



AVRIL 2014

NOTE DE CONJONCTURE  
**LES FINANCES LOCALES**  
TENDANCES 2014

LA BANQUE



POSTALE

COLLECTIVITÉS LOCALES

## Dix ans d'évolution des finances locales (compte synthétique des collectivités locales)

En milliards d'euros courants

2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013e 2014p

<b>Section de fonctionnement</b>											
<b>RECETTES COURANTES (1)</b>	150,5	159,1	169,3	177,9	183,8	190,5	197,2	203,6	207,6	211,7	214,3
Recettes fiscales	78,7	85,7	91,8	97,9	102,0	106,2	112,6	114,9	117,9	121,2	125,3
Dotations de l'État	43,8	44,7	45,7	46,6	46,6	47,5	47,8	52,0	51,9	51,8	48,8
Autres recettes	27,9	28,8	31,8	33,4	35,2	36,8	36,7	36,7	37,8	38,6	40,1
<b>DÉPENSES DE GESTION (2)</b>	115,4	122,0	129,8	138,1	145,6	152,6	155,2	158,9	163,8	168,6	173,3
Dépenses de personnel	39,7	41,4	43,8	47,6	51,1	53,4	54,8	56,3	58,1	59,9	61,8
Achats de biens et services	28,7	30,3	32,5	33,6	35,1	36,1	36,8	38,5	39,8	40,9	41,8
Prestations sociales et transferts versés	38,7	41,5	44,2	46,7	48,4	52,0	52,9	53,2	55,0	56,7	58,5
Autres dépenses de fonctionnement	8,3	8,8	9,3	10,3	11,0	11,0	10,7	10,8	10,9	11,0	11,2
<b>ÉPARGNE DE GESTION (3)=(1)-(2)</b>	35,1	37,1	39,5	39,8	38,2	37,9	42,0	44,7	43,8	43,1	41,0
Intérêts de la dette (4)	4,4	4,3	4,7	5,1	5,6	4,8	4,6	4,9	5,1	5,1	5,2
<b>ÉPARGNE BRUTE (5)=(3)-(4)</b>	30,7	32,8	34,8	34,7	32,6	33,1	37,4	39,8	38,7	38,0	35,7

<b>Financement de l'investissement</b>											
<b>DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (6)</b>	41,9	45,0	47,3	52,2	52,3	54,2	49,9	51,8	52,9	55,5	52,4
Autofinancement (7)=(5)-(10)	29,6	31,2	32,1	34,8	32,5	30,6	33,2	36,3	35,8	39,9	37,0
Dotations et autres recettes d'investissement (8)	8,5	8,4	8,7	9,4	10,3	15,0	11,3	10,6	10,6	10,8	11,0
Flux net de dette (emprunts-remboursements) (9)	3,8	5,4	6,5	8,0	9,5	8,6	5,3	5,0	6,5	4,9	4,4
Emprunts nouveaux (hors opérations financières)	16,9	19,0	20,1	20,7	22,3	22,2	19,4	19,5	21,4	20,1	19,9
Remboursements (hors opérations financières)	13,1	13,6	13,7	12,7	12,8	13,6	14,0	14,5	15,0	15,3	15,6
Variation du fonds de roulement (10)=(5)+(8)+(9)-(6)	1,1	1,7	2,7	-0,1	0,0	2,5	4,2	3,5	2,9	-1,8	-1,3

<b>Dépenses totales (hors remboursements de dette) = (2)+(4)+(6)</b>	<b>161,7</b>	<b>171,3</b>	<b>181,7</b>	<b>195,4</b>	<b>203,6</b>	<b>211,6</b>	<b>209,7</b>	<b>215,7</b>	<b>221,8</b>	<b>229,2</b>	<b>230,9</b>
--	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

<b>Encours de dette au 31 décembre</b>											
<b>TOTAL</b>	<b>108,8</b>	<b>114,2</b>	<b>120,6</b>	<b>128,6</b>	<b>138,1</b>	<b>146,1</b>	<b>151,5</b>	<b>156,9</b>	<b>163,4</b>	<b>168,3</b>	<b>172,7</b>

<b>Références</b>											
Produit intérieur brut (PIB)	1 656	1 718	1 798	1 887	1 933	1 886	1 937	2 001	2 032	2 061	2 108
Évolution du PIB en volume	2,5%	1,8%	2,5%	2,3%	-0,1%	-3,1%	1,7%	2,0%	0,0%	0,3%	0,9%
Évolution du prix du PIB	1,7%	1,9%	2,1%	2,6%	2,5%	0,7%	1,0%	1,3%	1,5%	1,1%	1,4%

e : estimations p : prévisions

**Pour nous contacter : Direction des Études – La Banque Postale Collectivités Locales**  
 CP S 106 - 115 rue de Sèvres - 75275 PARIS Cedex 06  
[etudes-secteurlocal@labanquepostale.fr](mailto:etudes-secteurlocal@labanquepostale.fr)

Retrouvez toutes les publications de La Banque Postale et de La Banque Postale Collectivités Locales :  
<https://www.labanquepostale.fr/groupe/etudes-publications-lbp.html>

## Les finances locales 2014 en quelques lignes

### Dans un contexte tendu en matière de finances publiques, baisse de l'épargne et des investissements locaux

Les finances locales en 2014 évoluent dans un contexte bien particulier : les échéances électorales et les tensions sur les finances publiques, dont le corollaire direct est une baisse des concours financiers de l'État, laissent leur empreinte sur les comptes locaux.

Ainsi, **l'épargne brute** des collectivités locales (excédents des ressources sur les dépenses de fonctionnement), principale source de financement des investissements, diminuerait en 2014 de 6,0 % pour atteindre 35,7 milliards d'euros. Constat historique, cette contraction serait la troisième consécutive (- 4 milliards d'euros depuis 2011). Ce phénomène trouve son explication dans un fort ralentissement des recettes courantes qu'une légère décélération des dépenses de fonctionnement ne permet pas de compenser.

En 2014, **les recettes de fonctionnement** (214,3 milliards d'euros) progresseraient de 1,2 %, soit la plus faible évolution observée ces vingt dernières années, sous l'effet de recettes fiscales atones à périmètre constant et de la baisse des dotations de l'État. Hors impact des transferts de ressources nouvelles, l'évolution des **recettes fiscales** ne serait en effet que de 1,2 %. À une hausse limitée des bases des taxes foncières et d'habitation s'ajouteraient une baisse marquée de la CVAE perçue (- 4,5 %) et une quasi-stabilité des taux d'imposition (+ 0,1 %) en lien avec le contexte électoral.

Y compris **les ressources fiscales nouvelles** transférées aux départements et régions (faculté temporaire d'augmenter les taux de droits de mutation à titre onéreux,

frais de gestion et fractions de TICPE), les recettes de fiscalité progresseraient de 3,3 %. Toutefois, si pour les départements il s'agit bien de recettes supplémentaires, pour les régions ces ressources compensent la suppression de dotations.

En parallèle, **les dépenses de fonctionnement** progresseraient sur un rythme comparable à celui de 2013 (+ 2,8 %, après + 2,9 %). Les collectivités limiteraient la progression de certaines de leurs dépenses (achats par exemple), mais elles devront absorber des contraintes supplémentaires (rythmes scolaires, mesures salariales). Ainsi, leurs frais de personnel augmenteraient comme en 2013 de 3,2 % et la hausse des dépenses d'action sociale se poursuivrait sur le même rythme (+ 3,1 %).

Le repli de l'épargne associé à un contexte électoral peu porteur conduirait à un net recul des **dépenses d'investissement** (- 5,6 %). Elles atteindraient 52,4 milliards d'euros, soit moins que le montant en euros constants observé dix ans auparavant. La forte baisse enregistrée par le bloc communal, traditionnelle en année électorale, ne serait pas compensée, même partiellement, par les autres niveaux de collectivités.

Pour financer ces investissements, les collectivités s'endetteraient à un niveau légèrement plus faible qu'en 2013 et un prélèvement sur la trésorerie serait de nouveau nécessaire à la couverture des besoins de financement.

**L'encours de dette** progresserait de 2,6 % pour atteindre 172,7 milliards d'euros.

## Sommaire

I - Environnement macroéconomique	page 4
II - Le poids des administrations publiques locales dans les finances publiques	page 6
III - 2004-2014 : retour sur dix ans de recettes des collectivités locales	page 7
IV - Principales tendances sur les finances locales en 2014	page 11

# I - Environnement macroéconomique

La reprise de l'économie mondiale avait gagné en intensité au second semestre 2013 (bonne tenue de l'économie américaine, rebond en Chine, reprise modérée en zone euro). Les premiers mois de l'année 2014 ont été moins sereins (pressions sur les monnaies de plusieurs pays émergents en janvier, intempéries perturbant l'activité outre-Atlantique, crise ukrainienne). Le raffermissement graduel de la croissance dans la zone euro devrait néanmoins se poursuivre. En France, la consommation des ménages resterait freinée par une progression limitée du revenu. De son côté, l'investissement des entreprises se redresserait modérément. Le chômage augmenterait encore légèrement, mais tendrait à se stabiliser fin 2014. L'inflation resterait faible, en dépit du relèvement du taux de TVA intervenu début 2014. Malgré une légère remontée depuis quelques mois, les taux d'intérêt à court terme resteraient proches de zéro. Les taux à 10 ans des obligations d'État entameraient quant à eux une remontée en pente douce.

