



OCTOBRE 2014

**NOTE DE CONJONCTURE**  
**LES FINANCES LOCALES**  
**TENDANCES 2014 ET PERSPECTIVES**

LA BANQUE



POSTALE

COLLECTIVITÉS LOCALES

## Dix ans d'évolution des finances locales (compte synthétique des collectivités locales)

En milliards d'euros courants

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 <sup>e</sup>
<b>Section de fonctionnement</b>											
<b>RECETTES COURANTES (1)</b>	150,8	159,5	169,7	178,3	184,2	191,0	197,8	204,2	208,2	211,6	214,2
Recettes fiscales	79,1	86,4	92,4	98,4	103,0	107,3	113,5	116,1	119,5	122,4	126,8
Dotations de l'État	43,8	44,7	45,7	46,6	46,6	47,5	47,8	52,0	52,0	51,5	48,9
Autres recettes	27,9	28,4	31,6	33,2	34,7	36,2	36,5	36,1	36,7	37,7	38,5
<b>DÉPENSES DE GESTION (2)</b>	114,9	121,5	129,2	137,5	145,0	151,9	154,5	157,8	162,8	167,8	172,7
Dépenses de personnel	39,7	41,5	43,9	47,6	51,2	53,5	54,9	56,3	58,1	60,1	62,0
Achats de biens et services	27,5	29,1	31,1	32,3	33,8	34,6	35,4	36,9	38,2	39,4	40,5
Prestations sociales et transferts versés	39,3	42,1	44,9	47,5	49,2	52,8	53,7	53,9	55,7	57,3	59,0
Autres dépenses de fonctionnement	8,3	8,8	9,3	10,1	10,8	10,9	10,6	10,7	10,9	11,0	11,1
<b>ÉPARGNE DE GESTION (3)=(1)-(2)</b>	36,0	38,0	40,5	40,8	39,3	39,1	43,3	46,4	45,4	43,7	41,5
Intérêts de la dette (4)	4,4	4,3	4,7	5,1	5,6	4,8	4,6	4,9	5,1	5,1	5,1
<b>ÉPARGNE BRUTE (5)=(3)-(4)</b>	31,5	33,7	35,8	35,7	33,7	34,2	38,7	41,5	40,2	38,6	36,4

<b>Financement de l'investissement</b>											
<b>DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (6)</b>	42,6	45,8	48,1	53,1	53,2	55,1	51,0	52,8	55,1	57,8	53,5
Autofinancement <sup>(7)=(5)-(10)</sup>	29,6	31,2	32,1	34,8	33,6	31,7	34,4	37,2	37,8	41,8	38,3
Dotations et autres recettes d'investissement <sup>(8)</sup>	8,4	8,3	8,6	9,3	10,2	14,8	11,3	10,6	10,6	10,7	10,9
Flux net de dette (emprunts-remboursements) <sup>(9)</sup>	3,8	5,4	6,5	8,0	9,5	8,7	5,4	5,0	6,8	5,3	4,3
Emprunts nouveaux (hors opérations financières)	16,9	19,0	20,1	20,7	22,3	22,2	19,4	19,5	21,9	20,8	20,3
Remboursements (hors opérations financières)	13,1	13,6	13,7	12,7	12,8	13,6	14,0	14,5	15,1	15,6	16,0
Variation du fonds de roulement <sup>(10)=(5)+(8)+(9)-(6)</sup>	1,1	1,7	2,7	- 0,1	0,1	2,6	4,3	4,3	2,5	- 3,2	- 1,9

<b>Dépenses totales (hors remboursements de dette) = (2)+(4)+(6)</b>	<b>161,9</b>	<b>171,5</b>	<b>182,0</b>	<b>195,7</b>	<b>203,8</b>	<b>211,8</b>	<b>210,1</b>	<b>215,5</b>	<b>223,1</b>	<b>230,7</b>	<b>231,2</b>
--	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

<b>Encours de dette au 31 décembre</b>											
<b>TOTAL</b>	<b>108,8</b>	<b>114,2</b>	<b>120,6</b>	<b>128,6</b>	<b>138,1</b>	<b>146,1</b>	<b>151,5</b>	<b>156,9</b>	<b>163,9</b>	<b>169,1</b>	<b>173,4</b>
Communes+Groupements	60,9	63,2	66,1	69,6	73,1	75,2	76,5	78,4	81,7	83,8	85,1
Départements	17,8	18,9	20,0	21,4	24,4	27,9	29,7	30,5	31,1	32,1	32,8
Régions	9,5	10,2	11,1	12,7	14,2	15,7	16,8	17,9	19,0	20,3	21,5
Autres (syndicats et budgets annexes)	20,6	21,9	23,5	24,9	26,4	27,3	28,4	30,2	32,0	32,9	33,8

<b>Références</b>											
Produit intérieur brut (PIB)	1 711	1 772	1 853	1 946	1 996	1 939	1 998	2 059	2 091	2 114	2 139
Évolution du PIB en volume	2,8 %	1,6 %	2,4 %	2,4 %	0,2 %	-2,9 %	2,0 %	2,1 %	0,3 %	0,3 %	0,4 %
Évolution du prix du PIB	1,6 %	1,9 %	2,2 %	2,6 %	2,4 %	0,1 %	1,1 %	0,9 %	1,2 %	0,8 %	0,8 %

e : estimations

**Pour nous contacter :**  
 Direction des Études – La Banque Postale Collectivités Locales  
 CP X 313 - 115 rue de Sèvres - 75275 PARIS Cedex 06  
 etudes-secteurlocal@labanquepostale.fr

Retrouvez toutes les publications de La Banque Postale  
 et de La Banque Postale Collectivités Locales :  
<https://www.labanquepostale.fr/groupe/etudes-publications-lbp.html>

## La conjoncture des finances locales en quelques lignes

### Baisse de l'autofinancement et des investissements en 2014 : un défi pour l'action publique locale

Sans surprise pour une année d'élections municipales et intercommunales, **les investissements des collectivités locales** baisseront en 2014. Nous estimons ce repli à 7,4 %, soit une des baisses les plus fortes observées depuis les premières lois de décentralisation. Tous les niveaux de collectivités seraient concernés par ce recul, dans des proportions allant de - 10,2 % pour les communes et - 5,6 % pour leurs groupements à - 3,4 % pour les départements et régions.

Ce repli est accentué par l'érosion de l'autofinancement des collectivités locales : pour la troisième année consécutive, leur **épargne brute** (excédent des recettes sur les dépenses de fonctionnement) diminuerait. En 2014, la baisse serait de 5,6 % ; sans les recettes nouvelles dévolues aux départements pour le financement des allocations individuelles de solidarité, elle atteindrait même - 10 %.

Cette contraction de l'épargne brute résulte principalement de **recettes courantes** atones en 2014 (+ 1,2 %). Elles cumulent les effets de la première baisse des dotations de l'État (- 1,5 milliard d'euros) et d'une faible croissance des recettes fiscales hors ressources transférées aux départements et régions. L'assiette fiscale des contributions directes croît en effet moins que les années précédentes, et diminue même pour la CVAE, tandis que le levier fiscal n'est pas ou peu actionné.

Il semblerait donc que face à des recettes peu dynamiques, les collectivités locales accentuent la baisse de leurs investissements. Pour autant, elles agissent également sur leurs **dépenses de gestion** dont le rythme de progression (+ 2,9 % en 2014) décélère depuis trois ans. Cependant, la maîtrise de certaines dépenses de

fonctionnement demande plus de temps et la plupart d'entre elles ne peuvent être reportées ou supprimées car elles concernent des piliers de l'action publique locale (éducation, action sociale, transports, gestion de l'eau ou des déchets...). En 2014, leur progression est portée par une croissance toujours marquée des prestations sociales et des frais de personnel dont les hausses sont en partie dues à des mesures imposées.

Pour financer leurs investissements elles auraient, pour la deuxième année de suite, recours à un prélèvement important sur leur trésorerie permettant ainsi une progression mesurée de **l'encours de dette** (+ 2,5 %) qui atteindrait 173,4 milliards d'euros.

Cette analyse de l'exercice 2014 soulève de **nombreuses interrogations pour les prochaines années**. La baisse des dotations va s'accroître et les recettes fiscales ne retrouveront un réel dynamisme qu'à la faveur d'une amélioration de la conjoncture économique. Par ailleurs, les efforts amorcés sur **la maîtrise des dépenses de fonctionnement** se poursuivront mais nécessiteront du temps. De **fortes inquiétudes pèsent sur les niveaux d'investissement à venir** des collectivités locales. Même si elles ont déjà démontré leur capacité à amortir d'importantes mutations (décentralisation, réformes fiscales, développement intercommunal,...), elles vont devoir relever de nouveaux défis pour concilier contraction de la ressource et attentes fortes en matière de services publics. Il est de plus en plus clair que ces défis nécessiteront d'innover mais aussi d'arbitrer, en associant l'ensemble des acteurs : les collectivités, leurs partenaires (associations, entreprises,...) et les populations.

