



NOVEMBRE 2015

**NOTE DE CONJONCTURE
LES FINANCES LOCALES
TENDANCES 2015 ET PERSPECTIVES**

LA BANQUE



POSTALE

COLLECTIVITÉS LOCALES

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

En milliards d'euros courants

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014e	2015e
Section de fonctionnement											
RECETTES COURANTES (1)	159,5	169,7	178,3	184,2	191,0	197,8	204,2	208,6	212,7	214,5	215,8
Recettes fiscales	86,4	92,4	98,4	103,0	107,3	113,5	116,3	119,7	122,3	126,2	131,0
Dotations de l'État	44,7	45,7	46,6	46,6	47,5	47,8	52,0	52,0	51,4	48,8	44,9
Autres recettes	28,4	31,6	33,2	34,7	36,2	36,5	35,9	36,9	38,9	39,5	39,9
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)	125,8	133,9	142,6	150,6	156,7	159,1	162,7	168,0	173,1	177,1	180,2
Dépenses de personnel	41,5	43,9	47,6	51,2	53,5	54,9	56,3	58,2	60,1	62,5	64,3
Achats de biens et services	29,1	31,1	32,3	33,8	34,6	35,4	36,9	38,1	39,1	39,3	39,4
Prestations sociales et transferts versés	42,1	44,9	47,5	49,2	52,8	53,7	53,9	55,7	57,7	59,1	60,4
Intérêts de la dette	4,3	4,7	5,1	5,6	4,8	4,6	4,9	5,1	5,2	5,2	5,2
Autres dépenses de fonctionnement	8,8	9,3	10,1	10,8	10,9	10,6	10,7	10,9	10,9	10,9	11,0
ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)	33,7	35,8	35,7	33,7	34,2	38,7	41,5	40,5	39,6	37,4	35,6

Financement de l'investissement											
DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (4)	45,8	48,1	53,1	53,2	55,1	51,0	52,8	55,1	57,9	52,9	49,5
Autofinancement (5)=(3)-(8)	32,0	33,1	35,8	33,6	32,1	34,1	36,7	37,3	41,7	37,6	34,1
Dotations et autres recettes d'investissement (6)	8,3	8,6	9,3	10,2	14,8	11,3	10,6	10,6	11,0	11,1	11,2
Flux net de dette (emprunts-remboursements) (7)	+ 5,4	+ 6,5	+ 8,0	+ 9,5	+ 8,2	+ 5,6	+ 5,5	+ 7,2	+ 5,3	+ 4,2	+ 4,3
Emprunts nouveaux (hors opérations financières)	19,0	20,1	20,7	22,3	21,9	19,2	19,0	21,6	19,6	19,0	19,8
Remboursements (hors opérations financières)	13,6	13,7	12,7	12,8	13,7	13,6	13,6	14,4	14,3	14,8	15,4
Variation du fonds de roulement (8)=(3)+(6)+(7)-(4)	+ 1,7	+ 2,7	- 0,1	+ 0,1	+ 2,1	+ 4,6	+ 4,7	+ 3,2	- 2,1	- 0,2	+ 1,5

Dépenses totales (hors remboursements de dette) = (2)+(4)	171,5	182,0	195,7	203,8	211,8	210,1	215,5	223,1	231,0	229,9	229,8
--	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

Encours de dette au 31 décembre	114,2	120,6	128,6	138,1	146,1	151,5	156,9	163,9	169,7	174,2	178,5
Communes + Groupements	63,2	66,1	69,6	73,1	75,2	76,5	78,4	81,8	84,1	85,0	86,4
Départements	18,9	20,0	21,4	24,4	27,9	29,7	30,5	31,1	32,2	33,3	34,0
Régions	10,2	11,1	12,7	14,2	15,7	16,8	17,9	19,0	20,3	22,0	23,9
Autres (syndicats et budgets annexes)	21,9	23,5	24,9	26,4	27,3	28,4	30,2	32,0	33,1	34,0	34,2

Références											
Produit intérieur brut (PIB)	1 772	1 853	1 946	1 996	1 939	1 998	2 059	2 087	2 117	2 132	2 175
Évolution du PIB en volume	1,6%	2,4%	2,4%	0,2%	-2,9%	2,0%	2,1%	0,2%	0,7%	0,2%	1,0%
Évolution du prix du PIB	1,9%	2,2%	2,6%	2,4%	0,1%	1,1%	0,9%	1,2%	0,8%	0,6%	1,0%

e : estimations

Pour nous contacter : Direction des études - La Banque Postale Collectivités Locales
 CP X 313 - 115 rue de Sèvres - 75275 Paris cedex 06
 etudes-secteurlocal@labanquepostale.fr

Retrouvez toutes les publications de La Banque Postale et de La Banque Postale Collectivités Locales :
<https://www.labanquepostale.com/legroupe/actualites-publications/etudes/finances-locales.html>

Finances locales : la confrontation entre besoins et contraintes donne lieu à des arbitrages difficiles

En 15 ans, les collectivités locales ont absorbé de nombreux transferts de compétences (l'équivalent de 28 milliards d'euros dans les comptes 2015) et la nature de leurs recettes fiscales a été modifiée. De plus, le principal concours financier de l'État fait l'objet depuis 2014 d'une forte baisse programmée jusqu'en 2017. Enfin, la réforme territoriale et la succession des échéances électorales locales recomposent le paysage institutionnel et politique de nos territoires.

Dans ce contexte, 2015 ouvre un nouveau cycle d'arbitrages financiers avec en toile de fond des situations individuelles très disparates. Ces arbitrages, qui porteront notamment sur le niveau et le type de dépenses locales, ne seront évidemment pas sans conséquence sur leurs différents bénéficiaires (ménages, entreprises, associations, ...).

En hausse quasi continue depuis plus de trente ans, l'épargne brute (recettes moins dépenses de fonctionnement) des collectivités locales (35,6 milliards d'euros en 2015) enregistre depuis 2012 un recul notable qui perdurerait en 2015 (- 4,9 %) : l'évolution des dépenses de fonctionnement décélèrerait (+ 1,8 % en 2015) mais demeurerait plus importante que celle des recettes (+ 0,6 %).

En effet, la baisse des dotations (- 3,67 milliards d'euros) absorberait une grande part de la croissance des autres recettes. En 2015, ces dernières bénéficieraient notamment d'assiettes fiscales plutôt favorables et d'une utilisation du levier fiscal plus marquée qu'en 2014 mais conforme à une année postélectorale (+ 1,6 % en moyenne pour le bloc communal).

Face à cette stabilité des recettes, les collectivités locales ont commencé à adapter le rythme de progression de leurs dépenses de fonctionnement (+ 1,8 % en 2015 après + 2,9 % en moyenne par an entre 2011 et 2014). Elles gèrent différemment leurs services publics (mutualisation, nouvelles politiques d'achats...) et opèrent des choix sur les politiques à mener (subventions aux associations, recentrage sur les compétences obligatoires, ...).

Ces arbitrages ont également porté sur les investissements dont la forte baisse de 2014 (-8,8%) se prolongerait en 2015 (- 6,2 %). Certes, ce recul n'est pas inhabituel en début de mandat municipal mais son ampleur (- 8 milliards d'euros en deux ans) ferait date. Face à la confrontation entre les besoins d'infrastructures ou d'entretien et les contraintes financières, certains projets seraient redimensionnés, reportés voire annulés.

En 2015, le financement de ces investissements nécessiterait un accroissement de la dette de 4,3 milliards d'euros portant l'encours de dette à 178,5 milliards d'euros (+ 2,5 %).

À l'avenir, les collectivités locales continueront à financer une partie des investissements par de l'endettement mais elles ne devraient cependant pas en faire la variable d'ajustement de la baisse de l'épargne, cette option n'étant pas tenable à moyen terme.

La reprise des investissements à compter de 2016, qui s'inscrirait dans un profil classique, restera donc conditionnée à la capacité pour les collectivités locales de se reconstituer des marges d'autofinancement dans un contexte d'atonie des recettes courantes.

Sommaire

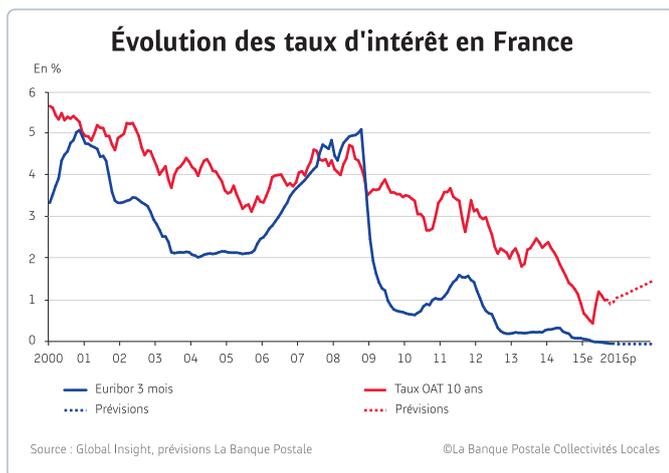
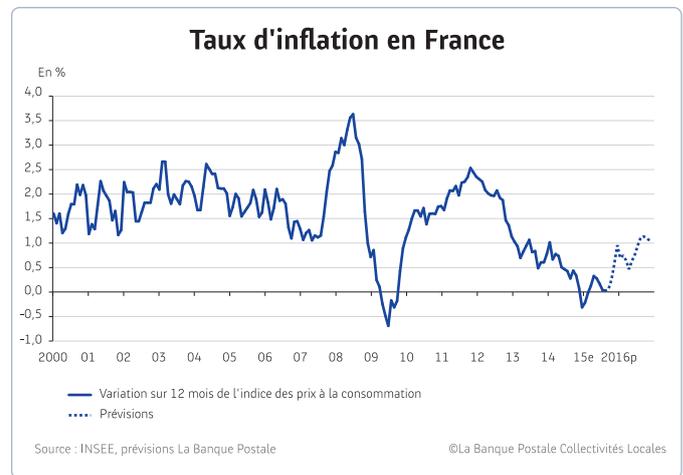
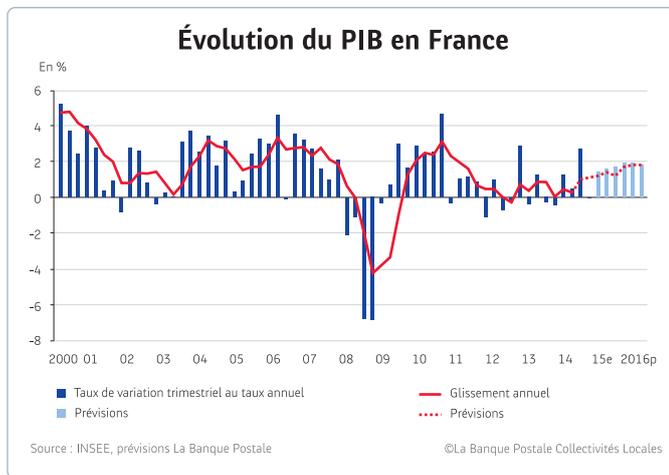
I - Éléments de contexte	page 4
II - Tendances 2015 sur les finances locales et perspectives	page 6
Atonie des recettes de fonctionnement	page 6
Poursuite de la décélération des charges de fonctionnement	page 9
Repli de l'investissement lié à celui de l'épargne et à l'effet de cycle	page 10
III - Analyse par niveau de collectivités locales	page 12

I - Éléments de contexte

Le gouvernement a bâti le Projet de loi de finances pour 2016, présenté en conseil des ministres le 30 septembre, sur les hypothèses suivantes : une croissance du produit intérieur brut de 1,5 % en 2016, après + 1,0 % en 2015 et une inflation modérée, + 1,0 %, après une quasi stagnation en 2015 (+ 0,1 %).

