

# **RAPPORT SUR LES ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2019**

## **DOCUMENT 1**

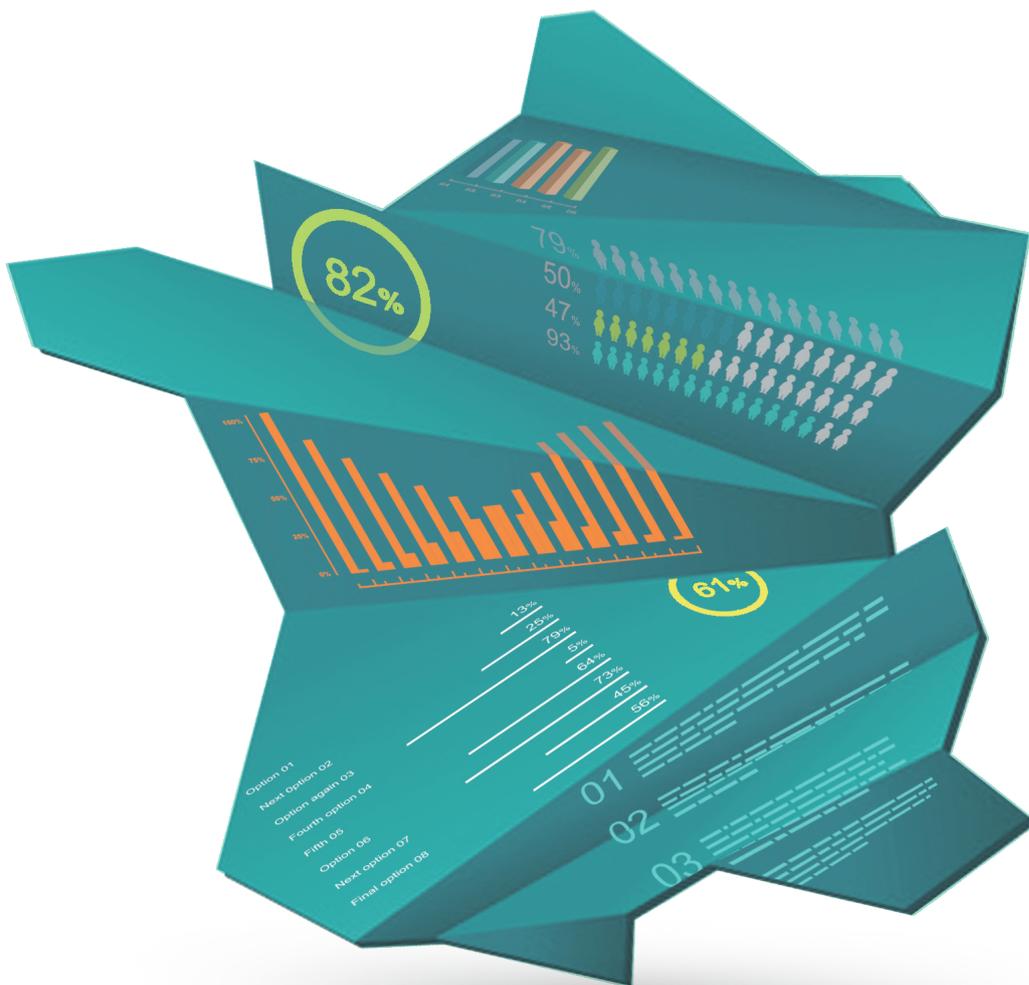
### **DOCUMENT ANNEXE A LA NOTE EXPLICATIVE DE SYNTHESE**

#### **CONJONCTURE FINANCIERE LOCALE**

##### **❖ *Les finances locales : tendances 2018***

- ✓ *Note de conjoncture établie par la Banque Postale et communiqué de presse*
- ✓ *Synthèse du rapport 2018 de la Cour des Comptes sur la situation 2017*

# LES FINANCES LOCALES



## NOTE DE CONJONCTURE - TENDANCES 2018 PAR NIVEAU DE COLLECTIVITÉS LOCALES



COLLECTIVITÉS  
LOCALES

# LES FINANCES LOCALES EN QUELQUES LIGNES

## SOMMAIRE

ENVIRONNEMENT  
MACROÉCONOMIQUE  
P 3

FINANCES PUBLIQUES  
P 4

FINANCES LOCALES  
EN 2018 - P 5-8

PERSPECTIVES 2019  
P 9

RÉGIONS - P 10-11

DÉPARTEMENTS - P 12-13

COMMUNES - P 14-15

GROUPEMENTS - P 16-17

BLOC COMMUNAL - P 18

SOLIDARITÉS - P 19-22

10 ANS D'ÉVOLUTION  
DES FINANCES LOCALES  
P 23

### À L'AUBE DE 2019 : NOUVELLES CONTRAINTES, NOUVEAU DILEMME.

#### DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT : PILOTAGE SANS DÉRAPAGE ?

La loi de programmation des finances publiques 2018-2022 limite l'évolution des **dépenses de fonctionnement** des collectivités locales à 1,2 % par an. En réalité, ces dernières (183,9 milliards d'euros) ne devraient progresser que de 0,9 % en 2018. Le net ralentissement des frais de personnel (+ 1,0 %, après 2,7 %) y contribuerait largement, notamment en raison des mesures prises par l'État (gel du point d'indice, report du Protocole PPCR...). En revanche, le niveau de l'inflation (+ 1,8 %) et les effets induits de la reprise de l'investissement entraîneraient une nouvelle hausse des achats (+ 1,7 %). Les prestations sociales augmenteraient sous l'effet de la loi ASV ; mais les charges d'activité et les autres transferts versés, reflet des compétences intermédiaires des collectivités locales, enregistreraient une stabilité, l'impact des transferts récents étant absorbé.

#### RECETTES DE FONCTIONNEMENT : STABILISATION AVANT BOULEVERSEMENT ?

Les **recettes de fonctionnement** progresseraient de 1,3 %. Si les régions voient leur DGF remplacée par une fraction de TVA, les dotations globales versées aux autres niveaux de collectivités locales ne baissent pas pour la première fois depuis quatre ans, même si les règles de répartition se traduisent par des diminutions pour nombre d'entre elles. Les recettes d'impôts seraient marquées par une fiscalité économique atone et une utilisation du levier fiscal très limitée, en partie compensée par une assiette fiscale un peu plus dynamique qu'en 2017.

#### STRATÉGIE D'INVESTISSEMENT : NÉCESSITÉ FERA-T-ELLE LOI ?

La **reprise des investissements** amorcée en 2017 (+ 6,8 %) se confirmerait en 2018 (+ 7,0 %). Ces deux années de hausse soutenue leur permettraient de retrouver le niveau de 54,2 milliards d'euros observé en 2014, au début du mandat municipal. Cependant, le niveau global de ces dépenses sur celui en cours devrait être inférieur à celui du mandat précédent, en dépit des besoins croissants d'entretien lourd et de rénovation du patrimoine public local.

Cette reprise est corrélée à la croissance de l'**épargne brute** (+ 2,8 %) qui pourrait atteindre le niveau historique de 42,8 milliards d'euros. Ainsi, après déduction des remboursements d'emprunts (16,4 milliards d'euros), l'**épargne nette** devrait couvrir près de la moitié des investissements : le solde serait financé par les subventions reçues ainsi que par 17,3 milliards d'euros d'emprunts nouveaux. Ces derniers, après deux années de repli, retrouveraient, avec une croissance de 4,5 %, une nouvelle dynamique susceptible de se prolonger. L'**encours de dette** progresserait de 0,5 % en 2018, pour représenter 7,8 % du PIB, niveau le plus bas depuis 2012.

#### LA SOLIDARITÉ, VICTIME DE LA CONTRAINTES OU ÉLÉMENT DE LA RÉPONSE ?

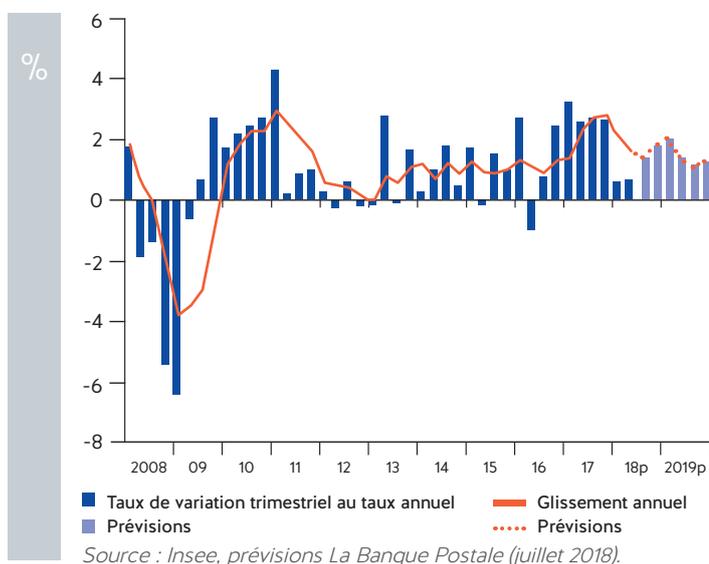
Mais ces capacités retrouvées sont le fruit d'arbitrages opérés depuis 2014, aux termes desquels les collectivités ont adapté leurs politiques publiques ; aussi a-t-il paru intéressant de nous interroger sur la **place des solidarités dans les budgets locaux** (entre collectivités et vis-à-vis des populations) et d'en analyser l'évolution entre 2013 et 2017. Quoique incomplète, car la notion de solidarité recouvre maints aspects, l'analyse proposée apporte des éclairages qui peuvent contribuer à un regard encore plus aiguisé sur les finances locales et les services rendus par les territoires.

# ENVIRONNEMENT MACROÉCONOMIQUE

Après une progression du PIB de 2,3 % en 2017, la croissance de l'économie française a été à la peine au 1<sup>er</sup> semestre (moins de 1 % en rythme annuel). Cela tient surtout à la ponction qu'ont exercée sur le pouvoir d'achat des ménages la hausse du prix du pétrole, le relèvement des taxes sur le tabac et le carburant ainsi que l'augmentation de la CSG ; les grèves dans les transports ont pu jouer aussi. La seconde partie de l'année devrait être plus favorable à la consommation des ménages, grâce notamment à la suppression partielle de la taxe d'habitation. Au total, le PIB progresserait de 1,6 % en 2018, puis de 1,5 % l'an prochain, sous l'hypothèse que les tensions commerciales et les difficultés rencontrées par certains pays émergents se tempèrent.

## ÉVOLUTION DU PIB EN FRANCE

© La Banque Postale Collectivités Locales



## PRINCIPAUX INDICATEURS ÉCONOMIQUES

(moyennes annuelles)

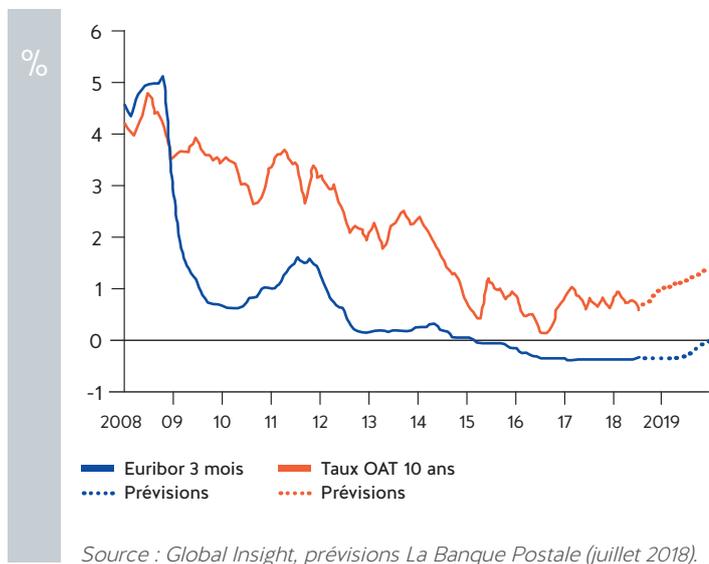
	2017	2018p	2019p
<b>Taux de croissance du PIB</b>	2,3	1,6	1,5
<b>Taux d'inflation</b>	1,1	1,8	1,4
<b>Taux de chômage</b>	9,1	8,8	8,7

p : prévisions

Source : Insee, prévisions La Banque Postale (juillet 2018).

## ÉVOLUTION DES TAUX D'INTÉRÊT EN FRANCE

© La Banque Postale Collectivités Locales



## TAUX D'INTÉRÊT

	2017	2018p	2019p
<b>Euribor 3 mois</b>			
Moyenne annuelle	- 0,3	- 0,3	- 0,2
Fin d'année	- 0,3	- 0,3	- 0,0
<b>OAT 10 ans</b>			
Moyenne annuelle	0,8	0,8	1,2
Fin d'année	0,7	1,0	1,4

p : prévisions

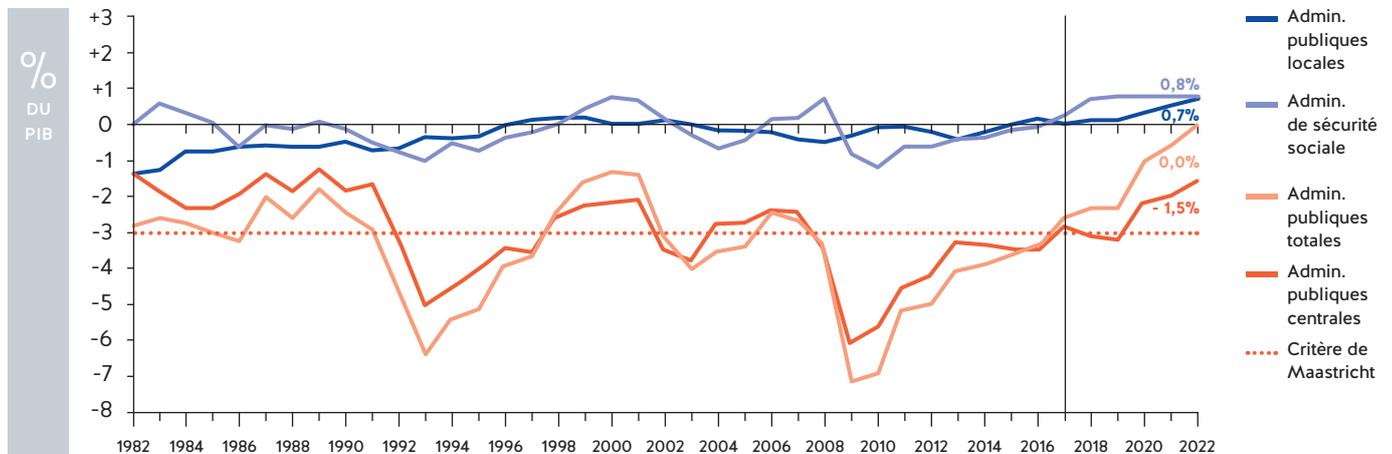
Source : Global Insight, prévisions La Banque Postale (juillet 2018).

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>

# FINANCES PUBLIQUES

## LE DÉFICIT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

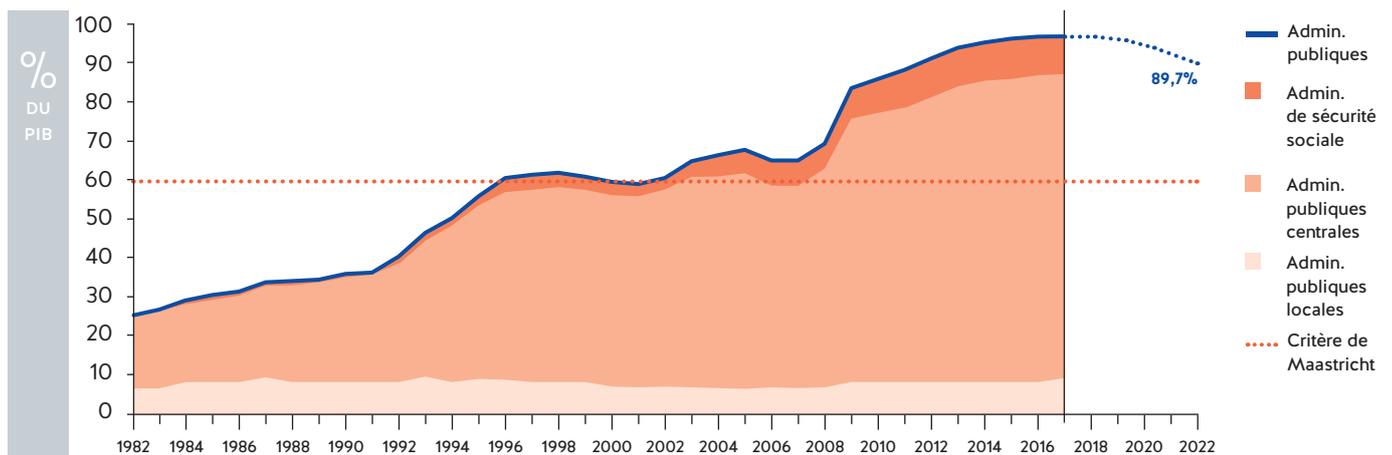
© La Banque Postale Collectivités Locales



Sources : Insee (Comptes nationaux Base 2014, provisoire 2017) puis Rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques (juin 2018) - hors impact de la réforme de la SNCF (chiffré à 2,2 milliards d'euros en 2017).

