

ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2019

Annexe 2 : Etat général des finances locales

La synthèse présentée ci-dessous s'appuie sur les données provenant des rapports « Les finances des collectivités locales en 2017 – Etat des lieux » rédigé par l'Observatoire des Finances Locales et « Les collectivités locales en chiffres 2017 » publié par la Direction Générale des Collectivités Locales.

Il est à noter qu'à la date de la production de la présente annexe les informations sur l'exercice 2017 utilisées sont des estimations reposant sur les inscriptions aux budgets primitifs des collectivités et peuvent connaître des écarts avec les réalisations.

I – Les éléments de contexte 2013 – 2017

2013 : Amélioration des conditions d'accès au financement pour les collectivités territoriales en raison :

- du développement de l'activité de la nouvelle banque des collectivités locales (partenariat Banque Postale / CDC¹) confirmant ainsi l'offre de financement du secteur bancaire.
- de la création de l'Agence France Locale (agence de financement des collectivités locales) visant à emprunter directement sur les marchés financiers et permettant l'accès au marché obligataire pour les petites et moyennes collectivités.
- de la mise en place par la CDC d'une enveloppe de prêts de long terme sur fonds d'épargne de 20 milliards d'euros pour la période 2013 – 2017 améliorant les conditions d'accès au crédit pour les collectivités.

2014 : Hausse des taux de TVA et de cotisation vieillesse.

Montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

1^{ère} contribution de 1,5 milliard d'euros des collectivités au redressement des finances publiques

Pacte de confiance et de responsabilité conclu entre l'Etat et les collectivités locales :

- ⇒ autorise notamment les Départements à relever le taux de taxe de publicité foncière ou du droit d'enregistrement au-delà de 3,80 % et dans la limite de 4,50 %.

2015 : Hausse du franc suisse ayant une forte répercussion négative sur les collectivités détenant des prêts adossés sur la parité euro / franc suisse.

- ⇒ Doublement (3 milliards d'euros) de la capacité d'intervention du fonds de soutien (créé en 2013) et relèvement à 75 % de l'aide versée pour financer les indemnités de remboursements anticipés payés par les collectivités dans le cadre de la désensibilisation des emprunts à risque.

Mise en place par la CDC du préfinancement à taux zéro du FCTVA visant à verser des avances pour les dépenses éligibles au FCTVA des années 2013, 2014 et 2015 : 1.826 collectivités ont souscrit à ce préfinancement pour 838 millions d'euros.

Suppression de l'exonération à la taxe d'habitation des personnes de condition modeste.

¹ CDC : Caisse des dépôts et consignations

2016 : Premiers effets de la mise en œuvre de la loi NOTRe du 7 août 2015 portant « nouvelle organisation territoriale de la République » et de la loi 2015-292 du 16 mars 2015 relative à « l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes »

⇒ Fusions de communes et d'EPCI : création de 200 communes nouvelles regroupant 670 anciennes, réduction du nombre de d'EPCI à fiscalité propre de 39 %.

Revalorisation du point d'indice de la Fonction Publique : + 0,6 % au 1^{er} juillet.

Mise en œuvre des premiers décrets relatifs au « Parcours professionnels, carrières et rémunération » (PPCR).

Réintégration de l'exonération à la taxe d'habitation des personnes de condition modeste.

2017 : Poursuite des fusions de communes et d'EPCI.

Transfert de compétences des départements vers les régions dans le domaine des transports non urbains et des transports scolaires ainsi que nouvelle répartition des compétences en matière de développement économique.

