

# LES TENDANCES FINANCIERES 2014 DES GRANDES COLLECTIVITES LOCALES

Publication réalisée par ARKEA Banque Entreprises et Institutionnels,  
en partenariat avec l'Observatoire SFL-FORUM

Juin 2014

## EDITO

Les contraintes inhérentes à l'élaboration des budgets locaux auront rarement été aussi nombreuses qu'en cette année 2014. Habituees ces dernières années à devoir composer avec des recettes peu dynamiques en lien avec une conjoncture économique défavorable, les collectivités locales doivent en plus absorber, dans le cadre de leur contribution au redressement des comptes publics, une baisse inédite de 1,5 milliard d'euros de leurs dotations, tout en prenant la mesure des coupes budgétaires à venir (11 milliards d'euros en moins entre 2015 et 2017). Dans le même temps, les collectivités doivent répondre aux demandes croissantes des populations, dans le domaine social notamment, alors qu'en parallèle de nouvelles charges s'imposent à elles, rendant plus complexe encore le ralentissement de leurs dépenses.

Dans ce contexte particulier, ARKEA Banque E&I et le FORUM pour la Gestion des Villes et des Collectivités Territoriales, par l'intermédiaire de son Observatoire des finances locales, ont souhaité apporter un éclairage sur les tendances financières les plus récentes des régions, départements, villes et EPCI. Si la situation financière d'ensemble des collectivités locales demeure globalement saine, l'année 2014 serait à nouveau marquée par une baisse de l'épargne des collectivités, principalement explicable par le net ralentissement de leurs recettes courantes. Cette baisse de l'autofinancement conduirait à un recul, plus ou moins marqué, des dépenses d'investissement de chacun des échelons de collectivités, hormis celles des régions qui devraient se maintenir. Dans un contexte où les contraintes sur les ressources vont être amenées à perdurer et où l'endettement ne pourra que partiellement combler la baisse attendue de l'investissement local, les enjeux liés à la maîtrise de la dépense vont de facto s'imposer comme la nouvelle règle d'or pour les collectivités locales.

Gérard Bayol

Directeur Général Délégué, Crédit Mutuel ARKEA

Olivier Régis

Président Délégué, FORUM pour la Gestion des Villes

## Sommaire

<b>Elaboration et contrôle des budgets locaux .....</b>	<b>3</b>	<b>Analyse des budgets primitifs 2014 .....</b>	<b>10</b>
<b>Les chiffres clés des finances locales en 2014.....</b>	<b>5</b>	Régions.....	10
Les tendances financières 2014.....	5	Départements .....	12
Les dépenses par domaines d'interventions.....	6	Villes de plus de 40 000 habitants.....	14
<b>Les finances publiques en 2014 et à l'horizon 2017 ...</b>	<b>7</b>	Groupements de villes de plus de 40 000 habitants .....	16
		<b>Synthèse et perspectives.....</b>	<b>18</b>



## ELABORATION ET CONTROLE DES BUDGETS LOCAUX

### L'élaboration du budget et le cadre budgétaire

Elaboré par l'exécutif local et voté par l'assemblée délibérante, le budget est l'acte qui prévoit et autorise les recettes et dépenses de la collectivité pour l'exercice à venir. Dans les communes de plus de 3 500 habitants, le vote du budget est obligatoirement précédé par la tenue d'un débat d'orientation budgétaire qui permet à l'exécutif de dresser un état de la situation financière de la collectivité ainsi que les orientations financières futures qu'il souhaite lui donner.

L'élaboration des budgets locaux, soumise au contrôle budgétaire assuré par les chambres régionales des comptes, s'inscrit dans un cadre normé qui impose aux collectivités le respect d'un certain nombre de principes. Si la plupart de ces principes sont communs à ceux applicables au budget de l'Etat (principe d'annualité, d'unité, d'universalité, spécialité), la notion d'équilibre budgétaire marque une différence fondamentale entre ces deux entités publiques.

Le budget de l'Etat n'est pas équilibré dès lors que ses recettes définitives ne couvrent pas l'ensemble de ses dépenses. Autrement dit, l'emprunt ne constitue pas une recette au budget et permet uniquement de couvrir le besoin de financement induit par la non couverture des dépenses par les recettes.

L'équilibre des budgets locaux repose sur des règles plus contraignantes. Pour être équilibré, les conditions suivantes doivent être réunies :

- les sections de fonctionnement et d'investissement sont votées en équilibre ;
- les recettes et les dépenses sont évaluées de façon sincère ;

- le remboursement du capital de la dette doit être couvert par des ressources propres<sup>1</sup>.

Dans ce cadre, l'emprunt constitue, le cas échéant, une variable d'ajustement permettant l'équilibre de la section d'investissement. Il ne peut être utilisé pour financer la section de fonctionnement, ni même rembourser le capital de la dette à échoir au cours de l'exercice.

#### Documents budgétaires complémentaires:

Outre le budget primitif, deux autres documents budgétaires peuvent être établis au cours de l'exercice.

Ainsi, les crédits inscrits au budget peuvent être augmentés, diminués ou supprimés dans le cadre de **décisions modificatives** votées par l'assemblée délibérante.

Le **budget supplémentaire** est une décision modificative particulière qui permet à la collectivité de reprendre les résultats budgétaires de l'exercice précédent. Il est établi en général au cours du second semestre de l'année, après le vote du compte administratif.

Tout comme le budget primitif, ces budgets de corrections se doivent de respecter les règles d'équilibre du budget.

#### Le budget principal et les budgets annexes

Par exception au principe d'unité, qui veut que l'ensemble des dépenses et recettes soient présentées au sein d'un document unique, la loi impose aux collectivités locales d'individualiser au sein de **budgets annexes** la gestion de services publics qui tendent à produire ou à rendre des services. Adossés au budget principal de la collectivité, ces budgets annexes sont notamment constitués pour la

<sup>1</sup> Les ressources propres se composent de l'excédent de la section de fonctionnement, des recettes d'investissement non affectées et des dotations aux amortissements.

gestion des services publics industriels et commerciaux (SPIC), lorsqu'ils sont financés par l'utilisateur du service (eau, assainissement,...). La gestion des SPIC en budget annexe vise à affecter au coût réel du service les recettes nécessaires à son financement, permettant ainsi un meilleur suivi de la gestion financière du service.

### Le contrôle des actes budgétaires

Afin d'assurer le respect des règles qui s'appliquent à l'élaboration et l'exécution des budgets des collectivités locales, le préfet exerce avec l'appui de la chambre régionale des comptes un contrôle a posteriori appelé contrôle budgétaire.

Le **contrôle budgétaire** porte notamment sur les points suivants :

- la **date d'adoption et de transmission du budget** : la date limite est fixée au 15 avril (30 avril les années de renouvellement des organes délibérants) et sa transmission au préfet doit intervenir au plus tard 15 jours après son adoption ;

- l'**équilibre réel du budget** : en l'absence d'équilibre réel du budget, le préfet saisie la chambre régionale des comptes qui constate le déséquilibre et propose les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire.

- la **date de vote, la transmission et l'équilibre du compte administratif** : le vote du compte administratif ne peut intervenir après le 30 juin de l'année suivant l'exercice clos. Il est transmis au préfet dans les 15 jours suivant son adoption. Par ailleurs, il est autorisé dans le cadre de l'arrêté du compte administratif un déficit de ce dernier dans la limite de 5% des recettes de fonctionnement<sup>2</sup>. A

défaut, une procédure similaire à celle du vote en déséquilibre du budget est mise en œuvre.

- l'**inscription et le mandatement d'office des dépenses obligatoires** : toute dépense obligatoire doit être inscrite au budget. Dans le cas contraire, une mise en demeure est adressée à la collectivité qui a alors un mois pour prendre les mesures correctives qui s'imposent. Une procédure similaire s'applique en l'absence de mandatement d'une dépense obligatoire.