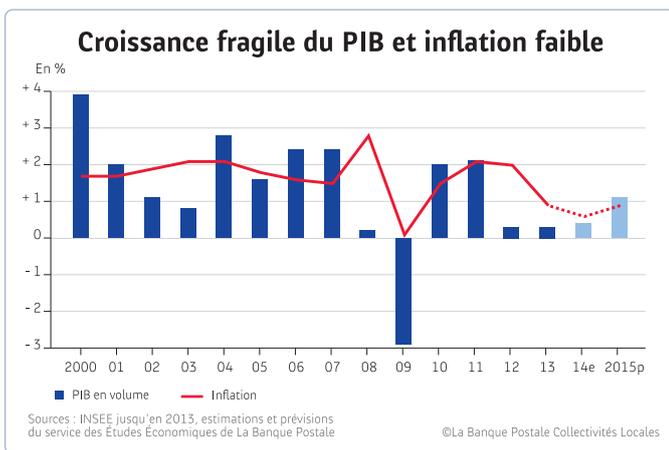
## Sommaire

I - Éléments de contexte	page 4
II - Principales tendances sur les finances locales en 2014	page 5
III - Analyse par niveau de collectivités locales	page 8
IV - Enjeux et perspectives	page 11
V - Les dépenses d'investissement local en trois questions	page 13

## I - Éléments de contexte

Le Projet de loi de finances pour 2015 et le Projet de loi de programmation des finances publiques (LPPF) 2014-2019, déposés à l'Assemblée nationale le 1<sup>er</sup> octobre, viennent confirmer le contexte contraint dans lequel évoluent les collectivités locales.

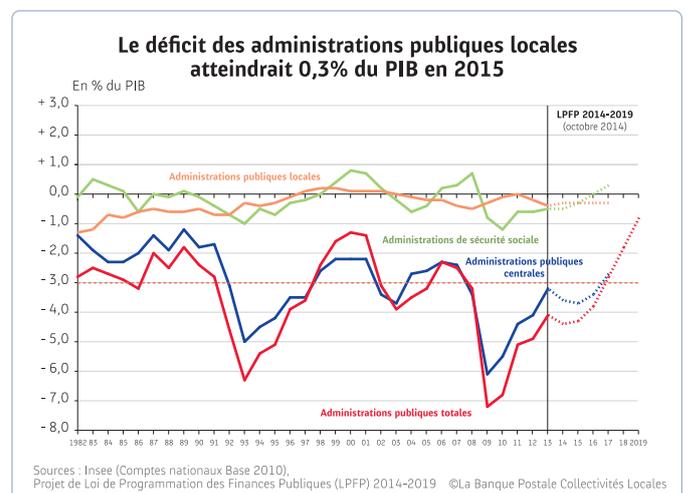
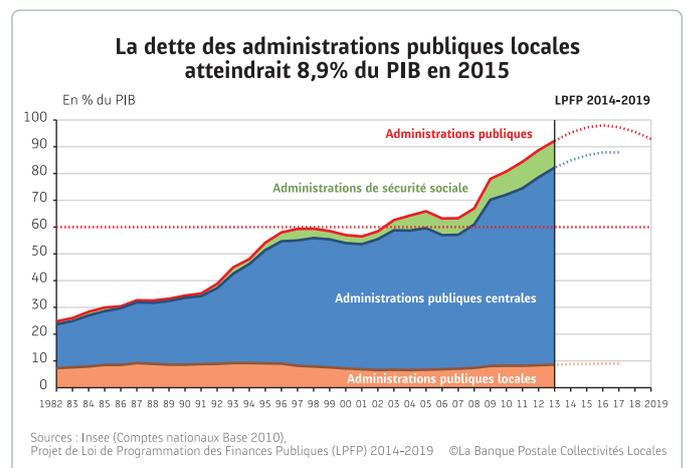
La situation financière des collectivités locales est en partie dépendante du contexte économique à travers certaines de leurs recettes qui peuvent être sensibles à la conjoncture (impositions économiques corrélées à la croissance par exemple ou recettes découlant des transactions immobilières) et en raison de la typologie de certaines de leurs dépenses (action sociale, formation, développement économique...). Le niveau des prix et des taux d'intérêt sont également importants parce qu'ils influent sur l'évolution de leurs charges de fonctionnement et d'investissement.



Malgré la faiblesse de leur poids dans la dette et les déficits publics, les collectivités locales sont associées à la contrainte de redressement des comptes publics via leur participation aux efforts d'économie que l'ensemble des acteurs de la dépense publique doit réaliser (21

milliards d'euros d'économie au total en 2015). Leur contribution a pris la forme d'une première baisse, en 2014, des dotations qu'elles perçoivent de l'État, à hauteur de 1,5 milliard d'euros. En 2015, la nouvelle baisse opérée de 3,67 milliards d'euros (répétée en 2016 et 2017) représente une diminution de plus de 9 % de leur principal concours financier, la dotation globale de fonctionnement, et de plus de 27 % d'ici 2017.

Les collectivités locales sont parties prenantes de la trajectoire du solde et de la dette de l'ensemble des administrations publiques. À cet égard, le projet de LPPF introduit pour la première fois une norme indicative d'évolution de la dépense locale - ODEDEL - (cf. encadré page 12).



## II - Principales tendances sur les finances locales en 2014

En 2014, l'épargne brute des collectivités locales diminuerait pour la troisième année consécutive (- 5,6 %). Malgré un ralentissement, le rythme de progression des dépenses de gestion (+ 2,9 %) resterait plus dynamique que celui des recettes courantes (+ 1,2 %). Ces dernières cumuleraient baisse des dotations et faible croissance de certaines recettes fiscales. Cette réduction des marges de manœuvre financières conjuguée à un contexte électoral peu porteur, entraînerait une forte baisse des investissements locaux (- 7,4 %). Leur financement, toujours largement assuré par les ressources propres, serait complété par un recours à l'endettement plus modéré que les années précédentes.

### Compte synthétique - ensemble des collectivités locales

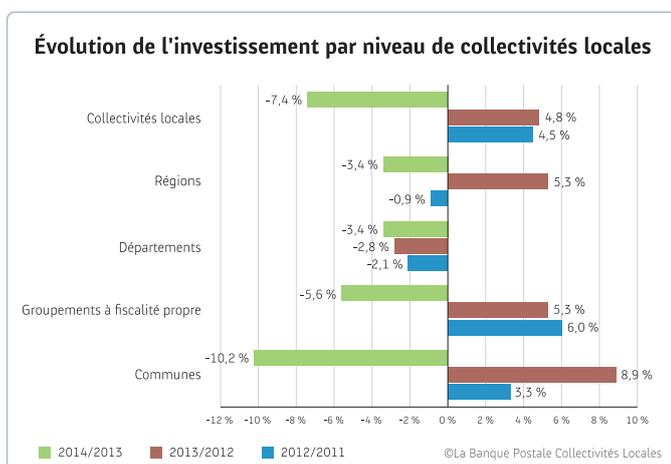
	13/12 %	2013 Mds€	14/13 %	2014e Mds€		13/12 %	2013 Mds€	14/13 %	2014e Mds€
<b>RECETTES COURANTES (1)</b>	<b>+ 1,6</b>	<b>211,6</b>	<b>+ 1,2</b>	<b>214,2</b>	<b>DÉPENSES D'INVESTISSEMENT</b>	<b>+ 4,8</b>	<b>57,8</b>	<b>- 7,4</b>	<b>53,5</b>
Recettes fiscales	+ 2,4	122,4	+ 3,6*	126,8	financées par :				
Dotations de l'État	- 1,0	51,5	- 5,1	48,9	Autofinancement (6)=(5)-(7)	+ 10,5	41,8	- 8,4	38,3
Autres recettes	+ 2,7	37,7	+ 2,2	38,5	Recettes d'investissement hors emprunts	+ 1,4	10,7	+ 1,7	10,9
<b>DÉPENSES DE GESTION (2)</b>	<b>+ 3,1</b>	<b>167,8</b>	<b>+ 2,9</b>	<b>172,7</b>	Flux net de dette (emprunts - remboursements)	-	+ 5,3	-	+ 4,3
Dépenses de personnel	+ 3,4	60,1	+ 3,2	62,0	Emprunts nouveaux (hors opérations financières)	- 4,8	20,8	- 2,7	20,3
Achats de biens et de services	+ 3,3	39,4	+ 2,8	40,5	Remboursements (hors opérations financières)	+ 3,0	15,6	+ 2,7	16,0
Prestations sociales et transferts versés	+ 2,9	57,3	+ 3,0	59,0	Variation du fonds de roulement (7)	-	- 3,2	-	- 1,9
Autres dépenses de gestion	+ 1,3	11,0	+ 0,9	11,1	<b>ENCOURS DE DETTE au 31 décembre</b>	<b>+ 3,2</b>	<b>169,1</b>	<b>+ 2,5</b>	<b>173,4</b>
<b>ÉPARGNE DE GESTION (3)=(1)-(2)</b>	<b>- 3,6</b>	<b>43,7</b>	<b>- 5,0</b>	<b>41,5</b>					
Intérêts de la dette (4)	+ 0,4	5,1	- 0,6	5,1					
<b>ÉPARGNE BRUTE (5)=(3)-(4)</b>	<b>- 4,1</b>	<b>38,6</b>	<b>- 5,6</b>	<b>36,4</b>					

e: estimations

\* + 2,1 % hors transfert des frais de gestion aux départements et régions et nouvelles fractions de TICPE aux régions

### Baisse de 7,4 % de l'investissement local

En 2014, l'investissement des collectivités locales diminuerait de 7,4 %. Cette tendance à la baisse, qui fait suite à une hausse de 4,8 % en 2013, n'est pas surprenante. Elle est même classique pour une année d'élections municipales et intercommunales. Son ampleur est en revanche plus exceptionnelle, elle résulte d'un repli fort pour le bloc communal (- 10,2 % pour les communes et - 5,6 % pour les groupements à fiscalité propre) mais également d'une baisse pour les autres niveaux de collectivités locales (- 3,4 % pour les régions et les départements).