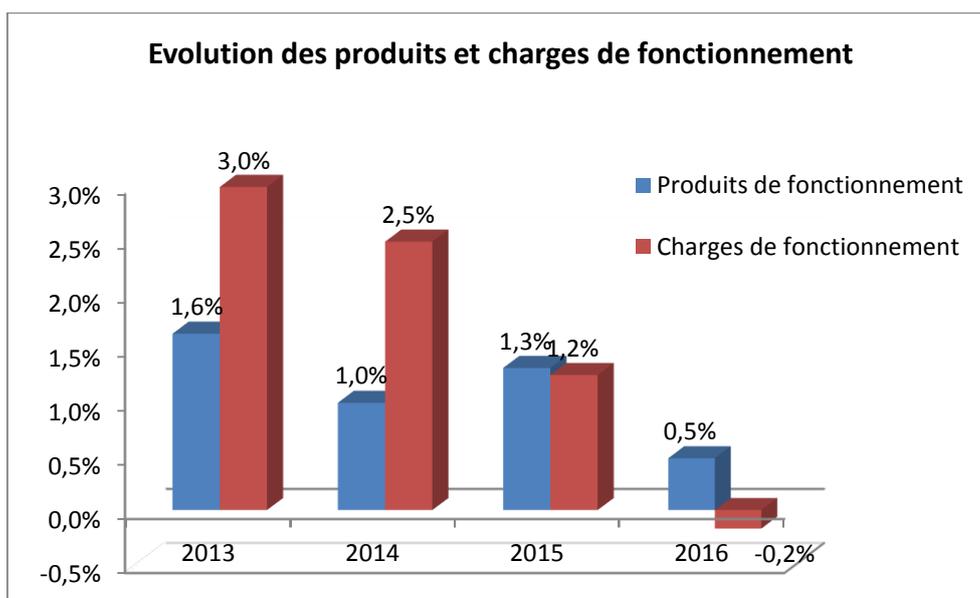
Nouvelle revalorisation du point d'indice de la Fonction Publique : + 0,6 % en février + effet année pleine de la précédente hausse du point.

Poursuite de la mise en œuvre du PPCR.

II – La section de fonctionnement

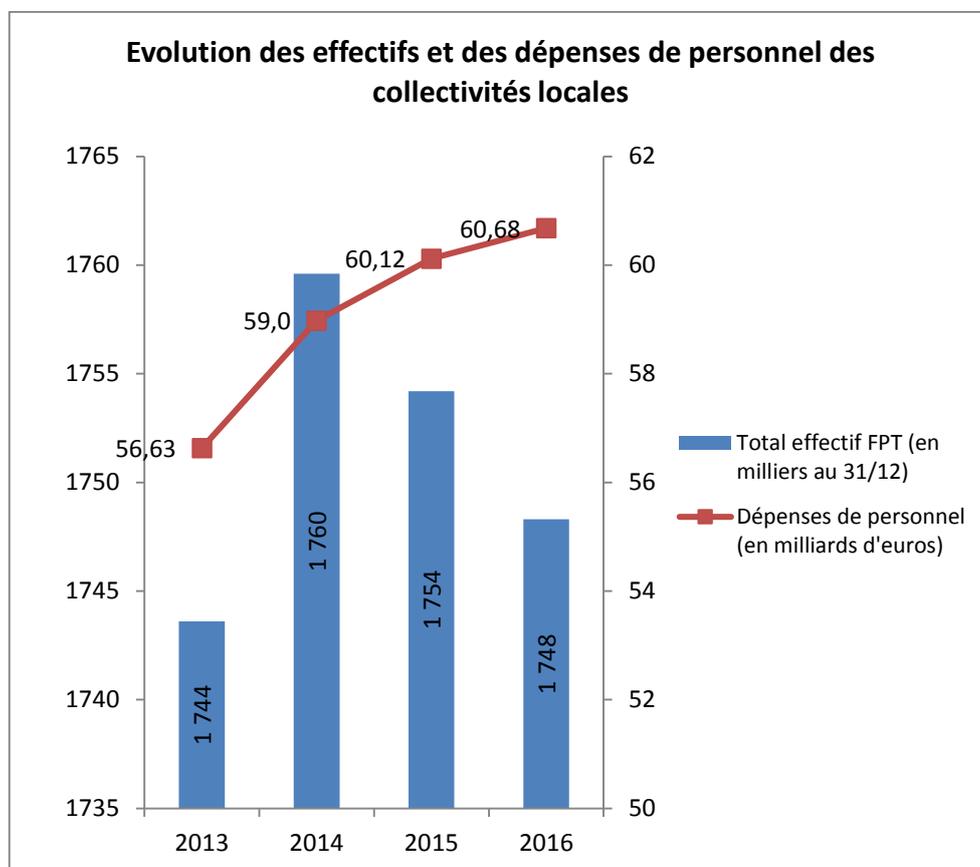
Entre 2012 et 2014, la progression des charges de fonctionnement a été plus rapide que celle des produits engageant ainsi les collectivités locales dans un « effet ciseaux » traduisant de fortes tensions budgétaires. Ce phénomène a été interrompu en 2015 puisque les recettes et les dépenses connaissent alors une évolution quasi-équivalente. 2016 confirme l'inversion de tendance et l'amélioration de la situation est renforcée.

