

## Les finances des collectivités locales en 2015 et 2016

**En 2015, la croissance des dépenses de fonctionnement ralentit par rapport à 2014, tandis que celle des recettes de fonctionnement est plus rapide, notamment pour les recettes fiscales. Ainsi, le niveau de l'épargne brute connaît une certaine hausse en 2015 (+2,1 %), après trois années de baisse. Les dépenses d'investissement diminuent pour la seconde année, en particulier dans le secteur communal. L'endettement progresse à nouveau, notamment dans les régions.**

**En 2016, les recettes de fonctionnement devraient être moins dynamiques qu'en 2015, en raison notamment d'un ralentissement des bases d'imposition communale, ainsi que des produits de la CVAE et des DMTO. Les concours financiers de l'État baisseront de 3,4 Md€ ; les effets seront atténués par le renforcement des dispositifs de péréquation. Selon les budgets primitifs, les dépenses d'investissement pourraient connaître une légère reprise.**

### VOLUME BUDGETAIRE DES COLLECTIVITES LOCALES EN 2015

*En milliards d'euros*

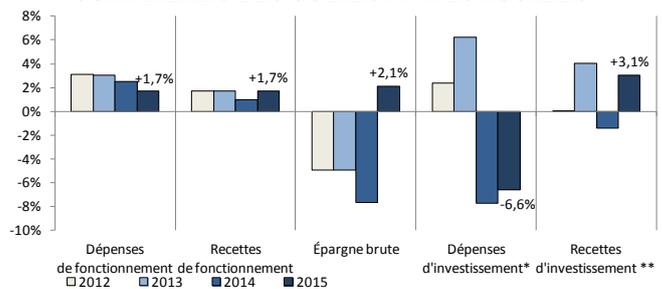
	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement*	Dépenses totales*	Recettes de fonctionnement	Recettes d'investissement**	Recettes totales**	Besoin ou capacité de financement
Bloc communal	90,1 (+1,4%)	29,7 (-9,6%)	119,9 (-1,6%)	106,4 (+2,0%)	15,2 (+0,9%)	121,5 (+1,8%)	+1,7
Départements	61,2 (+1,4%)	10,9 (-5,3%)	72,1 (+0,3%)	68,1 (+1,1%)	3,4 (+4,1%)	71,5 (+1,3%)	-0,6
Régions	18,4 (+3,3%)	9,9 (+4,7%)	28,3 (+3,8%)	23,1 (+2,0%)	3,0 (+19,3%)	26,0 (+3,7%)	-2,2
<b>Ensemble</b>	<b>169,7 (+1,7%)</b>	<b>50,6 (-6,6%)</b>	<b>220,3 (-0,4%)</b>	<b>197,5 (+1,7%)</b>	<b>21,6 (+3,1%)</b>	<b>219,1 (+1,9%)</b>	<b>-1,2</b>

\* Hors remboursements de dette. \*\* Hors emprunts.

Remarque : Les recettes et dépenses de la métropole de Lyon sont enregistrées au niveau départemental. Pour neutraliser l'effet de la création de cette métropole sur les évolutions 2014-2015, on calcule les évolutions concernant les départements hors département du Rhône et hors métropole de Lyon, et les évolutions concernant le secteur communal hors CU de Lyon et hors métropole de Lyon.

Source : DGFIP, comptes de gestion ; calculs DGCL.