L'assainissement des comptes publics continue de reposer pour une large part sur une maîtrise des dépenses publiques. Le plan d'économies de 50 milliards d'euros d'ici 2017 se poursuit. Les collectivités locales y contribuent à travers la baisse de leur principal concours financier, la dotation globale de fonctionnement (cf. page 7), mais y sont également associées via l'objectif renforcé de maîtrise de la dépense locale (cf. encadré).

Cadragre macroéconomique



Principaux indicateurs économiques

(moyennes annuelles, en %)

	2015e	2016p
Taux de croissance du PIB	1,1	1,6
Taux d'inflation	0,1	0,8
Taux de chômage	10	9,9

e : estimations p : prévisions

Sources : INSEE, prévisions La Banque Postale

Taux d'intérêt (en %)

	2015e	2016p
Euribor 3 mois		
Moyenne annuelle	0,0	- 0,1
Fin d'année	- 0,1	- 0,1
OAT 10 ans		
Moyenne annuelle	0,9	1,3
Fin d'année	1,1	1,5

e : estimations p : prévisions

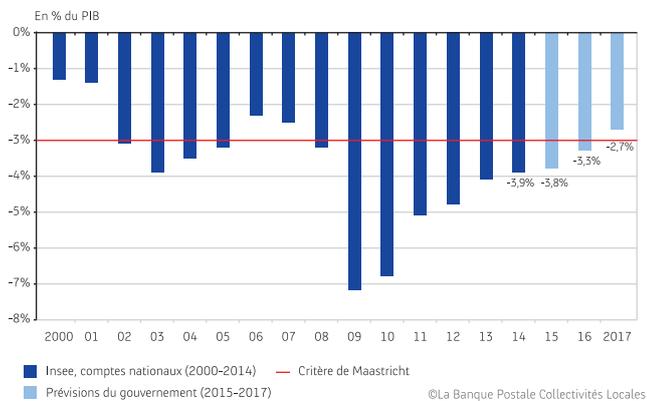
Sources : Global Insight, prévisions La Banque Postale

Données fournies par le service des Études Économiques de La Banque Postale.

Retrouvez l'ensemble de leurs prévisions et publications :
<https://www.labanquepostale.com/legroupe/actualites-publications/etudes.economiques.html>

Cadrement finances publiques

Déficit des administrations publiques au sens de Maastricht

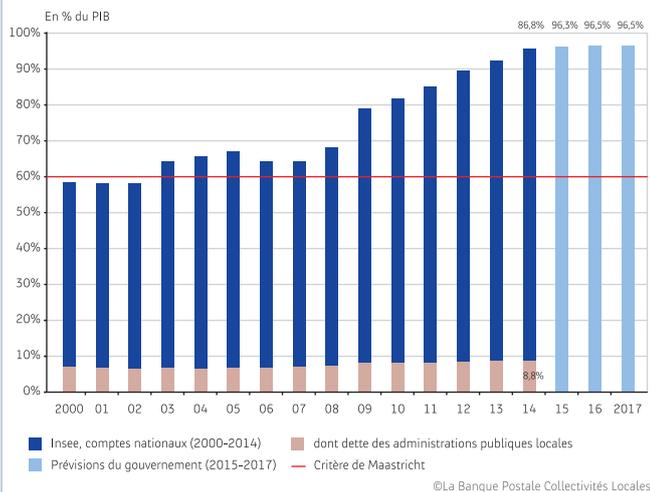


Déficit public au sens de Maastricht

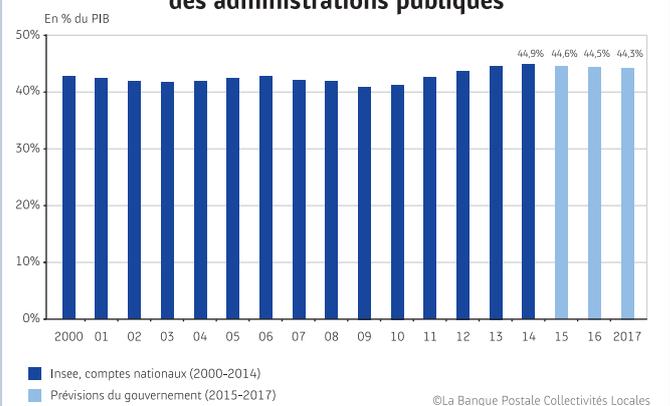
En % du PIB	2014	2015	2016	2017
Total administrations publiques	- 3,9%	- 3,8%	- 3,3%	- 2,7%
Administrations publiques centrales	- 3,4%	- 3,4%	- 3,3%	- 3,0%
Administrations de sécurité sociale	- 0,4%	- 0,3%	0,1%	0,4%
Administrations publiques locales	- 0,2%	- 0,0%	- 0,0%	- 0,1%

Source : Rapport économique, social et financier - PLF pour 2016

Dette des administrations publiques au sens de Maastricht



Taux de prélèvements obligatoires des administrations publiques



Objectif national d'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL)

Cet objectif, inscrit pour la première fois dans le Projet de loi de programmation des finances publiques 2014-2019, concerne les dépenses totales hors dette. Il est indicatif et n'a ainsi pas de valeur contraignante.

Pour 2016, il a été actualisé et décliné par catégorie de collectivités locales :

Évolutions indicatives en 2016 des dépenses par niveau de collectivités locales

		Ensemble des collectivités locales	Communes	Groupements à fiscalité propre	Départements	Régions
ODEDEL	Dépenses totales	+ 1,2 %	+ 1,2 %	+ 0,6 %	+ 1,9 %	+ 0,4 %
	dont dépenses de fonctionnement	+ 1,6 %	+ 1,3 %	+ 0,7 %	+ 2,7 %	+ 0,6 %
Calculs LBP	dont dépenses d'investissement	- 0,3 %	+ 0,9 %	+ 0,2 %	- 2,9 %	+ 0,0 %

II - Tendances 2015 sur les finances locales et perspectives

En 2015, les collectivités locales verraient leur épargne brute enregistrer une quatrième année consécutive de baisse (- 4,9 %), conséquence d'une évolution des recettes de fonctionnement moins rapide (+ 0,6 %) que celle des dépenses de fonctionnement, et ce malgré le tassement du rythme de ces dernières (+ 1,8 %, après + 2,3 %). Compte tenu notamment de cette réduction des marges de manœuvre financières et de l'impact du cycle électoral du bloc communal, l'investissement accuserait un nouveau repli (- 6,2 %, après - 8,8 %). Il serait financé par un accroissement de la dette proche de celui de l'année précédente (+ 4,3 milliards d'euros).

L'exercice 2016 ne devrait pas être significativement différent, notamment en raison de la poursuite de la baisse des concours financiers de l'État, et devrait aboutir à une nouvelle contraction de l'épargne brute. Dans ce contexte, malgré les mesures mises en place en faveur de l'investissement local, les perspectives de reprise en la matière sont limitées.

Compte synthétique - ensemble des collectivités locales

	14/13 %	2014e Mds€	15/14 %	2015e Mds€		14/13 %	2014e Mds€	15/14 %	2015e Mds€
RECETTES COURANTES (1)	+ 0,9	214,5	+ 0,6	215,8	DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	- 8,8	52,9	- 6,2	49,5
Recettes fiscales	+ 3,2	126,2	+ 3,8	131,0	financées par :				
Dotations de l'État	- 5,1	48,8	- 8,0	44,9	Autofinancement (4)=(3)-(5)	- 9,8	37,6	- 9,4	34,1
Autres recettes	+ 1,4	39,5	+ 1,2	39,9	Recettes d'investissement hors emprunts	+ 0,9	11,1	+ 0,5	11,2
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)	+ 2,3	177,1	+ 1,8	180,2	Flux net de dette (emprunts - remboursements)	-	+ 4,2	-	+ 4,3
Dépenses de personnel	+ 4,0	62,5	+ 2,7	64,3	Emprunts nouveaux (hors opérations financières)	- 3,0	19,0	+ 4,1	19,8
Achats de biens et de services	+ 0,5	39,3	+ 0,4	39,4	Remboursements (hors opérations financières)	+ 3,9	14,8	+ 4,1	15,4
Prestations sociales et transferts versés	+ 2,4	59,1	+ 2,2	60,4	Variation du fonds de roulement (5)	-	- 0,2	-	+ 1,5
Intérêts de la dette	+ 0,2	5,2	- 0,8	5,2	ENCOURS DE DETTE au 31 décembre	+ 2,7	174,2	+ 2,5	178,5
Autres dépenses de fonctionnement	- 0,1	10,9	+ 0,8	11,0	e: estimations				
ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)	- 5,3	37,4	- 4,9	35,6					

Atonie des recettes de fonctionnement

Les recettes de fonctionnement des collectivités locales (215,8 milliards d'euros) s'inscriraient en hausse de 0,6 % en 2015, après avoir progressé de 0,9 % en 2014.

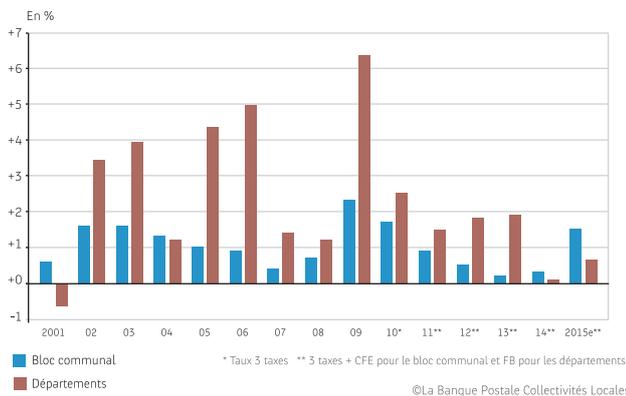
Cette évolution modérée s'expliquerait par une progression relativement dynamique des recettes fiscales qui compenserait, en partie, la baisse des dotations de l'État.

