



OCTOBRE 2013

NOTE DE CONJONCTURE
LES FINANCES LOCALES
TENDANCES 2013 ET PERSPECTIVES



VERSION DU 15 OCTOBRE 2013

BANQUE ET CITOYENNE

Compte synthétique des collectivités locales

En milliards d'euros courants

2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013e

Section de fonctionnement											
RECETTES COURANTES (1)	140,0	150,5	159,1	169,3	177,9	183,8	190,5	197,2	203,6	207,5	211,7
Recettes fiscales	69,8	78,7	85,7	91,8	97,9	102,0	106,2	112,6	114,9	117,9	121,0
Dotations de l'État	43,3	43,8	44,7	45,7	46,6	46,6	47,5	47,8	52,0	51,9	51,9
Autres recettes	27,0	27,9	28,8	31,8	33,4	35,2	36,8	36,7	36,7	37,8	38,8
DÉPENSES DE GESTION (2)	105,1	115,4	122,0	129,8	138,1	145,6	152,6	155,2	158,9	163,8	168,4
Dépenses de personnel	38,2	39,7	41,4	43,8	47,6	51,1	53,4	54,8	56,3	58,2	59,8
Achats de biens et services	26,9	28,7	30,3	32,5	33,6	35,1	36,1	36,8	38,5	39,6	40,6
Prestations sociales et transferts versés	32,7	38,7	41,5	44,2	46,7	48,4	52,0	52,9	53,2	55,0	56,9
Autres dépenses de fonctionnement	7,3	8,3	8,8	9,3	10,3	11,0	11,0	10,7	10,8	10,9	11,1
ÉPARGNE DE GESTION (3)=(1)-(2)	34,9	35,1	37,1	39,5	39,8	38,2	37,9	42,0	44,7	43,7	43,3
Intérêts de la dette (4)	4,7	4,4	4,3	4,7	5,1	5,6	4,8	4,6	4,9	5,1	5,1
ÉPARGNE BRUTE (5)=(3)-(4)	30,2	30,7	32,8	34,8	34,7	32,6	33,1	37,4	39,8	38,7	38,2

Financement de l'investissement											
DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (6)	38,4	41,9	45,0	47,3	52,2	52,3	54,2	49,9	51,8	52,9	53,9
Autofinancement (7)=(5)-(10)	27,9	29,6	31,2	32,1	34,8	32,5	30,6	33,2	36,3	35,8	39,3
Dotations et autres recettes d'investissement (8)	8,4	8,5	8,4	8,7	9,4	10,3	15,0	11,3	10,6	10,6	10,8
Flux net de dette (emprunts-remboursements) (9)	2,1	3,8	5,4	6,5	8,0	9,5	8,6	5,3	5,0	6,5	3,8
Emprunts nouveaux (hors opérations financières)	15,1	16,9	19,0	20,1	20,7	22,3	22,2	19,4	19,5	21,4	19,2
Remboursements (hors opérations financières)	13,0	13,1	13,6	13,7	12,7	12,8	13,6	14,0	14,5	15,0	15,4
Variation du fonds de roulement (10)=(5)+(8)+(9)-(6)	2,3	1,1	1,7	2,7	-0,1	0,0	2,5	4,2	3,5	2,8	-1,1

Dépenses totales (hors remboursement de dette) = (2)+(4)+(6)	148,3	161,7	171,3	181,7	195,4	203,6	211,6	209,7	215,7	221,8	227,4
---	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

Encours de dette au 31 décembre											
TOTAL	105,0	108,8	114,2	120,6	128,6	138,1	146,1	151,5	156,9	163,4	167,2
Communes+Groupements	59,9	60,9	63,2	66,1	69,6	73,1	75,2	76,5	78,4	81,5	82,9
Départements	17,0	17,8	18,9	20,0	21,4	24,4	27,9	29,7	30,5	31,2	32,1
Régions	8,2	9,5	10,2	11,1	12,7	14,2	15,7	16,8	17,9	19,0	19,8
Autres (syndicats et budgets annexes)	19,9	20,6	21,9	23,5	24,9	26,4	27,3	28,4	30,2	31,8	32,4

Références											
Produit intérieur brut (PIB)	1 588	1 656	1 718	1 798	1 887	1 933	1 886	1 937	2 001	2 032	2 067
Évolution du PIB en volume	0,9%	2,5%	1,8%	2,5%	2,3%	-0,1%	-3,1%	1,7%	2,0%	0,0%	0,1%
Évolution du prix du PIB	2,0%	1,7%	1,9%	2,1%	2,6%	2,5%	0,7%	1,0%	1,3%	1,5%	1,6%

e : estimations

2013 : les prémices d'une nouvelle donne en matière de finances locales

Début 2013, nous résumions 2012 comme une année de « maintien de l'investissement malgré un repli de l'épargne brute ». Pour l'année 2013, le constat pourrait être le même tant les deux exercices se ressemblent.

L'environnement économique et social est similaire avec notamment une croissance atone et un marché du travail dégradé. Le nécessaire redressement des comptes publics est toujours d'actualité et les collectivités locales y sont plus que jamais associées. Perdure également en toile de fond une réforme fiscale dont certains effets nécessitent encore des ajustements.

Par référence aux cycles municipaux précédents, 2013, dernière année pleine du mandat, aurait dû être marquée par des dépenses d'investissement particulièrement dynamiques. Ce n'est pas le cas. Si l'investissement enregistre bien une hausse (+ 1,7 %), elle est faible comparée à la moyenne des années préélectorales et elle n'associe pas l'ensemble des niveaux de collectivités locales.

Cette modération s'explique notamment par la contraction des marges de manœuvre financière des collectivités locales. Principale source de financement, leur épargne brute diminue en 2013 (- 1,2 %) pour la deuxième année consécutive, fait rare dans l'histoire des finances locales.

Malgré une progression des dépenses courantes plus faible qu'en 2012 (+ 2,7 %, après + 3,1 %), l'effet de ciseaux demeure : les recettes de fonctionnement évoluent

de 2,0 %, la dynamique des assiettes de fiscalité directe ne suffisant pas à contrebalancer la stabilité des concours de l'État, l'absence notable de recours au levier fiscal ou encore la nouvelle chute des droits de mutation.

En 2013, les collectivités locales s'endettent pour financer leurs investissements dans des proportions plus faibles que les années précédentes. Compte tenu des incertitudes qui pesaient sur l'accès au crédit avant 2013, certaines collectivités ont mobilisé des emprunts par anticipation en 2011 et 2012. En 2013, elles devraient utiliser davantage leur trésorerie et réduire leur recours à l'emprunt nouveau. L'encours de dette progresserait ainsi de 2,3 % pour atteindre en fin d'année 167,2 milliards d'euros.

Après cette année de « statu quo », 2014 sera marquée du sceau du Pacte de confiance et de responsabilité qui entraînera, outre une baisse inédite des dotations, une modification de la structure des recettes des régions et des départements. La péréquation sera parallèlement renforcée pour tous les niveaux de collectivités.

Si la poursuite des efforts de maîtrise des dépenses courantes paraît s'imposer dans la construction des budgets à venir, il est à craindre que les dépenses d'investissement servent d'ultime variable d'ajustement aggravant de fait les baisses « classiques » observées lors des deux premières années des mandats municipaux et intercommunaux.

Sommaire

I - Le cadre général des finances publiques	page 4
II - Principales tendances sur les finances locales en 2013	page 6
III - Analyse par niveau de collectivités	page 9
IV - Enjeux et perspectives	page 12

I - Le cadre général des finances publiques

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2014 prévoit, contrairement à l'an dernier, que le rétablissement des comptes publics repose à hauteur de 80 % sur la maîtrise de la dépense, soit une recherche d'économies de 15 milliards d'euros.

Alors que le poids des administrations publiques locales (APUL) reste marginal dans les déficits publics, les collectivités locales sont plus que jamais associées à cet effort : leurs dotations diminueront de 1,5 milliard d'euros en 2014 et en 2015. Cette baisse intervient dans un contexte fiscal très spécifique avec un taux de prélèvements obligatoires qui fait l'objet de toutes les attentions.

Le PLF 2014, présenté en conseil des ministres le 25 septembre 2013, est construit sur une hypothèse de croissance de 0,9 %, après + 0,1 % en 2013. L'inflation anticipée (mesurée par les prix à la consommation) resterait modérée : + 1,3 %, contre + 0,9 % en 2013.