### EVOLUTION ANNUELLE DES PRINCIPAUX AGREGATS COMPTABLES DES COLLECTIVITES LOCALES



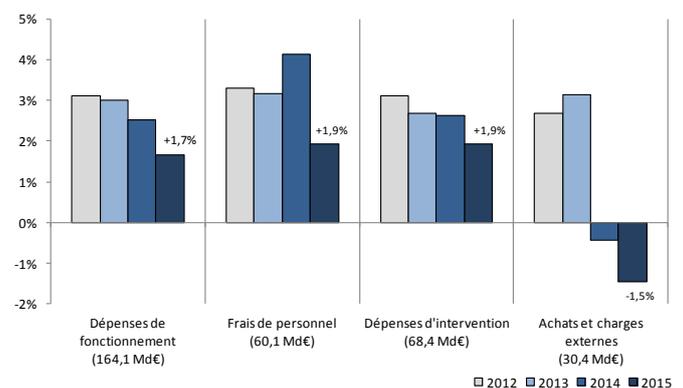
(+0,1 point) et le maintien du gel du point d'indice de la fonction publique. Par ailleurs, les dépenses relatives aux emplois aidés ont progressé de manière plus modérée, même si elles restent dynamiques (+16,5 % après +46,7 % en 2014). Cette évolution traduit également des efforts de gestion.

### A. Moindre croissance des dépenses de fonctionnement

En 2015, les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre ont augmenté de 1,7 %, confirmant le ralentissement de 2014 (+2,5 %, après +3,0 % en moyenne entre 2010 et 2013).

Ce ralentissement global provient tout d'abord de celui observé pour les frais de personnel (+1,9 %, après +4,1 % en 2014), qui concerne tous les niveaux de collectivités. L'année 2014 avait été marquée par une forte hausse des emplois aidés et par plusieurs mesures qui avaient tiré à la hausse les dépenses de personnel : hausse du taux de cotisation employeur de la CNRACL, revalorisation des carrières des agents de catégorie C et B, généralisation des nouveaux rythmes scolaires en septembre 2014. En 2015, en revanche, les mesures de ce type ont été moins nombreuses, avec notamment une hausse du taux de cotisation employeur à la CNRACL nettement plus limitée

### ÉVOLUTION DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT ET DE LEURS PRINCIPALES COMPOSANTES



Source : DGFIP, comptes de gestion ; calculs DGCL.

Le ralentissement des dépenses de fonctionnement en 2015 s'explique également par la nouvelle baisse des achats et charges externes dans les communes et dans les départements (respectivement -1,8 % et -3,6 %).

Il provient, enfin, de la baisse des dépenses d'intervention dans le secteur communal (-1,3 %, après +1,9 % en 2014) et de leur ralentissement dans les départements, alors que ces dépenses accélèrent dans les régions.

A l'inverse, les frais financiers supportés par les collectivités locales ont fortement augmenté en 2015 (+17,6 %). Dans un contexte où les taux d'intérêt restent bas, cette progression s'explique par les indemnités pour remboursement anticipé liées à la renégociation de nombreux emprunts structurés à risque.

## B. Progression plus rapide des recettes de fonctionnement

Les recettes de fonctionnement ont progressé à un rythme plus rapide qu'en 2014 : +1,7 % après +1,0 %.

### PRODUITS DES TAXES MENAGES EFFET BASE ET EFFET TAUX

	en %		
	Evolution du produit	Effet base	Effet taux
Taxe d'habitation	5,5	4,4	1,1
Taxe sur le foncier bâti	3,8	2,5	1,3
dont : secteur communal	4,1	2,4	1,6
départements*	3,4	2,7	0,7
Taxe sur le foncier non bâti**	2,6	1,8	0,8
<b>Ensemble des 3 taxes**</b>	<b>4,5</b>	<b>3,3</b>	<b>1,2</b>
CFE	3,7	3,0	0,7

\* Y compris le foncier bâti de la Métropole de Lyon (244,2 M€).

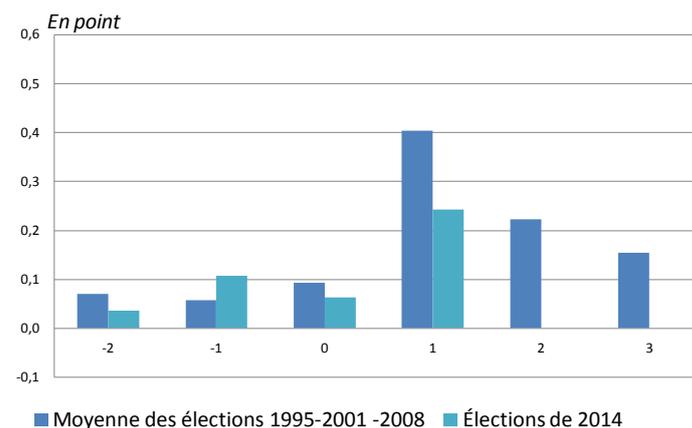
\*\* Hors la taxe additionnelle sur le foncier non bâti.

