

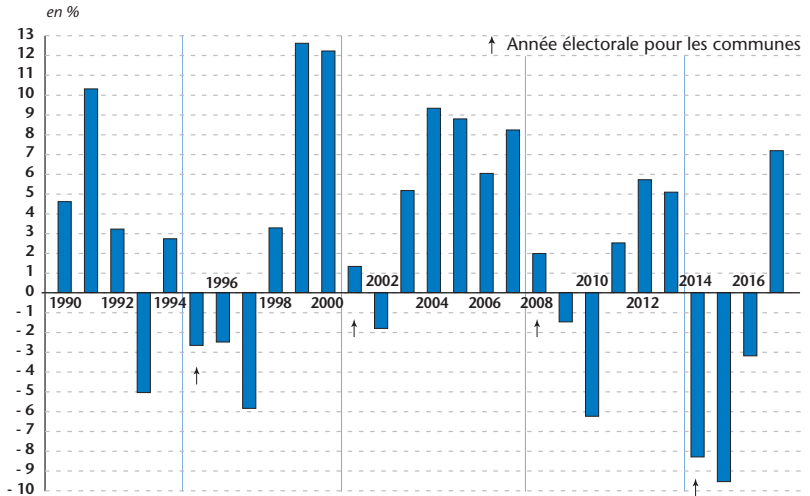
Vue d'ensemble

Selon les comptes de la nation publiés par l'Insee en mai 2018, la croissance de l'économie française accélère en 2017 : le produit intérieur brut (PIB) progresse de + 2,2 % en volume, après + 1,2 % en 2016 et + 1,1 % en 2015. La dépense de consommation des ménages ralentit nettement (+ 1,0 % après + 2,1 %) mais l'investissement accélère (+ 4,5 %, après + 2,8 % en 2016), à la fois pour les ménages, les entreprises et les administrations publiques. La contribution des échanges extérieurs est légèrement positive (+ 0,1 point).

Les recettes publiques augmentent plus vite que les dépenses : + 4,0 % contre + 2,5 %, en euros courants. Au sens de Maastricht, le déficit public notifié poursuit sa diminution : il représente 2,6 % du PIB en 2017, en baisse de 0,8 point par rapport à 2016. Cette évolution est due essentiellement à l'État et aux administrations de sécurité sociale, ces dernières dégageant un excédent de 5,0 Md€ en 2017 après avoir été déficitaires depuis 2009. Les administrations publiques locales (APUL) dégagent, comme en 2016, une capacité de financement, mais elle s'est réduite (+ 0,8 Md€ en 2017, après + 3,0 Md€ en 2016). Cette situation est atypique puisque, depuis 1978 (première année pour laquelle l'information est disponible), les administrations publiques locales n'ont dégagé une capacité de financement que de 1997 à 2003, puis en 2016 et 2017.

La diminution de la capacité de financement des APUL en 2017 est principalement due à la reprise de la formation brute de capital fixe (FBCF), qui progresse de 2,9 Md€ en 2017, soit + 7,2 %, après trois années de baisse. La FBCF des APUL représente ainsi 56 % de la FBCF des administrations publiques en 2017, contre 54 % en 2016. Parmi les autres dépenses des APUL, on peut mentionner l'accélération des rémunérations (+ 2,3 %, après + 0,7 % en 2016), liée notamment à la revalorisation du point d'indice de la fonction publique. Les consommations intermédiaires augmentent de 1,8 %, après un recul de 1,0 % en 2016; cette reprise s'explique en partie par une inflation plus forte en 2017 (+ 1,0 %, après + 0,2 % en 2016).