#### Le contrôle de légalité :

A l'inverse du budget de l'Etat, qui a la nature juridique d'une loi et qui n'est donc pas soumis au contrôle de légalité, les budgets locaux, en tant qu'acte administratif, sont passibles de ce type de contrôle. C'est ainsi que les actes budgétaires (budget primitif, décisions modificatives et compte administratif) ainsi que d'autres actes divers doivent être transmis au préfet pour être exécutoires. En matière d'actes budgétaires, le contrôle porte notamment sur :

- la régularité du vote de l'assemblée délibérante ;

- la réalité de l'intérêt local des dépenses ;

- les inscriptions comptables et la présentation des documents budgétaires qui doivent être conformes aux prescriptions législatives et réglementaires ;

- la régularité de la fixation des tarifs des services publics locaux ;

- la régularité du vote des taux des taxes directes locales.

En cas d'acte litigieux, le juge peut décider de son annulation totale ou partielle.

<sup>2</sup> Pour les communes de moins de 20 000 habitants, le déficit ne doit pas excéder 10% des recettes de fonctionnement.

## LES CHIFFRES CLES DES FINANCES LOCALES EN 2014

### • Les tendances financières 2014

COMPTE SIMPLIFIE DES VILLES DE PLUS DE 40 000 HABITANTS

	2013 mds €	2014 mds €	12/13 %	13/14 %
<b>RECETTES DE FONCTIONNEMENT</b>	1 427	1 444	+2,1%	+1,2%
Recettes fiscales	798	816	+2,5%	+2,1%
Autres impôts et taxes	102	105	+5,0%	+3,2%
Dotations et participations	386	382	-0,9%	-1,0%
Autres	141	141	+5,8%	+0,4%
<b>DEPENSES DE FONCTIONNEMENT</b>	1 298	1 325	+2,3%	+2,0%
Charges à caractère général	290	292	+2,5%	+0,5%
Charges de personnel et frais assimilés	718	739	+2,3%	+2,9%
Autres charges de gestion courante	207	209	+1,8%	+1,2%
Charges financières	46	44	-0,9%	-4,1%
Autres	38	42	+5,6%	+9,0%
<b>DEPENSES D'INVESTISSEMENT</b>	610	554	+2,4%	-9,2%
Remboursement de dette	207	195	-5,7%	-6,1%
<b>DEPENSES D'INVESTISSEMENT HORS DETTE</b>	403	360	+6,9%	-10,7%
<b>ENCOURS DE DETTE</b>	1 055	1 076	+1,1%	+2,0%

COMPTE SIMPLIFIE DES GROUPEMENTS  
COMPRENANT UNE VILLE DE PLUS DE 40 000 HABITANTS

	2013 €/hab	2014 €/hab	12/13 %	13/14 %
<b>RECETTES DE FONCTIONNEMENT</b>	759	782	+1,6%	+3,0%
Produit de la fiscalité	407	425	+4,5%	+4,6%
Autres impôts et taxes	88	93	-8,2%	+6,1%
Dotation de l'Etat	203	200	-1,3%	-1,5%
Autres impôts et taxes	62	64	+8,1%	+3,0%
<b>DEPENSES DE FONCTIONNEMENT</b>	674	698	+1,8%	+3,4%
dont reversement de fiscalité	223	230	+1,4%	+3,3%
<b>DEPENSES DE FONCTIONNEMENT HORS REVERSEMENTS</b>	451	467	+1,9%	+3,5%
Charges à caractère général	128	133	+0,7%	+4,2%
Charges de personnel et frais assimilés	148	155	+5,2%	+4,8%
Autres charges de gestion courante	104	106	-0,1%	+2,4%
Charges financières	22	21	+4,0%	-3,5%
Autres	50	51	-0,8%	+3,7%
<b>DEPENSES D'INVESTISSEMENT</b>	344	329	-2,7%	-4,3%
Remboursement de dette	91	87	-16,9%	-4,2%
<b>DEPENSES D'INVESTISSEMENT HORS DETTE</b>	253	243	+2,9%	-4,3%
<b>ENCOURS DE DETTE</b>	544	567	+10,2%	+4,1%

COMPTES SIMPLIFIE DES DEPARTEMENTS  
(Métropole hors Paris)

	2013 €/hab	2014 €/hab	12/13 %	13/14 %
<b>RECETTES DE FONCTIONNEMENT</b>	954	979	+1,8%	+2,7%
Recettes fiscales	354	362	+4,0%	+2,2%
Autres impôts et taxes	312	330	-0,0%	+5,8%
Dotations et participations	245	241	+1,0%	-1,3%
Autres	43	46	+2,8%	+7,1%
<b>DEPENSES DE FONCTIONNEMENT</b>	869	898	+2,5%	+3,4%
Autres charges de gestion courante	572	593	+2,8%	+3,7%
Charges de personnel	178	183	+2,1%	+3,0%
Charges à caractère général	93	93	-0,2%	-0,2%
Charges financières	16	16	-3,4%	-2,7%
Autres	9	13	+35,2%	+35,6%
<b>DEPENSES D'INVESTISSEMENT</b>	243	248	-1,5%	+2,2%
Remboursement de dette	42	55	-0,9%	+31,3%
<b>DEPENSES D'INVESTISSEMENT HORS DETTE</b>	201	193	-1,6%	-3,9%
<b>ENCOURS DE DETTE</b>	479	496	+2,3%	+3,6%

COMPTES SIMPLIFIE DES REGIONS  
(Métropole hors Corse et Ile-de-France)

	2013 €/hab	2014 €/hab	12/13 %	13/14 %
<b>RECETTES DE FONCTIONNEMENT</b>	335	334	+0,8%	-0,2%
Recettes fiscales	89	91	+2,5%	+2,2%
Autres impôts et taxes	100	115	-0,5%	+15,3%
Dotations et participations	144	125	+0,7%	-13,0%
Autres	3	4	+1,6%	+29,1%
<b>DEPENSES DE FONCTIONNEMENT</b>	273	278	+0,9%	+1,8%
Autres charges de gestion courante	183	181	+0,8%	-0,8%
Charges de personnel	48	49	+2,1%	+3,7%
Charges à caractère général	32	34	-1,8%	+4,6%
Charges financières	10	10	+1,2%	+0,9%
Autres	1	4	+40,0%	+218,2%
<b>DEPENSES D'INVESTISSEMENT</b>	166	170	+5,1%	+2,3%
Remboursement de dette	24	26	+43,5%	+5,4%
<b>DEPENSES D'INVESTISSEMENT HORS DETTE</b>	142	145	+0,6%	+1,8%
<b>ENCOURS DE DETTE</b>	267	285	+5,2%	+6,5%

### Méthodologie :

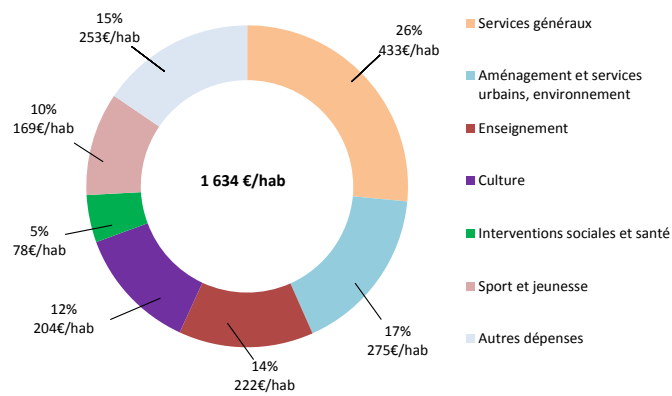
Les données présentées sont issues des budgets primitifs des grandes collectivités françaises (régions, départements, villes de plus de 40 000 habitants et leurs structures intercommunales). L'analyse porte uniquement sur les budgets principaux de ces collectivités. Une étude plus poussée nécessiterait cependant de se pencher sur les budgets annexes, en particulier pour les EPCI qui portent les budgets annexes les plus significatifs.

Le champ des données présentées s'entend hors collectivités d'outre-mer. De plus, le département de Paris et la région Ile-de-France n'ont pas été intégrés à l'analyse.