La dépense publique au cœur des efforts

Les mesures sont partagées entre les acteurs de la dépense publique. Les administrations de sécurité sociale doivent économiser 6 milliards d'euros (via notamment la maîtrise des dépenses d'assurance maladie et la réforme des retraites), et l'État et ses opérateurs, 9 milliards d'euros : réduction des dépenses de fonctionnement de 2,6 milliards d'euros, réduction de même ampleur des dépenses d'investissement et d'intervention de l'État, économies (0,5 milliard d'euros) sur la charge de la dette et baisse des concours de 3,3 milliards d'euros. Près de la moitié de cette réduction porte sur les collectivités locales à travers la baisse des dotations.

L'ensemble de la dépense publique s'élèverait à environ 1 200 milliards d'euros en 2014, soit l'équivalent de 56,7 % du PIB contre 57,1 % en 2013.

Une réduction attendue des déficits publics

Le gouvernement estime le déficit de l'ensemble des administrations publiques à 4,1 points de PIB en 2013 (amélioration de 0,7 point par rapport à 2012) et à 0,2 point pour les APUL. Il convient de rappeler que pour ces dernières, le « déficit » correspond à un besoin de financement de la section d'investissement et non à un déficit de financement des charges courantes (contrairement aux autres niveaux d'administration).

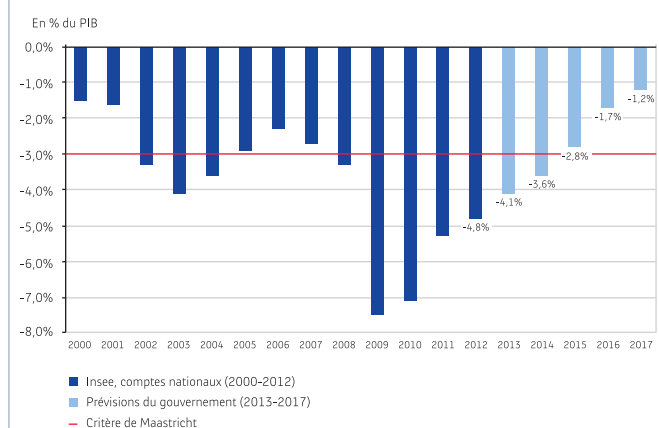
Pour 2014, le déficit public s'améliorerait de 0,5 point et s'établirait à 3,6 % du PIB ; il faudrait attendre 2015 pour qu'il repasse sous la limite des 3 % fixée par le critère de Maastricht (2,8 % anticipés). Cette projection repose notamment sur un déficit ramené à 0 % pour les APUL à partir de 2015.

Déficit public au sens de Maastricht

En % du PIB	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total administrations publiques	-4,8%	-4,1%	-3,6%	-2,8%	-1,7%	-1,2%
Administrations publiques centrales	-4,0%	-3,2%	-3,2%	-2,6%	-2,0%	-1,8%
Administrations de sécurité sociale	-0,6%	-0,7%	-0,3%	-0,1%	0,3%	0,6%
Administrations publiques locales	-0,2%	-0,2%	-0,2%	0,0%	0,0%	0,0%

Source : Rapport économique, social et financier - PLF pour 2014

Déficit des administrations publiques au sens de Maastricht



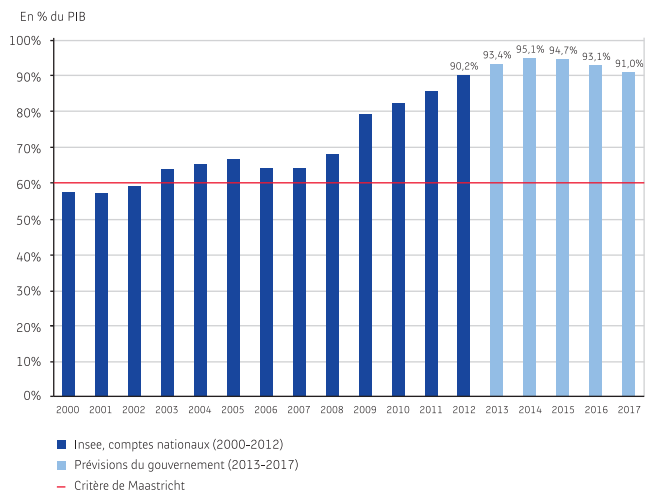
La dette publique sous surveillance

La dette publique atteindrait un point haut en 2014 en s'établissant à un peu plus de 2 000 milliards d'euros soit 95,1 % du PIB, en hausse de 1,7 point par rapport à 2013.

Le reflux du ratio de dette interviendrait à partir de 2015.

Pour rappel, en 2013, la dette des administrations publiques locales atteint 8,6 % du PIB et représente environ 9 % de la dette publique.

Dette des administrations publiques au sens de Maastricht



Les prélèvements obligatoires : objets de toutes les attentions

Le taux de prélèvements obligatoires (PO) s'établirait à 46,0 % du PIB en 2013, en hausse de 1,0 point par rapport à 2012. Cette évolution serait portée par l'effet des mesures nouvelles, notamment par l'élargissement de l'assiette de l'impôt sur les sociétés et des mesures visant les grandes entreprises, ainsi que par la hausse des taux des prélèvements sociaux sur les revenus du capital.

En 2014, le taux de prélèvements obligatoires serait globalement stabilisé et ne progresserait plus que de 0,15 point (+ 3 milliards d'euros), soit environ le montant attendu du rendement des mesures de lutte contre la fraude et l'optimisation fiscales.

Les administrations publiques locales qui représentent un peu plus de 13 % des PO verraient leur taux de prélèvements progresser très légèrement en raison des nouvelles recettes fiscales transférées aux départements et aux régions (cf. page 12) et s'établir à 6,2 %.

Taux de prélèvements obligatoires

En % du PIB	2011	2012	2013	2014
Total Administrations publiques	43,7	45,0	46,0	46,1
Administrations publiques centrales	13,8	14,3	15,1	14,9
Administrations de sécurité sociale	23,8	24,3	24,6	24,8
Administrations publiques locales	5,9	6,1	6,1	6,2
Union européenne	0,2	0,2	0,2	0,2

Association des collectivités locales à la réduction des dépenses publiques

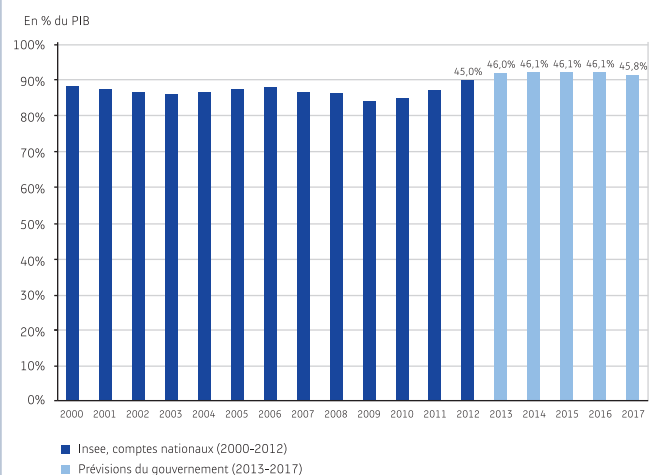
Le projet de loi de finances pour 2014 met en œuvre les dispositions prévues par le Pacte de confiance et de responsabilité du 16 juillet 2013. Ce dernier entend associer les collectivités locales à l'effort de redressement des comptes publics et prévoit en conséquence la diminution de leurs dotations en provenance de l'État. D'un montant de 1,5 milliard d'euros en 2014 et en 2015, cette réduction inédite portera sur la dotation globale de fonctionnement, principale dotation des collectivités, en repli de 3,3 % en 2014.

Suivant l'avis du Comité des Finances Locales, le Gouvernement a décidé de répartir l'effort demandé à chaque niveau de collectivités proportionnellement à son poids dans l'ensemble des recettes. Ainsi, les régions supporteront un peu plus de 12 % de la baisse (184 millions d'euros), tandis que les départements en absorberont près de 32 % (476 millions d'euros) et le bloc communal 56 %. Au sein du bloc communal, la répartition se fera en fonction des recettes de fonctionnement des communes et des groupements, soit respectivement 70 % et 30 % (588 et 252 millions d'euros).

Si pour le bloc communal la réduction s'opérera au prorata des recettes de fonctionnement de chaque collectivité, pour les régions elle se fera en fonction de leurs recettes totales (hors emprunts et hors prélèvements au titre du fonds national de garantie des ressources individuelles - FNGIR -). Enfin, pour les départements, une logique de péréquation a été retenue pour moduler la baisse qui sera supportée par chaque conseil général.