Le graphique ci-dessous retranscrit les taux d'évolution des charges et produits de fonctionnement constatés entre 2013 et 2016.



En 2016, les dépenses de fonctionnement diminuent de 0,2 %, dans la continuité des ralentissements observés durant les années précédentes. Cette diminution concerne toutes les composantes du budget

(achats et charges externes, charges finances et dépenses d'intervention) à l'exception des frais de personnel qui augmentent toutefois de manière très modérée. En effet, malgré la revalorisation du point d'indice et les premières mesures du dispositif PPCR, les charges de personnel enregistrent une hausse de seulement 0,9 % en raison de la baisse des effectifs constatés en 2015 et 2016 retracée sur le graphique suivant :



Les budgets primitifs votés pour l'année 2017 prévoient une accélération des dépenses de personnel.

Bien qu'enregistrant un net ralentissement par rapport à 2015, les recettes de fonctionnement continuent de progresser (+ 0,5 %). Cette faible progression provient de la baisse des concours financiers de l'Etat dont la principale composante est la DGF² (- 8,1 %) mais également du ralentissement des recettes fiscales (stabilité de la taxe d'habitation et faible croissance de la CVAE³ par exemple). En revanche les autres impôts et taxes tels que les DMTO⁴ restent dynamiques en raison notamment d'un marché immobilier porteur mais également de la hausse des taux de DTMO.

En 2017, sont attendus une hausse des impôts locaux notamment avec une progression accrue de la CVAE, une baisse de la DGF et un accroissement des dotations de péréquation.

Ainsi, après plusieurs années de baisse, l'épargne brute remonte en 2015 (+ 1,7 %) et croît plus nettement en 2016 (+ 4,5 %) pour s'établir à 28,5 milliards d'euros, le taux d'épargne brute⁵ évoluant de nouveau positivement (14,5 % en 2016 contre 13,9 % en 2015). Compte tenu de la progression des

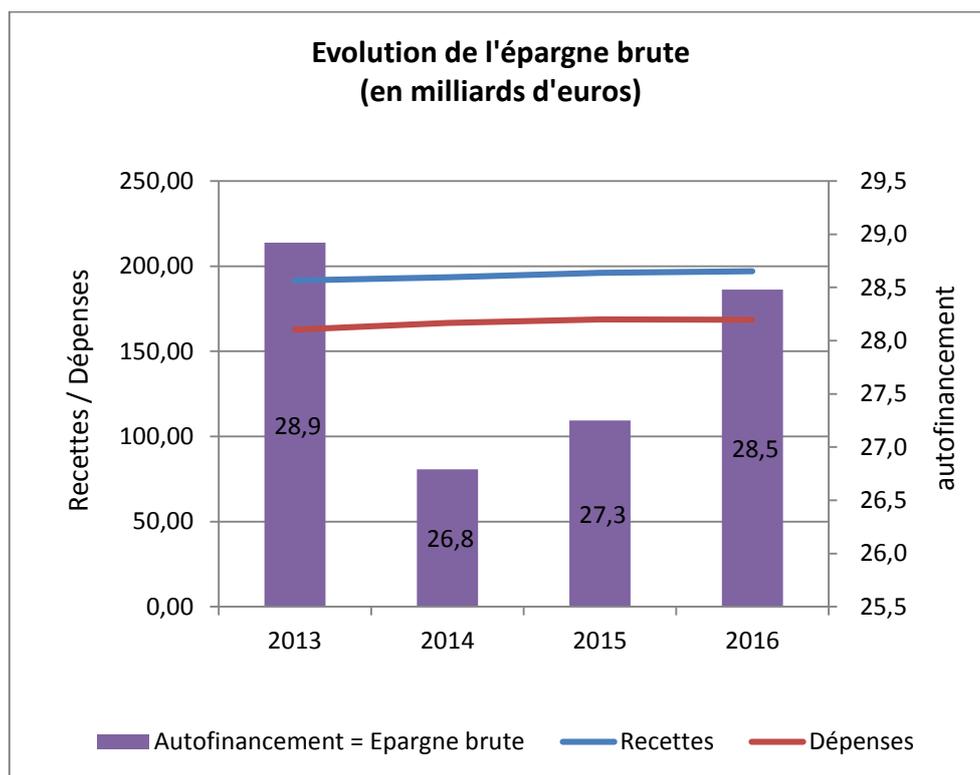
² DGF : Dotation globale de fonctionnement