Relatif dynamisme des recettes fiscales

En 2015, les recettes fiscales des collectivités locales (131,0 milliards d'euros) afficheraient une progression de 3,8 %. Cette croissance est cependant perturbée par la réforme du financement de l'apprentissage qui entraîne pour les régions des transferts financiers entre les différents postes de recettes. Hors cet impact, la progression des recettes fiscales serait de 3,0 %. **Les contributions directes** (78,8 milliards d'euros) augmenteraient de 3,7 % après une année 2014 particulièrement faible (+1,0 %).

Parmi les facteurs de hausse : **la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises** (CVAE, 16,6 milliards d'euros), en baisse en 2014, croîtrait de 4,4 % en 2015, et les collectivités locales utiliseraient leur **levier fiscal** en 2015 dans des proportions comparables aux hausses de taux observées en période post-électorale, soit + 1,6 % pour le bloc communal (après une quasi stabilité en 2014). Concernant les départements, l'augmentation moyenne de la pression fiscale (+ 0,7 %) serait portée par un nombre limité de conseils départementaux (dix d'entre eux). **Les bases d'imposition** seraient aussi légèrement plus dynamiques qu'en 2014 avec notamment, pour la taxe d'habitation des communes et intercommunalités et le foncier bâti des départements, une hausse de + 2,4 %. La taxe d'habitation atteindrait ainsi 21,3 milliards d'euros, les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties 31,4 milliards d'euros et la cotisation foncière des entreprises 7,2 milliards d'euros. La croissance des autres contributions directes (2,2 milliards d'euros) composées des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER) et de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) resterait faible, + 0,6 %.

Évolution des taux des impôts directs locaux



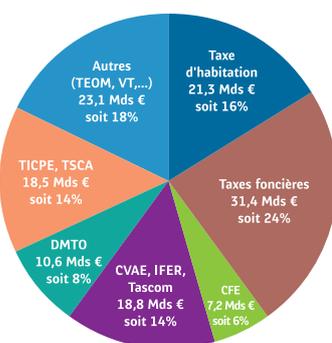
Parmi les autres ressources fiscales, le produit des **droits de mutation à titre onéreux (DMTO)** pourrait afficher un niveau de 10,6 milliards d'euros. Quatre nouveaux départements relèvent le taux plafond comme la loi de finances 2014 le leur permet. Le produit bénéficie par ailleurs de l'effet en année pleine des hausses de taux opérées par 90 départements l'année précédente et d'une légère reprise du marché de l'immobilier.

Les deux taxes perçues par les départements et les régions au titre des transferts de compétences, **la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques - TICPE** (11,6 milliards d'euros) **et la taxe spéciale sur les conventions d'assurance - TSCA** (6,9 milliards d'euros) ne devraient leur progression qu'à l'attribution de fractions supplémentaires de TICPE aux régions pour le financement de l'apprentissage.

Enfin, le produit fiscal des collectivités locales est également tiré vers le haut par la révision du barème tarifaire de **la taxe de séjour** et la création pour la région Île-de-France de deux **taxes sur les aires de stationnement** pour environ 140 millions d'euros.

Décomposition de la fiscalité locale en 2015

131,0 milliards d'euros



CFE : cotisation foncière sur les entreprises / CVAE : cotisation sur la valeur ajoutée / IFER : impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux / Tascom : taxe sur les surfaces commerciales / DMTO : droits de mutation à titre onéreux / TICPE : taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques / TSCA : taxe spéciale sur les conventions d'assurance / TEOM : taxe d'enlèvement des ordures ménagères / VT : versement transport

©La Banque Postale Collectivités Locales

En 2016, les collectivités locales pourraient à nouveau recourir à **l'utilisation du levier fiscal** pour se donner des marges de manœuvre financières ; cependant, cet arbitrage est de plus en plus complexe, la capacité contributrice des citoyens étant déjà fortement sollicitée dans un climat économique tendu. Concernant **les bases imposables**, la revalorisation forfaitaire cadastrale qui a été de 0,9 % en 2014 et 2015 pourrait se situer à 1 % si l'inflation prévisionnelle 2016 était retenue. Enfin, s'agissant de **la CVAE**, les dernières informations disponibles font état pour 2016 d'une évolution à la baisse.

Le versement transport (3,9 milliards d'euros en 2015) pourrait voir ses seuils d'assujettissement relevés de 9 à 11 salariés. La compensation financière serait fixée à près de 80 millions d'euros au titre de 2016 et à 105 millions d'euros en année pleine.

Poursuite de la baisse des dotations

L'année 2015 est marquée par **l'amplification de la baisse des dotations** que les collectivités locales reçoivent de l'État. Ainsi, leur principal concours financier, la dotation globale de fonctionnement (DGF), enregistre un recul de près de 9,0 %, soit - 3,7 milliards d'euros, après la première baisse de 2014 à hauteur de 1,5 milliard d'euros. Cette ponction, opérée au titre de leur **contribution au redressement des comptes publics**, intervient alors que les autres dotations demeurent pour la plupart gelées (à l'instar de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle) ou s'inscrivent en baisse (les compensations fiscales diminuent par exemple de près de 3 % puisque certaines d'entre elles servent de variable d'ajustement).

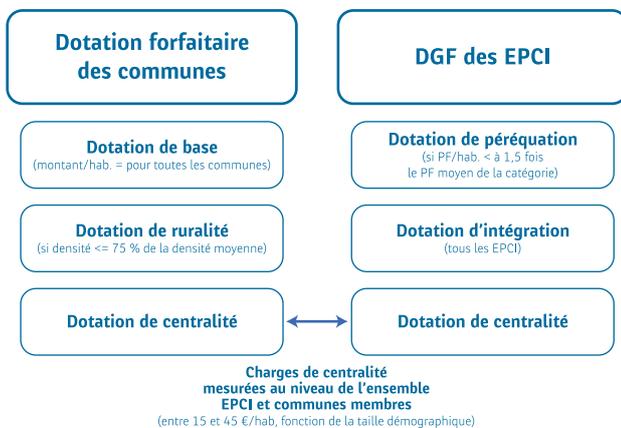
S'agissant de **la baisse en 2016**, le calendrier et ses modalités ont été confirmés par le Projet de loi de finances pour 2016 dévoilé fin septembre.

La réduction opérée sera similaire à celle de 2015, à savoir 3,67 milliards d'euros. Il est prévu que soient également conservées à l'identique les modalités de calcul déjà appliquées en 2014 et 2015, relatives à la répartition entre et au sein de chaque catégorie de collectivités. Ainsi, la répartition entre le bloc communal, les départements et les régions resterait effectuée au prorata du poids de chaque niveau dans les recettes totales. Pour le bloc communal, la décomposition entre communes et groupements serait réalisée en fonction de leurs recettes de fonctionnement, soit respectivement 70 % et 30 %.

Dans le but d'atténuer les conséquences de la baisse des dotations pour les collectivités les plus en difficultés, et afin de réduire les inégalités de dotations mises en

lumière par le rapport parlementaire de juillet 2015 (cf. encadré), le gouvernement a souhaité inscrire dans le PLF 2016 une **réforme de la DGF du bloc communal**. D'après les simulations remises au Président du Comité des finances locales mi-octobre 2015, la réforme serait favorable aux deux tiers des communes et établissements intercommunaux et permettrait de réduire les écarts d'attributions injustifiés entre communes de même strate de population de 8 % par an à partir de 2016.

Illustration de l'architecture des parts renouvelées de la DGF du bloc communal*



La DGF du bloc communal est par ailleurs constituée des dotations de péréquation (DSU, DSR et ex DNP) qui devrait atteindre 3,9 milliards d'euros en 2016. La dotation forfaitaire des communes et la DGF des EPCI feront l'objet d'un plafonnement à la hausse ou à la baisse (entre 95 % et 105 % du montant n-1). Après contribution au redressement des finances publiques (- 2,1 milliards d'euros), la DGF du bloc communal devrait s'élever à 19,1 milliards d'euros en 2016.

* Source : PLF 2016, avant discussions parlementaires

©La Banque Postale Collectivités Locales

par les composantes figées de la dotation forfaitaire (complément de garantie et dotation de compensation versée au titre de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle). S'agissant des **groupements**, la mission arrive à **la même conclusion** : les écarts de DGF par habitant s'expliquent davantage par la dotation de compensation, composante figée, que par la dotation d'intercommunalité ou par leur niveau d'intégration et leur taille.

- **Les dotations de péréquation des communes sont insuffisamment ciblées**, ce qui explique que certaines communes sont bénéficiaires de la péréquation verticale tout en contribuant à la péréquation horizontale, via le FPIC.
- Les critères de répartition de la dotation d'intercommunalité (catégorie juridique du groupement et coefficient d'intégration fiscale) sont, en l'état, **insuffisants pour appréhender le niveau d'intégration d'un EPCI**. Le CIF pâtit aujourd'hui de stratégies d'optimisation : dans certains cas un transfert de recettes fiscales à l'EPCI gonfle artificiellement le CIF sans prise en charge réelle des dépenses.

¹ « Pour une DGF équitable et transparente : Osons la réforme »

Renforcement de la péréquation

Les masses consacrées à **la péréquation verticale** (de l'État vers les collectivités locales) augmentent en 2015 par rapport aux versements de 2014. Ainsi, la hausse totale est de 317 millions d'euros en faveur des communes éligibles à la DSU, à la DSR et à la dotation nationale de péréquation (DNP), et des départements via leurs dotations de péréquation.

La péréquation horizontale (entre collectivités locales) a augmenté de manière sensible **en 2015** : pour le bloc communal, + 210 millions d'euros au titre du Fonds de péréquation des recettes intercommunales et communales, le FPIC, et + 20 millions d'euros au titre du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France, le FSRIF. Y compris le fonds de péréquation des ressources des régions (56 millions d'euros) et les différents fonds départementaux (DMTO, CVAE et au titre de la région Île-de-France) qui atteignent près d'un milliard d'euros, la péréquation horizontale représente plus de 2 milliards d'euros en 2015.