• Les dépenses par domaines d'interventions

Villes de plus de 100 000 habitants

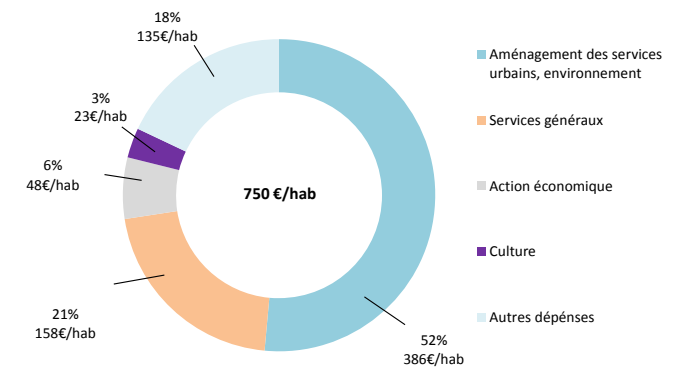
Structure des dépenses des villes en 2014\*



\*27 villes de métropole hors Paris

EPCI comprenant au moins une ville de plus de 100 000 habitants

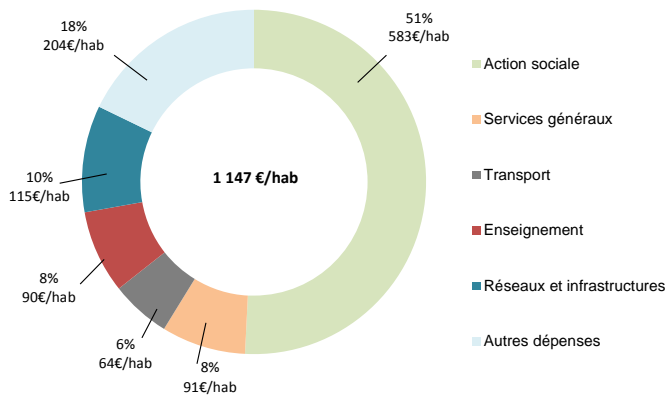
Structure des dépenses des groupements en 2014\*



\*18 des 39 groupements de métropole  
\*hors reversements de fiscalité

Départements

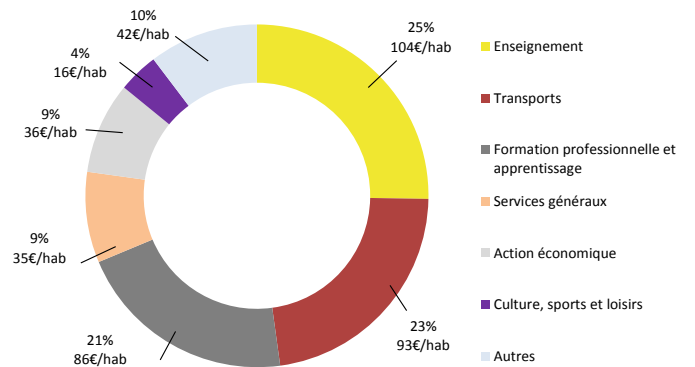
Structure des dépenses des départements en 2014\*



\*74 départements de métropole hors Paris

Régions

Structure des dépenses des régions en 2014\*



\*20 régions de métropole hors Corse et Ile-de-France

## LES FINANCES PUBLIQUES EN 2014 ET A L'HORIZON 2017

Le gouvernement a publié le 23 avril le programme de stabilité portant sur la période 2014-2017. Ce document présente les grands axes de la politique budgétaire que celui-ci souhaite mettre en œuvre en vue d'atteindre les objectifs de réduction des déficits publics qu'il s'est fixé. Pour ce faire, la priorité est donnée à la maîtrise de la dépense publique avec un programme de 50 milliards d'euros d'économies sur trois ans. En parallèle, la mise en œuvre du pacte de responsabilité et de solidarité doit permettre de soutenir la croissance et l'emploi.

D'après les anticipations gouvernementales, après une année de croissance faible en 2013 (+0,3%), les premiers effets du pacte de responsabilité et de solidarité sur l'emploi et le pouvoir d'achat ainsi que l'amélioration de l'environnement international, notamment européen, devraient permettre une reprise progressive de +1% de l'activité pour 2014. Sur 2015-2017, les hypothèses de croissance demeurent plus optimistes : l'activité progresserait de +1,7% en 2015 puis de +2,25% en 2016 et 2017, en lien avec les allègements d'impôts et de cotisations sociales sur les entreprises et les ménages.

### Budget 2014 de l'Etat : 15 milliards d'euros d'économies

Le budget 2014 de l'Etat poursuit les efforts engagés par la France visant au redressement des comptes publics. En 2014, la réduction du déficit structurel de la France repose, pour l'essentiel, sur des économies en matière de dépense publique (15 milliards d'euros) et, dans une moindre mesure, sur une hausse des prélèvements obligatoires (+3 milliards d'euros attendus). Sur les 15 milliards d'euros d'économies, 9 milliards d'euros seront portés par l'Etat et les collectivités locales, les 6 milliards d'euros restants étant à la charge de la sphère sociale.

Les **dépenses totales** de l'Etat sont prévues à hauteur de 370,5 milliards d'euros en 2014. Avec 81,4 milliards d'euros et 22% des dépenses totales, la masse salariale de l'Etat (hors pensions) représente la part la plus significative de ces dépenses. L'évolution de la masse salariale serait maîtrisée en 2014 sous l'effet de la stabilité du point d'indice de la fonction publique et du maintien des effectifs. Ce maintien des effectifs masque cependant des créations dans des secteurs comme l'enseignement scolaire et l'enseignement supérieur (+10 000 postes environ) et des suppressions au sein du ministère de la défense notamment (environ -8 000 postes). Par ailleurs, la mise en œuvre de programmes d'économies au sein des ministères devrait permettre de réduire de quelque 2% les autres dépenses de fonctionnement.

#### DEPENSES DU BUDGET GENERAL\*

En milliards d'euros	Exécution 2013	LFI 2014
<b>Dépenses du budget général</b>	<b>295,2</b>	<b>296,1</b>
dont masse salariale	80,6	81,4
dont charge de la dette	44,9	46,7
dont pensions	43,9	45,4
dont autres dépenses	125,8	122,7
<b>Prélèvements sur recettes (PSR)</b>	<b>78,0</b>	<b>74,4</b>
PSR - Collectivités territoriales	55,6	54,2
PSR - Union européenne	22,5	20,2
<b>DEPENSES NETTES</b>	<b>373,2</b>	<b>370,5</b>

\*hors budgets annexes et comptes spéciaux

Les **recettes totales** de l'Etat s'élèvent à 302,1 milliards d'euros en 2014, soit un niveau de recette proche de celui effectivement perçu en 2013. Cette quasi-stabilité des recettes cache une augmentation des prélèvements supportés par les ménages (hausse des taux de TVA au 1<sup>er</sup> janvier 2014<sup>3</sup>, abaissement du plafond du quotient familial de 2 000 à 1 500 euros pour chaque demi-part fiscale<sup>4</sup>), et une baisse des contributions des entreprises (via la hausse du taux de 4% à 6% du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi qui réduit l'impôt sur les sociétés).

<sup>3</sup> Le taux normal de TVA passe de 19,6% à 20% et le taux intermédiaire de 7% à 10%. Le taux réduit est inchangé à 5,5%.

<sup>4</sup> Il passe par ailleurs de 4 040 à 3 540 euros pour le premier enfant d'une famille monoparentale.

#### RECETTES DU BUDGET GENERAL\*

En milliards d'euros	Exécution 2013	LFI 2014
<b>Recettes fiscales - nettes (1)</b>	<b>284,0</b>	<b>284,4</b>
Impôt net sur le revenu	67,0	74,4
Impôt net sur les sociétés	47,2	38,9
Taxe sur la valeur ajoutée nette	136,3	139,5
TICPE	13,8	13,3
Autres recettes fiscales - nettes	19,9	18,4
<b>Recettes non fiscales (2)</b>	<b>13,7</b>	<b>13,8</b>
<b>Recettes du budget général (1)+(2)=(3)</b>	<b>297,7</b>	<b>298,2</b>
Fonds de concours (4)	3,5	3,9
<b>RECETTES TOTALES (3)+(4)</b>	<b>301,2</b>	<b>302,1</b>

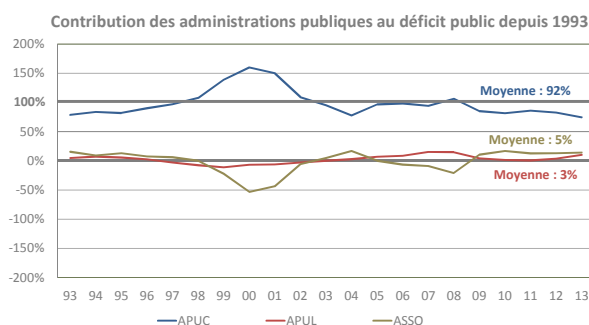
\*hors budgets annexes et comptes spéciaux

### En 2013, le déficit public s'élève à 4,3% du PIB

En 2013, le déficit public s'est légèrement résorbé, passant de 4,9% du PIB fin 2012 à 4,3% du PIB fin 2013. Cela a notamment été obtenu par une augmentation de +0,9 point du taux de prélèvements obligatoires. Prévu à hauteur de 3,6% du PIB dans la loi de finances initiale pour 2014, le déficit public est ajusté à 3,8% du PIB par le programme de stabilité 2014-2017. Il continuera ensuite à baisser pour atteindre 1,3% du PIB en 2017.

