

Synthèse du rapport 2015 de l'Observatoire des finances locales

L'année 2014 est marquée par une faible progression des recettes de fonctionnement des collectivités locales et un recul de l'épargne brute. Cette situation financière, associée aux effets du cycle électoral communal, se traduit par une baisse de l'investissement.

En 2015, les dotations de l'Etat baisseront de 3,67 Md€ dans le cadre de l'effort de 11 Md€ demandé aux collectivités locales sur la période 2015-2017. Toutefois, cette baisse des dotations devrait être atténuée par l'amélioration de la situation macroéconomique, la hausse des recettes fiscales (notamment la CVAE et les trois taxes « ménages ») et le renforcement des dispositifs de péréquation.

Le besoin de financement des administrations publiques locales (APUL), qui était en hausse depuis 2012, diminue presque de moitié en 2014 pour s'établir à 4,5 Md€. En effet, les dépenses des administrations publiques locales, qui avaient augmenté de 2011 à 2013, diminuent légèrement en 2014 (-0,3 %) alors que leurs recettes continuent d'augmenter (+1,4 %).

La baisse des dépenses APUL s'explique essentiellement par la diminution de la formation brute de capital fixe (FBCF), qui s'établit à 45,5 Md€ en 2014 (-9,6 %). Après la chute de la FBCF en 2010, liée aux investissements anticipés de 2009 favorisés par le plan de relance, les collectivités locales avaient repris leur effort d'investissement entre 2011 et 2013. S'il est classique, les années d'élections municipales, que les investissements croissent peu voire diminuent, la baisse en 2014 est notable.

La FBCF des administrations publiques dans leur ensemble est également en baisse (-7,3 %).

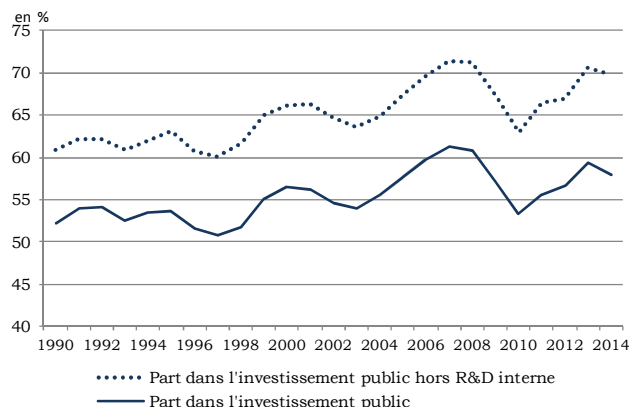
Moindre croissance des dépenses de fonctionnement, malgré le dynamisme des dépenses de personnel

En 2014, les dépenses de fonctionnement des collectivités locales progressent de 2,3 %, un rythme inférieur à celui des trois années antérieures (+3,0 % en moyenne entre 2010 et 2013). Elles se composent principalement des dépenses d'intervention (environ 40 %), des frais de personnel (environ 35 %) et des achats et charges externes (18 %).

Ce ralentissement s'explique par la baisse des achats et charges externes, notamment dans les communes (-2,0 % après +3,5 % en 2013) et dans les départements (-1,5 % après +0,3 %).

L'investissement des APUL représente ainsi 57,9 % des investissements publics en 2014, en baisse de 1,4 point par rapport à 2013. Si l'on raisonne hors dépenses de R&D réalisées en interne, la part des APUL est de 69,7 %.

Poids de l'investissement des APUL dans le total de l'investissement public



Source : Insee - Comptes nationaux, base 2010.

Volume budgétaire des collectivités locales en 2014

	Dépenses de fonctionnement		Dépenses d'investissement		Dépenses totales	
	Montant (en Md€)	Evolution annuelle	Montant (en Md€)	Evolution annuelle	Montant (en Md€)	Evolution annuelle
Bloc communal	89,3	+2,1%	41,2	-9,6%	130,6	-1,9%
Départements	59,3	+2,8%	14,2	-4,2%	73,5	+1,4%
Régions	17,8	+1,4%	11,4	+2,8%	29,3	+1,9%
Ensemble	166,5	+2,3%	66,8	-6,5%	233,4	-0,4%

Données hors gestion active de la dette.

Source : DGFIP.

