

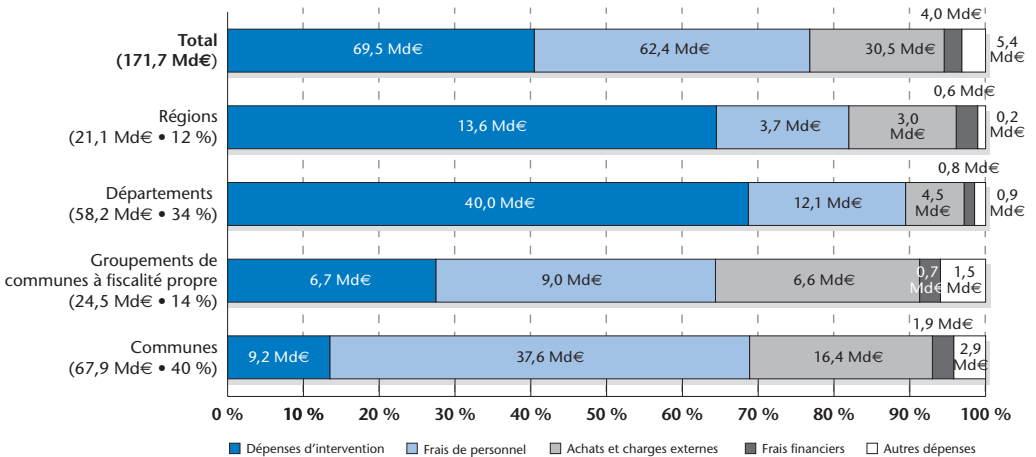
Analyse détaillée des finances locales

Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement des collectivités locales atteignent 171,7 Md€ en 2017. Le bloc communal en supporte plus de la moitié (54 %), les départements plus d'un tiers et les régions 12 %.

Les frais de personnel représentent le poste principal des dépenses de fonctionnement des communes et des groupements à fiscalité propre (respectivement 55 % et 37 %). Quant à celles des départements et des régions, ce sont les dépenses d'intervention qui en constituent la majorité (respectivement 69 % et 37 %).

RÉPARTITION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2017

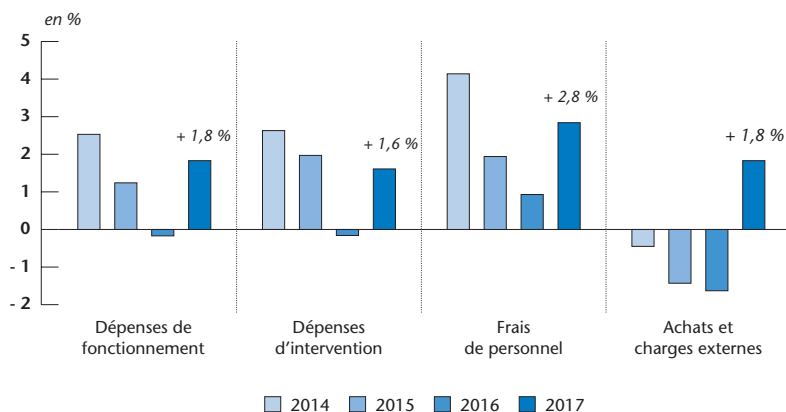


Source : DGFIP, comptes de gestion - budgets principaux; calculs DGCL.

Les dépenses de fonctionnement repartent à la hausse

Les dépenses de fonctionnement augmentent de + 1,8 % en 2017, après une baisse de - 0,1 % en 2016. En incluant les budgets annexes et en neutralisant les flux financiers entre collectivités, l'évolution est de + 1,9 % en 2017 (voir annexe 2D). Hormis les charges financières qui diminuent de - 9,5 %, la hausse concerne toutes les composantes : achats et charges externes, frais de personnel, dépenses d'intervention. Les départements sont le seul niveau de collectivités pour lesquels les dépenses de fonctionnement ont diminué en 2017 (- 0,2 %), conséquence du transfert de compétences des départements vers les régions dans le domaine du transport (voir encadré).

TAUX DE CROISSANCE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET DE LEURS PRINCIPALES COMPOSANTES DEPUIS 2014



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

Les transferts de compétences des départements vers les régions dans le domaine du transport

En 2017, les compétences des départements exercées dans les domaines des transports non urbains et des transports scolaires ont été transférées aux régions. Ces transferts de compétences sont compensés par un transfert de CVAE : la quote-part de CVAE dévolue aux régions est portée de 25 % à 50 % à compter de 2017 et la fraction perçue par les départements est réduite à due concurrence (de 48,5 % à 23,5 %).

Cependant, un mécanisme de compensation financière est également créé. Cette attribution de compensation, due selon les cas soit par la région au département, soit par le département à la région, est déterminée par différence du montant correspondant à la modification des taux de répartition de la CVAE et du coût net des charges de transports transférées (coût déterminé par des commissions d'évaluation des charges et des ressources transférées). Cette attribution de compensation permet de garantir le principe de neutralité budgétaire.

Par ailleurs, dans le cas particulier de l'Île-de-France, la compétence transport n'a pas fait l'objet d'un transfert de compétence entre départements et région puisque l'ensemble des transports relève de la compétence du syndicat des transports d'Île-de-France (IDF mobilités, ex-STIF), auquel la région, les départements et la ville de Paris contribuent. La loi de finances pour 2017 a donc prévu que la région reverse aux départements franciliens le stock de fiscalité correspondant à 25 points de la CVAE perçue en 2016 par ces départements à travers une dotation et qu'elle en conserve la dynamique.

Ainsi, le montant de CVAE transféré aux régions se monte à 4,2 Md€ (valeur 2016) mais les régions ont reversé aux départements et à la métropole de Lyon 2,5 Md€ de compensation financière et les départements

ont reversé moins de 0,1 Md€ de compensation. Ainsi, le montant du transfert vers les régions se monte à 1,8 Md€, concentrés sur la section de fonctionnement, en dépenses et en recettes.

Progression des frais de personnel

Les frais de personnel (62,4 Md€) progressent plus rapidement que l'année précédente (+ 2,8 % après + 0,9 % en 2016). Au 31 décembre 2016, la fonction publique territoriale comptait 1,886 million d'agents hors contrats aidés, contre 1,889 au 31 décembre 2015, soit une baisse de - 0,2 % en un an, après une baisse de - 0,3 % en 2015. En tenant compte des contrats aidés, les effectifs de la FPT ont diminué de - 0,4 % (après + 0,1 % en 2015) (cf. *annexe 11*). Ils diminuent surtout dans les organismes communaux (communes et établissements associés, - 1,2 %) tandis qu'ils sont encore très dynamiques au sein des EPCI à fiscalité propre (+ 4,8 %, soit + 11 200 agents, y compris contrats aidés). Cette hausse des effectifs intercommunaux s'explique essentiellement par des mouvements de personnels avec les communes et établissements communaux (+ 8 100 agents en faveur des EPCI à fiscalité propre) et avec les syndicats (+ 600 agents).

Les rémunérations brutes des agents représentent les deux tiers des frais de personnel. Elles progressent de + 2,7 % en 2017 (*voir tableau*); cette croissance est moins marquée pour les rémunérations des titulaires (+ 2,5 %) tandis que les rémunérations des emplois aidés diminuent. Les rémunérations des contractuels progressent de + 5,3 %, après la baisse de - 0,3 % en 2016. Les cotisations sociales et impôts sur rémunérations augmentent un peu plus fortement que les rémunérations, en raison de la hausse de + 0,05 point du taux des cotisations employeurs dues à la CNRACL.

ÉVOLUTION DES FRAIS DE PERSONNEL DEPUIS 2014

en milliards d'euros

	2014	2015/ 2014	2015	2016/ 2015	2016	2017/ 2016	2017
Frais de personnel	59,0	+ 1,9 %	60,1	+ 0,9 %	60,7	+ 2,8 %	62,4
Rémunérations brutes	40,4	+ 1,6 %	41,0	+ 0,6 %	41,3	+ 2,7 %	42,4
dont : – titulaires	32,7	+ 1,8 %	33,3	+ 0,8 %	33,6	+ 2,5 %	34,4
– contractuels	6,2	- 0,0 %	6,2	- 0,3 %	6,1	+ 5,3 %	6,5
– emplois aidés	0,9	+ 16,5 %	1,1	+ 1,3 %	1,1	- 11,8 %	1,0
Cotisations sociales et impôts sur rémunérations ^(a)	17,2	+ 2,4 %	17,6	+ 1,4 %	17,8	+ 3,2 %	18,4
Personnels extérieurs au service ^(b)	1,4	+ 6,1 %	1,5	+ 4,2 %	1,6	+ 1,7 %	1,6

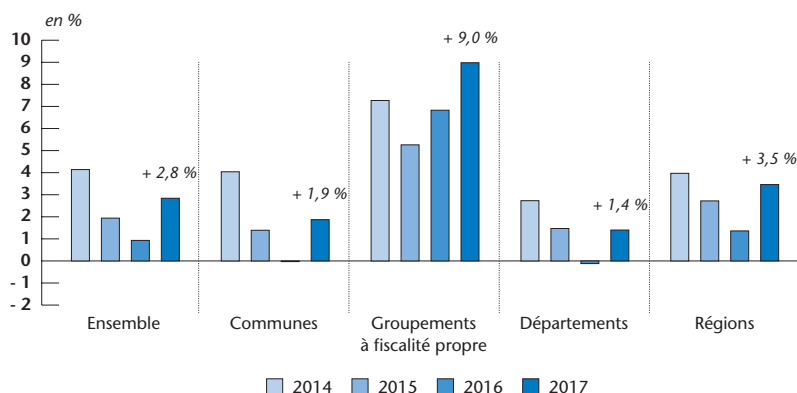
(a) Comptes 631, 633, 645 et 647 de la nomenclature budgétaire.

