



Luc WAYMEL  
Maire de Drincham (59)  
Vice-président de l'Association des Maires Ruraux de France

## L'investissement local, un levier de développement rural

**Mots-clés :** finances locales - investissements - communes rurales - dotations

Les dépenses d'investissement des collectivités territoriales sont un facteur essentiel du développement des territoires ruraux. L'État, en réduisant ses dotations globales tout en augmentant les péréquations et les dispositifs de soutien joue un double jeu alors que les communes et les intercommunalités ont besoin de clarté et de prévisibilité.

**D**ans un premier temps, nous examinerons la situation financière des collectivités locales et des communes en particulier. Dans un second temps, nous évoquerons les finan-

cements disponibles pour l'investissement. Enfin nous aborderons les stratégies suivies par les communes pour investir en fonction de ce qu'elles ont pu dégager comme épargne brute notamment.

### ■ Quelle est la situation financière des communes et particulièrement des communes rurales ?

#### La baisse des dotations de l'État

Quand les collectivités vivent depuis plusieurs années une période de baisse de dotations de l'État, une période de glaciation financière, une des réponses budgétaires à laquelle les élus pensent immédiatement c'est la diminution des charges de fonctionnement et de personnel en particulier. Cette réponse trouve vite sa limite en milieu rural, notamment dans une commune où

les ressources humaines se résument à un employé polyvalent, une ATSEM et une secrétaire de mairie. Les élus doivent aussi reconsidérer à la baisse le niveau de leurs investissements.

#### Quelle est la réaction des élus sur le fonctionnement ?

La baisse des dotations de l'État a obligé les communes à réaliser des efforts très significatifs

## Dossier

> La dépense locale d'investissement  
Colloque de Lyon,  
31 mars 2017

sur leur niveau de dépenses de fonctionnement, particulièrement sur leur politique d'achat :

- groupements d'achats dans tous les domaines,
- renégociation de la dette,
- renégociation des contrats d'assurances,
- renégociation des contrats obligatoires liés à la sécurité,
- renégociation des contrats d'énergie,
- renégociation des contrats de téléphonie et communication...

Sur certains postes ce sont 10 à 30 % de gains réalisés. Les communes ont exploré toutes ces pistes d'économie, seules parfois mais aussi par le biais de la communauté de communes, par le biais de syndicats ou simplement dans le cadre d'ententes entre plusieurs communes. La mutualisation sous toutes ses formes a joué et joue toujours à plein.

Plus généralement, les dépenses de fonctionnement ont été contenues avec une augmentation de 1,7 % en 2015. C'est-à-dire qu'elles croissent moins vite que par le passé. Les élus ont surtout adopté une attitude de prudence, de réalisme et de rigueur. Ils se sont redonné une petite marge de manœuvre quant à leur capacité d'autofinancement.

Dans le document de la DGFIP sur la situation périodique des opérations comptables des collectivités locales, il apparaît que l'épargne brute en augmentation de 5,03 % de 2014 à 2015 est encore en légère progression, de 1,97 % entre 2015 à 2016.

### Quelle est la réaction des élus en matière d'investissement ?

Le premier réflexe des communes a été aussi de freiner sur les investissements qu'elles n'arrivaient

plus à financer. La baisse des dépenses d'investissement a été de 14 % entre 2013 et 2014 puis de 9,7 % entre 2014 et 2015. Pour 2016, l'Association des Communautés de France estime la baisse de la commande publique de l'ordre de 4,5 Md€ par rapport à 2015.

### Quelle est la situation de la trésorerie des collectivités locales ?

Globalement la trésorerie des communes est passée, entre 2009 et 2016 de 13 Md€ à 23 Md€ et pour l'ensemble des collectivités, de 25 à 52 Md€ sur la même période. Les communes ont donc un peu de liquidités. Tout se passe comme si elles mettaient de côté en prévision de leur avenir. On peut encore parler d'attitude prudentielle des élus.

### Les communes ont-elles recours à d'emprunt ?

L'emprunt est un levier qu'il faut actionner pour lancer de nouveaux projets d'investissement. Les spécialistes des finances s'accordent pour dire que 100 000 € d'épargne peuvent activer 1 M€ de capacité d'emprunt. Les taux de l'argent restent bas et n'augmenteront pas significativement à court et moyen terme selon ces mêmes spécialistes. Une certaine frilosité des élus fait que les communes n'empruntent pas à la hauteur de ce qu'elles pourraient emprunter.

