

COMITE DES FINANCES LOCALES OBSERVATOIRE DES FINANCES LOCALES

La situation des finances locales 2015/2016

En 2015, la croissance des dépenses de fonctionnement ralentit par rapport à 2014, tandis que celle des recettes de fonctionnement est plus rapide sur la même période, notamment pour les recettes fiscales. Ainsi, le niveau de l'épargne brute repart à la hausse en 2015 (+2,1 %), après trois années de baisse. Les dépenses d'investissement diminuent pour la seconde année, en particulier dans le secteur communal. L'endettement progresse à nouveau, notamment dans les régions.

En 2016, les recettes de fonctionnement devraient être moins dynamiques qu'en 2015, en raison notamment d'un ralentissement des bases d'imposition communale, et des produits de la CVAE et des DMTO. Les concours financiers de l'État baisseront de 3,4 Md€ ; toutefois, cette minoration est atténuée par le renforcement des dispositifs de péréquation. Les dépenses d'investissement pourraient connaître une légère reprise.

Ces données sont issues du Rapport 2016 de l'Observatoire des Finances Locales présenté par André Laignel, président, et Charles Guené, rapporteur, le mardi 12 juillet 2016 au Comité des finances locales qui l'a adopté.

Moindre croissance des dépenses de fonctionnement et progression des recettes de fonctionnement

En 2015, les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre ont augmenté de 1,7 %, confirmant le ralentissement de 2014 (+2,5 %, après +3,0 % en moyenne entre 2010 et 2013).

VOLUME BUDGETAIRE DES COLLECTIVITES LOCALES EN 2015

	Dépenses			Recettes			Besoin ou capacité de financement
	de fonctionnement	d'investissement*	totales*	de fonctionnement	d'investissement**	totales**	
Bloc communal	90,1 (+1,4%)	29,7 (-9,6%)	119,9 (-1,6%)	106,4 (+2,0%)	15,2 (+0,9%)	121,5 (+1,8%)	+1,7
Départements	61,2 (+1,4%)	10,9 (-5,3%)	72,1 (+0,3%)	68,1 (+1,1%)	3,4 (+4,1%)	71,5 (+1,3%)	-0,6
Régions	18,4 (+3,3%)	9,9 (+4,7%)	28,3 (+3,8%)	23,1 (+2,0%)	3,0 (+19,3%)	26,0 (+3,7%)	-2,2
Ensemble	169,7 (+1,7%)	50,6 (-6,6%)	220,3 (-0,4%)	197,5 (+1,7%)	21,6 (+3,1%)	219,1 (+1,9%)	-1,2

* Hors remboursements de dette. ** Hors emprunts.

Remarque : Les recettes et dépenses de la métropole de Lyon sont enregistrées au niveau départemental. Pour neutraliser l'effet de la création de cette métropole sur les évolutions 2014-2015, on calcule les évolutions concernant les départements hors département du Rhône et hors métropole de Lyon, et les évolutions concernant le secteur communal hors CU de Lyon et hors métropole de Lyon.

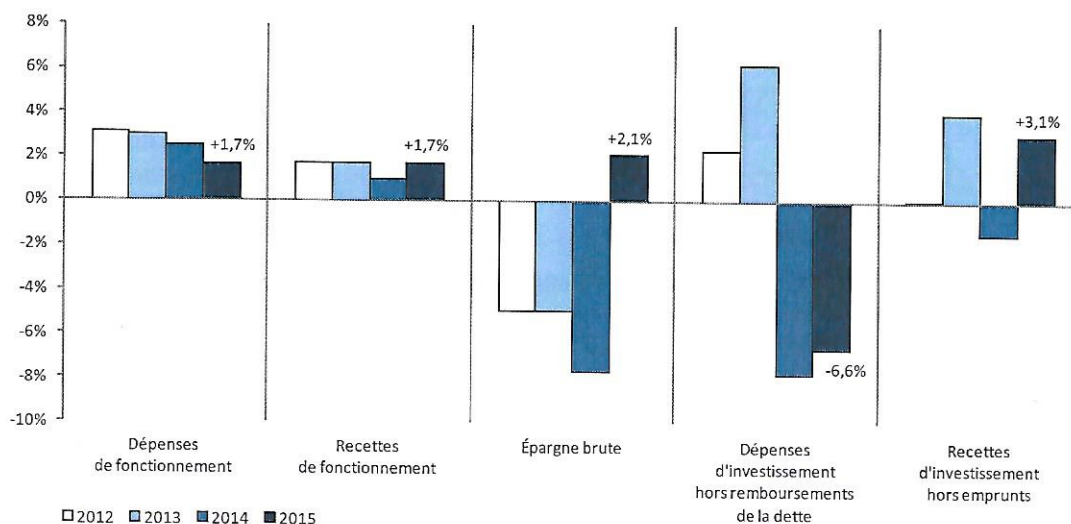
Source : DGFIP, comptes de gestion ; calculs DGCL.