Par ailleurs, les frais de gestion relatifs à la taxe foncière sur les propriétés bâties (865 millions d'euros en 2015), dont les départements bénéficient depuis 2014, et la répartition de la baisse de la DGF entre ces derniers, font appel à des critères péréquateurs (revenu par habitant,

Principaux diagnostics du rapport parlementaire sur la réforme de la DGF

Cette réforme inscrite dans le PLF 2016 a été bâtie sur la base des principaux constats dressés par le rapport parlementaire de juillet 2015 de Mme Pirès Beaufort¹ :

- **L'architecture de la DGF du bloc communal** est complexe du fait de modifications successives et notamment de la mise en place de mécanismes de garantie et de la multiplication des composantes et sous-composantes destinées à compenser les inégalités de ressources.
- **Les écarts en euros par habitant** sont plus marqués entre les communes d'une même strate démographique qu'entre strates démographiques, ils ne correspondent pas à la réalité des charges de fonctionnement des communes mais **s'expliquent**

taux moyen de taxe foncière, proportion de bénéficiaires des allocations individuelles de solidarité).

Ce mouvement de renforcement de la péréquation devrait se poursuivre en 2016 : les montants alloués à la DSU et à la DSR seraient augmentés dans les mêmes proportions qu'en 2015 ; par ailleurs, la dotation nationale de péréquation serait supprimée et ses crédits seraient redistribués vers la DSU et la DSR au prorata des attributions perçues au titre de 2015. Au total, la DSU atteindrait près de 2,3 milliards d'euros pour 659 communes (contre 742 en 2015) et la DSR près de 1,7 milliard d'euros pour 23 087 communes (contre 34 615 en 2015).

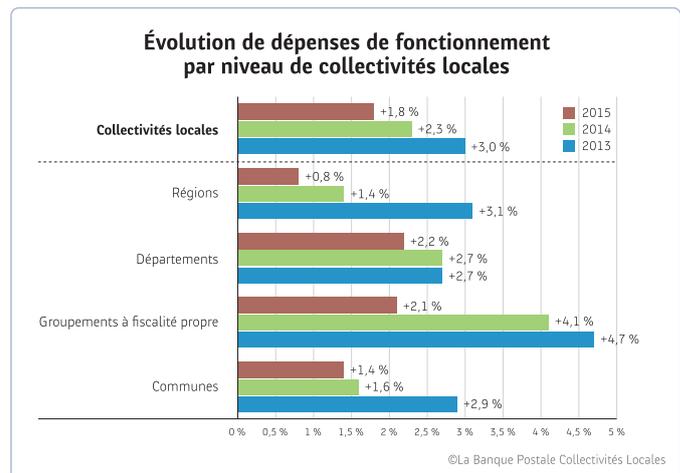
S'agissant de la péréquation horizontale, le gouvernement a préféré limiter sa progression en 2016. Selon la montée en charge initialement programmée, le FPIC aurait dû croître de 370 millions d'euros pour atteindre l'équivalent de 2 % des recettes fiscales du bloc communal. La hausse retenue serait finalement proche de celle des années précédentes, à savoir + 220 millions d'euros.

Les autres recettes de fonctionnement en légère hausse

Les autres recettes de fonctionnement des collectivités locales (39,9 milliards d'euros) progresseraient de 1,2 %. Cette croissance relativement faible serait le fait de la réforme du financement de l'apprentissage qui a notamment pour conséquence le transfert des ressources du fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage, FNDMA, (803 millions d'euros) en fiscalité. À l'inverse, les recettes tarifaires (60 % du poste) devraient enregistrer une légère accélération et le fonds de soutien au développement des activités périscolaires atteindrait son plus haut niveau à 410 millions d'euros, l'ensemble des communes étant concerné en année pleine par la réforme des rythmes scolaires.

Poursuite de la décélération des charges de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement des collectivités locales (180,2 milliards d'euros) enregistreraient une hausse modérée (+ 1,8 %) au regard de celles observées les années précédentes (+ 2,9 % en moyenne par an entre 2011 et 2014). Ce ralentissement s'observerait sur tous les postes de dépenses et pour tous les niveaux de collectivités locales.



Net ralentissement des frais de personnel

Les frais de personnel, principal poste de dépenses de fonctionnement des collectivités locales, s'élèveraient à 64,3 milliards d'euros. Leur évolution s'inscrirait en ralentissement par rapport à la hausse enregistrée l'an passé (+ 2,7 %, après + 4,0 % en 2014) car les facteurs qui continuent de les tirer à la hausse le feraient dans des proportions plus faibles. Ainsi, la hausse du taux de la contribution employeur à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) est de 0,1 point au 1^{er} janvier 2015, contre une hausse de 1,55 point un an auparavant, et la revalorisation des carrières des agents des catégories C et B pèse un peu moins en 2015 (environ 380 millions d'euros, contre environ 410 millions en 2014). Parmi les facteurs jouant dans le sens d'une stabilité ou de manière baissière, outre la poursuite du gel du point d'indice de la fonction publique (depuis juillet 2010), les collectivités locales semblent mettre en place des politiques de modérations salariales, que ce soit en termes de recrutement ou de non remplacement de départs à la retraite, ou de politiques de primes.

À l'inverse, la réforme des rythmes scolaires produit pour la première fois ses effets en année pleine. D'après une estimation de la Cour des comptes, le coût net global de la réforme restant à la charge des communes et EPCI peut être estimé entre 30 et 50 % du coût total, soit entre 350 millions d'euros et 620 millions d'euros. Ce montant recouvre l'embauche de nouveaux personnels mais concerne également le poste achats.

En 2016, le point d'indice devrait être maintenu à son niveau actuel. Selon les dernières annonces du gouvernement, les grilles salariales de la fonction publique devraient faire l'objet d'une revalorisation à compter de 2017.

Prestations sociales dynamiques mais repli des subventions à des tiers

Les prestations sociales et transferts versés, avec un niveau de 60,4 milliards d'euros, représentent le tiers des charges courantes. Ce poste est révélateur des services publics portés par les collectivités locales. Il retrace ainsi les prestations sociales à destination des ménages, prises en charge en particulier par les départements, mais également les différents transferts financiers à destination de tiers comme les associations ou les autres administrations publiques (État, établissements scolaires...). Alors que les prestations sociales obligatoires continueraient leur progression tirée à la hausse par le revenu de solidarité active (10,6 milliards d'euros, + 8 %), les transferts versés à des tiers, qui relèvent de choix de politiques publiques, enregistraient une diminution devant la nécessité pour les collectivités locales de se reconstituer des marges de manœuvre financières. Cette diminution des subventions n'est pas sans incidence sur les bénéficiaires, notamment les associations souvent dépendantes financièrement de ce soutien.

En 2016, le marché du travail resterait tendu, le nombre de bénéficiaires du RSA devrait ainsi continuer à croître. Par ailleurs, dans le cadre du « plan pauvreté » adopté par le gouvernement en 2013, le RSA devrait faire l'objet d'une revalorisation de 2 %, en supplément de la revalorisation annuelle au titre de l'inflation.

Le reste à charge des départements en matière d'allocation individuelle de solidarité (différence entre les dépenses engagées et les compensations versées ou transférées par l'État) devrait donc probablement augmenter. Pour remédier à cet écueil à court terme, le gouvernement a annoncé mi-octobre la mise en place d'une aide d'urgence aux départements ne pouvant plus financer leurs dépenses d'aide sociale d'ici la fin 2015. Cette aide devrait être intégrée dans le projet de loi de finances rectificative pour 2015 présenté en fin d'année. À plus long terme, la possibilité d'une recentralisation, même partielle, de cette prestation de solidarité est désormais évoquée.

Stabilité des achats de biens et de services

Les achats de biens et de services des collectivités locales (39,4 milliards d'euros) enregistraient leur plus faible progression depuis le début des années 2000. Cette évolution est principalement le reflet d'une optimisation de politiques d'achats. Les collectivités bénéficieraient par ailleurs d'une moindre progression des effectifs, et donc des effets induits sur le poste achats, notamment en fournitures et petit matériel.

Il est à noter, enfin, que les prix seraient quasiment stables, à l'instar de l'indice des prix à la consommation qui afficherait + 0,1 % sur l'année 2015, après + 0,5 % en 2014.

Des intérêts qui profitent de taux bas

En 2015, **les intérêts** de la dette payés par les collectivités locales s'élèveraient à 5,2 milliards d'euros pour représenter 2,9 % des dépenses de fonctionnement. Leur légère diminution de 0,8 % serait le résultat d'un effet volume à la hausse et d'un effet prix favorable. L'encours de dette de l'ensemble des collectivités locales n'a cessé d'augmenter depuis 2002, à des rythmes plus ou moins marqués selon les années. En moyenne, entre 2001 et 2015, la dette locale aurait progressé de 4,1 % par an, ce qui entraîne mécaniquement une hausse des frais financiers. En parallèle, les taux d'intérêt particulièrement bas (cf. page 4) et les marges bancaires en baisse depuis l'automne 2012, permettent de réduire les intérêts payés sur les emprunts contractés récemment ou indexés et favorisent les renégociations de certains encours de dette.

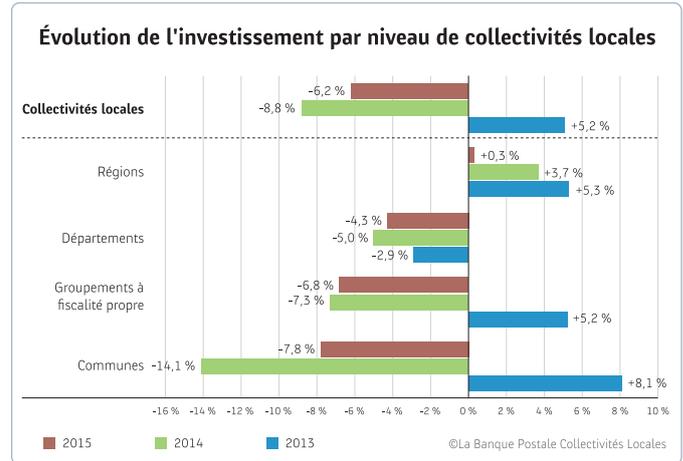
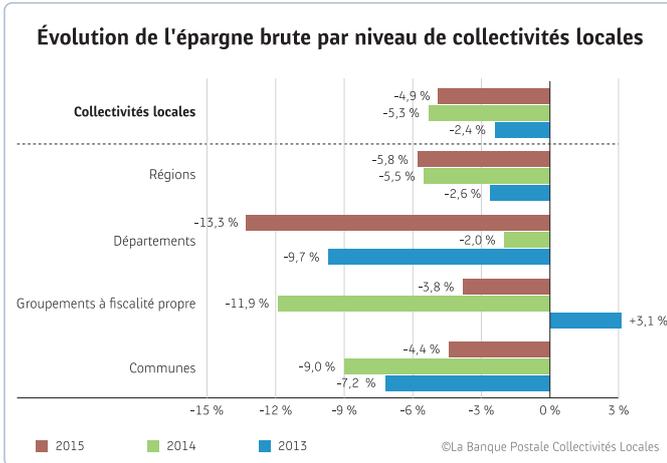
Repli de l'investissement lié à celui de l'épargne et à l'effet de cycle

Nouvelle contraction de l'épargne brute

Le rythme de progression des dépenses de fonctionnement (+ 1,8 %) demeurerait supérieur à celui des recettes courantes (+ 0,6 %) pour la quatrième année consécutive.