(cf. les traductions financières de cette baisse page 12)

Taux de prélèvements obligatoires des administrations publiques



II - Principales tendances sur les finances locales en 2013

L'année 2012 s'est avérée relativement atypique car elle a vu se conjuguer une baisse de l'épargne brute et une hausse des investissements. L'année 2013 prolonge ce schéma : les ressources sont marquées par une faible mobilisation du levier fiscal et une nouvelle baisse des droits de mutation ; les dépenses de gestion affichent une évolution en léger ralentissement mais continuent d'être affectées par la situation économique. Dans ce contexte, l'épargne brute diminue pour la seconde année consécutive et l'investissement progresse encore mais de manière limitée. Il est financé par un recours à l'endettement plus faible que ces dernières années, avec pour conséquence une progression de l'encours de dette de 2,3 %.

Ce constat d'ensemble masque cependant des situations individuelles qui peuvent s'avérer très disparates.

Compte synthétique - ensemble des collectivités locales

	12/11 %	2012 Mds€	13/12 %	2013e Mds€		12/11 %	2012 Mds€	13/12 %	2013e Mds€
RECETTES COURANTES (1)	+ 1,9	207,5	+ 2,0	211,7	DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	+ 2,1	52,9	+ 1,7	53,9
Recettes fiscales	+ 2,6	117,9	+ 2,7	121,0	financées par :				
Dotations de l'État	- 0,1	51,9	- 0,1	51,9	Autofinancement (6)=(5)-(7)	- 1,2	35,8	+ 9,5	39,3
Autres recettes	+ 2,8	37,8	+ 2,7	38,8	Recettes d'investissement hors emprunts	+ 0,7	10,6	+ 2,0	10,8
DÉPENSES DE GESTION (2)	+ 3,1	163,8	+ 2,8	168,4	Flux net de dette (emprunts - remboursements)	-	+6,5	-	+3,8
Dépenses de personnel	+ 3,4	58,2	+ 2,7	59,8	Emprunts nouveaux (hors opérations financières)	+ 10,0	21,4	- 10,4	19,2
Achats de biens et de services	+ 2,9	39,6	+ 2,5	40,6	Remboursements (hors opérations financières)	+ 3,3	15,0	+ 3,2	15,4
Prestations sociales et transferts versés	+ 3,3	55,0	+ 3,4	56,9	Variation du fonds de roulement (7)	-	+2,8	-	-1,1
Autres dépenses de gestion	+ 1,0	10,9	+ 1,2	11,1	ENCOURS DE DETTE au 31 décembre	+4,1	163,4	+2,3	167,2
ÉPARGNE DE GESTION (3)=(1)-(2)	- 2,1	43,7	- 1,0	43,3					
Intérêts de la dette (4)	+ 3,2	5,1	+ 1,1	5,1					
ÉPARGNE BRUTE (5)=(3)-(4)	- 2,8	38,7	- 1,2	38,2					

e : estimations

Une nouvelle baisse de l'épargne brute

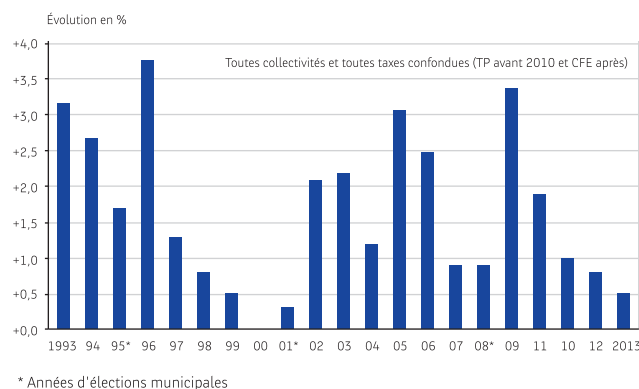
En 2013, le solde de la section de fonctionnement des collectivités locales enregistre à nouveau une baisse (- 1,2 %, après - 2,8 %). Une telle contraction, à la veille d'une année d'élection municipale, a déjà été observée. En revanche, la succession de deux années de repli est plus exceptionnelle. Il faut dire que la plupart des raisons qui ont conduit à une diminution de l'épargne en 2012 se répète en 2013.

Les recettes courantes des collectivités locales (211,7 milliards d'euros) progressent au même rythme qu'en 2012 (+ 2,0 %, après + 1,9 %).

Les dotations de l'État sont stables, tandis que **les recettes fiscales** connaissent une nouvelle hausse (+ 2,7 %, après + 2,6 %) due à la croissance des recettes de fiscalité directe (+ 4,5 %). Avec une augmentation de 7,5 %, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) contribue de façon certaine à cette tendance. Cette hausse exceptionnelle serait due à des ajustements au titre des années antérieures, au dynamisme de certains secteurs d'activité et à la prise en compte de plus d'entreprises soumises à la cotisation. La croissance des

autres taxes directes (+ 3,1 % pour la taxe d'habitation, + 4,1 % pour la taxe foncière sur le bâti et + 4,0 % pour la cotisation foncière des entreprises - CFE -) serait surtout portée par une progression des bases, la hausse de la pression fiscale étant quasi-nulle. L'année 2013 se caractérise en effet par une « pause fiscale » en termes de décisions des collectivités locales : toutes taxes et toutes collectivités confondues, les taux progressent en moyenne de + 0,5 %, soit l'évolution la plus faible depuis 2001.

Évolution des taux des impôts directs locaux



Les droits de mutation à titre onéreux, déjà en fort repli en 2012, diminuent quant à eux considérablement (- 9,4 %).

Parallèlement, **les dépenses de gestion** (168,4 milliards d'euros) augmentent de 2,8 % et affichent ainsi un rythme de progression comparable à celui des années avant transferts de compétences.

La hausse des cotisations patronales à la CNRACL ainsi que les revalorisations des plus bas salaires en juillet 2012 et janvier 2013 jouent à la hausse sur les dépenses de personnel qui augmentent de 2,7 %, l'impact de l'évolution des effectifs étant plus marginal.

En lien avec la faible hausse des effectifs et une inflation limitée (+ 0,9 %), les achats de biens et de services (40,6 milliards d'euros) ralentissent par rapport aux deux dernières années (+ 2,5 %, après + 2,9 % et + 4,7 %).

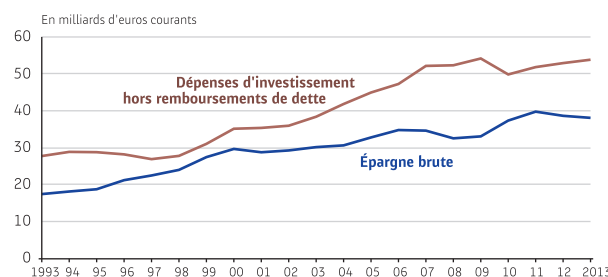
Avec une progression de 3,4 %, les prestations sociales et transferts versés (56,9 milliards d'euros) constituent le poste le plus dynamique, témoignant d'un contexte économique et social dégradé. Alors que les allocations personnalisées d'autonomie (APA) évoluent dorénavant sur un rythme proche de 1,5 %, la croissance des dépenses au titre du RSA demeure très importante (près de 8 %).

Les frais financiers, poste dont le poids dans les dépenses de fonctionnement (dépenses de gestion plus intérêts de la dette) est faible (2,9 %), progressent peu (+ 1,1 %, 5,1 milliards d'euros). L'effet volume (hausse de l'encours de dette relativement élevée ces dernières années, + 4,3 % en moyenne annuelle entre 2008 et 2012) est en effet compensé pour partie par l'effet prix. Les taux courts et longs se stabilisent en fin d'année sur des niveaux faibles après avoir atteint leur plus bas au printemps 2013. Par ailleurs, les collectivités locales ont pu bénéficier d'une réduction des marges liée à un marché bancaire de nouveau compétitif.

Conséquence de la progression plus rapide des dépenses de fonctionnement (+ 2,7 %) par rapport aux recettes courantes, **l'épargne brute** des collectivités locales (38,2 milliards d'euros) diminue à nouveau (- 1,2 %).

Pour les collectivités locales dans leur ensemble, cette deuxième année de baisse est inhabituelle, mais pour certaines catégories, ce phénomène est moins rare. Les conseils généraux et les communes voient leur épargne (respectivement 7,1 et 12,8 milliards d'euros) se contracter pour la deuxième année consécutive, tandis que celle des conseils régionaux se situe depuis 8 ans aux alentours de 5,5 milliards d'euros. Seuls les groupements à fiscalité propre conservent une épargne en hausse ces dernières années, en raison notamment de leur montée en puissance.