Alors que les transferts liés à la loi relative aux libertés et responsabilités locales (LRL) de 2004 sont achevés, les dépenses de personnel augmentent de 4,1 % en 2014. Dans un contexte où le point d'indice de la fonction publique reste gelé en valeur depuis juillet 2010, cette augmentation provient en partie du relèvement, au 1^{er} janvier 2014, du taux de la contribution « employeur » due à la CNRACL et de la revalorisation de la grille indiciaire pour les

Faible progression des impôts locaux liée à la baisse des produits de la CVAE

Les recettes de fonctionnement s'élèvent en 2014 à 193,5 Md€, dont 119,2 Md€ de recettes fiscales (61,6 %) et 49,1 Md€ de concours financiers de l'État (25,4 %).

Les impôts locaux en 2013 et 2014

		2013 (en M€)	2014 (en M€)	Évolution annuelle (en %)
Taxes ménages	TH	20 248	20 554	1,5
	FB	28 549	29 304	2,6
	TFNB et Taxe additionnelle PNB	1 002	1 013	1,1
	Ensemble des 3 taxes	49 800	50 872	2,2
Impôts économiques	CFE	6 935	6 970	0,5
	CVAE	16 323	15 917	-2,5
	IFER	1 412	1 447	2,4
	TASCOM	708	712	0,7
	Ensemble des impôts économiques	25 377	25 045	-1,3
Total		75 177	75 917	1,0

* hors Mayotte, en raison de l'instauration de la fiscalité directe locale de droit commun à Mayotte.

Source : DGFiP - Recensement des éléments d'impositions (REI).

En 2014, selon les données des fichiers fiscaux, les produits perçus au titre des impôts locaux progressent de 1,0 %. Ces impôts sont constitués des taxes « ménages », pour les deux tiers, et des impôts économiques, pour un tiers.

Pour les taxes « ménages », dont les trois quarts sont à destination du secteur communal, l'augmentation des produits perçus s'explique principalement par celle des bases. En effet, les taux ont peu augmenté en 2014, comme c'est généralement le cas en année électorale. Les départements sont uniquement destinataires des produits de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), pour un montant de 12,5 Md€ en 2014 ; ils sont moins nombreux à avoir augmenté leur taux (13 départements contre près d'un tiers en 2013).

Les impôts économiques ont fléchi de 1,3 % en 2014, premier cas de recul depuis la mise en place de la réforme de la fiscalité pour les collectivités locales. Cette évolution est directement imputable à la baisse (- 2,5 %) du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), contrecoup de la hausse exceptionnelle de 2013 (+ 7,5 %).

Les autres impôts et taxes ont progressé de 6,3 % en 2014. Cette accélération s'explique par l'augmentation des DMTO et de la TICPE, ainsi que par l'instauration de deux nouveaux transferts de frais de gestion, suite au pacte de confiance et de responsabilité (conclu le 16 juillet 2013 entre l'État et les collectivités locales). Le

agents de catégorie C et B intervenue au 1^{er} février 2014 : ces deux facteurs expliquent environ 30 % de la hausse observée en 2014.

Les dépenses d'intervention, couvrant principalement les subventions et les versements de prestations en faveur des ménages, atteignent 67,0 Md€, soit une progression de 2,5 % en 2014. Les départements y consacrent à eux seuls 39,7 Md€.

premier (841 M€), au profit des départements, correspond au dispositif de compensation péréquée (DCP), qui contribue au financement des allocations individuelles de solidarité. Le second (600 M€), au profit des régions, vient se substituer à la dotation générale de décentralisation relative à la formation professionnelle à hauteur des deux tiers de son montant. Quant à la part des DMTO perçue par les départements, le pacte de confiance et de responsabilité a introduit la possibilité, à compter du 1^{er} mars 2014, de relever le taux de la taxe de publicité foncière ou du droit d'enregistrement au-delà de 3,8 % et dans la limite de 4,5 %.

Le montant des concours financiers de l'État inscrits en recettes de fonctionnement baisse de 5,5 % pour s'établir à 49,1 Md€ en 2014. La dotation globale de fonctionnement (DGF), principale composante de ces concours, atteint 39,9 Md€, soit une diminution de 3,3 % par rapport à 2013, qui traduit la participation des collectivités locales au redressement des finances publiques (1,5 Md€).

Dans ce contexte de diminution de la DGF, l'effort particulier en faveur de la péréquation est approfondi. Les dotations de péréquation communale (DSU, DSR et DNP) progressent ainsi de 109 M€ et les dotations de péréquation départementale de 10 M€. Par ailleurs, la loi de finances pour 2014 crée le fonds de solidarité des départements de la région d'Ile-de-France (FSDRIF), doté de 60 M€ et destiné à corriger les inégalités spécifiques de ressources et de charges entre les départements franciliens. Elle institue également pour l'année 2014 un fonds de solidarité pour les départements, alimenté par un prélèvement égal à 0,35 % du montant de l'assiette de la taxe de publicité foncière et des droits d'enregistrement perçus par les départements en 2013 ; ce fonds a été pérennisé par la loi de finances pour 2015.

