

ÉVOLUTION
DE LA
SITUATION
FINANCIÈRE
DU BLOC
COMMUNAL

2013 - 2016

Cette étude analyse la situation financière du bloc communal de 2013 à 2016 pour donner une photographie de l'évolution de la situation financière du bloc communal depuis 2013, dernière année avant la baisse des dotations de l'État. Elle consolide les budgets principaux et les budgets annexes des communes et des EPCI à fiscalité propre. Les budgets annexes représentent 10 % des masses financières de l'ensemble du bloc communal. Cette étude est réalisée dans le cadre du partenariat annuel de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité avec le groupe Caisse des Dépôts.

PRÉCISION MÉTHODOLOGIQUE :

L'analyse qui suit repose sur l'agrégation des données du bloc communal consolidées par la Cour des comptes, pour les budgets principaux, et celles publiées par l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (CFL), pour les budgets annexes. Les données sont présentées en opérations réelles, après retraitements des opérations d'ordre qui ne correspondent à aucun flux financier entrant ou sortant. Les arrondis sont fixés au dixième supérieur.

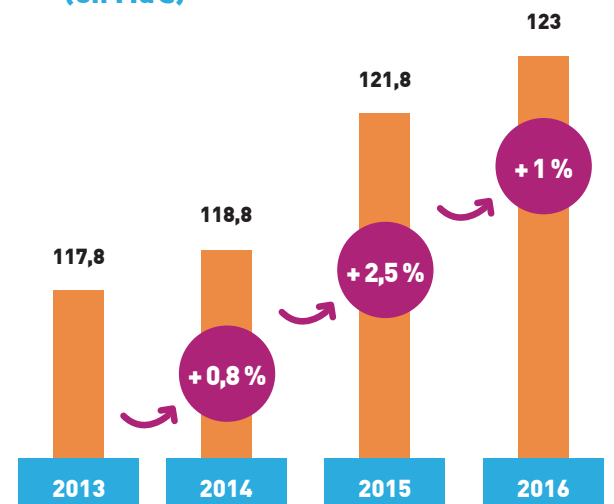
1.

LES PRODUITS ET LES CHARGES DE FONCTIONNEMENT DU BLOC COMMUNAL : UN EFFET DE CISEAU VERTUEUX

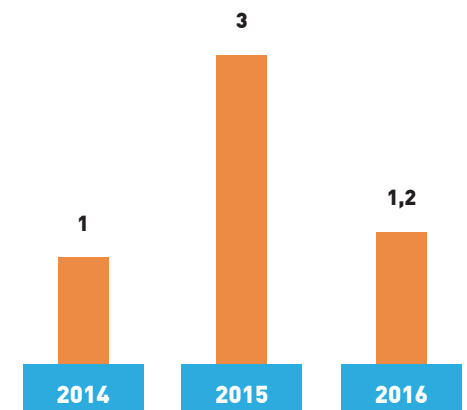
LES PRODUITS DU BLOC COMMUNAL : LA FISCALITÉ A COMPENSÉ LA BAISSÉ DES DOTATIONS

Les produits du bloc communal ont connu une progression continue.
En 2016, la progression des produits (+1 %) a toutefois été plus modérée qu'en 2015 (+2,5 %).

➤ ÉVOLUTION DES PRODUITS : (en Md€)

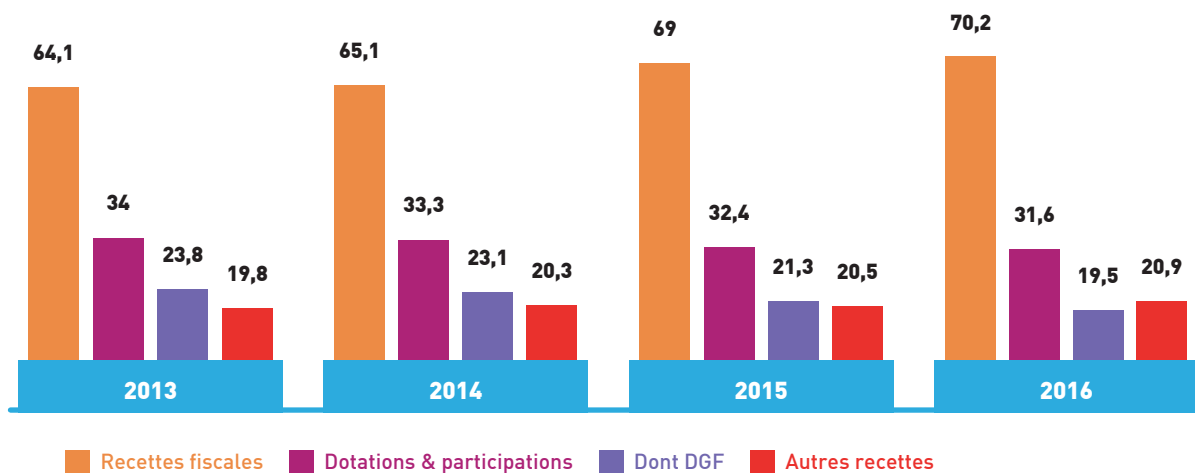


➤ VARIATION ANNUELLE DES PRODUITS : (en Md€)



Si on analyse les différents postes, sans surprise, c'est la fiscalité perçue par le bloc communal qui a encore permis de compenser, mais partiellement en 2016, la baisse de la DGF.