## La reprise de l'économie mondiale se poursuivrait en 2014

La seconde partie de l'année 2013 a été marquée par une intensification de la reprise de l'économie mondiale. Aux États-Unis, la croissance a été soutenue, retrouvant une dynamique favorable à l'emploi. Un rebond de l'économie chinoise est intervenu grâce aux mesures de soutien gouvernementales. Enfin, la zone euro a fini par s'extirper de la récession.

Le début de l'année 2014 a été plus chahuté. De nouvelles tensions sont réapparues en janvier sur plusieurs devises de pays émergents. Outre-Atlantique, c'est surtout les conditions climatiques rigoureuses qui ont perturbé l'activité entre décembre et février, en particulier dans la construction. Enfin, la crise ukrainienne constitue un nouvel aléa géopolitique.

Néanmoins, la croissance de l'économie mondiale devrait se poursuivre sur un rythme légèrement inférieur à sa tendance de long terme qui est de 3,5 % l'an. Les fondamentaux de l'économie américaine sont bons et les États-Unis continueraient à être une locomotive pour le reste du monde. En Chine, le rééquilibrage de l'économie est source d'interrogations mais, dans le scénario le plus probable décrit ici, la décélération de la croissance resterait maîtrisée.

## Une éclaircie pour l'Europe

Le contexte international serait propice à la poursuite d'une reprise graduelle dans la zone euro. Certes, des freins subsistent (besoin de désendettement public et privé dans de nombreux pays, taux d'intérêt encore trop élevés dans les pays d'Europe du Sud, malgré le reflux récent des taux sur les obligations d'État). Mais plusieurs points positifs doivent être soulignés. Après l'amélioration de la surveillance des déséquilibres économiques et budgétaires, la gouvernance européenne

a fait encore un pas en avant avec l'adoption des contours de l'Union bancaire. Par ailleurs, la solidité de l'économie allemande constitue un point d'ancrage pour les autres pays membres. Enfin, un rééquilibrage de la zone est intervenu, avec une restauration de la compétitivité de la plupart des pays du Sud de l'Europe.

Le caractère moins restrictif des politiques budgétaires et l'assainissement en cours de certains déséquilibres (dans l'immobilier notamment) constituent les bases d'un retour progressif de la croissance. La déflation pourrait ainsi être évitée, mais la BCE restera sous pression pour maintenir une politique durablement accommodante.

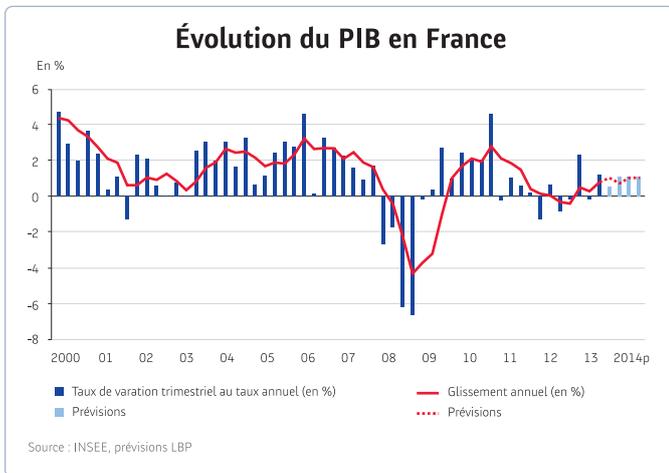
## Croissance modérée de l'économie française

En 2013, le PIB français ne s'est accru que de 0,3 %. Toutefois, à l'image de ce qui a été observé en Europe, une amélioration progressive est intervenue dans le courant de l'année. Sur les premiers mois de 2014, les enquêtes de conjoncture pointent une croissance de l'ordre de 1 % l'an.

Ce rythme est encore trop lent pour entraîner une franche amélioration du marché du travail. Certes, à partir de la mi-2013, la montée en puissance des emplois aidés dans le secteur non marchand a permis de contenir la hausse du nombre de demandeurs d'emploi. Mais il faudra attendre la fin de l'année 2014 pour que le taux de chômage se stabilise.

Dans ce contexte, la consommation des ménages n'augmenterait que très modérément en 2014. Le pouvoir d'achat du revenu des ménages ne croîtrait que faiblement. D'une part, la situation du marché du travail n'est pas propice à une accélération des salaires. D'autre part, l'inflation accélérerait légèrement, même si la hausse de la TVA au 1<sup>er</sup> janvier n'a eu qu'un impact limité jusqu'ici.

L'investissement résidentiel des ménages pourrait encore reculer jusqu'au milieu de l'année, le marché immobilier continuant à s'ajuster graduellement.



Du côté des entreprises, le principal point noir reste une situation financière dégradée. Elle pourrait néanmoins un peu s'améliorer cette année grâce au redressement progressif de l'activité et aux mesures prises par le gouvernement (dont le Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi). L'investissement productif pourrait ainsi renouer avec la croissance en 2014, après deux ans de recul, ce qui tiendrait aussi à un important besoin de renouvellement des matériels.

Avec l'amélioration de l'environnement international, les exportations se raffermiraient, bien que la force persistante de l'euro limite leur expansion. La restauration de la compétitivité des pays d'Europe du Sud met aussi les exportateurs français sous pression. La France peinerait ainsi à combler son déficit commercial.

### Principaux indicateurs économiques (moyennes annuelles, en %)

	2013	2014p
Taux de croissance du PIB	0,3	0,9
Taux d'inflation	0,9	0,9
Taux de chômage	9,9	9,8

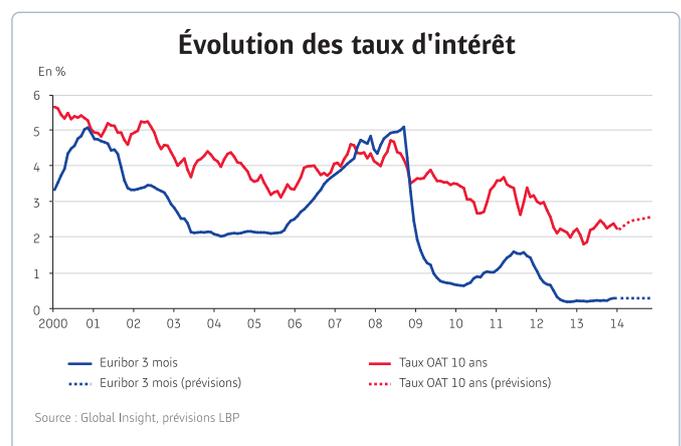
p : prévisions

Source : INSEE, prévisions LBP

### Une remontée très graduelle des taux à 10 ans

Avec une croissance encore très modérée et une inflation très faible, la BCE conserverait une politique monétaire accommodante, sans qu'une hausse de ses taux directeurs ne soit envisageable avant la fin de l'année. Les taux à court terme resteraient donc proches de zéro. Toutefois,

avec le remboursement anticipé par les banques des prêts à trois ans accordés fin 2011 et 2012, le bilan de la BCE s'est beaucoup dégonflé, entraînant une petite tension en matière de liquidités depuis fin 2013. L'Eonia comme l'Euribor 3 mois ont ainsi eu tendance à très légèrement augmenter récemment. Ils resteraient néanmoins très bas fin 2014. Du côté des taux des obligations publiques, l'amorce de la diminution des rachats de titres par la Fed s'est traduite par une remontée du taux américain à 10 ans sur la seconde partie de 2013. Ce mouvement a toutefois marqué une pause depuis le début de cette année. Avec la confirmation de la reprise économique, le taux américain à 10 ans renouerait avec une tendance haussière.



Les taux européens, notamment français, ne suivraient que partiellement ce mouvement, du fait d'une situation économique moins favorable en Europe qu'aux États-Unis. Fin 2014, le taux de l'OAT 10 ans pourrait ainsi atteindre 2,5 %.

### Taux d'intérêt (en %)

	2013	2014p
<b>Euribor 3 mois</b>		
Moyenne annuelle	0,2	0,3
Fin d'année	0,3	0,3
<b>OAT 10 ans</b>		
Moyenne annuelle	2,2	2,3
Fin d'année	2,3	2,5

p : prévisions

Source : Global Insight, prévisions LBP

Rédigé par le service des Études Économiques  
de La Banque Postale.

