

ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2020

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 – éditions 2018 et 2019 » rédigé par l'Observatoire des Finances Locales et « Les collectivités locales en chiffres 2019 » publié par la Direction Générale des Collectivités Locales.

I – Les éléments de contexte 2014 – 2018

2014 : Hausse des taux de TVA (19,6 % à 20 % pour le taux normal, 7 % à 10 % pour le taux réduit) 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.

2016 : Suppression de l'exonération à la taxe d'habitation des personnes de condition modeste. 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 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.

Mise en place du fonds exceptionnel de 200 millions d'euros destiné à soutenir les départements en difficulté.

Mise en place du fonds de soutien exceptionnel destiné à accompagner les dépenses des régions consacrées au développement économique (200 millions d'euros versés en 2017).

2018 : Effet en année pleine du transfert de compétences dans le domaine du transport scolaire (mise en œuvre septembre 2017).

Réduction de la taxe d'habitation.

Suppression de la DGF versées aux régions et aux CTU¹ remplacée par une fraction de TVA.

« Pacte de confiance » : contractualisation entre l'Etat et les 322 plus grandes collectivités visant à la maîtrise des dépenses et la stabilité des concours financiers.

Impact de la loi d'adaptation de la société au vieillissement (loi ASV adoptée en 2015) sur les dépenses d'APA².

II – La section de fonctionnement

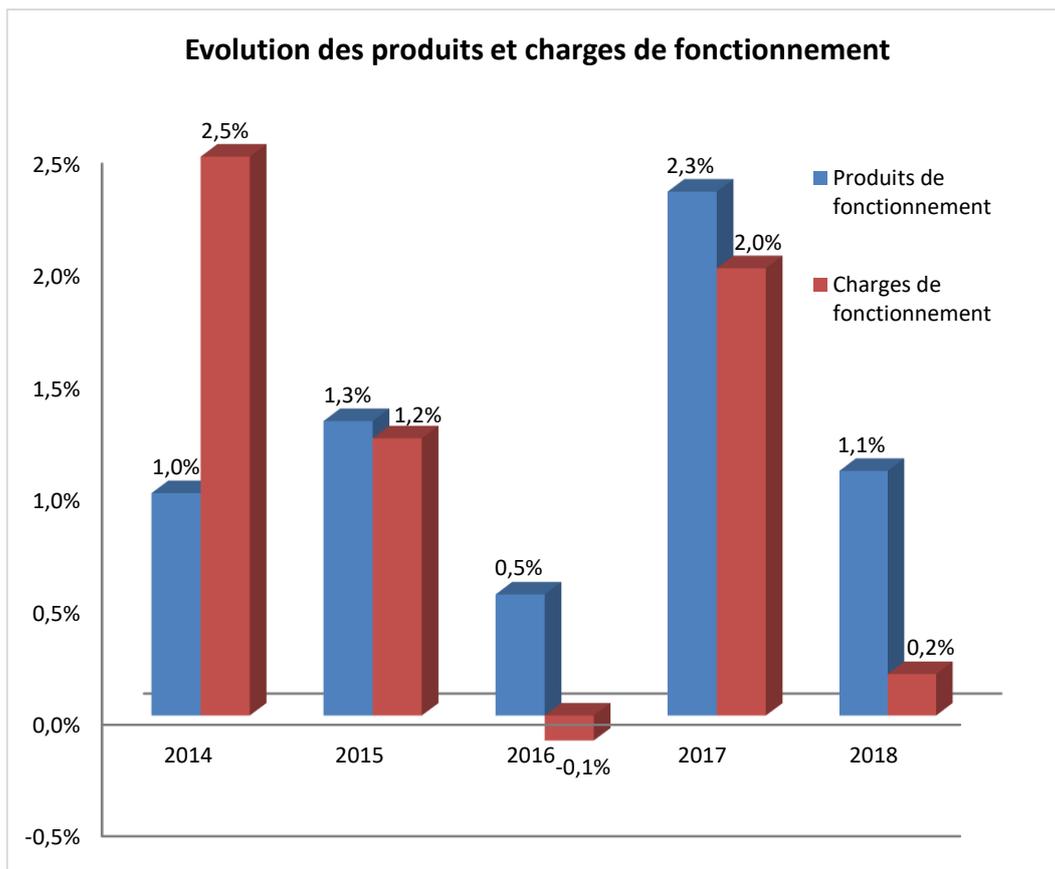
De 2012 à 2014, les collectivités locales étaient engagées dans un phénomène dit « d'effet ciseaux » se traduisant par une progression des charges de fonctionnement plus rapide que celle des produits et induisant ainsi de fortes tensions budgétaires.