Entre 1993 et 2013, période caractérisée par un net creusement du déficit public du pays, la contribution des administrations publiques locales (APUL) à ce dernier est restée de faible ampleur. Ainsi, sur les vingt dernières années, la participation des APUL n'a jamais excédé 15% du déficit public global. En moyenne sur cette période, leur contribution s'élève à 3%, contre 5% pour les administrations de sécurité sociale (ASSO) et 92% pour les administrations publiques centrales (APUC).

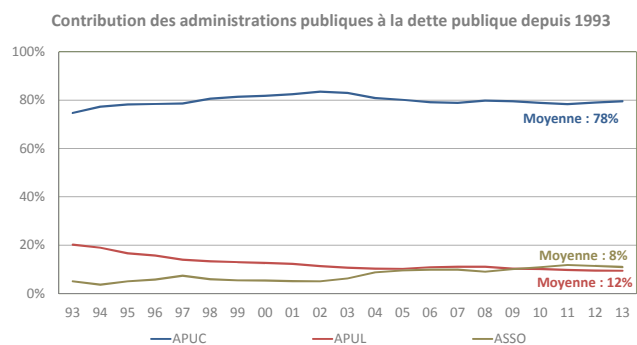
Le poids marginal des APUL dans les déficits publics résulte des règles budgétaires plus lourdes en matière d'élaboration de leurs budgets et de la faculté qu'elles ont eues d'ajuster le niveau de leurs recettes à celui de leurs dépenses.



### En 2013, la dette publique se creuse à 93,5% du PIB

En 2013, la dette publique au sens de Maastricht s'établit à 1925,3 milliards d'euros, soit une augmentation de +84,3 milliards d'euros par rapport à 2012. Rapporté au produit intérieur brut, la dette publique atteint 93,5% du PIB fin 2013, contre 90,6% du PIB un an plus tôt. Par la suite, elle suivrait une tendance haussière pour atteindre 95,6% du PIB en 2014 et 2015, avant de commencer à refluer à partir de 2016 en lien avec l'atténuation des déficits et une croissance plus soutenue.

La dette des administrations publiques locales représente un poids mesuré dans la dette de l'ensemble des administrations publiques. Alors qu'elle pesait pour 20% de la dette publique en 1993, la dette des APUL ne représente, en 2013, à peine 10% de celle-ci. En effet, les déficits successifs enregistrés par l'Etat sur la période se sont traduits par une croissance de +5 points du poids de sa dette. Dans le même temps, la dette des administrations de sécurité sociale, qui ne représentait que de 5% de la dette des administrations publiques en 1993, en représente 11% en 2013, soit une hausse +6 points sur la période.



En pourcentage du PIB, la dette des APUL se relève relativement stable dans le temps et représente 8,9% du PIB en 2013. A l'inverse, la dette des APUC rapportée au PIB a progressé de 40 points en 20 ans, soit +2 points de PIB supplémentaires par an en moyenne. Elle atteint 73,9% du PIB en 2013.



## Baisse sans précédent des dotations d'Etat

Si les collectivités concourent marginalement à la situation dégradée des finances publiques (déficit, endettement), le poids qu'elles représentent dans les dépenses engagées par l'Etat (environ 20%) rendent nécessaire leur participation à l'amélioration de la situation des comptes publics.

A cet égard, l'année 2014 marque un tournant historique dans la relation financière entre l'Etat et les collectivités territoriales. Pour la première fois depuis sa création en 1979, la dotation globale de fonctionnement (DGF), principal concours financier de l'Etat versé aux collectivités locales, enregistre une baisse en valeur. Cette diminution, d'un montant de 1,5 milliard d'euros, correspond à la contribution supportée par les collectivités locales à l'effort de redressement des finances publiques.

### Quelles modalités de répartition des 1,5 milliards d'euros entre les collectivités territoriales ?

La baisse de 1,5 milliard d'euros des concours d'Etat aux collectivités territoriales telle que définit dans le cadre du pacte de confiance et de responsabilité prévoit de répartir l'effort demandé à chaque niveau de collectivités locales au prorata de leurs recettes respectives.

Répartition de l'effort par niveau de collectivités		
Catégorie de collectivités	en millions d'euros	en % du total
Bloc communal	840	56%
Départements	476	32%
Régions	184	12%
Total	1 500	100%

Si la répartition interne de l'enveloppe au sein du bloc communal et entre les régions est uniforme, la baisse supportée par les départements est quant à elle répartie de manière péréquée, en fonction d'un indice synthétique qui prend en compte le revenu par habitant du département (à hauteur de 70%) ainsi que le niveau du taux de taxe foncière sur les propriétés bâties (à hauteur de 30%).

Cette ponction, qui ne restera pas un cas unique, devrait au contraire s'accroître au cours des prochaines années. En effet, le plan de réduction de 50 milliards d'euros des dépenses publiques entre 2015 et 2017, tel que décrit dans le programme de stabilité 2014-2017, envisage d'imposer aux collectivités une contribution supplémentaire de 11 milliards d'euros entre 2015 et 2017, soit 22% des économies demandées aux différentes administrations publiques : Etat et organismes d'administration centrale, organismes de sécurité sociale et collectivités locales.

### Vers une modulation de la baisse des dotations en 2015 ?

La répartition de la baisse des dotations, pour le bloc communal et les régions, est proportionnelle à leurs recettes de fonctionnement et ne prend donc pas en compte leur capacité contributive.

Une telle logique revient à considérer que les dispositifs de péréquation actuels remplissent suffisamment leur rôle en matière de réduction des inégalités entre territoires en permettant d'absorber, partiellement tout au plus, la baisse des concours financiers des collectivités les moins aisées.

En d'autres termes, selon les modalités de répartition retenues en 2014, deux collectivités ayant un même niveau de recettes sont prélevées de la même manière, indépendamment de leur richesse fiscale et des charges auxquelles elles doivent faire face.

Dans une logique de soutien aux collectivités les plus défavorisées, telle qu'elle est menée depuis plusieurs années au travers de l'accroissement de la péréquation, la question de la modulation des dotations en fonction de la contribution des collectivités peut être posée.

## REGIONS<sup>5</sup> : LEGERE HAUSSE DES INVESTISSEMENTS MALGRE LA PERSISTANCE DE CONTRAINTES FORTES SUR LE FONCTIONNEMENT

### Contexte

Les budgets régionaux s'inscrivent, au même titre que ceux des autres échelons locaux, dans un contexte national caractérisé par les engagements de l'Etat visant à réduire les déficits et l'endettement public. Dans ce cadre, les régions sont amenées à contribuer à l'effort collectif d'amélioration de la situation des finances publiques à travers une participation de 184 millions d'euros en 2014, soit 12% de la contribution des collectivités locales dans leur ensemble.

L'année 2014 marque également la volonté de renforcer le dynamisme des ressources des régions, dans le cadre de la réforme du financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage. La dotation générale de décentralisation (DGD) relative à la formation professionnelle est ainsi remplacée par un panier de ressources composé aux deux-tiers de frais de gestion perçus par l'Etat<sup>6</sup> et à hauteur d'un tiers d'une fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). Si 2014 est neutre financièrement pour les régions, ces dernières bénéficieront à compter de 2015 du dynamisme des frais de gestion dont le rythme d'évolution est indexé à celui de l'évolution moyenne des impôts locaux considérés.