Retrouvez l'ensemble de leurs prévisions et publications :  
[www.labanquepostale.fr/groupe/etudes-publications-lbp.html](http://www.labanquepostale.fr/groupe/etudes-publications-lbp.html)

## II - Le poids des administrations publiques locales dans les finances publiques

Le nécessaire redressement des finances publiques n'a jamais autant pesé dans les choix politiques et économiques de la France. Tous les acteurs de la dépense publique sont concernés : l'État et ses opérateurs, les administrations de sécurité sociale, mais également les administrations publiques locales. À ce titre, et au moment où se profilent de nouvelles coupes dans les dotations versées par l'État (certainement 10 milliards d'euros en moins entre 2015 et 2017), il est important de mesurer la place qu'occupent les administrations publiques locales dans l'ensemble des administrations publiques.

Sur les trente dernières années, **les dépenses totales** (hors remboursements de la dette) des administrations publiques locales (APUL) ont progressé plus vite que le produit intérieur brut (PIB) : de 8,7 % en 1983, leur poids dans le PIB atteint, en 2013, 12,1 %. De la même manière, le poids qu'elles représentent dans les dépenses publiques a progressé de 4 points, passant de 16 % en 1983 à 20 % en 2013. Les transferts de compétences organisés notamment par les deux Actes de la décentralisation ont mécaniquement fait s'accroître la place du secteur public local dans les dépenses publiques (transferts notamment des collèges et lycées au milieu des années 1980, et transferts des personnels techniciens ouvriers et de services de l'éducation nationale vingt ans plus tard). Sur la période observée, et principalement au cours des années 2000, d'autres transferts ou créations de compétences ont également accru le poids du local : RMI/RSA, transfert des services régionaux de voyageurs, l'allocation personnalisée d'autonomie (APA)...

Les dépenses des APUL ont également progressé du fait de la mise en place de nouveaux services ou de la montée en puissance de certaines compétences (par exemple en matière sociale ou sur l'enseignement).

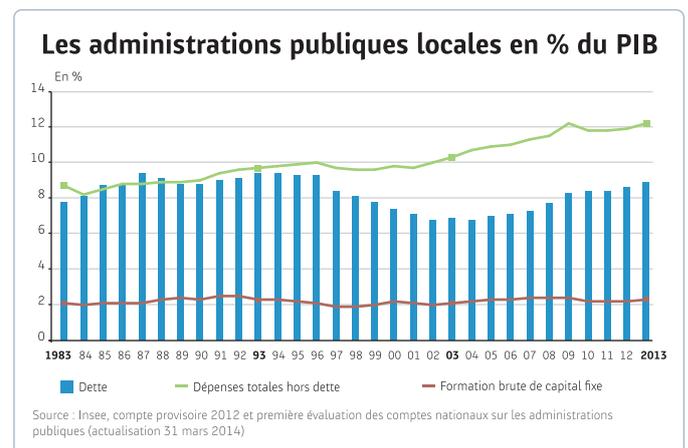
Transferts ou créations de compétences et nouveaux services se sont accompagnés d'une forte progression du nombre d'agents sur la période (de 1 million en 1983 à 1,8 million en 2012). Les administrations publiques locales jouent donc un rôle prépondérant en matière d'emploi (la fonction publique territoriale emploie 6 % de la population active), comme elles jouent par ailleurs un rôle majeur en matière d'investissements publics. Ces derniers sont très majoritairement l'œuvre des acteurs locaux (74 %).

Soumises à des règles budgétaires strictes sur l'utilisation de l'emprunt, les APUL ont, en moyenne, maîtrisé l'évolution de leur **encours de dette**. Ce dernier représente 8,8 % du PIB en 2013, contre 7,7 % du PIB en 1983, après un maximum de 9,3 % atteint en 1994 et un minimum de 6,7 % en 2002.

Le poids de la dette des APUL dans l'ensemble des administrations publiques a nettement régressé, passant de 29 % en 1983 à 9 % trente ans plus tard (la dette de l'État est passée dans le même temps de 17 % à 74 %).

Bien que pesant marginalement dans la dette et le déficit publics, les collectivités locales (qui représentent plus de 86 % du champ des APUL) sont parties prenantes du redressement des comptes publics de par leur poids dans le budget de l'État (71 milliards d'euros de transferts financiers en 2014, notamment à travers les concours financiers et les dégrèvements).

Les collectivités locales porteront donc une partie des 50 milliards d'euros d'économies qui ont été annoncés comme devant être réalisés entre 2015 et 2017. L'effort demandé aux collectivités locales s'élèverait à 10 milliards d'euros, un effort d'une ampleur sans précédent qui modifiera les modalités de financement et d'organisation des services publics locaux.



### Poids des administrations publiques locales dans l'ensemble des administrations

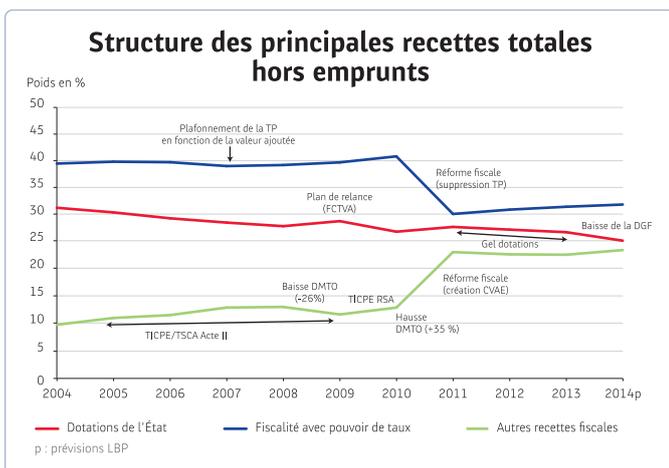
En %	1983	1993	2003	2013
Dépenses totales hors dette	16,1	16,4	17,9	19,8
Investissement (FBCF)	67,8	67,2	68,1	73,5
Prélèvements obligatoires	8,9	12,4	11,7	13,3
Dette	28,9	20,2	10,7	9,5

## III - 2004-2014 : retour sur dix ans de recettes des collectivités locales

L'année 2014 se distingue comme étant la première année de baisse des dotations de l'État vers les collectivités locales. Significative par son ampleur, - 1,5 milliard d'euros, et par son message, « les collectivités locales sont parties prenantes de l'amélioration des finances publiques », cette mesure ne fait cependant que s'ajouter à celles déjà amorties par les collectivités locales ces dernières années. En 10 ans, les collectivités locales ont absorbé de nombreux transferts ou créations de compétences (plus de 6 milliards d'euros pour le seul Acte II de la décentralisation), tout en s'adaptant à un changement de nature de leurs recettes (développement de la péréquation, perte de pouvoir de taux, gel des dotations...).

Alors qu'une remise à plat de la fiscalité locale est en cours de réflexion, il apparaît opportun, avant même d'analyser les grands équilibres financiers de 2014, de dresser un bilan des modifications apportées aux ressources locales sur la dernière décennie.

### Dix ans de réformes qui ont modifié la structure des recettes locales



La fiscalité et les concours financiers en provenance de l'État constituent les deux principales ressources des collectivités locales. Avec un niveau de 182,5 milliards d'euros, elles représentent, en 2014, 81 % des recettes totales hors emprunts. En dix ans, ce poids est resté stable, mais la composition de cet ensemble a évolué.

En 2004, **les concours financiers de l'État**, aussi bien de fonctionnement que d'investissement, représentaient près du tiers (31 %) des recettes totales hors emprunts. Ce poids est passé à un quart en 2014 (57,2 milliards d'euros). Le périmètre des dotations s'est peu modifié en dix ans, hormis, en fin de période, la création de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (TP), celle de la dotation de garantie de reversements des FDPTP en 2011 et la suppression de la dotation générale de décentralisation formation professionnelle

en 2014. Les dotations ont surtout évolué sous l'effet de l'indexation des concours financiers de l'État jusqu'en 2010, de leur gel pendant trois ans, puis de la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) à partir de 2014 (cf. page 9).

