

Vue d'ensemble sur l'année 2018

Remarque générale : toutes les données relatives à la vue d'ensemble sont détaillées sous forme de tableaux dans les annexes 1 et 2.

Introduction : le compte des administrations publiques

Selon les comptes publiés par l'Insee en mai 2019, la croissance de l'économie française ralentit en 2018 : le produit intérieur brut (PIB) progresse de + 1,7 % en volume, après + 2,3 % en 2017 et + 1,1 % en 2016. La dépense de consommation des ménages ralentit (+ 0,9 % après + 1,4 %), mais l'investissement décélère plus sensiblement (+ 2,8 %, après + 4,7 % en 2017), de manière plus marquée pour les ménages (+ 2,0 % en 2018 après + 6,6 % en 2017) que pour les entreprises (+ 3,8 % après + 4,7 %), alors que l'investissement des administrations publiques accélère (+ 2,4 % après + 0,3 % en 2017). La contribution des échanges extérieurs est positive (+ 0,7 point).

Les recettes publiques augmentent plus vite que les dépenses : + 2,3 % contre + 1,9 %, en euros courants. Au sens de Maastricht, le déficit public notifié pour 2018 s'établit à 59,5 milliards d'euros, soit 2,5 % du produit intérieur brut (PIB), après 2,8 % en 2017 (*tableau Intr-1*). Cette évolution est due essentiellement aux administrations de sécurité sociale, ces dernières dégageant un excédent de 10,8 Md€ en 2018 après 5,3 Md€ en 2017. Dans une moindre mesure, l'amélioration de l'excédent des administrations publiques locales (APUL), + 2,3 Md€ en 2018 après + 1,6 Md€ en 2017, participe aussi à la réduction du déficit des administrations publiques (*graphique Intr-1*). Cette situation confirme la tendance débutée en 2016 d'un solde des APUL positif.

Les recettes des APUL sont plus dynamiques que leurs dépenses. Du côté des recettes, la suppression de la dotation globale de fonctionnement de l'État aux régions (- 3,9 Md€) est plus que compensée par une affectation d'une part de TVA (+ 4,2 Md€). La modération des dépenses de fonctionnement des APUL favorise également l'amélioration de leur capacité de financement, même si leurs dépenses d'investissement restent dynamiques.

Après trois années de baisse, le poids des dépenses des APUL (260,4 Md€) dans le total des dépenses publiques est en très légère augmentation en 2018, à 19,7 % (*graphique Intr-2*).

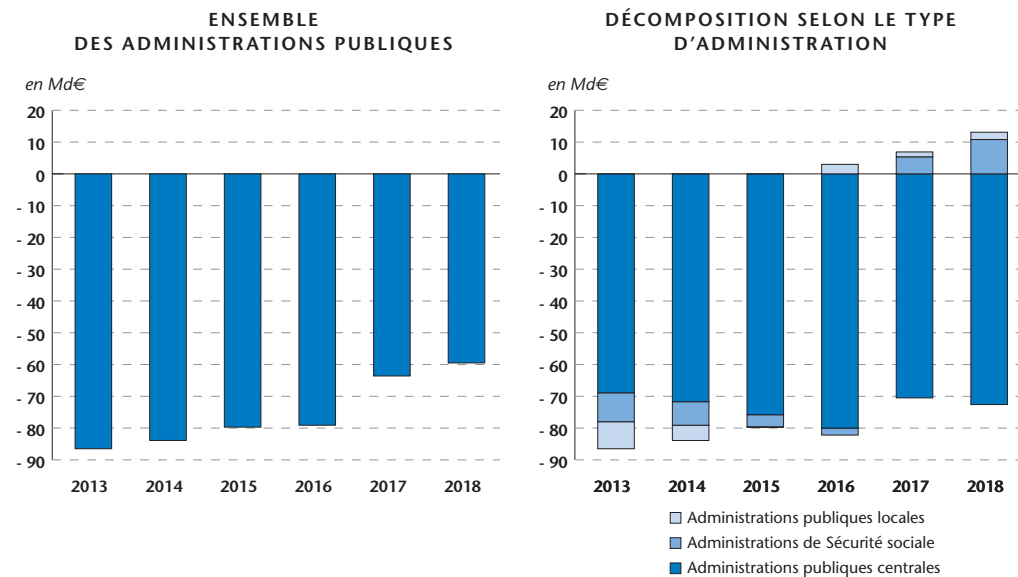
TABLEAU INTR-1 – CAPACITÉ (+) OU BESOIN (-) DE FINANCEMENT
DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

en milliards d'euros

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Administrations publiques centrales	- 111,6	- 92,6	- 87,7	- 68,9	- 71,7	- 75,8	- 80,0	- 70,5	- 72,6
Administrations de Sécurité sociale	- 23,9	- 12,7	- 12,7	- 9,1	- 7,4	- 3,8	- 2,2	+ 5,3	+ 10,8
Administrations publiques locales	- 2,0	- 0,8	- 3,7	- 8,5	- 4,8	- 0,1	+ 3,0	+ 1,6	+ 2,3
dont : collectivités locales	- 1,2	- 0,8	- 3,5	- 8,6	- 4,6	+ 1,1	+ 3,3	+ 2,4	+ 4,0
organismes divers d'administration locale	- 0,8	+ 0,1	- 0,2	+ 0,1	- 0,2	- 1,2	- 0,3	- 0,7	- 1,6
Total administrations publiques	- 137,4	- 106,1	- 104,0	- 86,5	- 83,9	- 79,7	- 79,1	- 63,6	- 59,5
Déficit public notifié (au sens du traité de Maastricht)									
en pourcentage du PIB	- 6,9	- 5,2	- 5,0	- 4,1	- 3,9	- 3,6	- 3,5	- 2,8	- 2,5