(b) Compte 621.

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

L'accélération des frais de personnel en 2017 concerne l'ensemble des collectivités locales. Les régions enregistrent une progression de + 3,5 % en 2017 (après + 1,4 % en 2016) et les départements voient leurs frais de personnels augmenter de + 1,4 % après la diminution de - 0,1 % en 2016. La hausse enregistrée par le secteur communal (+ 3,2 % en 2017 après + 1,2 % en 2016) masque des disparités au sein de ce bloc : ces frais pour les communes augmentent légèrement (+ 1,9 %, après une stabilité en 2016) alors que dans les groupements à fiscalité propre la progression reste très soutenue (+ 9,0 %, après + 6,8 % en 2016).

Taux de croissance des frais de personnel par type de collectivité depuis 2014



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

Les budgets primitifs votés pour 2018 prévoient un ralentissement des dépenses de personnel de toutes les catégories de collectivités, du fait de l'absence de revalorisation du point d'indice de la fonction publique et de la stabilité du taux de cotisations employeurs dues à la CNRACL (30,65 %).

TEXTES AYANT UN IMPACT SUR LES DÉPENSES DE PERSONNEL DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Texte	Objet	en millions d'euros		
		2017	2018	2019
Fonction publique				
Divers décrets	Application du protocole PPCR à la fonction publique territoriale	117,5	- 231	- 51
Décret n° 2014-1531 du 17 décembre 2014	Taux de cotisation d'allocations familiales et d'assurance vieillesse de divers régimes de sécurité sociale	50	50	-
Décret n° 2014-1745 du 29 décembre 2014	Centre de gestion unique de la fonction publique territoriale pour la métropole de Lyon et le département du Rhône	0,019	0,019	-
Décrets n° 2016-200 à 203 du 26 février 2016	Réforme du cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux	4,1	4,1	-
Décrets n° 2016-336 et 337 du 21 mars 2016	Réforme du cadre d'emplois des cadres territoriaux de santé paramédicaux	7,3	7,3	-

Texte	Objet	2017	2018	2019
Décret n° 2016-670 du 25 mai 2016	Revalorisation du point d'indice de la fonction publique au 1 ^{er} juillet 2016 (+ 0,6 %) et 1 ^{er} février 2017 (+ 0,6 %)	546	32	-
Décret n° 2016-1997 du 30 décembre 2016 (loi « travail » DGEFP)	Fixation du taux de cotisation facultatif des collectivités territoriales employant des CUI-CAE à 0,2 % de la rémunération de ces salariés, au titre du compte personnel de formation	2	2	-
Décret n° 2016-1856 du 23 décembre 2016 (loi « travail » DGEFP)	Fixation du taux de cotisation de 0,5 % pour les collectivités territoriales employant des CUI-CAE	3	3	-
Décret n° 2016-1123 du 11 août 2016	Prolongation des recrutements réservés permettant l'accès à l'emploi titulaire des agents contractuels de la FPT	10	5	-
Arrêté du 31 août 2016 et arrêté du 13 mars 2017	Modification de l'arrêté du 20 avril 2012 fixant l'indice brut minimal et maximal servant de base au calcul de l'indemnité de responsabilité des sapeurs-pompiers professionnels	0,2	0,2	-
Décret n° 2016-1624 du 29 novembre 2016	Renforcement des droits des représentants du personnel dans les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) et instances en tenant lieu notamment en matière de formation	1,9	1,9	-
Décret n° 2016-1626 du 29 novembre 2016	Détermination du contingent annuel d'autorisations d'absence pour les représentants du personnel des CHSCT et des instances en tenant lieu	0,7	0,7	-
Décrets n° 2016-1625 et 2016-1627 du 29 novembre 2016	Réforme des cadres d'emplois des agents et ouvriers territoriaux de Mayotte	4,17	0,25	-
Décrets n° 2016-2001 et 2016-2003 du 30 décembre 2016	Création d'un statut de directeur et directeur adjoint de SDIS	0,97	0,97	-
Ordonnance n° 2017-53 du 17 janvier 2017	Diverses dispositions relatives au compte personnel d'activité, à la formation et à la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique	- 0,8	11,19	-
Décret n° 2017-85 du 26 janvier 2017	Modification du barème de correspondance entre les indices bruts et les indices majorés, du barème de correspondance entre les indices majorés et les traitements annuels bruts soumis à retenue pour pension, des traitements et soldes annuels correspondant à chacun des groupes hors échelle	22,71	9,18	-
Décret n° 2017-2150 du 20 février 2017	Modification des plafonds de l'indemnité spéciale de fonctions des gardes champêtres	0,83	-	-
Décret n° 2017-235 du 23 février 2017	Modification des plafonds de l'indemnité de mobilité pour les agents territoriaux contraints à un changement de résidence familiale à l'occasion d'un changement contraint d'employeur	3,6	3,6	3,6
Décret n° 2017-241 du 24 février 2017	Modification du seuil d'assujettissement à la contribution exceptionnelle de solidarité	1,66	0	0

Texte	Objet	2017	2018	2019
Décret n° 2017-435 du 28 mars 2017	Extension aux fonctionnaires et agents contractuels qui en font la demande du bénéfice d'une cessation anticipée d'activité et de l'allocation spécifique de cessation anticipée d'activité afférente, dès lors qu'ils ont été reconnus atteints d'une maladie professionnelle provoquée par l'amiante	6,8	6,8	-
Arrêté du 14 avril 2017 relatif à la formation des agents de police municipale	Formation à l'armement des agents de police municipale et certification de moniteurs de police municipale en maniement des armes	1,9	2,2	-
Arrêté du 14 avril 2017 relatif aux formations des gardes champêtres	Formations préalable et d'entraînement à l'armement des gardes champêtres	0,89	-	-
Décrets n° 2017-901, 2017-902, 2017-904 et 2017-905 du 9 mai 2017	Revalorisation de la filière sociale pour les cadres d'emplois d'assistants territoriaux socio-éducatifs et d'éducateurs de jeunes enfants (B)	-	8,64	0,78
Décrets n° 2017-903 et 2017-906 du 9 mai 2017	Revalorisation de la filière sociale pour le cadre d'emplois de conseillers socio-éducatifs (A)	-	0,82	0,07
Décret n° 2017-1137 du 5 juillet 2017	Modification des conditions d'octroi de la prime spéciale d'installation	- 10,4	- 10,4	- 8,96
Arrêté du 4 octobre 2017	Ajustement des formations de spécialité des sapeurs-pompiers	- 1,87	- 1,87	- 0,95
Décret n° 2017-1582 et arrêté du 17 novembre 2017	Reconduction de la GIPA pour 2017	13,1	-	-
Statut des élus				
Ordonnance n° 2016-1562 du 21 novembre 2016	Diverses mesures institutionnelles relatives à la collectivité de Corse	-	0,19	-

Source : études d'impact présentées au CNEN.

Hausse des dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention des collectivités locales (69,5 Md€¹ en 2017) reflètent les compétences dont celles-ci ont la charge : principalement aide sociale pour les départements ; transports, lycées et formation professionnelle pour les régions, les dépenses d'intervention du bloc communal étant surtout constituées de subventions.

Après leur recul (- 0,1 %) en 2016, les dépenses d'intervention progressent de + 1,6 % en 2017. Les dépenses d'intervention des départements s'élèvent à 40,0 Md€ en 2017 et représentent à elles seules près d'un quart de toutes les dépenses de fonctionnement de l'ensemble des collectivités locales. Ces dépenses continuent de ralentir pour la troisième

1. Hors montants versés au titre du fonds de compensation des charges territoriales (FCCT) mis en place au sein de la métropole du Grand Paris (voir les précisions méthodologiques de l'annexe 2A).

année consécutive (+ 0,7 % en 2017, après + 1,1 % en 2016). Ce ralentissement provient des allocations au titre du RSA qui progressent plus lentement en 2017 (+ 1,6 %, après + 3,2 % en 2016), en lien avec la diminution de 0,6 % du nombre de foyers bénéficiaires (1,83 million fin 2017, soit 11 000 foyers bénéficiaires). En revanche, depuis 2016, les dépenses d'APA sont un peu plus dynamiques, du fait de la mise en œuvre des nouvelles obligations faites par la loi d'adaptation de la société au vieillissement. Un tiers des dépenses d'intervention des départements sont constituées d'autres dépenses sociales, essentiellement des frais de séjour et d'hébergement; ces dépenses augmentent de + 1,8 %, après avoir été stables en 2016. Quant aux régions, après une baisse (- 1,8 %) en 2016, leurs dépenses d'intervention enregistrent une forte progression en 2017 (+ 8,6 %), liée au transfert de compétences dans le domaine du transport; si l'on raisonne hors fonction transport, pour neutraliser l'effet du transfert de compétences, la hausse des dépenses d'intervention des régions serait seulement de + 1,4 %.