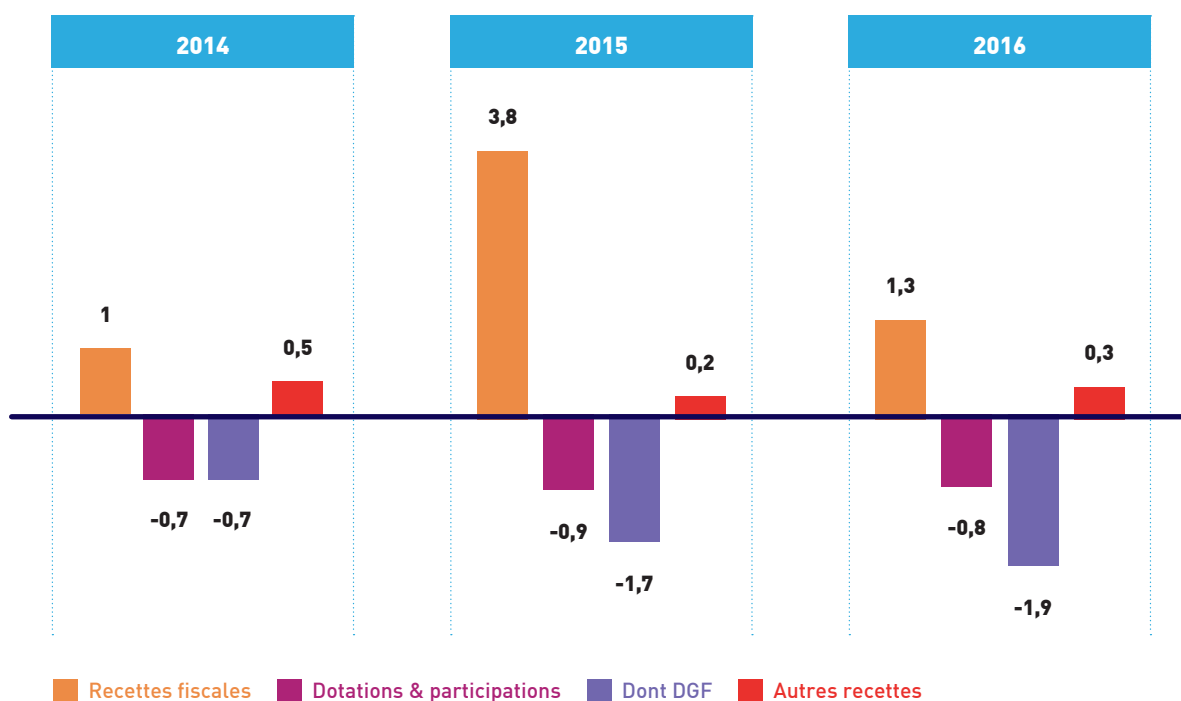
➔ ÉVOLUTION DES PRINCIPAUX PRODUITS : (en Md€)



En effet, en 2016, l'évolution des produits fiscaux (+1,3Md€ soit +1,8 %) a été trois fois moins dynamique qu'en 2015 (+3,8Md€ soit +5,9 %).

🔍 Pour mémoire, les autres recettes comprennent notamment les produits des services, les tarifs par exemple, les produits du domaine, etc.

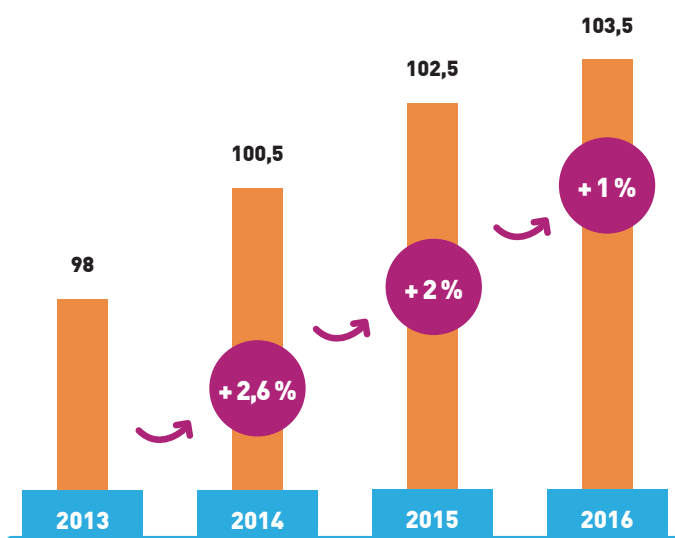
➔ VARIATION ANNUELLE DES PRINCIPAUX PRODUITS : (en Md€)



RALENTISSEMENT DE LA CROISSANCE DES CHARGES À UN RYTHME INFÉRIEUR À LA CROISSANCE DES PRODUITS

Le bloc communal a progressivement freiné la croissance de ses charges. Ainsi en 2016, elles n'ont cru que de 1 % (+1 Md€) contre 2 % en 2015.

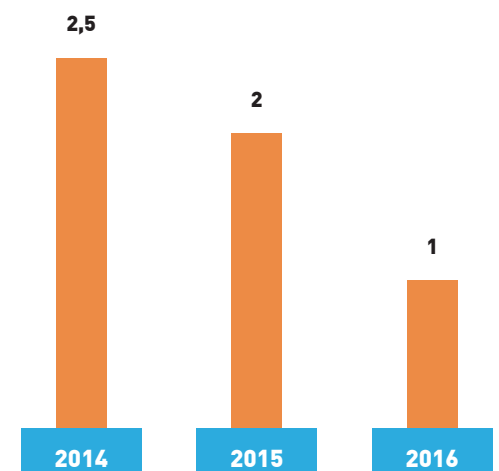
➔ ÉVOLUTION DES CHARGES : (en Md€)



En 2016, l'examen des principaux postes de charges révèle que ce ralentissement est principalement dû aux charges de personnel (elles représentent 45 % des charges réelles de fonctionnement). Leur dynamique a été fortement atténuée en 2016 (+0,6 Md€ contre +1,1 Md€ en 2015) avec une augmentation limitée à +1,2 %.