*Une gestion très rigoureuse du fonctionnement, une épargne brute qui augmente quelque peu, une trésorerie qui augmente, une capacité d'emprunt avec des taux bas sont autant d'éléments qui devraient stimuler les projets d'investissement.*

## Durant ces dernières années, quelle est l'action de l'État en direction de l'investissement local ?

L'État joue un double jeu en ponctionnant et en alimentant des dispositifs : d'abord, il continue de prélever sur les ressources des collectivités notamment par le biais de la Contribution au redressement des finances publiques, même s'il ponctionne moins en 2017. Ensuite, l'État s'implique dans le financement des collectivités en augmentant certaines dotations et fonds de péréquation depuis quelques années :

– La Dotation de solidarité rurale a cette année augmenté dans les mêmes proportions que la Dotation de solidarité urbaine (180 M€). C'est une ressource qui est loin d'être négligeable. Elle est

distribuée aux communes éligibles sous conditions de ressources. Cette dotation n'est pas liée à une utilisation précise.

– Le Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales créé en 2012 est passé de 150 M€ à 1000 M€ en 2016 et 2017. Il reste stable mais compte tenu du bouleversement en profondeur de la géographie de l'intercommunalité, il est difficile d'estimer son montant même si à contours constants, la baisse de ce fonds est une certitude. Nous la fixons avec une marge d'erreur limitée à moins 5 %. Mais toutes les communes ne perçoivent pas ce fonds de

péréquation. C'est un principe de solidarité. Le fonds est alimenté par les communes les plus riches. Il est redistribué aux communes les plus pauvres pour faire simple.

Les collectivités éligibles à cette dotation et à ce fonds sont grosso modo celles qui sont les plus en difficulté. Elles pourraient donc retrouver des raisons d'investir dans de bonnes conditions.

## ■ L'investissement local en milieu rural

### La nécessité

Beaucoup d'équipements ont vu le jour ces dernières années. Le patrimoine des communes a augmenté de façon très significative mais il est parfois délaissé quant à son entretien. On sait aussi qu'un entretien non régulier ou défaillant engendrera des dépenses plus importantes par la suite.

Les besoins pour assurer le maintien en l'état du patrimoine existant sont estimés à 40 Md€, soit 80 % des dépenses d'investissement des collectivités (sur un total de 50 Md€). Réellement ce sont 40 à 50 % des dépenses d'investissement qui vont sur des projets neufs. C'est cette différence qui est inquiétante. En quelque sorte l'entretien du patrimoine a été délaissé ces dernières années. On estime qu'un nouvel investissement de 100 € génère un surcoût de fonctionnement de 14 € (Mission Lambert Malvy -2014).

La loi, en matière de normes, impose des investissements importants sur le patrimoine bâti ou sur des aménagements routiers. Je pense à l'accessibilité qui est loin d'être une affaire réglée. Des besoins émergent également sous la pression de la population et des entreprises. Le très Haut Débit et le déploiement de la fibre numérique en sont des exemples. Ce sont des aspects indispensables au développement d'un territoire et il faut les prendre en compte.

### La situation des entreprises

Elles appellent au secours les collectivités et la commande publique. Concernant leurs charges, dans le département du Nord, en 2015, elles affirment verser 2151 € par habitant hors versement transport aux collectivités territoriales, soit une augmentation de 13,3 % en 5 ans. Elles s'inquiètent de la baisse conséquente des investissements de ces mêmes collectivités. Leur réaction semble logique. Elles accepteraient peu ou prou une augmentation des charges à condition que leur activité soit en croissance, ce qui n'est globalement pas le cas.

### Quelques chiffres

Tout d'abord quelles sont les communes qui investissent le plus par habitant ? Surprise, ce sont les plus petites. Les dépenses d'investissement s'élèvent à 317 €/hab dans les communes de moins de 500 habitants. Il faut passer à la strate de plus de 100 000 habitants pour trouver une dépense d'investissement un peu supérieure à ces 317 €. L'investissement global des collectivités, est de l'ordre de 50 M€ par an, soit 2€/hab/jour.

Pour le bloc communal, c'est plus de 25 M€ d'investissement qui sont financés pour 2/3 sur fonds propres et 1/3 sur l'emprunt.

### Les retombées de l'activité des entreprises sur le territoire

En milieu rural, un projet d'investissement a un retentissement immédiat sur l'économie locale. Cela suppose que l'on fasse appel, en grande partie, au tissu d'entreprises locales. Les marchés restent modestes et les entreprises locales peuvent postuler.