Évolution des dépenses d'investissement et de l'épargne brute des collectivités locales



Un niveau d'investissement élevé mais peu dynamique

Ce fléchissement des marges de manœuvre financière depuis deux ans limite la possibilité pour les collectivités locales d'augmenter sensiblement leurs investissements.

En 2013, ils progressent de 1,7 %, évolution modeste en comparaison de celles observées en 2000 (+ 13,2 %) et 2007 (+ 10,3 %), dernières années pleines des précédents mandats municipaux. **Les investissements locaux** dans leur ensemble sont en effet sensibles aux échéances électorales des municipalités, ces dernières pesant, avec les groupements, un poids considérable dans les dépenses d'investissement totales (environ 65 %).

Cette progression limitée reflète la tendance générale du mandat. Alors que les deux derniers mandats ont enregistré une croissance annuelle moyenne des investissements de 3,4 % en volume, celui commencé en 2008 affiche une baisse moyenne de 1,2 %.

Pour autant, cette atonie de la croissance des investissements ne doit pas faire oublier que les masses investies demeurent conséquentes. Avec 53,9 milliards d'euros, les investissements de 2013 approchent le niveau historique de 2009 (54,2 milliards d'euros).

Cycle électoral oblige, c'est bien le bloc communal qui concentre la hausse des investissements avec respectivement + 2,9 % pour les communes et + 4,2 % pour les groupements à fiscalité propre. Les départements diminuent leurs dépenses d'investissement pour la quatrième année consécutive (- 2,5 %, 11,3 milliards d'euros), tandis que les régions les maintiennent depuis 2008 à environ 8,5 milliards d'euros.

Même si les masses investies par les départements et les régions sont moins importantes comparées au poids du bloc communal, elles sont cependant de nature à infléchir directement la courbe des investissements communaux et intercommunaux. En 2013, les dépenses

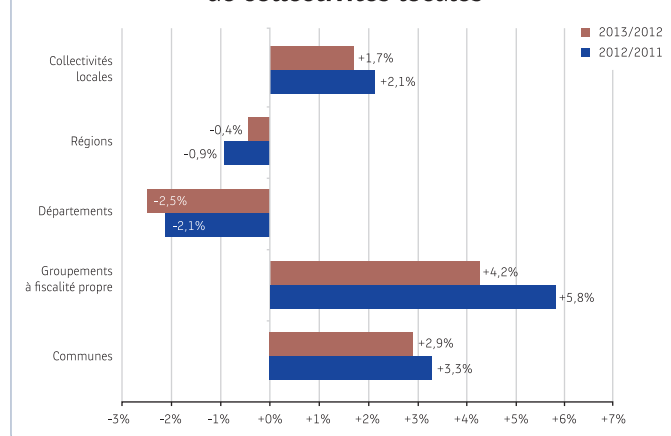
d'équipement du bloc communal sont en effet financées pour plus de 10 % par des subventions en provenance des conseils généraux et régionaux. Le soutien de ces niveaux ayant tendance à se réduire ces dernières années (les subventions des conseils généraux à destination des communes et intercommunalités se sont par exemple réduites de plus du tiers depuis 2007), le bloc communal doit compenser cette perte en limitant ses investissements, en augmentant son autofinancement ou encore en sollicitant davantage l'emprunt.

Il faut remonter à 2004 pour observer un montant comparable à celui de 2013.

Les emprunts nouveaux associés à ce flux net de dette diminuent fortement en 2013 (- 10,4 %) pour atteindre 19,2 milliards d'euros. **Les remboursements** quant à eux (15,4 milliards d'euros) progressent de 3,2 %.

Ces nouveaux emprunts ont été réalisés dans un contexte d'accès au crédit de nouveau favorable pour les collectivités qui s'explique par une baisse de la demande conjuguée à une augmentation de l'offre avec : l'arrivée d'un nouvel acteur, La Banque Postale, et la pérennisation sur cinq années des interventions ciblées de la Caisse des Dépôts. S'y ajoute la poursuite de l'accès direct au marché obligataire pour certaines grandes collectivités.

Évolution de l'investissement par niveau de collectivités locales



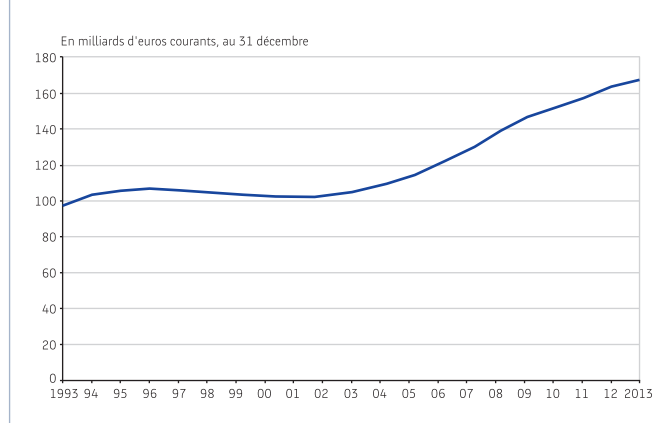
Un endettement moins soutenu

Les investissements des collectivités locales sont toujours financés très majoritairement par l'épargne brute. En 2013 cette épargne est complétée par un recours à l'endettement un peu plus restreint que les années précédentes, rendu possible par une ponction sur les niveaux de trésorerie.

En 2011 et 2012, devant les incertitudes qui pesaient sur l'accès aux financements bancaires, de nombreuses collectivités ont mobilisé des emprunts par anticipation, augmentant mécaniquement leurs dépôts au Trésor. En 2013, plutôt que d'emprunter à nouveau, certaines collectivités locales ont utilisé les marges de manœuvre qu'elles s'étaient constituées les années précédentes. Les investissements sont donc financés en 2013 par l'épargne brute et les ressources d'investissement à 91 %, par un prélèvement sur la trésorerie pour 2 % et par un endettement pour 7 %.

Cet endettement, qui correspond à la différence entre le montant des emprunts contractés et les remboursements de dette, s'élève à 3,8 milliards d'euros. Il est faible au regard des années antérieures qui, entre 2005 et 2012, ont enregistré un niveau moyen de 6,8 milliards d'euros.

Évolution de la dette des collectivités locales



L'encours de dette des collectivités locales avec un niveau de 167,2 milliards d'euros évolue sur un rythme plutôt faible de 2,3 %. Cette tendance s'observe pour tous les niveaux de collectivités locales à l'exception des régions dont l'encours affiche une progression plus dynamique (+ 4,0 %).

III - Analyse par niveau de collectivités

Les régions

Suite à près d'une décennie de montée en puissance des budgets régionaux sous l'influence des transferts de compétences (+ 9,6 % en moyenne annuelle entre 2000 et 2009), les dépenses des régions connaissent depuis 2010 un ralentissement pour arriver, en 2013, à une faible croissance de 1,1 %.

	12/11 %	2012 Mds€	13/12 %	2013e Mds€		12/11 %	2012 Mds€	13/12 %	2013e Mds€
RECETTES COURANTES (1)	+ 1,9	22,8	+ 1,4	23,1	DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	- 0,9	8,5	- 0,4	8,5
Recettes fiscales	+ 2,3	11,9	+ 2,2	12,2	financées par :				
Dotations de l'État	+ 0,8	9,9	+ 0,4	10,0	Autofinancement (6)=(5)-(7)	- 3,0	5,3	+ 5,6	5,6
Autres recettes	+ 8,5	0,9	+ 1,6	1,0	Recettes d'investissement hors emprunts	+ 4,4	2,2	- 0,5	2,1
DÉPENSES DE GESTION (2)	+ 2,8	16,8	+ 1,9	17,1	Flux net de dette (emprunts - remboursements)	-	+1,1	-	+0,8
Dépenses de personnel	+ 3,9	3,0	+ 2,7	3,1	Emprunts nouveaux (hors opérations financières)	+ 8,7	2,5	- 9,1	2,3
Autres dépenses de gestion	+ 2,5	13,8	+ 1,7	14,0	Remboursements (hors opérations financières)	+ 16,6	1,5	+ 6,1	1,6
ÉPARGNE DE GESTION (3)=(1)-(2)	- 0,6	6,0	+ 0,0	6,0	Variation du fonds de roulement (7)	-	+0,2	-	-0,1
Intérêts de la dette (4)	+ 4,5	0,5	+ 1,1	0,5	ENCOURS DE DETTE au 31 décembre	+6,1	19,0	+4,0	19,8
ÉPARGNE BRUTE (5)=(3)-(4)	- 1,0	5,5	- 0,1	5,5	e : estimations				

Les régions face à la diminution des leviers mis à leur disposition

Les effets de la réforme fiscale qui a fortement réduit la capacité des régions à moduler l'impôt se font de plus en plus ressentir après trois exercices : en 2013, leurs recettes courantes enregistrent une hausse modérée de 1,4 %.