Les achats de biens et services ont été davantage réduits puisque leur niveau est encore diminué pour la 2^{ème} année consécutive tandis que les charges financières ont bénéficié de la baisse historique des taux.

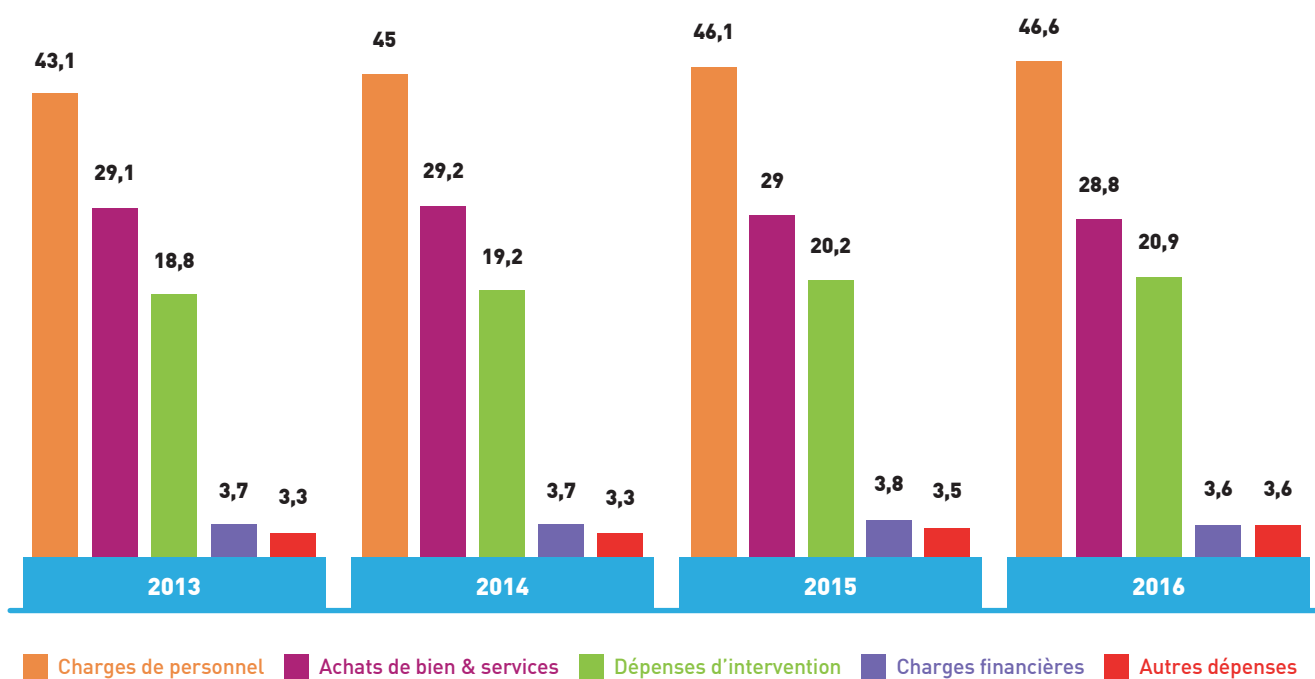
➔ VARIATION ANNUELLE DES CHARGES : (en Md€)



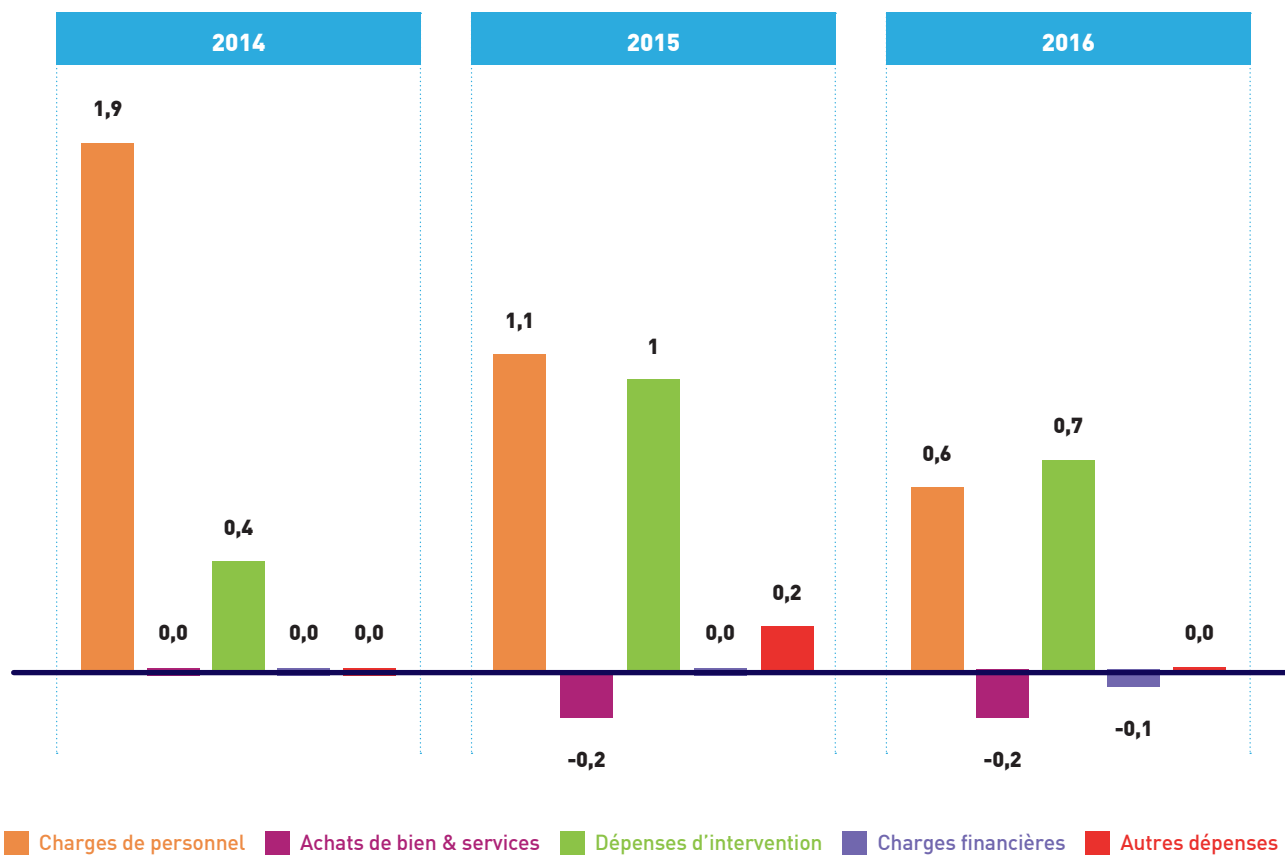
En revanche, les dépenses d'intervention ont continué de croître, et ce, plus fortement en volume (+0,7 Md€ ; +3,6 %) que les charges de personnel.