L'épargne brute (différence entre les recettes et les dépenses de fonctionnement) s'en trouverait à nouveau affectée et enregistrait un recul de 4,9 %. Cette diminution s'observerait, comme en 2014, pour tous les niveaux de collectivités locales. L'épargne brute atteindrait 35,6 milliards d'euros, correspondant à un montant proche de celui de 2009. **L'épargne nette**, (épargne brute moins les remboursements d'emprunts) qui correspond aux moyens financiers exclusivement dévolus aux investissements, diminuerait de 10,9 % pour atteindre 20,1 milliards d'euros.

Pour 2016, dans un contexte d'atonie des recettes de fonctionnement, la décélération des dépenses de fonctionnement devrait se poursuivre mais pas de manière suffisamment marquée pour permettre la stabilisation de l'épargne brute.



Deuxième année de baisse sensible de l'investissement

En 2015, les dépenses d'investissement des collectivités locales enregistreraient pour la deuxième année consécutive une baisse marquée : - 6,2 %, après - 8,8 %. Le constat d'un repli sur deux années n'est pas inhabituel au début du mandat municipal en raison du délai entre les décisions d'investissement et le caractère opérationnel des projets (les communes et les groupements à fiscalité propre portent 57 % des dépenses d'équipement), mais c'est l'ampleur du recul qui fait date. Ces deux années correspondent en cumulé à une perte de plus de 8 milliards d'euros.

Les communes verraient leurs dépenses d'investissement baisser de 7,8 % (après - 14,1 % en 2014), tandis que celles des groupements reculeraient dans des proportions proches les deux années (- 7,3 % en 2014 et - 6,8 % en 2015). Au total, sur l'ensemble du bloc communal, la reconduction d'un cycle classique expliquerait 60 % de la baisse estimée entre 2013 et 2015. Les 40 % restants s'expliqueraient par le repli des marges d'autofinancement des collectivités et la baisse continue des interventions départementales à destination du bloc communal (- 30 % depuis 2007).

S'agissant des départements, cette baisse des subventions à des tiers s'accompagnerait d'un repli des dépenses d'équipement direct qui porterait à 4,3 % la baisse de leurs dépenses totales d'investissement en 2015. Seules les régions parviendraient à maintenir un volume d'interventions proche de celui de 2014 (+ 0,3 %).

La réforme territoriale qui se dessinait courant 2014 et 2015, et qui n'a trouvé sa conclusion que lors de la promulgation de la loi NOTRe en août dernier (cf. encadré page 15), a sans doute également contribué à ce climat d'incertitude peu propice à la mise en place de projets.

Pour 2016, la stabilisation ou la reprise de l'investissement local, qui s'inscrirait dans un profil classique, reste conditionnée en premier lieu à la capacité pour les collectivités locales de se reconstituer des marges d'autofinancement. Mais elle dépendra également, pour le bloc communal, des mesures de soutien de l'investissement qui seront effectivement mises en place par le gouvernement et pour les départements, des annonces relatives au financement des allocations individuelles de solidarité.

Les recettes d'investissement hors emprunts (11,2 milliards d'euros), composées principalement de dotations et participations de l'État, enregistreraient une quasi stagnation. Leur évolution est le résultat de deux principaux facteurs. D'une part, le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) serait en légère hausse (+ 0,9 %) en raison des niveaux des dépenses d'équipement des collectivités locales sur 2013-2015, et de l'augmentation de son taux de remboursement depuis le 1^{er} janvier 2015 (soit une hausse d'environ 25 millions d'euros). D'autre part, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) a vu ses crédits abondés de 200 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une hausse d'environ 35 millions dès 2015, et une nouvelle dotation a été créée, l'aide aux maires bâtisseurs. Cette aide (environ 15 millions d'euros en 2015) est destinée aux communes participant à l'effort de construction de logements dans les zones tendues (cf. note technique du 25 septembre 2015 s'agissant des critères précis d'éligibilité et de calculs de l'aide).

Pour 2016, le gouvernement a souhaité mettre en place de nouveaux dispositifs de soutien à l'investissement local (cf. encadré). Ces derniers figurent dans le texte initial du PLF, tandis que l'an dernier, les mesures avaient été introduites par amendements lors des discussions parlementaires.

Dispositifs de soutien à l'investissement local dans le PLF 2016

La création d'un fonds d'aide à l'investissement du bloc communal est prévue, en prolongement des mesures adoptées l'an passé.

Composé de deux enveloppes réparties entre les régions et gérées par les préfets de région :

- la 1^{ère}, d'un montant de 500 millions d'euros, pour les communes et les groupements, sera fléchée notamment vers les projets de transition énergétique, de rénovation thermique, de mise aux normes et de construction des équipements publics et la construction d'équipements nécessaires à l'accueil de nouvelle population ;
- la 2^{ème}, d'un montant de 500 millions d'euros, sera dédiée aux bourgs-centres et aux petites et moyennes villes. 300 millions d'euros serviront à accompagner le développement des communes de moins de 50 000 habitants et le cas échéant des groupements, et 200 millions d'euros viendront majorer la DETR pour la maintenir à son niveau de 2015, soit 816 millions d'euros.

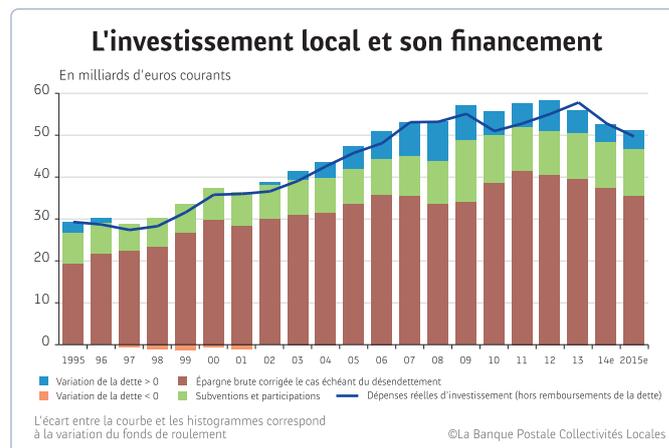
Sur un montant total d'un milliard d'euros, ce sont 150 millions d'euros de crédits de paiement qui sont inscrits au titre de 2016.

Le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) devrait voir son assiette élargie : les dépenses d'entretien des bâtiments publics deviendraient éligibles au fonds à compter du 1^{er} janvier 2016. Ces dépenses s'élèvent à un peu plus de 870 millions d'euros dans les budgets principaux des collectivités locales en 2013 (un peu plus de 900 millions d'euros budgets annexes compris). Cette mesure devrait entraîner une augmentation estimée à 12 millions d'euros en 2016, 109 millions d'euros en 2017 et 143 millions d'euros en 2018. Elle pourrait s'étendre, sur décision du Parlement, aux dépenses d'entretien des voies et réseaux. Ce serait alors une hausse supplémentaire de près de 300 millions d'euros (dont 26 millions d'euros dès 2016).

Maintien du recours à l'endettement

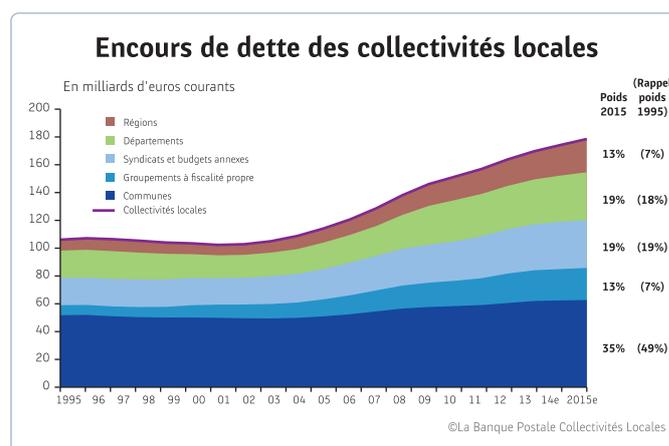
En 2015, les dépenses d'investissement seraient financées à 91 % par les ressources propres, à savoir l'autofinancement (épargne brute corrigée de la variation du fonds de roulement) et les recettes d'investissement. Les 9 % restants sont couverts par un **recours à l'endettement** (emprunts moins remboursements) de + 4,3 milliards d'euros, en légère hausse par rapport à 2014 (+ 4,2 milliards d'euros). Si les collectivités locales

continuent de favoriser largement le recours au crédit bancaire pour financer leurs investissements, certaines font appel au marché obligataire pour diversifier leurs financements. Ainsi, sur un montant d'**emprunts** évalué à 19,8 milliards d'euros en 2015, **les emprunts obligataires** pourraient en représenter près de 13 %, une part étant assurée par la nouvelle structure, l'Agence France Locale, arrivée sur le marché en 2015. **Les remboursements** pourraient progresser de 4,1 % pour atteindre 15,4 milliards d'euros.



L'encours de dette des collectivités locales augmenterait ainsi de 2,5 %, soit la progression la plus faible depuis 2003. Il s'élèverait à 178,5 milliards d'euros en fin d'année.

Le résultat de l'exercice, après deux années en négatif, permettrait à nouveau d'alimenter la trésorerie des collectivités locales.



Avertissement : les dispositions du PLF pour 2016 décrites dans ce document sont encore provisoires et pourront être amendées au cours des discussions parlementaires qui débutent mi-octobre et se poursuivront jusqu'en fin décembre avec l'adoption définitive des lois de finances.

Où va la dépense locale ?

En 2015, les dépenses des collectivités locales y compris les remboursements de dette ont représenté 245 milliards d'euros. Cette dépense fait l'objet depuis quelques années d'une analyse attentive à travers son niveau, son évolution, sa fonction, sa part dans la dépense publique... autant d'éléments utiles pour comprendre la place des collectivités locales dans l'économie nationale.

Il nous paraît intéressant de compléter ces différentes approches par une étude orientée cette fois-ci vers les bénéficiaires de cette dépense. Il s'agit finalement de répondre à la question en apparence simple : où va la dépense locale ?