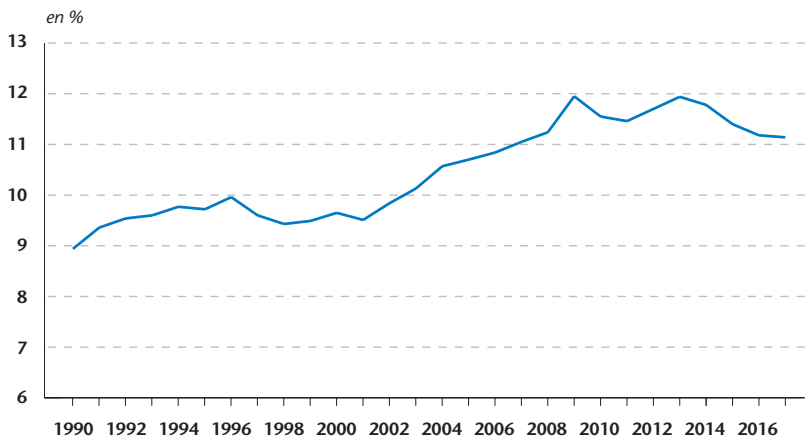
TAUX DE CROISSANCE ANNUEL DE LA FORMATION BRUTE DE CAPITAL FIXE (FBCF) DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES



Source : Insee, comptes nationaux - base 2010.

Ainsi, les dépenses des administrations publiques locales augmentent de 2,5 % en 2017, après deux années de baisse. Cependant, la part des dépenses des APUL dans le PIB diminue encore légèrement, poursuivant la baisse entamée en 2014. Hormis les baisses de 2010 et 2011 (contre-coup de la forte hausse de 2009, liée à une baisse du PIB), la part des dépenses des APUL dans le PIB n'avait auparavant enregistré des baisses qu'en 1997, 1998 et 2001, dans une période où la croissance du PIB était dynamique.

DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES, EN POINTS DE PIB



Source : Insee, comptes nationaux - base 2014.

Reprise modérée des dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement progressent de 1,8 % en 2017, après une baisse de - 0,1 % en 2016. En incluant les budgets annexes et en consolidant les flux financiers entre collectivités, l'évolution est de + 1,9 % en 2017 (voir annexe 2D). Les départements sont le seul niveau de collectivité pour lequel les dépenses de fonctionnement ont diminué en 2017 (- 0,2 %), ce qui s'explique par les transferts de compétences vers les régions dans les domaines des transports non urbains et des transports scolaires et par une nouvelle répartition des compétences en matière de développement économique.

VOLUME BUDGÉTAIRE DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2017

en milliards d'euros

	Dépenses de fonctionnement	Recettes de fonctionnement	Taux d'épargne brute	Dépenses d'investissement ^(a)	Recettes d'investissement ^(b)	Besoin (-) ou capacité (+) de financement	Taux d'endettement
Bloc communal							
Niveau	92,4	109,2	15,4 %	29,6	13,5	+ 0,7	5,4 ans
Évolution	+ 1,4 %	+ 1,9 %	+ 0,5 pt	+ 8,2 %	+ 1,2 %		- 0,2 an
Départements							
Niveau	58,2	66,0	11,8 %	9,0	2,4	+ 1,2	4,2 ans
Évolution	- 0,2 %	- 0,1 %	+ 0,1 pt	- 1,1 %	- 6,0 %		- 0,1 an
Régions							
Niveau	21,1	26,5	20,2 %	9,7	3,5	- 0,8	5,0 ans
Évolution	+ 10,2 %	+ 10,6 %	+ 0,3 pt	+ 7,3 %	+ 25,0 %		- 0,5 an
Ensemble							
Niveau	171,7	201,6	14,8 %	48,3	19,4	+ 1,1	5,0 ans
Évolution	+ 1,8 %	+ 2,3 %	+ 0,4 pt	+ 6,1 %	+ 3,8 %		- 0,2 an

(a) Hors remboursements de dette.