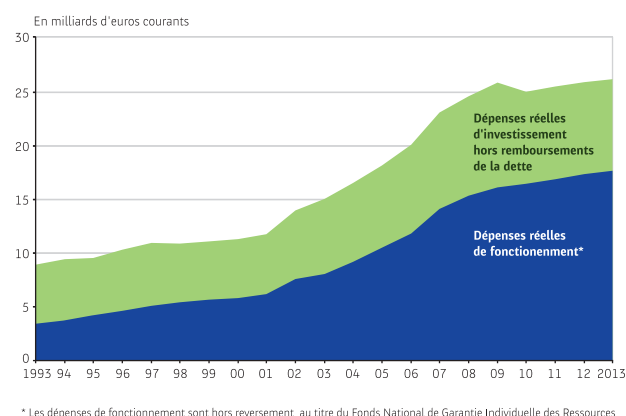
Les dotations de l'État subissant leur troisième année de gel, les marges de manœuvre des régions se sont réduites. Les régions actionnent, depuis, leur dernier pouvoir de taux : l'augmentation des tarifs des cartes grises. Cinq régions les augmentent en 2013, après huit en 2012 et douze en 2011. Au final, le produit représente 9 % des recettes de fonctionnement.

L'option sur la modulation de tarif de TICPE ouverte aux régions depuis 2011, conformément au Grenelle de l'Environnement, a déjà été levée par quasiment toutes les régions sur 2011 et 2012. Seules trois d'entre elles peuvent encore profiter de cette ressource, aucune n'y a eu recours sur l'exercice 2013.

Statu quo sur l'épargne brute et les niveaux d'investissement

Depuis l'exercice 2010, les régions affichent des croissances de dépenses courantes inférieures à 3 %. La maîtrise de ces charges se fait ressentir plus fortement en 2013 avec une évolution des dépenses de gestion de + 1,9 %.

Évolution des budgets hors remboursements de la dette des régions



Cette faible progression des charges permet aux régions de maintenir leur niveau d'épargne brute (5,5 milliards d'euros).

Si les dépenses d'investissement ont connu une légère baisse en 2012, elles enregistrent en 2013 une stabilité à 8,5 milliards d'euros, avec un maintien des subventions vers les autres niveaux de collectivités.

Leur structure de financement est équivalente à celle observée en 2012, avec toutefois un recours à l'endettement moins important (+ 0,8 milliard d'euros contre + 1,1 milliard d'euros). L'encours de dette au 31 décembre devrait ainsi progresser de 4,0 % en 2013 contre + 6,1 % en 2012.

Les départements

Toujours très dépendants des fluctuations du produit des droits de mutation, les départements restent sur la trajectoire de l'année précédente : baisse de l'épargne et repli de l'investissement.

	12/11 %	2012 Mds€	13/12 %	2013e Mds€		12/11 %	2012 Mds€	13/12 %	2013e Mds€
RECETTES COURANTES (1)	+ 0,6	64,4	+ 1,7	65,5	DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	- 2,1	11,6	- 2,5	11,3
Recettes fiscales	+ 0,9	41,6	+ 2,1	42,5	financées par :				
Dotations de l'État	- 0,2	15,0	- 0,2	15,0	Autofinancement (6)=(5)-(7)	- 3,8	7,9	- 5,8	7,4
Autres recettes	+ 1,3	7,8	+ 3,7	8,1	Recettes d'investissement hors emprunts	- 0,2	3,0	- 0,3	3,0
DÉPENSES DE GESTION (2)	+ 3,0	55,9	+ 3,1	57,6	Flux net de dette (emprunts - remboursements)	-	+0,7	-	+0,9
Dépenses de personnel	+ 2,8	11,4	+ 2,4	11,6	Emprunts nouveaux (hors opérations financières)	+ 2,6	4,0	+ 6,5	4,2
Autres dépenses de gestion	+ 3,0	44,5	+ 3,2	46,0	Remboursements (hors opérations financières)	+ 0,9	3,3	+ 2,3	3,3
ÉPARGNE DE GESTION (3)=(1)-(2)	- 12,2	8,5	- 7,0	7,9	Variation du fonds de roulement (7)	-	-0,2	-	-0,3
Intérêts de la dette (4)	+ 2,7	0,8	+ 0,0	0,8	ENCOURS DE DETTE au 31 décembre	+2,3	31,2	+2,8	32,1
ÉPARGNE BRUTE (5)=(3)-(4)	- 13,6	7,7	- 7,7	7,1					

e : estimations

L'épargne brute se contracte une nouvelle fois

En 2013, l'épargne brute des départements affiche un nouveau repli (- 7,7 % après - 13,6 %) et s'élève à 7,1 milliards d'euros. Cette baisse s'explique par une faible évolution des recettes courantes (+ 1,7 %) et des dépenses de gestion dont la croissance reste marquée (57,6 milliards d'euros, + 3,1 %).

Représentant 65 % des ressources, les recettes fiscales (+ 2,1 %) subissent une nouvelle fois une forte baisse des droits de mutation à titre onéreux (- 9,4 %). La fiscalité directe, quant à elle, est relativement dynamique (+ 6,1 % en 2013) bien que l'utilisation du levier fiscal reste limitée (+ 1,8 % en moyenne sur les taux de foncier bâti).

Parallèlement, les départements enregistrent une progression des frais de personnel de 2,4 % et des dépenses d'action sociale de 4,0 % (33,9 milliards d'euros). Ces dernières sont impactées par les effets de la crise économique et constituent une source d'inquiétude pour de nombreux conseils généraux. Le secteur de l'insertion (+ 7,8 % pour les allocations RSA) et celui de la protection de l'enfance (+ 3,0 %) sont les deux postes emblématiques de cette tension.

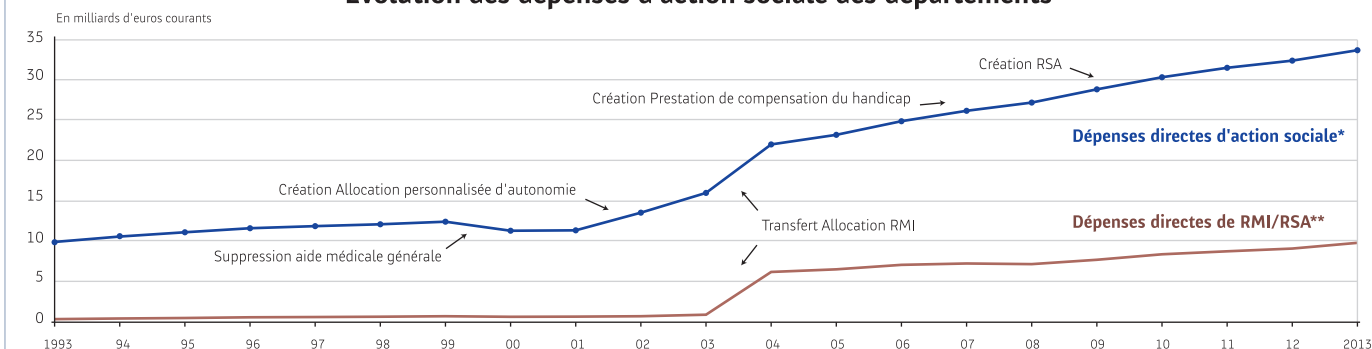
Repli confirmé de l'investissement

Les départements, confrontés pour certains à une situation financière tendue illustrée par cette baisse de leur épargne, réduisent pour la quatrième année consécutive leurs dépenses d'investissement (- 2,5 % après - 2,1 % en 2012). Sur ces quatre années, et en euros constants, ils ont renoncé à plus du quart de leurs efforts en la matière avec notamment des impacts sur le bloc communal parfois très dépendant des financements départementaux.

Le recours à l'endettement supplémentaire en 2013 est modéré (+ 900 millions d'euros) et correspond à une hausse de l'encours de dette de 2,8 %.

Pour certains départements, les mécanismes de péréquation ou les fonds exceptionnels de soutien (170 millions d'euros en 2013) viennent atténuer les tensions financières apparues depuis quelques années, mais les inquiétudes persistent pour l'avenir compte tenu des effets prévisibles de la crise actuelle (hausse des demandes des populations, mais baisse de leurs capacités contributives).

Évolution des dépenses d'action sociale des départements



*Les dépenses directes d'action sociale sont calculées hors frais de personnel mais y compris les charges au titre des assistantes familiales.