Pour mémoire, les dépenses d'intervention du bloc communal sont essentiellement constituées de contributions obligatoires (aux SDIS et aux organismes de regroupements, notamment) et de subventions.

➔ **ÉVOLUTION DES PRINCIPALES CHARGES :**
(en Md€)



➔ **VARIATION ANNUELLE DES PRINCIPALES CHARGES :**
(en Md€)

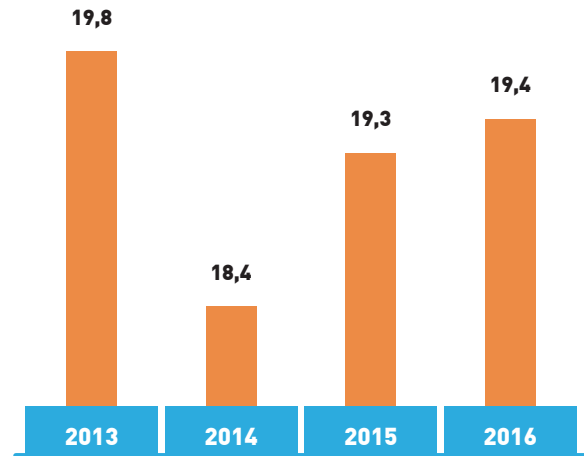


LA CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT (CAF) S'EST MAINTENUE

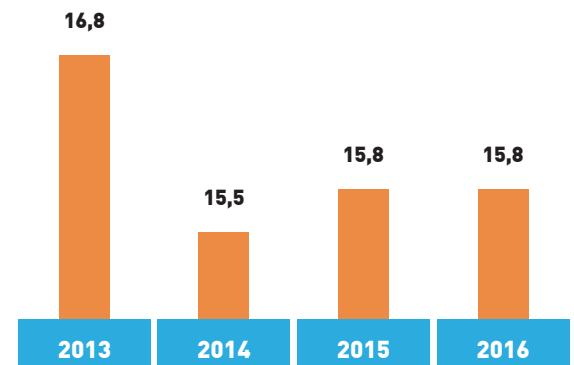
🔍 Pour mémoire, la capacité d'autofinancement brute est égale à la différence entre les produits réels de fonctionnement et les charges réelles de fonctionnement.

La progression des produits (+1,2 Md€) très légèrement plus forte que celle des charges (+1 Md€) a permis au bloc communal de préserver sa CAF brute en 2016 (19,4 Md€ ; +1 %). Toutefois, le niveau atteint reste encore inférieur à celui de l'année 2013.

➔ ÉVOLUTION DE LA CAF BRUTE (en Md€) :



➔ ÉVOLUTION DU TAUX D'ÉPARGNE BRUTE (en %) :



Le taux d'épargne brute global du bloc communal affiche une relative stabilité et révèle, dans l'ensemble, une solidité financière qui masque nécessairement des disparités individuelles. Le taux d'épargne brute du bloc communal reste, globalement, très supérieur au seuil d'alerte de 8 %, mais à 15,8 % il n'a pas retrouvé son niveau de 2013 (16,8 %).

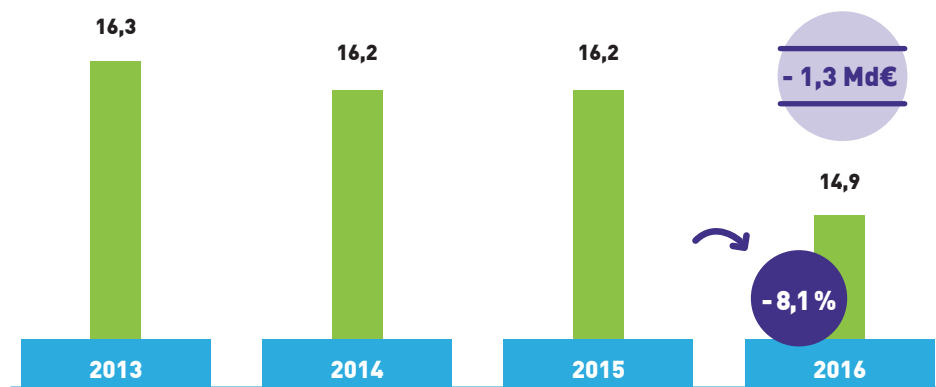
2.