## LA DETTE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

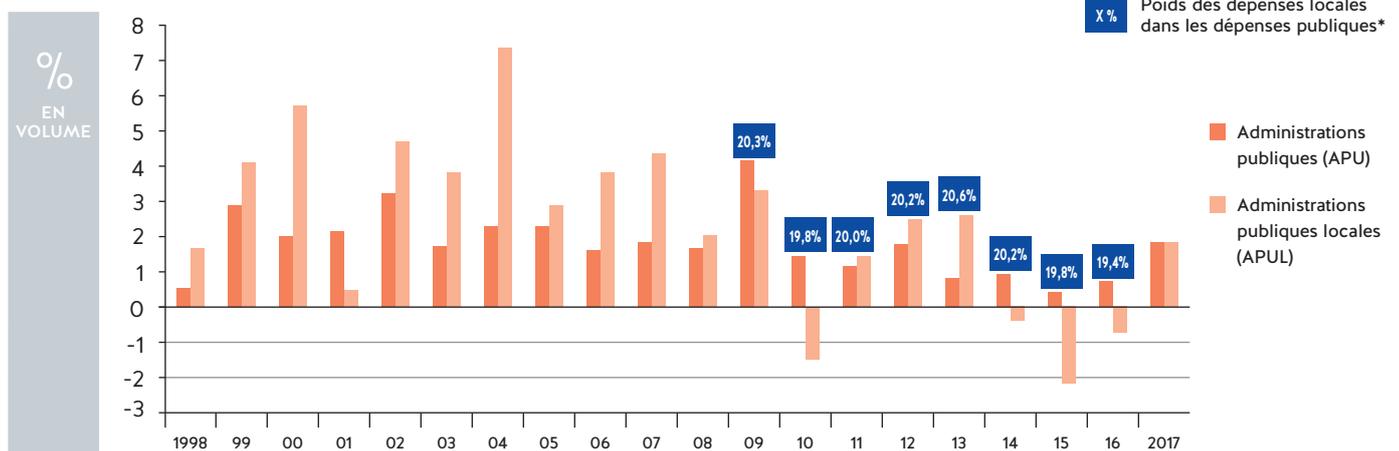
© La Banque Postale Collectivités Locales



Sources : Insee (Comptes nationaux Base 2014, provisoire 2017) puis Rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques (juin 2018) - hors impact de la réforme de la SNCF (chiffré à 39,4 milliards d'euros en 2017).

## TAUX DE CROISSANCE DES DÉPENSES PUBLIQUES

© La Banque Postale Collectivités Locales



Sources : Insee (Comptes nationaux Base 2014, provisoire 2017), évolutions des dépenses déflatées du prix du PIB.

\* Source : Insee (Comptes nationaux Base 2010, provisoire 2016), répartition des dépenses publiques consolidées par sous secteur.

# FINANCES LOCALES EN 2018

En 2018, la faible progression (+ 0,9 %) des dépenses de fonctionnement des collectivités locales permettrait une nouvelle augmentation de l'épargne brute (+ 2,8 % après + 4,1 %), soutenant ainsi la reprise des investissements (+ 7,0 % après + 6,8 %). Le financement de ces derniers serait également assuré par l'emprunt qui progresserait de 4,5 % après deux années de repli. L'encours de dette se situerait à 182,9 milliards d'euros, soit 7,8 % du PIB.

SECTION DE FONCTIONNEMENT	17/16 %	2017e Mds €	18/17 %	2018p Mds €
<b>RECETTES DE FONCTIONNEMENT (1)</b>	<b>+ 2,0</b>	<b>223,8</b>	<b>+ 1,3</b>	<b>226,6</b>
Recettes fiscales	+ 4,1	143,3	+ 4,8*	150,1
Dotations de l'État	- 5,6	39,0	- 10,3*	35,0
Autres	+ 2,7	41,5	+ 0,1	41,5
<b>DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)</b>	<b>+ 1,5</b>	<b>182,2</b>	<b>+ 0,9</b>	<b>183,9</b>
Dépenses de personnel	+ 2,7	65,8	+ 1,0	66,5
Achats de biens et services	+ 1,7	39,5	+ 1,7	40,1
Prestations sociales et transferts versés	+ 1,2	61,8	+ 0,9	62,4
Autres	- 0,5	10,5	+ 0,0	10,5
Intérêts de la dette	- 5,8	4,5	- 5,0	4,3
<b>ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)</b>	<b>+ 4,1</b>	<b>41,6</b>	<b>+ 2,8</b>	<b>42,8</b>
<b>ÉPARGNE NETTE (3bis)=(3)-(8)</b>	<b>+ 6,5</b>	<b>25,3</b>	<b>+ 4,3</b>	<b>26,4</b>

\* y compris impact de la suppression de la DGF régionale remplacée par une fraction de TVA.

En 2018, les dépenses de fonctionnement des collectivités locales atteindraient 183,9 milliards d'euros, soit 2 737 euros par habitant, en progression de 0,9 %. Ce taux, en deçà de 1 %, s'inscrirait dans la lignée de 2015 et 2016, exercices au cours desquels les dépenses courantes ont très peu progressé. Les collectivités locales respecteraient ainsi la norme d'évolution des dépenses fixée à 1,2 % par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 (article 13).

Cette faible croissance résulterait principalement de l'évolution contenue des **frais de personnel** (66,5 milliards d'euros) qui représentent 36 % des dépenses de fonctionnement. Avec une hausse de 1,0 %, ils seraient en net ralentissement par rapport à 2017 (+ 2,7 %). L'absence de revalorisation du point d'indice depuis février 2017, le décalage d'un an des mesures liées au protocole parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR), la réinstauration d'un jour de carence, la stabilité du taux de contribution à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales depuis début 2017 et la suppression de certains contrats aidés, concourent à cette modération de la masse salariale.

À l'inverse, le **poste achats de biens et de services** (40,1 milliards d'euros), dont le volume avait légèrement diminué entre 2013 et 2016 sous l'effet de mesures d'économies importantes, augmenterait sur le même rythme qu'en 2017 (+ 1,7 %). La reprise de l'inflation (1,1 % en 2017 et 1,8 % attendue en 2018 après 0,1 % en 2016) ainsi que la hausse des investissements directs en 2017 (+ 7,1 %) participeraient à cette croissance.

FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT	17/16 %	2017e Mds €	18/17 %	2018p Mds €
<b>DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (4)</b>	<b>+ 6,8</b>	<b>50,6</b>	<b>+ 7,0</b>	<b>54,2</b>
financées par :				
• Autofinancement (5)=(3)-(9)	+ 9,0	39,5	+ 6,3	42,0
• Recettes d'investissement (6)	+ 2,7	10,9	+ 3,3	11,2
• Flux net de dette (7) =	-	+ 0,2	-	+ 0,9
Emprunts nouveaux*	- 1,3	16,6	+ 4,5	17,3
- Remboursements* (8)	+ 0,5	16,3	+ 0,4	16,4
<b>VARIATION DU FONDS DE ROULEMENT (9)</b>	<b>-</b>	<b>+ 2,1</b>	<b>-</b>	<b>+ 0,7</b>
<b>ENCOURS DE DETTE au 31/12</b>	<b>+ 0,4</b>	<b>182,0</b>	<b>+ 0,5</b>	<b>182,9</b>

e : estimations p : prévisions  
Budgets principaux et budgets annexes.  
\* hors opérations financières.  
(9) = (3)+(6)+(7)-(4)

Les prestations sociales et transferts versés poursuivraient leur ralentissement entamé en 2014 avec une évolution de 0,9 %. Ce poste retrace les différentes compétences intermédiaires exercées par les collectivités locales ainsi que les allocations individuelles et les subventions versées à des tiers (associations notamment). Les dépenses d'action sociale, portées principalement par les départements (36,5 milliards d'euros) et plus marginalement par

le bloc communal (cf. pages *Solidarités*), progresseraient de façon un peu plus soutenue qu'en 2017 principalement sous l'effet de l'accroissement des dépenses d'allocation personnalisée d'autonomie (APA, 6 milliards d'euros) lié à la montée en charge de la loi ASV (Adaptation de la société au vieillissement). Le revenu de

solidarité active (RSA, plus de 10 milliards d'euros), principale prestation versée par les départements, resterait quant à lui stable. Les transferts versés seraient en retrait, les dépenses des régions en matière de développement économique ou de formation professionnelle diminueraient après une forte hausse en 2017 et les subventions versées à des tiers demeureraient atones.

Les autres dépenses de fonctionnement constituées notamment de participations (fonds structurels, organismes de transports...) se stabiliseraient autour de 10,5 milliards d'euros.



Enfin, **les intérêts de la dette**, d'un montant de 4,3 milliards d'euros, seraient en repli (- 5,0 %) pour la quatrième année consécutive. Le taux apparent de la dette (intérêts rapportés à l'encours au 1<sup>er</sup> janvier) serait ramené à 2,4 % en 2018, contre 4,3 % dix ans auparavant.

**Les recettes de fonctionnement** atteindraient 226,6 milliards d'euros en 2018. Leur progression globale (+ 1,3 %, contre + 2,0 % l'an passé) masque les évolutions induites par la recomposition du panier de ressources des régions et des collectivités territoriales uniques, à savoir une diminution des dotations et une hausse des recettes fiscales.

**Les dotations versées par l'État** enregistreraient en effet une nouvelle baisse, conséquence non plus d'une ponction opérée dans le cadre de la contribution au redressement des finances publiques mais de la suppression de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des régions et CTU (et de la dotation générale de décentralisation - DGD - pour la Corse) au profit du **transfert d'une fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA)**. Ce sont ainsi 4 milliards d'euros de DGF régionale et de DGD Corse qui sont remplacés par des recettes fiscales. La DGF des autres niveaux de collectivités est quasiment stable, ce qui n'exclut pas que certaines collectivités voient leur dotation baisser en raison notamment des mécanismes de financement de la péréquation (la hausse des dotations de solidarité rurale et urbaine atteint respectivement 110 et 90 millions d'euros). **Les compensations d'exonérations** avoisinent 6 milliards d'euros. Certaines, représentant près des deux tiers en masse, servent une nouvelle fois de variables d'ajustement ; elles diminuent (dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle - DCRTP -, fonds départementaux de péréquation de la TP - FDPTP), voire sont supprimées (dotation unique des compensations spécifiques à la TP, DUCSTP). En ajoutant les versements de FCTVA relatifs aux travaux

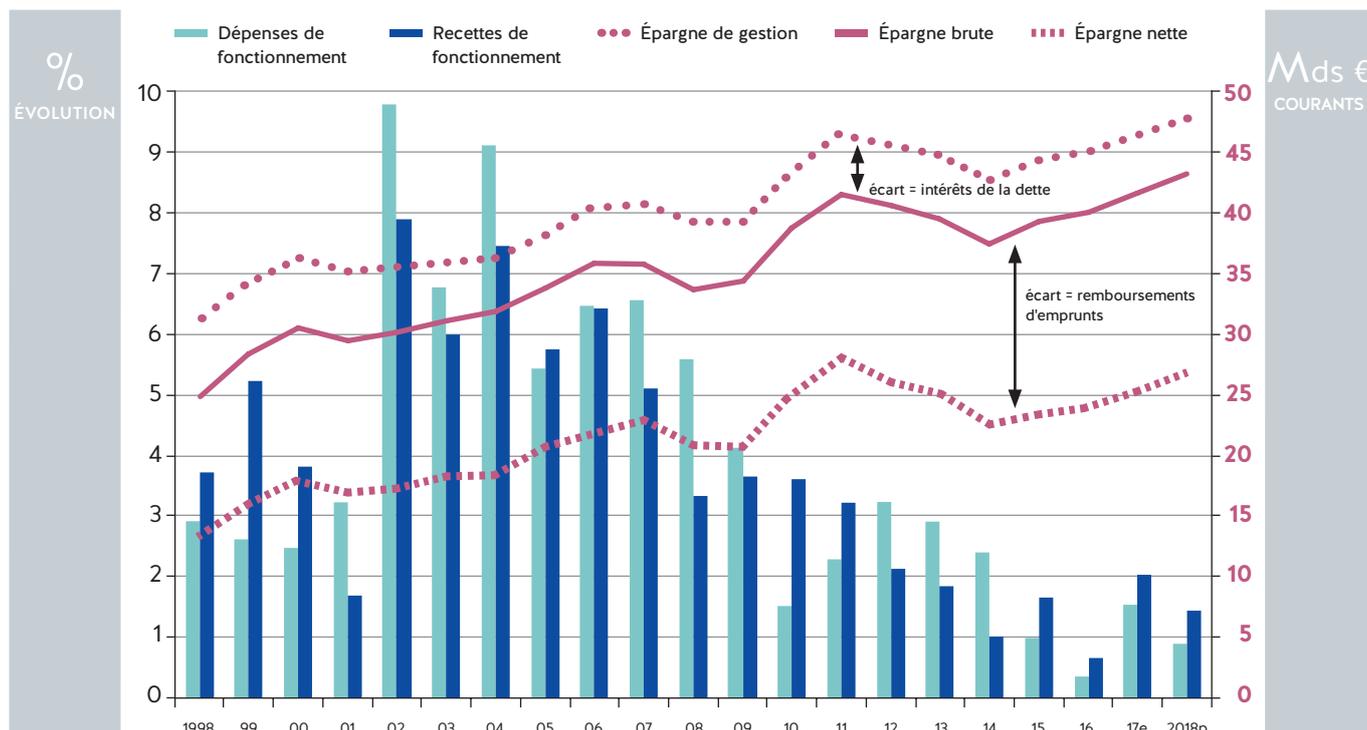
d'entretien de la voirie et des bâtiments publics, opérés sur la section de fonctionnement, les dotations atteindraient au total 35 milliards d'euros, en recul de 10,3 %.

**Les recettes fiscales** des collectivités locales (150,1 milliards d'euros, + 4,8 %), augmenteraient de 1,9 % hors impact du transfert de la fraction de TVA. Le rythme de progression du produit de la taxe d'habitation et des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties (57,3 milliards d'euros) serait quasiment similaire à celui de 2017 (+ 2,2 %, après + 2,3 %). Le recours au levier fiscal resterait peu utilisé par le bloc communal et les départements (seuls 8 d'entre eux ont augmenté leur taux sur le foncier bâti et 2 l'ont baissé). La revalorisation des bases, issue dorénavant de l'indice des prix à la consommation harmonisé constaté en novembre de l'année précédente, est en revanche plus favorable avec un taux de 1,2 % en 2018, après + 0,4 % en 2017. Les impositions économiques (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises - CVAE -, cotisation foncière des entreprises - CFE -, impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau - IFER - et taxe sur les surfaces commerciales - TASCOT), en revanche, verraient leur évolution fortement décélérer, passant de 4,4 % en 2017 à 0,6 % en 2018. La CVAE enregistrerait une évolution très limitée (+ 0,8 %, 17,7 milliards d'euros) et la TASCOT (- 21 %, 0,7 milliard d'euros) subirait le contrecoup de la réforme du calendrier de versement qui avait provoqué une forte augmentation des recettes en 2017. Les autres recettes fiscales seraient surtout portées à la hausse par les droits de mutation à titre onéreux qui, sans atteindre l'évolution de l'année précédente (+ 16,4 % en 2017), resteraient orientés favorablement.

**Les autres recettes de fonctionnement** se stabiliseraient à 41,5 milliards d'euros. Si les recettes en provenance de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie augmenteraient en lien avec la loi ASV et le versement d'un fonds

## LES COMPOSANTES DE L'ÉVOLUTION DE L'ÉPARGNE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

© La Banque Postale Collectivités Locales



exceptionnel de 100 millions d'euros aux départements en difficulté, les collectivités locales ne bénéficieraient plus de certaines ressources perçues en 2017. Ainsi l'intégralité du fonds de 450 millions d'euros consacré aux régions pour le développement de leur compétence action économique a été rattachée à l'exercice 2017. De même, du fait de la baisse des contrats aidés, les collectivités employeurs perdent le bénéfice des aides afférentes. En revanche, les recettes tarifaires progresseraient notamment sous l'impact de la mise en place des nouvelles règles relatives au stationnement payant sur la voie publique. Dans l'ensemble, le rythme de progression des recettes de fonctionnement serait supérieur à celui des dépenses (+ 1,3 % contre + 0,9 %) favorisant la reprise de **l'épargne brute** qui serait en hausse de 2,8 % et atteindrait son plus haut niveau avec 42,8 milliards d'euros.

Conformément aux règles de l'équilibre budgétaire, elle servirait à financer prioritairement **les remboursements de la dette** (16,4 milliards d'euros). Une fois cette dépense obligatoire réalisée, il resterait une **épargne nette** de 26,4 milliards d'euros qui financerait près de la moitié **des dépenses d'investissement**. Avec 54,2 milliards d'euros, elles seraient en hausse de 7,0 % après la reprise de 6,8 % en 2017. Sans retrouver leur niveau de 2013 (58,4 milliards d'euros), les investissements locaux renoueraient avec la croissance à un moment propice du cycle électoral communal. Ce sont surtout les dépenses d'équipement qui repartiraient à la hausse, portées par le bloc communal mais aussi, fait marquant, par les départements dont les investissements ne s'étaient pas accrus depuis huit ans. L'investissement régional, en revanche, serait atone sur cet exercice. Cette relance des investissements locaux, dont on peut penser qu'elle se prolongera jusqu'aux prochaines

**NOUVELLE  
HAUSSE DE  
L'INVESTISSEMENT  
+7,0%**

élections municipales, semble refléter les réels besoins des territoires. Alors même qu'il est demandé aux collectivités, sur la période 2018-2022, une augmentation de leur capacité de financement et donc une réduction de leur dette, elles semblent au contraire faire le choix d'un nouveau recours à l'emprunt pour financer leurs investissements. **Les emprunts nouveaux** (hors gestion active de la dette) s'élèveraient à 17,3 milliards d'euros et repartiraient à la hausse (+ 4,5 %).

Enfin, **les recettes d'investissement hors emprunts** s'élèveraient à 11,2 milliards d'euros, soit une augmentation de 3,3 % liée notamment à l'évolution du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) qui croîtrait d'un peu plus de 5 % pour atteindre 5,3 milliards d'euros. Les dotations de soutien à l'investissement local (DSIL) et d'équipement des territoires ruraux (DETR), dont la consommation des crédits de paiement s'étale sur plusieurs années, seraient également en progression, tandis que les dotations d'équipement, notamment scolaires, restent stables.