Depuis 2015, la tendance s'est inversée permettant alors une amélioration de la situation financière des collectivités locales : l'épargne brute (différence entre les produits et les charges de fonctionnement) ainsi que le taux d'épargne brute (épargne brute rapportée aux recettes de fonctionnement) progressent.

Le graphique ci-après retranscrit les taux d'évolution des charges et produits de fonctionnement constatés entre 2014 et 2018.

¹ CTU : Collectivité territoriale unique

² APA : allocation personnalisée d'autonomie

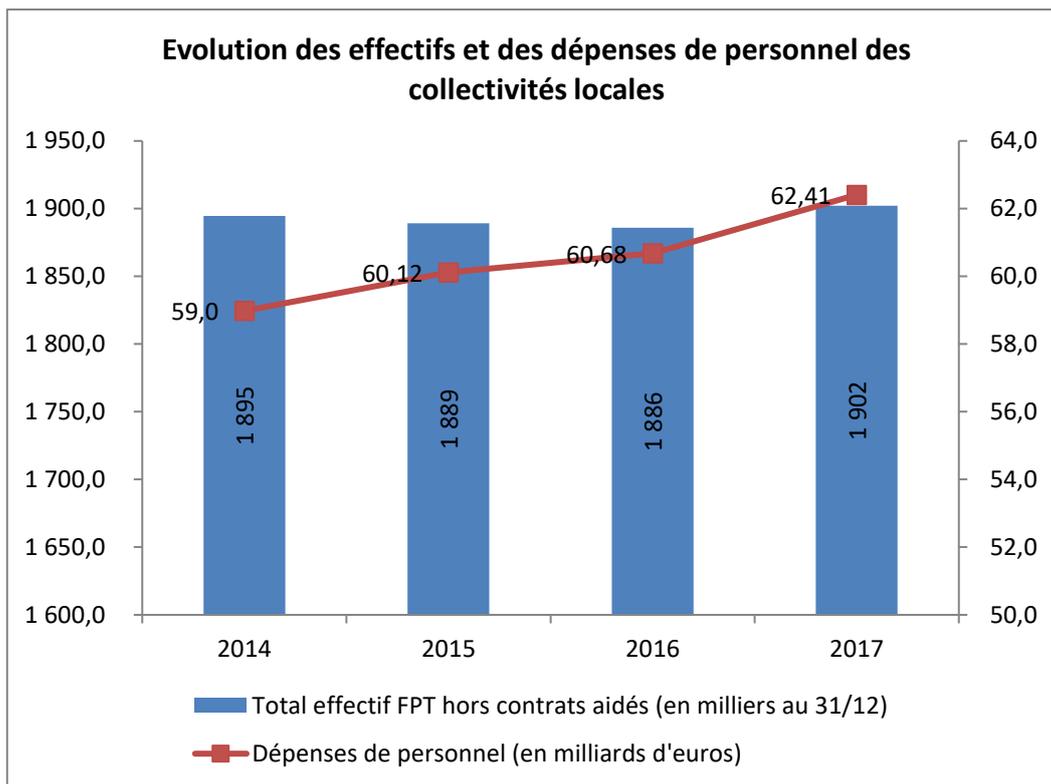


Après une baisse de 0,1 % en 2016, les dépenses de fonctionnement augmentent de 2 % en 2017. Hormis les charges financières, la hausse concerne l'ensemble des postes de dépenses composant le budget (achats et charges externes, charges de personnel et dépenses d'intervention). Cette hausse s'explique notamment par :

- la reprise de l'inflation pour les achats et charges externes,
- le dynamisme des dépenses d'APA (loi ASV), les allocations au titre du RSA ralentissent quant à elles leur progression
- la hausse des rémunérations brutes (hausse du point d'indice) et des cotisations (hausse du taux de cotisation CNRACL) alors que les effectifs globaux des collectivités locales ont tendance à diminué.