LES INVESTISSEMENTS ONT ÉTÉ LA VARIABLE D'AJUSTEMENT DES BUDGETS LOCAUX

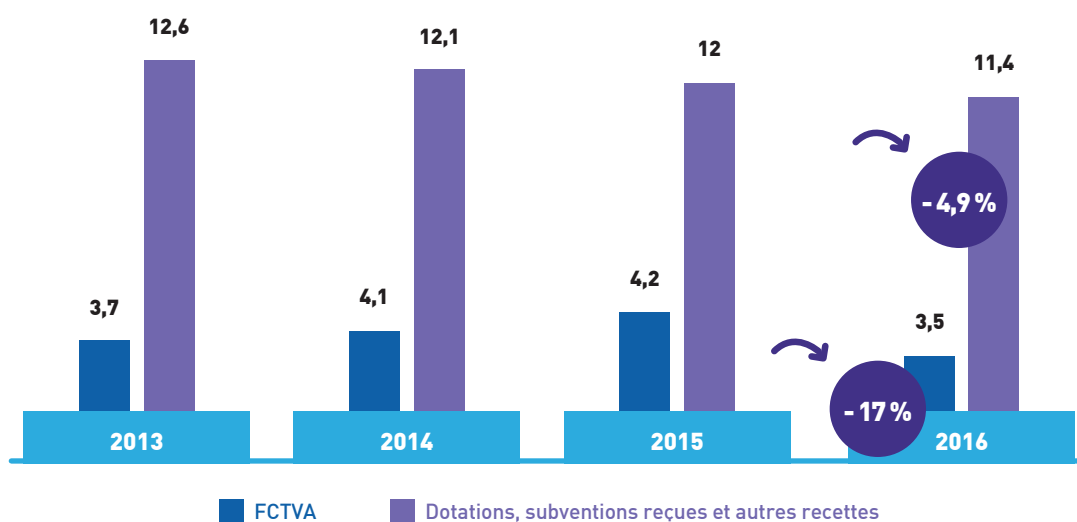
LES RECETTES PROPRES D'INVESTISSEMENT, MAINTENUES JUSQU'EN 2015, S'EFFONDRENT EN 2016

En 2014 et en 2015, les recettes réelles d'investissement s'étaient maintenues par la hausse du FCTVA, liée au niveau plus élevé des dépenses d'investissement en 2013 (41 Md€), ce qui a permis de compenser la baisse des dotations et subventions d'investissement reçues par le bloc communal. En 2016, la baisse très nette des recettes d'investissement [-1,3 Md€ ; -8,1 %] est partagée, entre la baisse du FCTVA [-0,7 Md€ ; -17 %] et celle des dotations d'investissement et des subventions reçues par le bloc communal [-0,6 Md€ ; -4,9 %].

➔ **ÉVOLUTION DES RECETTES D'INVESTISSEMENT - HORS EMPRUNT :**
(en Md€)



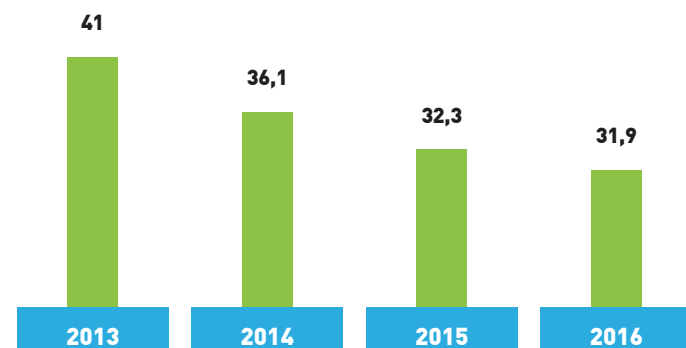
➔ **ÉVOLUTION DES PRINCIPALES RECETTES D'INVESTISSEMENT :**
(en Md€)



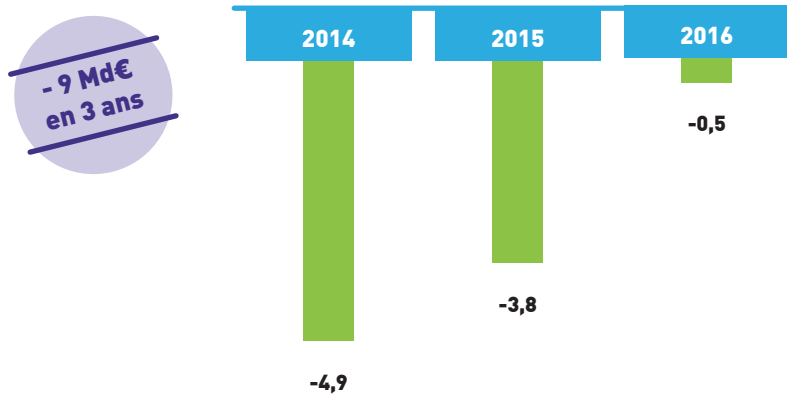
**LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT ONT ÉTÉ STABILISÉES EN 2016
À UN NIVEAU HISTORIQUEMENT BAS DEPUIS DIX ANS**

Alors que la baisse des recettes d'investissement n'est constatée qu'en 2016, le bloc communal avait commencé à fortement réduire ses dépenses d'investissement, en 2014 et en 2015. En 2016 la baisse paraît enrayée et les dépenses ont été quasiment stabilisées (-0,5Md€) à 31,9 Md€. Au total, la baisse atteint 9,1 Md€ par rapport à 2013.