Compte tenu des sources disponibles, cette étude a été réalisée sur l'exercice 2013. On sait que la commande des collectivités locales représente 45 % de l'activité des travaux publics mais ce secteur n'est pas le seul à dépendre en partie des finances locales. Plus de 40 % du budget des collectivités locales (y compris les remboursements de dette) est à destination des **entreprises** dans leur ensemble. Parmi ces 40 %, les entreprises de BTP et celles de fournitures et de services en représentent les trois quart. Le quart restant est à destination principalement des établissements financiers et assurances (remboursements de dette, intérêts, primes d'assurance essentiellement) et, de façon plus marginale, des fournisseurs d'énergie et de fluide (gaz, électricité, carburants, eau...).

Après les entreprises, c'est vers **les ménages** que la dépense locale transite le plus. Les flux financiers directs vers les citoyens portent le quart du budget local. Ils se traduisent principalement par le versement de salaires aux agents titulaires ou contractuels et par les prestations sociales.

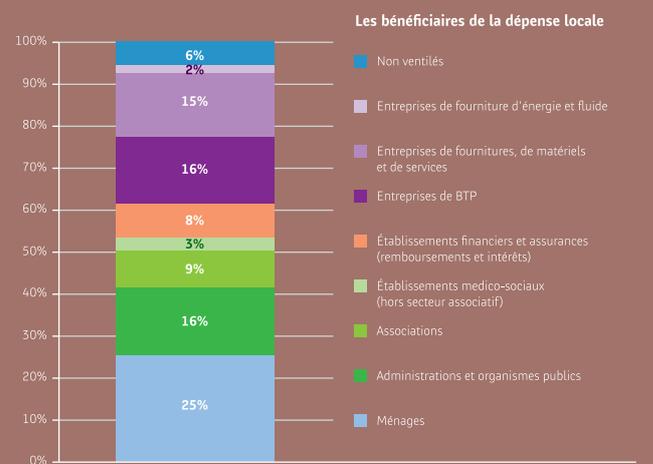
Le secteur associatif, quelle que soit son activité (sport, culture, social, formation...), et les établissements médico-sociaux (qui assurent une partie de l'action sociale prise en charge par les départements) correspondent à 12 % de la dépense locale. Pour les associations, cette dépense est importante, les subventions et la commande publique locale représentent en effet 27 % de leurs ressources.

Enfin, 16 % de la dépense locale partent vers **les autres administrations publiques**. Les flux à destination de l'État et des organismes de sécurité sociale prennent la forme de cotisations sociales, d'impôts et plus marginalement de fonds de concours. Les satellites publics des collectivités locales sont également attributaires de ces flux via notamment les contingents obligatoires aux services d'incendie et de secours ou les dotations de fonctionnement aux collèges et lycées.

L'éventail des bénéficiaires des interventions des collectivités locales reflète bien la place occupée par ces dernières dans l'économie nationale et les différents rôles qu'elles y jouent : économique, bien entendu, mais également social et solidaire ou encore plus largement leur rôle d'aménageurs des territoires.

Les perspectives d'évolution de ces dépenses ont donc des incidences fortes sur un nombre important d'acteurs privés ou publics.

245 milliards d'euros de dépenses des collectivités locales en 2013, à destination de ...



Sources : Comptes nationaux, DGFiP, traitement La Banque Postale
 "Le paysage associatif français" Viviane Tcherronog, Juris éditions 2013 ©La Banque Postale Collectivités Locales

Retrouvez l'intégralité de cette étude « Les trois approches de la dépense locale » dans un nouveau numéro d'Accès Territoires à paraître début 2016.

III - Analyse par niveau de collectivités locales

Les régions

En 2015, le ralentissement de la croissance des dépenses de fonctionnement des régions (+ 0,8 %, après + 1,4 %) ne serait pas de nature à contrebalancer l'érosion des recettes courantes (- 0,6 %, après - 0,2 %) entraînant une nouvelle fois une baisse de l'épargne brute (- 5,3 %). Compte tenu de cette réduction des marges de manœuvre financières et afin de permettre une progression modérée des investissements (+ 0,3 %), le recours à l'endettement augmenterait.

	14/13 %	2014e Mds€	15/14 %	2015e Mds€		14/13 %	2014e Mds€	15/14 %	2015e Mds€
RECETTES COURANTES (1)	- 0,2	23,1	- 0,6	23,0	DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	+ 3,7	9,3	+ 0,3	9,3
Recettes fiscales	+ 8,9	13,9	+ 9,1	15,2	financées par :				
Dotations de l'État	- 12,5	8,8	- 16,4	7,3	Autofinancement (4)=(3)-(5)	- 5,1	5,4	- 6,0	5,0
Autres recettes	+ 19,4	0,4	+ 4,7	0,4	Recettes d'investissement hors emprunts	- 0,1	2,3	+ 2,7	2,4
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)	+ 1,4	18,0	+ 0,8	18,2	Flux net de dette (emprunts - remboursements)	-	+ 1,6	-	+ 1,9
Dépenses de personnel	+ 3,7	3,2	+ 3,3	3,3	Emprunts nouveaux (hors opérations financières)	+ 33,7	3,3	+ 13,0	3,8
Intérêts de la dette	+ 5,6	0,5	+ 2,5	0,5	Remboursements (hors opérations financières)	+ 14,4	1,7	+ 8,5	1,8
Autres dépenses de fonctionnement	+ 0,7	14,3	+ 0,2	14,3	Variation du fonds de roulement (5)	-	- 0,3	-	- 0,3
ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)	- 5,5	5,1	- 5,8	4,8	ENCOURS DE DETTE au 31 décembre	+ 8,5	22,0	+ 8,7	23,9

Budgets principaux

e : estimations

Stabilisation de l'investissement malgré une baisse marquée de l'épargne

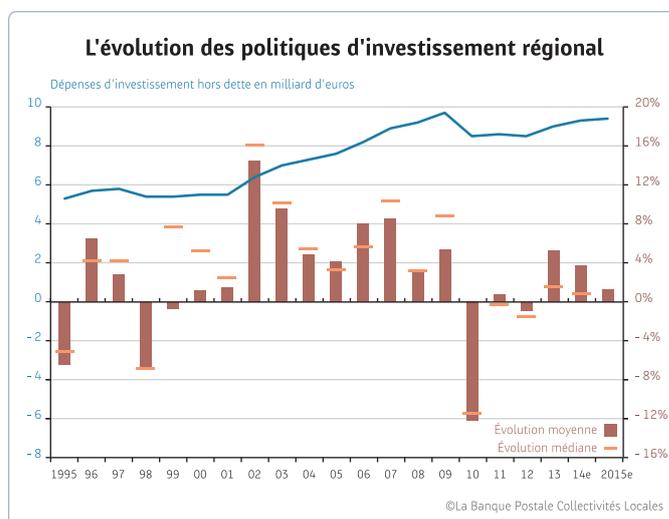
En 2015, les régions seraient, comme en 2014, le seul niveau de collectivités locales à stabiliser ses **dépenses d'investissement**. Ces dernières progresseraient de 0,3 % pour atteindre 9,3 milliards d'euros. Ce sont surtout les dépenses d'équipement (plus de 3 milliards d'euros) qui porteraient la croissance, à la faveur de projets d'infrastructures importants dans quelques régions. Pour autant, comme en 2013 et 2014, les situations régionales seraient probablement très disparates en matière d'investissement.

Ces investissements seraient toujours majoritairement financés par **l'épargne brute** mais dans des proportions historiquement basses (51 %). Dix ans plus tôt, ce taux de financement était de 70 %. Le solde de la section de fonctionnement diminuerait en effet de 5,8 % en 2015, pour la quatrième année consécutive. Avec un montant de 4,8 milliards d'euros, l'épargne retrouverait un niveau comparable à celui de 2004.

Les dépenses de fonctionnement, pourtant en net ralentissement depuis deux ans (+ 0,8 % après + 1,4 % en 2014 et + 3,1 % en 2013), progresseraient plus rapidement que **les recettes courantes**, qui enregistreraient une légère diminution (- 0,6 %). La baisse des dotations de l'État de 451 millions d'euros ne serait que partiellement compensée par le dynamisme de la principale contribution directe des régions, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises qui progresserait de 4,4 % et permettrait une recette supplémentaire d'environ 200 millions d'euros. La région Île-de-France bénéficie par ailleurs de deux nouvelles taxes sur les surfaces de stationnement dont le montant est évalué à 140 millions d'euros. L'évolution des autres recettes fiscales serait relativement atone.

La réforme du financement de l'apprentissage se poursuit. La dotation du FNDMA (803 millions d'euros) et la contribution au développement de l'apprentissage (763 millions d'euros) sont supprimées au profit d'une ressource régionale pour l'apprentissage constituée de la fraction régionale (51 %) de la taxe d'apprentissage (soit 1 491 millions d'euros) et d'une fraction supplémentaire de TICPE à hauteur de 146 millions d'euros en 2015. Cette réforme entraîne des transferts financiers entre les différents postes de recettes.

Pour financer leurs investissements, les régions augmenteraient à nouveau sensiblement leur **recours à l'endettement** (total des emprunts moins les remboursements de dette) qui atteindrait + 1,9 milliard d'euros. **L'encours de dette** des régions se situerait en fin d'année à 23,9 milliards d'euros en progression sur un an de 8,7 %. En 10 ans, la dette régionale serait multipliée par 2,4.



Les régions, redimensionnées et « stratégiques »

Alors que les débats s'étaient vivement engagés sur la suppression des départements, annoncée à horizon « plus ou moins » lointain par le président de la République au début de l'année 2014, ce sont finalement les régions métropolitaines qui se voient redimensionnées par la loi du 16 janvier 2015¹.

2016 : une France métropolitaine à 13 régions

Dans la foulée des élections régionales qui se déroulent en décembre 2015, **le nombre de régions métropolitaines passera de 22 à 13** dont 7 nouvelles, issues du regroupement de 2 ou 3 régions actuelles :

- Alsace Champagne-Ardenne Lorraine
- Aquitaine Limousin Poitou-Charentes
- Auvergne Rhône-Alpes
- Haute et Basse-Normandie (qui devient « Normandie »)
- Bourgogne Franche-Comté
- Languedoc-Roussillon Midi-Pyrénées
- Nord Pas-de-Calais Picardie

6 régions conservent leur périmètre : Bretagne, Centre (désormais « Centre Val-de-Loire »), Corse², Île-de-France, Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Une étude de l'Insee³ parue au printemps 2015 constate que la nouvelle carte permet (logiquement) de rendre les nouvelles régions plus homogènes entre elles tant sur le plan démographique qu'économique et de les hisser au rang de plusieurs de leurs voisines européennes. L'avenir permettra d'apprécier, l'impact supposé de cet effet taille sur l'efficacité économique régionale.