En 2018, les dépenses de fonctionnement restent relativement stables avec une hausse de seulement 0,2 %. Le ralentissement du rythme des dépenses par rapport à celui de 2017 provient d'une part de la maîtrise des dépenses d'intervention (- 0,1 %) et d'autre part du ralentissement des charges de personnel (+ 0,9 % en 2018 contre + 2,9 % en 2017). Ce ralentissement tient à l'absence de revalorisation salariale et à la stabilité des cotisations employeur. Par ailleurs, bien qu'ancrés dans un contexte d'inflation, il est à noter que les achats et charges externes progressent modérément (+ 1 %).

Le graphique suivant montre l'évolution des effectifs ainsi que celle des dépenses de personnel dans les collectivités locales.



Après un net ralentissement en 2016 (+ 0,5 %), les recettes de fonctionnement retrouvent un nouveau dynamisme en 2017 avec une progression de 2,3 % emmenée par des recettes de la fiscalité en hausse de 3,8 %. S'agissant des impôts locaux, ce sont les impôts dits économiques qui présentent les plus fortes augmentations avec + 4,3 % pour la CVAE³ et + 25,1 % pour la TASCOM⁴ notamment en raison d'un changement dans le calendrier de paiement et l'anticipation des recettes de l'exercice 2018. En revanche, les trois taxes « ménages »⁵ augmentent plus modérément qu'en 2016. Concernant les autres impôts et taxes, leur croissance résulte principalement de l'augmentation des DMTO⁶ qui profitent du dynamisme du marché immobilier (prix des biens et nombre de transactions). Par ailleurs, les subventions reçues sont en forte hausse notamment sous l'effet des subventions européennes perçues par les régions.

A l'instar des dépenses, les recettes de fonctionnement ralentissent en 2018 (+ 1,1 %) du fait notamment du ralentissement des impôts « économiques ». En effet, ces derniers subissent les répercussions de l'à-coup dont a bénéficié l'année 2017 avec la révision du calendrier de versement des acomptes. L'évolution des recettes provenant des DMTO est une nouvelle fois vive (+ 4,6 %).

Il est à noter que le recul des concours de l'Etat provient uniquement de la suppression de la DGF⁷ versée aux régions et aux CTU remplacée par une fraction de TVA. Aussi en intégrant ce transfert de fiscalité aux concours de l'Etat, ceux-ci restent stables.