Hausse des achats et charges externes en 2017

En 2017, les achats et charges externes (30,5 Md€), qui correspondent par exemple aux dépenses de consommation intermédiaire (fournitures...) et de services (charges immobilières, entretien et réparations, publicité...), augmentent de + 1,8 % après les baisses de ces trois dernières années (- 1,5 % en 2016, - 1,4 % en 2015 et - 0,4 % en 2014). Cette reprise s'explique en partie par le redémarrage de l'inflation (+ 1,0 % en 2017, après + 0,2 % en 2016). Les achats et charges externes sont dynamiques dans les groupements à fiscalité propre (+ 4,0 %) tandis qu'ils sont stables dans les communes (+ 0,2 %). Les départements enregistrent une baisse de - 10,8 % alors que les régions voient ces dépenses augmenter fortement (+ 36,9 %), en raison là encore du transfert de compétences dans le domaine du transport.

Frais financiers en baisse

Les frais financiers supportés par les collectivités locales couvrent les charges d'intérêts des emprunts contractés auparavant, les pertes de change, les indemnités pour remboursement anticipé (IRA) non capitalisées... En 2017, le recul de - 9,5 % reflète en particulier les effets cumulés du repli depuis plusieurs années des taux d'intérêt, ainsi que la forte diminution des IRA après les niveaux élevés de 2015 et 2016 liés aux emprunts structurés à risque.

Contrats de maîtrise de la dépense locale

L'article 13 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques 2018-2022 (LPPF) prévoit que l'ensemble des collectivités locales contribue à l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique.

De manière plus spécifique pour les 322 plus grandes collectivités, représentant les deux tiers de la dépense locale, l'article 29 dispose que des contrats seront conclus entre l'État et les collectivités locales déterminant une norme d'évolution annuelle de leurs dépenses réelles de fonctionnement pour la période 2018-2020, en référence au taux de 1,2 % par an fixé par l'article 13 de cette même loi. Pour certaines collectivités, des critères de modulation de cet objectif peuvent être appliqués pour tenir compte de leur situation particulière (évolution de la population, construction de logements, évolution passée des dépenses...). Enfin le contrat doit prévoir la consolidation des capacités d'autofinancement et l'amélioration de leur besoin de financement sur la période.

Les 322 collectivités et groupements concernés se composent des régions, des collectivités territoriales de Corse, Guyane et Martinique, des départements et de la métropole de Lyon, ainsi que de 145 communes et de 62 groupements à fiscalité propre – dont 21 métropoles – dont les dépenses réelles de fonctionnement au budget principal 2016 étaient supérieures à 60 millions d'euros. Des collectivités et groupements n'entrant pas dans ce champ pouvaient également signer des contrats à titre volontaire.

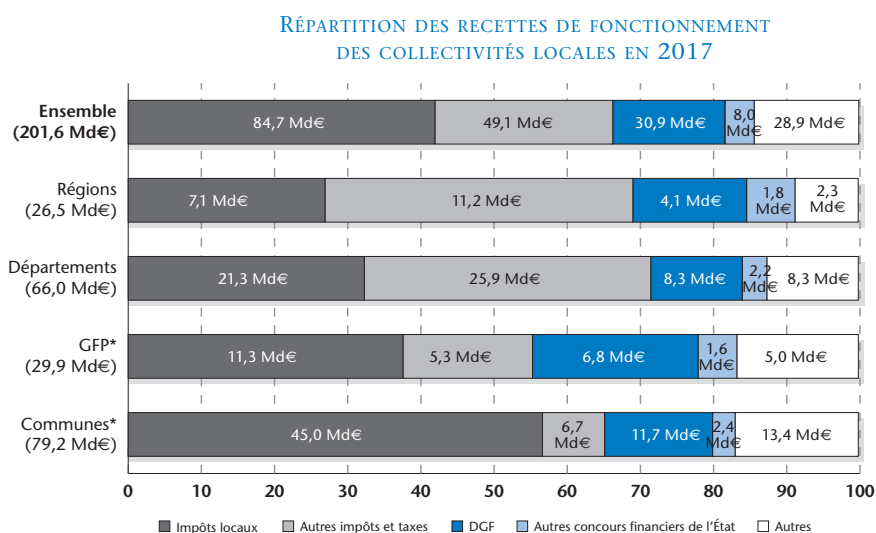
Les contrats devaient être signés avec le représentant de l'État pour le 30 juin 2018. Les collectivités n'ayant pas signé de contrat seront également associées à l'effort de maîtrise des dépenses par le biais d'un arrêté préfectoral prévoyant le niveau annuel de leurs dépenses réelles de fonctionnement dans les mêmes conditions que celles prévues aux contrats.

230 contrats (correspondant à 71,4 % des collectivités concernées) ont été signés au 30 juin 2018. 92 collectivités et groupements seront donc concernés par un arrêté préfectoral.

	Ensemble	Régions	Départements	Métropoles	Autres GFP	Communes
Nombre de collectivités concernées	322	17	97	21	42	145
Nombre de contrats signés	230	9	45	20	35	121
Proportion de collectivités ayant signé un contrat	71,4 %	52,9 %	46,4 %	95,2 %	83,3 %	83,4 %

Les recettes de fonctionnement sont à nouveau dynamiques

Conséquence de l'obligation pour les collectivités locales de respecter une «règle d'or», les recettes de fonctionnement doivent toujours couvrir les dépenses de fonctionnement. Le recours à l'emprunt est autorisé uniquement pour le financement de la section d'investissement, à l'exclusion du remboursement des annuités d'emprunt. Les recettes de fonctionnement augmentent de + 2,3 % et s'élèvent à 201,6 Md€ en 2017, dont 133,8 Md€ de recettes fiscales (66,4 %) et 38,9 Md€ de concours financiers de l'État (19,3 %). En incluant les budgets annexes et en neutralisant les flux financiers entre collectivités, l'évolution est également de + 2,3 % en 2017.



* Les groupements à fiscalité propre, en particulier ceux à FPU, perçoivent des recettes fiscales qu'ils reversent en partie aux communes. La fiscalité reversée (sous forme d'attribution de compensation et de dotation de solidarité communautaire [10,9 Md€]) est déduite des impôts locaux perçus par les groupements, et comptabilisée dans les impôts locaux des communes.

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

Les recettes de la fiscalité en hausse de + 3,8 %

Les recettes de la fiscalité directe et indirecte de l'ensemble des collectivités s'élèvent à 133,8 Md€ en 2017, en hausse de + 3,8 % après + 3,0 % en 2016. Cette augmentation concerne à la fois les impôts locaux (+ 3,0 % en 2017 après + 2,5 % en 2016) et les autres impôts et taxes (+ 5,1 % en 2017 après + 3,9 % en 2016). Cette seconde catégorie compte principalement la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) et la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

Le produit des impôts locaux (+ 3,0 %) affecté pour les deux tiers au secteur communal

En 2017, les produits perçus au titre des impôts locaux atteignent 84,7 Md€ dans les comptes des collectivités, soit + 3,0 % par rapport à 2016. D'après les sources fiscales, le produit 2017 des trois taxes « ménages » a augmenté de + 2,2 % en 2017, après + 3,0 % en 2016. Ce ralentissement est dû à la faible croissance du foncier bâti (+ 2,5 % en 2017) après la forte hausse de 2016 (+ 5,0 %). La taxe d'habitation, qui représente un quart de la fiscalité directe locale, progresse quant à elle de + 1,9 % en 2017 après + 0,4 % en 2016. Les impôts économiques enregistrent une hausse de + 4,4 % en 2017 après + 1,8 % en 2016. Ce dynamisme s'explique par la nette progression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) (+ 4,3 % après 1,4 % en 2016), qui représente un cinquième de la fiscalité directe locale. Cette hausse provient également de la forte progression de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), qui passe de 753 M€ en 2016 à 942 M€ en 2017, soit + 25,1 %. Cette forte augmentation est liée à un changement dans le calendrier de paiement de la TASCOM : à partir de 2017, les redevables ayant une surface de vente supérieure à 2 500 m² doivent verser un acompte sur la TASCOM de l'année suivante.

Le taux de revalorisation des valeurs locatives s'est élevé à 0,4 % en 2017 après 1,0 % en 2016. Malgré cette revalorisation modeste, la hausse du produit des taxes ménages en 2017 est principalement liée à un effet base (*voir tableau*). C'est en particulier le cas pour les départements, dont seulement 16 ont augmenté leur taux départemental du foncier bâti, contre 36 en 2016.