Source : DGFIP, REI ; calculs DGCL.

Cette accélération provient tout d'abord des impôts locaux. Selon les sources fiscales, les collectivités ont bénéficié de la reprise de la CVAE (+4,5 %), après la baisse observée en 2014. Elles ont également profité de la hausse des produits des taxes ménages (+4,5 %), liée surtout à un effet base, malgré une revalorisation limitée (+0,9 %) des valeurs locatives cadastrales en 2015. Pour la taxe d'habitation, et dans une moindre mesure le foncier bâti, la fin de l'exonération de certaines personnes de condition modeste (exonération appliquée uniquement en 2015) explique une partie de la croissance des bases telles qu'elles sont enregistrées dans les fichiers fiscaux.

Les taux d'imposition du secteur communal ont également augmenté plus vite qu'en 2014. Leur progression reste cependant en dessous des moyennes enregistrées lors des précédentes années postélectorales. Ainsi, les taux moyens d'imposition de la taxe d'habitation et du foncier bâti progressent de +0,24 point et +0,31 point en 2015, contre respectivement +0,40 point et +0,54 point en moyenne pour les trois précédentes années postélectorales.

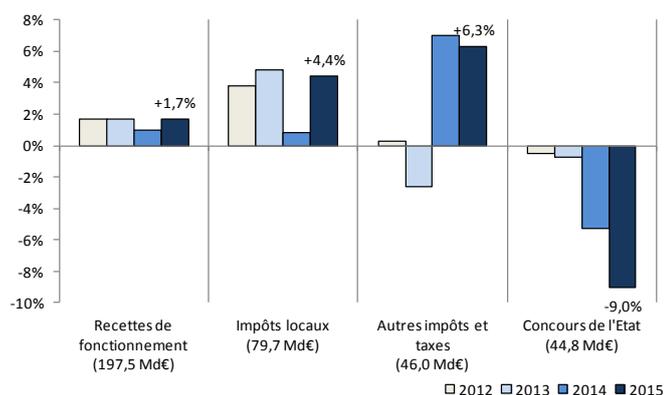
### ÉVOLUTION DES TAUX D'IMPOSITION DANS LE CYCLE ÉLECTORAL COMMUNAL DE LA TAXE D'HABITATION



Note de lecture : la position dans le cycle électoral est indiquée de la façon suivante : 0=année de l'élection ; 1=année suivant l'élection ; -1=année précédant l'élection etc.  
Source : DGFIP, REI ; calculs DGCL.

Le montant des autres impôts et taxes s'élève à 46,0 Md€, en progression de 6,3 % par rapport à 2014. Cette forte croissance résulte principalement de l'augmentation des droits de mutations à titre onéreux (DMTO, 11,6 Md€). Le produit de cette dernière a profité du dynamisme des transactions immobilières et des relèvements de taux votés dans la plupart des départements. En effet, le pacte de confiance et de responsabilité conclu entre l'État et les collectivités locales permet aux départements, à compter du 1<sup>er</sup> 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 %. Suite à cette mesure, 89 départements ont relevé leur taux à 4,5 % au cours de 2014 et 4 départements en 2015 (un département a relevé son taux à 4,45 % au cours de 2014). Le dynamisme des autres impôts et taxes provient également de la forte croissance de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE, 11,7 Md€), suite au transfert de nouvelles fractions de TICPE aux régions, en remplacement de dotations liées à la formation professionnelle et à l'apprentissage.

## ÉVOLUTION DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT ET DE LEURS PRINCIPALES COMPOSANTES



Source : DGFIP, comptes de gestion ; calculs DGCL.