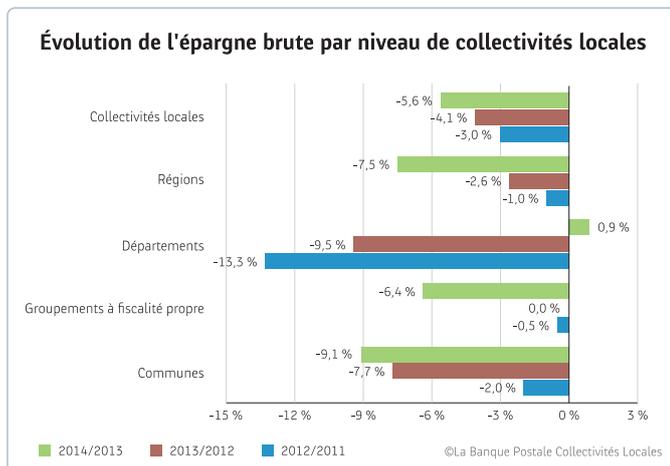
Le niveau d'investissement reste élevé avec 53,5 milliards d'euros. Cependant, en euros constants, c'est-à-dire sans l'effet de la variation des prix, il n'est que légèrement supérieur aux montants observés dix ans auparavant (52,7 milliards d'euros constants), alors même que la population, et donc les besoins, ont augmenté dans le même temps. Ainsi, rapportées au nombre d'habitants, les dépenses d'investissement sont de 794 euros constants en 2014, contre 851 en 2004.

En dehors du seul effet du cycle électoral, surtout visible pour le bloc communal, ce repli des investissements locaux trouve son explication dans un nouveau recul des marges de manœuvre financières de l'ensemble des collectivités locales.

### Baisse de l'épargne brute de 5,6 %

En 2014, l'épargne brute des collectivités locales diminuerait pour s'établir à 36,4 milliards d'euros. Cette baisse, en plus d'être la troisième consécutive, phénomène non constaté jusqu'à présent, serait également la plus importante des trois avec une évolution de - 5,6 % (après - 4,1 % en 2013 et - 3,0 % en 2012). Elle s'observerait pour presque tous les niveaux de collectivités locales. Les régions enregistreraient le recul le plus important avec - 7,5 %, plus de la moitié de leurs recettes courantes

(dotations et cotisation sur la valeur ajoutée) étant en baisse. Le bloc communal verrait son épargne se contracter de 8 %, le ralentissement de la croissance des dépenses de fonctionnement ne suffisant pas à endiguer l'atonie des recettes. Enfin l'épargne des départements enregistrerait une très légère progression (+ 0,9 %) grâce aux ressources supplémentaires dont ils disposent en 2014.



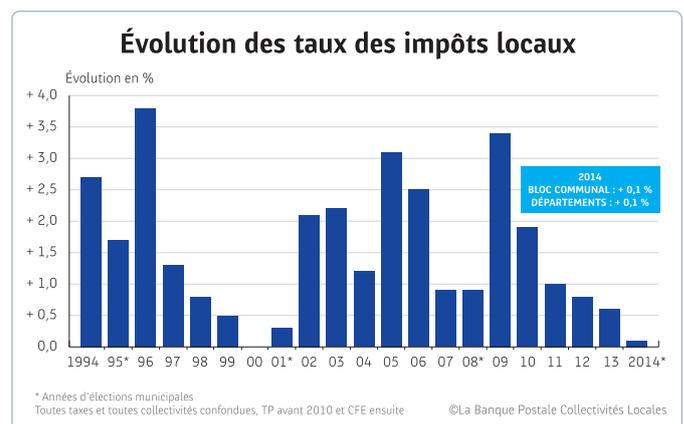
Cette diminution quasi généralisée de l'épargne s'explique par des facteurs communs à tous les niveaux de collectivités locales : une évolution faible de la fiscalité, des dotations de l'État en baisse et des dépenses de fonctionnement dont le rythme de progression, malgré son ralentissement, demeure supérieur à celui des recettes.

### Légère hausse des recettes courantes de 1,2 %

Après une année 2013 déjà faible en raison du gel des dotations de l'État et de la baisse des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), le rythme de progression des recettes de fonctionnement en 2014 décélérerait encore pour atteindre + 1,2 % (+ 1,6 % en 2013). Ce taux d'évolution résulte de la baisse pour la première année des dotations de l'État et de recettes fiscales peu évolutives. Les nouvelles ressources attribuées aux départements en 2014, pour 1,6 milliard d'euros, contribuent à près des deux tiers de la hausse des recettes courantes mais ne suffisent pas à enrayer leur ralentissement.

**Les ressources fiscales** des collectivités locales progresseraient en 2014 de 3,6 %. Ce relatif dynamisme est essentiellement dû aux **ressources fiscales nouvelles attribuées aux départements et aux régions**. Si pour les départements ces recettes sont réellement des recettes supplémentaires (transfert de frais de gestion pour 841 millions d'euros et faculté temporaire d'augmenter le taux plafond des DMTO), en revanche pour les régions (transfert de frais de gestion pour 601 millions d'euros et fractions supplémentaires de TICPE pour 417 millions d'euros)

elles se substituent à une dotation et ne constituent donc pas un accroissement des marges de manœuvre financières. Nettes de ces recettes, les ressources fiscales des collectivités locales ne progresseraient que de 1,4 %. À des bases fiscales moins dynamiques (autour de 2 %, la revalorisation forfaitaire des bases étant de 0,9 %) s'ajoute une pression fiscale stable. La taxe d'habitation progresserait ainsi de 2,7 % et la taxe foncière sur les propriétés bâties de + 2,3 %. La cotisation foncière des entreprises, quant à elle, progresserait un peu moins vite (environ 2 %). Parallèlement, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) se réduirait de 2,5 %, contrecoup de la forte hausse de 2013 (liée à des corrections et régularisations). Avec une taxe sur les surfaces commerciales en hausse de 1,5 % et des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux de 1,2 %, **les contributions directes** des collectivités locales représenteraient 76,2 milliards d'euros et augmenteraient de 1,3 % après + 4,8 % en 2013.



Parmi les autres ressources fiscales, **les droits de mutation à titre onéreux (DMTO)** perçus par les départements (8,3 milliards d'euros) et les communes (2,2 milliards d'euros) progresseraient de plus de 9 % principalement sous l'effet de l'utilisation par 90 départements de la possibilité d'augmenter le taux plafond.

**Les concours financiers en provenance de l'État** diminueraient de 5,1 % en lien avec la baisse de la dotation globale de fonctionnement de plus de 3 % (- 1,5 milliard d'euros au titre de la contribution au redressement des finances publiques) ainsi que de la suppression de la dotation générale de décentralisation « formation professionnelle », compensée, dont bénéficiaient les régions.

### Ralentissement des dépenses de gestion à + 2,9 %

Avec une progression de + 2,9 %, le rythme d'évolution des dépenses de gestion des collectivités locales (172,7

milliards d'euros) ralentirait en 2014 (+ 3,1 % en 2013). Hors les dépenses de **prestations sociales** portées par des allocations au titre du revenu de solidarité active (RSA) encore très soutenues (+ 10 %), les différents postes des charges courantes enregistreraient une décélération.

**Les frais de personnel**, principales dépenses des collectivités locales avec un niveau de 62,0 milliards d'euros, augmenteraient de 3,2 %, après + 3,4 % en 2013. Cette évolution encore dynamique résulterait pour partie de plusieurs mesures gouvernementales : hausse des cotisations CNRACL, revalorisation des bas salaires et mise en place de la réforme des rythmes scolaires.

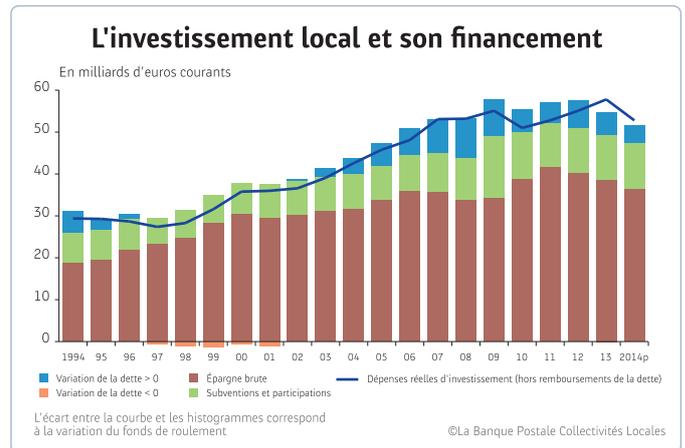
Concernant **les achats de biens et de services** (+ 2,8 %, 40,5 milliards d'euros) l'impact mesuré de la hausse de TVA ou de la réforme des rythmes scolaires serait atténué par une inflation très faible (+ 0,6 %).

Quant aux **frais financiers**, ils devraient légèrement diminuer en lien avec les décisions prises en juin et septembre par la Banque centrale européenne dont le principal taux directeur est passé de 0,25 % à 0,05 %, un plancher historique. Les collectivités ont par ailleurs bénéficié de la contraction des marges dans un contexte de concurrence accrue. Ces deux effets devraient plus que compenser l'impact de la progression de l'encours de dette enregistrée l'an passé (+ 3,2 %) et entraîner un léger recul des frais financiers de 0,6 %. D'un montant de 5,1 milliards d'euros, ils représenteraient 2,9 % des dépenses de fonctionnement.