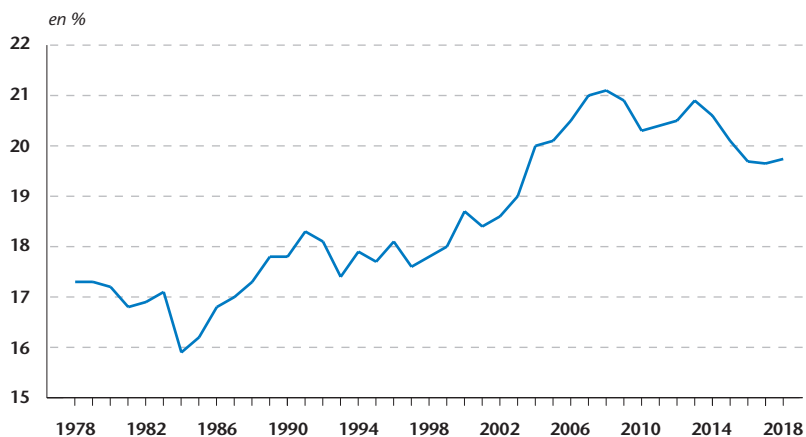
Source : Insee, comptes nationaux - base 2014.

GRAPHIQUE INTR-1 – CAPACITÉ (+) OU BESOIN (-) DE FINANCEMENT
DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES



Source : Insee, comptes nationaux - base 2014.

GRAPHIQUE INTR-2 – POIDS DES DÉPENSES
DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES
DANS LES DÉPENSES PUBLIQUES TOTALES



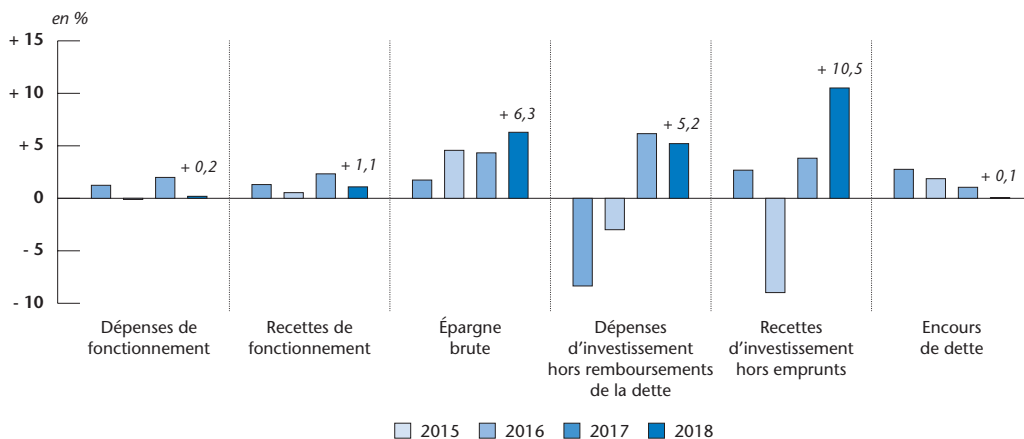
Source : Insee, comptes nationaux - base 2014.

Finances des collectivités locales en 2018 : modération des dépenses de fonctionnement et nouvelle croissance des dépenses d'investissement

En 2018, les collectivités locales ont modéré leurs dépenses de fonctionnement (*graphique 1*). Ces dernières ralentissent et se stabilisent (+ 0,2 %, après + 2,0 %), autant du fait du recul des subventions versées que de la maîtrise des frais de personnel. Les recettes de fonctionnement ralentissent aussi (+ 1,1 % après + 2,3 % en 2017), mais moins vite que les dépenses du fait des rentrées fiscales structurellement moins élastiques. L'épargne brute qui s'en dégage progresse en 2018 plus rapidement encore qu'en 2017 (+ 6,3 % après + 4,3 %).

Les dépenses d'investissement continuent d'augmenter en 2018 (+ 5,2 %), sans toutefois dépasser le rythme de 2017 (+ 6,2 %). La progression est particulièrement vive dans le secteur communal. Les recettes d'investissement (FCTVA, subventions reçues et dotations à l'investissement) progressent, elles aussi, très fortement (+ 10,5 % après + 3,8 % en 2017) et l'encours de dette se stabilise en 2018 pour la première fois depuis 2003.

GRAPHIQUE 1 – TAUX DE CROISSANCE ANNUELS
DES PRINCIPAUX AGRÉGATS COMPTABLES DES COLLECTIVITÉS



Source : DGFIP, comptes de gestion - budgets principaux; calculs DGCL.