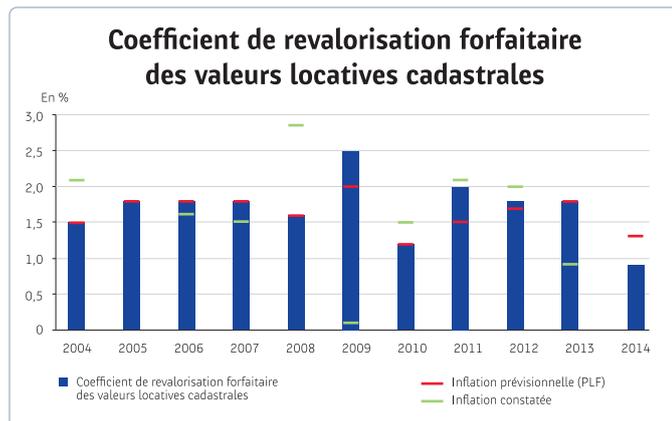
En 2004, **les ressources fiscales** représentaient la moitié des recettes totales hors emprunts, elles en représentent désormais 56 %, soit 125,3 milliards d'euros. Cette augmentation masque de grandes disparités selon la nature des ressources observées. Alors que la part de la fiscalité avec pouvoir de taux<sup>1</sup> accuse une forte diminution (- 8 points), le poids des autres recettes fiscales progressent sensiblement (+ 14 points).

La part de **la fiscalité avec pouvoir de taux** s'est maintenue jusqu'en 2010 sous l'effet notamment de la hausse des taux (cf. page 12), et de l'évolution des bases des contributions directes (+ 3,6 % en moyenne annuelle pour la taxe d'habitation - TH - et la taxe foncière sur les propriétés bâties - TFPB) qui s'explique en partie par la revalorisation forfaitaire des bases décidée chaque année en loi de finances (cf. page 8). En 2011, le poids de cette fiscalité perd 11 points, la suppression de la TP n'étant compensée que très partiellement par une taxe avec pouvoir de taux, la cotisation foncière des entreprises (CFE, 3,3 % des recettes courantes en 2014, contre 15,9 % pour la TP en 2009).

En parallèle, le champ des **autres recettes fiscales** s'est considérablement élargi sur l'ensemble de la période. Ceci résulte, d'une part, du transfert de fractions de TICPE (ex TIPP) et de taxe spéciale sur les conventions d'assurances (TSCA) en compensation de transferts de compétences et de la création du revenu de solidarité active et, d'autre part, des nouvelles recettes fiscales

<sup>1</sup> TH, taxes foncières, TP, CFE, TEOM, versement transport, taxe de consommation finale d'électricité, cartes grises

venant en remplacement de la TP (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises - CVAE, impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux - IFRER, taxe sur les surfaces commerciales - Tascom...). La part de ces autres recettes est également affectée par la forte volatilité des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) qui diminuent de 26 % en 2009, progressent de 35 % et 21 % les deux années suivantes, avant de subir un nouveau cycle de baisse qui devrait s'interrompre en 2014.



### Forte baisse de la fiscalité avec pouvoir de taux

La suppression de la TP a eu pour conséquence d'amoinrir le montant des recettes fiscales sur lesquelles les collectivités locales exercent un pouvoir de taux<sup>2</sup>.

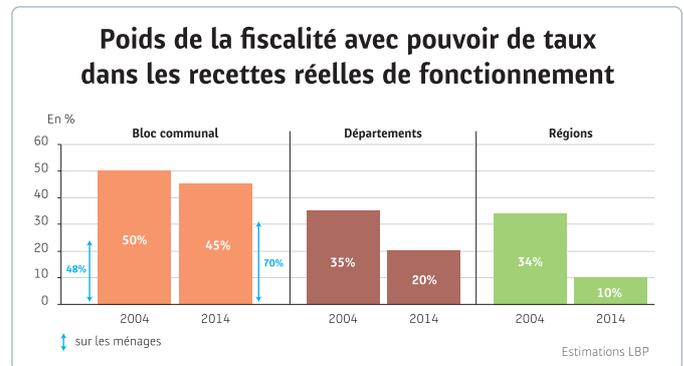
En 2004, les régions disposaient de ce pouvoir sur plus du tiers de leurs recettes de fonctionnement, contre 10 % en 2014, dans la mesure où il ne s'exerce plus que sur les cartes grises (hors modulation TICPE).

Pour les départements, cette part passe de 35 % à 20 %, la possibilité de voter des taux étant conservée sur la taxe foncière et dans une moindre mesure, sur la taxe de consommation finale d'électricité.

Concernant les communes et leurs groupements, la perte moyenne de levier fiscal est marginale (45 % des recettes de fonctionnement en 2014, contre 50 % en 2004) ; et ce d'autant plus qu'à partir de 2007, le plafonnement de la TP en fonction de la valeur ajoutée limitait déjà la portée de l'augmentation des taux. Pour le bloc communal, la modification porte donc surtout sur la nature du contribuable puisque l'utilisation de son levier fiscal s'applique dorénavant davantage sur les ménages : en 2004, près de la moitié des taxes avec pouvoir de taux était acquittée par les ménages, en 2014 ce ratio passe à près de 70 %.

<sup>2</sup> Dans les calculs présentés, la possibilité de moduler les tarifs de TICPE octroyée aux régions en 2007 et 2011 ou la faculté temporaire de relèvement des taux de DMTO aux départements en 2014 ne sont pas prises en compte dans les recettes avec pouvoir de taux. Les recettes supplémentaires dégagées grâce à ces hausses ponctuelles, utilisées à leur maximum, représenteraient l'équivalent de 5,6 % des recettes réelles de fonctionnement pour les régions et 1,8 % pour les départements en 2014.

Individuellement néanmoins, certaines communes ou certains groupements ont vu leur pouvoir de taux considérablement limité suite à la réforme fiscale ; il s'agit des collectifs pour lesquelles le panier de nouvelles ressources comporte une part importante de dotations.



### Un poids grandissant des ménages dans les contributions directes

La fiscalité locale est principalement acquittée par les ménages et les entreprises. Concernant les contributions directes, un troisième acteur doit cependant être pris en compte : l'État. Ce dernier prend à sa charge une partie de la fiscalité perçue par les collectivités locales à travers le mécanisme des dégrèvements. Les poids respectifs de ces trois contribuables dans le produit des contributions directes perçu par les collectivités locales ont été modifiés au cours des dix dernières années, mais surtout suite à la réforme fiscale de 2010. La part de l'État et des entreprises a diminué tandis que, mécaniquement, celle des ménages a augmenté.

### Poids de chaque catégorie de contribuables dans les contributions directes des collectivités locales

(Périmètre des taxes prises en compte :

TH, TF, TP, TEOM, CFE, CVAE, IFRER, Tascom)

2004			2014		
État	Ménages	Entreprises	État	Ménages	Entreprises
17%	42%	41%	12%	51%	37%

Estimations LBP

En 2004, les dégrèvements représentaient près de 10 milliards d'euros et concernaient pour les deux tiers la taxe professionnelle. En 2014, le montant est proche avec 9,7 milliards d'euros, mais la masse des contributions directes a considérablement augmenté (82,1 milliards

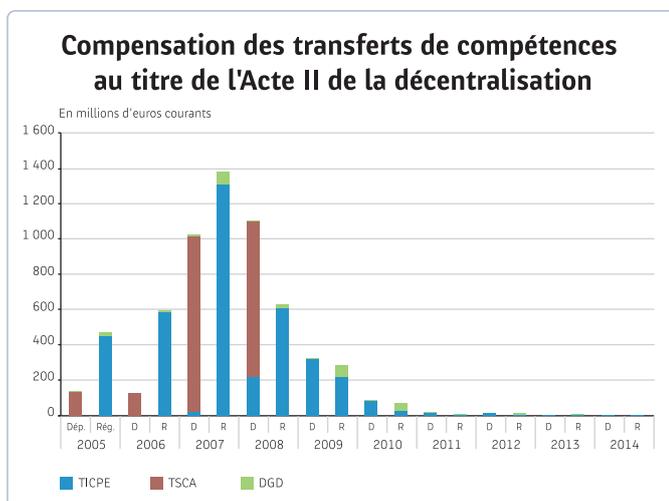
d'euros contre 57,7 milliards d'euros en 2004), diminuant de fait le poids de l'État (de 17 % à 12 %). L'État prend toujours à sa charge davantage la fiscalité acquittée par les entreprises que par les ménages cependant, dans des proportions moindres (57 % contre 67 %). Cette diminution résulte directement de la réforme fiscale de 2010 qui a eu pour principal objectif de diminuer la fiscalité sur les entreprises.

Ainsi, en 2014, la moitié des contributions directes perçues par les collectivités est payée par les ménages contre 42 % en 2004. Ces taxes correspondent à la taxe d'habitation, aux taxes foncières et à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères - TEOM - (une partie de ces deux dernières étant également à la charge des entreprises). La taxe professionnelle ayant disparu, les entreprises sont dorénavant redevables des nouveaux impôts économiques (CVAE, CFE, IFER, Tascom) dont le montant total est bien inférieur à celui de la TP. En 2004, la part des entreprises dans les contribuables locaux était identique à celle des ménages. En 2014, elle est 15 points en dessous (37 % et 51 %).