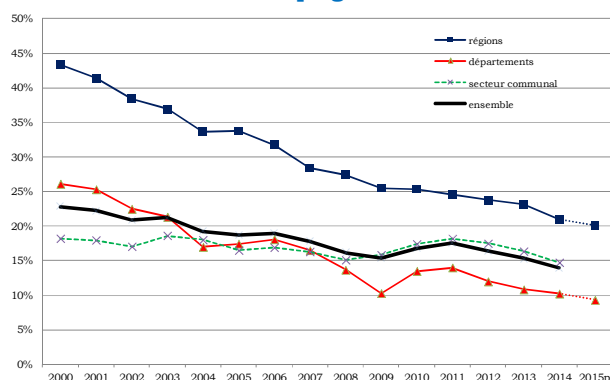
Ces deux fonds de solidarité viennent s'ajouter aux quatre dispositifs créés dans le prolongement de la réforme de la fiscalité locale : le fonds national de péréquation des DMTO perçus par les départements opérationnel depuis 2011, le fonds

de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) opérationnel depuis 2012, le fonds national de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises des départements et le fonds national de péréquation des ressources des régions et de la collectivité territoriale de Corse, tous deux mis en place en 2013. Ces dispositifs ont permis de répartir

Recul de l'investissement et augmentation de la dette

Avec une croissance des dépenses de fonctionnement plus rapide que celle des ressources, les trois niveaux de collectivités locales voient leur épargne brute se dégrader pour la troisième année consécutive. Elle s'élève à 27,0 Md€, contre 29,5 Md€ de 2013.

Taux d'épargne brute



Sources : DGFIP, estimations DGCL pour 2015

Cette baisse de l'épargne brute, associée aux effets du cycle électoral dans le secteur communal, aboutit à une nette diminution (- 7,8 %) des investissements des collectivités locales (hors remboursements de dette). Ces derniers s'élèvent ainsi à 54,1 Md€ en 2014. C'est dans le secteur communal que la baisse est la plus forte (- 11,4 %) ; les régions sont le seul niveau de collectivité dans lequel l'investissement progresse (+ 4,1 %).

Les subventions d'équipement se montent, pour l'ensemble des collectivités, à 13,5 Md€ en 2014. Les départements et les régions en assurent 76,0 %.

Les recettes d'investissement hors emprunts s'élèvent à 21,0 Md€ en 2014, en recul de 1,5 % sur un an. Le flux net de dette (3,5 Md€) et des prélèvements nets sur trésorerie (2,7 Md€)

2015 : renforcement des dispositifs de péréquation dans un contexte de reprise économique

Après le ralentissement observé en 2014, la situation économique devrait s'améliorer en 2015. Les prix à la consommation augmenteraient seulement de + 0,2 %.

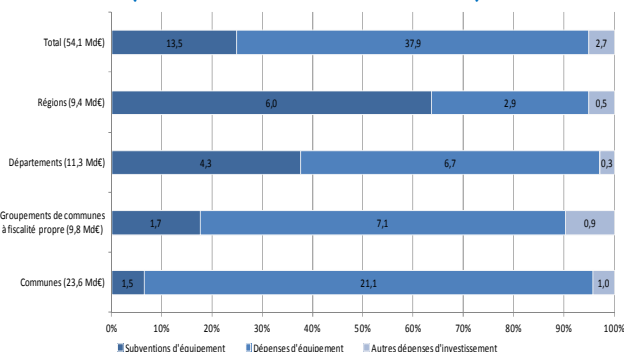
Les dépenses de personnel des collectivités locales devraient progresser plus faiblement en 2015, en dépit de l'effet, en année pleine, de la

976 M€ en 2014, soit près de 200 M€ de plus qu'en 2013.

La loi de finances pour 2014 prévoit en outre la montée en puissance du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France (FSRIF), dont le montant est augmenté de 20 M€ en 2014.

viennent compléter le financement des opérations d'investissement.