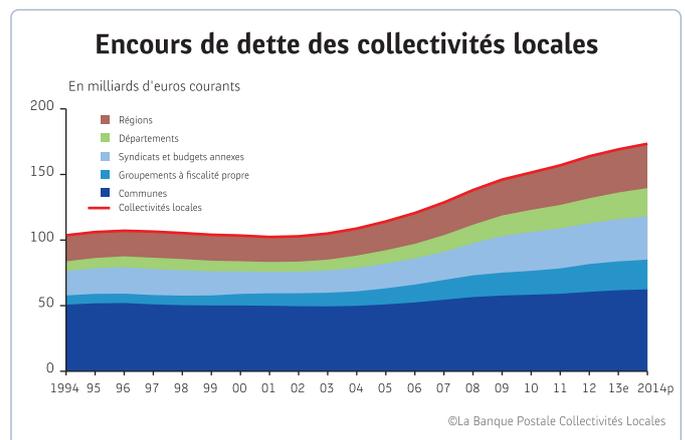
### Faible recours à l'endettement entraînant un encours de dette en hausse de 2,5 %

Les investissements locaux seraient financés en 2014 à 68 % par l'épargne brute. **Les participations et subventions** d'investissement viendraient compléter ce financement à hauteur de 20 %. D'un montant de 10,9 milliards d'euros, elles augmenteraient de 1,7 % en 2014 en raison notamment de la croissance de 2,5 % du FCTVA, les autres dotations (DRES, DDEC,...) étant gelées depuis 2009. Le financement de l'investissement par des ressources propres (épargne et subventions) se porterait ainsi à 88 %.

Le solde serait assuré pour 8 % par un **recours à l'endettement** (variation de la dette positive) dont le niveau s'élèverait à + 4,3 milliards d'euros, soit le montant le plus faible depuis 2004. Cet endettement résulterait d'un niveau d'emprunts de 20,3 milliards d'euros en baisse de 2,7 %. Les remboursements de capital dans le même temps progresseraient de 2,7 % pour atteindre 16,0 milliards d'euros.



Ce flux net de dette induirait une croissance de **l'encours de dette** des collectivités locales de 2,5 %, le portant à 173,4 milliards d'euros. Alors qu'entre 2004 et 2009 l'encours de dette a augmenté en moyenne chaque année de 6,1 %, depuis 2010 ce rythme a tendance à ralentir : il est en moyenne de 3,5 % entre 2009 et 2014.



En 2014, le financement des investissements est à nouveau complété par un **prélèvement sur le fonds de roulement** à hauteur de 1,9 milliard d'euros. Un niveau plus faible que celui de 3,2 milliards d'euros opérés sur l'exercice précédent, mais cette ponction élevée sur la trésorerie, deux années de suite, est assez atypique. Elle a été rendue possible par des dépôts au Trésor importants effectués entre 2009 et 2012. Durant cette période, des emprunts avaient été mobilisés par anticipation et précaution du fait de l'assèchement de l'offre de crédits qui s'est interrompue par les interventions d'urgence de la Caisse des Dépôts et l'arrivée de La Banque Postale sur le marché.

## III - Analyse par niveau de collectivités locales

### Les régions

En 2014, malgré une faible évolution des dépenses courantes, l'épargne brute des régions diminuerait fortement (- 7,5 %) sous l'effet d'une légère baisse des recettes de fonctionnement (- 0,7 %), phénomène inhabituel.

	13/12 %	2013 Mds€	14/13 %	2014e Mds€		13/12 %	2013 Mds€	14/13 %	2014e Mds€
<b>RECETTES COURANTES (1)</b>	<b>+ 1,7</b>	<b>23,2</b>	<b>- 0,7</b>	<b>23,0</b>	<b>DÉPENSES D'INVESTISSEMENT</b>	<b>+ 5,3</b>	<b>9,0</b>	<b>- 3,4</b>	<b>8,7</b>
Recettes fiscales	+ 2,3	12,8	+ 8,2*	13,8	financées par :				
Dotations de l'État	+ 0,8	10,1	- 12,1	8,9	Autofinancement (6)=(5)-(7)	+ 7,0	5,7	- 9,6	5,1
Autres recettes	+ 9,8	0,3	+ 5,0	0,3	Recettes d'investissement hors emprunts	+ 7,3	2,3	+ 0,9	2,3
<b>DÉPENSES DE GESTION (2)</b>	<b>+ 3,1</b>	<b>17,3</b>	<b>+ 1,4</b>	<b>17,5</b>	Flux net de dette (emprunts - remboursements)	-	+ 1,0	-	+ 1,2
Dépenses de personnel	+ 3,2	3,1	+ 3,2	3,2	Emprunts nouveaux (hors opérations financières)	- 2,4	2,5	+ 9,5	2,7
Autres dépenses de gestion	+ 3,1	14,2	+ 1,0	14,4	Remboursements (hors opérations financières)	+ 0,9	1,5	+ 1,3	1,5
<b>ÉPARGNE DE GESTION (3)=(1)-(2)</b>	<b>- 2,3</b>	<b>5,8</b>	<b>- 6,9</b>	<b>5,4</b>	Variation du fonds de roulement (7)	-	- 0,3	-	- 0,2
Intérêts de la dette (4)	+ 0,8	0,5	- 0,4	0,5	<b>ENCOURS DE DETTE au 31 décembre</b>	<b>+ 6,6</b>	<b>20,3</b>	<b>+ 6,0</b>	<b>21,5</b>
<b>ÉPARGNE BRUTE (5)=(3)-(4)</b>	<b>- 2,6</b>	<b>5,3</b>	<b>- 7,5</b>	<b>4,9</b>					

Budgets principaux

e : estimations

\* + 0,2 % hors les recettes nouvelles

#### Baisse des recettes courantes de 0,7 %

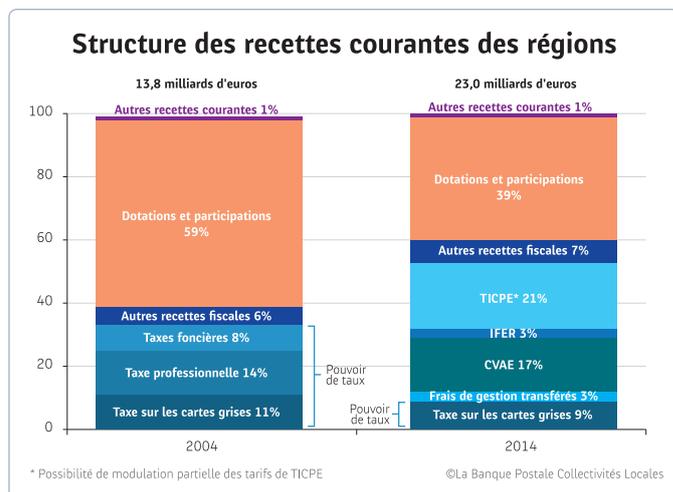
En 2014, les régions verraient pour la première fois leurs **recettes courantes** diminuer de 0,7 %. La progression dynamique des **recettes fiscales** (+ 8,2 %) ne résulterait que de la substitution d'une dotation par des recettes fiscales. En effet, la dotation générale de décentralisation « formation professionnelle » est supprimée en 2014 et remplacée en partie par le transfert des frais de gestion de plusieurs contributions directes pour 601 millions d'euros et de deux fractions supplémentaires de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) pour 417 millions d'euros. Nette de ces deux ressources, la fiscalité des régions serait stable (+ 0,2 %). La CVAE, qui en représente plus du quart, diminuerait de 2,5 % tandis que les autres ressources (TICPE hors nouvelles fractions, cartes grises et IFR notamment) enregistreraient des évolutions faibles (entre 1 et 2 %).

**Les dotations de l'État** aux régions diminueraient fortement du fait de la suppression de la DGD « formation professionnelle » mais également de la baisse de leur dotation globale de fonctionnement, principal concours financier (- 3,4 %, soit - 184 millions d'euros). Les régions comme les autres niveaux contribuent par ce biais à l'effort de redressement des comptes publics.

La progression des **dépenses de gestion** ralentirait sensiblement en 2014 (+ 1,4 % après + 3,1 % en 2013). Hors les frais de personnel, dont la progression est notamment liée à certaines mesures gouvernementales (hausse des cotisations CNRACL, revalorisation des bas salaires), les autres dépenses évolueraient peu.

#### Baisse de l'épargne et de l'investissement

Compte tenu des évolutions des recettes et des dépenses de fonctionnement, **l'épargne brute** des régions diminuerait sensiblement (- 7,5 %, après - 2,6 % en 2013). Les investissements enregistreraient également un recul (- 3,4 %) qui serait principalement observé pour les dépenses d'équipement, tandis que le montant des subventions (deux tiers des dépenses) resterait stable. La réduction des marges de manœuvre entraînerait une baisse de la part de l'investissement financée par l'épargne (57 % contre 60 % en 2013). Le niveau des recettes d'investissement se maintenant, les régions auraient à nouveau recours à l'endettement (emprunts moins remboursements) pour financer leurs investissements, dans une proportion légèrement supérieure à 2013 (+ 1,2 milliard d'euros après + 1,0 milliard). L'encours de dette des régions s'élèverait en fin d'année à 21,5 milliards d'euros (+ 6,0 %).