### Fiscalité indirecte : de nouvelles recettes transférées par l'État

La fiscalité indirecte a vu son champ considérablement augmenter en dix ans suite à trois mouvements de transferts de recettes de l'État.

Dans un premier temps, les départements et les régions se sont vu octroyer des fractions de TICPE (3,9 milliards d'euros) et de TSCA (2,1 milliards d'euros) au titre des transferts de compétences de l'Acte II de la décentralisation et de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (0,9 milliard d'euros de TICPE)<sup>3</sup>.



<sup>3</sup> En 2004, les départements ont déjà bénéficié de fractions de TICPE (4,9 milliards d'euros) au titre du transfert du RMI (loi du 18 décembre 2003).

Dans un deuxième temps, suite à la suppression de la TP, les départements ont bénéficié en 2011 de nouvelles ressources de fiscalité indirecte en provenance de l'État : nouvelles fractions de TSCA (3 milliards d'euros) et de DMTO (0,5 milliard d'euros).

Enfin, la loi de finances pour 2014 a transféré de nouvelles recettes aux départements et aux régions, soutien au financement de l'action sociale pour les premiers, et renforcement de leur autonomie financière pour les seconds. Les départements ont ainsi la faculté temporaire d'augmenter leur taux plafond de DMTO pour un bénéfice potentiel d'un peu plus d'un milliard d'euros et les régions disposent de 0,4 milliard d'euros de TICPE supplémentaire. À noter également que l'État transfère à ces deux niveaux des frais de gestion (0,6 milliard d'euros aux régions et 0,8 aux départements) ; ces ressources correspondant cependant davantage à des versements de contributions directes qu'à de la fiscalité indirecte.

Les ressources de TICPE et TSCA, importantes par leur masse, sont en revanche très peu dynamiques. Au total, en 2014 la TICPE représenterait 11,4 milliards d'euros, soit 5,1 % des ressources hors emprunts des collectivités locales et la TSCA 3,1 % avec 7,0 milliards d'euros.

### Une baisse des dotations et un développement de la péréquation horizontale

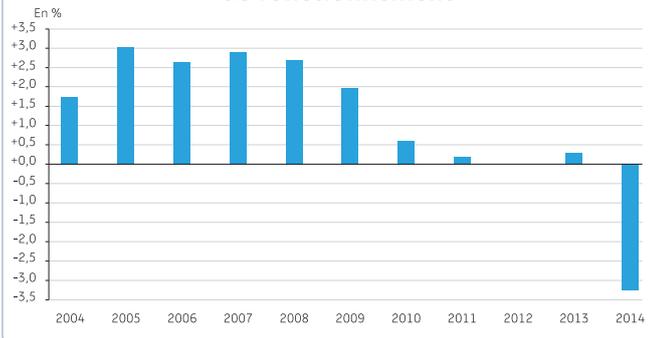
#### Dotations : indexées, gelées puis diminuées

Entre 2004 et 2010, les concours financiers de l'État étaient indexés sur un rythme au moins égal à l'inflation.

À partir de 2011, l'enveloppe normée est gelée et sa principale composante, la dotation globale de fonctionnement (DGF), n'est plus indexée ; son montant est fixé en loi de finances et progresse uniquement pour couvrir le développement de la péréquation verticale et les charges mécaniques liées au développement de l'intercommunalité et de la population.

En 2014, traduction du Pacte de confiance et de responsabilité du 16 juillet 2013 qui associe les collectivités locales à l'effort de redressement des comptes publics, la DGF enregistre pour la première fois une baisse. D'un montant de 1,5 milliard d'euros, soit l'équivalent d'un peu plus de 4 % de l'épargne brute de l'ensemble des collectivités locales, cette réduction s'opère sur chaque collectivité selon des modalités propres à chaque niveau (cf. page 12), et en incluant des critères péréquateurs pour les départements.

### Taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement



### Développement de la péréquation : une tendance de fond

Suite à la réforme fiscale de 2010 qui a opéré de profonds changements dans la structure des recettes des collectivités locales et à la réduction des transferts de l'État, s'est imposée la nécessité de développer la péréquation. Les mécanismes de péréquation verticale (de l'État vers les collectivités) représentent des sommes importantes, environ 9 milliards d'euros en 2014, soit 4 % des recettes totales des collectivités locales, contre un peu plus de 5 milliards d'euros il y a dix ans, l'équivalent de 3,2 % des recettes totales. Ces dotations ont continué de progresser au cours des derniers exercices mais leur évolution est dorénavant compensée par la baisse d'autres dotations, assimilant de plus en plus les mécanismes de péréquation verticale à des mécanismes horizontaux (entre collectivités locales).

Fort de ce constat, le législateur développe depuis quelques années les mécanismes de péréquation horizontale.

En 2004, seul le secteur communal était concerné par la péréquation horizontale à travers le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) à hauteur de 153 millions d'euros et les fonds départementaux de péréquation de la TP (FDPTP)<sup>4</sup> à hauteur de 488 millions d'euros.

Depuis dix ans, la péréquation horizontale a changé d'échelle (principalement à l'occasion des lois de finances de 2011 et 2014) et concerne désormais tous les niveaux de collectivités locales.

La loi de finances pour 2011 a créé quatre nouveaux fonds : le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) pour les communes et leurs groupements, le fonds national de péréquation des DMTO et le fonds de péréquation

de la CVAE pour les départements, et enfin le fonds de péréquation des ressources post-TP pour les régions.

La loi de finances pour 2014 a poursuivi et amplifié le mouvement. Les deux fonds du secteur communal (FPIC et FSRIF) poursuivent leur montée en charge programmée et leur caractère péréquateur s'affine notamment par la prise en compte renforcée du revenu par habitant.

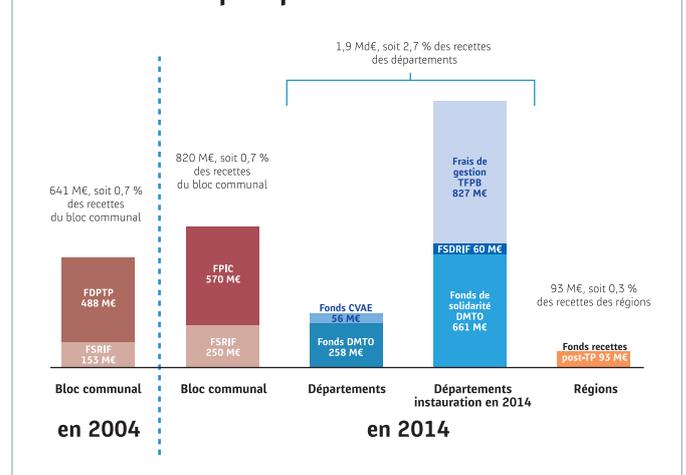
Deux nouveaux fonds sont créés au niveau départemental : le premier concerne uniquement les départements franciliens (fonds de solidarité pour les départements de la région Île-de-France, à hauteur de 60 millions d'euros), tandis que le deuxième, qui concerne les droits de mutation, revêt une dimension nationale. Il redistribue entre les départements un prélèvement de 0,35 % du montant de l'assiette, soit environ 660 millions d'euros.

S'ajoute à ces mécanismes le transfert au bénéfice des départements des frais de gestion au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties à hauteur de 827 millions d'euros (cf. page 11). Ce dispositif d'affectation des ressources, également désigné sous l'appellation « dispositif de compensation péréquée » est assimilable à de la péréquation horizontale.

Sur la période, la péréquation horizontale a été multipliée par quatre et représente désormais près de 2,8 milliards d'euros, soit un peu plus de 1 % des recettes totales de l'ensemble des collectivités locales.

Elle reste soumise à débat dans ses modalités pratiques (notamment dans la définition des critères de ressources et de charges) mais son essor est indéniablement l'une des clefs d'équilibre entre territoires pour les années à venir.

### La péréquation horizontale



<sup>4</sup> Ces fonds ont été supprimés avec la réforme de la TP et seule subsiste une dotation versée par l'État dont la répartition est à la discrétion des départements. Les sommes au titre des anciens FDPTP, soit 0,4 million d'euros, sont donc englobées dans la péréquation verticale.

## IV - Principales tendances sur les finances locales en 2014

L'année 2014 se caractériserait par une nouvelle baisse de l'épargne brute de l'ensemble des collectivités locales. Ce solde afficherait un repli pour la troisième année consécutive en raison d'une progression des dépenses de fonctionnement plus rapide que celle des recettes courantes. Cet effet de ciseaux, notamment dû à des recettes fiscales peu évolutives (bases et taux), est accentué par la baisse inédite des dotations de l'État.