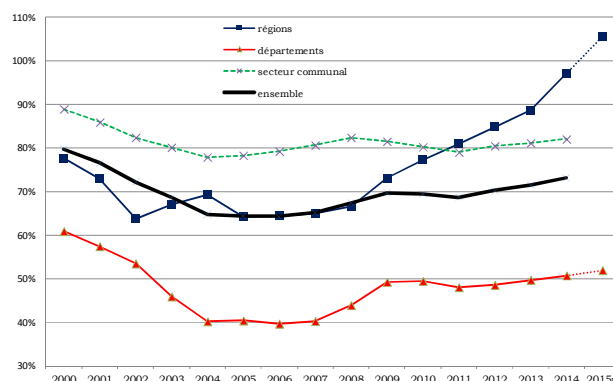
Nature des opérations d'investissement (hors remboursements de dette)



Source : DGFIP

L'encours de dette des collectivités locales progresse de 3,0 % et atteint 141,5 Md€ en 2014. Le taux d'endettement, mesuré par le ratio « dette / recettes de fonctionnement », s'élève à 73,2 % pour l'ensemble des collectivités. Il augmente depuis 3 ans. Son niveau est particulièrement élevé pour le secteur communal (82,1 %) et pour les régions (97,1 %).

Taux d'endettement



Sources : DGFIP, estimations DGCL pour 2015.

péréquation dans un contexte de reprise économique

réforme des rythmes scolaires. En effet, la hausse du taux de cotisation employeur à la CNRACL sera plus limitée qu'en 2014 (+ 0,10 point après +1,55 point), et l'effet de la revalorisation des grilles des catégories C et B sera moins important. Par ailleurs, le gel du point d'indice de la fonction publique est maintenu. En revanche,

les dépenses sociales resteront probablement dynamiques.

Les recettes des collectivités locales progresseraient faiblement. Elles bénéficieraient de la hausse des recettes de CVAE (+ 4,4 %) et, dans le secteur communal, d'une augmentation modérée des taux d'imposition pour les trois taxes ménages, comme c'est généralement le cas en début de mandature, étant observé que ces augmentations sont loin d'être générales. L'année 2015 sera cependant marquée par une nouvelle réduction des dotations de l'Etat, au titre de l'effort de 11 Md€ demandé aux collectivités locales sur la période 2015-2017.

Dans le cadre du renforcement des dispositifs de péréquation horizontale, la loi de finances pour

Bloc communal : l'impact du cycle électoral sur l'investissement

Les dépenses des communes seront notamment marquées par l'effet, en année pleine, de la généralisation des nouveaux rythmes scolaires. Du côté des recettes, la contribution du secteur communal à l'effort demandé aux collectivités locales se montera à 2,1 Md€ en 2015. En revanche, la péréquation au sein du bloc communal sera renforcée.

Départements : des dépenses sociales toujours dynamiques

Les dépenses de fonctionnement des départements, selon les budgets primitifs, devraient progresser de façon plus modérée en 2015. Ce ralentissement se retrouverait à la fois dans les dépenses de personnel et dans les dépenses d'intervention, même si ces dernières resteront dynamiques (+ 2,7 % après + 3,6 % en 2014). Malgré des impôts locaux plus dynamiques et une nouvelle hausse des produits de DMTO, les

Régions : un endettement toujours en hausse

Les dépenses de fonctionnement des régions, selon les budgets primitifs, devraient ralentir en 2015. Leurs recettes devraient à nouveau diminuer, en raison notamment d'une baisse de 451 M€ des dotations au titre de leur contribution à l'effort demandé aux collectivités locales. Malgré une

2015 a mis en place, pour les départements, un dispositif spécifique de garantie de perte de CVAE. Il est financé par prélèvement d'une quote-part des ressources de leur fonds de péréquation de la CVAE. Par ailleurs, les fonds de péréquation existants sont renforcés, avec notamment une hausse de + 210 M€ pour le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et de + 20 M€ pour le fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France (FSRIF).

Il reste à savoir dans quelle mesure le rythme d'évolution des dépenses de fonctionnement se rapprochera de celui des recettes.

La question se pose de savoir quel impact la baisse de certaines ressources aura sur les investissements, sachant en outre que le cycle électoral continue habituellement à produire ses effets l'année suivant le renouvellement général des exécutifs.

recettes de fonctionnement augmenteraient peu, en raison notamment de la contribution des départements à l'effort demandé aux collectivités locales (1,1 Md€). L'épargne brute diminuerait pour la quatrième année. Les dépenses d'investissement devraient se contracter. Enfin, la dette progresserait de 1,0 Md€, soit une progression similaire à celle de 2013 et de 2014.

contraction de leur épargne brute, leurs dépenses d'investissement devraient se maintenir, au prix d'une nouvelle augmentation de leur endettement : le taux d'endettement des régions pourrait progresser encore de 8 points, comme en 2014, et dépasser les 100 %.

Pour en savoir plus

Le Rapport de l'Observatoire des Finances Locales 2015

sur www.collectivites-locales.gouv.fr