### Recettes fiscales

Depuis 2011, le panier de recettes dont bénéficient les régions se compose de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), d'impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER) et de dotations compensatrices -dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR)- qui visent à assurer l'équilibre entre les ressources avant et après réforme. Les régions ne disposent d'aucune possibilité de modulation de

taux sur ces recettes et le montant des dotations issues de la réforme de la taxe professionnelle est figé dans le temps.

Ces **recettes fiscales** -27% des recettes de fonctionnement- atteindraient 4,6 milliards d'euros et augmenteraient de +2,2% par rapport à 2013. Cette progression résulte exclusivement de la hausse du produit de CVAE (+3,8%), les autres composantes de ce poste ne générant aucun dynamisme. Il convient cependant de relativiser cette tendance qui est perturbée par les décalages, parfois important, observés entre les montants prévisionnels et effectifs de l'année 2013. Selon les dernières prévisions gouvernementales, le produit de CVAE devrait connaître, au plan national, une baisse de -2,5% en 2014.

Les **autres impôts et taxes** -5,9 milliards d'euros et 34% des recettes de fonctionnement- comprennent la fiscalité indirecte régionale (TICPE, taxe sur les cartes grises...), les ressources pour la formation professionnelle et l'apprentissage<sup>7</sup> ainsi que le fonds de péréquation des ressources régionales. A périmètre constant et hors prise en compte du fonds de péréquation, les autres impôts et taxes seraient marqués par la stabilité (+0,2%), comme en 2013 (-0,5%). Parmi ces recettes :

- le produit de la **taxe intérieure sur les produits pétroliers** qui atteindrait 2,9 milliards d'euros en 2014 poursuit sa phase de stabilisation entamée en 2009 (+0,4%, après -0,7% en 2013).

- malgré une hausse moyenne des tarifs par cheval fiscal de +7,7%<sup>8</sup>, le produit de la **taxe sur les cartes grises** -1,7 milliards d'euros- ne ferait au mieux que se maintenir en 2014 (-0,3%), dans la lignée des prévisions 2013 déjà peu optimistes en la matière (-1,0%).

<sup>5</sup> Cette analyse porte sur les 20 régions de métropole hors Corse et Ile-de-France.

<sup>6</sup> Sont concernés les frais de gestion portant sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), la cotisation foncière des entreprises (CFE) et la taxe d'habitation.

<sup>7</sup> Ce poste comprend les recettes fiscales transférées aux régions (frais de gestion afférents à la CFE, à la CVAE et à la taxe d'habitation et fraction de TICPE) en substitution de la DGD relative à la formation professionnelle.

<sup>8</sup> 6 régions ont fait le choix d'augmenter leurs tarifs de cartes grises en 2014, contre 5 régions en 2013.

## Dotations de l'Etat

Les **dotations et participations** -37% des recettes de fonctionnement- se composent essentiellement de dotations versées par l'Etat (DGF, DGD, DGD d'apprentissage) et de participations en provenance de tiers.

Dans le cadre de la participation des régions au redressement des comptes publics, un prélèvement de 184 millions d'euros est opéré sur leur dotation forfaitaire tandis que leur dotation de péréquation est figée à son montant 2013. Compte tenu de ces mesures, la **dotation globale de fonctionnement** (DGF) des régions reculerait de -3,2% en 2014 (+0,2% en 2013). La **dotation générale de décentralisation** (DGD), versée par l'Etat pour compenser une partie des charges résultant de transferts de compétences, évoluerait de manière marginale (-0,8%, après -2,6% en 2013).

Enfin, la **dotation relative au financement de l'apprentissage** diminuerait de manière mécanique afin de tenir compte de la nouvelle aide aux employeurs d'apprentis ciblée sur les entreprises de moins de onze salariés.

## Dépenses de fonctionnement

Les **dépenses de fonctionnement** des régions devraient croître de +1,8% en 2014, en accélération par rapport à 2013 (+0,9%). Neutralisation faite de la région PACA, les dépenses de fonctionnement n'évolueraient toutefois que de +0,5%, ce qui équivaldrait, compte tenu de l'inflation prévisionnelle pour 2014 (+0,9%, après +1,8% en 2013), à une baisse en volume des dépenses de fonctionnement régionales. Ces dépenses atteindraient 14,2 milliards d'euros.

Les **autres charges de gestion courante**, qui regroupent notamment les contributions versées aux lycées, les aides en faveur de la formation professionnelle et de l'apprentissage ou encore les participations aux organismes de transport, capteraient 9,2 milliards d'euros et concentreraient près de deux-tiers des dépenses de fonctionnement. Ces dépenses accuseraient une légère baisse de -0,8% en 2014, à comparer au léger regain de +0,8% prévu en 2013. Ce ralentissement traduit essentiellement la stabilité des subventions de fonctionnement (-0,4%, contre +0,9% en

2013) et la baisse des contingents obligatoires (-3,9%, après -1,7% en 2013). Cette baisse des contingents obligatoires traduit essentiellement la suppression des indemnités compensatrices forfaitaires versées aux employeurs d'apprentis et leur remplacement par une prime à l'apprentissage dont le champ d'application porte uniquement sur les entreprises de moins de 11 salariés.

Les **charges de personnel et frais assimilés** -18% des dépenses de fonctionnement- progresseraient de +3,7% en 2014, contre +2,1% en 2013. Cette augmentation des dépenses s'explique essentiellement par plusieurs facteurs exogènes : impact du glissement vieillesse-technicité (GVT), revalorisation de la grille indiciaire de la catégorie C, hausse des contributions versées à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRCL)...

## Dépenses d'investissement

Bien que confrontées à une situation financière tendue sur leur fonctionnement caractérisée par le nouveau repli de leur épargne, les régions anticipent une légère hausse de leurs investissements en 2014 (+1,8%), après +0,6% en 2013.

Si les **subventions d'équipement versées** à des tiers progresseraient de +4,7% en 2014 (+4,0% en 2013), les **dépenses d'équipement brut** en revanche se tasseraient à nouveau (-6,1%, après -7,5% en 2013).

## Encours de dette

L'**encours de dette** des régions aurait augmenté de +6,5% au cours de l'année 2013, pour s'établir à 14,5 milliards d'euros.

### Points à retenir :

- Recul attendu des recettes de fonctionnement
- Maitrise des dépenses courantes mais hausse des dépenses « contraintes » notamment des frais de personnel
- Légère hausse des programmes d'investissement

## DEPARTEMENTS<sup>9</sup> : POURSUITE DE L'EFFET CISEAU SUR LA SECTION DE FONCTIONNEMENT ET NOUVELLE BAISSSE DES INVESTISSEMENTS

### Contexte

Les budgets primitifs pour 2014 s'inscrivent, au moins à double titre, dans un contexte singulier. D'une part, l'objectif national de redressement des comptes publics implique une nécessaire participation de tous les acteurs de la dépense publique, les départements y contribuant à hauteur de 476 millions d'euros en 2014. D'autre part, la mise en œuvre du pacte de confiance et de solidarité, qui doit aboutir à un meilleur financement des allocations de solidarité, octroie aux départements de nouvelles ressources fiscales, et organise, une redistribution des moyens entre les départements, amplifiant ainsi les dispositifs de péréquation déjà en place. Dans ce cadre, l'Etat transfère la totalité des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (830 millions d'euros) et donne la possibilité aux départements de relever, de 3,8% à 4,5% au maximum, sur une période transitoire de deux ans, le plafond des droits de mutation à titre onéreux. Deux nouveaux mécanismes de péréquation ont par ailleurs été introduits : le premier porte sur la répartition d'une fraction de l'assiette de DMTO tandis que le second prévoit une redistribution des ressources entre les départements de la région Ile-de-France.