Pour plus de détails sur les effets base et taux, se reporter à l'annexe 8 de ce même rapport.

ÉVOLUTION DES TAXES MÉNAGES ET DE LA CFE ENTRE 2016 ET 2017 EFFET TAUX ET EFFET BASE

	<i>en %</i>		
	Évolution du produit	Effet base	Effet taux
Secteur communal			
Taxe d'habitation	+ 1,7	+ 1,3	+ 0,4
Taxe sur le foncier bâti	+ 2,5	+ 1,7	+ 0,7
Taxe sur le foncier non bâti	+ 0,8	+ 0,5	+ 0,2
Taxes ménages	+ 2,0	+ 1,5	+ 0,5
CFE	+ 3,2	+ 2,6	+ 0,5
Départements			
Taxe sur le foncier bâti	+ 2,4	+ 1,7	+ 0,7

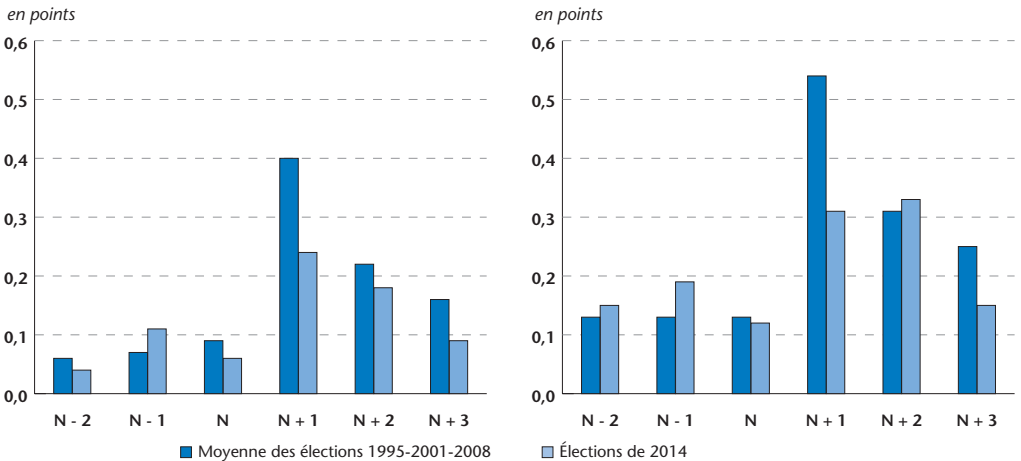
Source : DGFIP, REI, hors majoration des résidences secondaires pour la taxe d'habitation, et hors taxe additionnelle pour le foncier non bâti; calculs DGCL.

Dans le secteur communal, les taux d'imposition votés des trois taxes ménages ont augmenté plus modérément qu'en 2016. En comparaison aux précédents cycles électoraux, les progressions de la taxe d'habitation et de la taxe sur les propriétés bâties sont également en dessous des évolutions moyennes des taux votés trois ans après les élections communales de 1995, 2001 et 2008 (voir graphique).

En effet, les taux d'imposition de ces taxes progressent respectivement de + 0,09 point et + 0,15 point en 2017 contre + 0,16 point et + 0,25 point pour les moyennes observées dans le passé. Pour la taxe sur le foncier non bâti, l'évolution de 2017 reste inférieure à la moyenne des évolutions habituelles trois ans après une élection municipale (+ 0,16 point contre + 0,41 point en moyenne).

ÉVOLUTION, EN POINTS, DES TAUX D'IMPOSITION DANS LE SECTEUR COMMUNAL,
EN FONCTION DE LA POSITION DANS LE CYCLE ÉLECTORAL

TAXE D'HABITATION^(a) TAXE SUR LE FONCIER BÂTI^(b)



(a) Hors majoration des résidences secondaires.

(b) Hors foncier bâti de la métropole de Lyon.

Note de lecture : la position dans le cycle électoral est indiquée de la façon suivante : N = année de l'élection ; N + 1 = année suivant l'élection ; N - 1 = année précédant l'élection, etc.

Source : DGFIP, REI ; calculs DGCL.

Les communes et leurs groupements perçoivent les trois quarts des taxes « ménages », soit 41,9 Md€ en 2017. Les départements sont uniquement destinataires des produits de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), pour un montant de 14,2 Md€ (y compris le produit départemental de la métropole de Lyon et des collectivités territoriales uniques).

La fiscalité directe locale des départements et des régions a été modifiée en 2017 suite aux transferts de compétences des départements vers les régions dans les domaines du transport et du développement économique. La quote-part de la CVAE perçue par les régions est ainsi passée de 25 % à 50 %, tandis que la quote-part départementale est passée de 48,5 % à 23,5 %. La répartition des impositions forfaitaires sur les entreprises de

réseaux (IFER) entre collectivités est propre à chaque type d'IFER (voir annexe 8 sur la fiscalité locale du rapport de l'OFL 2013, page 151). Le secteur communal bénéficie de la totalité de la cotisation foncière des entreprises (CFE), sur laquelle il a conservé un pouvoir de taux. La hausse du produit de la CFE est de + 3,2 %, après + 2,7 % en 2016.

LES IMPÔTS LOCAUX EN 2017^(a) PAR NIVEAU DE COLLECTIVITÉS

en millions d'euros

	Secteur communal ^(b)	Départements	Régions	Ensemble	
TH	22 282	–	–	22 282	(+ 1,9 %)
FB	18 558	14 165	–	32 723	(+ 2,5 %)
TFNB et taxe add. FNB	1 054	–	–	1 054	(+ 1,1 %)
Taxes ménages	41 893	14 165	–	56 058	(+ 2,2 %)
CFE	7 663	–	–	7 663	(+ 3,2 %)
CVAE ^(c)	4 656	4 133	8 792	17 581	(+ 4,3 %)
IFER	587	281	658	1 527	(+ 2,2 %)
TASCOM	942	–	–	942	(+ 25,0 %)
Impôts économiques	13 848	4 414	9 451	27 713	(+ 4,4 %)
Total	55 741	18 579	9 451	83 771	(+ 2,9 %)

(a) Les impôts locaux de la métropole de Lyon sont ventilés entre le secteur communal et le niveau départemental en respectant leurs destinations ou leurs répartitions usuelles entre ces deux niveaux de collectivités. De même pour les CTU de Martinique et de Guyane entre le secteur régional et le secteur départemental.

(b) Y compris les syndicats à contributions fiscalisées et les établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris.

(c) Avant reversement des compensations financières liées au transfert de compétences des départements vers les régions dans le domaine du transport.

Source : DGFIP, REI; calculs DGCL.

Les autres impôts et taxes en hausse de + 5,1 %

En 2017, le montant des autres impôts et taxes s'élève à 49,1 Md€, en progression de + 5,1 % par rapport à 2016. Plus de la moitié (52,7 %) de ce montant est affecté aux départements, 22,7 % aux régions et 24,5 % au secteur communal.

Ces ressources proviennent pour 11,6 Md€ de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE, inscrite en section de fonctionnement), pour 14,6 Md€ des DMTO (montants recouverts¹, hors Mayotte), pour 7,0 Md€ de la TSCA, pour 6,8 Md€ de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM, montant des fichiers fiscaux) et pour 2,3 Md€ des taxes sur les cartes grises.

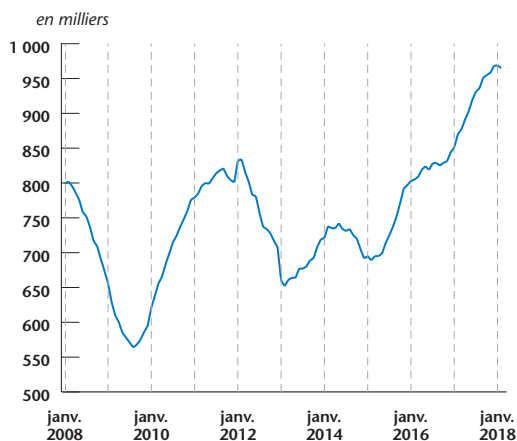
La croissance observée en 2017 pour les autres impôts et taxes (+ 2,4 Md€) résulte principalement de l'augmentation des DMTO (voir ci-après).

1. Moyennant un mois de décalage entre la date de recouvrement et celle de perception.

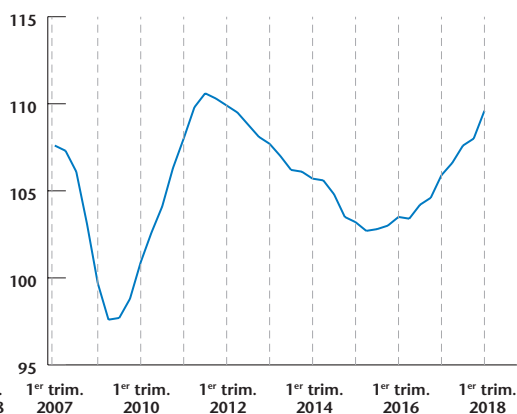
• Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO)

Le montant des droits de mutation est lié directement à l'évolution du nombre de transactions immobilières et des prix de l'immobilier mais depuis 2014 il dépend également des taux votés par les départements. En effet, le pacte de confiance et de responsabilité conclu entre l'État et les collectivités locales permet aux départements, à compter du 1^{er} mars 2014, de relever le taux de la taxe de publicité foncière ou du droit d'enregistrement au-delà de 3,8 % et dans la limite de 4,5 %. À la suite de cette mesure, on dénombre au 1^{er} janvier 2017 quatre départements ayant maintenu leur taux à 3,8 % (Indre, Isère, Morbihan et Mayotte) ; tous les autres départements ont relevé leur taux de 3,8 % à 4,5 %, dont deux au 1^{er} juin 2017 (Martinique et Côte-d'Or).