À l'inverse, les concours de l'État sont minorés de 3,5 Md€, en conséquence de la baisse programmée de -3,67 Md€ au titre de l'effort demandé aux collectivités locales pour la période 2015-2017, et des mesures de soutien à l'investissement public local (+170 M€). Cette minoration s'impute sur la DGF, mais ne modifie qu'à la marge sa répartition entre régions, départements et secteur communal.

Dans le cadre d'une baisse globale de la DGF de 8,8 %, les dotations de péréquation, qui la composent, atteignent 7,3 Md€ en 2015, en repli de 2,9 %.

Le montant des dotations de péréquation communale atteint 3,65 Md€. La dotation de solidarité urbaine (DSU) progresse de 180 M€, la dotation de solidarité rurale (DSR) de 117 M€ et la dotation nationale de péréquation (DNP) de 10 M€. La dotation d'intercommunalité s'élève à 2,0 Md€, en baisse de 541 M€ dans le cadre de la minoration de la DGF.

Les dotations de péréquation des départements progressent de 20 M€, pour atteindre 1,4 Md€. Enfin, la péréquation régionale reste stable à 193 M€.

S'ajoutent à ces dispositifs de péréquation « verticale » des mécanismes de péréquation « horizontale » qui permettent, au sein d'un niveau de collectivités, des versements des collectivités les plus favorisées vers les moins favorisées. Le montant de ces dispositifs s'élève à 2,1 Md€ en 2015, en progression de 12,1 % par rapport à 2014.

Parmi les autres recettes de fonctionnement, on peut mentionner que le produit des ventes et prestations de services, qui concernent essentiellement le bloc communal, a progressé de 4,5 % en 2015.

## LES MASSES FINANCIÈRES CONSACRÉES À LA PÉREQUATION HORIZONTALE

	En millions d'euros		
	2014	2015	2016
FSRIF	250	270	290
FPIC	570	780	1 000
Fonds de péréquation des DMTO *	257	279	573
Fonds CVAE des départements	56	87	83
FSDRIF	60	60	60
Fonds de péréquation des ressources des régions	93	56	87
Fonds de solidarité en faveur des départements	559	537	537**
<b>Total de la péréquation horizontale</b>	<b>1 845</b>	<b>2 069</b>	<b>2 630</b>

\* Le montant 2014 inclut les 60 M€ libérés suite à la mise en réserve de 120 M€ en 2012.

\*\* Montant 2015 (le montant de 2016 n'est pas encore notifié).

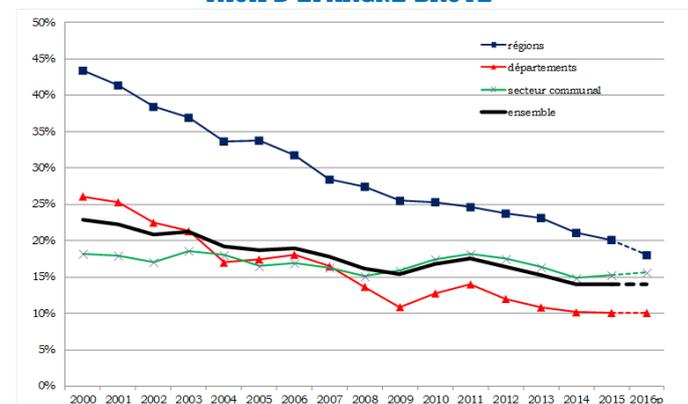
Source : DGCL, Bureau des concours financiers de l'Etat.

## C. Hausse de l'épargne brute dans le secteur communal

**Le niveau de l'épargne brute** repart à la hausse en 2015 (+2,1 %), après trois années de baisse, pour atteindre 27,8 Md€. Cette progression ne concerne cependant que le secteur communal (+5,4 %), l'épargne brute des départements et des régions étant toujours orientée à la baisse (respectivement -0,8 % et -2,7 %).

Le taux d'épargne brute (rapport entre l'épargne brute et les recettes de fonctionnement) progresse légèrement pour le secteur communal, reste pratiquement stable pour les départements, mais diminue pour les régions.