³ CVAE : Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

⁴ DMTO : Droits de mutation à titre onéreux

⁵ Différence entre les recettes et les dépenses réelles de fonctionnement rapportées aux recettes réelles de fonctionnement

dépenses et des recettes, le graphique ci-dessous montre l'évolution de l'épargne brute qui en découle sur la période 2013 – 2016 :



Pour 2017, les régions et départements anticipent une nouvelle hausse de leur épargne brute alors que les communes envisagent une nouvelle diminution.

III – La section d'investissement hors dette

Les dépenses d'investissement sont composées des subventions d'équipement, des dépenses d'équipement et de diverses autres dépenses.

La baisse de l'épargne brute subie jusqu'en 2015, associée aux effets du cycle électoral dans le secteur communal, se sont traduit par une diminution des investissements des collectivités locales en 2014 et 2015. Malgré la progression de l'épargne brute et plusieurs mesures de soutien à l'investissement (DSIL⁶, élargissement des dépenses éligibles au FCTVA), les dépenses d'investissement diminuent encore. Cette baisse est toutefois moins marquée que les deux années précédentes : - 3,0 % en 2016 après - 8,4 % en 2015 et - 7,7 % en 2014. Parmi les dépenses d'investissement, les subventions enregistrent la plus forte diminution (- 5,9 %) tandis que l'évolution des dépenses d'équipement est plus modérée (- 0,9 %).

Les budgets primitifs votés pour l'année 2017 prévoient une reprise des dépenses d'investissement des communes, tandis que les budgets des départements et des régions seront marqués par le transfert des compétences des départements vers les régions, induisant ainsi une baisse des investissements des départements et une hausse de ceux des régions.