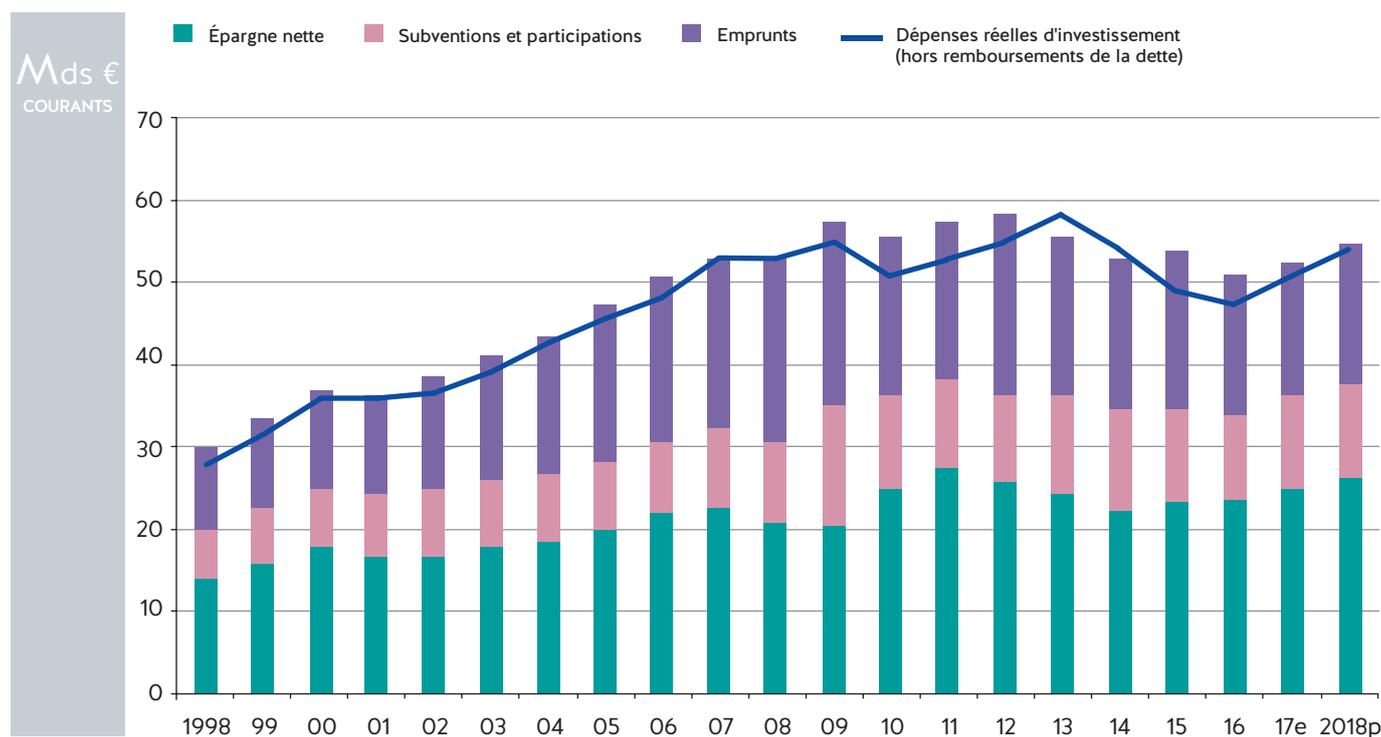
Les subventions entre collectivités sont consolidées et n'apparaissent donc pas dans ce niveau de recettes. D'un montant de 3,7 milliards d'euros en 2017, elles constituent néanmoins un effet de levier important pour les collectivités bénéficiaires (cf. pages Solidarités).

**L'encours de dette** atteindrait 182,9 milliards d'euros et représenterait 7,8 % du PIB et 8,1 % de la dette publique. La dette obligatoire représenterait près de 9 % de l'encours en 2018 ; sa part a été multipliée par 3 depuis 2010.

**La trésorerie** des collectivités locales augmenterait de nouveau, mais dans des proportions bien moins importantes que les années précédentes ; elle atteindrait environ 47 milliards d'euros à la fin de l'année (hors établissements publics locaux).

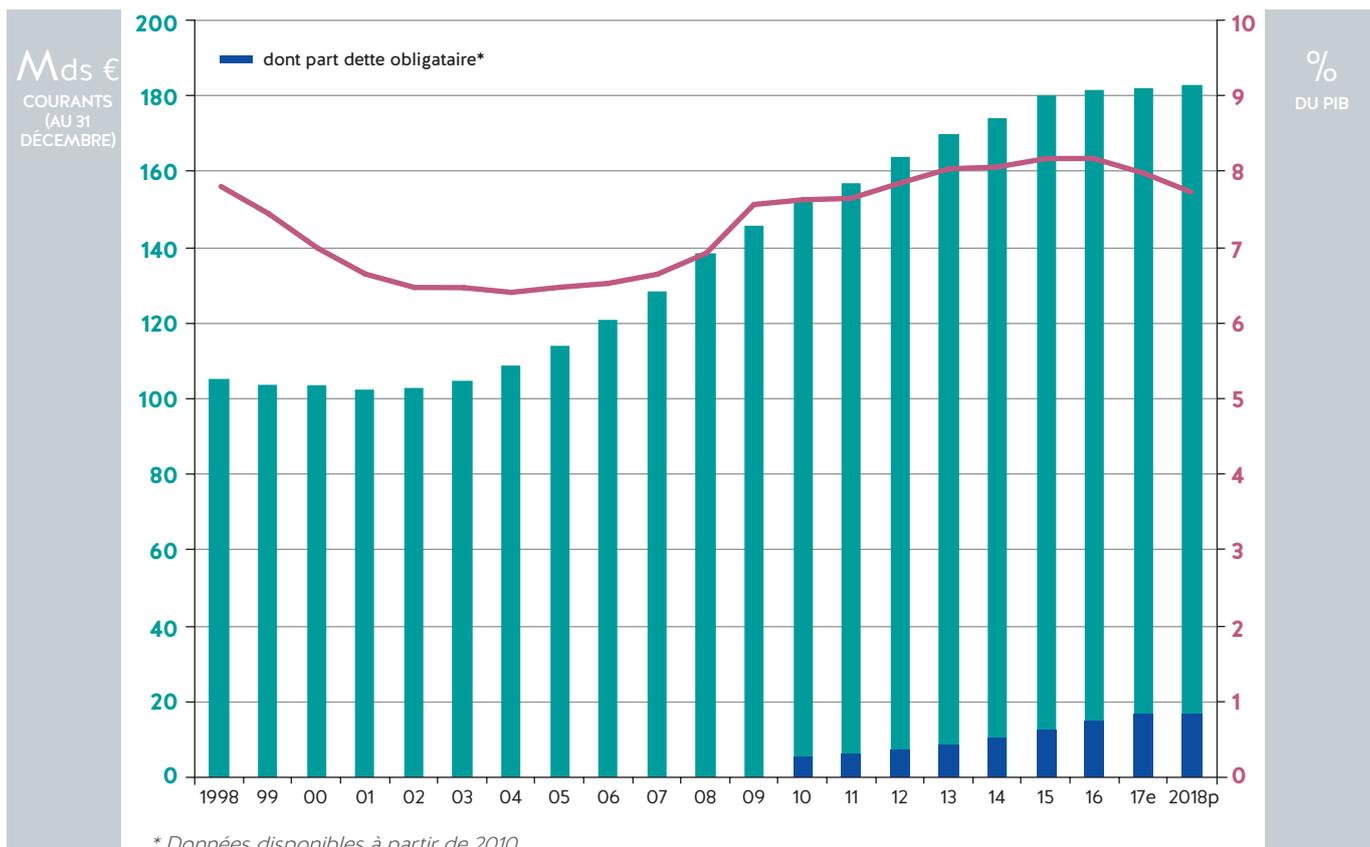
## FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS LOCAUX

© La Banque Postale Collectivités Locales



## ENCOURS DE DETTE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

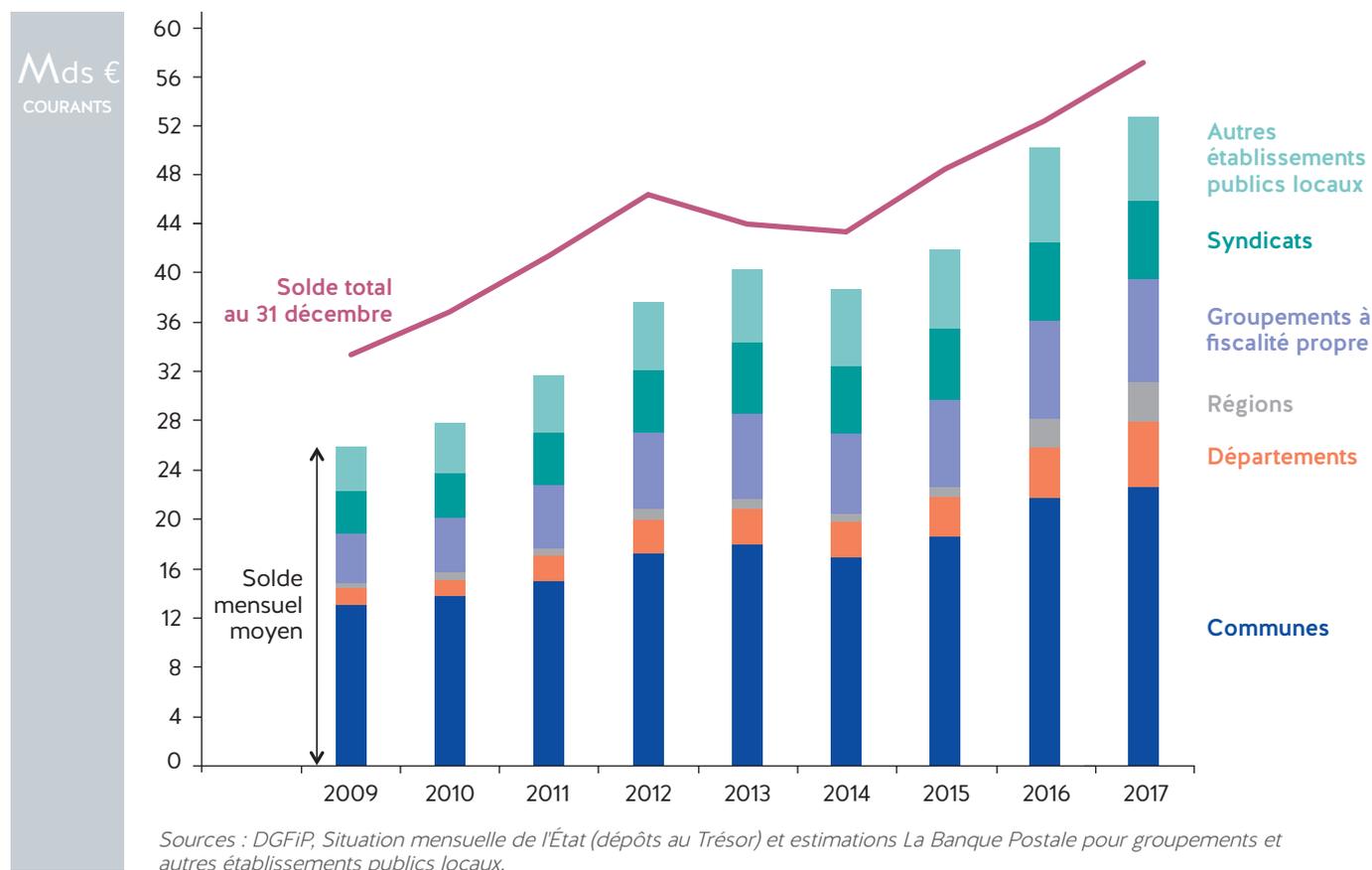
© La Banque Postale Collectivités Locales



8

## TRÉSORERIE DU SECTEUR PUBLIC LOCAL

© La Banque Postale Collectivités Locales



## Des dépenses de fonctionnement soumises à une norme d'évolution

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022 fixe un objectif national de progression des dépenses de fonctionnement de l'ensemble des collectivités locales à + 1,2 % par an en valeur. Sont plus précisément concernées par la signature d'un contrat les 321 collectivités\* dont les dépenses de fonctionnement au budget principal dépassent 60 millions d'euros. 228 collectivités ont été recensées signataires ; d'après nos estimations, l'application des taux retenus aboutirait à une évolution moyenne de leurs dépenses de fonctionnement de 1,23 %. Les autres collectivités ayant refusé de signer doivent se voir notifier par arrêté un taux d'évolution et le niveau maximal annuel de leurs dépenses en découlant. Ces engagements portent sur les trois exercices budgétaires 2018, 2019 et 2020. L'année 2019 sera la première année qui permettra de constater le respect ou non du taux d'évolution fixé dans le contrat au titre de 2018 (sur la base des comptes de gestion correspondants).

Si le respect de l'objectif global semble atteignable en 2018, la question pourrait se poser pour les deux exercices suivants.

Plusieurs facteurs de hausse des dépenses de fonctionnement sont déjà connus ou peuvent être anticipés pour 2019, notamment en matière de frais de personnel. En effet, quelques annonces ont été faites lors du rendez-vous salarial de juin 2018 ; si le secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics a indiqué que le point d'indice de la fonction publique devrait rester gelé en 2019, les mesures du Protocole parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) qui avaient été décalées d'une année devraient reprendre sur le rythme initialement programmé (pour rappel, selon le calendrier initial, le coût pour la fonction publique territoriale était estimé à 103 millions d'euros en 2018 sur les 840 pour les trois fonctions publiques).

L'inflation pourrait ralentir en 2019 (+ 1,4 % après + 1,8 % en 2018), mais elle resterait plus élevée que celle observée en moyenne ces dernières années (+ 0,4 % en moyenne entre 2013 et 2017) ; elle pèserait notamment sur les charges à caractère général, de même que la reprise de l'investissement observée ces deux dernières années.

Les mesures du plan Pauvreté annoncé le 13 septembre pourraient également avoir un impact sur les dépenses communales et départementales, les collectivités devant être sollicitées sur plusieurs points (restauration scolaire, création de places de crèches supplémentaires, suivi de jeunes majeurs, formation des professionnels de la petite enfance...).

## Des recettes de fonctionnement restant à recomposer

L'année 2019 sera la deuxième année d'application de la réforme de la taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales. À ce titre, les foyers concernés par la suppression bénéficieront d'un dégrèvement de 65 % de la taxe (contre 30 % en 2018), l'État se substituant donc aux contribuables pour payer la taxe. Rappelons que le calcul du dégrèvement (qui devrait être de 7,0 milliards d'euros en 2019, contre 3,2 milliards en 2018) est basé sur le taux et les abattements décidés par les collectivités en 2017 et sur l'assiette de l'année ; l'augmentation physique des bases est donc prise en compte, tout comme la revalorisation forfaitaire. Cette dernière s'appuie sur l'évolution de l'indice des prix à la consommation harmonisé de novembre à novembre. Fin août le taux est de 2,57 %. Sans pour autant atteindre ce niveau en fin d'année, car un tassement de l'inflation est attendu au second semestre, la revalorisation devrait être supérieure à celle de 2018 (+ 1,2 %).

La suppression totale de la TH sur les résidences principales semble acquise (à l'origine de la réforme, seuls 80 % des foyers devaient être concernés) ; les arbitrages du gouvernement pour compenser le manque à gagner pour le bloc communal et les départements (qui verraient leur part de foncier bâti transféré aux communes et/ou aux groupements à fiscalité propre) devraient s'inscrire dans un projet de loi de finances rectificative qui pourrait être examiné au cours du premier semestre 2019.

S'agissant des régions, la fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) qu'elles perçoivent depuis 2018 (en remplacement de leur dotation globale de fonctionnement - DGF) évolue en fonction de l'évolution du produit net de la TVA perçu chaque année. Pour 2019, la hausse devrait être proche de 3 %.

En matière de dotations, et suite aux annonces de juillet 2018 sur les banlieues, les communes devraient pouvoir compter sur des dotations de solidarité en progression : la dotation de solidarité urbaine (DSU) s'inscrirait en hausse de 90 millions en 2019, après avoir progressé de 110 millions d'euros en 2018. L'évolution de la dotation de solidarité rurale pourrait être de même ampleur. Cet effort supplémentaire devrait, comme c'est le cas depuis plusieurs années, être financé par un prélèvement sur d'autres dotations du bloc communal, voire sur d'autres niveaux de collectivités locales (cf. pages Solidarités), comme c'était le cas avant 2018.

Enfin, les travaux du Comité des finances locales sur la dotation d'intercommunalité pourraient connaître une traduction législative.

**COLLECTIVITÉS  
SIGNATAIRES :  
+ 1,23 %  
D'ÉVOLUTION DES  
DÉPENSES DE  
FONCTIONNEMENT**

\* et non 322, la ville et le département de Paris constituant une seule collectivité à partir de 2019.

# RÉGIONS ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES UNIQUES

En 2018, les dépenses et les recettes de fonctionnement des régions augmenteraient principalement sous l'effet de la poursuite du transfert de la compétence transports. Hors ce transfert, les évolutions seraient atones. Les budgets seraient surtout marqués par le bouleversement de la composition des recettes régionales, une fraction de la TVA remplaçant la DGF. Les investissements, en faible hausse, seraient financés par une épargne nette et des recettes d'investissement relativement dynamiques. Le recours à l'emprunt au contraire diminuerait à nouveau et l'encours de dette progresserait sur un rythme (+ 2,0 %) nettement plus faible que ces dernières années.

SECTION DE FONCTIONNEMENT	17/16 %	2017e Mds €	18/17 %	2018p Mds €	FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT	17/16 %	2017e Mds €	18/17 %	2018p Mds €
<b>RECETTES DE FONCTIONNEMENT (1)</b>	<b>+ 10,5</b>	<b>27,4</b>	<b>+ 1,9</b>	<b>27,9</b>	<b>DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (4)</b>	<b>+ 7,3</b>	<b>9,9</b>	<b>+ 0,8</b>	<b>10,0</b>
Recettes fiscales	+ 13,8	19,0	+ 25,8	23,9	financées par :				
Dotations de l'État	- 8,1	6,1	- 68,7	1,9	• Autofinancement (5)=(3)-(9)	+ 16,5	5,8	+ 3,4	6,0
Autres	+ 56,4	2,3	- 7,7	2,1	• Recettes d'investissement (6)	+ 28,3	3,3	+ 2,1	3,4
<b>DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)</b>	<b>+ 10,9</b>	<b>21,7</b>	<b>+ 1,5</b>	<b>22,1</b>	• Flux net de dette (7) =	-	+ 0,7	-	+ 0,5
Dépenses de personnel	+ 3,5	3,8	+ 1,9	3,9	Emprunts nouveaux*	- 28,2	2,6	- 5,0	2,4
Charges d'activité	+ 8,9	13,6	- 1,3	13,4	- Remboursements (8)*	- 6,1	1,8	+ 3,3	1,9
Autres	+ 30,9	3,8	+ 11,6	4,2	<b>VARIATION DU FONDS DE ROULEMENT (9)</b>	-	<b>- 0,2</b>	-	<b>- 0,2</b>
Intérêts de la dette (4)	- 0,1	0,5	+ 0,4	0,5	<b>ENCOURS DE DETTE au 31/12</b>	<b>+ 3,9</b>	<b>27,1</b>	<b>+ 2,0</b>	<b>27,6</b>
<b>ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)</b>	<b>+ 8,7</b>	<b>5,7</b>	<b>+ 3,2</b>	<b>5,8</b>	e : estimations p : prévisions				
<b>ÉPARGNE NETTE (3bis)=(3)-(8)</b>	<b>+ 17,6</b>	<b>3,8</b>	<b>+ 3,2</b>	<b>4,0</b>	Budgets principaux.				
					* hors opérations financières.				
					(9) = (3)+(6)+(7)-(4)				

Niveaux y compris collectivité territoriale unique de Corse en 2017 et 2018. Évolutions 2017/2016 hors CTU de Corse.