NOMBRE DE TRANSACTIONS
DE LOGEMENTS ANCIENS
CUMULÉ SUR 12 MOIS



INDICE TRIMESTRIEL DES PRIX DES LOGEMENTS
ANCIENS - FRANCE MÉTROPOLITAINE
INDICE CVS (BASE 100 AU 1^{er} TRIMESTRE 2010)



Sources : CGEDD - MLETR d'après bases notariales et DGFIP.

Sources : Insee, chambre des notaires de Paris (pour l'Île-de-France), Perval-MIN (pour la province).

En 2017, les produits de DMTO profitent du dynamisme du marché immobilier, les prix des biens immobiliers et le nombre de transactions étant en forte augmentation par rapport à l'année précédente. Les recouvrements des DMTO hors Mayotte sont très dynamiques en 2017 : ils progressent de + 16,4 % (après + 7,5 % en 2016).

RECOUVREMENT DES DROITS DE MUTATION À TITRE ONÉREUX

	en millions d'euros				
	2014	2015 ^(a)	2016 ^(b)	2017	2017/ 2016
Départements	7 914	9 276	9 997	11 639	+ 16,4 %
Taxe départementale de publicité foncière (TDPF)	7 558	8 901	9 598	11 161	+ 16,3 %
Droit départemental d'enregistrement (DDE)	272	287	309	374	+ 21,1 %
Taxe départementale additionnelle (TDA)	85	88	90	103	+ 14,7 %
Communes	2 138	2 366	2 513	2 923	+ 16,3 %
Taxe communale additionnelle (TCA) transférée aux communes	1 569	1 733	1 850	2 151	+ 16,3 %
Taxe communale additionnelle (TCA) transférée aux fonds de péréquation	569	633	663	772	+ 16,5 %
Ensemble	10 053	11 642	12 510	14 562	+ 16,4 %

(a) À partir de 2015 : y compris les droits de mutation départementaux de la métropole de Lyon.

(b) À partir de 2016 : y compris les CTU de Martinique et Guyane.

Champ : France hors Mayotte.

Source : DGFIP, Médoc.

- **La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)**

Le produit de la TEOM, prélevée par les communes et leurs groupements, atteint 6,8 Md€ en 2017, en croissance de + 1,6 % après + 2,1 % en 2016. Cette évolution résulte de l'augmentation des bases nettes de + 1,8 %. Compte tenu de l'essor de l'intercommunalité, les groupements perçoivent 87 % de cette taxe en 2017.

- **La taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA)**

La TSCA, transférée en partie aux départements en 2005 (deux fractions, l'une liée aux transferts de compétences, l'autre pour le financement des SDIS), l'a été en totalité en 2011 dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale, ce qui a eu pour effet de quasiment doubler le montant perçu par les départements. Les recettes des départements s'élèvent à 7,0 Md€ en 2017, en hausse de + 1,6 %. Les départements n'ont aucun pouvoir fiscal sur cette taxe dont le taux est fixé par le Parlement.

- **La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)**

La TICPE est perçue par les régions et les départements dans le cadre des financements de compétences transférées (voir annexe 4). Elle sert de vecteur de compensation :

- du transfert du RMI, puis du RSA, y compris pour sa généralisation ;
- des transferts de compétences prévus, en particulier, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi LRL du 13 août 2004, depuis 2005 pour les régions, et à compter de 2008 pour les départements, et dans le cadre de la mise en œuvre des lois MAPTAM et NOTRe.

Après la forte hausse (+ 23,4 %) en 2015, due à l'attribution aux régions d'une fraction supplémentaire de TICPE dans le cadre de la réforme du financement de la formation professionnelle, la TICPE perçue par les

régions s'est stabilisée (- 1,1 % en 2017 en section de fonctionnement, après + 1,0 % en 2016). La TICPE des départements est également stable depuis plusieurs années (+ 0,1 % en 2017, après + 0,3 % en 2016). Ainsi, en 2017, la TICPE inscrite en section de fonctionnement s'élève à 6,1 Md€ pour les départements et à 5,5 Md€ pour les régions.

L'évolution des recettes départementales et régionales liées à cette taxe résulte habituellement de fractions supplémentaires de tarif accordées chaque année en lois de finances. Toutefois, contrairement aux départements, les régions métropolitaines avaient la possibilité de recourir à deux modulations de leur fraction régionale de tarif de TICPE, instaurées respectivement en 2007 (dans le cadre du financement des transferts) et en 2011. La seconde de ces modulations est exclusivement affectée au financement de grands projets d'infrastructures de transports alternatifs à la route, dans le cadre du Grenelle de l'environnement. Cette TICPE dite « Grenelle » peut, en fonction des régions, être comptabilisée en recettes de fonctionnement ou en recettes d'investissement. Depuis le 1^{er} juillet 2016, la Corse restait la seule région à ne pas avoir augmenté sa fraction de tarif jusqu'aux valeurs maximales autorisées. Afin de se conformer à la réglementation européenne, la loi de finances rectificative pour 2016 a mis fin, à compter du 1^{er} janvier 2017, aux dispositifs de modulation, en arrêtant le montant au niveau du plafond.

Pour les régions, la loi NOTRe leur transfère la charge du financement des actions d'accompagnement pour la création et la reprise d'entreprises (NACRE). Ce transfert donne lieu à l'attribution d'une fraction supplémentaire de TICPE aux régions de 22 M€ en 2017 (*voir annexe 4*).

• Les taxes sur les cartes grises

Les taxes sur les cartes grises constituent les seuls leviers fiscaux dont disposent les régions. Les ressources liées à ces taxes se montent à 2,2 Md€ en 2017, en augmentation de + 2,7 % après + 4,8 % en 2016.

En 2018, hausse des produits des impôts locaux

Concernant la CVAE, les données issues des états de notification élaborés par la DGFIP montrent un ralentissement de la progression de cette taxe (+ 0,8 %, contre + 4,3 % en 2017); elle atteindrait 17,7 Md€ en 2018. Par ailleurs, le montant des IFR sera stable en 2018.

La revalorisation forfaitaire des valeurs locatives cadastrales sera de + 1,2 % en 2018 (après + 0,4 % en 2017).

Pour les départements, les produits votés de la taxe sur le foncier bâti progresseraient de + 2,1 %. Cette croissance s'expliquerait essentiellement par un effet base puisque le taux moyen d'imposition resterait stable. En effet, les hausses de taux dans huit départements sont compensées par des baisses dans deux départements. Par ailleurs, concernant les DMTO, les départements ayant déjà relevé leur taux à 4,5 % le maintiennent, et quatre départements conservent leur taux à 3,8 %.

Les concours financiers de l'État baissent de - 5,6 %

Le montant des concours financiers de l'État inscrits en recettes de fonctionnement atteint 38,9 Md€ en 2017, soit un recul de - 5,6 % après - 8,0 % en 2016. La dotation globale de fonctionnement (DGF) en constitue la composante principale, soit 30,9 Md€, en diminution de - 7,1 %. Cette diminution provient de la contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques : en 2017, les différents niveaux de collectivités contribuent ainsi à hauteur de 451 M€ pour les régions, de 1 064 M€ pour les départements et de 1 036 M€ pour le bloc communal (dont 725 M€ pour les communes et 311 M€ pour les établissements publics de coopération intercommunale). En revanche, au sein des dotations de l'État, les collectivités bénéficient en 2017 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. Par ailleurs, le montant de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) des départements et des régions diminue en 2017 car cette dotation est intégrée dans les variables d'ajustement.

La répartition de la DGF entre les différents niveaux de collectivités reste stable depuis 2005 : le bloc communal reçoit en moyenne 59 % du montant total de la DGF, les départements 28 % et les régions 13 %.

En 2018, stabilisation de la DGF

Les transferts financiers de l'État vers les collectivités territoriales se montent à 104,85 Md€ en 2018. Ils se composent principalement de trois ensembles :

- les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales (48,28 Md€) ainsi que le produit des amendes de police reversé aux collectivités et le fonds emprunts structurés, pour un total de 48,98 Md€ ;
- les dégrèvements d'impôts locaux, les subventions spécifiques versées par les ministères et celles pour travaux divers d'intérêt local (TDIL), pour 17,98 Md€ ;
- la fiscalité transférée, y compris les « paniers de ressources » transférés aux régions au titre de l'apprentissage et de la réforme de la formation professionnelle (37,88 Md€).