### Recettes fiscales

Depuis 2011, le panier fiscal des départements se compose de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la CVAE, des IFER et de dotations compensatrices (DCRTP et FNGIR). Comptant pour 37% des recettes de fonctionnement, ces **recettes fiscales** progresseraient de +2,2% en 2014, contre +4,0% en 2013. Ce ralentissement s'explique essentiellement par la décélération du produit de taxe foncière sur les propriétés bâties dont la progression de +3,3% est moins rapide que celle prévue en 2013 (environ +5,0%<sup>10</sup>). L'absence d'utilisation du levier fiscal en 2014

(+0,1% en moyenne) alors même qu'il était actionné à hauteur de +1,9% en 2013 explique en très grande partie ce décalage. Dans le même temps, les départements anticiperaient un plus fort dynamisme physique de leurs bases fiscales (+2,3%, contre +1,3% en 2013), compensant ainsi la moindre revalorisation forfaitaire dont ces dernières bénéficient (+0,9%, après +1,8% en 2013).

Les **autres impôts et taxes** -un tiers des recettes de fonctionnement- comprennent la fiscalité indirecte départementale (DMTO, TSCA, TICPE), les frais de gestion afférent à la taxe foncière sur les propriétés bâties et certaines taxes spécifiques (taxe sur l'électricité, taxe d'aménagement).

- le **produit des droits de mutation à titre onéreux** (DMTO) -un tiers des recettes de ce poste- progresseraient de +5,2% en 2014, après la baisse prévue de -6,7% en 2013 et celle effective de -9,5% en 2012. Dans un marché immobilier qui devrait dans l'ensemble rester peu porteur en 2014, avec cependant des dynamiques contraires selon les territoires, cette progression traduit essentiellement la faculté temporaire utilisée par la quasi-totalité des départements de relever le taux applicable aux transactions immobilières de 3,8% à 4,5%.

- le produit de **taxe spéciale sur les conventions d'assurance** (TSCA) -33% des recettes de ce poste- continuerait à être dynamique (+3,8% en 2014, après +4,2% en 2013).

### Dotations d'Etat

Les **dotations et participations** -25% des recettes de fonctionnement et 11,4 milliards d'euros- se composent principalement de dotations en provenance de l'Etat (DGF, DGD) ainsi que de concours versés par la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie visant au financement de la dépendance et du handicap.

<sup>9</sup> Cette analyse porte sur 74 des départements de métropole hors Paris.

<sup>10</sup> évolution calculée sur la base des 70 départements ayant budgétés cette recette en 2012 et 2013

Dans le cadre de la participation des départements à la résorption des déficits publics, un prélèvement de 476 millions d'euros est opéré sur leur dotation forfaitaire tandis que leur dotation de péréquation (DFM, DPU) est majorée de 10 millions d'euros, somme répartie entre la dotation de péréquation urbaine (+3,5 millions) et la dotation de fonctionnement minimale (+6,5 millions). La **dotations globale de fonctionnement** -près de trois-quarts des dotations et participations- baisseraient ainsi de -3,8% en 2014 (-0,1% en 2013).

Les concours versés par la **Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie** (CNSA) continueraient à croître en 2014 : ils progresseraient respectivement de +3,9% pour le financement de l'allocation personnalisée pour l'autonomie -APA- (+1,8% en 2013) et de +2,2% pour le financement de la prestation de compensation du handicap -PCH- (+1,2% en 2013). Ces concours atteindraient 1,1 milliards d'euros en 2014.

### Dépenses de fonctionnement

En 2014, les **dépenses de fonctionnement** des départements progresseraient (+3,4%) à un rythme supérieur à celui prévu en 2013 (+2,5%). Ces dépenses s'élèveraient à 42,3 milliards d'euros.

Avec 24,3 milliards d'euros, les **dépenses d'action sociale** - 57% des dépenses de fonctionnement- enregistreraient une hausse de +4,5% en 2014, plus soutenue que celle anticipée en 2013 (+2,8%). Sous l'effet de la croissance continue du nombre de bénéficiaires du **revenu de solidarité active** socle et de la revalorisation de cette allocation au 1<sup>er</sup> janvier 2014, les dépenses qui lui sont consacrées -7,7 milliards d'euros- progresseraient de +12,9%, après +4,7% en 2013.

Dans le même temps, les autres dépenses sociales (personnes âgées et handicapées, famille et enfance) devraient progresser à un rythme plus modeste (+1,7% en global, contre +2,7% en 2013).

Les **charges de personnel et frais assimilés** -20% des dépenses de fonctionnement- progresseraient de +3,0%, contre une évolution de +2,1% en 2013.

Les **charges d'intérêt de la dette** -658 millions d'euros- baisseraient de -6,3% en 2014 (-3,4% en 2013).

### Dépenses d'investissement

Les **dépenses d'investissement hors dette** des départements s'élèveraient à 9,1 milliards d'euros en 2014. Compte tenu des tensions toujours fortes qui s'exercent sur leur section de fonctionnement et d'un manque de visibilité sur l'évolution de leurs recettes fiscales, l'investissement des départements freinerait à nouveau avec une baisse de -3,9% en 2014, après le repli de -1,6% estimé en 2013 et les baisses effectives de 2010 (-13,9%), 2011 (-4,1%) et 2012 (-2,1%).

### Encours de dette

L'encours de dette des départements aurait progressé de +3,6% au cours de l'année 2013 et atteindrait 23,4 milliards au 31 décembre.

#### Points à retenir :

- Dynamisme plus marqué des recettes de fonctionnement sous l'effet du transfert de nouvelles ressources fiscales
- La croissance des dépenses de fonctionnement reste cependant plus soutenue compte tenu de l'impact des dépenses sociales
- Recul des investissements pour la cinquième année consécutive

## VILLES<sup>11</sup> : MAINTIEN DES TAUX D'IMPOSITION ET NET REPLI DES INVESTISSEMENTS

### Contexte

L'élaboration des budgets communaux s'inscrit dans un contexte particulier marqué par le renouvellement des conseils municipaux et communautaires, conduisant ainsi les équipes en place à construire des budgets de transition.

D'autre part, à l'instar des régions et des départements, le bloc communal dans son ensemble encaisse une baisse de ses dotations de 840 millions d'euros, soit plus de la moitié de l'effort porté par le secteur public local.

### Recettes fiscales

Les **recettes fiscales** perçues par les villes se composent de la taxe d'habitation, des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties ainsi que la fiscalité transférée par leurs groupements à fiscalité propre<sup>12</sup>. Ces **recettes fiscales** -57% des recettes de fonctionnement- progresseraient de +2,1% en 2014, contre une évolution de +2,5% prévue en 2013. Dans un contexte électoral où les villes n'ont pas actionné le levier fiscal et où les transferts de fiscalité sont restés globalement stables, le dynamisme du produit fiscal repose exclusivement sur la dynamique des bases fiscales. Les villes bénéficient de la revalorisation forfaitaire de leurs bases fiscales indexée sur l'inflation prévisionnelle pour 2014 (+0,9%, contre +1,8% en 2013), à laquelle s'ajoute l'évolution physique de ces mêmes bases.

Les **autres impôts et taxes** -1,1 milliard d'euros et 7% des recettes de fonctionnement- regroupent les droits de mutations à titre onéreux, la taxe sur l'électricité ainsi que diverses taxes, plus marginales.

<sup>11</sup> Cette analyse porte sur 104 des 181 villes de plus de 40 000 habitants hors Paris.

<sup>12</sup> Les villes isolées ainsi que les communes appartenant à des EPCI à statut fiscal particulier perçoivent, en plus de ces taxes, la cotisation foncière des entreprises (CFE), la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER) et, le cas échéant, des dotations compensatrices (DCRTP et FNGIR).

Ces recettes seraient en progression de +3,2% en 2014, après +5,0% en 2013. Parmi les recettes de ce poste, le produit des **droits de mutation** -352 millions d'euros- se contracterait de -2,2% en 2014, après une baisse anticipée de -2,3% en 2013.

### Dotations de l'Etat

Les **dotations et participations** -26% des recettes de fonctionnement et 4,1 milliards d'euros- reculeraient de -1,0% en 2014 dans le cadre de la baisse des concours d'Etat (-0,9% en 2013).

La **dotation globale de fonctionnement** -trois quarts des recettes de ce poste- baisseraient de -1,8% en 2014 (-0,8% en 2013) : si la part forfaitaire<sup>13</sup> baisse (-3,7%, contre -2,1%), les montants reçus au titre de la péréquation<sup>14</sup> progressent quant à eux de +5,9% (+5,1% en 2013).