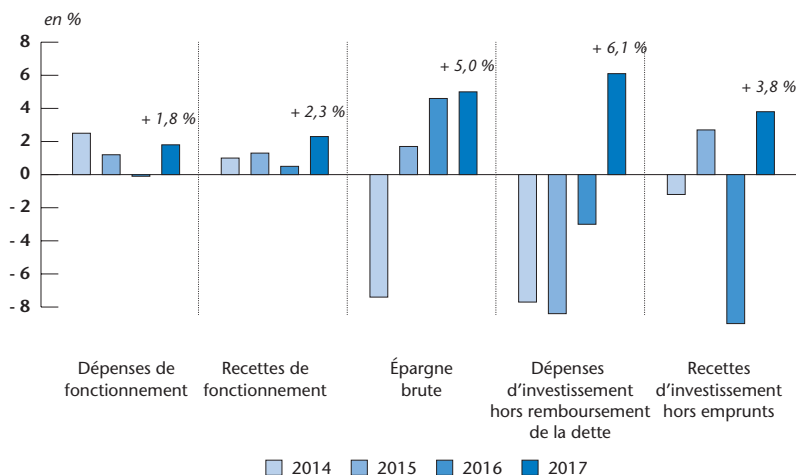
(b) Hors emprunts.

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

Les frais de personnel augmentent de 2,8 % en 2017, après + 0,9 % en 2016. Ils représentent 62,4 Md€, soit 36 % de l'ensemble des dépenses de fonctionnement; ils expliquent plus de la moitié de l'augmentation des dépenses de fonctionnement en 2017. La reprise des frais de personnel provient notamment de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique (effet en année pleine de la hausse de juillet 2016 et hausse de février 2017), de la poursuite de la mise en œuvre du dispositif PPCR et, dans une moindre mesure, de l'augmentation du taux de cotisation employeur à la CNRACL (passé de 30,60 % en 2016 à 30,65 % en 2017). Les rémunérations brutes des agents représentent les deux tiers des frais de personnel. Elles progressent de 2,7 % en 2017; cette croissance est plus marquée pour les rémunérations des contractuels (+ 5,3 % contre + 2,5 % pour les fonctionnaires). Les rémunérations des emplois aidés diminuent fortement (- 11,8 %); elles s'étaient stabilisées en 2016, après les fortes hausses de 2014 et 2015 liées à de nombreux recrutements.

La progression des dépenses de fonctionnement s'explique également par le redémarrage observé pour les achats et charges externes (+ 1,8 %, après - 1,5 % en 2016), en partie à cause d'une inflation plus soutenue en 2017, et pour les dépenses d'intervention (+ 1,6 % après - 0,1 % en 2016).

ÉVOLUTION DES PRINCIPAUX AGRÉGATS COMPTABLES DES COLLECTIVITÉS LOCALES



Données hors gestion active de la dette.

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

Des recettes de fonctionnement à nouveau dynamiques

Les recettes de fonctionnement ont progressé de + 2,3 % en 2017, après + 0,5 % en 2016. En incluant les budgets annexes et en consolidant les flux financiers entre collectivités, l'évolution est également de + 2,3 % en 2017. Ces recettes bénéficient tout d'abord d'un regain de dynamisme des impôts locaux (+ 3,0 % en 2017, après + 2,5 %), lié notamment à la reprise de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et à une forte hausse de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) liée à un changement dans le calendrier de paiement de cette taxe. Les autres impôts et taxes sont également dynamiques (+ 5,1 %, après + 3,9 % en 2016), ce qui s'explique en grande partie par la forte hausse des DMTO, qui bénéficient d'un marché immobilier porteur.

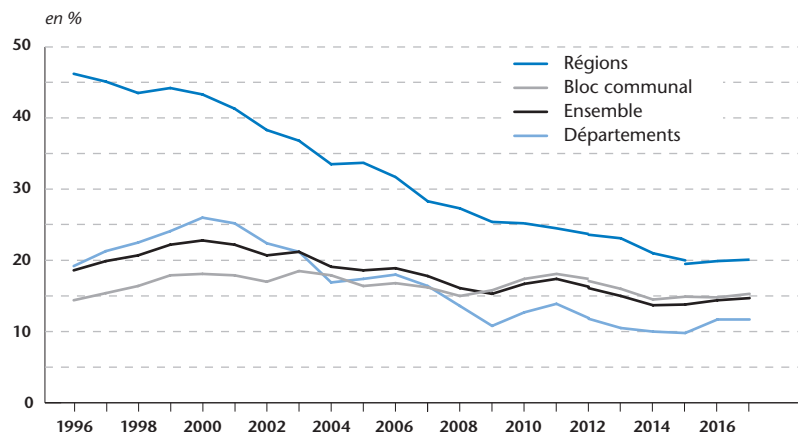
La progression plus dynamique des recettes de fonctionnement provient également d'une baisse moins marquée des concours financiers de l'État (- 5,6 %, après - 8,0 % en 2016). C'est le cas notamment pour le bloc communal, dont la contribution au redressement des finances publiques s'est élevée à 1,036 Md€ en 2017, contre 2,071 Md€ en 2016. Au sein des