Ce ralentissement provient tout d'abord de celui observé pour les frais de personnel (+1,9 %, après +4,1 % en 2014), qui concerne tous les niveaux de collectivités, et s'explique par la progression atone du taux de cotisation employeur à la CNRACL (+0,1 point, après 1,55 point en 2014), le maintien du gel du point d'indice de la fonction publique et un recours un peu moins dynamique aux emplois aidés (+16 %, après +47 % en 2014). Cette évolution traduit également les efforts de gestion mis en place dans une partie des collectivités locales.

Le recul des dépenses de fonctionnement en 2015 s'explique également par la nouvelle baisse des achats et charges externes dans les communes et dans les départements (respectivement -1,8 % et -3,6 %).

Il provient, enfin, de la baisse des dépenses d'intervention dans le secteur communal (-1,3 %, après +1,9 % en 2014) et de leur ralentissement dans les départements, alors que ces dépenses accélèrent dans les régions.

EVOLUTION ANNUELLE DES PRINCIPAUX AGREGATS COMPTABLES DES COLLECTIVITES LOCALES



Données hors gestion active de la dette.

Source : DGFIP, comptes de gestion ; calculs DGCL.

Les recettes de fonctionnement ont progressé à un rythme plus rapide qu'en 2014 : +1,7 % après +1,0 %. Cette accélération provient des impôts locaux, qui ont augmenté de +4,4 %, après +0,8 % en 2014.

La fiscalité des collectivités locales a profité de la croissance rapide des bases communales malgré une revalorisation limitée (+0,9 %) des valeurs locatives cadastrales en 2015. Pour la taxe d'habitation, et dans une moindre mesure le foncier bâti, la fin de l'exonération de certaines personnes de condition modeste (exonération appliquée uniquement en 2015) explique une partie de la croissance des bases telles qu'elles sont enregistrées dans les fichiers fiscaux.

LES IMPOTS LOCAUX EN 2015 PAR NIVEAU DE COLLECTIVITES

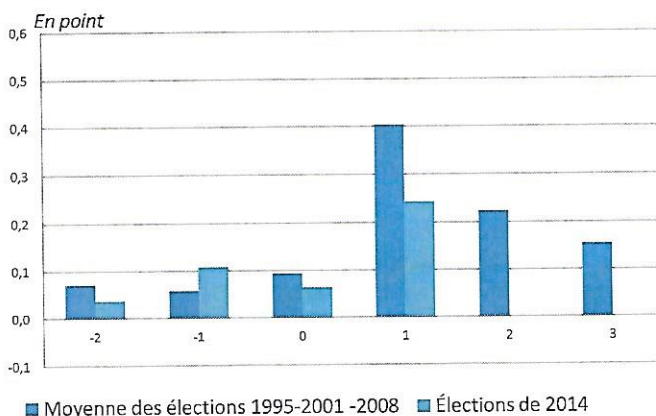
En millions d'euros

	Secteur communal	Départements	Régions	Ensemble
TH	21 679	-	-	21 679 (+5,5%)
FB	17 507	12 922	-	30 429 (+3,8%)
TFNB et Taxe additionnelle FNB	1 040	-	-	1 040 (+2,6%)
Taxes ménages	40 225	12 922	-	53 147 (+4,5%)
CFE	7 234	-	-	7 234 (+3,7%)
CVAE	4 406	8 064	4 157	16 627 (+4,5%)
IFER	548	263	657	1 467 (+1,4%)
TASCOM	737	-	-	737 (+3,5%)
Impôts économiques	12 925	8 327	4 814	26 066 (+4,1%)
Total	53 150	21 249	4 814	79 213 (+4,3%)

Source : DGFIP, REI ; calculs DGCL.