## Les départements

En 2014, les départements bénéficient de recettes fiscales nouvelles (1,6 milliard d'euros) qui permettraient d'interrompre la chute de l'épargne brute (+ 0,9 %), mais leurs investissements devraient poursuivre leur érosion (- 3,4 %).

	13/12 %	2013 Mds€	14/13 %	2014e Mds€		13/12 %	2013 Mds€	14/13 %	2014e Mds€
<b>RECETTES COURANTES (1)</b>	<b>+ 1,2</b>	<b>65,3</b>	<b>+ 2,7</b>	<b>67,0</b>	<b>DÉPENSES D'INVESTISSEMENT</b>	<b>- 2,8</b>	<b>11,2</b>	<b>- 3,4</b>	<b>10,9</b>
Recettes fiscales	+ 1,7	42,9	+ 4,8	45,0	financées par :				
Dotations de l'État	- 0,7	14,9	- 3,3	14,4	Autofinancement (6)=(5)-(7)	- 7,2	7,3	- 1,7	7,2
Autres recettes	+ 2,9	7,4	+ 2,7	7,6	Recettes d'investissement hors emprunts	- 0,6	3,0	- 0,7	2,9
<b>DÉPENSES DE GESTION (2)</b>	<b>+ 2,8</b>	<b>57,4</b>	<b>+ 2,9</b>	<b>59,1</b>	Flux net de dette (emprunts - remboursements)	-	+ 1,0	-	+ 0,7
Dépenses de personnel	+ 2,5	11,7	+ 2,5	11,7	Emprunts nouveaux (hors opérations financières)	- 4,6	3,8	- 3,8	3,7
Autres dépenses de gestion	+ 2,8	45,8	+ 3,0	47,2	Remboursements (hors opérations financières)	- 13,4	2,8	+ 3,1	2,9
<b>ÉPARGNE DE GESTION (3)=(1)-(2)</b>	<b>- 8,6</b>	<b>7,8</b>	<b>+ 0,6</b>	<b>7,9</b>	Variation du fonds de roulement (7)	-	- 0,3	-	- 0,2
Intérêts de la dette (4)	- 0,6	0,8	- 1,7	0,8	<b>ENCOURS DE DETTE au 31 décembre</b>	<b>+ 3,1</b>	<b>32,1</b>	<b>+ 2,3</b>	<b>32,8</b>
<b>ÉPARGNE BRUTE (5)=(3)-(4)</b>	<b>- 9,5</b>	<b>7,0</b>	<b>+ 0,9</b>	<b>7,1</b>					

Budgets principaux

e : estimations

### Un niveau d'épargne maintenu par des recettes fiscales nouvelles

En 2014, afin de compenser en partie le financement des allocations individuelles de solidarité, les départements bénéficient de deux ressources nouvelles. En plus du **transfert des frais de gestion** au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour 841 millions d'euros, ils disposent de la **capacité de relever temporairement le taux plafond sur les droits de mutation à titre onéreux** (DMTO). En 2014, quatre-vingt-dix départements ont utilisé cette possibilité, pour une part supplémentaire de DMTO d'environ 800 millions d'euros.

Hors ces recettes nouvelles, **les recettes fiscales** ne progresseraient que de 0,9 % (contre + 4,8 % sinon) en lien avec la baisse de 2,5 % de la CVAE, une hausse de seulement 2,4 % de la TFPB compte tenu de bases peu dynamiques (+ 2,3 %) et une très faible utilisation du levier fiscal (+ 0,1 %).

En parallèle, les départements verraient, comme les autres niveaux, leur dotation globale de fonctionnement diminuer ; elle perdrait 454 millions d'euros.

**Les recettes courantes** des départements augmenteraient finalement de 2,7 %, un rythme plus faible que celui des **dépenses de gestion** (+ 2,9 %). Ces dernières progresseraient légèrement plus vite que l'année précédente principalement en raison de l'évolution des prestations sociales soutenue par des allocations au titre du revenu de solidarité active (RSA) en forte hausse (+ 10 %).

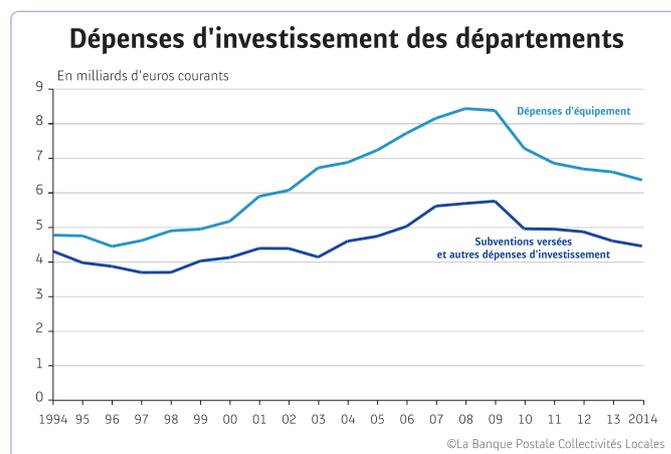
Compte tenu de ces évolutions, **leur épargne brute** s'élèverait à 7,1 milliards d'euros en légère hausse (+ 0,9 %). Toutefois, sans prendre en compte les recettes nouvelles, leurs marges de manœuvre financières chuteraient de près de 22 %, phénomène révélateur des

difficultés dans le financement des compétences sociales des départements.

### Cinquième année de baisse des investissements

**L'investissement** des départements atteindrait 10,9 milliards d'euros en 2014 et baisserait pour la cinquième année consécutive (- 3,3 milliards d'euros depuis 2009). Cette inclinaison s'observerait aussi bien pour les dépenses d'équipement que pour les subventions versées qui représentent environ 40 % des investissements.

Ces dépenses seraient financées à 92 % par des ressources propres (65 % d'épargne brute et 27 % de recettes d'investissement hors emprunts), les 7 % restants étant assurés par un recours à l'endettement (emprunts moins remboursements) de 0,7 milliard d'euros qui correspondrait à une hausse de l'encours de 2,3 %. Ce dernier atteindrait 32,8 milliards d'euros en fin d'année.



Retrouvez une analyse détaillée des comptes des communes et des groupements à fiscalité propre dans «Territoires et Finances» à paraître fin novembre 2014.

## Les communes

	13/12 %	2013 Mds€	14/13 %	2014e Mds€		13/12 %	2013 Mds€	14/13 %	2014e Mds€
<b>RECETTES COURANTES (1)</b>	<b>+ 1,1</b>	<b>79,1</b>	<b>+ 0,5</b>	<b>79,5</b>	<b>DÉPENSES D'INVESTISSEMENT</b>	<b>+ 8,9</b>	<b>27,4</b>	<b>- 10,2</b>	<b>24,6</b>
Recettes fiscales*	+ 2,2	48,3	+ 1,8	49,2	financées par :				
Dotations de l'État	- 0,8	18,7	- 4,2	17,9	Autofinancement (6)=(5)-(7)	+ 17,3	14,2	- 17,3	11,8
Autres recettes	- 0,1	12,2	+ 2,2	12,5	Recettes d'investissement hors emprunts	+ 2,9	11,9	+ 2,5	12,2
<b>DÉPENSES DE GESTION (2)</b>	<b>+ 2,9</b>	<b>65,0</b>	<b>+ 2,2</b>	<b>66,4</b>	Flux net de dette (emprunts - remboursements)	-	1,2	-	0,6
Dépenses de personnel	+ 2,6	35,0	+ 2,6	35,9	Emprunts nouveaux (hors opérations financières)	+ 0,7	7,3	- 6,7	6,8
Autres dépenses de gestion	+ 3,2	30,0	+ 1,8	30,5	Remboursements (hors opérations financières)	+ 4,2	6,0	+ 2,1	6,2
<b>ÉPARGNE DE GESTION (3)=(1)-(2)</b>	<b>- 6,5</b>	<b>14,1</b>	<b>- 7,7</b>	<b>13,1</b>	Variation du fonds de roulement (7)	-	- 2,4	-	- 1,0
Intérêts de la dette (4)	+ 0,6	2,3	- 0,2	2,3	<b>ENCOURS DE DETTE au 31 décembre</b>	<b>+ 2,1</b>	<b>61,8</b>	<b>+ 1,0</b>	<b>62,4</b>
<b>ÉPARGNE BRUTE (5)=(3)-(4)</b>	<b>- 7,7</b>	<b>11,9</b>	<b>- 9,1</b>	<b>10,8</b>	Budgets principaux				e : estimations

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

En 2014, les communes enregistreraient pour la troisième année consécutive une baisse marquée de leur épargne brute (- 9,1 % après - 7,7 % en 2013). Malgré une progression limitée des dépenses de gestion (+ 2,2 %) associée à une stabilité des frais financiers, le rythme de croissance particulièrement faible des recettes courantes (+ 0,5 %) conduirait à une baisse des marges de manœuvre financières.

Les frais de personnel augmenteraient de 2,6 % principalement sous l'effet de trois mesures (hausse des cotisations CNRACL, revalorisation des bas salaires et poursuite de la mise en place de la réforme des rythmes scolaires). Les autres dépenses ralentiraient à la faveur d'une inflation faible et d'une maîtrise accrue de leur évolution.

Les recettes courantes cumuleraient les effets d'une baisse des dotations de l'État (- 4 % sur la DGF) et du faible dynamisme des recettes fiscales. Les assiettes de la taxe d'habitation et des taxes foncières évolueraient d'environ 2 % et la pression fiscale serait stable. Les contributions économiques (CET, IFR) baisseraient en raison de nombreux changements de périmètre et de régime fiscal des intercommunalités, ces dernières captant une part de plus en plus grande de ces ressources.