### TAUX D'ÉPARGNE BRUTE

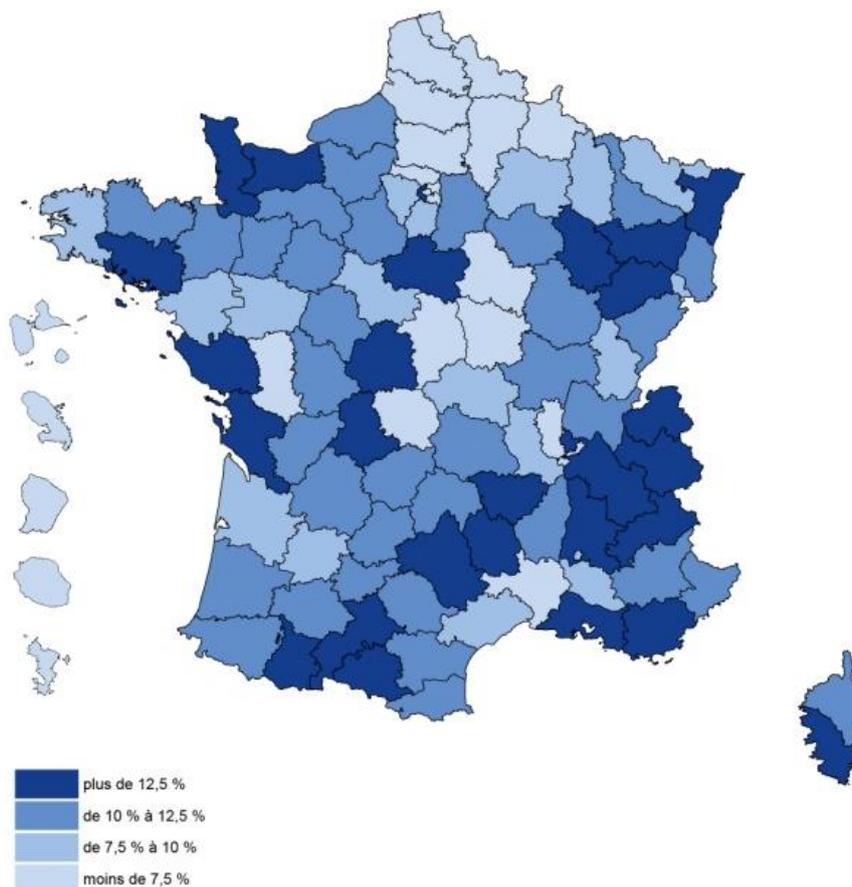


p : prévisions. Les données concernant le secteur communal sont à prendre avec précaution car elles sont basées sur l'exploitation des budgets primitifs des communes, disponibles seulement pour la moitié d'entre elles.

Sources : DGFIP, estimations DGCL pour 2016.

Ces données agrégées masquent cependant des différences importantes au sein d'un même niveau de collectivités. Ainsi, 28 départements (y compris métropole de Lyon) ont un taux d'épargne brute supérieur à 12,5 %, tandis que 22 d'entre eux ont un taux inférieur à 7,5 %, en particulier dans les DOM et dans le nord de la France.