## ■ MAÎTRISE DES DÉPENSES, HORS TRANSFERT DE LA COMPÉTENCE TRANSPORTS

En 2018, le compte des régions s'enrichit d'une nouvelle collectivité, la collectivité territoriale unique de Corse qui regroupe les comptes de l'ancienne collectivité régionale et ceux des deux anciens départements. Les données présentées intègrent cette nouvelle entité en 2018 mais également en 2017 pour une analyse plus aisée des masses et des évolutions.

En 2018, les dépenses de fonctionnement des régions devraient progresser de 1,5 % pour atteindre 22,1 milliards d'euros. Cette hausse résulterait principalement de l'effet en année pleine du **transfert de la compétence transports scolaires** des départements vers les régions. Le transfert total de la compétence transports représente environ 2,2 milliards d'euros ; il s'est étalé sur deux ans (2017 et 2018), mais certaines régions ont choisi de s'adapter au calendrier en signant des conventions de délégation avec les départements : ainsi, certains conseils régionaux ont fait le choix de laisser l'exercice concret de la compétence sur les transports interurbains aux départements jusqu'au 31 août 2017 ; à l'inverse, d'autres avaient assumé la gestion des transports scolaires dès le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Ces différents modes de gestion perturbent l'analyse des comptes car l'ensemble des postes sont concernés par ce transfert : les dépenses

de personnel, les charges d'activité ainsi que les charges à caractère général.

Hors ce transfert, les dépenses de fonctionnement seraient en très légère baisse. 2018 se présenterait comme la première année de maîtrise des postes de dépenses pour les principales compétences régionales. La progression des **frais de personnel** serait moins forte du fait de l'absence de revalorisation du point d'indice de la fonction publique, du décalage des mesures du Protocole parcours professionnels carrières et rémunérations ou encore de la réinstauration du jour de carence. **Les charges d'activité** diminueraient en raison de la baisse des dépenses au titre de l'action économique ou de la formation professionnelle (à mettre en lien avec la fin du programme 500 000 formations supplémentaires initié en 2016). Seuls les versements au titre des fonds européens augmenteraient sensiblement.

**Les intérêts de la dette** se stabiliseraient autour de 0,5 milliard d'euros, le faible niveau des taux compensant l'accélération de l'endettement de ces dernières années.

**Les recettes de fonctionnement** (27,9 milliards d'euros) seraient également marquées par la poursuite du transfert

**FRACTION DE TVA**

**4,1 Mds €**

**EN SUBSTITUTION DE LEUR DGF**

de la compétence transports. La hausse de 1,9 % serait en partie le reflet de la baisse des attributions de compensation versées aux départements dans la mesure où les diminutions de charges enregistrées par ces derniers sont désormais

calculées en année pleine. Le produit de CVAE ne progresserait que de 0,8 %. Autre élément significatif pour **les recettes fiscales** des régions, le transfert pour la première année d'une fraction de TVA pour un montant de 4,1 milliards d'euros. Cette nouvelle recette vient en compensation de la suppression de la DGF et explique la forte hausse des recettes fiscales (+ 25,8 %) avec en miroir la chute des dotations (- 68,7 %). **Le panier de ressources** des régions s'en trouve ainsi considérablement modifié. Les recettes fiscales représenteraient dorénavant 85 % des recettes de fonctionnement contre 69 % en 2017. Mais au sein de ces ressources fiscales, les régions ne disposent néanmoins d'un pouvoir de taux que sur 10 % d'entre elles, à savoir la taxe sur les certificats d'immatriculation (la taxe sur les permis de conduire dégageant un produit résiduel), qui pourrait progresser légèrement en 2018 sous l'effet de la poursuite de l'uniformisation des tarifs pour les nouvelles régions et d'une dynamique plus favorable sur l'évolution du nombre d'immatriculations. Les régions bénéficieraient également d'une hausse de leurs ressources fiscales pour la formation professionnelle et l'apprentissage.

**Les dotations en provenance de l'État** ne représenteraient plus que 1,9 milliard d'euros et seraient constituées de la DGD, des compensations fiscales et de la DCRTP.

**Les autres recettes de fonctionnement** (2,1 milliards d'euros) se contracteraient fortement (- 7,7 %), contrecoup de versements importants en 2017 qui ne se reproduiraient

pas en 2018. Le fonds de 450 millions d'euros versés aux régions pour le développement de leur compétence action économique a été inscrit dans son intégralité en 2017 (alors qu'il était prévu un versement en 2017 et un en 2018). À l'inverse, les fonds européens augmenteraient. Cette hausse est cependant neutre pour l'équilibre des comptes car les régions les reversent ensuite aux différents bénéficiaires.

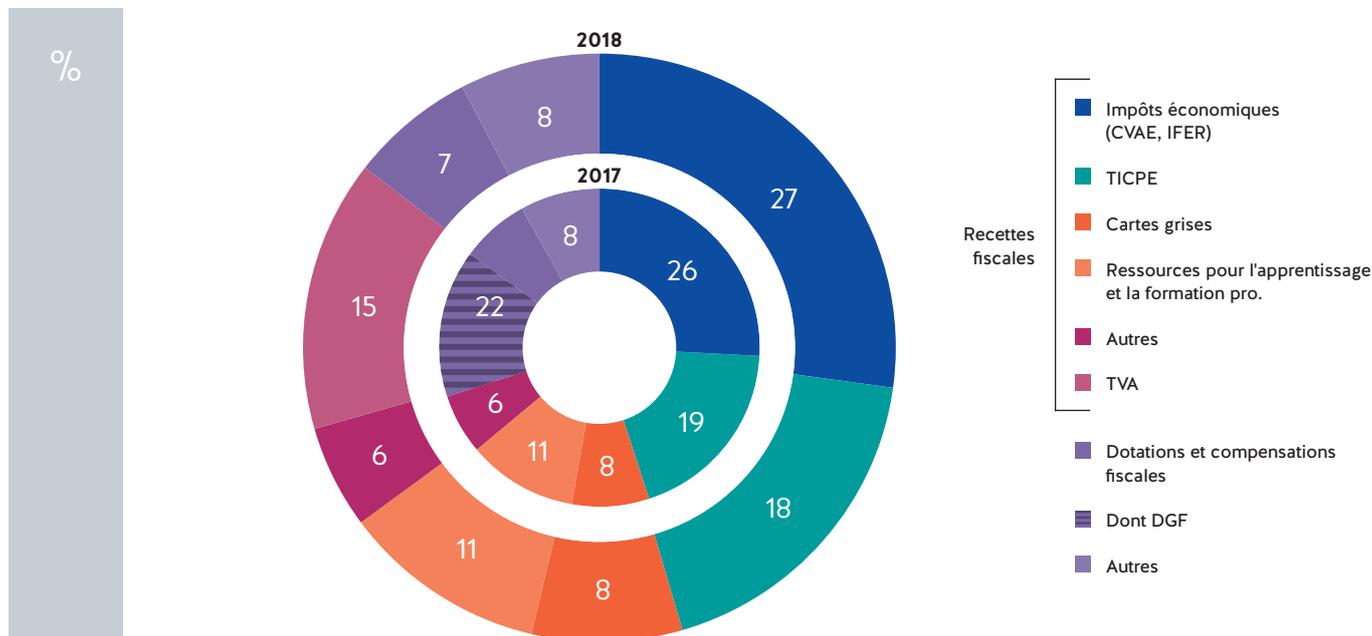
Conséquence de recettes plus dynamiques que les dépenses, **l'épargne brute** croîtrait de 3,2 % pour la troisième année consécutive. D'un montant de 5,8 milliards d'euros, elle servirait en premier lieu à financer les remboursements de la dette (+ 3,3 %, 1,8 milliard d'euros). Le solde (4 milliards d'**épargne nette**) permettrait d'acquitter 40 % des **investissements**. Ces derniers seraient quasiment stables à 10 milliards d'euros mais relèveraient de dynamiques très différentes entre les régions. Les équipements seraient en recul contrairement aux subventions versées qui augmenteraient. En 2017, les dépenses d'investissement au titre de l'action économique avaient enregistré une croissance très soutenue qui ne devrait pas se reproduire cette année.

**Les recettes d'investissement** avant emprunts augmenteraient de 2,1 % sous l'effet de la hausse du FCTVA et des subventions reçues (quoique dans des proportions moindres qu'en 2017). À ces ressources s'ajoutent **les emprunts** (2,4 milliards d'euros) qui se contracteraient à nouveau (- 5,0 %) mais de façon moins marquée qu'en 2017 (- 28,2 %). Après une hausse très importante de leurs emprunts en moyenne depuis plusieurs années (avec un pic à 3,8 milliards d'euros en 2015), les régions renoueraient avec leur niveau de 2013.

**L'encours de dette** serait à nouveau en hausse mais sur un rythme plus faible que les années précédentes (+ 2,0 % contre près de 9 % par an sur les 15 dernières années). L'encours s'élèverait à 27,6 milliards d'euros en fin d'année.

**MODIFICATION DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT DES RÉGIONS**

© La Banque Postale Collectivités Locales



# DÉPARTEMENTS

En 2018, les départements verraient leur épargne brute progresser nettement (+ 6,3 %) grâce à une stabilisation de leurs dépenses de fonctionnement alors que les recettes de fonctionnement repartiraient légèrement à la hausse (+ 0,7 %). Leurs dépenses d'investissement s'inscriraient en progression (+ 5,0 %) après huit années de recul, portées principalement par un effort en termes de dépenses d'équipement. Les départements poursuivraient le mouvement de désendettement engagé depuis trois ans ; leurs encours de dette s'établirait à 32,2 milliards d'euros fin 2018, en baisse de 1,6 %.

SECTION DE FONCTIONNEMENT	17/16 %	2017e Mds €	18/17 %	2018p Mds €	FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT	17/16 %	2017e Mds €	18/17 %	2018p Mds €
<b>RECETTES DE FONCTIONNEMENT (1)</b>	<b>- 0,1</b>	<b>67,6</b>	<b>+ 0,7</b>	<b>68,1</b>	<b>DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (4)</b>	<b>- 1,0</b>	<b>9,0</b>	<b>+ 5,0</b>	<b>9,5</b>
Recettes fiscales	+ 1,8	47,2	+ 1,0	47,6	financées par :				
Dotations de l'État	- 10,0	10,4	+ 0,3	10,5	• Autofinancement (5)=(3)-(9)	+ 6,9	7,6	- 0,3	7,5
Autres	+ 2,7	10,0	- 0,2	9,9	• Recettes d'investissement (6)	- 4,8	2,3	- 1,1	2,2
<b>DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)</b>	<b>+ 0,2</b>	<b>59,7</b>	<b>- 0,0</b>	<b>59,7</b>	• Flux net de dette (7) =	-	- 0,8	-	- 0,3
Dépenses de personnel	+ 1,4	11,9	+ 0,9	12,0	Emprunts nouveaux*	- 11,3	2,5	+ 17,0	2,9
Dépenses directes d'aide sociale	+ 1,6	35,7	+ 2,1	36,5	- Remboursements (8)*	+ 4,6	3,3	- 2,3	3,2
Autres	- 4,7	11,4	- 7,0	10,6	<b>VARIATION DU FONDS DE ROULEMENT (9)</b>	-	<b>0,3</b>	-	<b>0,8</b>
Intérêts de la dette (4)	- 6,4	0,7	- 8,9	0,6	<b>ENCOURS DE DETTE au 31/12</b>	<b>- 2,3</b>	<b>32,5</b>	<b>- 1,6</b>	<b>32,2</b>
<b>ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)</b>	<b>- 2,0</b>	<b>7,8</b>	<b>+ 6,3</b>	<b>8,3</b>	e : estimations p : prévisions				
<b>ÉPARGNE NETTE (3bis)=(3)-(8)</b>	<b>- 6,3</b>	<b>4,5</b>	<b>+ 12,5</b>	<b>5,1</b>	Budgets principaux				
					* hors opérations financières.				
					(9) = (3)+(6)+(7)-(4)				

Niveaux hors départements de Corse en 2017 et 2018. Évolutions 2017/2016 y compris départements de Corse.

## ■ HAUSSE DE L'ÉPARGNE, REPRISE DES INVESTISSEMENTS

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, conformément aux dispositions de la loi NOTRe, une collectivité territoriale unique est créée en Corse, qui se substitue à l'ancienne collectivité territoriale et aux deux départements préexistants. Les comptes des départements sont par conséquent agrégés hors Corse en 2018, mais également en 2017 pour permettre la comparaison.

Après le léger recul enregistré en 2017, les départements bénéficieraient en 2018 de **recettes de fonctionnement** (68,1 milliards d'euros) en progression de 0,7 %. Elles évolueraient sous l'effet principalement de **recettes fiscales indirectes** toujours bien orientées (+ 2,5 %), portées essentiellement par un produit des droits de mutation à titre onéreux (11,6 milliards d'euros) qui s'inscrirait de nouveau en hausse mais plus faiblement qu'en 2017.

**Les recettes de fiscalité directe** enregistreraient quant à elles un léger recul (- 0,9 %, après - 5,4 %). Le produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) serait en légère hausse de 0,8 %, mais les attributions de compensation (AC) en provenance des régions (qui correspondent à des reversements de CVAE), diminueraient en raison de l'effet en année pleine du transfert de la compétence transports scolaires.

La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB, 14 milliards d'euros) augmenterait, à hauteur de 1,8 %, du fait d'une croissance des bases (+ 1,7 %) et d'une évolution des taux

d'imposition un peu supérieure à 0,1 % (8 départements ont augmenté leur taux, 2 l'ont baissé).

**Les dotations en provenance de l'État** resteraient quasiment stables en 2018, la ponction opérée sur la dotation globale de fonctionnement au titre de la contribution au redressement des finances publiques ayant pris fin. Les dotations de péréquation (dotation de fonctionnement minimale et dotation de péréquation urbaine) augmentent de 10 millions et sont financées par un écrêtement de la dotation forfaitaire de certains départements. Les compensations d'exonérations fiscales seraient également stabilisées.

**Les autres recettes de fonctionnement**, d'un montant de près de 10 milliards d'euros, seraient en légère baisse. Les concours versés par la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) notamment au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) seraient en progression et comprendraient aussi le fonds exceptionnel de 100 millions d'euros décidé en loi de finances rectificative pour 2017 mais versé en 2018. Les départements ayant accueilli un nombre supplémentaire de mineurs non accompagnés (MNA) au 31 décembre 2017 par rapport au 31 décembre 2016, se verraient également attribuer un financement exceptionnel, via le Fonds national de financement de la petite enfance (FNFPE), qui atteint au global 96 millions d'euros. À l'inverse, les participations versées par les régions du fait

de conventions de délégation concernant la compétence transports, diminueraient, la plupart de ces conventions ayant été signées pour faciliter la gestion en 2017.

**Les dépenses de fonctionnement** (59,7 milliards d'euros) resteraient sur leur niveau de 2017. Les départements poursuivraient leurs politiques de modération salariale, notamment en matière de recrutements, et les facteurs de hausse sont réduits par rapport à 2017 : l'effet en année pleine de la revalorisation du point d'indice intervenue en février 2017 est minime, les mesures du Protocole parcours professionnels, carrières et rémunérations au titre de 2018 ont été reportées d'une année. **Les dépenses de personnel** (12 milliards d'euros) décélèreraient ainsi, augmentant de 0,9 %, après + 1,4 %.

**Les dépenses d'action sociale**, 36,5 milliards d'euros, progresseraient de façon un peu plus soutenue qu'en 2017, principalement sous l'effet de la montée en charge des dépenses d'APA liée à la loi relative à l'Adaptation de la société au vieillissement (loi ASV). Cette dernière, entrée en vigueur début 2016, prévoyait une hausse des dépenses pour les départements de plus de 400 millions d'euros en direction des personnes âgées et de leurs proches. La montée en charge du dispositif a été progressive et les dépenses ont surtout été réalisées en 2017 et 2018. D'un montant dépassant 10 milliards d'euros, la principale prestation versée par les départements, le revenu de solidarité active (RSA), resterait stable en dépit de la revalorisation de la prestation de 1 % en avril 2018.

**Les autres dépenses de gestion** (10,6 milliards d'euros) reculeraient de 7,0 % du fait de la fin du transfert de la compétence transports vers les régions (cf. plus haut).

**Les intérêts de la dette**, 630 millions d'euros, s'inscriraient une nouvelle fois en baisse (- 8,9 %, après - 6,4 %), en raison de taux restant historiquement bas et d'un encours de dette

en diminution depuis plusieurs années. Solde de la section de fonctionnement, **l'épargne brute** des départements enregistrerait un net rebond (+ 6,3 %) et atteindrait 8,3 milliards d'euros. Une fois déduits **les remboursements d'emprunts** (3,2 milliards d'euros), qui seraient en baisse de 2,3 % en 2018, **l'épargne nette** s'élèverait à 5,1 milliards d'euros, soit une forte augmentation (+ 12,5 %).