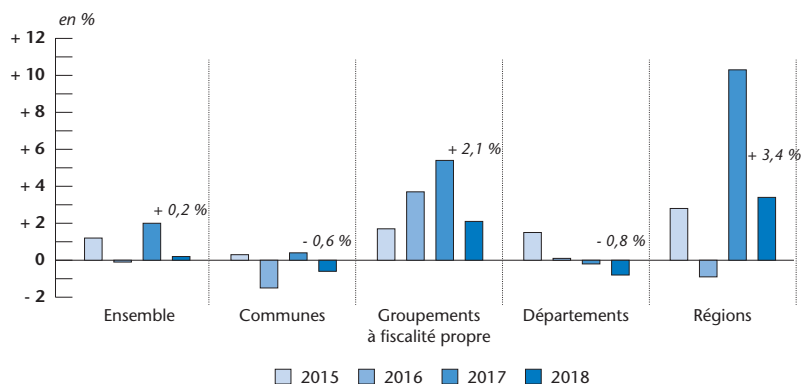
Ralentissement des dépenses de fonctionnement

Évolution par niveau de collectivité

En 2018, les dépenses de fonctionnement sont quasiment stabilisées (+ 0,2 %, après + 2,0 % en 2017) (*graphique 1*). Le ralentissement du rythme des dépenses par rapport à celui en 2017 est général, mais d'un niveau de collectivité à l'autre, ce mouvement n'est pas uniforme : les dépenses de fonctionnement des communes reculent (- 0,6 %), mais celles de leurs groupements progressent (+ 2,1 %) ; celles des départements reculent en 2018 encore plus qu'en 2017, et celles des régions augmentent à nouveau en 2018 (+ 3,4 %), 2017 et 2018 étant des années marquées par les transferts de compétences « transports » de la part des départements (*graphique 2*) et par une nouvelle montée en puissance de la gestion des fonds européens par les régions. La Corse changeant de statut en 2018, les évolutions des départements et des régions sont mentionnées hors Corse. Communes et groupements à fiscalité propre regroupés, les dépenses de fonctionnement du bloc communal augmentent de + 0,1 %. Pour l'ensemble des autres catégories, départements, régions et collectivités territoriales uniques, les dépenses de fonctionnement augmentent de + 0,3 %. En ajoutant les budgets annexes des collectivités, en ajoutant aussi les syndicats et en neutralisant certains flux entre budgets et entre personnes morales différentes (communes, GFP, syndicats, départements, régions et CTU), les dépenses de fonctionnement augmentent en 2018 de + 0,9 %, donc sensiblement plus vite que celles des seuls budgets principaux. D'une part, les dépenses des budgets annexes augmentent depuis plusieurs années plus vite que celles des budgets principaux, d'autre part, les dépenses des syndicats ont augmenté en 2018, contrairement à la

tendance baissière observée les deux années précédentes. Avant 2018, les dépenses de fonctionnement consolidées évoluaient de manière quasi identique à celles des seuls budgets principaux, ce n'est plus le cas en 2018 (cf. encadré).

GRAPHIQUE 2 - TAUX DE CROISSANCE ANNUELS DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT, SELON LE NIVEAU DE COLLECTIVITÉ



Source : DGFIP, comptes de gestion - budgets principaux ; calculs DGCL. Évolutions neutralisées des modifications institutionnelles sur la période (CTU, Corse, MGP, Métropole de Lyon.)

La consolidation des comptes des collectivités locales

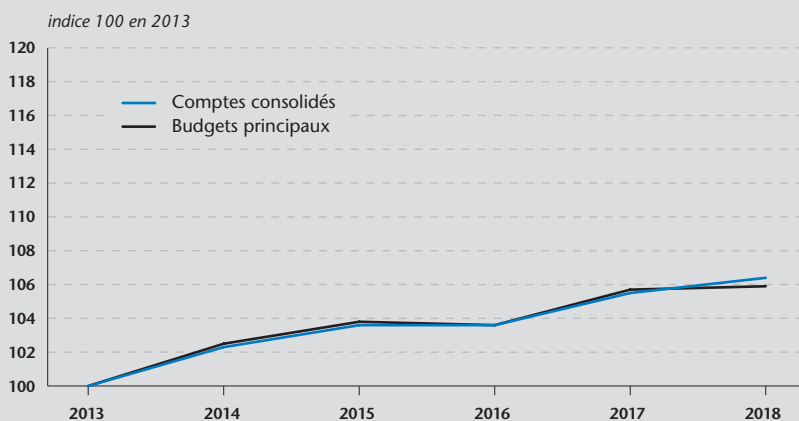
- La publication des comptes complets des collectivités locales implique de présenter, en plus de leurs budgets principaux (BP), les budgets annexes (BA) (cf. annexes 2A et 2B). Additionner simplement ces comptes négligerait cependant le fait que certaines dépenses et recettes correspondent en réalité à des flux entre le budget principal et ses budgets annexes. On identifie les comptes à neutraliser et on soustrait, en dépenses et en recettes, le montant de ces flux entre le budget principal et ses budgets annexes.

- Présenter un compte consolidé des collectivités locales nécessite aussi de lui intégrer les syndicats. D'une part, ils représentent un volume de dépenses du même ordre de grandeur que les budgets annexes, et d'autre part, ils leur sont en quelque sorte complémentaires : quand les dépenses de fonctionnement des budgets annexes augmentaient plus vite que celles des budgets principaux, les dépenses des syndicats ralentissaient, et inversement pour les dépenses d'investissement. La complémentarité la plus évidente entre budgets annexes et syndicats s'observe pour les activités de transports, de voirie et le traitement des déchets. Négliger les syndicats reviendrait alors à biaiser l'évolution des dépenses des collectivités (cf. le bulletin d'information statistique de la DGCL BIS n° 126, novembre 2018).