Les taux d'imposition du secteur communal ont également augmenté plus vite qu'en 2014. Leur progression reste cependant en dessous des moyennes enregistrées lors des précédentes années postélectorales. Ainsi, les taux moyens d'imposition de la taxe d'habitation et du foncier bâti progressent de +0,24 point et +0,31 point en 2015, contre respectivement +0,40 point et +0,54 point en moyenne pour les trois précédentes années postélectorales.

ÉVOLUTION DES TAUX D'IMPOSITION DANS LE CYCLE ÉLECTORAL COMMUNAL DE LA TAXE D'HABITATION



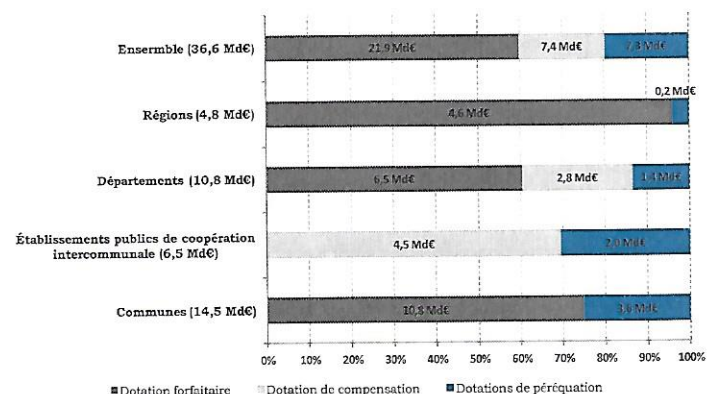
Note de lecture : la position dans le cycle électoral est indiquée de la façon suivante : 0=année de l'élection ; 1=année suivant l'élection ; -1=année précédant l'élection etc.
Source : DGFIP, REI ; calculs DGCL.

Le montant des autres impôts et taxes s'élève à 46,0 Md€, en progression de 6,3 % par rapport à 2014. Ces ressources proviennent notamment pour 11,7 Md€ de la taxe intérieure de consommation

sur les produits énergétiques (TICPE), pour 11,6 Md€ des DMTO (montants recouverts), pour 6,8 Md€ de la TSCA, pour 6,6 Md€ de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) et pour 2,1 Md€ des taxes sur les cartes grises. La forte croissance observée en 2015 pour les autres impôts et taxes résulte principalement de l'augmentation des DMTO. Le produit de cette dernière a profité du dynamisme des transactions immobilières et des relèvements de taux votés dans la plupart des départements. En effet, le pacte de confiance et de responsabilité conclu entre l'État et les collectivités locales permet aux départements, à compter du 1^{er} mars 2014, de relever le taux de la taxe de publicité foncière ou du droit d'enregistrement au-delà de 3,8 % et dans la limite de 4,5 %. Suite à cette mesure, 89 départements ont relevé leur taux à 4,5 % au cours de 2014 et 4 départements en 2015 (un département a relevé son taux à 4,45 % au cours de 2014).

À l'inverse, les concours de l'État sont minorés de 3,5 Md€, en conséquence de la baisse programmée de -3,67 Md€ au titre de l'effort demandé aux collectivités locales pour la période 2015-2017, et des mesures de soutien à l'investissement public local (+170 M€). Cette minoration s'impute sur la DGF, mais ne modifie qu'à la marge sa répartition entre régions, départements et secteur communal.

REPARTITION DE LA DGF EN 2015



Source : DGCL, bureau des concours financier de l'État.