Les **compensations d'exonération fiscales**, qui jouent le rôle de variable d'ajustement dans le cadre de l'effort en faveur des dispositifs de péréquation, enregistreraient une baisse de -15,2%, après -5,4% en 2013.

### Dépenses de fonctionnement

Les **dépenses de fonctionnement** devraient connaître une hausse moyenne de +2,0% en 2014, soit un rythme d'évolution inférieur à celui prévu en 2013 (+2,3%). Ces dépenses s'élèveraient à 14,2 milliards d'euros.

Premier poste de dépenses, les **charges de personnel** -56% du budget de fonctionnement- progresseraient de +2,9% en 2014, plus rapidement qu'en 2013 (+2,3%). L'évolution du point d'indice de la fonction publique n'étant plus revalorisée

<sup>13</sup> Son montant est déterminé en fonction de la population des villes.

<sup>14</sup> Sont concernées la dotation de solidarité urbaine (DSU), la dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation nationale de péréquation (DNP).

depuis 2011, l'évolution de ces dépenses traduit principalement l'impact de mesures législatives et réglementaires prises au niveau national.

Les **charges à caractère général** -22% des dépenses de fonctionnement- ralentiraient de manière notable en 2014 (+0,5%, contre +2,5% en 2013). Ces dépenses regroupent les achats de biens et de services qui constituent pour certains d'entre eux des dépenses compressibles dans le cadre de politiques d'optimisation.

Les **autres charges de gestion courante** -16% des dépenses de fonctionnement- se composent essentiellement de subventions versées à des tiers et, plus marginalement, de contingents et participations obligatoires. Avec 2,2 milliards d'euros, ces dépenses progresseraient de +1,2%, contre une évolution de +1,8% prévue en 2013. En 2014, les subventions versées à des tiers -plus de trois-quarts des dépenses de ce poste- augmenteraient de +1,6% alors qu'elles devaient progresser de +0,9% en 2013. Stables en 2013 (-0,5%), les subventions versées aux associations progresseraient de +2,2% en 2014, tandis que celles versées aux organismes publics évolueraient de +0,7% (+2,8% en 2013). Bien que constituant une source d'économies potentielles permettant de ralentir la progression des dépenses, ces subventions n'ont pas fait l'objet de coupes budgétaires, signe de la volonté des décideurs locaux de préserver le tissu local.

Dans le même temps, les **contributions et participations** obligatoires se stabiliseraient en 2014 (-0,3%) alors qu'elles devaient progresser de +4,9% en 2013.

Les **charges d'intérêt de la dette** -430 millions d'euros- devraient décroître de -4,2% en 2014, après la stabilité prévue en 2013 (-0,7%). Malgré la progression de l'encours de dette des villes constatée au cours de l'année 2013, le bas niveau des taux d'intérêt, la diversification de l'offre de

crédit et la réduction des marges bancaires conduiraient à une décroissance de ces frais.

### Dépenses d'investissement

En 2014, les **dépenses d'investissement hors dette** s'élèveraient à 4,9 milliards d'euros. Ce niveau d'investissement est nettement inférieur à celui anticipé en 2013 (-10,7%) qui lui-même progressait de +6,9% par rapport aux prévisions établies en 2012.

Les **dépenses d'équipement brut** qui représenteraient 87% des investissements communaux fléchiraient de -10,4% (+6,3% en 2013).

Parallèlement, les **subventions d'équipement versées** baissent de -7,2% alors que les anticipations 2013 faisaient état d'une hausse de +7,4% de ces dépenses.

### Encours de dette

A la fin de l'année 2013, l'**encours de dette** des villes atteindrait 11,6 milliards d'euros et serait en hausse de +2,0%.

#### Points à retenir :

- Ralentissement des recettes de fonctionnement et décélération du rythme d'évolution des dépenses
- Absence de recours au levier fiscal
- Baisse marquée des dépenses d'investissement

## GROUPEMENTS<sup>15</sup> : NOUVELLE BAISSÉ DE L'ÉPARGNE ET REPLI DES INVESTISSEMENTS

### Contexte

L'extension des périmètres intercommunaux et les transferts de compétences entre les villes et leurs groupements, qui s'inscrivent dans une logique de rationalisation de la carte intercommunale et d'optimisation de la dépense publique, entraînent une hausse mécanique des budgets intercommunaux, sans qu'il ne soit possible cependant d'en mesurer tous les effets.

### Recettes fiscales

Le panier fiscal des groupements à fiscalité propre est le plus diversifié de l'ensemble des strates de collectivités: il se compose environ pour moitié sur la fiscalité perçue sur les entreprises (cotisation foncière des entreprises sur laquelle ils votent un taux, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux et taxe sur les surfaces commerciales), l'autre moitié correspondant à une fiscalité levée sur les « ménages » (taxe d'habitation et taxes foncières<sup>16</sup>). A ces ressources s'ajoutent, pour les collectivités perdantes du fait de la réforme de la taxe professionnelle, des dotations compensatrices visant à assurer l'équilibre entre leurs recettes avant la réforme et celles après la réforme.

En 2014, ces **recettes fiscales** -55% des recettes de fonctionnement- progresseraient de +4,5%, comme en 2013 (+4,5%). Hors prise en compte du produit de CVAE, cette progression s'établirait à +3,8% en 2014. Ce dynamisme traduit l'évolution des bases d'imposition des taxes « ménages » et de la cotisation foncière des entreprises ainsi que l'impact indirect des changements de périmètre intervenus dans certains territoires, les taux d'imposition ayant été maintenus.

Les **autres impôts et taxes** -1,4 milliard d'euros et 12% des recettes de fonctionnement- progresseraient, hors prise en compte des groupements transférant certaines recettes vers leurs budgets annexes (versement transport, taxe d'enlèvement des ordures ménagères), de +6,1% en 2014, soit une dynamique proche de celle anticipée en 2013 (+4,4%).

A champ constant, la **taxe d'enlèvement des ordures ménagères** -1,0 milliard d'euros- progresserait de +5,2% en 2014, soit un rythme moins soutenu qu'en 2013 (+4,4%). Cette recette serait perçue par le budget principal de 59% des groupements.

### Dotations de l'Etat

Les **dotations et participations** -26% des recettes de fonctionnement et 3,0 milliards d'euros- devraient diminuer de -1,5%, dans la lignée de l'évolution prévue en 2013 (-1,3%).

La baisse de -3,6% de la **dotation globale de fonctionnement** qui représente près de 90% des dotations et participations explique très largement cette tendance. Les deux parts constituant la DGF des groupements s'ajustent à la baisse: la dotation d'intercommunalité<sup>17</sup> (787 millions d'euros) et la dotation de compensation<sup>18</sup> (1,8 millions d'euros) évolueraient ainsi respectivement de -4,9% et -0,9% (-0,4% et -1,0% en 2013).

<sup>15</sup> Cette analyse porte sur 75 des 135 groupements comprenant au moins une ville de plus de 40 000 habitants.

<sup>16</sup> On notera que la taxe foncière sur les propriétés bâties est également acquittée par les entreprises.

<sup>17</sup> Cette dotation évolue chaque année en fonction de la population et de l'évolution des structures intercommunales.

<sup>18</sup> Elle correspond à l'ancienne « part salaire » de TP.



## Dépenses de fonctionnement

Les **dépenses de fonctionnement** des groupements s'élèveraient à 10,6 milliards d'euros et enregistreraient une hausse de +3,4% en 2014, en décélération par rapport à l'évolution anticipée en 2013 (+1,9%).

A périmètre intercommunaux constant et hors prise en compte des groupements qui transfèrent des compétences vers leurs budgets annexes, les **dépenses de fonctionnement** ne progresseraient que de +2,7% en 2014, en ralentissement par rapport à 2013 (+3,4%).

Les **versements fiscaux** des groupements vers leurs villes membres -près d'un tiers des dépenses- seraient en hausse (+3,3%) traduisant ainsi certains transferts de compétences opérés entre ces entités.