**REPRISE DE L'INVESTISSEMENT**  
**+5,0%**

Après huit années de baisse consécutive (soit un recul cumulé de plus de 5 milliards d'euros depuis le point haut de 2009), **les dépenses d'investissement** hors remboursements de la dette seraient en hausse de 5,0 % et atteindraient

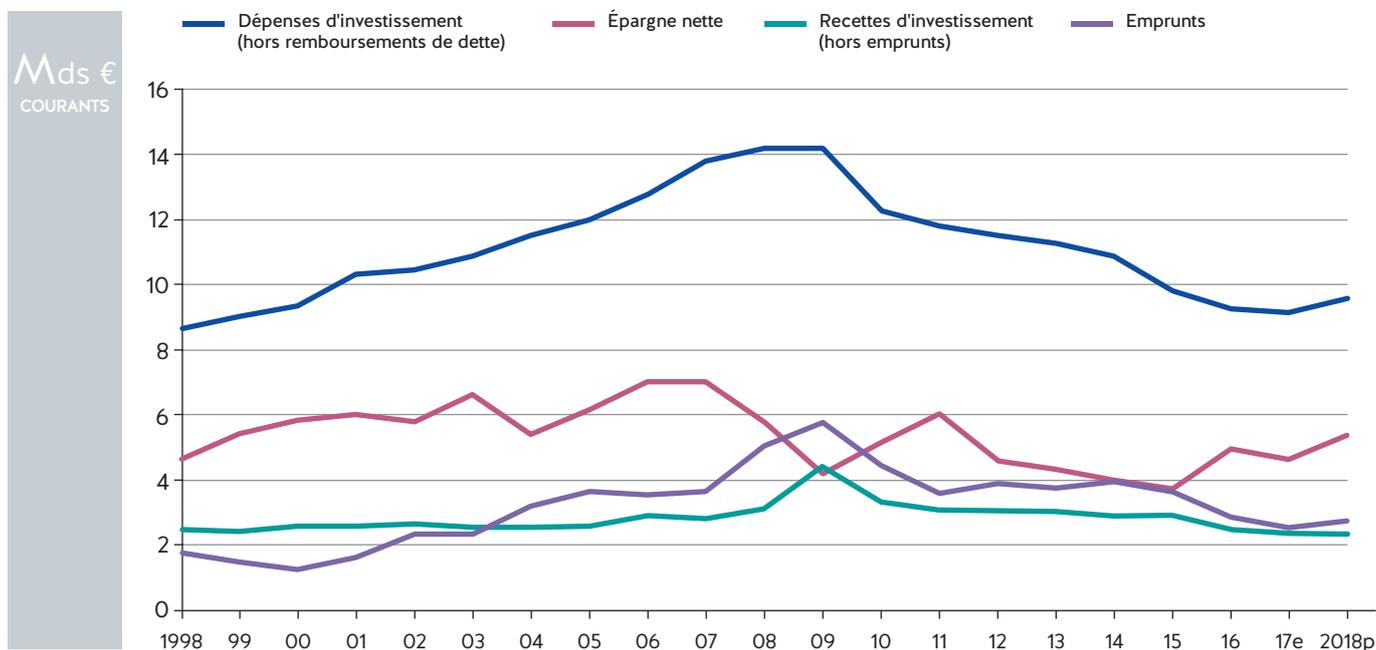
9,5 milliards d'euros. Cette reprise serait surtout portée par les dépenses d'équipement, tandis que la politique de subventionnement des départements, notamment à destination des autres niveaux de collectivités locales, progresserait de façon moins soutenue.

**Les recettes d'investissement** (2,2 milliards d'euros) enregistreraient une baisse de 1,1 % en lien avec la diminution du fonds de compensation pour la TVA qui reflète les évolutions des dépenses d'équipement enregistrées en 2016 et 2017. Additionnées à l'épargne nette, elles permettraient de financer 78 % des dépenses d'investissement. Le financement serait complété par des **emprunts** (2,9 milliards d'euros) en hausse de 17 % (après trois années de repli).

En dépit de cette augmentation, les départements se désendetteraient pour la troisième année consécutive. **L'encours de dette** s'établirait à 32,2 milliards d'euros fin 2018.

## DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DES DÉPARTEMENTS ET LEUR FINANCEMENT

© La Banque Postale Collectivités Locales



# COMMUNES

En 2018, les communes bénéficieraient d'un net rebond de leur épargne brute (+ 6,4 %) grâce à une évolution contenue de leurs dépenses de fonctionnement (+ 0,7 %) et à des recettes de fonctionnement qui augmenteraient de 1,5 %, portées par des recettes fiscales relativement dynamiques. Les dépenses d'investissement enregistreraient une deuxième année de forte hausse (+ 7,2 %, après + 8,6 %) et seraient largement autofinancées. L'encours de dette progresserait de manière très limitée (+ 0,3 %).

SECTION DE FONCTIONNEMENT	17/16 %	2017e Mds €	18/17 %	2018p Mds €	FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT	17/16 %	2017e Mds €	18/17 %	2018p Mds €
<b>RECETTES DE FONCTIONNEMENT (1)</b>	<b>+ 0,6</b>	<b>80,9</b>	<b>+ 1,5</b>	<b>82,1</b>	<b>DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (4)</b>	<b>+ 8,6</b>	<b>21,1</b>	<b>+ 7,2</b>	<b>22,6</b>
Hors FCCT*	+ 0,6	79,9	+ 1,5	81,1	financées par :				
Recettes fiscales**	+ 1,2	53,0	+ 1,8	54,0	• Autofinancement (5)=(3)-(9)	+ 7,4	10,5	+ 11,0	11,7
Dotations de l'État	- 4,1	14,1	+ 0,3	14,1	• Recettes d'investissement (6)	+ 0,8	10,3	+ 3,9	10,7
Produits des services et ventes diverses	+ 1,2	5,8	+ 2,6	6,0	• Flux net de dette (7) =		+ 0,2		+ 0,2
Autres	+ 4,3	8,0	+ 0,5	8,0	Emprunts nouveaux***	+ 13,8	6,4	+ 0,0	6,4
<b>DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)</b>	<b>+ 0,4</b>	<b>69,6</b>	<b>+ 0,7</b>	<b>70,0</b>	- Remboursements*** (8)	- 1,3	6,1	+ 0,8	6,2
Hors FCCT*	+ 0,4	68,6	+ 0,6	69,0	<b>VARIATION DU FONDS DE ROULEMENT (9)</b>		<b>+ 0,8</b>		<b>+ 0,4</b>
Dépenses de personnel	+ 1,9	37,7	+ 0,3	37,8	<b>ENCOURS DE DETTE au 31/12</b>	<b>+ 0,8</b>	<b>65,2</b>	<b>+ 0,3</b>	<b>65,4</b>
Charges à caractère général	+ 0,2	16,9	+ 1,6	17,1	e : estimations p : prévisions				
Autres	- 2,1	13,2	+ 1,0	13,3	Budgets principaux.				
Intérêts de la dette	- 7,7	1,8	- 3,3	1,7	* Fonds de compensation des charges territoriales des communes de la Métropole du Grand Paris.				
<b>ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)</b>	<b>+ 1,4</b>	<b>11,3</b>	<b>+ 6,4</b>	<b>12,0</b>	** y compris les reversements fiscaux en provenance des groupements à FPU.				
<b>ÉPARGNE NETTE (3bis)=(3)-(8)</b>	<b>+ 4,8</b>	<b>5,2</b>	<b>+ 13,1</b>	<b>5,9</b>	*** hors opérations financières.				
					(9)=(3)+(6)+(7)-(4)				

## NET REBOND DE L'ÉPARGNE BRUTE ET POURSUITE DE L'INVESTISSEMENT

En 2018, les communes bénéficieraient de **recettes de fonctionnement** (82,1 milliards d'euros) en augmentation de 1,5 % (après + 0,6 %) en raison essentiellement de **recettes fiscales** bien orientées. La taxe d'habitation et les taxes sur le foncier bâti et non bâti (63 % des recettes fiscales) progresseraient davantage du fait de la revalorisation forfaitaire des bases, fixée à + 1,2 % (après + 0,4 % en 2017), que de l'utilisation du levier fiscal resté très limitée cette année. Il est à noter que 2018 correspond à la première année de la réforme de la taxe d'habitation qui prévoit sa suppression pour 80 % des foyers d'ici 2020, avec une compensation pour les collectivités via la mise en place d'un dégrèvement (cf. graphique). Les impositions économiques diminueraient à nouveau mais dans des proportions moins fortes qu'en 2017, le nombre de groupements basculant vers la fiscalité professionnelle unique étant moins important. Pour les mêmes raisons, les reversements de fiscalité des groupements seraient à peine plus élevés qu'en 2017.

Les autres taxes progresseraient surtout à la faveur de droits de mutations à titre onéreux (DMTO) encore en augmentation.

Les dotations en provenance de l'État seraient quasiment stables, les ponctions opérées au titre de la contribution au redressement des finances publiques ayant cessé. Pour autant, toutes les communes n'enregistrent pas

une stabilité de leur dotation globale de fonctionnement ; certaines connaissent même une baisse de leur dotation forfaitaire, en raison de l'écrêtement servant à financer notamment l'accroissement des sommes dédiées à la péréquation, à savoir la dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation de solidarité urbaine (DSU) qui augmentent respectivement de 90 et 110 millions d'euros. En dépit des minorations qui interviennent sur des dotations de compensation relatives à la TP (DCRTP et FDPTP) et de la suppression de la dotation unique des compensations spécifiques à la TP (DUCSTP), les compensations d'exonérations resteraient quasiment stables.

Les produits des services et ventes diverses enregistreraient une hausse due notamment à la mise en place depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 de la décentralisation du stationnement payant qui substitue à l'amende pénale, un forfait de post-stationnement (FPS). Les autres recettes de fonctionnement seraient quasiment stables.

Les dépenses de fonctionnement (70 milliards d'euros) progresseraient sur un rythme modéré, + 0,7 %, mais un peu plus élevé qu'en 2017 (+ 0,4 %). Cette légère accélération ne peut pas être

**FAIBLE HAUSSE  
DES DÉPENSES DE  
FONCTIONNEMENT**

**+0,7%**

expliquée par une hausse des **frais de personnel** puisque ces derniers n'évoluent que de 0,3 % pour atteindre 37,8 milliards d'euros, soit 54 % de l'ensemble du poste de fonctionnement. Les facteurs de hausse sont réduits en 2018 (effet en année pleine de la dernière revalorisation du point d'indice de la fonction publique), tandis que plusieurs autres facteurs jouent en faveur d'une stabilité (le décalage d'un an des mesures relatives au Protocole parcours professionnels, carrières et rémunérations - PPCR -, la stabilité du taux employeur à la CNRACL), voire d'une baisse (la réinstauration d'un jour de carence, le nombre de contrats aidés en forte diminution malgré la mise en œuvre des parcours emploi compétences - PEC - et la poursuite du transfert de compétences et des personnels concernés vers les groupements à fiscalité propre).

Ce sont les charges à caractère général (17,1 milliards d'euros) et les autres charges courantes qui, en évoluant respectivement à un rythme de 1,6 % et 1,1 %, tireraient la croissance des dépenses de fonctionnement. L'impact des mesures d'économies mises en place par les communes les années précédentes ayant été enregistré, c'est principalement la reprise de l'inflation (estimée à 1,8 % en 2018) qui expliquerait cette tendance.

**Les intérêts de la dette** (1,7 milliard d'euros) enregistreraient une diminution pour la quatrième année consécutive (- 3,3 %) qui s'explique par la faible progression de l'encours et par des taux qui restent historiquement bas.

Compte tenu de l'évolution contenue des dépenses de fonctionnement, et d'un rythme plus élevé de progression des recettes, **l'épargne brute des communes** augmenterait de 6,4 %, contre + 1,4 % en 2017. Elle dépasserait 12 milliards d'euros, niveau qui n'avait plus été atteint depuis 2012. Une fois déduits **les remboursements d'emprunts**

(6,2 milliards d'euros, + 0,8 %), **l'épargne nette** s'élèverait à 5,9 milliards d'euros, en hausse de 13,1 %. Ce net rebond permettrait de dégager des marges de manœuvre, à une période du cycle électoral propice à l'investissement, et permettrait par conséquent aux communes de poursuivre leurs efforts en la matière. Leurs **dépenses d'investissement** augmenteraient pour la troisième année consécutive (+ 7,2 % en 2018, après + 8,6 % en 2017 et + 0,6 % en 2016). Ces années de hausse représentent 3,3 milliards d'euros supplémentaires, portant le niveau d'investissement à 22,6 milliards d'euros en 2018. Les dépenses d'équipement (20,1 milliards d'euros) augmenteraient sur un rythme élevé, + 8,0 % (après + 8,8 % en 2017), tandis que les subventions progresseraient de 2,3 % (après une baisse de 2,5 %).

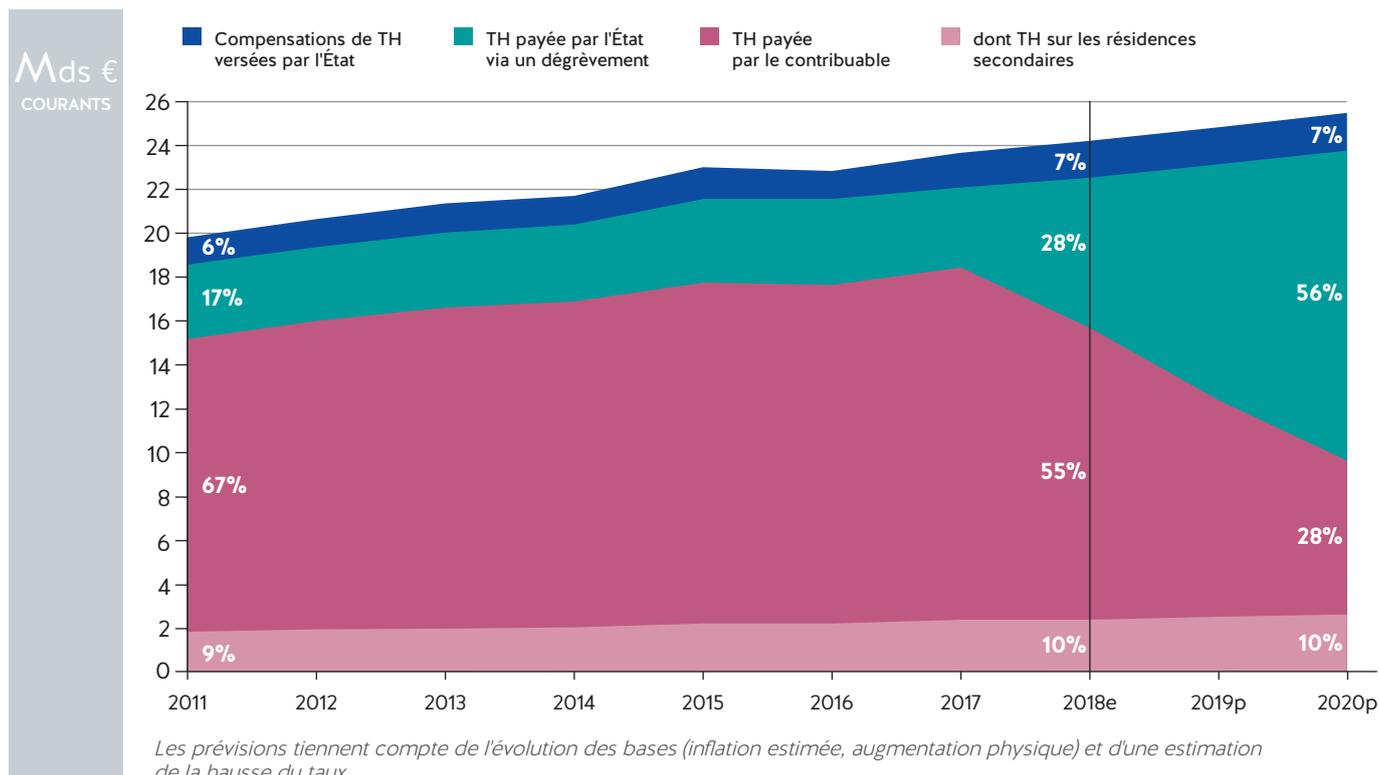
**Les recettes d'investissement hors dette** progresseraient plus fortement qu'en 2017, + 3,9 %, après + 0,8 % ; elles seraient portées notamment par les recettes du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) qui augmentent en lien avec la hausse des dépenses d'équipement observée ces trois dernières années. La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) verraient également leurs crédits de paiement monter en charge.

Ajoutées à l'épargne nette, ces subventions et participations reçues permettraient de financer les investissements à hauteur de 73 %. **Les emprunts** s'élèveraient, comme en 2017, à 6,4 milliards d'euros, complétant le financement des dépenses d'investissement.

**L'encours de dette** augmenterait de nouveau de manière limitée (+ 0,3 %, après + 0,8 %), pour atteindre 65,4 milliards d'euros fin 2018.

## IMPACT DE LA SUPPRESSION DE LA TAXE D'HABITATION (TH) POUR 80 % DES FOYERS

© La Banque Postale Collectivités Locales



# GROUPEMENTS À FISCALITÉ PROPRE

En 2018, l'épargne brute des groupements à fiscalité propre diminuerait légèrement (- 2,5 %) sous l'effet notamment d'une fiscalité économique atone. Les dépenses d'investissement déjà en forte hausse en 2017 (+ 7,4 %) accéléreraient encore leur croissance (+ 8,9 %) et seraient financées par un recours à l'endettement soutenu. Néanmoins, un prélèvement sur le fonds de roulement à hauteur de 0,4 milliard d'euros serait nécessaire pour compléter leur financement.

SECTION DE FONCTIONNEMENT	17/16 %	2017e Mds €	18/17 %	2018p Mds €	FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT	17/16 %	2017e Mds €	18/17 %	2018p Mds €
<b>RECETTES DE FONCTIONNEMENT (1)</b>	<b>+ 5,2</b>	<b>43,1</b>	<b>+ 1,6</b>	<b>43,8</b>	<b>DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (4)</b>	<b>+ 7,4</b>	<b>8,7</b>	<b>+ 8,9</b>	<b>9,4</b>
<i>Hors reversements fiscaux</i>	+ 6,0	31,0	+ 1,6	31,5	financées par :				
Recettes fiscales	+ 7,1	28,5	+ 1,7	29,0	• Autofinancement (5)=(3)-(9)	+ 10,9	5,1	+ 7,1	5,5
Dotations de l'État	- 2,6	7,7	- 0,9	7,6	• Recettes d'investissement hors emprunts (6)	+ 2,8	3,3	+ 2,4	3,4
Autres	+ 6,5	6,9	+ 4,2	7,2	• Flux net de dette (7) =		+ 0,2		+ 0,6
<b>DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)</b>	<b>+ 4,3</b>	<b>37,8</b>	<b>+ 2,2</b>	<b>38,6</b>	Emprunts nouveaux*	+ 6,1	2,4	+ 17,0	2,9
<i>Hors reversements fiscaux</i>	+ 5,0	25,7	+ 2,5	26,3	- Remboursements* (8)	+ 6,5	2,2	+ 3,8	2,3
Dépenses de personnel	+ 9,1	9,1	+ 4,9	9,5	<b>VARIATION DU FONDS DE ROULEMENT (5)</b>		<b>+ 0,1</b>		<b>- 0,4</b>
Charges à caractère général	+ 4,9	6,8	+ 2,0	6,9	<b>ENCOURS DE DETTE au 31/12</b>	<b>+ 3,8</b>	<b>24,9</b>	<b>+ 2,5</b>	<b>25,5</b>
Autres	+ 2,4	21,3	+ 1,2	21,6					
Intérêts de la dette	- 2,5	0,6	- 0,4	0,6					
<b>ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)</b>	<b>+ 11,6</b>	<b>5,3</b>	<b>- 2,5</b>	<b>5,1</b>					
<b>ÉPARGNE NETTE (3bis)=(3)-(8)</b>	<b>+ 15,6</b>	<b>3,1</b>	<b>- 7,0</b>	<b>2,8</b>					

e : estimations p : prévisions  
Budgets principaux  
\* hors opérations financières.  
(9)=(3)+(6)+(7)-(4)

Y compris les établissements publics territoriaux (EPT).