➔ **ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT HORS EMPRUNT :**
(en Md€)



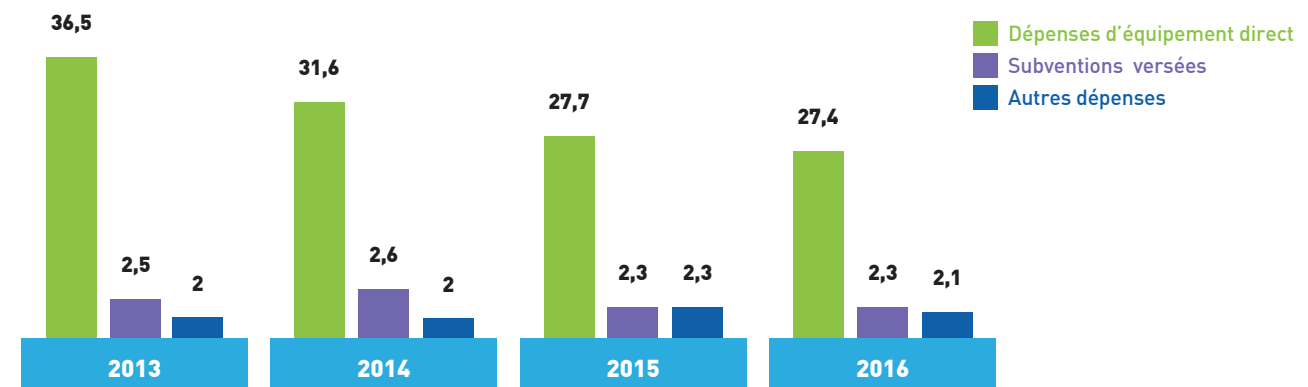
➔ VARIATION ANNUELLE DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (en Md€) :



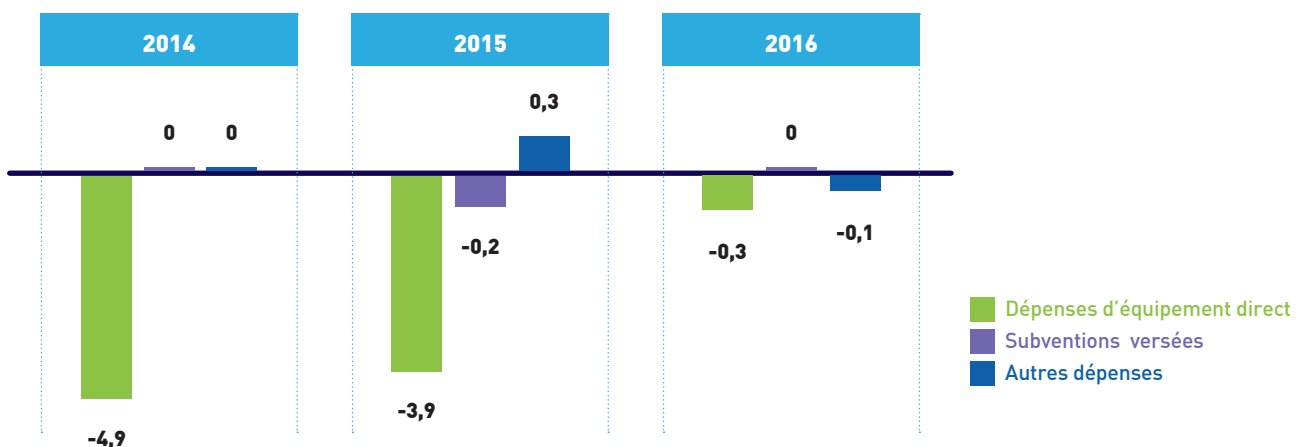
Ce sont essentiellement les dépenses d'équipement direct que les collectivités du bloc communal ont fortement réduites.

🔍 Pour mémoire, les dépenses d'équipement direct couvrent les dépenses relatives aux travaux neufs et aux gros entretiens du patrimoine. Ces dépenses sont ainsi passées de 36,5 Md€ en 2013 à 27,4 Md€ en 2016, soit une baisse de plus de 25 % depuis 2013.

➔ ÉVOLUTION DES PRINCIPALES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (en Md€) :



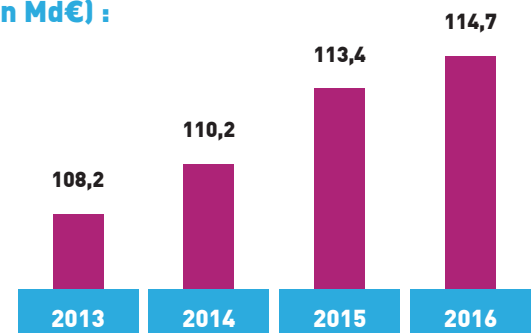
➔ VARIATION ANNUELLE DES PRINCIPALES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (en Md€) :



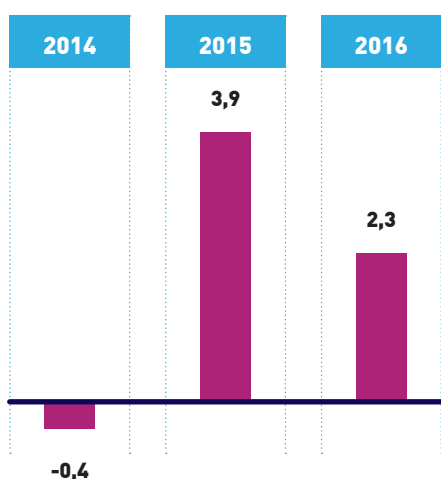
LA DETTE DU BLOC COMMUNAL A NÉANMOINS PROGRESSÉ

Malgré la réduction des dépenses d'investissement, la dette du bloc communal a continué à croître chaque année (+1,3 Md€ après +3,1Md€ en 2015) pour atteindre plus de 114,7 Md€ en 2016. Depuis 2013, l'encours de dette du bloc communal a ainsi augmenté de 6,5 Md€ (+6 % sur 3 ans ; +1,2 % en 2016).