Cette contrainte forte sur les marges de manœuvre financières, associée à un contexte électoral généralement peu porteur en matière de nouveaux projets, conduirait à un net repli des dépenses d'investissement des collectivités locales (- 5,6 %). Le financement de l'investissement nécessiterait un recours à l'endettement légèrement plus faible qu'en 2013, entraînant une progression de l'encours de dette de 2,6 %.

### Compte synthétique - ensemble des collectivités locales

	13/12 %	2013e Mds€	14/13 %	2014p Mds€		13/12 %	2013e Mds€	14/13 %	2014p Mds€
<b>RECETTES COURANTES (1)</b>	<b>+ 2,0</b>	<b>211,7</b>	<b>+ 1,2</b>	<b>214,3</b>	<b>DÉPENSES D'INVESTISSEMENT</b>	<b>+ 4,9</b>	<b>55,5</b>	<b>- 5,6</b>	<b>52,4</b>
Recettes fiscales	+ 2,8	121,2	+ 3,3	125,3	financées par :				
Dotations de l'État	- 0,2	51,8	- 5,8	48,8	Autofinancement (6)=(5)-(7)	+ 11,2	39,9	- 7,1	37,0
Autres recettes	+ 2,3	38,6	+ 3,9	40,1	Recettes d'investissement hors emprunts	+ 1,7	10,8	+ 1,8	11,0
<b>DÉPENSES DE GESTION (2)</b>	<b>+ 2,9</b>	<b>168,6</b>	<b>+ 2,8</b>	<b>173,3</b>	Flux net de dette (emprunts - remboursements)	-	+ 4,9	-	+ 4,4
Dépenses de personnel	+ 3,2	59,9	+ 3,2	61,8	Emprunts nouveaux (hors opérations financières)	- 6,1	20,1	- 1,0	19,9
Achats de biens et de services	+ 2,8	40,9	+ 2,2	41,8	Remboursements (hors opérations financières)	+ 1,9	15,3	+ 2,0	15,6
Prestations sociales et transferts versés	+ 3,1	56,7	+ 3,1	58,5	Variation du fonds de roulement (7)	-	- 1,8	-	- 1,3
Autres dépenses de gestion	+ 1,0	11,0	+ 1,3	11,2	<b>ENCOURS DE DETTE au 31 décembre</b>	<b>+ 3,0</b>	<b>168,3</b>	<b>+ 2,6</b>	<b>172,7</b>
<b>ÉPARGNE DE GESTION (3)=(1)-(2)</b>	<b>- 1,5</b>	<b>43,1</b>	<b>- 5,0</b>	<b>41,0</b>					
Intérêts de la dette (4)	+ 1,1	5,1	+ 2,3	5,2					
<b>ÉPARGNE BRUTE (5)=(3)-(4)</b>	<b>- 1,8</b>	<b>38,0</b>	<b>- 6,0</b>	<b>35,7</b>					

e: estimations p: prévisions

### Des recettes courantes atones

**Les recettes courantes des collectivités locales** (214,3 milliards d'euros) enregistreraient en 2014 la plus faible évolution observée ces vingt dernières années (+ 1,2 %, après + 2,0 % en 2013). Une évolution dont la lisibilité est contrariée par deux mouvements opposés : des ressources nouvelles attribuées aux départements, mais, pour l'ensemble des collectivités locales, des ressources fiscales en fort ralentissement et une baisse des dotations.

**Les départements bénéficient du transfert de deux ressources nouvelles** prévues par le Pacte de confiance et de responsabilité de juillet 2013, afin de compenser, en partie, le financement des allocations individuelles de solidarité (APA, RSA et PCH) : d'une part les frais de gestion au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) à hauteur de 827 millions d'euros, d'autre part, la possibilité de relever temporairement (entre mars 2014 et février 2016) les taux plafonds sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) de 3,8 % à 4,5 %<sup>1</sup>.

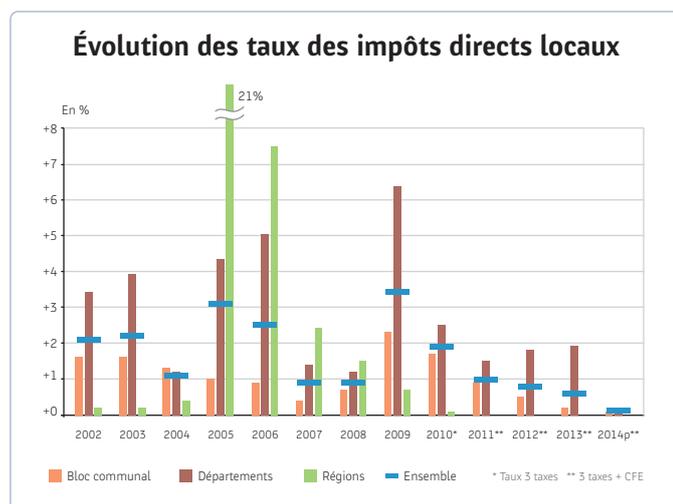
Dans le cadre de la réforme du financement de l'apprentissage et du Pacte de confiance et de responsabilité qui a souhaité renforcer leur autonomie financière, **les régions voient la nature de leurs recettes modifiée**. La suppression de la dotation générale de décentralisation (DGD) « formation professionnelle » est compensée principalement par des recettes fiscales : 600 millions d'euros issus du transfert des frais de gestion relatifs à la cotisation foncière des entreprises, à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, et à la taxe d'habitation, et un peu plus de 400 millions d'euros correspondant à deux fractions supplémentaires de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)<sup>2</sup>.

Ainsi, la progression dynamique de 3,3 % des **recettes fiscales** des collectivités locales (125,3 milliards d'euros) serait essentiellement le fait de ces nouvelles ressources. Hors ces effets, la hausse ne serait plus que de 1,2 %. Cette faible évolution est particulièrement visible pour

<sup>1</sup> cf. Analyse des lois de finances – Dispositions concernant les collectivités locales, Février 2014, [www.labanquepostale.fr/groupe/etudes-publications-lbp.html](http://www.labanquepostale.fr/groupe/etudes-publications-lbp.html) pour plus d'informations sur ces mécanismes qui ont une dimension péréquatrice.

<sup>2</sup> Des crédits ministériels (environ 300 millions d'euros) complètent le dispositif de compensation qui n'est cependant pas intégral car toutes les entreprises ne sont plus concernées par la nouvelle prime d'apprentissage.

**les contributions directes** (75,7 milliards d'euros) qui augmentent de 1,0 %. Les taxes foncières, la taxe d'habitation et la cotisation foncière des entreprises cumulent une évolution de leurs bases plus faible que les années antérieures, en raison d'une revalorisation forfaitaire fixée à 0,9 % (après + 1,8 %, cf. page 8), et une quasi-stabilité des taux d'imposition (+ 0,1 %).



Si le bloc communal utilise traditionnellement peu son levier fiscal l'année des élections municipales, les départements n'augmenteraient pas non plus leur taux de foncier bâti préférant utiliser les marges de manœuvre fiscales disponibles temporairement sur les DMTO : près de neuf départements sur dix utiliseraient cette faculté dès 2014, entraînant une hausse du produit de 9,8 % (soit 720 millions d'euros supplémentaires).

Autre élément déterminant du faible dynamisme des recettes fiscales, la baisse de 4,5 % de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) perçue par les collectivités locales, après une hausse de 7,5 % en 2013. Ces évolutions, contrairement à une année sur l'autre, sont davantage liées à des ajustements de calcul de la contribution et à des stratégies d'optimisation des entreprises qu'à une réelle versatilité de l'assiette plutôt atone car corrélée à la croissance économique.

**Les autres recettes fiscales**, hors les nouvelles recettes, progresseraient également peu (+ 1,6 %). En l'absence de nouveaux transferts de compétences, les assiettes de TSCA ou de TICPE s'annoncent quasiment stables. La TICPE bénéficie cependant d'une légère hausse due à l'utilisation par une région de la possibilité de modulation de taux ouverte en 2011 dans le cadre du Grenelle de l'environnement.

L'évolution des **dotations de l'État** perçues par les collectivités locales (- 5,8 % en 2014, après - 0,2 % en 2013) reflète principalement deux mouvements baissiers : la suppression pour les régions de la DGD formation professionnelle (remplacée essentiellement par des ressources fiscales), et la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) supportée par tous les niveaux de collectivités.

D'un montant de 40,1 milliards d'euros, la DGF enregistre un recul global de 3,3 % (cf. page 10). Chaque niveau n'est toutefois pas impacté de la même manière. Pour le bloc communal, qui supporte 56 % de la baisse (soit 840 millions d'euros), ce sont la dotation forfaitaire des communes et la dotation d'intercommunalité qui sont réduites d'un montant calculé en appliquant un coefficient de minoration unique aux recettes réelles de fonctionnement de la collectivité. Pour les régions (12 % de la baisse, soit 184 millions d'euros), le même principe de baisse uniforme a été fixé, mais le calcul de la minoration s'effectue sur les recettes totales et non sur les recettes réelles de fonctionnement. S'agissant des départements (32 % de la baisse, soit 476 millions d'euros), une logique de péréquation a été retenue pour moduler la baisse qui sera supportée par chacun d'eux<sup>3</sup>.