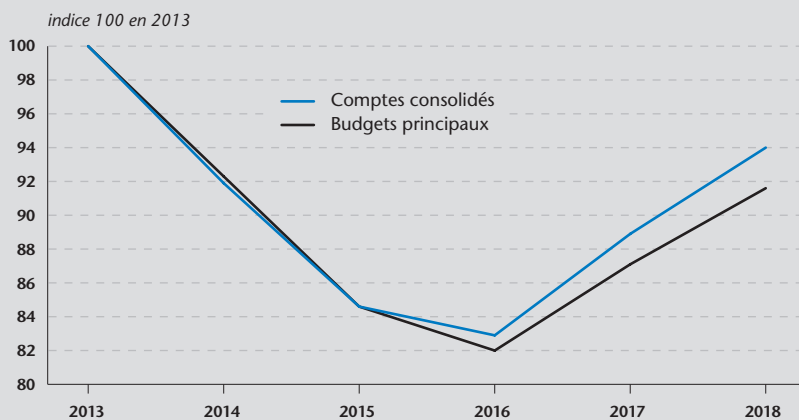
- De même qu'il faut neutraliser les flux entre le budget principal d'une collectivité et ses budgets annexes pour pouvoir agréger l'ensemble de

ses budgets, il faut neutraliser les flux entre les différentes collectivités pour pouvoir agréger les comptes des collectivités : flux entre communes pour présenter un compte de l'ensemble des communes, flux entre communes et groupements à fiscalité propre (GFP) pour les comptes du bloc communal (cf. annexe 2C), flux entre bloc communal, départements et régions pour présenter le compte de l'ensemble des collectivités locales (cf. annexe 2D). Les flux d'investissement sont importants entre les régions/départements et le bloc communal et négliger ces flux reviendrait à surestimer le montant des investissements de près de 4 Md€.

DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT : ÉVOLUTION DEPUIS 2013



DÉPENSES D'INVESTISSEMENT : ÉVOLUTION DEPUIS 2013



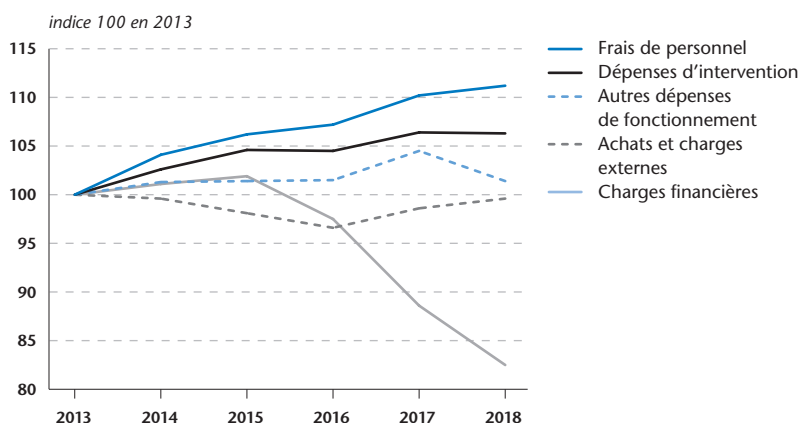
Évolution par nature de dépenses

Le ralentissement global des dépenses de fonctionnement provient, d'une part, de la maîtrise des **dépenses d'intervention** (subventions) : - 0,1 % en 2018 (après + 1,8 % en 2017) et, d'autre part, du ralentissement des dépenses de personnel (+ 0,9 % en 2018 après + 2,9 %). Ce dernier est conforme à ce qui était attendu, compte tenu de l'absence de revalorisation du point d'indice de la fonction publique en 2018 et de la stabilité du taux de cotisations employeurs dues à la CNRACL.

Dans une moindre mesure, mais dans un contexte d'inflation plus forte que les années précédentes, les **achats et charges externes** ont eux aussi contribué au ralentissement des dépenses (+ 1,0 % en 2018, après + 2,1 % en 2017) (*graphique 3*). Les achats et charges externes enregistrés par les syndicats (+ 3,2 %) et par les budgets annexes (+ 8,1 %) progressent en revanche plus nettement.

Les **charges financières** continuent de diminuer fortement (- 6,8 %), pour la troisième année consécutive.

GRAPHIQUE 3 - ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT, SELON LA NATURE DES DÉPENSES



Source : DGFIP, comptes de gestion - budgets principaux ; calculs DGCL.

Des recettes de fonctionnement portées par la fiscalité indirecte

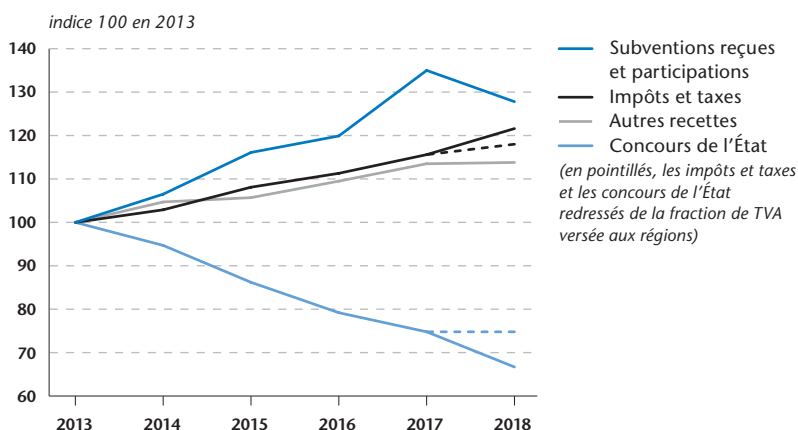
Comme les dépenses, les recettes de fonctionnement ralentissent en 2018 (+ 1,1 %, après + 2,3 % en 2017) (*graphique 1*).