➔ ÉVOLUTION DE LA DETTE (en Md€) :



➔ VARIATION ANNUELLE DU FONDS DE ROULEMENT (en Md€) :



La variation du fonds de roulement du bloc communal met en évidence qu'une partie de l'emprunt mobilisé a été thésaurisé. Deux raisons peuvent être avancées pour expliquer ce constat. Tout d'abord, par soucis d'économies, certaines collectivités ont mobilisé de l'emprunt pour bénéficier de taux historiquement bas dans la perspective de financer des opérations d'investissement futures.

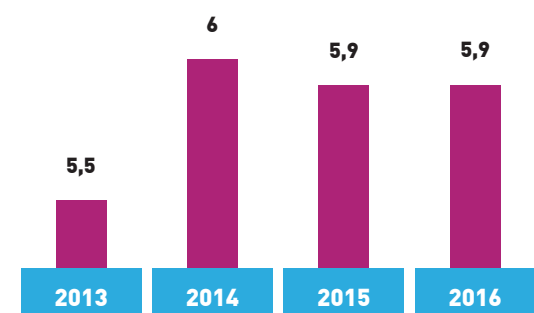
Ensuite, les renégociations des emprunts structurés facilitées par le fonds de soutien mis en place par l'État a conduit à la recapitalisation d'une partie de l'indemnité de remboursement anticipé pour certaines collectivités en 2015 et en 2016. Ces flux sont venus accroître les souscriptions d'emprunt.

DANS L'ENSEMBLE, LA CAPACITÉ DE DÉSENDETTEMENT DU BLOC COMMUNAL DEMEURE ENCORE TRÈS SATISFAISANTE

Pour mémoire, ce ratio de désendettement est le rapport entre l'encours de dette et la capacité d'autofinancement brute. Comme les données précédentes, ce ratio intègre les budgets principaux et les budgets annexes. Il est exprimé en nombre d'années et mesure la capacité d'une collectivité à rembourser sa dette.

En 2016, ce ratio s'élève à 5,9 années comme en 2015. Il atteste de la solvabilité globale du bloc communal.

➔ ÉVOLUTION DE LA CAPACITÉ DE DÉSENDETTEMENT (en années) :



— ○ SYNTHÈSE

En 2016, la situation financière du bloc communal révèle que pour maintenir les équilibres financiers dans un contexte de baisse des dotations, le levier fiscal a été mobilisé par le bloc communal tout comme celui de la tarification des services publics locaux. L'augmentation de la fiscalité ne s'est pas nécessairement traduite sur tout le territoire par une augmentation des taux, la progression du produit fiscal pouvant être obtenue via un élargissement des bases (suppression des allègements de fiscalité sur délibérations des collectivités par exemple).

En 2016, le ralentissement des charges de fonctionnement est marqué par une croissance limitée des charges de personnel (+0,6 %) et la réduction des achats de biens et services (-0,2 %).

Enfin, les dépenses d'investissement, a priori stabilisées, demeurent à un niveau historiquement bas (31,9 Md€ en 2016 contre 41 Md€ en 2013) en raison essentiellement de la baisse des dépenses d'équipement direct.

— ○ PERSPECTIVES

Après la baisse historique des dotations de l'État engagée en 2014, l'année 2017 aurait pu être celle de la reprise de l'investissement local. Malgré l'annonce du grand plan d'investissement de 57 Md€ prévu entre 2018 et 2022 dont 10 Md€ concerneront les collectivités, le nouvel effort d'économies demandé aux collectivités locales pour contribuer à la réduction du déficit de la France fait peser un risque sur la reprise attendue. Ainsi sur les 60 Md€ d'économies de dépenses publiques

souhaitées par le Gouvernement, 13 Md€ (21,6 %) concernent les collectivités locales. Comme l'indique l'article 10 du projet de loi de programmation des finances publiques 2018-2022, il s'agit d'un objectif d'économies à réaliser sur :

- l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement,
- l'évolution du besoin de financement annuel.