Les dépenses d'investissement, après un exercice 2013 très soutenu, afficheraient un repli, classique en année d'élection, mais dont l'ampleur serait particulièrement marquée (- 10,2 %). Ces dépenses resteraient majoritairement financées par les ressources propres (93 %) avec un recours à l'endettement modéré (+ 0,6 milliard d'euros) et un nouveau prélèvement sur la trésorerie (1 milliard d'euros). L'encours de dette des communes atteindrait 62,4 milliards d'euros en fin d'année en légère progression (+ 1,0 %).

## Les groupements à fiscalité propre

	13/12 %	2013 Mds€	14/13 %	2014e Mds€		13/12 %	2013 Mds€	14/13 %	2014e Mds€
<b>RECETTES COURANTES (1)</b>	<b>+ 3,7</b>	<b>34,5</b>	<b>+ 2,1</b>	<b>35,2</b>	<b>DÉPENSES D'INVESTISSEMENT</b>	<b>+ 5,3</b>	<b>10,0</b>	<b>- 5,6</b>	<b>9,4</b>
<i>Hors reversements fiscaux</i>	+ 3,3	25,0	+ 1,0	25,2	financées par :				
Recettes fiscales	+ 5,7	21,7	+ 3,3	22,4	Autofinancement (6)=(5)-(7)	+ 27,5	5,6	- 7,1	5,2
Dotations de l'État	+ 0,1	8,7	- 1,3	8,6	Recettes d'investissement hors emprunts	+ 3,3	3,6	+ 0,4	3,6
Autres recettes	+ 1,3	4,0	+ 2,5	4,1	Flux net de dette (emprunts - remboursements)	-	+ 0,8	-	+ 0,6
<b>DÉPENSES DE GESTION (2)</b>	<b>+ 4,4</b>	<b>28,7</b>	<b>+ 3,6</b>	<b>29,8</b>	Emprunts nouveaux (hors opérations financières)	- 23,3	2,6	- 5,0	2,5
<i>Hors reversements fiscaux</i>	+ 4,2	19,3	+ 3,0	19,9	Remboursements (hors opérations financières)	+ 1,4	1,8	+ 2,7	1,8
Dépenses de personnel	+ 7,2	6,7	+ 5,8	7,1	Variation du fonds de roulement (7)	-	- 0,5	-	- 0,5
Autres dépenses de gestion	+ 3,6	22,0	+ 2,9	22,7	<b>ENCOURS DE DETTE au 31 décembre</b>	<b>+ 3,8</b>	<b>22,0</b>	<b>+ 2,9</b>	<b>22,6</b>
<b>ÉPARGNE DE GESTION (3)=(1)-(2)</b>	<b>+ 0,2</b>	<b>5,7</b>	<b>- 5,7</b>	<b>5,4</b>	Budgets principaux				e : estimations
Intérêts de la dette (4)	+ 1,9	0,7	- 0,9	0,7					
<b>ÉPARGNE BRUTE (5)=(3)-(4)</b>	<b>- 0,0</b>	<b>5,0</b>	<b>- 6,4</b>	<b>4,7</b>					

Jusqu'en 2011, les groupements à fiscalité propre (GFP) ont enregistré une hausse soutenue de leur épargne brute sous l'effet notamment de la montée en charge de l'intercommunalité. En 2012 et 2013, cette épargne s'est stabilisée et en 2014, elle enregistrerait pour la première fois une baisse marquée (- 6,4 %).

Même si le nombre de groupements a tendance à se stabiliser (2 145), les passages de groupements sous le régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU) restent importants (la population à FPU a augmenté de 5,3 % en 2014) et ont une influence, notamment sur les ressources fiscales. Ainsi ces dernières progresseraient de 3,3 % en 2014 ; une évolution plus faible que les années précédentes en raison de la baisse du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et de la faiblesse de l'assiette de la cotisation foncière des entreprises (ces deux taxes représentent 40 % des recettes fiscales). Les passages à FPU viendraient néanmoins compenser l'atonie des bases d'imposition. Hors reversements fiscaux, la progression des recettes fiscales ne serait plus que de 2,2 %.

Parallèlement, les GFP, tout comme les autres niveaux de collectivités locales, voient leur niveau de DGF diminuer dans le cadre du redressement des finances publiques. Au final, les recettes courantes augmenteraient de 2,1 %.

La croissance des dépenses de gestion, malgré une décélération en 2014 (+ 3,6 % après + 4,4 %), demeurerait plus élevée que celle des recettes courantes.

Comme attendu pour une année d'élections, les dépenses d'investissement des GFP diminueraient en 2014, suivant la tendance observée sur les communes mais de façon moins prononcée (- 5,6 %). Les groupements financeraient ces dépenses essentiellement sur ressources propres grâce à leur épargne et aux subventions d'investissement reçues (à hauteur de 88 %) et ils complèteraient par un recours à l'endettement (emprunts moins remboursements) de 0,6 milliard d'euros et un prélèvement sur leur trésorerie de 0,5 milliard d'euros. Leur encours de dette s'élèverait ainsi à 22,6 milliards d'euros en hausse de 2,9 %, taux d'évolution parmi les plus faibles observés pour les groupements à fiscalité propre.

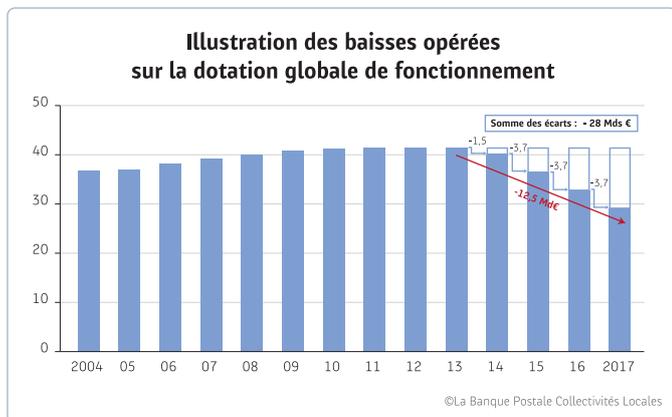
## IV - Enjeux et perspectives

En 2015, l'attention du monde local et de ses partenaires (entreprises, associations...) va être focalisée sur l'évolution des marges de manœuvre financières et de l'investissement local. Le contexte économique peu porteur, associé aux effets de cycle et à une réduction plus forte qu'en 2014 des dotations de l'État, laissent légitimement présager un nouveau repli des dépenses d'équipement. Il s'agit ici d'analyser les événements impactant les finances locales, qu'ils soient certains ou probables, afin d'apporter des éclairages utiles à la construction des budgets 2015.

### Amplification de la baisse des dotations et renforcement de la péréquation

Annoncée dès avril 2014, et bien que dénoncée par les élus locaux et leurs associations, **la baisse accentuée des dotations** est entérinée dans le Projet de loi de finances pour 2015 (PLF 2015).

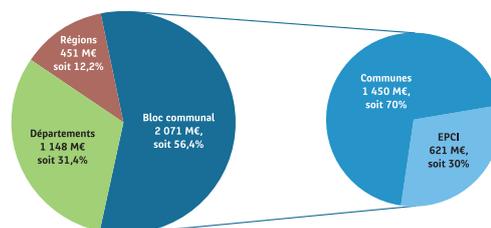
Les collectivités locales, associées au redressement des finances publiques, verront leurs concours financiers réduits de 11 milliards d'euros d'ici 2017 (ce qui se traduit par une baisse de 3,67 milliards d'euros en 2015, 2016 et 2017). Au total, en incluant la première baisse opérée en 2014, les dotations auront reculé de 12,5 milliards d'euros d'ici 2017, soit une baisse cumulée de 28 milliards d'euros.



Les modalités de calcul qui ont prévalu pour la première baisse de 2014 devraient être conservées ; la répartition entre le bloc communal, les départements et les régions serait effectuée au prorata du poids de chaque niveau dans les recettes totales, avec une décomposition au sein du bloc communal proportionnelle au poids des recettes de fonctionnement des communes et des groupements, soit respectivement 70 % et 30 %.

Au sein de chaque catégorie, les règles de répartition resteraient inchangées à l'exception, pour le bloc communal, de la prise en compte des recettes exceptionnelles qui seront défalquées de leurs recettes de fonctionnement en raison de leur caractère non pérenne.

### Répartition de la baisse des dotations en 2015 (-3,67 milliards d'euros)



Dans le but d'atténuer l'effort demandé aux collectivités les plus fragiles financièrement, les masses consacrées à **la péréquation verticale** (de l'État vers les collectivités locales) devraient être doublées par rapport aux versements de 2014. Ainsi, la hausse totale serait au minimum de 228 millions d'euros en faveur des communes éligibles à la DSU, à la DSR et à la dotation nationale de péréquation, et au bénéfice des départements.

Les dispositifs de **péréquation horizontale** (entre collectivités locales) poursuivront leur montée en charge programmée : + 210 millions d'euros pour le FPIC qui atteindra 780 millions d'euros, et + 20 millions d'euros pour le FSRIF qui s'élèvera à 270 millions d'euros.