D'une part, les **subventions reçues** et les participations reviennent sur leur trajectoire d'avant 2017 (*graphique 4*), année exceptionnelle, marquée par les transferts de compétences « transports » des départements vers les régions et par les participations versées en conséquence par les départements (et enregistrées en recettes par les régions).

D'autre part, les **concours de l'État** reculent. Ce recul est en fait uniquement dû à la suppression de la DGF versée aux régions et aux CTU,

DGF remplacée par une fraction de TVA (4,1 Md€), comme le prévoit l'article 16 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022. En intégrant ce transfert de fiscalité aux concours de l'État, ces derniers sont en fait stables par rapport à 2017 (*graphique 4*). Cette stabilité, après plusieurs années de baisse, provient du fait que la participation des collectivités locales à la maîtrise des dépenses publiques ne prend plus la forme de la « contribution au redressement des finances publiques » des quatre années antérieures, mais s'inscrit désormais dans un « pacte de confiance ». Ce dernier se traduit par la stabilité des concours financiers et un effort concerté de maîtrise de la dépense, prenant notamment la forme de la contractualisation entre l'État et les 322 plus grandes collectivités, prévue à l'article 29 de la loi de programmation. La **fiscalité** est le principal élément des recettes des collectivités (70 % de recettes de fonctionnement en 2018). La fraction de TVA reçue par les régions en 2018 y est désormais incluse, et les recettes fiscales augmentent de + 5,2 %. Neutralisées de ce transfert de TVA, elles augmentent de + 2,1 % (*graphique 4*).

GRAPHIQUE 4 - ÉVOLUTION DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT, SELON LA NATURE DES RECETTES



Source : DGFiP, comptes de gestion - budgets principaux ; calculs DGCL.

Concernant la fiscalité locale proprement dite, les collectivités bénéficient en 2018 d'une revalorisation importante des valeurs locatives pour les taxes « ménages » (+ 1,2 % après + 0,4 % en 2017). Les taux des taxes foncières et d'habitation croissent, eux, très modérément, comme habituellement à ce stade des cycles électoraux.

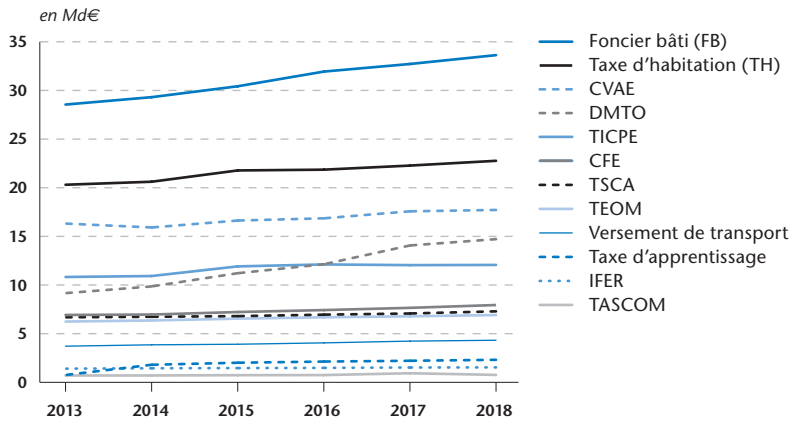
Les recettes de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) sont une nouvelle fois dynamiques (+ 4,6 %), mais moins qu'en 2017 (+ 15,9 %) (*graphique 5*).

À l'inverse, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) augmente peu (+ 0,8 %), après avoir beaucoup augmenté en 2017 (+ 4,3 %). Cet à-coup provient, en plus des variations de la valeur ajoutée des entreprises, de modifications législatives récentes sur la façon de calculer la CVAE pour les entreprises membres de groupes.

D'une année sur l'autre, le jeu successif des versements d'acomptes des entreprises et des reversements de l'État rend délicate l'interprétation des évolutions de la CVAE.

La taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques ne progresse pas en 2018, et la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) diminue, revenant à son niveau de 2013 après la hausse exceptionnelle de 2017 du fait des acomptes versés cette année-là au titre de l'année 2018.

GRAPHIQUE 5 - PRODUITS DES PRINCIPALES RECETTES FISCALES DEPUIS 2013



Source : DGFIP, recensement des éléments d'imposition et comptes de gestion - budgets principaux et annexes ; calculs DGCL. (Cf. l'annexe 8 pour un panorama plus complet de la fiscalité locale).