³ CVAE : Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

Représente un cinquième de la fiscalité directe locale

⁴ TASCOM : Taxe sur les surfaces commerciales

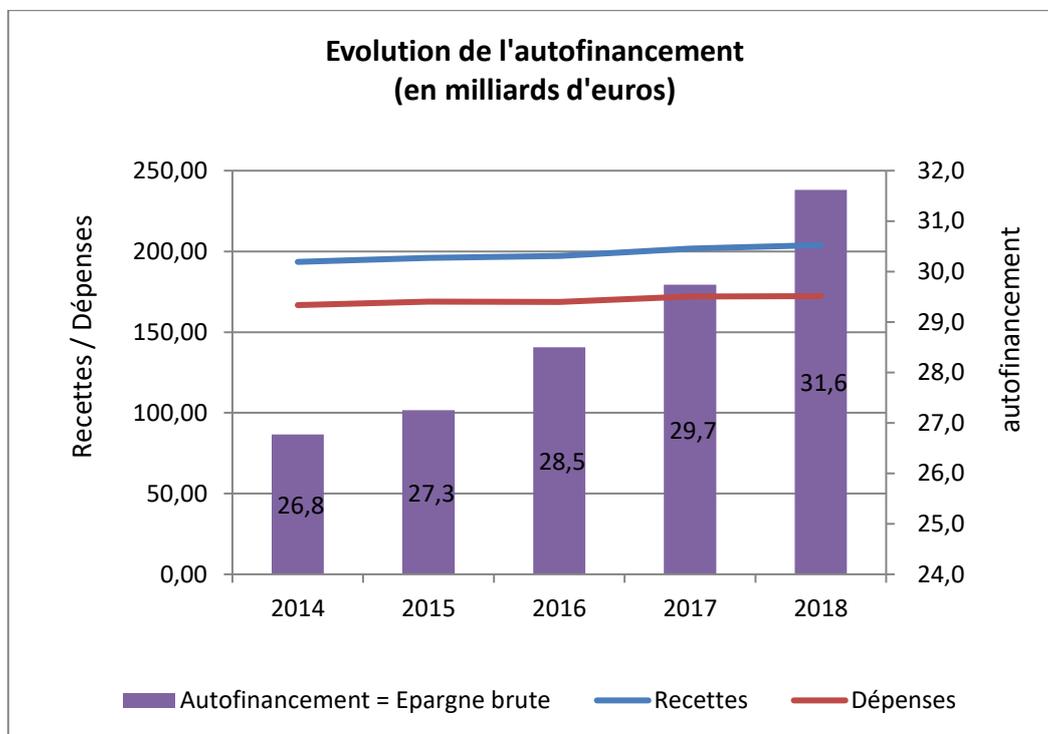
⁵ Taxes « ménages » : taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti et taxe sur le foncier non bâti

⁶ DMTO : Droits de mutation à titre onéreux

⁷ DGF : Dotation globale de fonctionnement

Ainsi, après une période de baisse entre 2011 et 2014, l'épargne brute connaît depuis une amélioration, pour s'établir à 31,6 milliards d'euros soit + 1,7 % en 2015, + 4,6 % en 2016, + 5,0 % en 2017 et + 6,3 % en 2018. Le taux d'épargne brute⁸ suit également cette embellie : 13,9 % en 2015, 14,5% en 2016, 14,7 % en 2017 et 15,5 % en 2018.

Compte tenu de la progression des dépenses et des recettes, le graphique ci-dessous montre l'évolution de l'épargne brute qui en découle sur la période 2014 – 2018 :



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 s'est traduite par une diminution des investissements des collectivités locales en 2014 et 2015, qui s'est poursuivie en 2016 malgré la reprise de l'épargne brute et plusieurs mesures de soutien à l'investissement (DSIL⁹, élargissement des dépenses éligibles au FCTVA). L'année 2017 marque une rupture de tendance en affichant une augmentation des dépenses d'investissement de 6,1 %. La progression des dépenses d'équipement est forte (+ 7,0 %) tandis que celle des subventions versées est plus modérée (+ 1,8 %). En 2018, la relance des investissements est confirmée avec une hausse de 5,2 %.

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.

Après une baisse de 9,0 % 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, les recettes