### Vers une évolution limitée des recettes fiscales

Les recettes fiscales des collectivités locales ne devraient progresser que modérément en 2015. S'agissant des bases de taxe d'habitation et de foncier bâti, **la revalorisation forfaitaire cadastrale**, traditionnellement fixée au cours de l'examen du PLF, pourrait s'établir à 0,9 % si le Parlement décidait de retenir l'inflation prévisionnelle pour 2015, ou à 0,6 % si c'est l'inflation n-1 qui était retenue (cas de 2014). Quant au **recours au levier fiscal**, bien que plus fort qu'en 2014, il devrait rester limité compte tenu de l'aversion grandissante des contribuables à l'impôt.

D'après les premières informations disponibles, **la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)** pourrait augmenter dans une fourchette comprise entre 1 % et 2 %. Sur certains territoires, des recettes de CVAE stables ou en baisse pourraient donc être observées.

Côté fiscalité indirecte, les 90 départements ayant utilisé dès 2014 la possibilité qui leur était offerte d'augmenter **le taux plafond sur les DMTO** bénéficieront de ses effets en année pleine en 2015. Les autres départements auront jusqu'au 15 avril 2015 pour entrer dans le mécanisme.

### Norme d'évolution de la dépense locale

Afin d'associer l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques au pilotage des dépenses publiques, le Gouvernement a inscrit dans le Projet de loi de programmation des finances publiques 2014-2019 un **objectif national d'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL)**. Cet objectif, de nature indicative, est fixé à 0,3 % en 2015 pour l'ensemble des collectivités locales. Il s'applique aux dépenses totales hors dette et a été fixé en anticipant une nouvelle baisse des dépenses d'investissement des collectivités locales. À l'issue de l'examen du texte en première lecture à l'Assemblée nationale, une déclinaison de cet objectif a été précisée pour les dépenses de fonctionnement (+ 1,8 %). Cet objectif d'évolution des dépenses locales devrait être décliné, dès 2016, par niveau de collectivités.

### Un soutien à l'investissement pour atténuer son repli

En moyenne, depuis vingt ans, le repli de l'investissement du bloc communal observé en deuxième année de mandat s'établit autour de 7 % en volume. Mais le cycle actuel ne peut pas être considéré comme traditionnel et le repli pourrait être plus fort du fait du contexte économique contraint mais également du repli des dotations et de l'atonie attendue des ressources fiscales qui réduisent la capacité d'autofinancement des collectivités locales.

Les régions et départements ne semblent pas pouvoir jouer un rôle contracyclique. Les premières disposent de recettes dénuées de perspectives de croissance, les seconds restent confrontés à des difficultés de financement des politiques sociales. Le tout dans un contexte de réforme territoriale qui, dans un premier temps, ajoute des incertitudes peu favorables aux initiatives et projets.

La conjonction de ces éléments pourrait induire une baisse des dépenses d'investissement en 2015 de même ampleur que celle constatée en 2014. Cette succession de deux baisses aussi fortes serait une première.

Afin de soutenir l'investissement local, des premiers amendements au PLF 2015 ont été adoptés en Commission des finances et/ou lors des séances publiques à l'Assemblée nationale. Ainsi, le fonds de compensation de la TVA (FCTVA), dotation qui représente les trois-quarts des dotations d'investissement de l'État vers les

collectivités locales, a été sorti de l'enveloppe normée des concours financiers. Par ailleurs, son taux devrait passer de 15,761 % à 16,404 %, soit une augmentation d'un peu plus de 4 %.

D'autres mesures pourraient être prises, notamment la création d'une dotation de soutien à l'investissement local.

En dernier ressort, ce sont les collectivités locales qui décideront, en fonction de leurs besoins et de leur situation financière, de la répercussion pleine ou partielle de la baisse des dotations sur leurs dépenses et sur les services publics correspondants. Elles devront arbitrer entre différentes modalités de financement possibles (impôts locaux, tarifs, recours à l'emprunt, ponction sur leur trésorerie), ou renoncer à certaines actions. Les réponses varieront d'une collectivité locale à l'autre, mais les enjeux sont d'importance car ils concernent la cohésion et l'avenir de nos territoires.

### Les associations inquiètes pour leurs financements

Les débats entourant l'évolution de la dépense publique placent le secteur associatif en première ligne des acteurs inquiets pour leurs financements. Sous forme de commandes publiques ou de subventions, les financements publics représentent la moitié de leurs ressources dont près de 60 % proviennent des collectivités locales (23,2 milliards d'euros en 2012<sup>(1)</sup>).

Pour les collectivités, cette dépense représente en moyenne 11 % de leurs dépenses totales hors remboursements de la dette (9 % pour le bloc communal, 15 % pour les départements et 13 % pour les régions) ; elle couvre des domaines très divers : l'action sociale, mais aussi l'éducation, la culture, le sport ou le développement économique.

En traduisant de manière proportionnelle la baisse des dotations aux flux financiers des collectivités locales vers les associations, ce serait près de 1,5 milliard d'euros de moins pour les associations à l'horizon de 2017 par rapport à 2013. Ce montant est purement théorique mais il illustre un fait incontournable : les associations doivent, avec les collectivités, anticiper les enjeux financiers induits. L'inquiétude des responsables associatifs a d'ailleurs progressé au cours des dernières années. D'après une étude de Recherches et Solidarités<sup>(2)</sup>, ils ne sont plus que 47 % à juger leur situation financière bonne ou très bonne en mai 2014 contre 60 % en 2012. Cette étude indique aussi que les projets nouveaux restent à l'ordre du jour dans une majorité d'associations, illustration de leur dynamisme et de l'accroissement des besoins des populations.

(1) : « Le paysage associatif français » Viviane Tchernonog, Juris éditions 2013  
(2) : « La France associative en mouvement », Sept. 2014, Recherches et Solidarités

## V - Les dépenses d'investissement local en trois questions

Au moment où les dotations de l'État vers les collectivités locales diminuent pour la première fois, tous les regards sont tournés vers l'investissement des collectivités locales. Ces dernières vont-elles diminuer fortement et durablement leurs interventions en matière d'équipement sachant qu'elles représentent une part importante de l'activité du secteur du BTP (40 % du chiffre d'affaires des travaux publics) ?

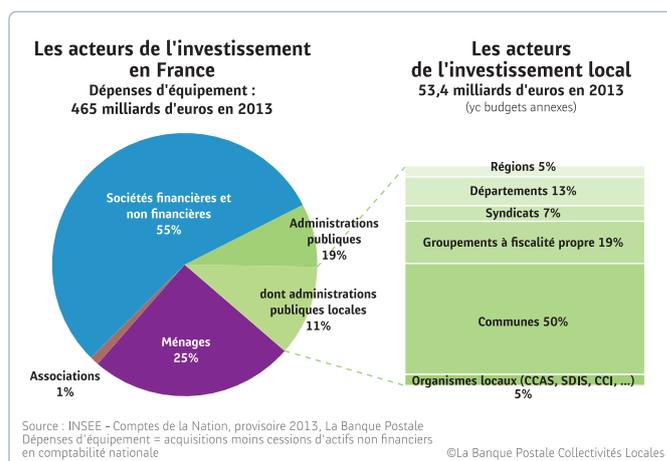
À ces interrogations sur le niveau à venir des investissements locaux s'ajoutent celles plus pragmatiques des décideurs locaux et des citoyens sur la qualité des infrastructures et les services rendus.

Afin de comprendre les enjeux de l'investissement local, il est important de le replacer au sein de l'investissement et du patrimoine national et d'en connaître la finalité aussi bien en termes de domaines d'intervention, que de décomposition entre renouvellement et nouvelles infrastructures.

### Quelle est la place de l'investissement local dans l'investissement national ?

En 2013, les dépenses d'investissement<sup>1</sup> de l'ensemble des agents économiques en France s'élèvent à 465 milliards d'euros et sont portées majoritairement (55 %) par les entreprises (sociétés financières et non financières). Les ménages en représentent un quart (principalement pour des dépenses en matière de logements) et les associations à peine 1 % (leurs dépenses sont surtout des charges courantes). Les administrations publiques (État, hôpitaux et collectivités locales) assurent les 19 % restants.

En ne prenant en compte que les investissements civils (hors dépenses militaires et de recherche et développement), les investissements locaux représentent près des trois quarts des investissements publics (60 % en prenant l'ensemble des dépenses d'investissement). Les communes et les groupements, budgets annexes compris, portent plus des trois quarts de ces investissements. La part des départements et régions, avec 18 % de la dépense, est moindre. Cependant, ces deux niveaux contribuent dans les faits plus fortement à l'équipement local à travers les subventions qu'ils versent au bloc communal (environ 2 milliards d'euros, soit 7 % des équipements du bloc communal). Enfin, les organismes divers d'administration locale (centres communaux d'action sociale, services départementaux d'incendie et de secours, chambres consulaires, syndicats des transports d'Île de France, ...) contribuent pour leur part à 5 % de l'équipement local.



Les dépenses d'équipement des administrations publiques locales couvrent des domaines variés de la vie quotidienne des citoyens et peuvent être décomposées en fonction de leur finalité<sup>2</sup>. Les dépenses en matière d'équipements collectifs (aménagement urbain) représentent la part la plus importante (un tiers), néanmoins les collectivités locales interviennent dans des domaines aussi divers que l'enseignement (14 %, principalement construction des collèges et lycées), la culture et le sport (13 %), la gestion des déchets et des eaux usées (9 %) ou encore les transports (4 %).