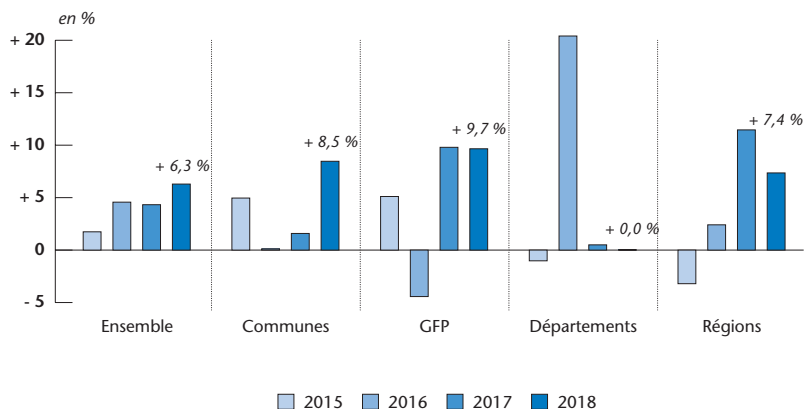
Nouvelle hausse de l'épargne brute en 2018

La progression des recettes de fonctionnement (+ 1,1 %) étant plus vive que celle des dépenses (+ 0,2 %), l'épargne brute augmente (+ 6,3 %). Cette progression est plus forte que celle des trois dernières années, mais les situations par niveaux de collectivités sont en fait assez contrastées (graphique 6).

L'épargne brute progresse ainsi plus vite dans le secteur communal (+ 8,5 % pour les communes et + 9,7 % pour leurs groupements à fiscalité propre) que dans les régions (+ 7,4 %) et les départements (+ 0,0 %). L'accélération de l'épargne brute de l'ensemble des collectivités depuis quatre ans n'est donc qu'apparente : l'épargne brute n'accélère que pour les communes ; elle ralentit pour les groupements et les régions et ne progresse plus pour les départements. Par ailleurs, au sein même de chaque catégorie, les évolutions de ce solde peuvent également être disparates d'une collectivité à une autre.

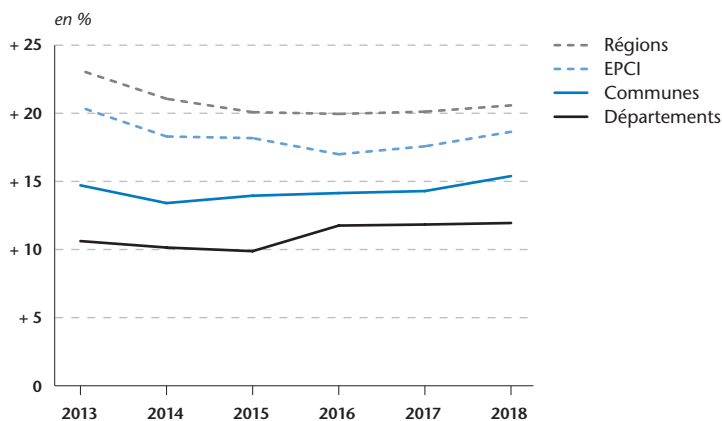
Le taux d'épargne brute, c'est-à-dire l'épargne rapportée aux recettes de fonctionnement, progresse en 2018 pour tous les niveaux de collectivité sauf les départements, pour la deuxième année consécutive (graphique 7).

GRAPHIQUE 6 - TAUX DE CROISSANCE ANNUELS DE L'ÉPARGNE BRUTE (RECETTES DE FONCTIONNEMENT - DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT), SELON LE NIVEAU DE COLLECTIVITÉ



Source : DGFiP, comptes de gestion - budgets principaux ; calculs DGCL. Évolutions neutralisées des modifications institutionnelles sur la période (CTU, Corse, MGP, Métropole de Lyon).

GRAPHIQUE 7 - TAUX D'ÉPARGNE BRUTE (ÉPARGNE BRUTE/RECETTES DE FONCTIONNEMENT), SELON LE NIVEAU DE COLLECTIVITÉ



Source : DGFiP, comptes de gestion - budgets principaux ; calculs DGCL.

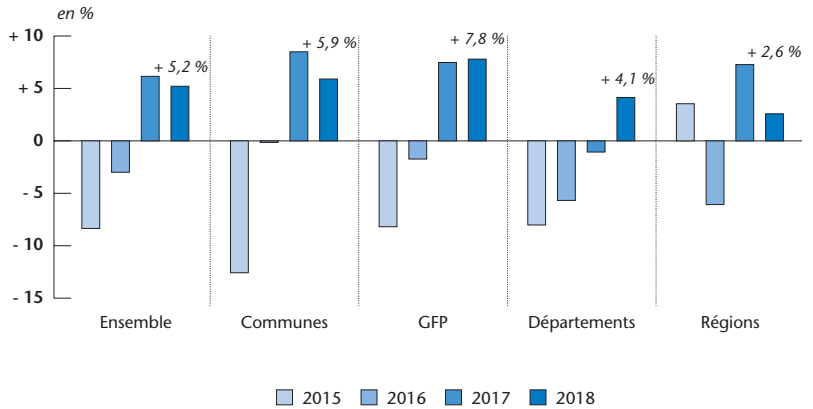
Nouvelle hausse des dépenses d'investissement

En 2017, la reprise de l'investissement avait été plus faible et plus tardive qu'attendu. En 2018, l'investissement augmente de + 5,2 %, donc un peu moins rapidement qu'en 2017 (*graphique 8*). La reprise est plus vigoureuse dans le secteur communal et en particulier dans les groupements

(+ 7,8 %). Elle a été notamment soutenue par les dotations (DSIL et DETR). L'investissement des départements (+ 4,1 %) reprend seulement cette année, après un mouvement ininterrompu de baisse depuis 2009. L'investissement des régions reste en revanche plus terne (+ 2,6 %), la hausse des subventions versées (notamment celles provenant de la gestion des fonds européens) compensant à peine la baisse des dépenses d'équipement.