Ces éléments prennent en compte les budgets principaux et l'ensemble des budgets annexes. On a ainsi les évolutions suivantes :

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET EPCI	2018	2019	2020	2021	2022
Dépenses de fonctionnement	1,2 %	1,2 %	1,2 %	1,2 %	1,2 %
POUR L'ÉVOLUTION DU BESOIN DE FINANCEMENT EN MD€ :					
Réduction annuelle du besoin de financement	- 2,6	- 2,6	- 2,6	- 2,6	- 2,6
Réduction cumulée du besoin de financement	- 2,6	- 5,2	- 7,8	- 10,4	- 13,0

Inflation comprise, cette évolution contrainte des dépenses de fonctionnement à 1,2 % impliquera une baisse nette des dépenses de fonctionnement dès 2020 :

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET EPCI	2018	2019	2020	2021	2022
Evolution des dépenses de fonctionnement inflation comprise (a)	1,2 %	1,2 %	1,2 %	1,2 %	1,2 %
Taux d'inflation (b)	1,0 %	1,1 %	1,4 %	1,75 %	1,75 %
Evolution des dépenses de fonctionnement hors inflation (a) –(b)	0,2 %	0,1 %	-0,2 %	-0,55 %	-0,55 %

Enfin, le nouveau ratio de désendettement introduit par le projet de Loi de programmation des finances publiques 2018-2022, pourrait aussi peser sur la reprise de l'investissement. En effet, si la capacité de désendettement est de 5,9 ans pour l'ensemble du bloc communal en 2016, les grands projets d'équipement et d'infrastructures contribueront à dégrader la capacité de désendettement de certaines collectivités et pourraient les inciter à les reporter, à y renoncer ou encore à les débudgétiser.

TABLEAU RÉCAPITULATIF DE L'ÉVOLUTION DES COMPTES DU BLOC COMMUNAL DE 2013 À 2016

Md€	2013	2014	2015	2016	VARIATION EN %			VARIATION ANNUELLE EN MD€		
					2014	2015	2016	2014	2015	2016
Produits réels de fonctionnement	117,8	118,8	121,8	123,0	0,8 %	2,5 %	1,0 %	1,0	3,0	1,2
Recettes fiscales	64,1	65,1	69,0	70,2	1,6 %	5,9 %	1,8 %	1,0	3,8	1,3
Dotations et participations	34,0	33,3	32,4	31,6	-1,9 %	-2,8 %	-2,5 %	-0,7	-0,9	-0,8
(dont DGF)	23,8	23,1	21,3	19,5	-3,1 %	-7,5 %	-8,7 %	-0,7	-1,7	-1,9
Autres recettes	19,8	20,3	20,5	20,9	2,5 %	0,9 %	1,7 %	0,5	0,2	0,3
Charges réelles de fonctionnement	98,0	100,5	102,5	103,5	2,6 %	2,0 %	1,0 %	2,5	2,0	1,0
Charges de personnel	43,1	45,0	46,1	46,6	4,5 %	2,4 %	1,2 %	1,9	1,1	0,6
Achats biens et services	29,1	29,2	29,0	28,8	0,0 %	-0,5 %	-0,5 %	0,0	-0,2	-0,2
Dépenses d'intervention	18,8	19,2	20,2	20,9	1,9 %	5,2 %	3,6 %	0,4	1,0	0,7
Charges financières	3,7	3,7	3,8	3,6	0,9 %	0,4 %	-3,8 %	0,0	0,0	-0,1
Autres dépenses	3,3	3,3	3,5	3,6	-0,6 %	6,0 %	0,9 %	0,0	0,2	0,0
Épargne brute	19,8	18,4	19,3	19,4	-7,3 %	4,7 %	1,0 %	-1,4	0,9	0,2
Recettes réelles d'investissement	16,3	16,2	16,2	14,9	-0,7 %	-0,1 %	-8,1 %	-0,1	0,0	-1,3
FCTVA	3,7	4,1	4,2	3,5	11,3 %	1,4 %	-17,2 %	0,4	0,1	-0,7
Dotations, subventions reçues et autres recettes	12,6	12,1	12,0	11,4	-4,2 %	-0,7 %	-4,9 %	-0,5	-0,1	-0,6
Dépenses réelles d'investissement	41,0	36,1	32,3	31,9	-12,0 %	-10,5 %	-1,4 %	-4,9	-3,8	-0,5
Dépenses d'équipement direct	36,5	31,6	27,7	27,4	-13,5 %	-12,2 %	-1,2 %	-4,9	-3,9	-0,3
Subventions versées	2,5	2,6	2,3	2,3	0,6 %	-8,2 %	-0,5 %	0,0	-0,2	0,0
Autres dépenses	2,0	2,0	2,3	2,1	0,3 %	14,1 %	-4,9 %	0,0	0,3	-0,1
Variation fonds de roulement		-0,4	3,9	2,3						
Encours de dette	108,2	110,2	113,4	114,7	1,9 %	2,8 %	1,2 %	2,0	3,1	1,3
Taux d'épargne brute (en %)	16,8	15,5	15,8	15,8						
Capacité de désendettement	5,5	6,0	5,9	5,9						

Source : CDC-AMF à partir des données publiées dans le rapport 2017 de la Cour des comptes sur les finances publiques locales (pour les données des budgets principaux) et le rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales en 2017 (pour les données des budgets annexes).



— ○ Cette étude analyse la situation financière du bloc communal de 2013 à 2016. Elle a pour but de donner une photographie de l'évolution de la situation financière du bloc communal depuis 2013, dernière année avant la baisse des dotations de l'État. L'analyse consolide les budgets principaux et les budgets annexes des communes et des EPCI à fiscalité propre. Les budgets annexes représentent 10 % des masses financières de l'ensemble du bloc communal.

L'année 2016, troisième année de baisse des dotations, prolonge les tendances observées en 2015. L'objectif principal poursuivi par les collectivités du bloc communal reste

la préservation de leur épargne et des grands équilibres. Si l'effondrement de l'investissement semble enrayé, alors que les dépenses d'équipement direct avaient chuté de 25 % entre 2013 et 2015, le rebond attendu n'a pas eu lieu et les investissements ont encore baissé de 500 M€ en 2016.

—
Etude réalisée dans le cadre du partenariat annuel de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité avec le groupe Caisse des Dépôts.