**Les dépenses directes de RMI/RSA s'entendent hors frais de personnel au titre du RMI/RSA.

Les communes

	12/11 %	2012 Mds€	13/12 %	2013e Mds€		12/11 %	2012 Mds€	13/12 %	2013e Mds€
RECETTES COURANTES (1)	+ 1,5	78,2	+ 1,4	79,3	DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	+ 3,3	25,1	+ 2,9	25,9
Recettes fiscales*	+ 2,1	46,7	+ 1,8	47,5	financées par :				
Dotations de l'État	- 0,2	18,8	- 0,1	18,8	Autofinancement (6)=(5)-(7)	- 1,2	12,1	+ 9,3	13,2
Autres recettes	+ 2,0	12,7	+ 2,3	13,0	Recettes d'investissement hors emprunts	+ 1,1	11,6	+ 1,3	11,7
DÉPENSES DE GESTION (2)	+ 2,2	63,0	+ 2,0	64,3	Flux net de dette (emprunts - remboursements)	-	+1,4	-	+0,9
Dépenses de personnel	+ 2,6	34,1	+ 2,3	34,9	Emprunts nouveaux (hors opérations financières)	+ 11,7	7,2	- 5,5	6,8
Autres dépenses de gestion	+ 1,7	29,0	+ 1,6	29,4	Remboursements (hors opérations financières)	- 1,2	5,8	+ 2,4	5,9
ÉPARGNE DE GESTION (3)=(1)-(2)	- 1,3	15,2	- 0,8	15,0	Variation du fonds de roulement (7)	-	+0,8	-	-0,5
Intérêts de la dette (4)	+ 2,6	2,3	+ 0,9	2,3	ENCOURS DE DETTE au 31 décembre	+2,4	60,5	+1,5	61,4
ÉPARGNE BRUTE (5)=(3)-(4)	- 1,9	12,9	- 1,1	12,8	Budgets principaux			e : estimations	

* Y compris les reversements fiscaux en provenance des groupements à FPU.

L'année 2013 prolonge les tendances observées en 2012. L'épargne brute diminue à nouveau (- 1,1 %, après - 1,9 % en 2012). Le ralentissement de la progression des dépenses de gestion (+ 2,0 % après + 2,2 %) ne suffit pas à enrayer la décélération des recettes courantes (+ 1,4 % après + 1,5 %).

Les dépenses de gestion sont tirées à la hausse par les frais de personnel (+ 2,3 %) qui intègrent la revalorisation des bas salaires et les hausses des cotisations patronales à la CNRACL.

Les intérêts de la dette conservent leur niveau de 2012 sous l'effet de taux d'intérêt bas et d'un encours de dette peu évolutif ces dernières années.

La dynamique des recettes courantes est affaiblie par le gel des dotations de l'État et une hausse quasi nulle des taux d'imposition tandis que les bases des taxes ménages (taxe d'habitation et taxes foncières) enregistrent une progression de l'ordre de 3 %. Le produit perçu au titre des impositions économiques (CET, IFR) est quant à lui impacté par des changements de périmètre importants, une partie de ces taxes étant désormais dévolue aux intercommunalités.

Les dépenses d'investissement augmentent de 2,9 %, rythme relativement faible comparé aux évolutions des dernières années pleines des mandats précédents (+ 10,7 % en 2007 et + 14,1 % en 2000).

Ces dépenses sont financées majoritairement par les ressources propres des communes (épargne et recettes d'investissement hors emprunts pour 94 %) mais également par un prélèvement sur la trésorerie (2 %) et un recours à l'endettement (4 %).

L'endettement (emprunts moins remboursements) s'élève à 0,9 milliard d'euros en 2013, résultat d'emprunts en baisse (- 5,5 %) et de remboursements en légère hausse (+ 2,4 %). L'encours de dette des communes progresse finalement de 1,5 % pour atteindre 61,4 milliards d'euros.

Les groupements à fiscalité propre

	12/11 %	2012 Mds€	13/12 %	2013e Mds€		12/11 %	2012 Mds€	13/12 %	2013e Mds€
RECETTES COURANTES (1)	+ 4,1	34,5	+ 4,3	36,0	DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	+ 5,8	9,4	+ 4,2	9,8
Hors reversements fiscaux	+ 5,3	25,3	+ 4,8	26,5	financées par :				
Recettes fiscales	+ 5,7	21,2	+ 5,9	22,5	Autofinancement (6)=(5)-(7)	+ 1,0	4,6	+ 31,1	6,0
Dotations de l'État	- 0,4	8,1	+ 1,5	8,2	Recettes d'investissement hors emprunts	- 1,9	3,2	+ 1,3	3,3
Autres recettes	+ 4,8	5,2	+ 2,2	5,3	Flux net de dette (emprunts - remboursements)	-	+1,6	-	+0,6
DÉPENSES DE GESTION (2)	+ 4,4	28,1	+ 4,4	29,4	Emprunts nouveaux (hors opérations financières)	+ 28,1	3,4	- 27,0	2,5
Hors reversements fiscaux	+ 6,2	18,9	+ 5,1	19,8	Remboursements (hors opérations financières)	+ 13,8	1,8	+ 8,5	1,9
Dépenses de personnel	+ 8,7	6,5	+ 6,5	6,9	Variation du fonds de roulement (7)	-	+1,2	-	-0,0
Autres dépenses de gestion	+ 3,2	21,6	+ 3,8	22,5	ENCOURS DE DETTE au 31 décembre	+8,5	20,9	+2,7	21,5
ÉPARGNE DE GESTION (3)=(1)-(2)	+ 2,9	6,4	+ 3,7	6,6	Budgets principaux			e : estimations	
Intérêts de la dette (4)	+ 5,2	0,6	+ 4,5	0,7					
ÉPARGNE BRUTE (5)=(3)-(4)	+ 2,6	5,7	+ 3,6	6,0					

Seul niveau à voir son épargne augmenter, les groupements à fiscalité propre bénéficient de recettes courantes dynamiques dont le rythme d'évolution (+ 4,3 %) approche celui des dépenses de gestion (+ 4,4 %).

Même si le nombre de créations de groupements diminue depuis 2010, il n'en demeure pas moins que les nombreux changements de périmètre influent sur les comptes (en 2013 la population regroupée progresse de 2,6 % après + 0,9 % en 2012).

Les recettes fiscales sont en hausse de 5,9 % grâce à des impositions économiques qui cumulent augmentation des assiettes fiscales à périmètre inchangé et transferts de fiscalité liés à la poursuite de la généralisation de la fiscalité professionnelle unique (près de 2 millions d'habitants supplémentaires concernés). Les groupements à fiscalité propre bénéficient notamment de la forte croissance de la CVAE dont la hausse exceptionnelle ne reflète pas la croissance réelle de l'assiette compte tenu des ajustements opérés.

Les frais de personnel constituent le poste le plus dynamique des dépenses courantes (+ 6,5 %) quoiqu'en ralentissement par rapport à 2012 (+ 8,7 %).

Avec une progression de + 4,2 %, les dépenses d'investissement des groupements participent pour plus du tiers à la croissance des investissements du bloc communal, confirmant ainsi leur rôle de tout premier plan en matière d'aménagement des territoires. Ces investissements sont financés à 94 % par les ressources propres (épargne et recettes d'investissement hors dette) que vient compléter un recours très limité à l'endettement. En conséquence, l'encours de dette des groupements à fiscalité propre connaît une hausse modérée de 2,7 % pour atteindre 21,5 milliards d'euros.

IV - Enjeux et perspectives

Dès 2014, les collectivités locales vont devoir tenir compte, pour construire leur budget, de contraintes nouvelles aussi bien en recettes qu'en dépenses. Pour la première fois, les concours de l'État enregistreront une forte baisse, au moment même où la somme des « dépenses contraintes » pourrait s'élever à 1,5 voire 2 milliards d'euros. Les années 2014 et 2015 devraient enregistrer un recul des dépenses d'investissement des collectivités locales. Recul certes traditionnel au vu du cycle électoral mais qui pourrait, en fonction de son ampleur, priver la croissance française de quelques dixièmes de points et retarder la mise en place de projets structurants pour nos territoires.

Modification de la structure des recettes courantes

La réforme fiscale, avec la suppression de la taxe professionnelle en 2010, avait créé un changement profond dans l'architecture des ressources des collectivités locales, redistribuant les taxes, diminuant le levier fiscal et créant de nouvelles dotations ou fonds avec en sus un approfondissement de la péréquation horizontale.

Alors que les collectivités locales commençaient tout juste à s'adapter aux changements induits par cette réforme, de nouvelles modifications dans la structure de leurs recettes sont prévues par le projet de loi de finances pour 2014 (PLF pour 2014).