À partir de 2018, les régions percevront une fraction de TVA en remplacement de leur DGF. Cette fraction s'élève à 4,1 Md€ en 2018. Hors cas spécifique des régions, le montant de la DGF est stable par rapport à 2017. En 2018, les communes et groupements de communes perçoivent 68 % du total de la DGF (soit 18,3 Md€, dont 11,8 Md€ pour les communes et 6,5 Md€ pour les groupements), les départements 32 % du total (soit 8,6 Md€).

Des écrêtements internes permettent, comme les années précédentes, de faire progresser le niveau de certaines de ses composantes, notamment celles des dotations de péréquation communale (dont une hausse

de + 110 M€ pour la DSU et de + 90 M€ pour la DSR). À partir de 2018, la DCRTP des communes est intégrée dans les variables d'ajustement.

La péréquation est mise en œuvre par des dispositifs de péréquation dite « verticale » et par des mécanismes de péréquation dite « horizontale » (voir annexe 10). Cette distinction revêt toutefois un caractère quelque peu artificiel puisqu'une partie de la péréquation verticale est financée en interne. En reprenant cependant cette terminologie par commodité, les montants consacrés à la péréquation se montent à 11,2 Md€, dont 7,8 Md€ pour la péréquation verticale et 3,4 M€ pour la péréquation horizontale (cf. tableau infra).

LES MASSES FINANCIÈRES CONSACRÉES À LA PÉREQUATION VERTICALE ET LA PÉREQUATION HORIZONTALE

	<i>en millions d'euros</i>			
	2016	2017	2018	Structure
Dotation de péréquation des régions	193	193	–	–
DFM	823	830	836	7,4 %
DPU	640	653	657	5,8 %
Dotation d'intercommunalité	1 569	1 470	1 496	13,3 %
DSU	1 911	2 091	2 201	19,6 %
DSR	1 242	1 422	1 512	13,5 %
DNP	794	794	794	7,1 %
FDPTP	423	389	333	3,0 %
Total péréquation verticale	7 595	7 842	7 829	69,7 %
Fonds de péréquation des ressources des régions	87	92	125	1,1 %
Fonds de péréquation des DMTO (reversement)	573	632	652 ^(a)	5,8 %
Fonds CVAE des départements	83	89	63	0,6 %
FSDRIF	60	60	60	0,5 %
Fonds de solidarité en faveur des départements (prélèvement)	423	433	485	4,3 %
FPIC	1 000	1 000	1 000	8,9 %
FSRIF	290	310	330	2,9 %
Fonds de péréquation départemental des taxes additionnelles aux droits d'enregistrement	663	688	688 ^(b)	6,1 %
Total péréquation horizontale	3 179	3 304	3 403^(c)	30,3 %
Total	10 774	11 146	11 232	100,0 %

(a) Après la mise en réserve de 120 M€ décidée par le CFL.

(b) Report du montant 2017 (montant 2018 non encore disponible).

(c) Montant 2018 prévisionnel (non encore notifié).

Source : DGCL, bureau des concours financiers de l'État.

Application de l'article 3 de la loi organique du 29 juillet 2004

La loi organique promulguée le 29 juillet 2004 prévoit le calcul d'un ratio d'autonomie financière pour chaque catégorie de collectivités. Ce ratio doit être utilisé par référence à la valeur constatée au titre de l'année 2003. La loi organique garantit aux collectivités le maintien d'un taux plancher de ressources propres : donc plus que son niveau, c'est l'évolution du ratio qui importe. Pour que la mesure de cette évolution soit le plus fiable possible, il convient que la méthode de calcul soit stable dans le temps¹.

Ratio d'autonomie financière

	Bloc communal	Départements	Régions
2003	60,8 %	58,6 %	41,7 %
2015	68,6 %	70,9 %	62,5 %
2016	70,0 %	72,9 %	64,3 %

Source : DGFIP.

En 2016, le ratio d'autonomie financière du bloc communal est de 70,0 %, en progression par rapport à 2015 (68,6 %). Cette augmentation résulte de la progression des ressources propres du bloc communal (+ 2,4 %) et de la diminution des autres ressources (- 4,4 %).

Le ratio d'autonomie financière des départements est de 72,9 % en 2016, contre 70,9 % en 2015. Cette progression est la conséquence de la hausse des ressources propres (+ 3,0 %). Dans le même temps, les autres ressources connaissent une forte diminution (- 6,6 %).

Le ratio d'autonomie financière des régions passe en 2016 de 62,5 % à 64,3 %. Cette évolution est liée au dynamisme des ressources propres (+ 7,2 %) alors que les autres ressources sont en très légère diminution (- 0,8 %).

Ratio d'autonomie des communes et EPCI

(y compris métropole de Lyon à partir de 2015)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ressources propres (en Md€)	74,0	76,4	78,6	80,8	81,4	86,5	88,6
Autres ressources (en Md€)	40,4	41,4	41,4	41,6	41,3	39,7	37,9
Ressources totales (en Md€)	114,4	117,8	120,0	122,5	122,6	126,2	126,5
Ratios constatés	64,7 %	64,9 %	65,5 %	66,0 %	66,4 %	68,6 %	70,0 %

1. Pour de plus amples explications sur la méthode de calcul du ratio 2003, se reporter au rapport du gouvernement au Parlement pris en application de l'article 5 de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 et relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales, déposé en juin 2005. Ce dernier est consultable sur : www.collectivites-locales.gouv.fr.

Ratio d'autonomie des départements							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ressources propres (en Md€)	43,7	44,8	45,3	46,0	47,5	48,8	50,2
Autres ressources (en Md€)	20,4	21,7	21,6	21,9	21,5	20,0	18,7
Ressources totales (en Md€)	64,1	66,5	67,0	67,9	69,0	68,8	68,9
Ratios constatés	68,1 %	67,4 %	67,7 %	67,8 %	68,8 %	70,9 %	72,9 %
Ratio d'autonomie des régions (y compris collectivités territoriales uniques en 2016)							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ressources propres (en Md€)	14,0	13,8	14,0	14,3	15,4	17,1	18,3
Autres ressources (en Md€)	11,1	11,6	11,9	12,4	11,1	10,3	10,2
Ressources totales (en Md€)	25,1	25,3	25,9	26,7	26,5	27,4	28,5
Ratios constatés	55,6 %	54,3 %	54,2 %	53,6 %	58,1 %	62,5 %	64,3 %

Source : DGFIP.

Forte hausse des subventions reçues

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 financières, 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 progresse

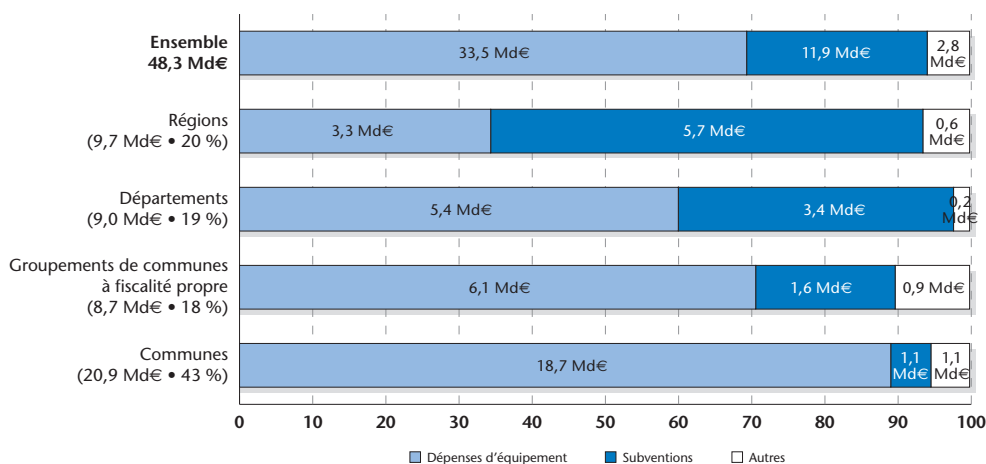
Après une période de baisse entre 2011 et 2014, l'épargne brute des collectivités locales continue sa progression en 2017 pour s'établir à 29,9 Md€ (soit + 5,0 %, après + 4,6 % en 2016 et + 1,7 % en 2015). Cette hausse de 1,4 Md€ s'explique presque entièrement par l'épargne brute des groupements (+ 0,7 Md€, soit + 13,7 %) et des régions (+ 0,6 Md€, soit + 12,1 %). Les communes enregistrent également une hausse, mais assez modérée (+ 1,3 % après + 0,1 % en 2016). En revanche, l'épargne brute des départements est pratiquement stable (+ 0,5 %), après la forte hausse de 2016 (+ 20,4 %).

Dans leurs budgets primitifs, les régions et les départements anticipent une augmentation de leur épargne brute en 2018.