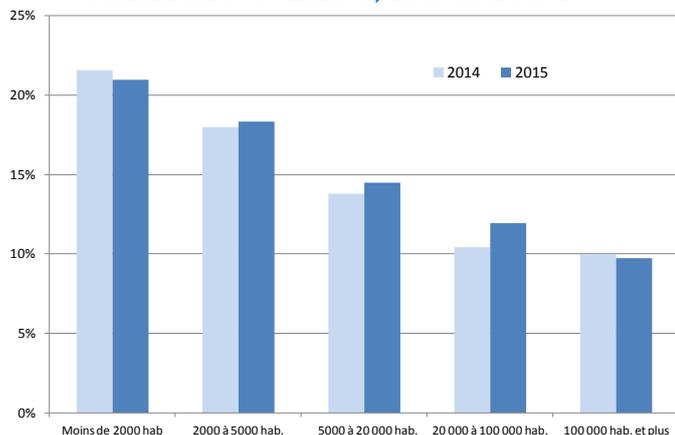
## TAUX D'ÉPARGNE BRUTE DES DÉPARTEMENTS ET DE LA MÉTROPOLE DE LYON EN 2015



Source : DGFIP, comptes de gestion ; calculs DGCL

De même, au sein des communes, la progression du taux d'épargne brute concerne les communes entre 2 000 et 100 000 habitants, alors que ce taux a légèrement diminué dans les communes de moins de 2 000 habitants et dans celles de 100 000 habitants et plus. Comme les années précédentes, le taux d'épargne brute décroît avec la taille de la commune ; en effet, les communes de grande taille consacrent une part plus importante de leurs budgets aux dépenses de fonctionnement.

### TAUX D'ÉPARGNE BRUTE DES COMMUNES SELON LEUR STRATE DE POPULATION, EN 2014 ET 2015



Source : DGFIP, comptes de gestion ; calculs DGCL.

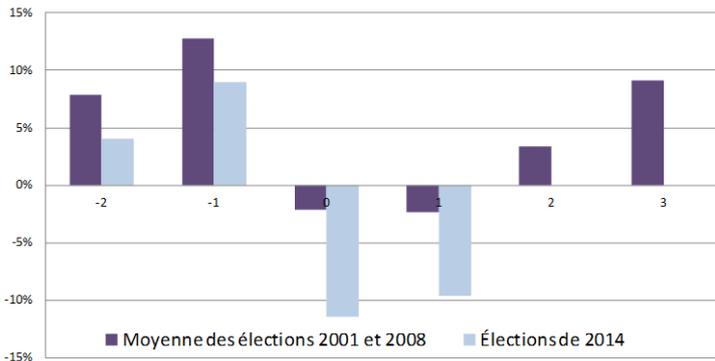
### D. Fléchissement des dépenses d'investissement et dynamisme des recettes d'investissement

Pour la deuxième année consécutive, **les dépenses d'investissement hors remboursements de dette** diminuent (-6,6 % en 2015). Les dépenses d'équipement et les subventions reculent plus en 2015 qu'en 2014.

Les régions sont le seul niveau de collectivités dont l'investissement progresse (+4,7 %). La collectivité territoriale de Corse et la région de la Réunion contribuent à elles seules à plus de 60 % de l'évolution de 2015 ; à l'inverse, les dépenses d'investissement diminuent dans 10 régions.

La baisse des investissements concerne surtout le bloc communal, où le recul atteint presque 10 % en 2015, après une année 2014 déjà en fort recul (-11,4 %). Les plus grandes communes sont celles qui diminuent le plus leurs dépenses. Les reculs de l'investissement en 2014 puis en 2015 peuvent s'expliquer en partie par un effet classique lié au calendrier électoral. Les diminutions observées en 2014 et 2015 sont cependant plus marquées que celles observées lors des précédents cycles.

## EVOLUTION DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT (HORS EMPRUNTS) DU BLOC COMMUNAL EN FONCTION DE LA POSITION DANS LE CYCLE ELECTORAL



Note de lecture : la position dans le cycle électoral est indiquée de la façon suivante : 0=année de l'élection ; 1=année suivant l'élection ; -1=année précédant l'élection etc. Evolution 2014-2015 à champ constant (hors CU de Lyon en 2014 et hors métropole de Lyon en 2015).

Source : DGFIP, comptes de gestion ; calculs DGCL.

**Les recettes d'investissement hors emprunts** sont assez dynamiques en 2015 (+3,1 %), malgré une baisse des montants versés au titre du FCTVA. Mais ce dynamisme ne concerne que les départements et les régions, tandis que les recettes d'investissement, hors emprunts, du secteur communal ne progressent que de 0,9 %.

Les collectivités locales bénéficient depuis juin 2015 du mécanisme de préfinancement du FCTVA, sous la forme de prêts à taux zéro accordés par la Caisse des dépôts et consignations ; sur l'année 2015, selon les comptes des collectivités, 670 M€ ont été versés dans le cadre de ce mécanisme. Les régions ont également bénéficié d'une hausse des financements provenant des fonds européens.