Dans le cadre d'une baisse globale de la DGF de 8,8 %, les dotations de péréquation, qui la composent, atteignent 7,3 Md€ en 2015, en repli de 2,9 %.

Le montant des dotations de péréquation communale atteint respectivement 1,7 Md€ pour la dotation de solidarité urbaine (DSU), 1,1 Md€ pour la dotation de solidarité rurale (DSR) et 794 M€ au titre de la dotation nationale de péréquation (DNP).

La dotation d'intercommunalité s'élève à 2,0 Md€. Les départements perçoivent 1,4 Md€ au titre de la péréquation, répartis entre la dotation de péréquation urbaine (DPU) pour 633 M€, et la dotation de fonctionnement minimale (DFM) pour 809 M€.

Enfin, 17 régions se répartissent 193 M€ de péréquation régionale.

S'ajoutent à ces dispositifs de péréquation « verticale » des mécanismes de péréquation « horizontale » qui permettent, au sein d'un niveau de collectivités, des reversements des collectivités les plus favorisées vers les moins favorisées. Le montant de ces dispositifs s'élève à 2,1 Md€ en 2015, en progression de 12,1 % par rapport à 2014.

LES MASSES FINANCIERES CONSACREES A LA PEREQUATION HORIZONTALE

	En millions d'euros		
	2014	2015	2016
FSRIF	250	270	290
FPIC	570	780	1 000
Fonds de péréquation des DMTO *	257	279	573
Fonds CVAE des départements	56	87	83
FSDRIF	60	60	60
Fonds de péréquation des ressources des régions	93	56	87
Fonds de solidarité en faveur des départements	559	537	537**
Total de la péréquation horizontale	1 845	2 069	2 630

* Le montant 2014 inclut les 60 M€ libérés suite à la mise en réserve de 120 M€ en 2012.

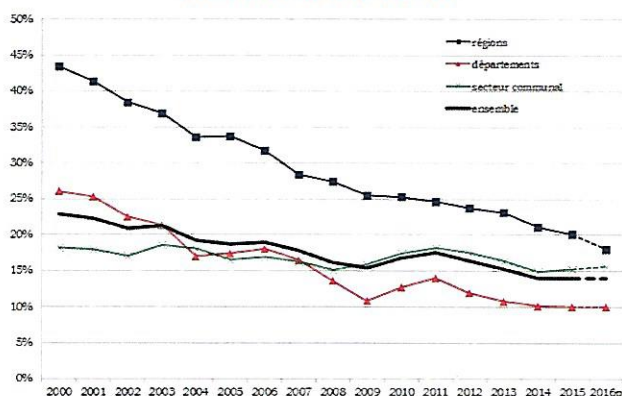
** Montant 2015 (le montant de 2016 n'est pas encore notifié).

Source : DGCL, Bureau des concours financiers de l'Etat.

Fléchissement des dépenses d'investissement et dynamisme des recettes d'investissement

Le niveau de l'épargne brute repart à la hausse en 2015 (+2,1 %), après trois années de baisse, pour atteindre 27,8 Md€. Cette progression ne concerne cependant que le secteur communal (+5,4 %), l'épargne brute des départements et des régions étant toujours orientée à la baisse (respectivement -0,8 % et -2,7 %).

TAUX D'EPARGNE BRUTE



p : prévisions. Les données concernant le secteur communal sont à prendre avec précaution car elles sont basées sur l'exploitation des budgets primitifs des communes, disponibles seulement pour la moitié d'entre elles.
Sources : DGFIP, estimations DGCL pour 2016.

Les recettes d'investissement hors emprunts, malgré une baisse des montants versés au titre du FCTVA, sont assez dynamiques en 2015 (+3,1 %). Mais ce dynamisme ne concerne que les départements et les régions, tandis que les recettes d'investissement, hors emprunts, du secteur communal ne progressent que de 0,9 %.