dotations de l'État, les collectivités bénéficient également de l'extension du FCTVA à certaines dépenses de fonctionnement (entretien de la voirie et des bâtiments publics), pour un montant de 140 M€ en 2017, dont 90 M€ pour le secteur communal.

Les subventions reçues et participations progressent fortement en 2017 (+ 12,4 %). Une partie de cette hausse s'explique par des flux entre niveaux de collectivités ; en particulier, les participations versées par les régions aux départements augmentent de 330 M€, en lien avec le transfert de compétences dans le domaine du transport. En incluant les budgets annexes et en consolidant les flux financiers entre collectivités, l'augmentation est de + 7,7 % en 2017. Cette forte progression s'explique par plusieurs facteurs. Tout d'abord, les départements ont bénéficié en 2017 d'un fonds exceptionnel de 200 M€ destiné à soutenir les départements qui traversent des difficultés, notamment pour financer les dépenses d'AIS. Par ailleurs, les participations versées par la CNSA aux départements ont progressé, avec notamment 115 M€ pour les dotations versées au titre de la conférence des financeurs. Les participations versées par l'État aux régions ont également progressé, en raison notamment de la mise en place du fonds de soutien exceptionnel destiné à accompagner les dépenses des régions consacrées au développement économique (200 M€ versés en 2017). Les subventions européennes perçues par les régions ont également augmenté (+ 280 M€).

L'épargne brute des collectivités locales poursuit sa progression entamée en 2015 : + 5,0 % en 2017 après + 4,6 % en 2016. Elle s'établit à 29,9 Md€. L'épargne brute progresse dans tous les niveaux de collectivités, mais cette progression est limitée pour les départements (+ 0,5 %) et pour les communes (+ 1,3 %).

TAUX D'ÉPARGNE BRUTE



Note : les périmètres des différents niveaux de collectivités ont été modifiés suite à la mise en place de la métropole de Lyon en 2015, et des collectivités uniques de Martinique et Guyane en 2016. Les évolutions retracées pour les régions en 2016/2015, pour les départements en 2016/2015 et en 2015/2014, et pour le bloc communal en 2015/2014 sont calculées à périmètres constants, d'où les ruptures de séries. Champ : France métropolitaine et DOM.

Source : DGFIP, comptes de gestion (opérations budgétaires de 1996 à 2012, opérations réelles de 2012 à 2017) - budgets principaux; calculs DGCL.

Reprise des dépenses d'investissement, après trois années de baisse

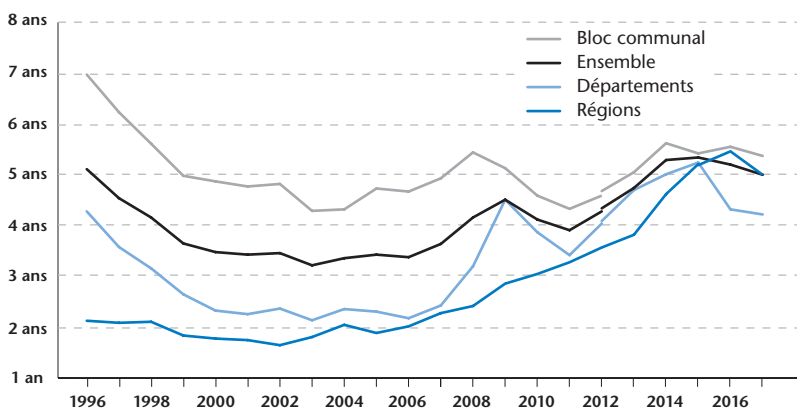
Les dépenses d'investissement repartent à la hausse en 2017 (+ 6,1 %), après trois années consécutives de baisse. L'augmentation est plus marquée pour les dépenses d'équipement (+ 7,0 %) que pour les subventions d'investissement (+ 1,8 %). La reprise se retrouve dans tous les niveaux de collectivités, sauf pour les départements, qui ont baissé leur investissement pour la huitième année consécutive (- 1,1 % en 2017). C'est dans le bloc communal que la reprise est la plus marquée : + 8,2 % pour les dépenses d'investissement, et + 9,3 % pour les seules dépenses d'équipement.