Hausse des investissements en 2017

Les dépenses d'investissement des collectivités locales atteignent 48,3 Md€ en 2017, hors remboursement de dette. La plus grande partie (61 %) est supportée par le bloc communal, et en particulier par les communes (43 %), essentiellement sous forme de dépenses d'équipement. Les dépenses d'investissement des régions représentent 20 % de l'ensemble et sont en revanche surtout constituées de subventions.

RÉPARTITION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT
DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2017



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

Après trois années de baisse, les dépenses d'investissement augmentent de + 6,1 %, et même + 8,2 % en intégrant les budgets annexes et en neutralisant les flux entre collectivités. L'augmentation concerne tous les niveaux de collectivités sauf les départements. La progression des dépenses d'équipement est forte (+ 7,0 %) tandis que celle des subventions versées est plus modérée (+ 1,8 %).

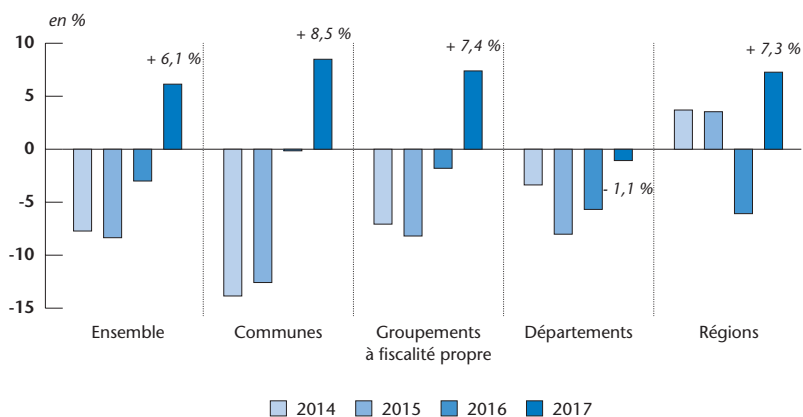
Après une importante contraction (- 6,1 %) en 2016, les dépenses d'investissement des régions repartent à la hausse (+ 7,3 %) pour atteindre 9,7 Md€. Cette progression concerne tous les postes : les dépenses d'équipement (+ 5,7 % après + 2,4 % en 2016) et les subventions d'équipement versées (+ 4,9 % contre - 8,3 % en 2016), cette reprise étant due essentiellement aux dépenses liées à la gestion des fonds européens.

Pour la huitième année consécutive, les départements ont continué de diminuer leurs investissements (- 1,1 % en 2017, soit - 100 M€) mais à un rythme plus modéré qu'en 2016 (- 5,7 %). Les dépenses d'équipement continuent à diminuer (- 1,7 %) tandis que les subventions d'équipement versées augmentent (+ 0,5 % après - 8,7 % en 2016). Les fonctions Culture et Développement économique sont les plus touchées par la baisse des dépenses d'investissement des départements en 2017.

Les dépenses d'investissement du bloc communal (communes et leurs groupements) sont plus sensibles au cycle électoral local : baisse l'année de l'élection et celle qui suit, ensuite reprise puis accélération jusqu'aux élections suivantes. Après trois années consécutives de baisse, les dépenses progressent en 2017 (+ 8,2 %, à 29,6 Md€). Cette hausse s'explique essentiellement par la progression des dépenses d'équipement (+ 9,3 %) alors que les subventions d'équipement diminuent (- 2,7 %). Par rapport aux précédents cycles électoraux, la baisse de l'investissement local en début de cycle aura donc été plus marquée, et la reprise un peu plus tardive.

Dans leurs budgets primitifs, les régions prévoient une stabilisation de leurs dépenses d'investissement et les départements envisagent de les relancer. L'investissement du bloc communal devrait à nouveau augmenter, conformément au cycle électoral.

TAUX DE CROISSANCE ANNUELS DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT SELON LE TYPE DE COLLECTIVITÉS DEPUIS 2014



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

Recettes d'investissement en hausse en 2017

Après une baisse de - 9,0 % en 2016, les recettes d'investissement (hors emprunts) progressent de + 3,8 % en 2017. Cette croissance est portée à + 6,3 % en intégrant les budgets annexes et en neutralisant les flux entre collectivités. La progression concerne tous les niveaux de collectivités, sauf les départements.

Les recettes d'investissement des régions sont en forte augmentation (+ 25 %), en raison essentiellement de la hausse des fonds européens mais aussi de la progression du FCTVA (+ 7,5 %).

Dans le secteur communal, après une baisse sensible de - 9,1 % en 2016, les recettes augmentent de + 1,2 %.

Cette hausse s'explique par la hausse du produit des cessions d'immobilisations, tandis que le FCTVA diminue à nouveau (- 5,3 %).

À l'inverse, les recettes d'investissement (hors emprunts) des départements sont à nouveau en baisse en 2017 (- 6,0 %). Cette diminution concerne tous les postes : le FCTVA (- 5,7 %), les autres dotations et subventions d'investissement reçues (- 1,7 %) et les autres recettes d'investissement (- 17,7 %).

Le fonds de compensation pour la TVA

Le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) constitue une aide à l'investissement des collectivités territoriales. Il a pour objet de compenser de manière forfaitaire la TVA que les bénéficiaires du fonds ont acquittée sur certaines de leurs dépenses et qu'ils ne peuvent pas récupérer directement par la voie fiscale.

En 2017, les attributions du FCTVA ont représenté 5 008 M€, soit une baisse de 4 % par rapport à 2016 (- 208 M€). Si l'investissement local a été marqué par une nette reprise en 2017, les données relatives à l'exécution du FCTVA en 2017 intègrent également les données de l'exercice 2015 et 2016 (cycle bas de l'investissement local) pour les collectivités relevant du régime N - 2 et N - 1 et les effets des restructurations intercommunales en 2017, qui ont pu décaler les versements des attributions du FCTVA et les reporter en 2018.

L'actualité du FCTVA est marquée par la réforme portant automatisation du dispositif dont le principe a été inscrit à l'article 156 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 et dont les conditions de mise en œuvre devront notamment être précisées par décret. L'objectif de cette réforme est de passer d'une procédure entièrement manuelle, basée sur la transmission par les collectivités locales d'états déclaratifs aux services instructeurs des préfectures, à une procédure dématérialisée et automatisée, permettant d'effectuer le calcul du montant de FCTVA à partir des comptes et mandats sans TVA déductible, identifiés dans une assiette de comptes éligibles.

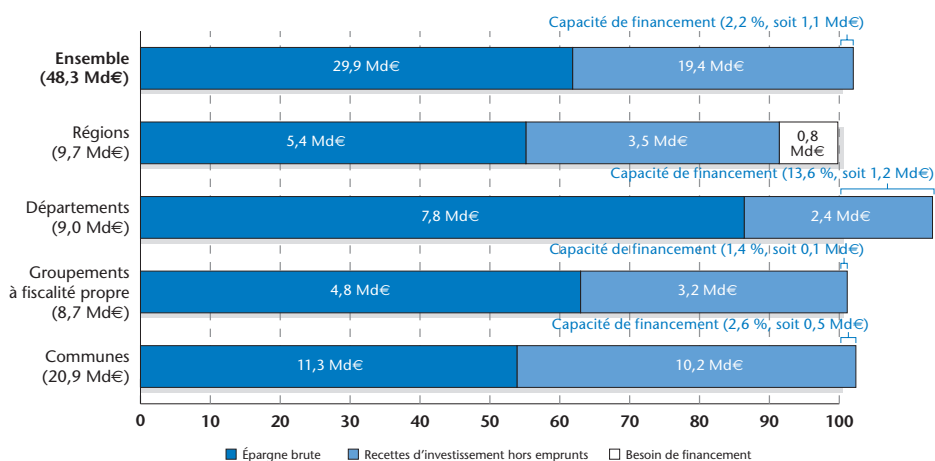
Il s'agit ainsi de calculer les attributions de FCTVA dans le cadre d'une procédure de traitement automatisé des données budgétaires et comptables : la disposition législative de l'article 156 prévoit également le maintien de dépenses non automatisées et traitées de façon « manuelle » : travaux réalisés dans l'urgence, travaux sur le domaine public fluvial de l'État, interventions sur le domaine du Conservatoire du littoral, subventions pour le canal Seine-Nord-Europe.

Les impacts de cette réforme, notamment en matière d'organisation de la procédure automatisée et d'assiette rénovée qui en résultera dans le nouveau dispositif, ont été présentés aux associations nationales d'élus locaux. Cette réforme implique à la fois de poursuivre l'adaptation des textes législatifs et réglementaires applicables au FCTVA et la conduite d'un chantier informatique important qui consiste à adapter les applicatifs existants en matière de traitement des dépenses des collectivités locales. Elle conduira à moderniser et à simplifier la gestion administrative du FCTVA et devrait permettre d'optimiser le travail des agents des préfectures et des collectivités locales chargés de la gestion de ce dispositif.

Le financement des opérations d'investissement

En 2017, comme en 2016, 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, cf. graphique). Autrement dit, les collectivités locales dégagent une capacité de financement en 2017, à hauteur de 1,1 Md€; ce montant est identique si le calcul intègre les budgets annexes.