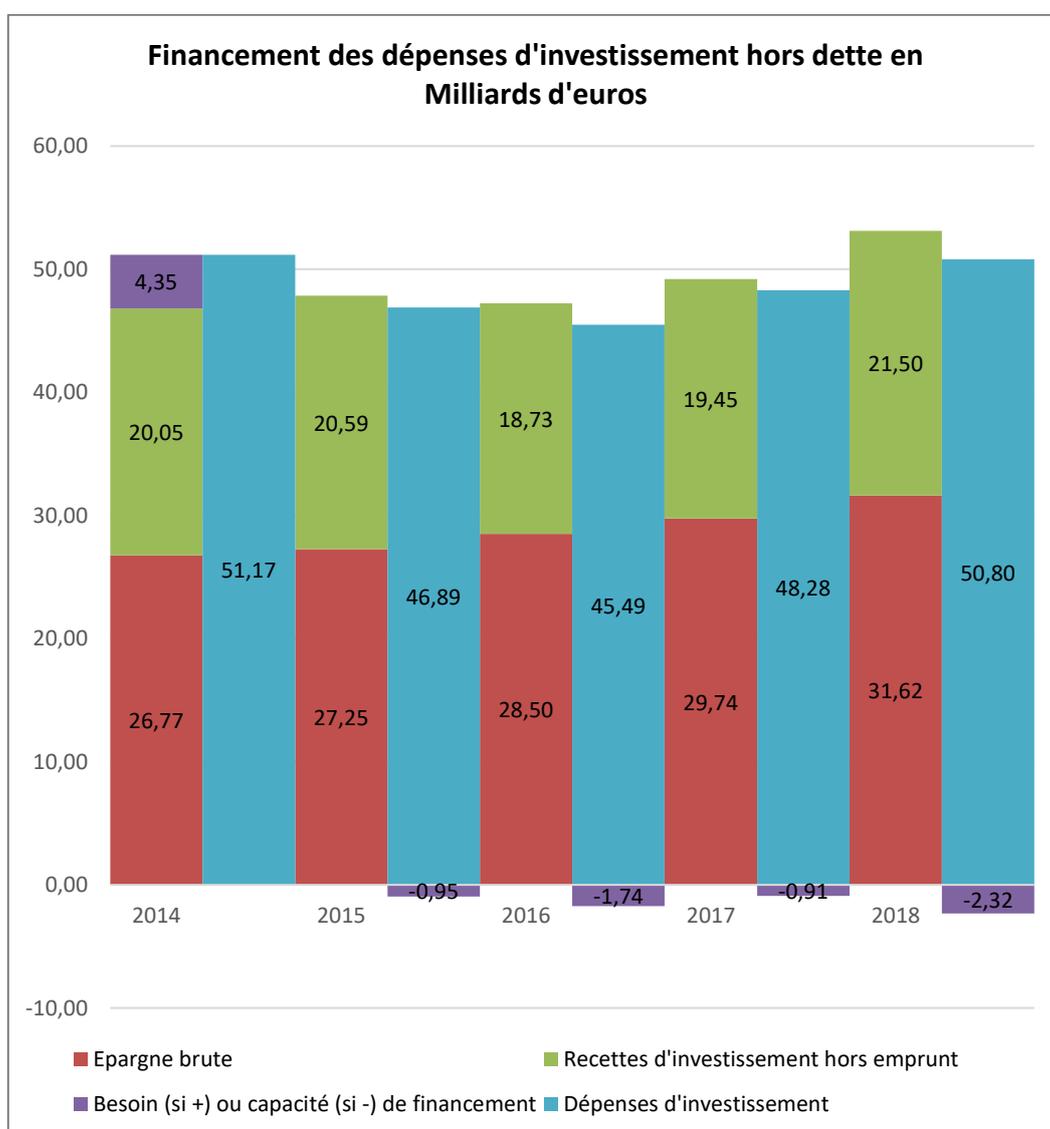
⁸ Différence entre les recettes et les dépenses réelles de fonctionnement rapportées aux recettes réelles de fonctionnement

⁹ DSIL : Dotation de soutien à l'investissement local

d'investissement progressent de 3,8 % en 2017 et de 10,5 % en 2018. Cette forte progression provient d'une part du développement des subventions et dotations d'investissement dont la DSIL et la DETR¹⁰, mais aussi de la hausse du FCTVA consécutive à la reprise de l'investissement en 2017.

Depuis 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 2,3 milliards d'euros en 2018. Après trois années consécutives d'amélioration, le taux de couverture des opérations d'investissement chute de 1,9 point en 2017, en raison d'une hausse des dépenses d'investissement plus rapide que celle des recettes, mais reste toutefois supérieur à 100 %. En 2018, il connaît une nouvelle amélioration le positionnant au-dessus de celui de 2016 à 104,6 %.