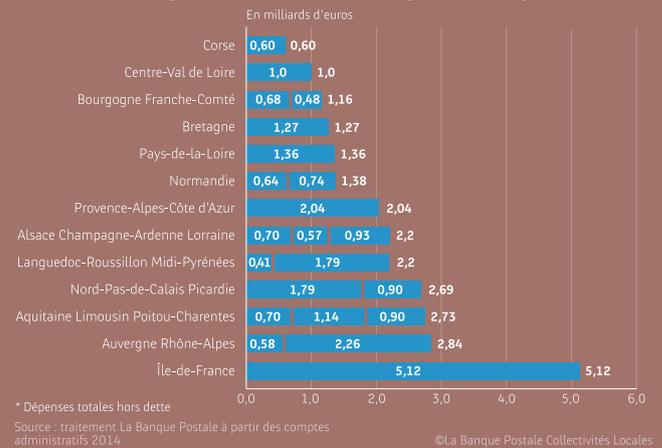
Une simulation des volumes budgétaires, sur la base des comptes administratifs 2014, révèle que le budget moyen des régions métropolitaines passe de 1,2 milliard d'euros avant la réforme territoriale à 2,0 milliards d'euros une fois la nouvelle carte mise en oeuvre.

¹ n°2015-29 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

² La Corse sera constituée en collectivité unique au 1^{er} janvier 2018, par fusion de l'actuelle collectivité territoriale de Corse et de ses deux départements (Art. 30 Loi NOTRe).

³ Cf. « La France et ses territoires », Insee, avril 2015

Volume budgétaire* des nouvelles régions métropolitaines



Une carte non figée ?

La loi du 16 janvier 2015 encourage également les **fusions de départements et de régions**, en commençant par supprimer l'obligation faite aux exécutifs départementaux et régionaux intéressés, d'organiser un référendum populaire sur le sujet, qui résultait de la loi RCT du 16 septembre 2010.

Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2016, peuvent fusionner par délibérations concordantes de leurs exécutifs à la majorité des 3/5^{èmes} :

- plusieurs départements contigus appartenant à une même région ;
- une région métropolitaine et les départements qui la composent ;
- plusieurs régions contigües (de telles fusions ne sont possibles que jusqu'au 1^{er} mars 2019)

Enfin, un département et deux régions contigües peuvent demander une modification des limites régionales visant à inclure le département dans le territoire d'une région limitrophe. **Ce « droit d'option » est donné aux départements jusqu'au 1^{er} mars 2019, pour leur permettre de changer de région d'appartenance ; l'accord aux 3/5^{èmes} des régions de départ et d'arrivée étant cependant requis.**

Pour en savoir plus, consultez le n°3 d'Accès Territoires « La réforme territoriale - ce qui va se jouer en 2016 » publié en septembre 2015

(<https://www.labanquepostale.com/legroupe/actualites-publications/etudes.financeslocales.html>)

Les départements

En 2015, les départements qui ne bénéficient plus, comme en 2014, de recettes supplémentaires et qui parallèlement assument toujours des dépenses d'action sociale en hausse, enregistreraient une forte baisse de l'épargne brute (- 13,3 %) malgré un produit de droits de mutation bien orienté. Les investissements demeureraient quant à eux en baisse pour la sixième année.

	14/13 %	2014e Mds€	15/14* %	2015e** Mds€		14/13 %	2014e Mds€	15/14* %	2015e** Mds€
RECETTES COURANTES (1)	+ 2,2	66,7	+ 0,6	65,9	DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	- 5,0	10,7	- 4,3	10,1
Recettes fiscales	+ 4,3	44,3	+ 2,9	44,7	financées par :				
Dotations de l'État	- 3,4	14,4	- 7,5	13,2	Autofinancement (4)=(3)-(5)	- 7,5	6,8	- 8,4	6,1
Autres recettes	+ 1,4	7,9	+ 2,6	8,0	Recettes d'investissement hors emprunts	- 2,8	2,9	- 0,6	2,9
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)	+ 2,7	59,9	+ 2,2	60,1	Flux net de dette (emprunts - remboursements)	-	1,0	-	1,1
Dépenses de personnel	+ 2,7	12,0	+ 2,1	12,0	Emprunts nouveaux (hors opérations financières)	+ 2,9	3,8	+ 5,8	4,0
Intérêts de la dette	+ 4,0	0,9	- 1,0	0,8	Remboursements (hors opérations financières)	+ 1,1	2,8	+ 3,2	2,9
Autres dépenses de fonctionnement	+ 2,7	47,0	+ 2,3	47,2	Variation du fonds de roulement (5)	-	0,0	-	- 0,3
ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)	- 2,0	6,8	- 13,3	5,8	ENCOURS DE DETTE au 31 décembre	+ 3,2	33,3	+ 3,5	34,0

* Évolutions hors impact du nouveau périmètre du département du Rhône

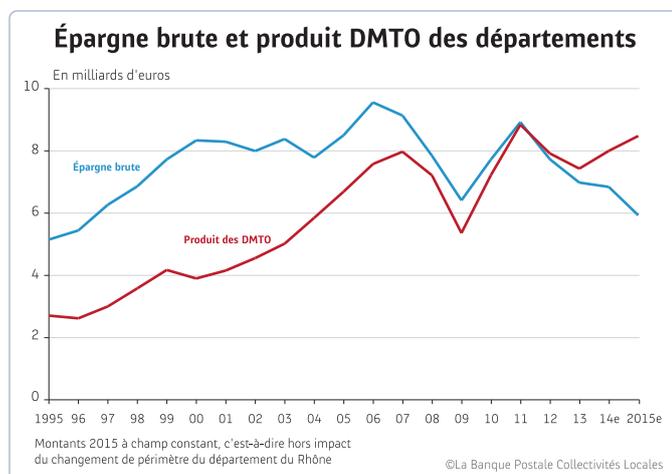
** Montants tenant compte du nouveau périmètre du département du Rhône

Budgets principaux

e : estimations

Chute de l'épargne brute au niveau de 1996

En 2014, la baisse de l'épargne brute des départements a été amortie (- 2,0 %) par l'octroi de recettes fiscales nouvelles (frais de gestion et possibilité d'augmenter les taux plafond de DMTO). En 2015, en l'absence d'un surcroît de recettes, **l'épargne brute** (recettes moins dépenses de fonctionnement) se réduirait plus nettement (- 13,3 %) pour retrouver (à champ constant¹) un niveau proche de 1996. **Les recettes fiscales** bénéficieraient du dynamisme de trois principales ressources : la CVAE (+ 4,4 %), la taxe foncière sur les propriétés bâties (+ 3,1 % avec une hausse du taux de 0,7 %) et les DMTO (+ 6,0 % avec un léger effet hausse des taux plafonds). Néanmoins, compte tenu de la baisse des dotations de l'État (- 1,15 milliard d'euros après 476 millions en 2014) et de l'atonie des autres ressources (TICPE...), **les recettes courantes** ne progresseraient que de 0,6 %.



¹ Champ constant : hors impact du changement de périmètre du département du Rhône

Parallèlement, **les dépenses de fonctionnement** augmenteraient de 2,2 % essentiellement en raison du dynamisme des dépenses d'action sociale (36 milliards d'euros à champ constant). Le revenu de solidarité active (RSA, 10,6 milliards d'euros à champ constant) principale allocation départementale, serait en hausse de 8 % environ, sous l'effet de deux revalorisations et de l'accroissement du nombre de bénéficiaires. Les dépenses de personnel ralentiraient, les principaux facteurs de hausse de 2014 (hausse des cotisations CNRACL, revalorisation des bas salaires) s'estompant.

Nouvelle baisse de l'investissement et recours à l'endettement en hausse

Compte tenu de marges de manœuvre financières fortement réduites, **l'investissement** poursuivrait sa baisse pour la sixième année consécutive. Il se contracterait de 4,3 %. Rapportées à la population et en euros constants (hors impact de l'évolution des prix), ces dépenses seraient aujourd'hui (à champ constant) de 154 euros par habitant contre 231 euros par habitant dix ans plus tôt. Elles sont composées de dépenses d'équipement réalisées en direct (61 %) et de subventions versées à des tiers. Ces dernières bénéficient en grande partie au bloc communal et particulièrement aux plus petites communes.

Les investissements des départements seraient financés à 88 % par des ressources propres (60 % par l'autofinancement et 28 % par des recettes d'investissement), le solde étant complété par un recours à l'endettement (emprunts moins remboursements) un peu plus important que celui de 2014. L'encours de dette (34,0 milliards d'euros en fin d'année) progresserait alors de 3,5 %.

Les communes

En 2015, l'épargne brute des communes serait à nouveau en repli mais dans des proportions un peu moins marquées qu'en 2014 (- 4,4 %, après - 9,0 %) à la faveur de recettes fiscales mieux orientées et de dépenses de fonctionnement en ralentissement. Cette réduction des marges de manœuvre financières, associée à une nouvelle baisse des dépenses d'investissement (- 7,8 %, après - 14,1 %), aboutirait à un recours à l'endettement proche de celui de 2014, l'encours de dette progressant alors de 0,5 %.

	14/13 %	2014e Mds€	15/14 %	2015e Mds€		14/13 %	2014e Mds€	15/14 %	2015e Mds€
RECETTES COURANTES (1)	+ 0,0	79,3	+ 0,6	79,8	DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	- 14,1	22,1	- 7,8	20,4
Recettes fiscales*	+ 0,9	48,8	+ 2,9	50,2	financées par :				
Dotations de l'État	- 4,2	18,1	- 7,4	16,7	Autofinancement (4)=(3)-(5)	- 17,9	11,0	- 15,6	9,3
Autres recettes	+ 2,9	12,4	+ 3,3	12,8	Recettes d'investissement hors emprunts	- 3,1	10,8	+ 0,5	10,9
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)	+ 1,6	68,4	+ 1,4	69,4	Flux net de dette (emprunts - remboursements)	-	0,4	-	0,3
Dépenses de personnel	+ 4,0	36,4	+ 2,7	37,4	Emprunts nouveaux (hors opérations financières)	- 14,2	6,3	+ 1,1	6,3
Intérêts de la dette	- 0,6	2,3	- 1,7	2,2	Remboursements (hors opérations financières)	- 2,3	5,9	+ 2,3	6,0
Autres dépenses de fonctionnement	- 1,0	29,7	+ 0,1	29,7	Variation du fonds de roulement (5)	-	- 0,1	-	+ 1,1
ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)	- 9,0	10,9	- 4,4	10,4	ENCOURS DE DETTE au 31 décembre	+ 0,6	62,4	+ 0,5	62,7

* Y compris les reversements fiscaux en provenance des groupements à FPU.