En 2017, la carte intercommunale a été fortement remaniée : le nombre de groupements à fiscalité propre (GFP) a diminué de 39 % mais le nombre de communes membres d'un groupement à fiscalité professionnelle unique (FPU) a progressé de 21 %. En 2018, les périmètres sont quasiment stabilisés ainsi que les régimes fiscaux. Le nombre de groupements est quasiment stable et le passage en FPU ne concerne plus que 1 000 nouvelles communes environ contre près de 5 000 en 2017.

Les évolutions budgétaires anticipées pour 2018 devraient donc davantage refléter les interventions réelles des groupements, ces derniers commençant à mettre en œuvre leurs projets et les principaux mouvements institutionnels s'achevant.

L'évolution des **dépenses de fonctionnement** s'inscrirait ainsi dans le mouvement de ralentissement observé pour l'ensemble des collectivités locales. D'un niveau de 38,6 milliards d'euros en 2018, elles seraient en hausse de 2,2 % (après 4,3 %). Les dépenses de personnel avec un taux de croissance de 4,9 % traduiraient les transferts de personnel en provenance des communes. En 2016, dernière année disponible, les effectifs des communes ont ainsi diminué de 1,1 % tandis que ceux des GFP augmentaient de 4,8 %.

Les **charges à caractère général** seraient en décélération (+ 2,0 %, après + 4,9 % en 2017) mais enregistreraient un

rythme plus élevé que ceux de 2015 et 2016 (+ 1,3 % en moyenne). L'impact de l'inflation se ferait ressentir, de même que la nette reprise des dépenses d'équipement de 2017 (+ 10,9 %) qui a des conséquences sur les charges courantes, plus ou moins marquées selon les projets.

Les autres dépenses courantes d'un montant de 21,6 milliards d'euros comprennent principalement les **reversements de fiscalité** aux communes (attribution de compensation - AC, et dotation de solidarité communautaire - DSC). Ils s'élèveraient à 12,3 milliards d'euros (nets des reversements en provenance des communes), montant à peine plus élevé qu'en 2017 du fait d'un nombre moindre de passages en FPU. À noter que les AC négatives (versées par les communes) sont en progression depuis plusieurs années, passant de 246 millions d'euros en 2013 à 591 millions d'euros en 2017, signe d'une montée en compétences des groupements.

Les **intérêts de la dette** se stabiliseraient à 0,6 milliard d'euros sous l'effet de taux d'intérêt toujours bas compensant une montée en charge constante de l'encours.

Les **recettes de fonctionnement** (43,8 milliards d'euros) seraient en hausse (+ 1,6 %) mais de façon moins marquée qu'en 2017. Les **dotations de l'État** sont quasiment stabilisées (7,6 milliards d'euros) en raison de la fin de la contribution au redressement des finances publiques. La dotation de compensation s'élèverait à 5 milliards d'euros (- 1,8 %)

et celle d'intercommunalité à 1,5 milliard d'euros (+ 1,8 %). Il est à noter que 132 groupements ont une dotation d'intercommunalité nulle et voient donc leur fiscalité prélevée à hauteur de 36 millions d'euros. Par ailleurs, la minoration de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) prévue en loi de finances n'a finalement pas eu lieu pour les EPCI.

**Les recettes fiscales**, en revanche, seraient en net ralentissement (+ 1,7 %, après + 7,1 %). Plusieurs raisons concourent à cette évolution. D'une part, les passages en FPU étant moins nombreux, les transferts de fiscalité à destination des groupements sont moins importants. D'autre part, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), qui représente près de 17 % de la fiscalité intercommunale, enregistrerait une évolution (champ constant avant transfert) de 0,8 %, contre 4,3 % l'année précédente. En revanche, les impôts avec pouvoir de taux (taxe d'habitation et taxes foncières) bénéficieraient d'une revalorisation des bases plus dynamique qu'en 2017 (+ 1,2 %, après + 0,4 %) et de la mise en place dans certains groupements de la taxe foncière sur les propriétés bâties. L'utilisation du levier fiscal demeurerait cependant limitée, comme en 2017. Enfin, la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), dont presque l'intégralité du produit perçu par les collectivités revient désormais aux groupements, enregistrerait une décade. Cette dernière serait la conséquence optique de la forte hausse survenue en 2017, en raison du paiement par les plus grands établissements, pour la première fois, d'un acompte sur la taxe due au titre de l'année n+1.

L'épargne brute des groupements, en forte croissance en 2017 (+ 11,6 %), subirait le ralentissement des recettes et diminuerait de 2,5 %. Son niveau de 5,1 milliards d'euros permettrait de financer **les remboursements** (2,3 milliards d'euros). Le solde (2,8 milliards d'épargne nette) associé aux recettes d'investissement de 3,4 milliards d'euros, en progression de 2,4 % grâce à la hausse du FCTVA et des dotations d'équipement de l'État, permettrait de financer 66 % des **dépenses d'investissement**. La reprise de ces dernières, déjà observée en 2017, serait confirmée en 2018 avec une croissance de 8,9 %. Elles s'élèveraient à 9,4 milliards d'euros, auxquels il convient d'ajouter environ 4 milliards d'euros au titre des budgets annexes.

En 2017, la part des plus grands groupements (métropoles et communautés urbaines) dans ces dépenses hors budgets annexes était de 42 % ; les communautés d'agglomération

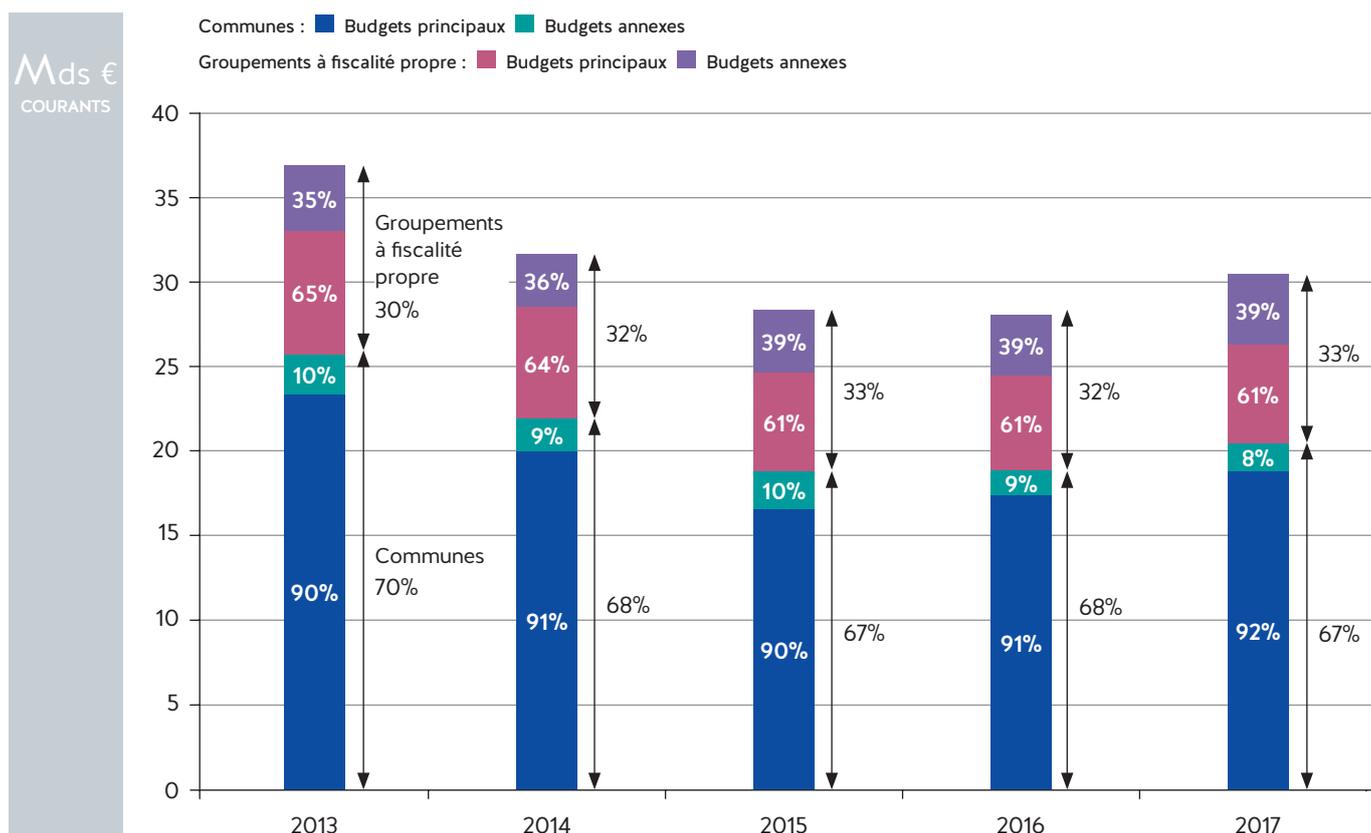
et les établissements publics territoriaux en représentaient 34 % et les communautés de communes 24 %. Le poids des dépenses d'équipement intercommunales, au sein du bloc communal dépasserait les 25 % en 2018 (hors budgets annexes).

Pour compléter le financement des investissements, **les emprunts** seraient fortement en hausse (+ 17 %) et atteindraient 2,9 milliards d'euros. Ils ne suffiraient cependant pas à couvrir les besoins. Les groupements auraient donc recours à **un prélèvement sur leur fonds de roulement** à hauteur de 0,4 milliard d'euros. **L'encours de dette** évoluerait quant à lui de 2,5 % pour atteindre 25,5 milliards d'euros.

**ACCÉLÉRATION  
DES DÉPENSES  
D'INVESTISSEMENT**  
**+8,9%**

## DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT DU BLOC COMMUNAL

© La Banque Postale Collectivités Locales





## ■ LES COMPTES DU BLOC COMMUNAL

En 2017, les dépenses des communes et des groupements à fiscalité propre (GFP) s'élevaient, en agrégeant leurs budgets principaux, à plus de 127 milliards d'euros. Cependant, afin d'appréhender le volume d'interventions effectivement réalisé par le bloc communal, il convient d'ajouter à ce montant les interventions portées par leurs différents budgets annexes qui relèvent de compétences variées (transports, eau, déchets ménagers, aménagement de zones

d'activités, ports...). L'analyse doit également s'accompagner d'une consolidation des flux financiers entre les différentes entités afin de ne pas amplifier artificiellement les masses en jeu. En 2017, le budget consolidé des communes et des GFP, y compris budgets annexes, s'élève ainsi à 138 milliards d'euros, en hausse de 3,8 % sous l'impulsion principale des dépenses d'investissement (+ 9,3 %).

SECTION DE FONCTIONNEMENT	16/15 %	2016 Mds €	17/16 %	2017 Mds €	FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT	16/15 %	2016 Mds €	17/16 %	2017 Mds €
<b>RECETTES COURANTES (1)</b>	<b>- 0,0</b>	<b>+ 120,6</b>	<b>+ 2,5</b>	<b>+ 123,6</b>	<b>DÉPENSES D'INVESTISSEMENT</b>	<b>- 1,0</b>	<b>32,4</b>	<b>+ 9,3</b>	<b>35,4</b>
Recettes fiscales	+ 2,1	71,2	+ 3,3	73,6	financées par :				
Dotations et compensations fiscales	- 8,3	22,7	- 3,5	21,9	• Autofinancement (4)=(3)-(5)	+ 10,6	17,3	+ 11,6	19,3
Autres	+ 2,3	26,7	+ 5,6	28,2	• Recettes d'investissement hors emprunts	- 7,1	15,3	+ 1,6	15,6
<b>DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)</b>	<b>+ 0,1</b>	<b>101,0</b>	<b>+ 2,0</b>	<b>103,0</b>	• Flux net de dette =	-	- 0,2	-	+ 0,5
Dépenses de personnel	+ 1,1	46,3	+ 3,0	47,7	Emprunts nouveaux*	- 7,0	10,0	+ 8,1	10,8
Charges à caractère général	- 0,0	29,8	+ 2,6	30,5	- Remboursements*	+ 0,4	10,2	+ 0,6	10,2
Autres	+ 3,7	22,6	+ 0,3	22,7	<b>VARIATION DU FONDS DE ROULEMENT (5)</b>	<b>-</b>	<b>+ 2,3</b>	<b>-</b>	<b>+ 1,4</b>
Intérêts de la dette	- 7,1	3,2	- 6,2	3,0	<b>ENCOURS DE DETTE au 31/12</b>	<b>+ 1,2</b>	<b>114,0</b>	<b>+ 1,2</b>	<b>115,5</b>
<b>ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)</b>	<b>- 0,5</b>	<b>19,6</b>	<b>+ 5,3</b>	<b>20,6</b>					

Budgets principaux.  
\* hors opérations financières.

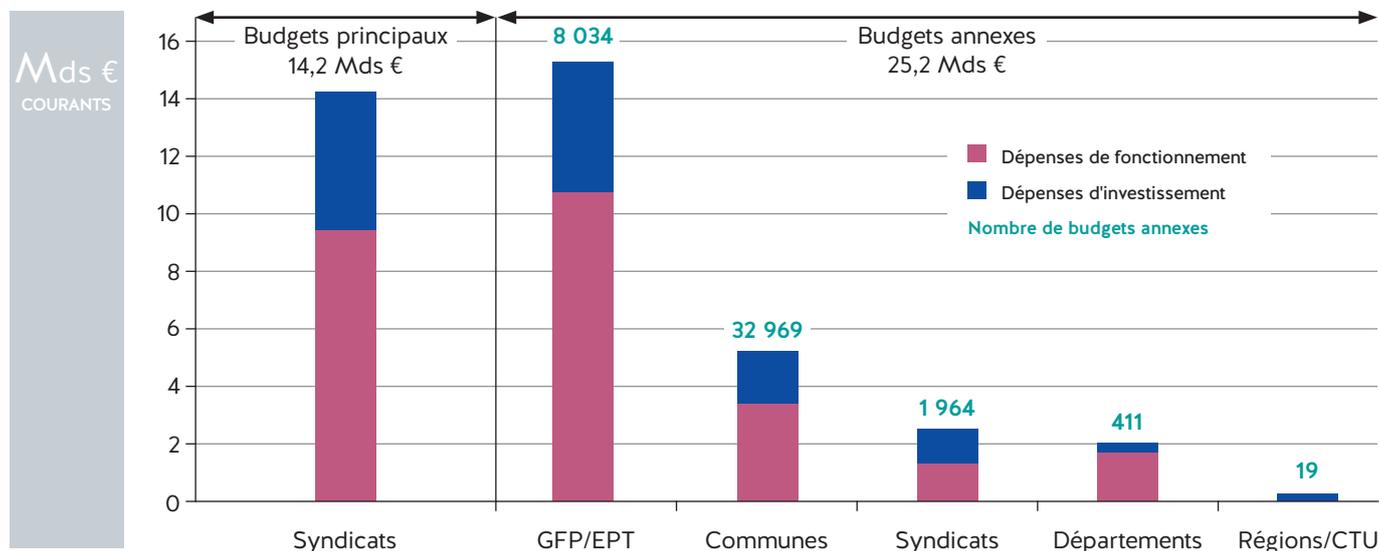
## ■ LES INTERVENTIONS DES SYNDICATS ET DES BUDGETS ANNEXES

Un volume important d'interventions passe donc par les budgets annexes du bloc communal (20 milliards d'euros), mais également par ceux des départements (2 milliards d'euros) et des régions (222 millions d'euros). Ils sont essentiellement orientés vers le médico-social et les transports ; à noter, pour les régions, l'ouverture de quelques budgets annexes dédiés à la gestion des fonds européens.

Enfin, les syndicats intercommunaux, malgré un mouvement de réduction liée à la rationalisation de la carte intercommunale (11 367 en 2017, soit une réduction de 856), portent encore, via leurs budgets principaux et leurs budgets annexes, un volume d'interventions de 17 milliards d'euros. Ils interviennent dans différents domaines d'intérêt intercommunal (eau, déchets, environnement, électricité, scolaire, social...).

## LES INTERVENTIONS PORTÉES PAR LES SYNDICATS ET LES BUDGETS ANNEXES EN 2017

© La Banque Postale Collectivités Locales



# SOLIDARITÉS

Entre 2013 et 2017, la participation des collectivités locales à l'effort de redressement des comptes publics s'est traduite par un pilotage de la ressource via un gel puis une baisse de leurs dotations, avec un effet induit sur les dépenses. Les collectivités locales ont mis en place des mesures d'économies et réalisé des arbitrages. Ainsi, sur l'ensemble de cette période les budgets locaux n'ont progressé que de 0,7 %.

Alors qu'un nouvel effort budgétaire est demandé aux collectivités locales, cette fois directement à travers le plafonnement de la croissance de leurs dépenses de fonctionnement, il paraît intéressant de s'interroger sur **la place des solidarités dans les budgets locaux**. La solidarité financière entre collectivités mais également vis-à-vis des citoyens a-t-elle servi de variable d'ajustement ? Au contraire, s'est-elle développée pour réduire les inégalités ?