Baisse historique des dotations

En 2014, les collectivités locales verront leur dotation globale de fonctionnement diminuer pour la première fois de 1,5 milliard d'euros (cf. encadré page 5). Baisse qui se renouvellera en 2015.

Cette perte de recettes est loin d'être neutre dans leur budget. Elle équivaut ainsi à près de 4 % de leur épargne brute en 2013 (et même à 6,7 % pour

les seuls départements dont le niveau d'épargne est structurellement plus faible), ou à 2,8 % de leurs dépenses d'investissement.

Rapportée à la fiscalité avec pouvoir de taux, la minoration pour chaque niveau de collectivités représente des ordres de grandeur très différenciés : pour le bloc communal, la baisse opérée équivaut à 1,7 point (TH, FB, FNB, CFE et TEOM), pour les régions elle représente près de 9 points de produit de cartes grises et pour les conseils généraux, 3,9 points de taxe sur le foncier bâti.

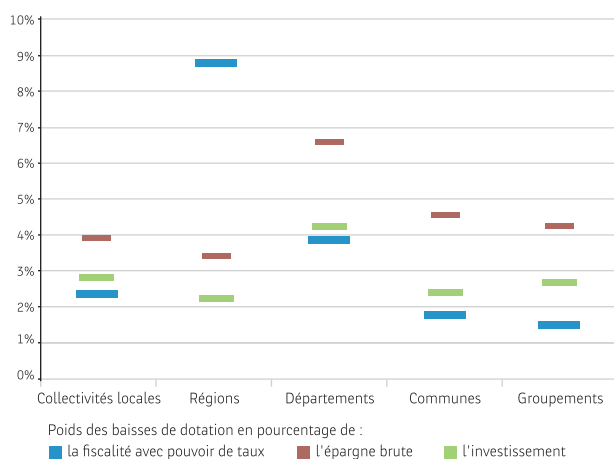
Modération fiscale en 2014 avant reprise en 2015 ?

Ces calculs de hausse de taux demeurent cependant théoriques. Les collectivités locales ne devraient que modérément utiliser leur levier fiscal en 2014 pour compenser la perte de dotations. Le contexte électoral, l'aversion croissante des contribuables à l'impôt (ménages comme entreprises), les niveaux déjà atteints ainsi que la perte de pouvoir de taux engendrée par la réforme fiscale, rendent en effet complexe la mobilisation des leviers fiscaux. En 2015, leur utilisation devrait en revanche être plus marquée.

La hausse des recettes fiscales en 2014 sera donc principalement le fait d'une progression des bases d'imposition. Les assiettes de taxe d'habitation (TH), taxes foncières (TFB et TFNB) et de cotisation foncière des entreprises (CFE) devraient connaître une progression similaire aux années précédentes (entre 3 et 4 %). Il reste cependant une interrogation sur la CFE pour laquelle la création de nouvelles tranches sur les bases minimum pourrait entraîner une perte relative de recettes pour certaines collectivités.

En 2013, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) a enregistré une forte augmentation de 7,5 % à la faveur notamment de régularisations exceptionnelles. En 2014, ces ajustements ne devant pas se reproduire, il est à craindre que cette recette accuse un ralentissement voire une baisse pour certains territoires.

Impacts théoriques de la baisse des dotations



Création de nouvelles ressources pour les départements et les régions

Les départements doivent faire face à des dépenses d'action sociale (au titre des allocations individuelles de solidarité, APA, RSA et PCH) qui augmentent depuis plusieurs années de façon plus dynamique que leurs ressources, entraînant de fait un effet de ciseaux, a fortiori plus marqué depuis la crise, et plus ou moins prononcé selon les départements.

Fort de ce constat, le PLF pour 2014 prévoit d'attribuer aux conseils généraux deux ressources nouvelles.

Tout d'abord, les frais de gestion au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour environ 830 millions d'euros en 2014. Ce mécanisme de compensation sera intégralement péréqué : sa répartition se fera selon des critères de ressources et de charges (potentiel fiscal, effort fiscal, revenu par habitant et dépenses sociales), dont les modalités doivent encore être précisées.

Les départements devraient également bénéficier de la faculté temporaire de relever le taux des droits de mutation (DMTO) qu'ils perçoivent, de 3,8 % à 4,5 % (entre mars 2014 et février 2016).

En utilisant pleinement cette possibilité dès 2014, ils pourraient escompter des recettes supplémentaires de près d'un milliard d'euros (en anticipant en parallèle une légère hausse du produit des DMTO).

Les régions, quant à elles, sans pour autant disposer de nouveaux pouvoirs de taux, verront leur autonomie financière renforcée. Leur dotation générale de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage sera en effet remplacée à hauteur de 901 millions d'euros par des ressources fiscales. Les deux-tiers de ces nouvelles ressources, soit 601 millions d'euros, proviendront du transfert des frais de gestion relatifs à la taxe d'habitation, à la cotisation foncière des entreprises et à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. Le complément proviendra d'une fraction supplémentaire de taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE).

Renforcement des dispositifs de péréquation

Corollaires de la baisse des dotations et de la réforme fiscale, les sommes consacrées à la péréquation sont renforcées.

Pour les communes les plus défavorisées financièrement, qu'elles soient urbaines ou rurales, le PLF pour 2014 prévoit ainsi que les volumes de dotations qui leur sont destinés soient majorés : la dotation de solidarité urbaine

et de cohésion sociale (DSUCS) augmente de 60 millions d'euros (soit + 4,0 %), et la dotation de solidarité rurale (DSR) de 39 millions d'euros (soit + 4,0 %). Enfin, la dotation nationale de péréquation devrait augmenter de 10 millions d'euros, soit environ 2 %. Pour les départements, le PLF augmente les dotations de péréquation (dotation de péréquation urbaine et dotation de fonctionnement minimale) de 10 millions d'euros.

Les deux fonds de péréquation horizontale du secteur communal, le FPIC et le FSRIF, poursuivent leur montée en charge programmée (respectivement + 210 et + 20 millions d'euros en 2014), et des ajustements opérés en PLF renforcent leur caractère péréquisiteur dans le but de réduire les inégalités de ressources du secteur communal (cf. encadré).

Le critère du revenu par habitant, qui est dorénavant considéré comme le plus représentatif des charges de la collectivité, est introduit pour le calcul du prélèvement du FSRIF et renforcé pour le FPIC.

Renforcement des critères péréquisiteurs

Les ajustements relatifs au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales - FPIC - ont été décidés dans le cadre du groupe de travail dédié à la péréquation mis en place par le Comité des finances locales et dont les conclusions ont été reprises dans le Pacte de confiance et de responsabilité. Ceux relatifs au FSRIF font suite à une consultation des élus du syndicat « Paris Métropole ».

Côté fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France - FSRIF -, ce sont uniquement des ajustements au niveau des prélèvements qui sont opérés, tandis que pour le FPIC les ajustements concernent aussi les reversements.

Ainsi, dans le calcul du prélèvement, le critère du revenu par habitant, représentatif des charges de la collectivité, est introduit pour le FSRIF (à hauteur de 20 %) et renforcé pour le FPIC (de 20 à 25 %). L'introduction de ce critère pour le FSRIF est assortie de la mise en place d'un plafond de hausse maximale du montant de prélèvement d'une année sur l'autre (à 50 %).

Le plafond de prélèvement au titre du FPIC, déjà augmenté de 10 à 11 % l'an dernier, atteindrait 13 % des recettes fiscales du contributeur. Le but est d'éviter qu'avec la montée en charge du fonds, des collectivités moins aisées financièrement ne deviennent contributrices. Dans la même logique, au titre du FSRIF, le plafond de prélèvement serait relevé de 10 à 11 % des dépenses réelles de fonctionnement.

Pour le reversement du FPIC, le seuil minimal d'effort fiscal en deçà duquel les ensembles intercommunaux ne sont pas éligibles à un reversement est relevé de 0,75 à 0,85.

Des dépenses locales entre enjeux financiers et enjeux économiques

Dans ce contexte de raréfaction de la ressource, les collectivités locales se placent d'ores et déjà sur un nouveau modèle de dépenses et de gestion. Les politiques locales s'articulent plus que jamais autour de la problématique des arbitrages financiers. Pour autant, les dépenses contraintes et les besoins des populations subsistent et pèseront sur les charges courantes. Ceci entraîne de réelles inquiétudes sur les volumes d'investissement à venir dans un contexte électoral déjà peu porteur en la matière. Malgré un accès au crédit qui n'est plus un frein, apparaissent donc de fortes incertitudes sur la couverture de besoins importants : accessibilité, rénovation thermique des bâtiments publics, développement économique des territoires, transports, réseaux...