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 :

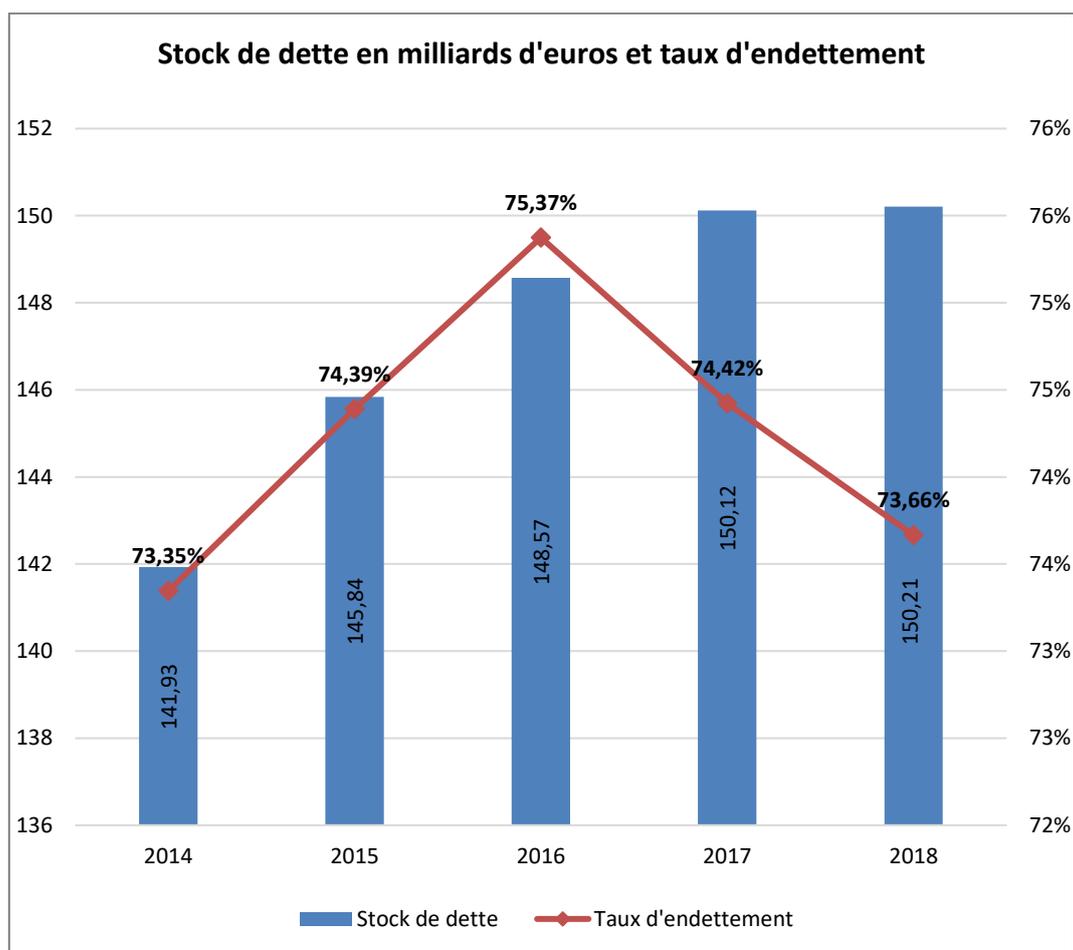


¹⁰ DETR : Dotation d'équipement des territoires ruraux

IV – L'endettement

En 2017, le taux d'endettement¹¹ diminue pour la première fois depuis 2011 : - 0,9 point à 74,4 %.

En 2018, le volume des emprunts contractés continue de diminuer pour atteindre 13,3 milliards d'euros alors que les remboursements de dette progressent et dépassent 14 milliards d'euros. Le flux net de l'année ressort donc négatif de 700 millions d'euros permettant ainsi au stock de dette de se stabiliser pour la première fois depuis 2003. Conjugué à l'amélioration de l'épargne brute, la capacité de désendettement des collectivités s'améliore pour la troisième année consécutive et le taux d'endettement n'est alors plus que de 73,7 %.



¹¹ Taux d'endettement : encours de dette / recettes de fonctionnement