## ■ LA SOLIDARITÉ FINANCIÈRE ENTRE TERRITOIRES

### Une solidarité financière encadrée par l'État : la péréquation horizontale

#### Des masses financières importantes et en hausse

La péréquation a pour objectif de « favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales<sup>(1)</sup> » ; sa forme la plus visible passe par la réduction des inégalités financières existant entre territoires. La péréquation dite « horizontale » (financement entre collectivités locales) s'est fortement développée depuis le début de la décennie, sur la base de plusieurs fonds dont les critères de répartition sont fixés par la loi. D'un montant de 2,8 milliards d'euros en 2018, les masses ont bien plus que doublé depuis 2013. Elles représentent aujourd'hui 0,4 % des recettes de fonctionnement pour les régions, 1,2 % pour le bloc communal et 1,8 % pour les départements.

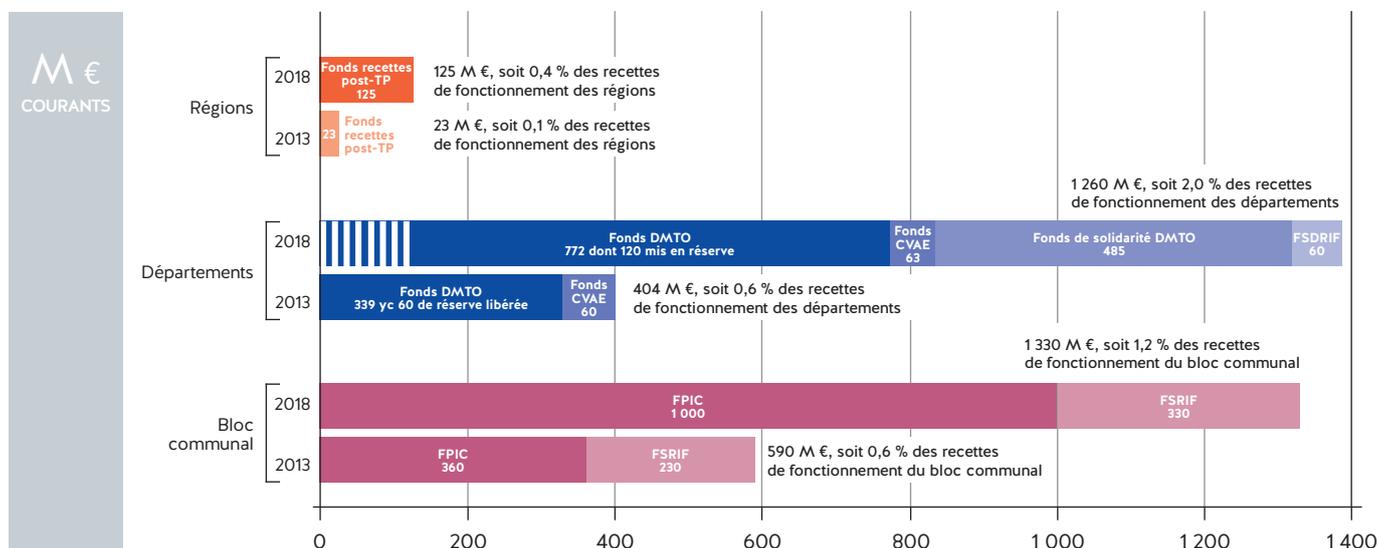
(1) Article 72-2 de la Constitution.

### Une répartition de plus en plus décidée localement

Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) redistribue 1 milliard d'euros entre les ensembles intercommunaux (les groupements à fiscalité propre et leurs communes membres). Mais si les critères de répartition entre ces ensembles sont définis au niveau national, la répartition des prélèvements et versements à l'intérieur de ces ensembles peut être décidée au niveau intercommunal afin de répondre au plus près aux caractéristiques des territoires. En 2016, plus de 70 % des ensembles intercommunaux appliquaient les règles de droit commun pour répartir les ressources ou prélèvements du FPIC ; mais un quart utilisaient le régime libre (qui requiert l'unanimité du conseil communautaire ou des communes membres). Cette dernière pratique semble convaincre de plus en plus d'intercommunalités, signe d'une solidarité financière plus marquée.

## ÉVOLUTION DE LA PÉRÉQUATION HORIZONTALE ENTRE 2013 ET 2018

© La Banque Postale Collectivités Locales



FSDRIF : fonds de solidarité pour les départements de la région d'Île-de-France. FPIC : fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales. FSRIF : fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France.

## Une péréquation verticale « horizontalisée »

Cette péréquation « horizontale » est complétée d'une péréquation dite « verticale » de 6,0 milliards d'euros versés par l'État au sein de la DGF. Mais l'enveloppe globale de cette dernière ayant été en baisse ou au mieux gelée sur la période, pour que certaines composantes augmentent, d'autres doivent diminuer par une sorte de jeu de vases communicants qui a les mêmes effets que les dispositifs de péréquation horizontale précités. À titre d'exemple, pour financer la hausse de 1,5 milliard d'euros de la péréquation communale (la dotation de solidarité urbaine - DSU - et la dotation de solidarité rurale - DSR -) depuis 2012, un écrêtement a été opéré sur la dotation forfaitaire des communes et sur la dotation de compensation des groupements, soit un financement à hauteur de 57 % au sein de la DGF. Le solde a été financé par la diminution d'autres dotations se traduisant par des redistributions non négligeables entre territoires.

## Une solidarité financière décidée au niveau local : les subventions versées et les reversements fiscaux

### Les subventions entre collectivités, variables d'ajustement des dépenses ?

Les collectivités locales peuvent participer au fonctionnement ou à la réalisation d'un équipement d'un autre niveau de collectivités par le biais de subventions ou fonds de concours. La détermination du montant et des bénéficiaires de la subvention est laissée à la discrétion de la collectivité (à condition toutefois de respecter certaines règles<sup>(1)</sup>).

En 2017, l'ensemble des subventions versées représente 4,8 milliards d'euros, dont 3,7 milliards en investissement. Les départements (1,9 milliard d'euros) puis les régions (1,6 milliard d'euros) en sont les principaux pourvoyeurs et le bloc communal le principal bénéficiaire. Entre 2013 et 2017, ces flux ont enregistré une baisse de 11,2 % et même de 21,5 % pour les seules subventions d'investissement (le transfert de la compétence transports perturbant un peu l'analyse des évolutions en fonctionnement en 2017). Les départements et les régions ont fortement révisé à la baisse leur politique de subventionnement aux autres niveaux, devant faire face à une contrainte budgétaire accrue.

Au contraire, au sein du bloc communal, en lien avec le développement de l'intercommunalité, les fonds de concours (1,3 milliard d'euros) ont progressé de 4,3 % sur la période mais ils enregistrent une forte hétérogénéité (les montants varient de 0 à près de 400 euros par habitant en 2017, avec une médiane à 5 euros).

### La DSC, un véritable outil intercommunal de solidarité en baisse

La solidarité au niveau intercommunal passe surtout par la dotation de solidarité communautaire qui a pour objectif de réduire les inégalités de charges et de ressources. En 2017, les groupements versent à leurs communes à ce titre 760 millions d'euros. Ces montants sont en baisse depuis 2013 (- 300 millions d'euros), la plupart des groupements ayant limité les masses dévolues à cette forme de solidarité du fait de la contraction de leurs ressources courantes. Mais une partie de cette baisse n'est sans doute qu'apparente, certains EPCI ayant eu recours à diverses formes alternatives de financement dans leurs pactes financiers et fiscaux auxquels la loi incite désormais, et quelques-uns ayant cristallisé tout ou partie de la DSC dans leurs attributions de compensation avant de fusionner. La relative rigidité des règles afférentes aux critères de répartition (en partie fixés par la loi) peut également expliquer ce phénomène, car des indicateurs tels que le potentiel financier ou le revenu par habitant ne sont pas nécessairement les plus pertinents au sein de territoires intercommunaux devenus parfois extrêmement hétérogènes.

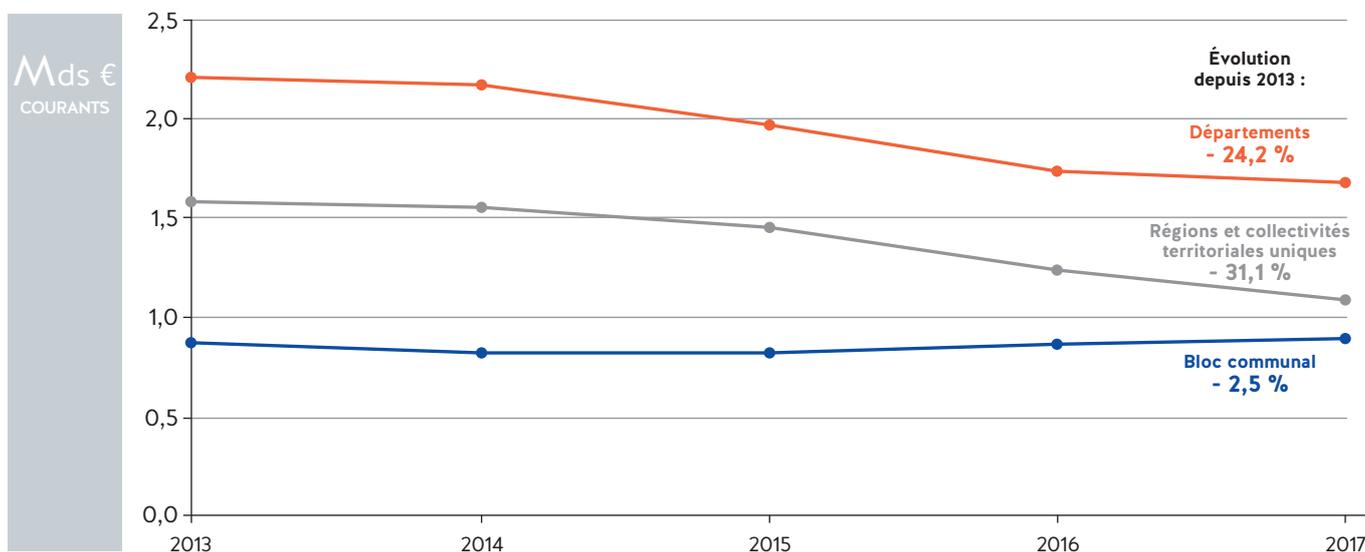
### La mutualisation en forte hausse

Dernier mécanisme pouvant s'assimiler à une forme de solidarité : la mutualisation des biens et des personnes, qui se développe principalement au sein du bloc communal. Si elle permet avant toute chose de rationaliser la dépense, elle est également le signe de liens fonctionnels, matériels et humains entre communes et intercommunalités. Prise sous l'angle de la mise à disposition de personnel, facilement quantifiable, cette mutualisation représente près d'un milliard d'euros. Elle a augmenté d'un tiers en 4 ans.

(1) Article L.1111-10, L.5214-16, L.5215-26, L.5216-5, L.5217-8 du CGCT.

## SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT ENTRE COLLECTIVITÉS LOCALES

© La Banque Postale Collectivités Locales

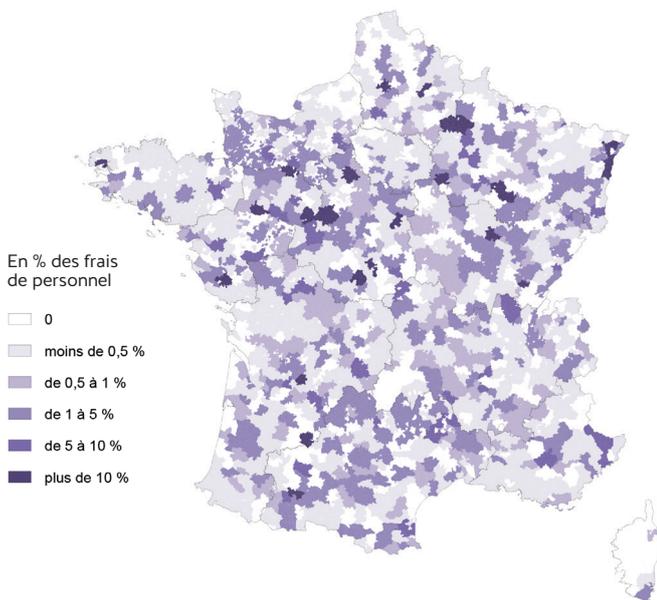


La mise en œuvre de la mutualisation, ainsi que le versement de fonds de concours ou de DSC sont très divers selon les intercommunalités en raison notamment de leur degré de maturité. Le poids des remboursements de mise à

disposition de personnel dans les charges de personnel varie de 0 à 36 % (avec une médiane à 0,3 %) et le versement de fonds de concours et de DSC de 0 à près de 600 euros par habitant (avec une médiane à 6,5).

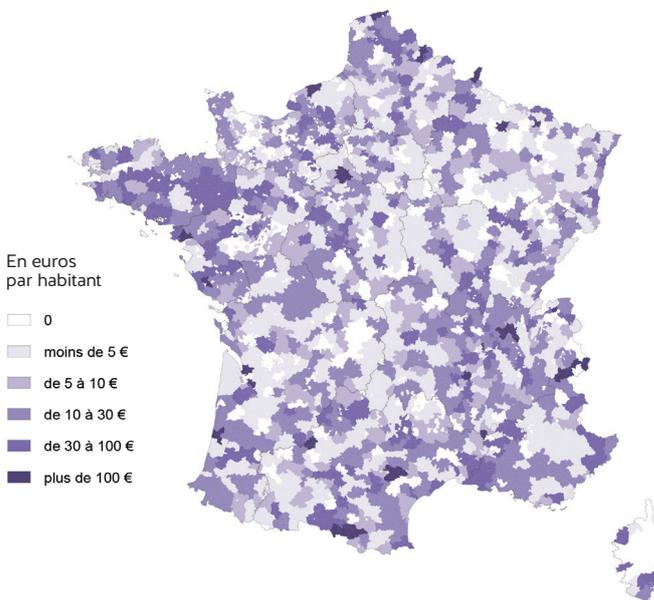
## POIDS DES REMBOURSEMENTS DE MISE À DISPOSITION DE PERSONNEL

© La Banque Postale Collectivités Locales



## MONTANT DES FONDS DE CONCOURS ET DE LA DSC

© La Banque Postale Collectivités Locales



## ■ LA SOLIDARITÉ DES TERRITOIRES À DESTINATION DES CITOYENS

La solidarité à destination des citoyens passe par les aides individuelles versées par les collectivités locales mais également par les politiques à destination de tous notamment en matière de culture, sport et loisirs.

### La solidarité individuelle, un poids de l'obligatoire qui pèse sur les aides facultatives

#### Plus de 30 milliards d'euros de dépenses relevant de politiques nationales

Les collectivités locales sont amenées à verser des aides individuelles à leurs citoyens. Les niveaux les plus importants concernent les allocations individuelles de solidarité (AIS), aides obligatoires versées par les départements et dont les revalorisations sont décidées au niveau national. Ces allocations regroupent le revenu de solidarité active (RSA, 10 milliards d'euros), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA, 6 milliards d'euros) et la prestation de compensation du handicap (PCH, 2 milliards d'euros). Ces dépenses évoluent principalement en fonction de la croissance démographique, du vieillissement de la population ou du taux de chômage. À ces charges s'ajoutent les frais d'hébergement (pour les personnes handicapées, l'enfance, dont les mineurs non accompagnés, et les personnes âgées) qui représentent une dépense de l'ordre de 13 milliards d'euros. Entre 2013 et 2017, les dépenses liées aux AIS et aux frais d'hébergement ont augmenté de 12 % et représentent dorénavant plus de la moitié des dépenses de fonctionnement des départements.

#### Des aides facultatives en net repli

Les départements assurent également des dépenses facultatives en matière d'action sociale. Ces « autres dépenses » qui comprennent les dépenses d'insertion (hors AIS et frais d'hébergement) s'élèvent à 1,6 milliard d'euros et ont enregistré une nette diminution entre 2013 et 2017 (- 36 %, - 900 millions), corollaire de la contrainte résultant de l'effet de ciseaux entre dépenses obligatoires croissantes et dotations en diminution.

Les départements versent également des subventions aux personnes de droit privé dont principalement des associations. D'un montant de 490 millions en investissement et 1,4 milliard en fonctionnement, ces subventions diminuent au total de 5 % par an en moyenne entre 2013 et 2017. Elles permettent de financer des projets spécifiques d'intérêt général, ou sont dédiées au financement global d'une activité associative ; elles peuvent également concourir au financement d'équipements sociaux ou médico-sociaux. Le bloc communal exerce un rôle de solidarité individuelle à travers les aides versées par les centres communaux et intercommunaux d'action sociale. Ces aides relèvent de politiques locales. Le volume budgétaire de ces centres est de 6,8 milliards d'euros dont 3,8 sont enregistrés dans les budgets annexes (BA) et servent essentiellement à la gestion d'établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) et aux services à la personne. Depuis 2013, ces dépenses sont quasiment stables mais avec une augmentation des BA (+ 5 %), alors que les dépenses issues des budgets principaux sont en recul de 4 %.

Cette baisse peut s'expliquer par la création de budgets annexes mais également par l'application de la loi NOTRE qui rend facultative dans les communes de moins de 1 500 habitants l'existence de CCAS. Depuis 2013, le nombre de budgets principaux a ainsi diminué de 40 %. Il est difficile de déterminer, pour les CCAS qui ont été dissous, quelle est la part reprise par les CIAS, et quelles sont les actions qui ont été déléguées au privé voire abandonnées.

À noter que la loi Maptam a prévu le renforcement du rôle social des métropoles, qui peuvent se voir transférer ou déléguer par le département certaines compétences en matière sociale (attribution des aides au titre du fonds de solidarité pour le logement, aide aux jeunes en difficulté...)<sup>(1)</sup>.