Les comptes consolidés (c'est-à-dire augmentés des budgets annexes, des budgets des syndicats et diminués de certains flux croisés entre budgets et entre collectivités) indiquent une augmentation de l'investissement de + 5,6 %.

GRAPHIQUE 8 - TAUX DE CROISSANCE ANNUELS DE L'INVESTISSEMENT, SELON LE NIVEAU DE COLLECTIVITÉ



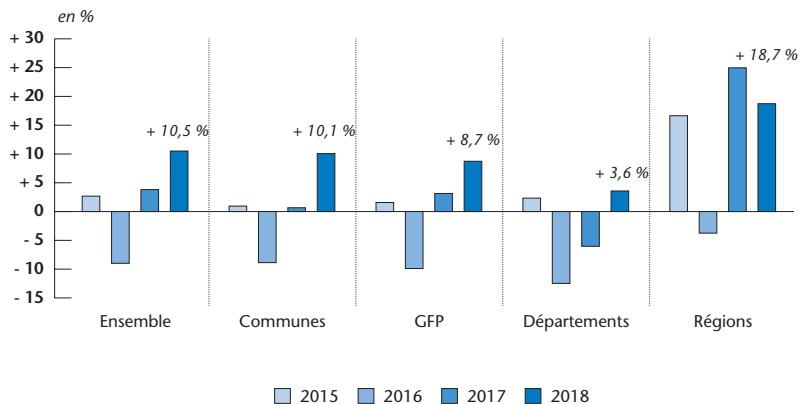
Source : DGFIP, comptes de gestion - budgets principaux ; calculs DGCL. Évolutions neutralisées des modifications institutionnelles sur la période (CTU, Corse, MGP, Métropole de Lyon).

Forte hausse des recettes d'investissement dans le secteur communal

Les recettes d'investissement augmentent de + 10,1 % dans les communes et de + 8,7 % dans leurs groupements à fiscalité propre (*graphique 9*). Cette forte progression provient, d'une part, du développement des subventions et dotations d'investissement (dont la DSIL et la DETR) mais aussi de la forte progression du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) (+ 9,8 % pour le secteur communal). Le taux de réalisation du FCTVA par rapport à la prévision de la LFI 2018 (*annexe 9*) a fortement augmenté. Cette augmentation bénéficie surtout au bloc communal. En effet, la reprise de l'investissement des communes explique une partie de l'augmentation du FCTVA. Par ailleurs, pour les EPCI, la reprise de l'investissement est couplée avec un effet de report des paiements qui, du fait de la refonte de la carte intercommunale en 2017, a pu décaler le dépôt des dossiers au titre de l'exercice 2017 et donc le versement du FCTVA sur l'exercice 2018.

Les recettes d'investissement sont en revanche moins lisibles pour les départements (+ 3,6 %) et les régions (+ 18,7%) à cause des transferts de compétences « transports » et, pour les régions, de la montée en puissance de la gestion des fonds européens, en 2017 et en 2018.

GRAPHIQUE 9 - TAUX DE CROISSANCE ANNUELS
DES RECETTES D'INVESTISSEMENT (HORS EMPRUNTS),
SELON LE NIVEAU DE COLLECTIVITÉ

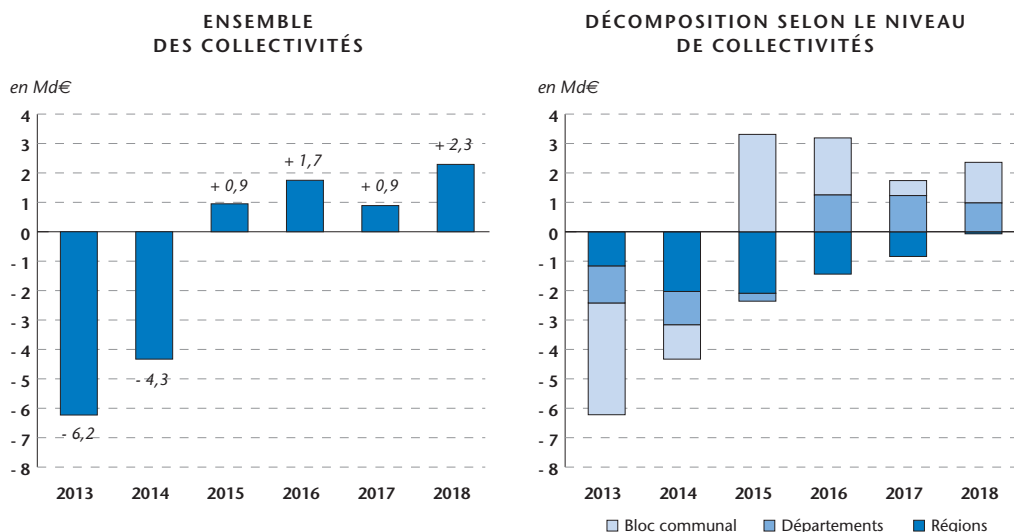


Source : DGFIP, comptes de gestion - budgets principaux ; calculs DGCL. Évolutions neutralisées des modifications institutionnelles sur la période (CTU, Corse, MGP, Métropole de Lyon).