## F. Refinancement des emprunts à risque et hausse de l'endettement en 2015

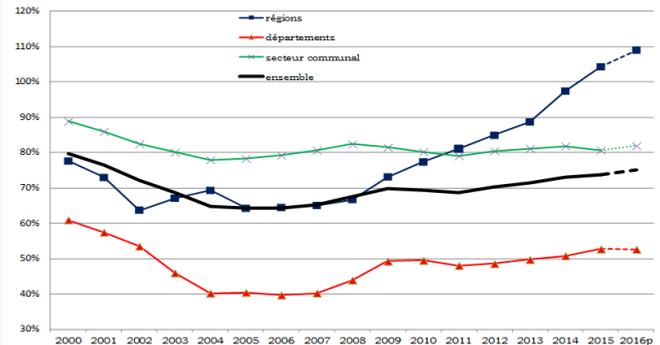
**Le besoin de financement** des collectivités locales se réduit nettement en 2015, pour atteindre 1,2 Md€. Mais la situation est différente selon le niveau de collectivités : les communes dégagent une capacité de financement de 1,9 Md€, tandis que les autres niveaux de collectivités ont un besoin de financement global de 3,1 Md€. Cette situation aboutit à une hausse de 2,5 Md€ du fonds de roulement des collectivités locales (dont 2,4 Md€ pour les communes), et à un flux net de dette de 3,7 Md€.

Ce flux net de dette s'accompagne d'une forte croissance des nouveaux emprunts et des

remboursements de dette, liée en grande partie au mouvement de refinancement des emprunts à risque, dans un contexte de relèvement de l'aide versées par le fonds de soutien aux emprunts à risque.

**L'endettement** des collectivités locales atteint ainsi 145,8 Md€ en 2015, soit 3,9 Md€ de plus qu'en 2014. Le taux d'endettement (dette rapportée aux recettes de fonctionnement) progresse de 0,7 point, et atteint 73,9 % ; ce taux d'endettement est particulièrement élevé pour les régions (104,3 %).

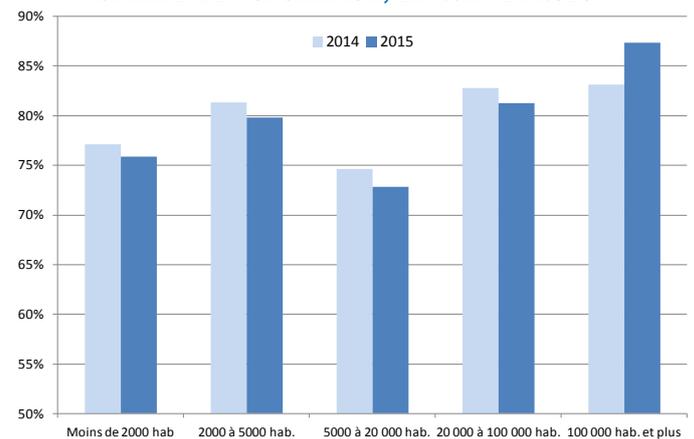
## TAUX D'ENDETTEMENT



Source : DGFIP comptes de gestion ; calculs DGCL.

Là encore, ces données agrégées masquent des différences au sein d'un même niveau de collectivités. Ainsi, pour les communes, le taux d'endettement diminue dans toutes les strates jusque 100 000 habitants, mais progresse de 4 points pour les communes de 100 000 habitants et plus.

## TAUX D'ENDETTEMENT DES COMMUNES SELON LEUR STRATE DE POPULATION, EN 2014 ET 2015



Source : DGFIP comptes de gestion ; calculs DGCL.

## **2016 : des impôts locaux moins dynamiques et une probable reprise de l'investissement**

En 2016, les ressources des collectivités locales devraient progresser de manière moins forte qu'en 2015. Tout d'abord, la hausse des recettes de CVAE ne sera que de +1,4 %, après +4,5 %. Par ailleurs, dans le bloc communal, la progression des bases des taxes ménages et de la CFE sera moins forte qu'en 2015. L'année sera à nouveau marquée par une réduction des concours de l'Etat au titre de la contribution au redressement des finances publiques ; la DGF diminuera ainsi de 3,4 Md€.