Une entreprise locale à qui les collectivités attribuent des marchés, fera appel à des emplois locaux. Elle contribuera à une consommation locale, des impôts locaux qui reviennent à l'intercommunalité et indirectement aux communes. Cela ressemble à de l'économie circulaire ?

### L'opportunité

Les opportunités existent. Il faut savoir les saisir quand on a peu de marges de manœuvre. Les projets d'investissements à lancer en priorité seront ceux qui coûtent le moins à la commune parce qu'ils sont bien subventionnés ou ceux qui auront un retour intéressant sur le fonctionnement et généreront des économies à terme. Il faut savoir être opportuniste et pister les financements apportés par l'État mais aussi par le Département et la Région. S'il fallait hiérarchiser on privilégierait, par exemple, l'isolation thermique d'un local communal plutôt que le sablage extérieur de ce même local.

## ■ Quels leviers pour financer les investissements ?

**L'État s'implique dans ce domaine**, même si ce n'est pas à la hauteur des espérances. Des politiques d'aide nationale existent. Elles sont fléchées sur des thématiques assez larges. J'en évoquerai deux.

– La Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Elle est attribuée sur projet, au niveau départemental et sur l'arrondissement. Elle est mobilisable pour les communes rurales de moins de 5 000 habitants. Son montant au niveau national est de 1 Md€. Elle peut concerner les projets de voirie, constructions publiques, travaux d'accessibilité, mise aux normes de sécurité, rénovation thermique, maintien du service public de proximité (points relais par exemple). Elle peut couvrir les projets à hauteur de 20 % à 40 %.

La DETR est attribuée au niveau départemental (commission départementale) pour les projets de subvention supérieurs à 150 000 € et sur l'arrondissement (à la discrétion du sous-préfet). Elle est également mobilisable pour les EPCI sous certaines conditions de population.

– Le Fonds de soutien à l'investissement local (FSIL) peut aussi financer des projets en milieu rural. C'est globalement 1 200 M€ dont 816 M€ pour la Dotation de Soutien à l'Investissement Local incluant 216 M€ réservés aux contrats de ruralité.

En réalité, le FSIL n'a pas toujours pu être mobilisé pour les projets qui étaient déjà financés par la DETR. Contrairement aux annonces ministérielles, les préfets ont souvent refusé le cumul DETR et FSIL. Il faut dire que la demande était telle que les représentants de l'État ont préféré partager le gâteau en finançant le plus grand nombre de projets d'investissement.

Le FSIL n'a pas pu être mobilisé sur certains projets car trop modestes. Il a donc fallu trouver des artifices pour émarger à ce fonds. Dans ce domaine, les maires ruraux sont en général inventifs.

– Pour la DETR, il faut imaginer des projets qui entrent dans le cadre subventionnable. Si vous faites de la voirie, vous aurez sûrement un volet accessibilité qui aidera à avoir un dossier recevable.

– Pour le FSIL, les projets étant trop petits, il faut imaginer une entente par le biais d'un SIVOM par exemple, qui recensera tous les projets d'investissement liés à des économies d'énergie. Ainsi le montant global du projet sera éligible au fonds d'investissement à charge pour la structure de redistribuer ce fonds pour les projets des communes.

### **L'État peut s'impliquer avec la Région, les départements, les intercommunalités et les communes.**

C'est le cas du déploiement de la fibre sur l'ancienne région Nord Pas-de-Calais. Un montage financier a été trouvé. Un syndicat mixte a été créé. Le déploiement de la fibre sur la totalité des deux départements sera une réalité en 2021 ou 2022. Ce sera alors un formidable atout pour l'ancienne région et particulièrement pour son espace rural, jusqu'alors oublié en la matière. Le développement du territoire est aujourd'hui intimement lié à ces nouvelles technologies.

**L'État, de plus en plus, contractualise.** Des projets locaux peuvent se financer dans ce cadre. Les contrats de Ruralité, les contrats TEP CVE en sont des illustrations.

Les communes peuvent, sous l'égide de l'intercommunalité, s'inscrire, dans un contrat de ruralité. Par exemple, un aménagement de centre bourg dans un projet d'urbanisme durable innovant peut trouver sa place dans un contrat de ruralité aux côtés d'un autre projet d'installation de prise de recharge pour véhicule électrique et ailleurs dans la construction d'une piscine avec un système de production d'énergie à l'aide d'une unité de méthanisation. Ces contrats de ruralité, à savoir 3 par départements sont de nature à conforter l'activité économique des communes rurales.