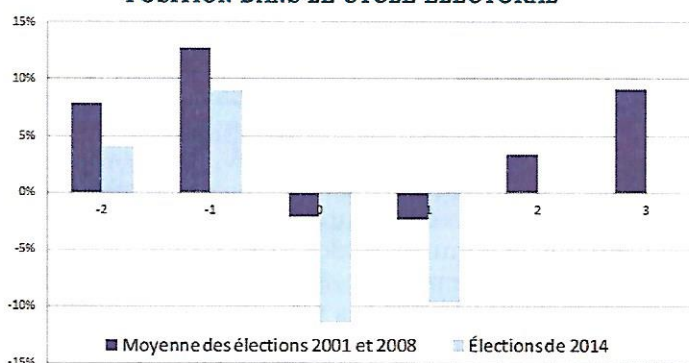
Les collectivités locales bénéficient depuis juin 2015 du mécanisme de préfinancement du FCTVA, sous la forme de prêts à taux zéro accordés par la Caisse des dépôts et consignations ; sur l'année 2015, selon les comptes des collectivités, 670 M€ ont été versés dans le cadre de ce

mécanisme. Les régions ont également bénéficié d'une hausse des financements provenant des fonds européens.

Pour la deuxième année consécutive, les dépenses d'investissement hors remboursements de dette diminuent (-6,6 % en 2015). Les dépenses d'équipement et les subventions reculent plus en 2015 qu'en 2014.

La baisse des investissements concerne surtout le bloc communal, où le recul atteint presque 10 % en 2015, après une année 2014 déjà en fort recul (-11,4 %). Les plus grandes communes sont celles qui diminuent le plus leurs dépenses. Les reculs de l'investissement en 2014 puis en 2015 peuvent s'expliquer en partie par un effet classique lié au calendrier électoral. Les diminutions observées en 2014 et 2015 sont cependant plus marquées que celles observées lors des précédents cycles.

EVOLUTION DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT (HORS EMPRUNTS) DU BLOC COMMUNAL EN FONCTION DE LA POSITION DANS LE CYCLE ELECTORAL



Note de lecture : la position dans le cycle électoral est indiquée de la façon suivante : 0=année de l'élection ; 1=année suivant l'élection ; -1=année précédant l'élection etc. Evolution 2014-2015 à champ constant (hors CU de Lyon en 2014 et hors métropole de Lyon en 2015).

Source : DGFIP, comptes de gestion ; calculs DGCL.

Refinancement des emprunts à risque et hausse de l'endettement en 2015

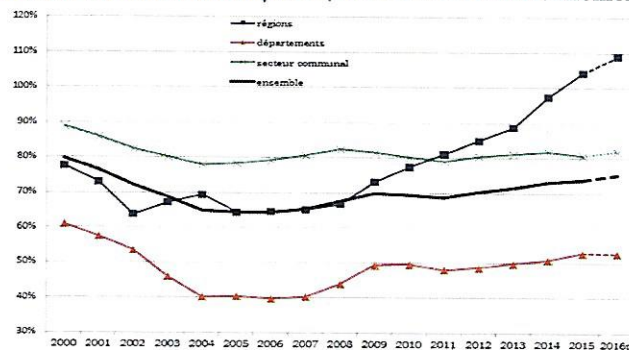
Le besoin de financement des collectivités locales se réduit nettement en 2015, pour atteindre 1,2 Md€. Mais la situation est différente selon le niveau de collectivités : les communes dégagent une capacité de financement de 1,9 Md€, tandis que les autres niveaux de collectivités ont un besoin de financement global de 3,1 Md€. Cette situation aboutit à une hausse de 2,5 Md€ du

fonds de roulement des collectivités locales, et à un flux net de dette de 3,7 Md€.

Ce flux net de dette s'accompagne d'une forte croissance des nouveaux emprunts et des remboursements de dette, liée en grande partie au mouvement de refinancement des emprunts à risque.

L'endettement des collectivités locales atteint ainsi 145,8 Md€ en 2015, soit 3,9 Md€ de plus qu'en 2014. Le taux d'endettement (dette rapportée aux recettes de fonctionnement) progresse de 0,7 point, et atteint 73,9 % ; ce taux d'endettement est particulièrement élevé pour les régions (104,3 %).