### La solidarité à travers la culture, le sport et les loisirs victime de la contrainte budgétaire

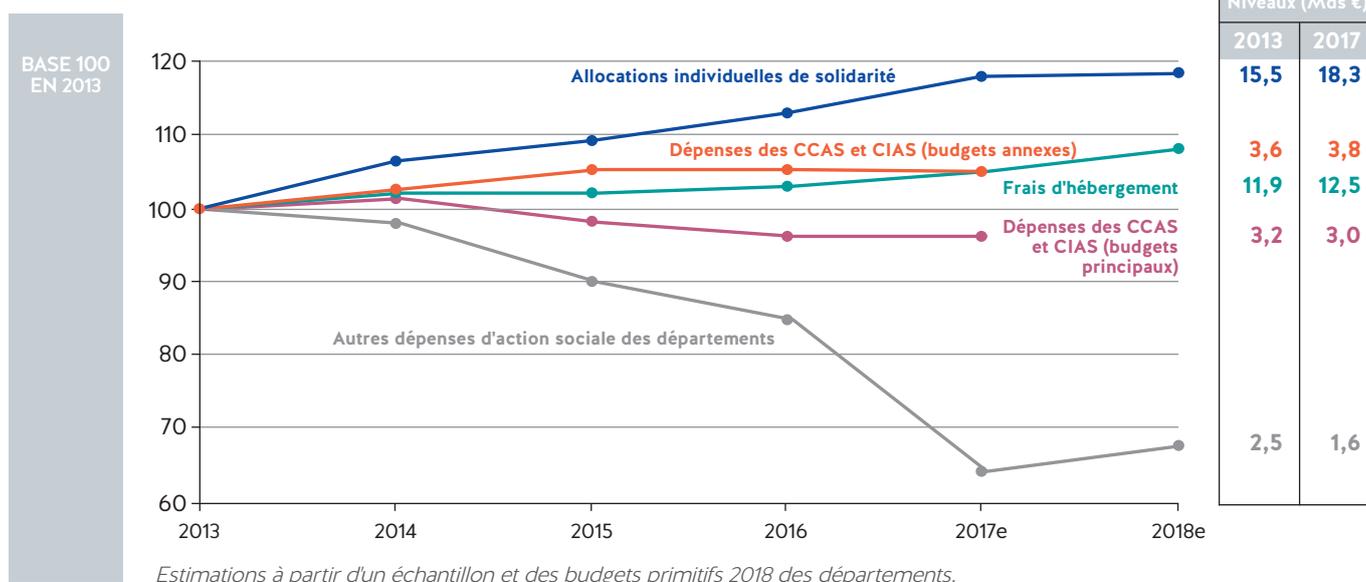
Les compétences en matière de culture, sport et loisirs sont partagées par l'ensemble des échelons locaux et relèvent de véritables choix politiques visant notamment à créer du lien social, notamment par l'intermédiaire du milieu associatif.

L'analyse de la ventilation fonctionnelle des dépenses des communes (de plus de 3 500 habitants), des groupements à fiscalité propre (de plus de 10 000 habitants), des départements et des régions permet de rendre compte de leur importance et de leur évolution : elles représentent un montant de plus de 18 milliards d'euros en 2017 et sont portées principalement par le bloc communal (près de 85 %). En recul, au global, de 12 % par rapport à 2013, cette baisse s'observe pour l'ensemble des niveaux ; elle est particulièrement forte pour les départements et les groupements (respectivement - 18 % et - 17 %). C'est la culture qui a enregistré la baisse la plus importante sur la période observée : - 1,5 milliard d'euros par exemple pour le bloc communal. Une analyse plus détaillée montrerait sans doute que les diminutions se sont souvent inscrites dans le cadre d'une formalisation plus précise des politiques culturelles ou sportives des collectivités locales (notamment dans le cadre de leurs politiques d'aide aux associations), et donc d'une priorisation de leurs actions.

(1) Article L.5217-2 IV du CGCT.

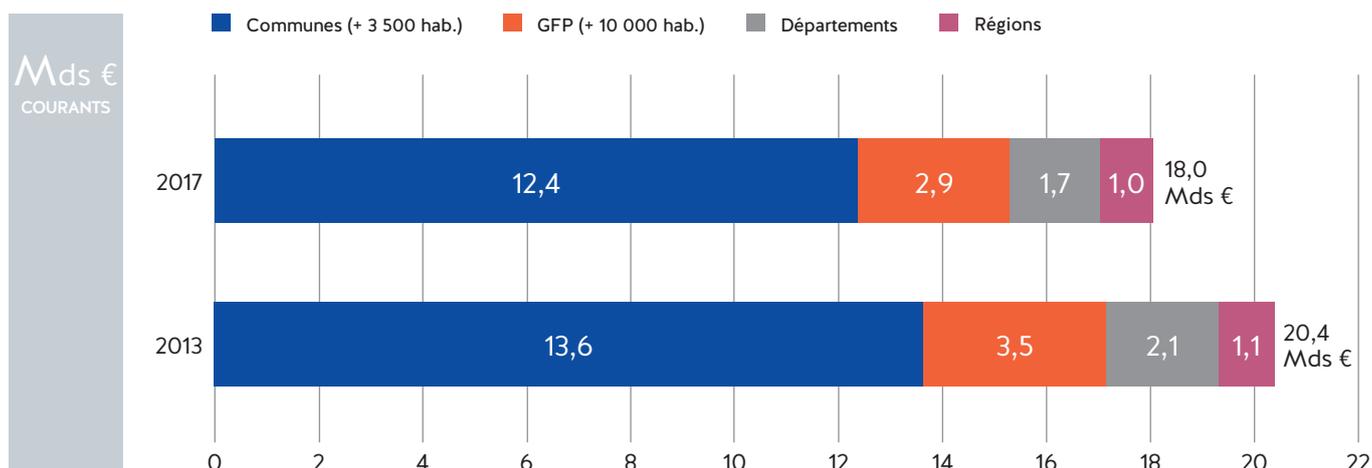
## ÉVOLUTION DES DÉPENSES EN MATIÈRE D'ACTION SOCIALE

© La Banque Postale Collectivités Locales



## DÉPENSES EN MATIÈRE DE CULTURE, SPORT ET JEUNESSE

© La Banque Postale Collectivités Locales



# DIX ANS D'ÉVOLUTION DES FINANCES LOCALES

## (COMPTE SYNTHÉTIQUE DES COLLECTIVITÉS LOCALES)

en Mds € courants	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017e	2018p
<b>SECTION DE FONCTIONNEMENT</b>											
<b>RECETTES DE FONCTIONNEMENT (1)</b>	<b>184,2</b>	<b>191,0</b>	<b>197,8</b>	<b>204,2</b>	<b>208,6</b>	<b>212,4</b>	<b>214,5</b>	<b>218,0</b>	<b>219,4</b>	<b>223,8</b>	<b>226,6</b>
Recettes fiscales	103,5	107,9	114,1	117,0	120,4	123,0	126,6	133,2	137,7	143,3	150,1
Dotations de l'État	46,6	47,5	47,8	52,0	52,0	51,5	48,9	45,0	41,4	39,0	35,0
Autres recettes	34,1	35,6	35,8	35,2	36,2	38,0	39,0	39,8	40,4	41,5	41,5
<b>DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)</b>	<b>150,6</b>	<b>156,7</b>	<b>159,1</b>	<b>162,7</b>	<b>168,0</b>	<b>172,9</b>	<b>177,0</b>	<b>178,8</b>	<b>179,4</b>	<b>182,2</b>	<b>183,9</b>
Dépenses de personnel	51,2	53,5	54,9	56,3	58,2	60,1	62,4	63,8	64,1	65,8	66,5
Achats de biens et de services	33,8	34,6	35,4	36,9	38,1	38,9	39,2	38,7	38,8	39,5	40,1
Prestations sociales et transferts versés	49,2	52,8	53,7	53,9	55,7	57,7	59,3	60,2	61,1	61,8	62,4
Autres	10,8	10,9	10,6	10,7	10,9	10,9	10,9	11,0	10,6	10,5	10,5
Intérêts de la dette	5,6	4,8	4,6	4,9	5,1	5,2	5,3	5,1	4,8	4,5	4,3
<b>ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)</b>	<b>33,7</b>	<b>34,2</b>	<b>38,7</b>	<b>41,5</b>	<b>40,5</b>	<b>39,5</b>	<b>37,4</b>	<b>39,2</b>	<b>40,0</b>	<b>41,6</b>	<b>42,8</b>
<b>ÉPARGNE NETTE (3bis)=(3)-(8)</b>	<b>20,8</b>	<b>20,5</b>	<b>25,2</b>	<b>27,9</b>	<b>26,1</b>	<b>25,0</b>	<b>22,5</b>	<b>23,4</b>	<b>23,7</b>	<b>25,3</b>	<b>26,4</b>
<b>FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT</b>											
<b>DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (4)</b>	<b>53,2</b>	<b>55,1</b>	<b>51,0</b>	<b>52,8</b>	<b>55,1</b>	<b>58,4</b>	<b>54,3</b>	<b>49,3</b>	<b>47,4</b>	<b>50,6</b>	<b>54,2</b>
Autofinancement des investissements (5)=(3)-(9)	33,6	32,1	34,1	36,7	37,3	42,0	38,6	34,4	36,3	39,5	42,0
Recettes d'investissement (6)	10,2	14,8	11,3	10,6	10,6	11,3	12,0	11,5	10,6	10,9	11,2
Flux net de dette (7) :	+ 9,5	+ 8,2	+ 5,6	+ 5,5	+ 7,2	+ 5,1	+ 3,7	+ 3,4	+ 0,5	+ 0,2	+ 0,9
• Emprunts nouveaux*	22,3	21,9	19,2	19,0	21,6	19,6	18,7	19,2	16,8	16,6	17,3
• Remboursements* (8)	12,8	13,7	13,6	13,6	14,4	14,5	15,0	15,8	16,3	16,3	16,4
Variation du fonds de roulement (9)=(3)+(6)+(7)-(4)	+ 0,1	+ 2,1	+ 4,6	+ 4,7	+ 3,2	-2,5	-1,2	+ 4,9	+ 3,7	+ 2,1	+ 0,7
* hors opérations financières.											
<b>DÉPENSES TOTALES (HORS REMBOURSEMENTS DE DETTE) = (2)+(4)</b>	<b>203,8</b>	<b>211,8</b>	<b>210,1</b>	<b>215,5</b>	<b>223,1</b>	<b>231,3</b>	<b>231,4</b>	<b>228,0</b>	<b>226,8</b>	<b>232,8</b>	<b>238,1</b>
<b>ENCOURS DE DETTE AU 31 DÉCEMBRE</b>	<b>138,1</b>	<b>146,1</b>	<b>151,5</b>	<b>157,0</b>	<b>163,9</b>	<b>169,7</b>	<b>174,0</b>	<b>179,1</b>	<b>181,3</b>	<b>182,0</b>	<b>182,9</b>

e : estimations p : prévisions

### Sources et périmètre de l'étude

Les données portent sur la France entière.

Le compte « collectivités locales » regroupe les budgets principaux et annexes des régions, collectivités territoriales uniques, départements, communes, groupements à fiscalité propre et syndicats tels qu'étudiés par la comptabilité nationale. Les flux entre ces collectivités sont retraités.

Jusqu'en 2016, le compte « collectivités locales » est issu du compte publié par l'Insee en comptabilité nationale mais retraité ici sous un format « comptabilité publique », plus proche des pratiques du secteur local. Pour 2017 et 2018, il s'agit d'estimations ou de prévisions élaborées par La Banque Postale à partir d'informations internes ou des travaux de différents organismes (DGCL, Observatoire des Finances et de la Gestion publiques Locales, Cabinet FSL, Ministère de l'économie, ODAS, Insee).

Les comptes par niveau traitent uniquement les budgets principaux (sauf mention contraire). Jusqu'en 2017, ils sont basés sur les données définitives ou prévisionnelles des

comptes administratifs ou de gestion (sources : La Banque Postale, DGCL et DGFIP). Pour 2018, les données sont des prévisions élaborées par La Banque Postale.

L'impact des changements de périmètre intervenus est précisé le cas échéant sous les tableaux concernés : les collectivités territoriales uniques (Guyane, Martinique et Corse) sont ainsi comptabilisées dans le compte « régions » et défalquées du compte « départements ». Les établissements publics territoriaux (EPT) sont comptabilisés dans le compte « groupements à fiscalité propre ».

### 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. La reproduction partielle ou totale du présent document doit s'accompagner de la mention La Banque Postale Collectivités Locales.

## 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](mailto: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.financeslocales.html](https://www.labanquepostale.com/legroupe/actualites-publications/etudes.financeslocales.html)**



**COLLECTIVITÉS  
LOCALES**

*La Grange*



Avec Ecofolio  
tous les papiers  
se recyclent.

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](http://labanquepostale.fr/collectivites.html).

Réalisé par la Direction des études de La Banque Postale Collectivités Locales - Directeur de la publication : Serge Bayard - ISSN 2272-5210 Septembre 2018 - La reproduction partielle ou totale du présent document doit s'accompagner de la mention La Banque Postale Collectivités Locales.



# COMMUNIQUE DE PRESSE

Le 25 septembre 2018

## FINANCES ET COMPTES PUBLICS

# LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES

**La Cour des comptes rend public son sixième rapport annuel sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, fruit d'un travail commun avec les chambres régionales des comptes. Elle y propose un bilan inédit de l'impact de la diminution des dotations sur la période 2014-2017 : bien qu'atténuée par le dynamisme de la fiscalité, la baisse de la dotation globale de fonctionnement a eu l'effet escompté en portant un coup d'arrêt à la progression de la dépense locale. Même si 2017 a été marquée par une moindre maîtrise de leurs dépenses, les collectivités locales ont dégagé, pour la troisième année consécutive, une capacité de financement, confirmant l'amélioration globale de leur situation financière.**

### L'évolution de la situation financière des collectivités locales

Entre 2013 et 2017, la dotation globale de fonctionnement (DGF) est passée de 41,5 Md€ à 30,9 Md€. Les dépenses de fonctionnement, dont la réduction constituait l'objectif premier de la baisse de la DGF, ont ralenti grâce aux efforts de gestion consentis par les collectivités locales, notamment sur les dépenses de personnel et les achats de biens et de services, et leur poids rapporté au PIB a baissé depuis 2014. L'investissement local a diminué de 11 % entre 2013 et 2017. Dans l'ensemble, les administrations publiques locales ont renoué avec des excédents qu'elles n'avaient plus connus depuis 2003. Le redressement amorcé est néanmoins fragile, au vu de l'évolution constatée en 2017, et modeste au regard de la trajectoire antérieure : la capacité d'autofinancement des collectivités aujourd'hui est loin du niveau de 2011.

### Les perspectives d'évolution des finances publiques locales

Le nouveau dispositif de contractualisation avec les collectivités locales instauré par l'État vise à limiter à 1,2 % l'évolution en valeur de leurs dépenses de fonctionnement. Si la reprise de l'inflation se confirme, cet objectif ne pourra être atteint qu'au prix d'une réduction des dépenses en volume, inédite jusqu'ici. Dans son principe, conformément à ce qu'avait pu recommander la Cour, il tend à individualiser les efforts de gestion demandés aux collectivités. En pratique toutefois, la modulation reste faible parmi les 322 collectivités concernées.

Les collectivités locales devraient par ailleurs bénéficier d'une évolution de leurs ressources plus favorable à compter de 2018, en raison de l'arrêt de la baisse des concours financiers de l'État, combinée à la croissance toujours soutenue de leurs recettes fiscales.

Au-delà de 2018, une grande incertitude entoure la réalisation de la trajectoire prévue par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022. Si l'objectif de dépenses est atteint en début de période, les collectivités devraient connaître une forte amélioration de leur épargne, supérieure au besoin de financement de leurs investissements. Il est peu probable que ce surplus soit affecté à la diminution de leur endettement car la grande majorité des collectivités est peu endettée. De même, une baisse des impôts locaux est peu plausible, compte tenu de l'exonération progressive de la taxe d'habitation engagée par ailleurs. L'importante amélioration de leur équilibre financier pourrait donc conduire les collectivités à



sortir de la trajectoire prévue en renforçant leur effort d'équipement ou relançant les dépenses de fonctionnement.

### **La fiabilité des comptes publics locaux**

Un processus d'amélioration de la fiabilité des comptes des collectivités locales est à l'œuvre, en partie, grâce aux travaux du conseil de normalisation des comptes publics. L'adoption d'un compte financier unique serait une source de clarification de l'information financière et d'amélioration de la qualité comptable. Elle devrait à ce titre être expérimentée sans tarder. L'expérimentation de la certification des comptes publics locaux, conduite par la Cour jusqu'en 2022, fournit quant à elle des enseignements utiles au secteur public local, en illustrant les efforts encore nécessaires pour atteindre une fiabilité suffisante du contrôle interne, des procédures comptables et des systèmes d'information financière.

### **L'exercice par les communes de leurs compétences scolaire et périscolaire**

En raison du développement des activités périscolaires, le rôle des communes en matière scolaire et périscolaire s'est accru. Elles prennent ainsi en charge 37 % de la dépense d'éducation dans le primaire, soit près de 16 Md€. Une attention particulière doit donc être portée au suivi de ces dépenses. La Cour recommande l'élaboration d'un référentiel des coûts, qui pourrait représenter un outil de gestion utile. Les leviers de maîtrise des coûts sont certes réduits, mais les marges de manœuvre existantes, notamment en matière de gestion des personnels, devraient être mieux employées.

La réforme des rythmes scolaires fournit une bonne illustration de la diversité des choix locaux et des coûts budgétaires associés. Le coût de cette réforme, pris en charge aux deux tiers par l'État et par la CNAF, a été très variable selon les communes, en fonction de leur taille, de leur implantation territoriale, de leurs marges budgétaires, de leurs exigences quant à la qualité des services proposés et de leur volonté de mieux prendre en considération le rythme de l'enfant par la fixation des horaires scolaires.

Enfin, l'adaptation du maillage des écoles à l'évolution de la démographie nécessite d'être amplifiée. La dimension intercommunale devrait être mieux prise en compte dans l'élaboration de la carte scolaire, sans qu'il soit utile de transférer les compétences aux EPCI. L'État devrait, en outre, être plus attentif à l'analyse préalable des conditions locales de mise en œuvre de ses réformes.

### **Recommandations**

La Cour formule dix recommandations sur l'évolution des finances locales et l'exercice par les communes de leurs compétences scolaire et périscolaire.

**[Lire le rapport](#)**

#### **CONTACTS PRESSE :**

**Ted Marx** ■ Directeur de la communication ■ T 01 42 98 55 62 ■ [ted.marx@ccomptes.fr](mailto:ted.marx@ccomptes.fr)

**Denis Gettliffe** ■ Responsable des relations presse ■ T 01 42 98 55 77 ■ [denis.gettliffe@ccomptes.fr](mailto:denis.gettliffe@ccomptes.fr)



@Courdescomptes



ccomptes



Cour des comptes