologique et énergétique.

- Pour entretenir cette dynamique et générer un effet levier auprès d'investisseurs privés, le Groupe investit également en **fonds propres** dans les projets locaux, en accordant une importance toute particulière aux « investissements verts ». Il est déjà très présent dans le financement des infrastructures et accompagne les collectivités dans la **conception, le financement et l'exploitation de leurs équipements**.
- Au-delà du volet financier, le groupe Caisse des Dépôts met toutes ses expertises au service des projets d'investissement des collectivités locales. Dans un rôle de pivot de **l'ingénierie technique et juridique**, il donne une nouvelle envergure à certains de ses outils, comme Exterimmo pour la modernisation du patrimoine immobilier public.

Parallèlement et au plus près des collectivités de petite taille, le service de Mairie-conseils apporte aussi un certain nombre de réponses aux problématiques identifiées dans cette enquête. Son offre propose en effet une palette large de services :

- accompagnement sur les problématiques financières avec l'outil pédagogique de prospective (tableau de bord financier) en ligne sur le site www.mairieconseil.net, il permet d'obtenir une vision synthétique des équilibres financiers d'une collectivité de manière rétrospective et prospective,
 - service de renseignements téléphoniques,
 - journées d'échanges, notamment sur les thématiques financières : Relations financières entre communes et EPCI : comment maîtriser les impacts financiers et fiscaux des évolutions en cours ? Mutualisation et pactes financiers,
 - documents et guides d'accompagnement, la dotation forfaitaire des communes, les dotations de péréquation communales.
- Actionnaire dans près de la moitié des Sociétés d'économie mixte (SEM), la Caisse des Dépôts intervient majoritairement sous la forme de participation au capital (91 % des montants investis), avec un taux de détention moyen de capital de 16 %. Fin 2014, son portefeuille était de 436 SEM pour 335 M€ investis dans les domaines de l'énergie et de l'environnement, de l'aménagement, de l'immobilier, du développement économique, du tourisme et des loisirs, du logement social.

- Pour amplifier ses interventions et attirer les capitaux étrangers au service des projets et des entreprises françaises, la Caisse des Dépôts s'appuie également sur ses partenaires européens et étrangers comme la **Banque Européenne d'Investissement (BEI)** avec laquelle elle a conjointement mobilisé depuis 2013 près de 10 Md€ de financements à long terme pour les collectivités. Le partenariat entre les deux institutions devrait être développé notamment pour le déploiement du plan Juncker en France. La Caisse des Dépôts travaille par ailleurs au sein de l'Association européenne des investisseurs de long terme, facteur clé de la reprise économique.

► **UNE AMBITION : REDEVENIR LA CAISSE DES DÉPÔTS DES TERRITOIRES**

Le groupe Caisse des Dépôts a adopté une nouvelle organisation afin de conforter son rôle d'opérateur proactif au service de la transition territoriale. Une nouvelle direction du réseau et des territoires a été mise en place avec l'ambition de mettre le réseau des directions régionales au service des territoires, grâce à la mobilisation de tous les métiers et outils de la Caisse des Dépôts.

Une nouvelle direction des investissements et du développement local a été créée regroupant l'ensemble des moyens d'investissement de la Caisse des Dépôts et intégrant les activités de trois filiales :


- CDC Climat développe les investissements du Groupe dans la lutte contre le changement climatique, à l'échelle internationale ;
- CDC Numérique favorise le développement numérique des territoires et expertise des plateformes numériques innovantes ;
- CDC Infrastructure investit en fonds propres dans des actifs essentiels pour le développement économique et l'attractivité du pays.

Cette organisation cohérente permet de regrouper les capacités d'investissement du groupe Caisse des Dépôts, ses moyens et son ingénierie au service du nouvel environnement territorial. L'ambition est d'être facilitateur, agrégateur et catalyseur mais aussi inventeur de projets de développement territorial. Il s'agit d'accompagner les territoires à franchir le cap de l'investissement en proposant une offre et une ingénierie financières adaptées et innovantes.

Crédits photos : Shutterstock (PP. 1, 6, 13) - Chapuis-photo.com (P. 3) -
© Jean-Marc Pettina_Caisse des Dépôts (PP.4, 14, 17) - Digital Video Bank
/ Shutterstock.com (P. 9) - Mehrak ; © Photographe : Thierry Mamberti ;
© Architecte : Agence d'architecture Thierry Lanctuit (P. 14) - Yari2000
/ Shutterstock.com (P. 15) - © Jeremy-Gunther-Heinz Jahnick (P. 16) -
Roostler - Fotolia (P. 17) -



Conception Caisse des Dépôts – Direction du réseau et des territoires – Novembre 2015.

 @CaissedesDepots
www.groupecaissedesdepots.fr

Pour la réussite de tous les projets