FINANCEMENT DES OPÉRATIONS D'INVESTISSEMENT EN 2017



Lecture : La somme de l'épargne brute des collectivités locales (29,9 Md€) et des recettes d'investissement (19,4 Md€) est supérieure de 1,1 Md€ au montant des dépenses d'investissement (48,3 Md€). Cette capacité de financement représente 2,2 % de leurs investissements.

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

Après trois années consécutives d'augmentation, le taux de couverture est en recul de - 1,6 point par rapport à 2016. Cette diminution du taux de couverture est le résultat d'une hausse des dépenses d'investissement (+ 2,8 Md€, hors remboursements de dette) plus rapide que la hausse des ressources propres (+ 2,1 Md€).

Les niveaux et les évolutions des taux de couverture sont toutefois différents d'un niveau de collectivité à l'autre :

- les départements présentent désormais le taux le plus élevé (113,6 % en 2017). Ce taux est pratiquement stable par rapport à 2016 (- 0,2 point) car les dépenses d'investissement diminuent au même rythme que les ressources propres;
- le taux de couverture des investissements des régions est de 91,6 % en 2017. C'est le seul niveau de collectivités pour lequel le taux de couverture est inférieur à 100 % mais aussi celui qui présente la plus forte évolution (+ 7,5 points), liée à la forte hausse observée à la fois pour l'épargne brute (+ 12,1 %) et pour les recettes d'investissement (+ 25,0 %);

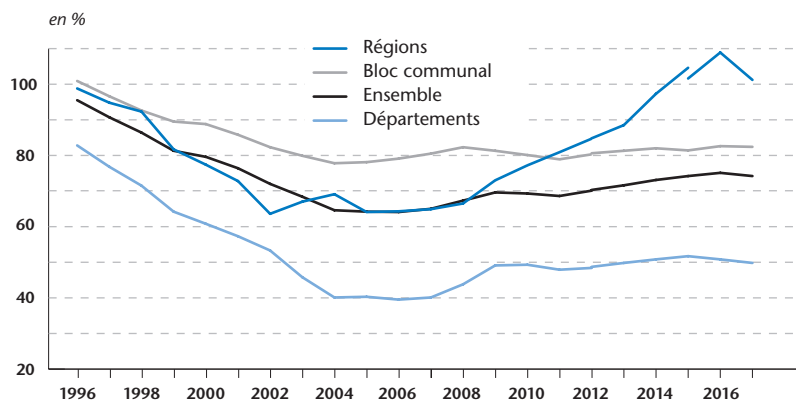
– le taux de couverture des investissements des collectivités du bloc communal est en revanche en recul : 102,3 %, soit - 4,8 points par rapport à 2016. Cette diminution s’explique par la forte hausse des dépenses d’investissement (+ 2,2 Md€) tandis que les ressources propres progressent seulement de 1,0 Md€.

En 2018, selon leurs budgets primitifs, le taux de couverture des départements resterait stable. En revanche, celui des régions augmenterait à nouveau car les ressources propres continueraient à augmenter alors que les dépenses d’investissement resteraient pratiquement stables.

Diminution du taux d’endettement

Les collectivités locales dégagent une capacité de financement de 1,1 Md€ en 2017. Cependant, la situation est variable selon le niveau de collectivités : les régions ont un besoin de financement de 0,8 Md€ tandis que les autres niveaux de collectivités dégagent une capacité de financement. Par ailleurs, des différences existent au sein d’un même niveau de collectivités; ainsi, au sein des communes, celles de plus de 100000 habitants se distinguent, avec un besoin de financement de 0,55 Md€. Cette situation aboutit à une hausse du fonds de roulement des collectivités locales (+ 1,4 Md€) et à un accroissement, limité, de leur encours de dette (+ 1,0 %). C’est pour les groupements à fiscalité propre que la dette progresse le plus rapidement (+ 4,2 %).

TAUX D’ENDETTEMENT : DETTE/RECETTES DE FONCTIONNEMENT



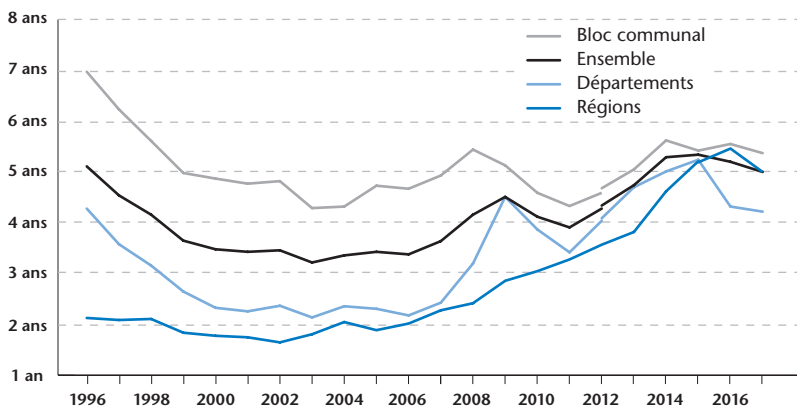
Note : les périmètres des différents niveaux de collectivités ont été modifiés suite à la mise en place de la métropole de Lyon en 2015, et des collectivités uniques de Martinique et Guyane en 2016. Les évolutions retracées pour les régions en 2016/2015, pour les départements en 2016/2015 et en 2015/2014, 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 en opérations budgétaires jusqu’en 2012, en opérations réelles ensuite; calculs DGCL

En 2017, le taux d'endettement de l'ensemble des collectivités, mesuré par le ratio «encours de dette/recettes de fonctionnement», diminue pour la première fois depuis 2011 : - 0,9 point, à 74,4 % (*graphique*). En particulier, le taux d'endettement des régions, qui augmentait depuis 2009, diminue de 7,7 points (101,4 %, après 109,1 % en 2016). Le taux d'endettement des départements diminue également (- 1,0 point à 50,0 %); il se situe à un niveau structurellement bas en raison du poids prépondérant de la section de fonctionnement dans leurs budgets. Enfin, le taux d'endettement du secteur communal est presque stable en 2017 (- 0,2 point).

La capacité de désendettement des collectivités locales (encours de dette rapporté à l'épargne brute) s'améliore pour tous les niveaux de collectivités (*graphique*). En particulier, ce ratio s'améliore nettement pour les régions (5,0 ans en 2017 après 5,5 ans en 2016), alors qu'il se dégradait depuis dix ans. Au début des années 2000, la capacité de désendettement des différents niveaux de collectivités était très hétérogène (de 1,8 an pour les régions à 4,9 ans pour le bloc communal en 2000) mais les différents ratios ont progressivement convergé jusque 2015 : la capacité de désendettement variait alors entre 5,2 ans pour les départements et les régions à 5,6 ans pour le bloc communal. Entre 2015 et 2017, ce ratio s'est amélioré pour les départements et il est resté pratiquement stable pour les autres niveaux de collectivités.

CAPACITÉ DE DÉSENDETTEMENT (EN NOMBRE D'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); calculs DGCL.

Emprunts structurés à risque souscrits par les collectivités locales et leurs établissements publics

Le cadre juridique du recours à l'emprunt des collectivités locales

On pourra se reporter à l'analyse détaillée du rapport 2015, ainsi qu'aux articles L. 1611-3-1, R. 1611-33 et R. 1611-34 du Code général des collectivités territoriales.

Le fonds de soutien aux emprunts à risque

Les candidatures au fonds de soutien aux emprunts structurés sont closes depuis le 30 avril 2015; la totalité d'entre elles a été instruite. Sur les 676 collectivités et établissements ayant déposé un dossier de demande d'aide comprenant au moins un prêt à risque éligible, 578 collectivités et établissements publics ont signé une convention pour un montant d'aide total de 2,56 Md€, versé en 14 échéances. Au 31 décembre 2017, le montant total des aides effectivement décaissées et versées s'élève à près de 433 millions d'euros.

Pour plus de précisions, on pourra se reporter à l'analyse détaillée du rapport 2017, ainsi qu'à l'article 92 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances initiale pour 2014.

Le rapport 2017 du gouvernement au Parlement sur les emprunts structurés des collectivités territoriales et organismes publics, établi sur les comptes administratifs de 2015, indique que la dette des collectivités est largement saine. 1011 collectivités territoriales et groupements ont été identifiés comme détenant au moins un emprunt à risque dans leur stock total de dette, soit 1,96 % de l'ensemble des collectivités, pour un encours risqué de 6,59 Md€ (soit 3,5 % de l'encours total), en diminution de 23,5 % par rapport à 2014 (8,62 Md€).

L'encours de dette des collectivités territoriales et des groupements, considéré comme peu risqué selon la typologie Gissler, s'élève à environ 183,5 Md€, soit 96,5 % du stock global de dette locale qui représente 190,1 Md€ en 2015 (budgets annexes inclus).

Concernant les 1011 collectivités territoriales et groupements identifiés comme détenant des emprunts à risque et/ou volatils, la dette structurée représente au total 8,6 % de leur encours global, qui s'élève à 76,2 Md€.