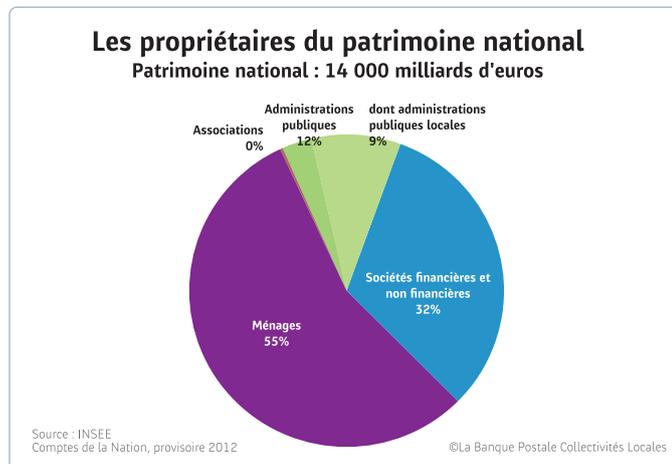
### Quelle est la place du patrimoine local dans le patrimoine national ?

La répartition de l'investissement national entre les différents acteurs devrait logiquement coïncider avec la propriété du patrimoine national. Cependant, alors que les dépenses d'investissement sont assurées majoritairement par les entreprises (55 %), le patrimoine est principalement détenu par les ménages (55 %). Ces derniers possèdent plus de 80 % des logements, qui constituent près du tiers du patrimoine national. Les entreprises de leur côté sont surtout propriétaires des bâtiments non résidentiels, des

<sup>1</sup> Dépenses d'investissement au sens des acquisitions moins cessions d'actifs non financiers de la comptabilité nationale, soit les investissements directs (Les subventions ne sont pas comptabilisées dans ce poste).

<sup>2</sup> Source : INSEE - Provisoire 2012

machines et équipements et du matériel informatique et de communication. Les administrations publiques quant à elles, avec au premier plan les collectivités locales, sont surtout détentrices de bâtiments et d'ouvrages de génie civil (bâtiments scolaires, routes...).



L'écart constaté entre la détention du patrimoine et la part des investissements réalisés, particulièrement visible pour les ménages et les entreprises, tient notamment à la nature du patrimoine détenu. Ainsi, le patrimoine des entreprises correspond à des biens dont l'usure ou l'obsolescence est plus rapide que pour les logements et qui nécessitent donc des dépenses d'investissement de renouvellement plus régulières.

Une des manières d'appréhender cet écart est d'utiliser la notion de **consommation de capital fixe (CCF)** fournie par la comptabilité nationale. La CCF représente « la dépréciation subie par le capital fixe par suite d'usure normale et d'obsolescence prévisible ». Il s'agit donc du niveau théorique de dépenses nécessaires pour maintenir le bien à sa valeur actuelle.

Pour les entreprises, la part de la CCF dans les dépenses d'investissement est de 83 % contre 43 %<sup>3</sup> pour les ménages. Ainsi, pour 100 de dépenses d'investissement, les ménages augmentent de 57 leur patrimoine alors que les entreprises de seulement 17.

### Quel partage entre investissements de renouvellement et nouveaux investissements pour les collectivités locales ?

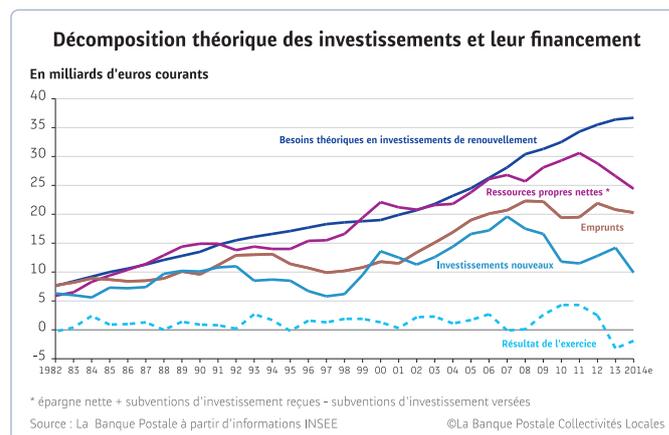
**Pour les collectivités locales<sup>4</sup>, la part estimée des investissements de renouvellement (CCF) serait de près de 80 % en 2014, la part des investissements augmentant le patrimoine ne serait donc que de 20 %.**

<sup>3</sup> Source INSEE - Comptes de variations de patrimoine 2012

<sup>4</sup> Communes et leurs groupements, départements, régions et budgets annexes

<sup>5</sup> Épargne nette = épargne brute (solde de la section de fonctionnement) - remboursements de la dette

Cette part théorique des investissements de renouvellement a eu tendance à augmenter dans le temps sous l'effet de l'accroissement du patrimoine local depuis 30 ans. L'augmentation de la population a en effet généré le besoin de nouveaux équipements et les différentes lois de décentralisation ont transféré aux collectivités de nombreux équipements comme les collèges, les lycées ou les routes. Alors que l'investissement de renouvellement (courbe bleu foncé sur le graphique ci-dessous) suit une tendance relativement linéaire sur l'ensemble de la période, les investissements nouveaux (courbe bleu clair) ont suivi une trajectoire plus heurtée sur laquelle peuvent s'observer des cycles. Ainsi, les années de récession (1993 et 2009) ou celles qui les suivent, sont des années au cours desquelles ces investissements ont fortement diminué. À l'inverse, les années 2000 se sont traduites par des efforts importants en matière d'équipements nouveaux, comme le développement des réseaux de transports urbains et les aménagements qui en ont découlé.



**Les collectivités locales financent leurs équipements au moyen de ressources propres nettes** (l'épargne nette<sup>5</sup> à laquelle sont ajoutées les subventions et participations reçues en investissement déduction faite de celles versées) **et du recours à l'emprunt**. En comparant ces deux moyens de financement avec les deux niveaux d'investissement, quelques constats s'imposent. Il semble tout d'abord que les fluctuations des investissements nouveaux soient accompagnées de variations comparables en matière d'emprunts. Même si dans les faits les emprunts ne sont bien entendus pas exclusivement réservés aux réalisations nouvelles, les correspondances en masse restent notables. Dans le même temps, les ressources propres nettes affichent une trajectoire et des volumes proches de ceux des investissements de renouvellement.

Ce constat d'ensemble est néanmoins perturbé en périodes de crises économiques durant lesquelles la baisse marquée des équipements nouveaux n'est pas suivie d'une baisse similaire des emprunts, ces derniers compensant en partie l'atonie observée des ressources propres nettes. Cet écart a même eu tendance à s'accroître ces trois dernières années. Au cours de cette période les ressources propres nettes ont perdu 5 milliards d'euros, s'éloignant ainsi considérablement du niveau théorique des investissements de renouvellement qui poursuivent leur progression. En 2013 et 2014, les ressources propres nettes ne représentent plus que 68 % de ces investissements (contre 93 % en moyenne), ce qui nécessite une mobilisation plus forte des emprunts et même un prélèvement sur la trésorerie (le résultat de l'exercice - courbe en pointillés - est négatif en 2013 et 2014). Ce prélèvement est rendu possible par la mobilisation par anticipation des emprunts liée aux craintes d'assèchement du crédit sur la période 2011-2012.

Les collectivités locales entreraient ainsi dans une nouvelle phase au cours de laquelle elles pourraient être amenées à choisir entre financer de nouveaux équipements au détriment de l'entretien de ceux existants ou privilégier la qualité du capital existant en réduisant ou en retardant la construction de nouvelles infrastructures.

Au-delà du débat entre maintien ou accroissement du patrimoine, des arbitrages devront également s'opérer sur la finalité des investissements. Les collectivités locales intervenant sur un nombre important de domaines, ces arbitrages rejoignent la question essentielle des **besoins de nos territoires et de la qualité des services publics** pour les prochaines années. Certains sont clairement identifiés comme ceux liés à la politique du logement, à la croissance démographique ou au vieillissement de la population avec en toile de fond la question de l'accessibilité des services publics. D'autres commencent à se faire ressentir et prendront de l'ampleur dans les années à venir. Dans un contexte d'urgence en matière de développement durable par exemple, la recherche de la performance énergétique devra s'appliquer pour l'ensemble des bâtiments et des infrastructures publiques. De même les enjeux en termes de développement du numérique et de transports des biens et des personnes ne manqueront pas de créer ou d'accroître la nécessité de nouveaux équipements. Le projet du Grand Paris, qui se veut « la ville de demain, durable, inventive et solidaire » est une illustration de ces besoins futurs, qui se retrouvent pour l'ensemble de nos territoires.

## Précisions méthodologiques

### Sources

Jusqu'en 2012, 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 2013, 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 2014, les données sont des prévisions élaborées par La Banque Postale à partir des travaux de différents organismes (DGCL, Ministère de l'économie et des finances, ODAS).

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, 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 et parce que certaines notions en comptabilité nationale s'écartent des définitions utilisées en comptabilité publique.

### Remarque

Les dispositions du PLF 2015 sont encore provisoires et pourront être amendées lors des discussions parlementaires débutées mi-octobre.

## Avertissement

Les données figurant dans le présent document sont fournies à titre indicatif et ne constituent pas un engagement de La Banque Postale Collectivités Locales. Ce document est fourni à titre informatif.

**La Banque Postale Collectivités Locales**  
Société Anonyme au capital de 100 000 euros  
Siège social : 115 rue de Sèvres 75006 Paris  
792 665 572 RCS Paris  
[labanquepostale.fr/collectivites.html](http://labanquepostale.fr/collectivites.html)



COLLECTIVITÉS LOCALES

**GRUPE LA BANQUE POSTALE**