Les collectivités peuvent profiter des politiques volontaristes liées aux économies d'énergie, aux circuits courts, ... Le contrat TEP-CVE – territoire à énergie positive pour la croissance verte – est un autre exemple de contractualisation. Il convient de travailler à plusieurs, souvent au niveau de l'intercommunalité. Ce type de contrat est aussi de nature à financer localement des projets.

Concrètement sur un territoire d'environ 200 000 habitants c'est une manne de 1 500 000 € qui permettra notamment l'achat de véhicules utilitaires électriques et le financement de toutes les actions en direction de l'économie énergétique.

### **Les financements européens**

Les financements européens, parfois sous-consommés dans certaines régions, sont encore une piste pour aider à l'investissement. C'est souvent la lourdeur des dossiers qui rebutent les élus ruraux. Ce n'est plus une excuse aujourd'hui. Nous avons bien souvent l'appui en

termes d'ingénierie, des services des conseils départementaux. Par ailleurs, dans les intercommunalités on muscle le service qui a vocation à mobiliser les fonds européens sur les projets qu'ils soient communaux ou intercommunaux.

### D'autres sources de financement

Le mécénat. Aujourd'hui, il ne faut pas hésiter à démarcher des entreprises ou des fondations qui peuvent financer une partie des investissements locaux.

– Concours sur la rénovation de toitures de bâtiments publics – Fondation Iméry

– La fondation de GRTGAZ qui soutient un projet d'entretien du patrimoine (installation campagnaire).

– Le terminal méthanier qui injecte plusieurs millions d'euros pour les projets d'investissement locaux.

L'appel aux financements participatifs. Il n'est pas rare dans les communes que la population se mobilise pour la restauration d'un élément de patrimoine, pour la construction d'un petit équipement... C'est aussi une piste à ne pas négliger.

## S'assurer que l'investissement local contribuera au développement rural

Pour qu'il y ait développement local et développement économique, il faut que les collectivités et les communes rurales confient aux entreprises du territoire la réalisation de projets d'investissement et leur entretien futur.

Les communes soucieuses des finances publiques qu'elles gèrent ont souvent le réflexe de faire appel à la mutualisation et aux groupements d'achat. La mutualisation peut être un gisement d'économie qui est estimée globalement entre 1,4 Md€ et 2,7 Md€. Mais cette procédure a des limites au développement rural.

Dans certains domaines, l'économie est avérée, sans mettre en péril la vie des entreprises locales :

– Groupement d'achat d'énergie

– Groupement d'achat pour les assurances

Dans d'autres cas, il faut être très prudent. Il convient de porter toute notre attention aux marchés qui sont globalisés. En voirie par exemple, le coût et l'ampleur des projets sont conséquents. Ce sont de grandes entreprises souvent extérieures au territoire qui emportent les marchés. C'est un véritable problème pour les entreprises locales. Cependant, il existe des solutions. La réforme des marchés publics permet aujourd'hui de soutenir en quelque sorte l'activité des PME et TPE du territoire.

La responsabilité des communes et des intercommunalités porte sur la gestion des dossiers de marchés. S'ils sont bien rédigés, ils pourront donner la possibilité aux entreprises locales de postuler, dans le respect de la réglementation en cours. Comment ?

– en favorisant l'allotissement ;

– en simplifiant les démarches administratives (il faut parfois un diable pour transporter les dossiers) ;

– en dialoguant avec les entreprises ;

– en créant un guichet local pour aider les entreprises à répondre aux consultations ;

– en suscitant des groupements de petites entreprises.

Dans ma communauté, pour aider le tissu artisanal local, une formation des entreprises sur les marchés publics est en préparation. En suscitant des groupements d'entreprises qui pourront répondre à des marchés conséquents, nous dynamiserons l'activité économique du territoire. En dédramatisant la procédure des marchés publics, nous donnerons l'envie et l'idée, aux petites entreprises locales de répondre aux appels d'offre.

### Entretenir de bonnes relations entre les communes et les entreprises

Assurer le développement rural, c'est aussi conforter les entreprises du territoire sans les mettre en difficulté sur leur trésorerie.