TAUX D'ENDETTEMENT (Dette/Recettes de fonctionnement)



Source : DGFIP comptes de gestion ; calculs DGCL.

2016 : des impôts locaux moins dynamiques et une probable reprise de l'investissement

En 2016, les ressources des collectivités locales devraient progresser de manière moins forte qu'en 2015. Tout d'abord, la hausse des recettes de CVAE ne sera que de +1,4 %, après +4,5 %. Par ailleurs, dans le bloc communal, la progression des bases des taxes ménages et de la CFE sera moins forte qu'en 2015. L'année sera à nouveau marquée par une réduction des concours de l'Etat au titre de la contribution au redressement des finances publiques ; la DGF diminuera ainsi de 3,4 Md€.

Malgré la revalorisation du point d'indice de la fonction publique (+0,6 % au 1^{er} juillet) et les premiers effets des mesures « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR), les budgets primitifs des collectivités prévoient globalement une croissance à nouveau limitée des dépenses de personnel. Les achats et charges externes devraient également peu progresser.

Le taux d'épargne brute devrait rester globalement stable, avec cependant des différences selon le niveau de collectivités. Les dépenses d'investissement devraient augmenter légèrement (sauf pour les départements), ce qui serait cohérent avec les effets du cycle électoral communal, mais s'expliquerait aussi par les mesures de soutien à l'investissement. En effet, le soutien de l'Etat à l'investissement public local est encore accru en 2016 grâce à la mobilisation de crédits supplémentaires d'1 Md€ en faveur des communes et des intercommunalités : le montant exceptionnel de 816 M€ (+200 M€) de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) a été reconduit et une dotation de soutien à l'investissement local a été créée (800 M€). Dernier volet de ce soutien à l'investissement : l'élargissement des dépenses éligibles au Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), dont les ressources sont en progression de 85 M€ pour s'élever à plus de 6 Md€.

Bloc communal : probable reprise de l'investissement conformément au cycle électoral

Les dépenses de fonctionnement des communes devraient à nouveau progresser de façon limitée, avec notamment un effort pour stabiliser les dépenses d'achats et charges externes. Du côté des recettes, la contribution du secteur communal au redressement des finances publiques se montera à 1,45 Md€ pour les communes et à

621 M€ pour les groupements à fiscalité propre. La péréquation au sein du bloc communal sera renforcée : les composantes péréquatrices de la DGF des communes progresseront (avec une hausse de +180 M€ pour la DSU et de +117 M€ pour la DSR) et les fonds de péréquation continueront à monter en puissance (+20 M€ pour le FSRIF et +220 M€ pour le FPIC). Les impôts locaux devraient progresser de façon plus limitée qu'en 2015.

Les budgets primitifs des communes prévoient une reprise des dépenses d'investissements, après deux années de baisse, ce qui correspondrait aux effets habituels du cycle électoral.

Départements : diminution des dépenses d'investissement

Les dépenses de fonctionnement des départements devraient à nouveau progresser de façon modérée en 2016, avec notamment une croissance limitée des dépenses de personnel et une baisse des achats et charges externes. Malgré le dynamisme des recettes au titre du foncier bâti et des DMTO, les recettes de fonctionnement augmenteraient peu, avec une contribution au redressement des finances publiques de 1,148 Md€. L'épargne brute se stabiliserait et les dépenses d'investissement devraient encore se contracter. Enfin, la dette progresserait de 0,2 Md€, soit une progression plus limitée que les années précédentes.

Régions : baisse de l'épargne brute et hausse de l'endettement

Les recettes de fonctionnement des régions devraient ralentir en 2016, en raison de la progression limitée des produits de la CVAE et de la stagnation de la TICPE. Leur contribution au redressement des finances publiques sera de 451 M€. L'épargne brute des régions se contracterait à nouveau, mais leurs dépenses d'investissement continueraient à progresser, au prix d'une nouvelle augmentation de leur endettement : le taux d'endettement des régions pourrait passer de 104 % en 2015 à 109 % en 2016.

Pour en savoir plus :

Le Rapport de l'Observatoire des Finances Locales 2016
sur www.collectivites-locales.gouv.fr