Comptant pour 22% des dépenses de fonctionnement, les **charges de personnel** seraient toujours dynamiques en 2014 (+4,8%), décélèreraient très nettement par rapport à 2013 (+5,2%). Neutralisation faite des groupements changeant de périmètre et transférant la gestion de services publics au sein de budgets dédiés, la progression des dépenses de personnel serait de +4,6% en 2014, contre +5,8% en 2013.

Les charges à **caractère général** et les **autres charges de gestion courante** qui compteraient pour 19% et 15% des dépenses de fonctionnement augmenteraient, à périmètre comparable, de respectivement +4,1% et +1,8%, à comparer aux évolutions de +5,5% et +4,9% prévues en 2013.

Avec 288 millions d'euros, les **charges d'intérêt de la dette** baisseraient légèrement en 2014 (-0,4%), après la hausse de +2,8% prévue en 2013.

## Dépenses d'investissement

Les investissements intercommunaux sont en ralentissement depuis trois ans : en hausse de +9,8% en 2011, ils n'évoluaient plus que de +5,6% en 2012 et de +2,9% en prévisionnel pour l'année 2013. En 2014, les **dépenses d'investissement hors dette** des groupements seraient en baisse de -4,3%.

Les **dépenses d'équipement brut** -71% des investissements hors dette- reculeraient de -5,8% en 2014, après la stabilité anticipée en 2013 (+0,9%).

Les **subventions d'équipement versées** -21% des dépenses d'investissement hors dette- se tasseraient quant à elles de -5,2% en 2014, après +7,2% en 2013.

## Encours de dette

L'**encours de dette** des groupements aurait progressé de +4,1% au cours de l'année 2013 et s'élèverait à 8,6 milliards en fin d'année.

### Points à retenir :

- Prolongement de l'effet ciseau sur la section de fonctionnement
- Maintien des taux d'imposition des taxes ménages et entreprises
- Baisse modérée des dépenses d'investissement

## SYNTHESE ET PERSPECTIVES

Dans un contexte caractérisé par la moindre progression de la ressource fiscale (effet base et taux) et financière (baisse historique des dotations) et par au mieux le maintien sinon l'accélération du rythme d'évolution de leurs dépenses courantes, explicable pour partie par des mesures édictées au plan national, l'autofinancement des grandes collectivités locales serait en repli en 2014. Ce recul du niveau d'épargne entraînerait une baisse marquée des dépenses d'investissement, en particulier communales.

Conséquence du net ralentissement de leurs recettes de fonctionnement, les **villes** enregistreraient une baisse prononcée de leur niveau d'épargne. Ce recul de l'autofinancement couplé à un contexte électoral peu propice à la mise en œuvre de projets d'envergure conduirait à une forte baisse des investissements

En 2014, la capacité d'autofinancement des **groupements** se dégraderait, dans des proportions semblables à 2013 mais moins fortement que pour l'échelon communal. En cause, des dépenses de fonctionnement plus dynamiques que les recettes de fonctionnement. Les dépenses d'investissement devraient par conséquent baisser en 2014.

Les nouvelles ressources fiscales transférées aux **départements** en 2014 leur permettraient de compenser intégralement la baisse de leurs dotations et conduiraient même à faire progresser plus fortement leurs recettes de fonctionnement. Dans le même temps, l'augmentation du chômage et ses répercussions en terme de financement du revenu de solidarité active, entraînerait un nouvel accroissement des dépenses sociales. En conséquence, malgré un nouvel effort notable de maîtrise des charges générales, les dépenses de fonctionnement s'accéléraient et resteraient plus dynamiques que les recettes, prolongeant ainsi l'effet de ciseaux observé ces dernières années. Compte tenu de cette situation toujours tendue sur leur fonctionnement, les départements reverraient à la baisse, pour la cinquième année consécutive, le volume de leurs investissements.

L'analyse des budgets primitifs 2014 permet de mettre en évidence la stabilité, et dans certains cas la baisse, de la ressource fiscale des **régions**, qu'elle provienne des impositions économiques locales (CVAE, IFER) ou de la fiscalité dite « indirecte » (cartes grises,...). Ce phénomène, couplé à la baisse inédite des dotations, conduirait à stabiliser en valeur les recettes de fonctionnement régionales en 2014. Pour absorber l'absence de dynamisme des recettes, les régions maintiendraient le niveau de leurs dépenses d'intervention mais encaisseraient toutefois une hausse marquée de leurs charges de personnel. Pour autant, l'effort d'investissement des régions progresserait légèrement en 2014, avec un effort notable sur le secteur du transport.

### Vers une optimisation nécessaire des dépenses

Dans un contexte marqué par la raréfaction de la ressource et par des marges de manœuvre fiscale plus difficilement mobilisable compte tenu de l'environnement économique et social actuel, les enjeux liés à l'optimisation de la dépense devraient tenir un rôle central lors des prochains arbitrages budgétaires.

Compte tenu du poids budgétaire qu'elles représentent, notamment au niveau communal, les dépenses de personnel constituent une source d'économie majeure qui devra être rationalisée plus fortement à l'avenir afin d'infléchir la dynamique des dépenses. De plus, la mutualisation des services au niveau du bloc communal, si elle s'est assurément développée ces dernières années, mériterait d'être renforcée et généralisée afin d'aboutir aux économies souhaitées.

Parallèlement, les normes nouvelles qui s'imposent aux collectivités locales (réforme des rythmes scolaires, hausse de la TVA, hausse des cotisations CNRACL...) sont autant de contraintes supplémentaires qui devraient vraisemblablement les conduire à redéfinir leur offre de services aux populations et à revoir leur politique d'investissement, tant en volume que sur le choix des projets à mettre en œuvre.

### **Arkéa Banque Entreprises et Institutionnels**

Arkéa Banque Entreprises et Institutionnels (Arkéa Banque E&I) est la filiale du groupe de bancassurance Crédit Mutuel Arkéa dédiée aux marchés des entreprises, des acteurs publics et institutionnels locaux et des promoteurs immobiliers. Arkéa Banque E&I accompagne plus de 7000 acteurs économiques partout en France où elle dispose de 19 centres d'affaires. Arkéa Banque E&I propose à ses clients une offre complète (financements, traitement des flux, moyens de paiement, épargne, assurances, opérations de salle des marchés, opcv, etc.). Plus d'informations sur [www.arkea-banque-ei.com](http://www.arkea-banque-ei.com)

### **FORUM pour la Gestion des Villes**

Le FORUM pour la Gestion des Villes et des Collectivités Territoriales est une association de loi 1901, indépendante et pluraliste, créée en 1983 à l'initiative d'Alain Richard et André Santini. N°1 de la relation public-privé, le FORUM promeut et soutient les initiatives et l'innovation locale, ainsi que les bonnes pratiques de gestion et la formation des élus et des dirigeants. Le FORUM est aujourd'hui présidé par Daniel Dugléry, Maire de Montluçon, Philippe Lavaud, Maire d'Angoulême, Patrick Lucas, Président de Gras Savoye, et Olivier Régis, Président de Conjuguer.

S'attachant depuis 30 ans à valoriser et à accompagner les collectivités locales, le FORUM met des services et prestations sur mesure à disposition de ses membres tels que des formations auprès des élus et cadres territoriaux ou encore des événements pour favoriser les débats et les échanges d'expériences sur l'amélioration de la gestion locale. Le FORUM, c'est également un acteur expert des données budgétaires et financières des collectivités locales avec ses outils d'analyses et d'études comme SFL-FORUM et TEREKO. Sa filiale CONJUGUER développe de son côté un réseau d'extranets qui a pour objectif de faciliter les échanges d'expériences, d'informations et de savoir-faire entre les cadres territoriaux.

***Retrouvons-nous en octobre pour la prochaine note de conjoncture consacrée à l'analyse des résultats financiers 2012 des grandes collectivités locales***

## **ARKEA Banque Entreprises et Institutionnels-Observatoire SFL-FORUM**

### **Les finances locales en 2014**

Juin 2014

© Tous droits réservés – La reproduction partielle ou totale du présent document doit s'accompagner de la mention « ARKEA Banque Entreprises et Institutionnels-Observatoire SFL-FORUM ».

L'ensemble des notes d'information de l'Observatoire SFL-FORUM sont accessibles sur notre site internet : <http://observatoire.forumgv.com>