Malgré la revalorisation du point d'indice de la fonction publique (+0,6 % au 1<sup>er</sup> juillet) et les premiers effets des mesures « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR), les budgets primitifs des collectivités prévoient globalement une croissance à nouveau limitée des dépenses de personnel. Les achats et charges externes devraient également peu progresser.

Le taux d'épargne brute devrait rester globalement stable, avec cependant des différences selon le niveau de collectivités. Les dépenses d'investissement devraient augmenter légèrement (sauf pour les départements), ce qui serait cohérent avec les effets du cycle électoral communal, mais s'expliquerait aussi par les mesures de soutien à l'investissement. En effet, le soutien de l'Etat à l'investissement public local est encore accru en 2016 grâce à la mobilisation de crédits supplémentaires d'1 Md€ en faveur des communes et des intercommunalités : le montant exceptionnel de 816 M€ (+200 M€) de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) a été reconduit et une dotation de soutien à l'investissement local a été créée (800 M€). Dernier volet de ce soutien à l'investissement : l'élargissement des dépenses éligibles au Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), dont les ressources sont en progression de 85 M€ pour s'élever à plus de 6 Md€.

### **Bloc communal : probable reprise de l'investissement conformément au cycle électoral**

Les dépenses de fonctionnement des communes devraient à nouveau progresser de façon limitée, avec notamment un effort pour stabiliser les dépenses d'achats et charges externes.

Du côté des recettes, la contribution du secteur communal au redressement des finances publiques se montera à 1,45 Md€ pour les communes et à 621 M€ pour les groupements à fiscalité propre. La péréquation au sein du bloc communal sera renforcée : les composantes péréquatrices de la DGF des communes progresseront (avec une hausse de +180 M€ pour la DSU et de +117 M€ pour la DSR) et les fonds de péréquation continueront à monter en puissance (+20 M€ pour le FSRIF et +220 M€ pour le FPIC). Les impôts locaux devraient progresser de façon plus limitée qu'en 2015.

Les budgets primitifs des communes prévoient une reprise des dépenses d'investissements, après deux années de baisse, ce qui correspondrait aux effets habituels du cycle électoral.

### **Départements : diminution des dépenses d'investissement**

Les dépenses de fonctionnement des départements devraient à nouveau progresser de façon modérée en 2016, avec notamment une croissance limitée des dépenses de personnel et une baisse des achats et charges externes. Malgré le dynamisme des recettes au titre du foncier bâti et des DMTO, les recettes de fonctionnement augmenteraient peu, avec une contribution au redressement des finances publiques de 1,148 Md€. L'épargne brute se stabiliserait et les dépenses d'investissement devraient encore se contracter. Enfin, la dette progresserait de 0,2 Md€, soit une progression plus limitée que les années précédentes.

### **Régions : baisse de l'épargne brute et hausse de l'endettement**

Les recettes de fonctionnement des régions devraient ralentir en 2016, en raison de la progression limitée des produits de la CVAE et de la stagnation de la TICPE. Leur contribution au redressement des finances publiques sera de 451 M€. L'épargne brute des régions se contracterait à nouveau, mais leurs dépenses d'investissement continueraient à progresser, au prix d'une nouvelle augmentation de leur endettement : le taux d'endettement des régions pourrait passer de 104 % en 2015 à 109 % en 2016.

Pour en savoir plus : **Le Rapport de l'Observatoire des Finances Locales 2016, et le Bulletin d'information statistique (BIS) n°110 "La fiscalité directe locale en 2015"** sur [www.collectivites-locales.gouv.fr/etudes-et-statistiques-locales](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/etudes-et-statistiques-locales)

**Ministère de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités Territoriales**

**Ministère de l'Intérieur**

**Direction Générale des Collectivités Locales**

2, Place des Saussaies – 75800 PARIS Cedex 08

Téléphone : 01 40 07 68 29 – Télécopie : 01 49 27 34 29

Directeur de la publication : Bruno DELSOL