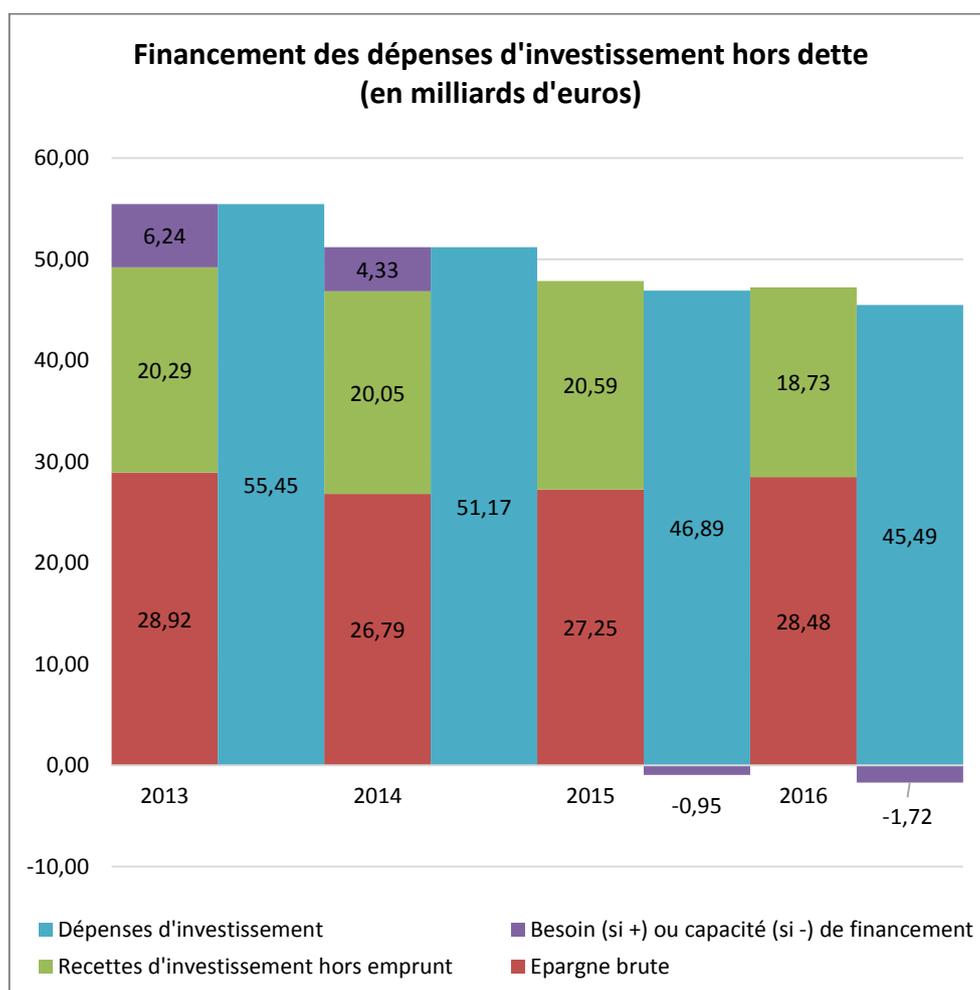
Les recettes d'investissement sont composées des dotations et subventions de l'Etat, de subventions spécifiques en provenance de divers ministères, de fonds de concours européens et de subventions versées par des tiers.

⁶ DSIL : Dotation de soutien à l'investissement local

Les recettes d'investissement baissent de 9 % en 2016 en raison de la diminution du FCTVA mais également du contrecoup du dispositif de préfinancement à taux zéro du FCTVA mis en œuvre en 2015.

En 2016 comme en 2015, les ressources propres des collectivités (épargne brute et recettes d'investissement hors emprunt) sont supérieures à leurs dépenses d'investissement hors emprunt. Elles dégagent alors une capacité de financement qui atteint 1,7 milliard d'euros. Le taux de couverture des opérations d'investissement, en augmentation pour la seconde année consécutive, devient alors supérieur à 100 %. Cette amélioration provient essentiellement de la baisse des dépenses d'investissement, l'amélioration de l'épargne brute (+ 1,2 milliard d'euros) ne suffisant pas à compenser la réduction des recettes d'investissement (- 1,9 milliard d'euros).

Le graphique ci-après visualise les dépenses et recettes d'investissement hors dette sur la période 2013 à 2016 et concrétise l'évolution du besoin de financement qui en découle :



En 2017, le taux de couverture des opérations d'investissement devrait à nouveau progresser notamment pour les départements et les régions ; pour les premiers en raison de la progression de l'épargne brute conjuguée à la baisse des dépenses d'investissement, pour les régions en raison de la progression des recettes.

IV – L'endettement

Malgré l'amélioration du taux de couverture des opérations d'investissement, on constate un accroissement du flux net de dette entre 2015 et 2016. Il reste toutefois très modéré avec un accroissement de seulement 0,9 milliard d'euros.

Le recours à l'emprunt s'élève à 14,3 milliards d'euros enregistrant une baisse de 12,1 % sur un an, tandis que les remboursements atteignent 13,4 milliards d'euros (+ 1,1 %). Le taux d'endettement atteint 75,4 % pour l'ensemble des collectivités et progresse de 1 point par rapport à 2015.