Les recettes d'investissement progressent quant à elles de + 3,8 % en 2017. Le FCTVA diminue de 3,9 % mais les autres dotations et subventions d'équipement progressent de 6,5 %, principalement en raison d'une forte hausse des fonds européens perçus par les régions.

En 2017, comme en 2016 et 2015, les ressources propres des collectivités (épargne brute et recettes d'investissement hors emprunts) sont supérieures à leurs dépenses d'investissement (taux de couverture de 102,2 % en 2017). Autrement dit, les collectivités locales dégagent une capacité de financement en 2017 (+ 1,1 Md€); c'est le cas de tous les niveaux de collectivités, sauf les régions dont le besoin de financement se réduit cependant par rapport à 2016 (0,8 Md€ après 1,4 Md€).

Cette situation aboutit à une hausse du fonds de roulement des collectivités locales (sauf pour les régions) et à un accroissement limité de l'encours de dette (sauf pour les départements, dont l'encours de dette diminue de 2,0 %).

CAPACITÉ DE DÉSENDETTEMENT (EN ANNÉES)



Note : les périmètres des différents niveaux de collectivités ont été modifiés suite à la mise en place de la métropole de Lyon en 2015, et des collectivités uniques de Martinique et Guyane en 2016. Les évolutions retracées pour les régions en 2016/2015, pour les départements en 2016/2015 et en 2015/2014, et pour le bloc communal en 2015/2014 sont calculées à périmètres constants, d'où les ruptures de séries. Champ : France métropolitaine et DOM.

Source : DGFIP, comptes de gestion (opérations budgétaires de 1996 à 2012, opérations réelles de 2012 à 2017) - budgets principaux; calculs DGCL.

La capacité de désendettement des collectivités locales (encours de dette rapporté à l'épargne brute) s'améliore pour tous les niveaux de collectivités.

2018 : stabilisation des concours financiers de l'État et nouvelle hausse de l'investissement

Selon la dernière note de conjoncture de l'Insee, la croissance du PIB ralentirait en 2018 (+ 1,7 %), après le fort rebond de 2017 (+ 2,3 %). Le redémarrage de l'inflation se confirmerait : + 1,8 % après + 1,0 % en 2017 et + 0,2 % en 2016. La hausse du pouvoir d'achat des ménages ralentirait légèrement (+ 1,0 % après + 1,4 % en 2017) mais accélérerait au dernier trimestre, sous l'effet notamment des baisses de cotisations salariales, de la réduction de la taxe d'habitation et du dynamisme des revenus d'activité. L'emploi total devrait progresser de 183 000 postes, contre + 340 000 en 2017. Le taux de chômage continuerait à diminuer, mais moins rapidement qu'en 2017 : il baisserait de 0,2 point pour atteindre 8,8 % en fin d'année (France, hors Mayotte).

Au 1^{er} janvier 2018, la France compte 35 357 communes, à la suite de la mise en place de 37 communes nouvelles, issues de la fusion de 96 anciennes communes. On compte également 1 263 groupements à fiscalité propre (hors métropole de Lyon), contre 1 266 début 2017. L'année 2018 est aussi marquée par la création, au 1^{er} janvier, de la collectivité de Corse, issue de la fusion de la collectivité territoriale de Corse et des deux départements.

Pour le secteur communal, l'année 2018 correspondra à la première étape de l'instauration d'un dégrèvement de taxe d'habitation pour les 80 % de ménages les plus modestes. Elle verra également l'effet en année pleine du transfert de compétences de la part des départements vers les régions dans le domaine du transport scolaire, qui est intervenu en septembre 2017.