La difficile gestion des dépenses contraintes

Malgré une ambition des gouvernements successifs de limiter les dépenses contraintes, les collectivités locales restent soumises à certaines décisions exogènes : le financement des politiques décidées au niveau national (mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires, financement de places en crèches, contractualisation des emplois d'avenir, relèvement du taux de TVA...), mais aussi les mesures relatives à la fonction publique (hausse du taux de la contribution employeur à la CNRACL, revalorisation du traitement indiciaire des agents de la catégorie C). Le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de janvier 2013 a également prévu de revaloriser de 10 % le RSA socle d'ici à 2017, avec une première hausse de 2 % en septembre 2013. L'ensemble de ces dépenses représenterait un coût supplémentaire compris entre 1,5 et 2 milliards d'euros selon le chiffrage du Comité des finances locales et de différentes associations d'élus. Ces coûts viendront mécaniquement grever le budget des collectivités.

Elles seront également attentives à la réduction du flux normatif qu'elles appellent de leurs vœux et que le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) tout juste créé, pourrait rendre opérationnelle.

Si les collectivités semblent devoir composer avec une diminution de leur autofinancement, elles bénéficieront en revanche de conditions plus favorables d'accès au crédit.

L'accès au crédit n'est plus une contrainte

Aux côtés des banques traditionnelles dont les rangs se sont étoffés avec l'arrivée de La Banque Postale, les

interventions des différents acteurs publics perdureront sur les années à venir (prêts longue durée de la Caisse des Dépôts pour des projets structurants, et enveloppes BEI). La couverture des besoins de financement semble donc assurée à moyen terme. D'autant plus qu'à l'offre bancaire s'ajoute le recours au marché obligataire qui devrait se poursuivre, en direct pour les plus grandes collectivités ou via l'agence de financement opérationnelle fin 2014.

L'emprunt et les collectivités locales

De nouvelles lois viennent réglementer l'encadrement du recours à l'emprunt.

Les emprunts que les collectivités territoriales, leurs groupements et les services départementaux d'incendie et de secours peuvent souscrire sont désormais définis par la loi (loi de séparation et de régulation des activités bancaires). De même que sont fixées des conditions d'autorisation de souscription pour les emprunts en devises étrangères et à taux variable ainsi que les contrats d'échange (ou swap).

L'emprunt fait également l'objet de plusieurs dispositions dans le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles en cours de discussion, qui prévoit pour les collectivités territoriales et leurs groupements :

- l'interdiction de négocier des contrats de prêts dès l'ouverture de la campagne électorale ;
- l'obligation d'organiser un débat annuel sur la stratégie financière et le pilotage pluriannuel de l'endettement dans le cadre du débat d'orientation budgétaire ;
- enfin, l'obligation de provisionner dès 2014 les risques liés à la souscription de produits financiers.

Fonds de soutien relatif aux produits structurés

Annoncé dans le Pacte de confiance et de responsabilité, ce fonds créé par le PLF 2014 se substitue à celui mis en place par la loi de finances rectificative 2012. Doté de 100 millions d'euros chaque année pendant 15 ans et financé à parité par les banques françaises et l'État, ses modalités de fonctionnement seront prochainement définies par décret.

Son objet prioritaire est de permettre aux collectivités locales ayant contracté les emprunts structurés les plus risqués d'en sortir (l'aide serait calculée sur la base des indemnités de remboursement dues).

Les collectivités locales devront renoncer à toutes poursuites judiciaires pour solliciter une aide du fonds.

Par ailleurs, le PLF 2014 prévoit que l'absence de TEG ne serait plus un motif d'invalidité des contrats passés entre une banque et une personne morale.

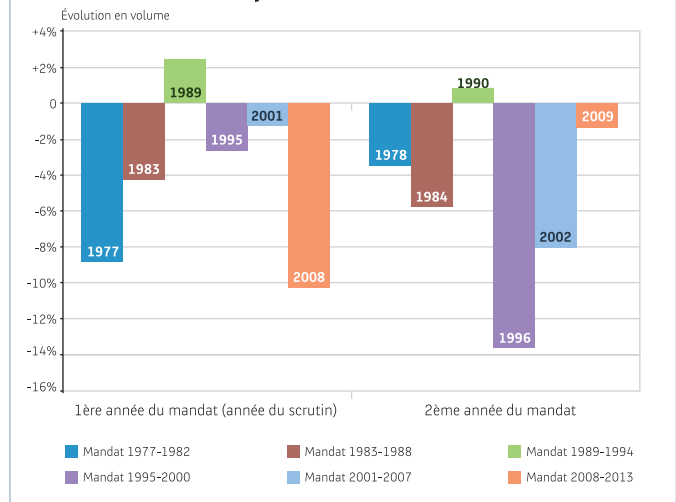
Repli attendu des investissements locaux

Correspondant à une année de renouvellement des équipes municipales et intercommunales, 2014 sera sans nul doute marquée par un recul des dépenses d'investissement du bloc communal. Il devrait en être de même pour 2015 compte tenu des délais de maturation des nouveaux projets. Ce recul sera d'autant plus important que les communes ou intercommunalités seront réticentes à utiliser leur levier fiscal pour compenser la baisse de leurs dotations, et qu'elles pourraient donc décider d'arbitrer en faveur du repli des dépenses d'équipement.

Malgré quelques éclaircies en termes de recettes, les conseils généraux et régionaux ne devraient pas être en mesure de compenser le recul attendu sur le bloc communal.

Cette contraction générale de l'investissement devrait avoir des répercussions sur le développement des territoires et sur la croissance économique. À titre d'illustration, et toutes choses égales par ailleurs, une baisse de 10 % des dépenses d'équipement des collectivités locales représente l'équivalent de 0,2 point de croissance en moins, auquel s'ajoute toutes les répercussions en matière d'emploi et de dépréciation du patrimoine public.

Dépenses d'équipement du bloc communal lors des deux premières années de mandat



(Avertissement : les dispositions du PLF pour 2014 décrites dans ce document sont encore provisoires et pourront être amendées au cours des discussions parlementaires qui débutent mi-octobre et se poursuivront jusqu'en fin décembre avec l'adoption définitive des lois de finances.)

Précisions méthodologiques

Sources

Jusqu'en 2011, le compte « collectivités locales » est issu du compte « collectivités locales » publié par l'INSEE en comptabilité nationale mais retraité ici sous un format « comptabilité publique », plus proche des pratiques du secteur local. Certaines données sont issues d'une source différente : les recettes fiscales, les dotations et les données financières (intérêts, remboursements, emprunts et encours de dette) proviennent de la Direction générale des finances publiques (DGFiP), de la Direction générale des collectivités locales (DGCL) ou d'estimations de La Banque Postale.

Jusqu'en 2012, les comptes par niveau sont basés sur les données définitives ou prévisionnelles des comptes administratifs ou de gestion (sources : La Banque Postale, DGCL et DGFiP).

Pour 2013, les données sont des estimations élaborées par La Banque Postale à partir des travaux de différents organismes (DGCL, Ministère de l'économie et des finances, ODAS, rapport de la Cour des Comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2013).

La note s'appuie également sur les informations tirées d'un partenariat avec SFL-Forum.

Périmètre d'étude

Les données portent sur la France entière.

Le compte « collectivités locales » regroupe les budgets principaux et annexes des collectivités territoriales stricto-sensu (communes, départements, régions), des groupements à fiscalité propre, et des syndicats tels qu'étudiés par la comptabilité nationale, à savoir les groupements à caractère non marchand.

L'addition des comptes par niveau - qui sont hors budgets annexes - ne correspond pas au compte « collectivités locales » car ce dernier est consolidé des flux entre collectivités afin de ne pas gonfler artificiellement les masses. En outre, certaines notions en comptabilité nationale s'écartent des définitions utilisées en comptabilité publique.

La Banque Postale

Société Anonyme à Directoire et Conseil de Surveillance au capital de 3 185 734 830 euros

Siège social et adresse postale : 115, rue de Sèvres - 75275 Paris Cedex 06

RCS Paris 421 100 645 - Code APE 6419Z, intermédiaire d'assurance, immatriculé à l'ORIAS sous le n° 07 023 424.

Pour nous contacter : Direction des études - La Banque Postale, Direction des entreprises et du développement des territoires
CP S 106 - 115 rue de Sèvres - 75275 PARIS Cedex 06
etudes-secteurlocal@labanquepostale.fr



labanquepostale.fr