### Une évolution mesurée des dépenses de gestion

**Les dépenses de gestion** des collectivités locales (173,3 milliards d'euros) évolueraient de + 2,8 % en 2014, sur un rythme proche de celui de 2013 (+ 2,9 %). Alors que les collectivités locales s'efforcent de réduire la progression de certaines de leurs dépenses compte tenu de la diminution de leurs marges de manœuvre, elles doivent cependant amortir des dépenses nouvelles sur lesquelles elles n'ont pas ou peu de prise (rythmes scolaires, normes, mesures salariales...).

**Les frais de personnel**, principal poste de dépenses avec 61,8 milliards d'euros, progresseraient de 3,2 %, soit une tendance similaire à celle des deux dernières années. Ces dépenses absorbent notamment deux mesures décidées au niveau gouvernemental. La première concerne l'évolution de la masse salariale, qui malgré un point d'indice de la fonction publique toujours gelé, augmente sous l'effet de la hausse des cotisations CNRACL et de la revalorisation des carrières des agents de la catégorie C. La seconde se traduit par une légère augmentation des effectifs imputable à la mise en place de la réforme des rythmes scolaires qui nécessite des agents

<sup>3</sup> cf. Analyse des lois de finances – Dispositions concernant les collectivités locales, Février 2014, [www.labanquepostale.fr/groupe/etudes-publications-lbp.html](http://www.labanquepostale.fr/groupe/etudes-publications-lbp.html) pour plus d'informations sur les mécanismes de répartition de la baisse de la DGF.

supplémentaires pour les activités périscolaires et à une montée en charge du nombre d'emplois d'avenir dont les collectivités locales sont un des principaux employeurs.

**Les achats de biens et de services (41,8 milliards d'euros)** augmenteraient légèrement moins vite qu'en 2013 (+ 2,2 %, après + 2,8 %) malgré une inflation comparable en 2014 (+ 0,9 %) et une hausse du coût de certains services liée à l'augmentation des taux de TVA et à la réforme des rythmes scolaires. Ce poste de dépenses constitue en effet un des leviers sur lesquels les collectivités locales disposent d'un peu plus de flexibilité à travers notamment des politiques de rationalisation des achats.

**Les dépenses d'action sociale**, en revanche, principaux transferts versés par les collectivités locales, sont corrélées à la croissance économique et au marché de l'emploi pour ce qui concerne les dépenses d'insertion ou au vieillissement de la population pour les prestations d'aide à l'autonomie des personnes âgées. Alors que l'allocation personnalisée d'autonomie (APA, 5,7 milliards d'euros) a atteint un rythme de croisière autour de 1,5 %, les allocations au titre du revenu de solidarité active (RSA, 9,8 milliards d'euros) demeurent très dynamiques et progresseraient même plus vite en 2014 qu'en 2013 (+ 10 % après + 9 %). Le nombre de bénéficiaires continuerait d'augmenter (+ 7,5 % en 2013 pour le RSA socle selon les statistiques de la DREES) et cette allocation doit bénéficier de deux revalorisations, une en janvier de 1,3 % et une de 2 % au cours de l'année au titre du plan pluriannuel contre la pauvreté décidé en janvier 2013. Les autres dépenses d'action sociale (enfance, handicap...) progresseraient sur un rythme assez faible, proche de celui de 2013 (entre 1 % et 2 %).

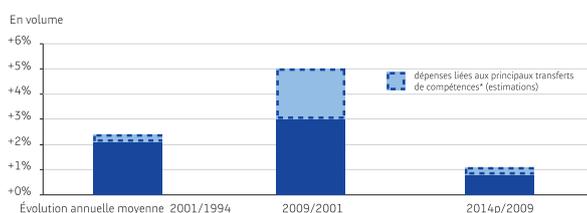
**Les frais financiers**, avec un niveau de 5,2 milliards d'euros, conserveraient un poids limité dans les dépenses de fonctionnement (2,9 %). La hausse de l'encours de dette l'année précédente (+ 3,0 %) associée à des taux d'intérêts qui devraient rester bas (la BCE ayant notamment décidé début avril de ne pas augmenter son principal taux directeur) et à des marges stables voire en baisse, conduiraient à une évolution de 2,3 % des intérêts en 2014.

### Troisième année de baisse de l'épargne brute

Résultat de dépenses de fonctionnement plus dynamiques que les ressources (respectivement + 2,8 % contre + 1,2 %), **l'épargne brute** enregistrerait un repli conséquent (- 6,0 %), et ce pour la troisième année consécutive. Entre 2011 et 2014, l'épargne des collectivités locales a ainsi perdu 4,1 milliards d'euros passant de 39,8 milliards à 35,7 milliards. Ce cycle de baisse contraste avec les observations faites sur les vingt dernières années qui présentaient, en euros constants, deux périodes de fortes hausses (1994-2000, + 7,2 % par an en moyenne, et 2008-2011, + 5,6 % par an) et une période de stabilisation (- 0,7 % par an entre 2000 et 2008).

La baisse de l'épargne brute en 2014 s'observerait pour l'ensemble des niveaux de collectivités. Les régions supporteraient le recul le plus marqué en raison d'une diminution de leurs principales recettes courantes, la DGF et la CVAE, dont le poids respectif dans les recettes de fonctionnement est de 23 % et 17 %. Le bloc communal subirait également une contraction de son épargne dans

### Évolution des dépenses courantes des collectivités locales

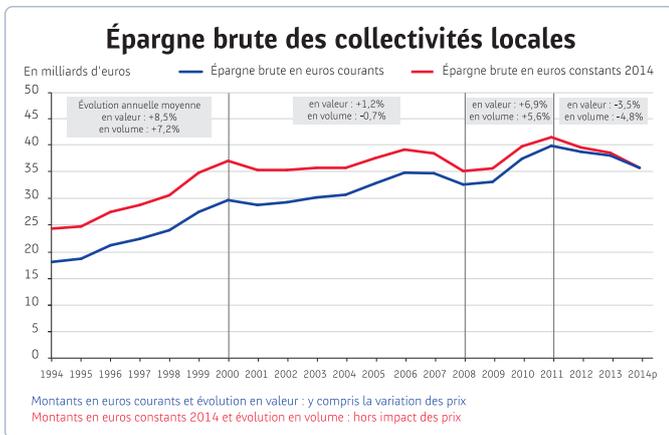


\* Hors dépenses estimées liées aux principaux transferts de compétences intervenus sur la période (1994-2014) : TER, SDIS, APA, RSA, PCH, personnels TOS des collèges et lycées, personnels DDE, formation sanitaire et sociale  
Évolution en volume : hors impact des prix (inflation hors tabac)

### En 20 ans, trois périodes contrastées d'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités locales

Depuis cinq ans, les dépenses de fonctionnement progressent dans les collectivités locales à un rythme plus faible que sur les périodes précédentes, résultat d'une diminution des effets des transferts de nouvelles compétences et d'une volonté de plus en plus marquée, bien que contrastée selon les territoires, de contenir les charges courantes. En euros constants (hors effet des prix) et hors impact direct des principaux transferts de compétences, les dépenses de fonctionnement progressent ainsi de 0,8 % entre 2009 et 2014. À l'inverse, la période 2001-2009, qui a connu de nombreux transferts de compétences (Acte II de la décentralisation, APA, RMI puis RSA, ...), a enregistré les taux d'évolution les plus forts, hors et y compris transferts (respectivement + 3,0 % et + 5,0 % en moyenne). Les transferts de compétences ont donné lieu à des transferts dits indirects, comme par exemple des effectifs supplémentaires en matière d'encadrement des nouveaux personnels, mais ces exercices sont également marqués par des niveaux d'investissements très élevés (avec un pic en euros constants en 2007) dont certains induisent l'apparition de dépenses courantes supplémentaires. Au cours de la période 1994-2001, les dépenses de fonctionnement ont augmenté de 2,1 % hors transferts. L'impact de ces derniers est néanmoins assez minime, seuls l'expérimentation des services régionaux de voyageurs et les services départementaux d'incendie et de secours ayant été transférés.

des proportions plus marquées qu'en 2013, du fait de la baisse de la DGF et de ressources fiscales faibles. Enfin, malgré le bénéfice de nouvelles ressources, l'épargne des départements continuerait d'être orientée à la baisse, mais de façon plus limitée.