Le délai global de paiement réglementaire est actuellement dépassé en moyenne de 4,6 % pour les communes de moins de 500 habitants et de 47,7 % pour celles de plus de 50 000 habitants. Ainsi donc, l'effet taille est plus favorable aux petites communes et donc aux entreprises qui réalisent leurs projets. Sur ce plan, les communes rurales, par des paiements rapides, sont de nature à consolider le tissu économique du territoire.

## Dossier

## &gt; La dépense locale d'investissement

Colloque de Lyon,  
31 mars 2017

## Conclusion

Les communes et communautés sont des acteurs incontournables du développement rural.

- Un peu de marge de manœuvre après de gros efforts sur les dépenses de fonctionnement,
- Des politiques publiques de nature à aider à l'investissement,
- Des communes qui réfléchissent ensemble au développement de leur territoire, dans le domaine économique notamment,
- Un accompagnement des entreprises locales vers la commande publique,
- Des communes rurales et des élus imaginatifs

Ce sont autant de raisons et d'atouts pour croire au développement rural. L'investissement local est à coup sûr un levier de développement rural. Si l'investissement est frileux, c'est que les élus n'ont aucune visibilité à court, moyen et long terme. Les déclarations de plusieurs candidats à

la présidence de la République ne sont pas de nature à rassurer les maires. Les lois de finances successives ont déstabilisé les décideurs locaux.

Quelles sont les préalables pour relancer l'investissement local, selon les maires ruraux ?

- une pause dans les réformes,
- une meilleure redistribution ou péréquation en matière de dotation (rappel de l'écart de DGF - 64 à 128 €),
- un arrêt de la contribution au redressement des finances de l'État sont les conditions indispensables pour changer d'attitude des élus.

Confortés dans leurs rôles et rassurés sur l'avenir, ils pourront sortir de leur attitude prudentielle et réinvestir à nouveau dans des domaines d'avenir.

« Un maire qui déclare ne pas avoir d'argent est un maire qui n'a pas de projets »<sup>1</sup>. Ce qui était vrai il y a encore quelques années le reste mais l'exercice est plus compliqué que par le passé. ■

<sup>1</sup> Déclaration récente d'un Ministre en charge de la Ruralité.

## Colloque

La situation d'endettement public de certains États a pris des proportions inquiétantes et conduit certains d'entre eux à y apporter des remèdes qui n'ont pas nécessairement livré les résultats escomptés. Des remèdes qui, dans le temps et l'espace, ont varié que l'on songe aux défauts de paiement rencontrés avec certains États, aux mesures d'austérité prises par d'autres ou encore aux fonds vautours qui ont profité de ces situations. Des voies et moyens aux conséquences parfois radicales et qui invitent à s'interroger sur les meilleures solutions à appliquer pour résoudre le problème de la dette publique.

Pour y répondre, l'Université de Lille organise une journée d'études

► « **Quelles solutions pour résoudre le problème de la dette publique ?** »

le vendredi 20 octobre 2017 – 9 h 30 → 17 h

à la Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Lille

Avec la collaboration du CRDP, du CERAPS et de l'IPAG de Lille ;

De l'IDP de l'Université de Valenciennes

Journée d'études organisée dans le cadre du Master 2 Finances et fiscalité publiques de Lille.

Avec la participation de juristes, économistes, politistes et sociologues.

- Rembourser et dépenser moins – Stéphanie Damarey, Professeur de droit public, Université Lille ;
- Réglementer et mutualiser – Aurélien Baudu, Maître de conférences de droit public, Université Lille ;
- Monétiser – Matthieu Caron, Maître de conférences de droit public, UVHC ;
- Fiscaliser – Audrey Rosa, Maître de conférences de droit public, Université Lille ;
- Restructurer – Caroline Lequesne, Maître de conférences, Université Nice Sophia-Antipolis ;
- Définancieriser – Brunot Théret, Docteur d'État en sciences économiques au CNRS, Université Paris Dauphine et Benjamin Lemoine, Chargé de recherche en sociologie au CNRS, Université Paris Dauphine. Rémi Lefebvre, Professeur de Science politique, CERAPS Lille 2 ;
- Relancer – Stéphane Lambrecht, Professeur en sciences économiques, UVHC, directeur de l'IDP ;
- Démocratiser – Antoine Vauchez, Docteur d'État en science politique au CNRS, Université Paris 1 et Guillaume Sacriste, Maître de conférences en science politique, Paris 1. Isabelle Bruno, Maître de conférences en science politique, CERAPS Lille 2

Entrée gratuite sur inscription auprès de M<sup>me</sup> Betty Zupan (leradp-crdp@univ-lille2.fr)