Les collectivités sont en situation de capacité de financement pour la quatrième année consécutive

Les collectivités locales dégagent une capacité de financement pour la quatrième année consécutive : le solde entre les recettes et dépenses avant opérations sur la dette s'élève à + 2,3 Md€ en 2018. Cependant, la situation est variable selon le niveau de collectivités : les régions ont, encore en 2018, un besoin de financement, même s'il s'est considérablement réduit par rapport aux années précédentes, tandis que les départements et le secteur communal dégagent un solde positif, comme en 2017 (*graphique 10*). Les comptes consolidés délivrent le même message que les seuls budgets principaux, à savoir une amélioration de la capacité de financement par rapport à 2017 (+ 2,0 Md€ en 2018, après + 1,4 Md€).

GRAPHIQUE 10 - CAPACITÉ (+) OU BESOIN (-) DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES SELON LE NIVEAU DE COLLECTIVITÉS



Lecture : en 2018, les collectivités locales ont dégagé une capacité de financement de + 2,3 Md€. Le bloc communal a contribué à cette capacité à hauteur de + 1,4 Md€, les départements à hauteur de + 1,0 Md€ et les régions ont eu un besoin de financement de - 0,1 Md€.

Source : DGFIP, comptes de gestion - budgets principaux ; calculs DGCL.

Stabilisation du stock de dette pour la première fois depuis 2003

En 2018, le volume des emprunts contractés continue de diminuer pour atteindre 13,3 Md€. Dans le même temps, les remboursements de dette progressent et dépassent 14 Md€. Le flux net de dette sur l'année ressort donc négatif à - 700 M€.

À ces mouvements sur les flux de dette viennent s'ajouter des opérations non budgétaires de transferts de dette (en provenance des syndicats notamment) ou d'inscription d'encours au titre de partenariat public-privé

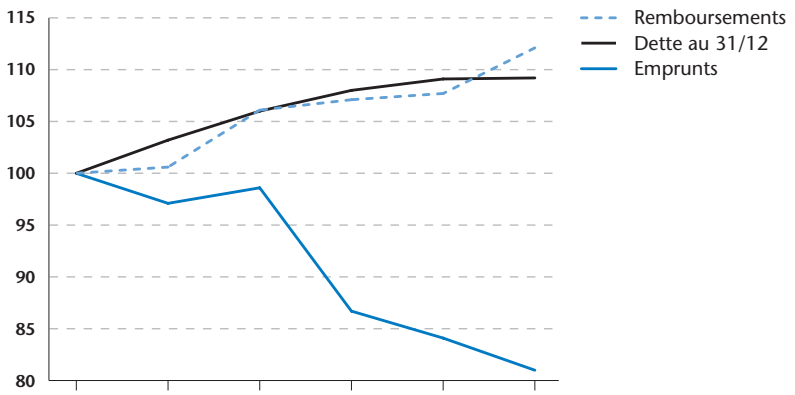
(PPP) sur quelques collectivités et des capitalisations d'indemnités de remboursement anticipé.

Au final, le stock de dette se stabilise en 2018 (+ 0,1 %), pour la première fois depuis 2003. L'agrégation avec les syndicats et les budgets annexes ne modifie pas ce constat : le bloc communal stabilise son encours, les départements le réduisent et les régions l'augmentent légèrement.

Cette stabilisation du stock de dette, conjointe à l'amélioration de l'épargne brute, améliore la capacité de désendettement des collectivités locales pour la troisième année consécutive (*graphique 12*).

GRAPHIQUE 11 - ÉVOLUTION DES ÉLÉMENTS DE LA DETTE DEPUIS 2013

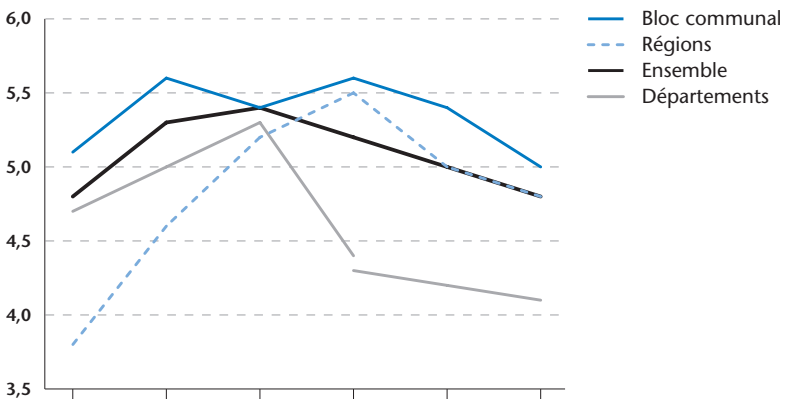
indice 100 en 2013



Source : DGFIP, comptes de gestion - budgets principaux ; calculs DGCL.

GRAPHIQUE 12 - CAPACITÉ DE DÉSENETTEMENT, SELON LE NIVEAU DE COLLECTIVITÉ

en années



Lecture : la capacité de désendettement (dette/épargne brute) répond à la question : en combien d'années une collectivité peut-elle rembourser sa dette si elle utilise pour cela son épargne brute ? On l'exprime en années : si elle baisse, la situation s'améliore.

Source : DGFIP, comptes de gestion - budgets principaux ; calculs DGCL.