### Baisse attendue des dépenses d'investissement

Conséquence de la contraction de leurs marges de manœuvre financières et du contexte électoral, **les dépenses d'investissement** des collectivités locales seraient en nette baisse en 2014. Avec un repli de 5,6 %, elles atteindraient 52,4 milliards d'euros, soit moins que le niveau observé en euros constants dix ans auparavant (54,6 milliards d'euros en 2004). Le bloc communal diminuerait de façon conséquente ses investissements, conformément à ce qui est observé en année électorale, sans que les autres niveaux ne compensent, même partiellement, ce repli.

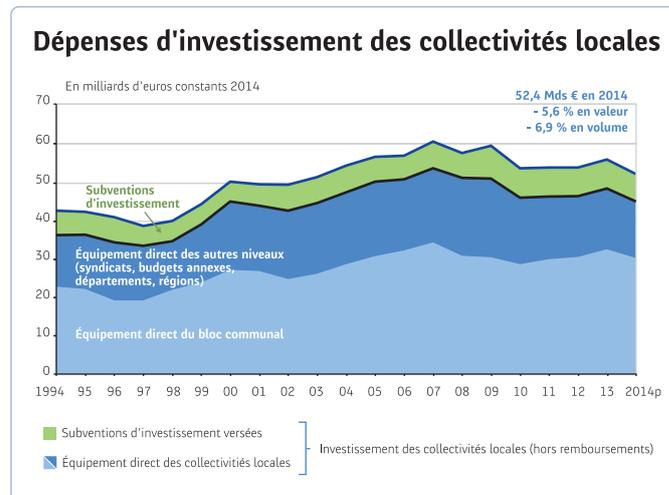
Les équipements communaux et intercommunaux baisseraient de 5,9 % en valeur, soit une baisse de 7,2 % en volume (sans l'effet prix).

Les investissements régionaux demeuraient stables comme les années précédentes (autour de 8,5 milliards d'euros depuis 2010) sous l'effet conjugué des dépenses d'équipement qui diminueraient tandis que les subventions versées (près des deux tiers des dépenses d'investissement) seraient en légère hausse.

Avec des investissements en baisse de 4,7 %, les départements limiteraient à nouveau leurs programmes d'investissement ; cette baisse s'observerait davantage pour les dépenses d'équipement que pour les subventions versées.

Compte tenu des effets de cycle, des nouvelles restrictions annoncées en matière de dotations, et des difficultés rencontrées par les décideurs locaux en matière d'utilisation du levier fiscal, l'exercice 2015 pourrait

prolonger cette tendance et voir l'investissement local passer sous la barre des 50 milliards d'euros.



### Une progression plus faible de l'encours de dette

Malgré cette diminution des dépenses d'investissement, le besoin de financement des collectivités locales resterait élevé en raison de la baisse de l'épargne. Le financement des investissements serait donc réalisé en 2014 pour 68,2 % par l'épargne contre 68,5 % en 2013. **Les recettes d'investissement hors emprunts** (11,0 milliards d'euros) permettent de financer 21 % des investissements (après 19,5 % en 2013). Elles sont notamment composées du FCTVA qui augmente de 2,5 % en lien avec l'évolution des investissements ces deux dernières années, et des dotations d'équipement (DRES, DDEC,...) gelées depuis 2009. **Le recours à l'endettement** (emprunts mois remboursements) diminuerait légèrement avec un niveau de + 4,4 milliards d'euros (+ 4,9 milliards en 2013) et représenterait 8,3 % des investissements (8,8 % en 2013). Cette hausse de l'encours de dette résulterait de la mobilisation d'**emprunts nouveaux** pour un montant de 19,9 milliards d'euros (en baisse de 1,0 %) et de **remboursements** pour 15,6 milliards d'euros (+ 2,0 %).

2013 était marquée par un contexte d'accès au crédit favorable pour les collectivités résultant d'une baisse de la demande, conjuguée à une augmentation de l'offre avec l'arrivée d'un nouvel acteur, La Banque Postale, et la pérennisation sur cinq années des interventions ciblées de la Caisse des Dépôts.

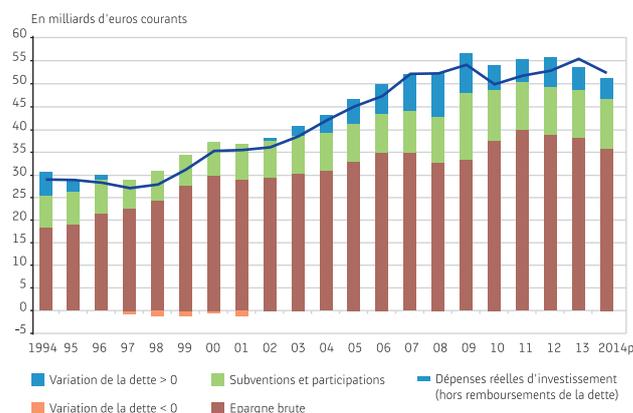
L'accès aux financements externes devrait s'opérer dans des conditions comparables en 2014. La BEI, la CDC et La Banque Postale maintiendront leur forte présence développée l'année précédente. L'accès direct aux marchés devrait également se poursuivre pour les plus grandes collectivités tandis que la mise en place de

L'Agence France Locale est prévue en fin d'année.

Par ailleurs, un **prélèvement sur la trésorerie** serait de nouveau nécessaire à la couverture des besoins de financement, à hauteur de 1,3 milliard d'euros soit un peu moins qu'en 2013 (près de 2 milliards d'euros).

**L'encours de dette** atteindrait 172,7 milliards d'euros fin 2014, en hausse de 2,6 %. Cette progression marque un ralentissement par rapport aux années antérieures. Sur dix ans cet encours a ainsi progressé de 4,7 % en moyenne par an, avec une hausse qui atteignait même 7 % en 2007 et 2008.

### L'investissement local et son financement



L'écart entre la courbe et les histogrammes correspond à la variation du fonds de roulement

## Précisions méthodologiques

### Sources

Jusqu'en 2011, le compte « collectivités locales » est issu du compte « collectivités locales » publié par l'INSEE en comptabilité nationale mais retraité ici sous un format « comptabilité publique », plus proche des pratiques du secteur local. Certaines données sont issues d'une source différente : les recettes fiscales, les dotations et les données financières (intérêts, remboursements, emprunts et encours de dette) proviennent de la Direction générale des finances publiques (DGFiP), de la Direction générale des collectivités locales (DGCL) ou d'estimations de La Banque Postale.

Pour 2013 et 2014, les données sont des prévisions élaborées par La Banque Postale à partir de ses travaux et de ceux de différentes entités (DGCL, Ministère de l'économie et des finances, ODAS, Ecofinance).

La note s'appuie également sur les informations tirées d'un partenariat avec SFL-Forum.

### Périmètre d'étude

Les données portent sur la France entière, sauf mention contraire.

Le compte « collectivités locales » regroupe les budgets principaux et annexes des collectivités territoriales stricto-sensu (communes, départements, régions), des groupements à fiscalité propre, des syndicats tels qu'étudiés par la comptabilité nationale, à savoir les groupements à caractère non marchand.

Il est consolidé des flux entre collectivités afin de ne pas gonfler artificiellement les masses et parce que certaines notions en comptabilité nationale s'écartent des définitions utilisées en comptabilité publique.

### Définitions

Recettes fiscales avec pouvoir de taux : les taxes prises en compte correspondent aux taxes de fiscalité directe, taxe d'habitation, taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, taxe professionnelle (avant 2010), cotisation foncière des entreprises et taxe d'enlèvement des ordures ménagères mais également aux principales impositions indirectes sur lesquelles les collectivités ont la possibilité d'agir (via des hausses de taux ou de tarifs par exemple) sur le montant acquitté par le contribuable (versements transport, cartes grises, taxe sur la consommation finale d'électricité).

Evolution en valeur/volume et euros courants/constants : Sauf mention contraire, les évolutions mentionnées dans ce document sont en valeur et les montants indiqués sont en euros courants, c'est-à-dire qu'ils tiennent compte de l'évolution des prix.

Ponctuellement certaines données sont corrigées de la variation des prix (les évolutions sont alors en volume et les montants en euros constants). L'indice des prix hors tabac sert de déflateur pour les dépenses de fonctionnement et l'indice des prix de la formation brute de capital fixe des administrations publiques, pour les dépenses d'investissement.

## Avertissement

Les données figurant dans le présent document sont fournies à titre indicatif et ne constituent pas un engagement de La Banque Postale. Ce document est fourni à titre informatif.

**La Banque Postale Collectivités Locales**  
Société Anonyme au capital de 100 000 euros  
Siège social : 115 rue de Sèvres 75006 Paris  
792 665 572 RCS Paris  
[labanquepostale.fr/collectivites.html](http://labanquepostale.fr/collectivites.html)



COLLECTIVITÉS LOCALES

GRUPE LA BANQUE POSTALE