En 2018, les ressources des collectivités locales devraient progresser sensiblement au même rythme qu'en 2017. Elles bénéficieront de la stabilité de la DGF (hors remplacement de la DGF des régions par une fraction de TVA) après plusieurs années de baisse, d'une revalorisation plus importante des valeurs locatives pour les taxes ménages (+ 1,2 % après + 0,4 % en 2017) et de recettes de DMTO toujours dynamiques. À l'inverse, la CVAE progressera de façon modérée, et la TASCOT diminuera en 2018, revenant à son niveau de 2016 après la hausse exceptionnelle de 2017.

Du côté des dépenses, les frais de personnel devraient en revanche être moins dynamiques qu'en 2017, année qui avait été marquée par la revalorisation du point d'indice de la fonction publique et l'effet des mesures « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR). Les

prestations sociales des départements devraient être tirées par les dépenses d'APA, en lien avec les effets de la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement (ASV); en revanche, les dépenses de RSA devraient peu progresser. L'année 2018 est par ailleurs marquée par la mise en place d'un mécanisme de contractualisation entre l'État et les 322 plus grandes collectivités avec, notamment, un objectif d'évolution modérée des dépenses de fonctionnement; 230 contrats ont été signés, correspondant à 71 % des collectivités concernées.

Par conséquent, l'épargne brute des collectivités locales dans leur ensemble devrait à nouveau progresser en 2018. Enfin les dépenses d'investissement devraient à nouveau être dynamiques, conformément au cycle électoral communal.

Bloc communal : poursuite de l'effort d'investissement

En 2018, la croissance des recettes de fonctionnement du bloc communal devrait être du même ordre de grandeur qu'en 2017. Les taxes ménages bénéficieront d'une revalorisation plus forte des valeurs locatives, mais les hausses de taux d'imposition devraient être limitées et les impôts économiques évolueront assez peu. Les concours financiers de l'État seront stables. Des écrêtements internes à la DGF permettent, comme les années précédentes, de faire progresser le niveau de certaines de ses composantes, notamment des dotations de péréquation communale (hausse de + 110 M€ pour la DSU et de + 90 M€ pour la DSR en 2018). Les frais de personnel augmenteront de façon plus modérée, mais les budgets primitifs prévoient une accélération des achats et charges externes. Les dépenses d'investissement devraient progresser encore de façon dynamique, en lien avec le cycle électoral (*voir fiche «Les finances du secteur communal»*).

Départements : reprise de l'investissement, après plusieurs années de baisse

D'après les budgets primitifs des départements pour 2018, leurs dépenses de fonctionnement diminueraient à nouveau légèrement. Grâce au dynamisme des DMTO et à la stabilisation de la DGF, les recettes de fonctionnement seraient orientées à la hausse, ce qui permettrait une nette augmentation de leur épargne brute. Les dépenses d'investissement (hors remboursement de dette) repartiraient à la hausse. Le mouvement de désendettement entamé en 2016 se poursuivrait (*voir fiche «Les finances départementales»*).

Régions : stabilisation des dépenses et amélioration des ratios d'endettement

Les régions prévoient dans leurs budgets primitifs de stabiliser leurs dépenses de fonctionnement : les achats et charges externes progresseraient à nouveau fortement, en lien avec l'exercice de la compétence «transport scolaire» en année pleine, mais les dépenses d'intervention diminueraient nettement. Dans un contexte de remplacement de la DGF des régions par une fraction de TVA, les recettes resteraient orientées à la hausse, ce qui aboutirait à une nouvelle hausse de l'épargne brute. Les dépenses d'investissement seraient stables en 2018, la baisse des dépenses d'équipement compensant la hausse des subventions versées ; les recettes d'investissement resteraient en revanche dynamiques. La dette ne progresserait que modérément ; le taux d'endettement et la capacité de désendettement s'amélioreraient pour la seconde année (*voir fiche «Les finances régionales»*).