Budgets principaux

e : estimations

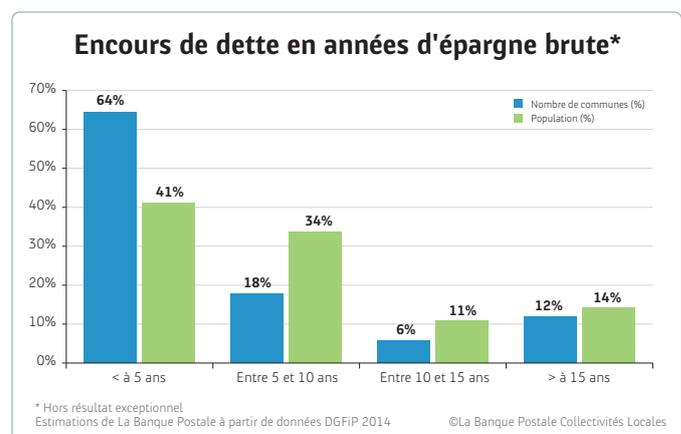
Nouveau repli de l'épargne brute atténué par des recettes fiscales en hausse

En 2015, l'épargne brute des communes (recettes moins dépenses de fonctionnement) diminuerait à nouveau (- 4,4 %). Elle perdrait ainsi, un cinquième de son montant en quatre ans. Les dépenses de fonctionnement seraient toujours plus dynamiques (+ 1,4 %) que les recettes malgré une légère reprise du rythme d'évolution de ces dernières (+ 0,6 %, après une stabilité en 2014). Deux mouvements contraires s'associeraient : **la baisse des dotations** en provenance de l'État s'amplifierait (la contribution des communes à l'effort de redressement des comptes publics passe de 588 millions d'euros à 1,45 milliard d'euros), tandis que **les recettes fiscales** enregistreraient une accélération portée notamment par une hausse des taux d'imposition plus marquée que sur la période 2012-2014 mais comparable à une année post-électorale classique (+ 1,6 % en moyenne sur le bloc communal).

Le rythme de progression des **dépenses de fonctionnement** des communes ralentirait pour atteindre 1,4 %. Les frais de personnel resteraient le poste le plus important en masse (37,4 milliards d'euros) et en croissance (+ 2,7 %) même si les facteurs ayant contribué à la forte hausse de 2014 s'atténueraient. Les achats et charges externes (16,8 milliards d'euros) se contracteraient légèrement (- 0,6 %) sous l'effet d'une inflation faible (+ 0,1 %) et de mesures d'économies mises en place par les communes.

Nouvelle baisse marquée des investissements

Les investissements communaux perdraient en deux ans 5,3 milliards d'euros, soit près de 21 % de leur niveau de 2013. Ils diminueraient de 7,8 %, après 14,1 % en 2014. L'autofinancement (épargne brute corrigée de la variation du fonds de roulement), 9,3 milliards d'euros, associé aux recettes d'investissement, permettrait de financer la quasi totalité des investissements (98,6 %). Le recours à l'endettement (emprunts moins remboursements) permettrait de couvrir le solde. Il s'élèverait à 0,3 milliard d'euros. **L'encours de dette** augmenterait ainsi de 0,5 % et afficherait un niveau de 62,7 milliards d'euros. Derrière ces valeurs d'ensemble, les situations individuelles resteraient très disparates (cf. graphique).



(Retrouvez une analyse détaillée des comptes des communes dans « Territoires et Finances » en partenariat avec l'AMF à paraître mi-novembre 2015)

Les groupements à fiscalité propre

En 2015, l'impact des modifications de périmètre et de régime fiscal devrait être moins fort dans les comptes (hors effet de la création de la Métropole de Lyon). La croissance des dépenses de fonctionnement (+ 2,1 %) ralentirait mais celle des recettes courantes également (+ 1,3 %) ce qui entraînerait un nouveau repli de l'épargne brute (- 3,8 %). Déjà forte en 2014, la contraction des investissements perdurerait (- 6,8 %). Malgré cette baisse, les ressources propres ne suffiraient pas à financer les investissements. Les groupements auraient alors recours à l'endettement de façon un peu plus soutenue qu'en 2014.

	14/13 %	2014e Mds€	15/14* %	2015e** Mds€		14/13 %	2014e Mds€	15/14* %	2015e** Mds€
RECETTES COURANTES (1)	+ 1,7	35,3	+ 1,3	36,7	DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	- 7,3	9,0	- 6,8	8,5
<i>Hors reversements fiscaux</i>	+ 0,6	25,4	+ 1,2	26,7	financées par :				
Recettes fiscales	+ 3,9	22,4	+ 4,3	24,3	Autofinancement (4)=(3)-(5)	- 10,3	5,1	- 14,0	4,4
Dotations de l'État	- 1,9	8,6	- 7,4	8,4	Recettes d'investissement hors emprunts	+ 6,4	3,5	+ 0,4	3,4
Autres recettes	- 1,7	4,2	+ 3,7	4,1	Flux net de dette (emprunts - remboursements)	-	+ 0,5	-	+ 0,7
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)	+ 4,1	30,7	+ 2,1	32,3	Emprunts nouveaux (hors opérations financières)	- 10,8	2,3	+ 5,2	2,6
<i>Hors reversements fiscaux</i>	+ 3,8	20,8	+ 2,4	22,2	Remboursements (hors opérations financières)	+ 4,8	1,8	+ 2,1	1,9
Dépenses de personnel	+ 7,2	7,2	+ 4,2	7,7	Variation du fonds de roulement (5)		- 0,5		- 0,0
Intérêts de la dette	+ 0,0	0,7	- 1,9	0,7	ENCOURS DE DETTE au 31 décembre	+ 2,1	22,6	+ 2,4	23,7
Autres dépenses de fonctionnement	+ 3,3	22,8	+ 1,6	23,9	Budgets principaux			e : estimations	
ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)	- 11,9	4,6	- 3,8	4,4					

* Évolutions hors impact de la création de la Métropole de Lyon

** Montants y compris la Métropole de Lyon

Baisse de l'épargne malgré une fiscalité économique dynamique

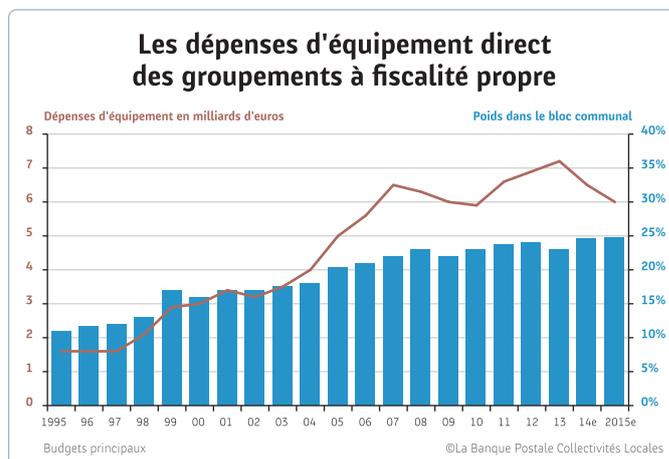
En 2015, **les recettes de fonctionnement** des groupements à fiscalité propre (GFP) progresseraient de 1,3 % (+ 1,2 % hors reversements fiscaux), soit une croissance un peu plus faible qu'en 2014 (+ 1,7 %). La contribution des groupements au redressement des comptes publics, qui prend la forme d'une **baisse des dotations de l'État**, s'accroît et s'élève à 621 millions d'euros (contre 252 millions en 2014). L'accroissement des recettes serait donc surtout porté par **les recettes fiscales** qui progresseraient de 4,3 % pour un total de 24,3 milliards d'euros. Hors effet de nouveaux transferts fiscaux des communes (faibles en 2015), la CVAE augmenterait de 4,4 %, après une année de baisse, et la CFE bénéficierait de bases en hausse de 2,9 % et d'une légère utilisation du levier fiscal.

Les dépenses de fonctionnement (32,3 milliards d'euros) augmenteraient de 2,1 % (+ 2,4 % hors reversements fiscaux). Malgré une nette décélération par rapport aux années précédentes (+ 4,1 % en moyenne entre 2009 et 2014), le rythme de croissance de ces dépenses demeurerait supérieur à celui des ressources courantes, ce qui provoquerait un nouveau repli de l'épargne brute (4,4 milliards d'euros) de - 3,8 %, après - 11,9 %.

(Retrouvez une analyse détaillée des comptes des groupements à fiscalité propre dans « Territoires et Finances » en partenariat avec l'AMF à paraître mi-novembre 2015)

Nouvelle baisse des investissements

En 2015, **les investissements intercommunaux** (8,5 milliards d'euros dont environ 6 milliards d'euros d'équipements directs) diminueraient de 6,8 % prolongeant un recul déjà fort de 7,3 % en 2014, ce qui, en cumulé, reviendrait à une contraction de près de 14 % en deux ans. Ces dépenses seraient financées à 92 % par les ressources propres composées de l'autofinancement (épargne brute corrigée du résultat de l'exercice) et des subventions et participations reçues. Le financement restant serait assuré par un recours à l'endettement (emprunts moins remboursements de dette) de 0,7 milliard d'euros. **L'encours de dette** se situerait ainsi en fin d'année à 23,7 milliards d'euros, en progression de 2,4 %.



Précisions méthodologiques

Sources

Jusqu'en 2013, 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.

Jusqu'en 2014, les comptes par niveau sont basés sur les données définitives ou prévisionnelles des comptes administratifs ou de gestion (sources : La Banque Postale, DGCL et DGFIP).

Pour 2015, les données sont des prévisions élaborées par La Banque Postale à partir des travaux de différents organismes (DGCL, Ministère de l'économie et des finances, ODAS).

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. La création en 2015 de la Métropole de Lyon et par conséquent la modification du périmètre du département du Rhône ont été prises en compte dans les montants présentés dans les comptes synthétiques des groupements à fiscalité propre et des départements, mais les évolutions affichées sont hors impact lié à ces changements.

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.

L'addition des comptes par niveau - qui sont hors budgets annexes - ne correspond pas au compte « collectivités locales » car ce dernier 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.

Remarque

Les dispositions du PLF 2016 sont encore provisoires et pourront être amendées lors des discussions parlementaires débutées mi-octobre.

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.



Réalisé par la Direction des études de La Banque Postale Collectivités Locales - Directeur de la publication : Serge Bayard - ISSN 2272-5210
Novembre 2015 - La reproduction partielle ou totale du présent document doit s'accompagner de la mention La Banque Postale Collectivités Locales

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



COLLECTIVITÉS LOCALES

GRUPE LA BANQUE POSTALE